

Bezpieczeństwo zbiorowe i kolektywna obrona w polskiej polityce bezpieczeństwa po 1918 r.

Robert Kupiecki, Marek Madej

Uniwersytet Warszawski

Celem artykułu jest prześledzenie ewolucji roli i rangi dwóch mechanizmów wielostronnych budowy bezpieczeństwa państwa, zbiorowej (kolektywnej) obrony (sojuszy wojskowych) oraz systemów bezpieczeństwa zbiorowego w polskiej polityce bezpieczeństwa w okresie od uzyskania niepodległości do czasów współczesnych. Autorzy swoje analizy przedstawiają w porządku chronologicznym, omawiając miejsce zbiorowego bezpieczeństwa i obrony kolektywnej w polskiej polityce bezpieczeństwa kolejno w trzech fazach rozwoju polskiej państwowości po 1918 r.: latach międzywojennych (II RP), okresie PRL (1944–1989), wreszcie w czasach współczesnych, po 1989 r. Każdorazowo uwzględniają uwarunkowania polskiej polityki bezpieczeństwa w danym okresie, wskazują rolę i znaczenie przypisane zbiorowej obronie oraz zbiorowemu bezpieczeństwu w kontekście umacniania polskiego bezpieczeństwa, suwerenności i integralności terytorialnej, a także prezentują przejawy i sposoby realizacji polskiej polityki w praktyce, w ramach takich organizacji jak Liga Narodów, ONZ, OBWE, Układ Warszawski, NATO, jak i w toku innych działań dwu- i wielostronnych. Dokonują również oceny rezultatów polskiej polityki bezpieczeństwa w poszczególnych okresach oraz roli pełnionej w niej przez mechanizmy zbiorowego bezpieczeństwa i obrony kolektywnej, w tym stopnia koordynacji działań z ich wykorzystaniem przez polskie władze.

Słowa kluczowe: zbiorowa obrona, sojusze wojskowe, bezpieczeństwo zbiorowe, Liga Narodów, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Układ Warszawski, Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Adaptacja mechanizmów bezpieczeństwa zbiorowego i kolektywnej obrony służąca stabilizacji państwa oraz umacnianiu jego pozycji międzynarodowej stanowiła w ostatnim stuleciu jedno z kluczowych zadań polskiej polityki. Odzyskanie przez Polskę niepodległości w XX w. było pochodną liberalnej wizji porządku międzynarodowego¹.

Robert Kupiecki – doktor habilitowany, profesor UW, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski. **Marek Madej** – doktor habilitowany, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Za jej program polityczny należy uznać tzw. 14 Punktów Wilsona, zawartych w wystąpieniu kongresowym prezydenta USA z 8 stycznia 1918 r., zob.: *Woodrow Wilson's Fourteen Points*, www.web.ics.purdue.edu/ (data dostępu: 14.06.2018). Szerzej nt. wilsonowskiej wizji polityki zagranicznej i porządku

Odrodzone państwo, skonfrontowane z jej deklarowanym idealizmem i dramatycznie nieskuteczną praktyką, musiało poszukiwać szerszego zestawu środków realizacji narodowych interesów, opartych na tradycyjnych sojuszach. Stan spraw, w którym zbiorowe bezpieczeństwo (choć zasadniczo odmienne w wariantach realizowanych po I i II wojnie światowej) przeplatało się z kolektywną obroną, powielał się w całym stuleciu współczesnej polskiej państwowości. Jest to zatem jeden z najważniejszych czynników determinujących jej politykę zewnętrzną. Temu stwierdzeniu muszą jednak towarzyszyć dwie zasadnicze uwagi.

Przede wszystkim, należy wskazać istotne różnice w statusie i sytuacji Polski na przestrzeni tego okresu. Możemy tu bowiem mówić o kontynuacji państwa polskiego jako bytu prawno-międzynarodowego oraz wspólnoty narodowej, wszelako w trzech różnych postaciach, odmiennych z punktu widzenia zdolności decydowania o własnym losie. Pierwszą wyznacza II Rzeczpospolita w latach 1918–1939² – byt suwerenny, zabiegający o utrwalenie swojej pozycji międzynarodowej za pomocą dostępnych instrumentów polityki zagranicznej. Należały do nich zarówno Liga Narodów, tworząca niedoskonałe ramy bezpieczeństwa zbiorowego, jak i dwustronne sojusze.

Drugą stanowi Polska „lubelska” i jej kontynuacja w postaci Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W latach 1944–1989 było to państwo (w różnym stopniu) niesuwerenne i zależne w polityce bezpieczeństwa od Związku Sowieckiego. Sojusze polityczno-wojskowe PRL niosły kruchą gwarancję granic państwowych oraz iluzję bezpieczeństwa wystawionego na wysokie ryzyko nuklearnego konfliktu supermocarstw (który miał się toczyć na terytorium Polski). Ich swoistą syntezę stanowił od 1955 r. Układ Warszawski, do którego satelici ZSRR musieli przystąpić, nie mogąc jednak z niego wystąpić. Miał on być składnikiem sowieckiej polityki odstraszenia, kartą przetargową w relacjach z USA i narzędziem kontroli państw członkowskich. Mechanizmy bezpieczeństwa zbiorowego – w wymiarze globalnym Organizacja Narodów Zjednoczonych, a w regionalnym (od połowy lat 70. XX w.) Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – nie zabezpieczając polskiej suwerenności, w różnym stopniu przyczyniały się jednak do utrwalania odrębności Polski w ramach bloku komunistycznego i świadomości jej istnienia wśród państw „wolnego świata”. Ważne jednak, by badań niesuwerennej polityki zagranicznej okresu PRL nie prowadzić w kategoriach przyjmowanych dla bezpieczeństwa państwa po 1989 r., lecz zachować świadomość uwarunkowań realnie istniejącego państwa – nie z woli narodu będącego satelitą Moskwy, lecz w tych ramach próbującego zapewnić przetrwanie i rozwój³.

międzynarodowego, zob. m.in. M.D. Magee, *The Way the World Should Be. Woodrow Wilson and the Crafting of a Faith-Based Foreign Policy*, Baylor University Press, Waco 2008.

² Okres ten, z zastrzeżeniem braku zdolności prowadzenia w pełni suwerennej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w warunkach emigracji i braku kontroli nad terytorium państwowym, należałoby wydłużyć do 1944 r., kiedy to władze państw zachodnich rozpoczęły proces cofania uznania Rządowi RP na Wychodźstwie.

³ Powyższe oczywiście dotyczy wyłącznie perspektywy badawczej autorów i ich postawy ontologicznej.

Trzecią – współczesną postać państwa, stanowi Rzeczpospolita Polska⁴. Po 1989 r. skorzystała ona z najlepszej w stuleciu koniunktury międzynarodowej. Odbudowała suwerenność, myśl i praktykę strategiczną, a także osadziła bezpieczeństwo narodowe w transatlantyckim układzie sojuszniczym (NATO), mechanizmach bezpieczeństwa zbiorowego – regionalnego (KBWE/OBWE) oraz powszechnego (ONZ). Sojusz Północnoatlantycki ma dla Polski znaczenie centralne, nie tylko jako forma kolektywnej obrony, gwarancja bezpieczeństwa i czynnik zintegrowany z własnymi wysiłkami obronnymi. Jest on także znakiem trwałej przynależności państwa do wspólnoty zachodniej. ONZ i OBWE pełniły w polskiej polityce bezpieczeństwa tego okresu odmienne funkcje – kluczowe dla podmiotowości międzynarodowej w okresie dekady bezaliansowości Polski po 1989 r. Zwłaszcza OBWE odegrała w tym okresie istotną rolę, stabilizując sytuację wojskową w otoczeniu Polski (poprzez mechanizmy kontroli zbrojeń konwencjonalnych i środki budowy zaufania). Od początku XXI w. rola obu organizacji uległa zmniejszeniu, nie tylko z uwagi na zmianę priorytetów państwa, ale i wyraźne procesy słabnięcia bezpieczeństwa zbiorowego. Także dla realizacji selektywnie globalnej agendy bezpieczeństwa Polski ONZ utraciło po 2004 r. wiele na znaczeniu na rzecz Unii Europejskiej.

Druga z uwag wstępnych musi dotyczyć znaczenia i spornych w dyskursie naukowym związków bezpieczeństwa zbiorowego i kolektywnej obrony. W opinii autorów są to powiązane, lecz odmienne koncepcyjnie formy organizacji bezpieczeństwa współczesnych państw. Przy założeniu podobieństwa interesów państw członkowskich – różnią się one podstawami prawnymi, celami, złożonością wizji bezpieczeństwa jako dobra rzadkiego, koncepcją użycia siły (jej zakresem i legitymizacją), organizacją współpracy państw czy wreszcie ich liczbą w każdym z takich związków⁵. Podejście to, zwłaszcza w studiach anglosaskich, nie jest jednak jedyne, a badacze tych zagadnień skłonni są niekiedy uznawać *collective security* oraz *collective defence* za tożsame lub zgłębiać „terminologiczne nieporozumienie”⁶.

⁴ Interesującą próbę konceptualizacji pozimnowojennej roli Polski jako państwa średniej wielkości podjął R. Zięba, *Poszukiwanie międzynarodowej roli Polski – konceptualizacja roli państwa średniej rangi*, w: S. Bieleń (red.), *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Difin, Warszawa 2010, s. 52–70. Interpretacje ról międzynarodowych Polski zasługują na weryfikację i pogłębienie.

⁵ Ekskluzywna kolektywna obrona jest starszym i prostszym, od inkluzyjnego zbiorowego bezpieczeństwa, mechanizmem polityki zewnętrznej państw. Współcześnie jednak bierze początek w miejscu, gdzie kończy się wiarygodność tego drugiego – gdy powstaje potrzeba ściślejszych i bardziej wiarygodnych gwarancji bezpieczeństwa, zob.: J.C. Ebegebulem, *The failure of collective security in the post World Wars I and II international system*, „Transcience” 2011, nr 2, s. 23–29; R. Kupiecki, *Obrona kolektywna NATO. Stała misja i zmienny kontekst strategiczny*, „Rocznik Strategiczny” 2014/2015, s. 317–318. Klasyczne studium prawne relacji obrony zbiorowej i zbiorowego bezpieczeństwa zob.: H. Kelsen, *Collective security and collective self-defense under the charter of the United Nations*, „The American Journal of International Law” 1948, nr 4, s. 783–796, a bardziej współcześnie: D.K. Linnan, *Self-defense, necessity and UN collective security. United States and other views*, „Duke Journal of Comparative and International Law” 1991, nr 57, s. 57–123.

⁶ Ramy pojęciowe związane z bezpieczeństwem zbiorowym i wyrażającymi je instytucjami powszechnymi przynosi praca I. Popiuk-Rysińskiej, *Ewolucja systemu zbiorowego bezpieczeństwa Narodów*

Tabela 1. Wybrane różnice między bezpieczeństwem zbiorowym i zbiorową obroną

Czynnik	Bezpieczeństwo zbiorowe (kolektywne)	Zbiorowa obrona (kolektywna)
Paradygmat eksplanacyjny	Liberalizm/idealizm – normy i instytucje jako źródła ładu międzynarodowego	Realizm – siła i agregacja siły jako czynniki bezpieczeństwa państw
Prawo do samoobrony	Podporządkowane zasadom działania w ramach bezpieczeństwa zbiorowego	Przyrodzone prawo państw
Spektrum spraw regulowanych	Szerokie	Wąskie
Zasięg	Globalny/regionalny	Regionalny/dwustronny
Udział	Inkluzyjność	Ekskluzywność
Zagrożenie	Pochodzi z wewnątrz systemu	Pochodzi z zewnątrz systemu
Działania	Po pojawieniu się źródła zagrożenia	Przygotowania i planowanie wyprzedzające
Użycie siły	Silnie usankcjonowane międzynarodowo (prawnie i politycznie)	Prawo do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony
Instytucjonalizacja	Konieczna	Niekonieczna

Źródło: opracowanie własne.

Iluzje i rzeczywistość – zbiorowe bezpieczeństwo i sojusze w polityce II RP

Odrodzona w 1918 r. Polska, w sensie uznanego międzynarodowo prawa do niepodległego istnienia w granicach etnicznych i z dostępem do morza, była politycznym dzieckiem wilsonowskiego idealizmu wyartykułowanego pod koniec I wojny światowej⁷. Wynikająca z niego wizja porządku międzynarodowego oraz plany i działania silnie rozeszły się jednak w polityce późniejszego okresu⁸. Ich pierwszym testem był traktat wersalski oraz Liga Narodów. Rząd w Warszawie musiał się z nią liczyć, nigdy jednak

Zjednoczonych po zimnej wojnie, Elipsa, Warszawa 2013, s. 30–49. Zob. również np.: A.N. Tsagourias, N.D. White, *Collective Security. Theory, Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, s. 3–90 (zwł. s. 69–75); G. Wilson, *The United Nations and Collective Security*, Routledge, London 2014, s. 5–18; A. Wolfers, *Collective defense versus collective security*, w: idem (red.), *Alliance Policy in the Cold War*, Johns Hopkins, Baltimore 1959, s. 49–74. Niektórzy autorzy używają pojęcia bezpieczeństwa zbiorowego w odniesieniu do NATO, dodatkowo pogłębiając wspomnianą konfuzję terminologiczną, zob. np. P. Hill-Norton, *No Soft Options. The Politico-Military Realities of NATO*, McGill-Queen's University Press, Montreal 1978, passim.

⁷ Szerzej: R. Bierzanek, *Państwo polskie w politycznych koncepcjach mocarstw zachodnich 1917–1919*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1964.

⁸ Zob. A. Bregman, *Liga Narodów 1920–1930. Bilans dotychczasowej działalności. Studium polityczne z przedmową ministra F. Sokala*, nakł. Księgarni F. Hoesicka, Warszawa 1931.

nie nabierając do niej zaufania⁹. Obciążona grzechami pierworodnymi braku trwałej reprezentacji części mocarstw, zapisów dokumentu założycielskiego czy (momentami dyskryminacyjnych) praktyk politycznych, miała ona stać na straży ładu powojennego i chronić interesy mniejszych państw przed presją silniejszych. Regulacje powersalskie pozostawiły bez rozwiązania wiele spraw dotyczących przyszłej egzystencji młodego państwa polskiego (m.in. przebieg granic i gwarancja ich nienaruszalności, stosunki narodowościowe, spory o zwierzchność lub dostęp do infrastruktury gospodarczej). Zmuszało to władze RP do poszukiwania innych form zapewnienia bezpieczeństwa.

Teoretycznie bowiem Pakt Ligi Narodów jako gwarancja bezpieczeństwa państw członkowskich niósł ogólną obietnicę ograniczenia prawa do wojny, rozbrojenia i pokojowego rozwiązywania konfliktów, a wspólnego działania wobec groźby lub faktycznej agresji zbrojnej. Mechanizm reakcji i zakres zobowiązań uczestników systemu nie zostały jednak doprecyzowane, nie były automatyczne, a interpretacja każdej takiej sytuacji miała należeć do wspólnej Rady. Był to postęp w stosunku do tradycyjnych relacji międzypaństwowych w systemie równowagi sił, ale zarazem załedwie „zbyt krótki krok we właściwym kierunku”. W tym przekonaniu utwierdza fakt rezygnacji USA z członkostwa w Lidze, epizodyczny udział w niej Niemiec i Związku Sowieckiego oraz postępująca automarginalizacja Japonii. W gronie mocarstw mających gwarantować pokój i przestrzegać służących mu zasad trwale zabrakło zatem rodzącego się mocarstwa globalnego jako stabilizatora w systemie stosunków, którym ton nadawali rewizjonistyczni wschodni i zachodni sąsiedzi Polski. Roli tej nie były w stanie sprostać ani Wielka Brytania, ani Francja, słabo „oswajające” idee bezpieczeństwa zbiorowego i za cenę spokoju na Zachodzie skłonne do koncesji kosztem państw Europy Wschodniej.

Polska, przy wszystkich zastrzeżeniach wobec Ligi, zdecydowała się na wykorzystanie jej forum dla ochrony własnych interesów. Konsekwentnie zabiegała o uzyskanie niestałego miejsca w Radzie – strukturze decyzyjnej organizacji. Miało ono zagwarantować równoważenie pozycji Niemiec (po przystąpieniu do Ligi w 1926 r.) i trwałe miejsce w procesie decyzyjnym organizacji. Zabiegi te przyniosły powodzenie w 1926 r., a drogą czterokrotnej reelekcji Polska utrzymała ten status do końca istnienia organizacji. Włączyła się także w działania mediacyjne i typu *fact-finding*, uczestnicząc np. w działaniach tzw. Komitetu Pięciu poszukującego sposobów niedopuszczenia do wybuchu wojny w Abisynii (1935).

Warszawa – zabiegająca o wyjście z pułapki odmiennego statusu bezpieczeństwa państw Europy Zachodniej i Wschodniej – podjęła także wysiłki na rzecz uniwersalizacji

⁹ Krytyczna analiza Ligi Narodów i mechanizmu bezpieczeństwa zbiorowego w polskiej perspektywie (lat 30. XX w.) zob. W. Studnicki, *System polityczny Europy a Polska*, Wydawnictwo Antyk – Marcin Dybowski, Komorów 2010, s. 19–48. Odmienna perspektywa: A.M. Brzeziński, *Oskar Halecki a Liga Narodów. Poglądy i działalność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016. Znakomity przegląd rządowego stanowiska w sprawach dotyczących Ligi Narodów zob. *Expose Ministrów Spraw Zagranicznych 1919–1939*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

norm ograniczających użycie siły i wzmacniających praktyki pokojowego rozwiązywania sporów. Porażką w tym względzie jednak okazała się jej propozycja powszechnego układu o nieagresji, zgłoszona w 1927 r. na forum Zgromadzenia Ligi Narodów. Państwa członkowskie rozwodniły jej treść i nadały formę nie prawnie wiążącego traktatu, lecz deklaracji wolnej od dodatkowych zobowiązań. Sukcesem jednak, rok później, zakończyły się zabiegi o sygnowanie Paktu Brianda–Kelloga – niedoskonałego w sensie wykonawczym, bo zaledwie ogólnego potępienia agresji zbrojnej i zakazu wykorzystywania wojny jako narzędzia rozwiązywania sporów¹⁰. Był to sukces tym większy, że zneutralizował pomysł zamknięcia tego porozumienia tylko do kręgu mocarstw. Gdyby stało się to faktem, mocarstwa byłyby związane zakazem wojny we wzajemnych relacjach, ale już nie wobec innych państw, przez co nastąpiłby np. paraliż gwarancji zawartych w sojuszu polsko-francuskim z 1921 r.

W tym samym nurcie problemów, już po zamachu majowym 1926 r., Warszawa pozostawała aktywna w pracach związanych z przygotowaniem i samymi obradami Konferencji Rozbrojeniowej (1932–1937). W 1933 r. sygnowała porozumienie o definicji agresora (wypracowane na podstawie wcześniejszej ogólnej propozycji sowieckiej)¹¹, jako rozwinięcie wcześniejszego o rok polsko-sowieckiego paktu o nieagresji. Jeszcze wcześniej, bo w 1929 r., Polska (obok ZSRR, Estonii, Łotwy i Rumunii, a później także Turcji, Litwy oraz Iranu) stała się stroną tzw. Protokołu Litwinowa, znanego także jako Lokarno Wschodnie. Z jej perspektywy miało ono stanowić multilateralizację zabezpieczenia polskiej granicy wschodniej. Uczestnicy – „w duchu” bezpieczeństwa zbiorowego – wyrzekali się siły w rozwiązywaniu sporów terytorialnych. Wszystkie te porozumienia Moskwa pogwałciła agresją z 17 września 1939 r.

Odpryskiem działań związanych z uniwersalizacją idei wojskowego i „moralnego” rozbrojenia¹², zakazu agresji i pokojowego rozwiązywania sporów było ich przeniesienie na porozumienia regionalne konstruowane „w duchu bezpieczeństwa zbiorowego” i zapisów Paktu LN. Jak trafnie zauważa Andrzej M. Brzeziński, spodziewano się drogą małych kroków lokalnych doprowadzić do upowszechnienia jego zasad¹³. Pozornie przykładem tej formuły, faktycznie zaś raczej podważeniem jej wiarygodności, a jednocześnie przejawem europejskiego partykularyzmu ubranego

¹⁰ H. Korczyk, *Traktat ogólny o wyrzeczeniu się wojny (Pakt Brianda-Kelloga). Geneza, zawarcie, działanie*, Wydawnictwa Fundacji „Historia pro Futuro”, Warszawa 1993.

¹¹ Szerzej A.M. Brzeziński, *Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego w stosunkach międzynarodowych 1918–1939*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2002, nr 2, s. 129–151.

¹² „Rozbrojenie moralne” było tyleż nieostrym, co popularnym w dwudziestolecu międzywojennym hasłem z pogranicza polityki i debat intelektualistów. Polska projekt międzynarodowej konwencji o rozbrojeniu moralnym zgłosiła w 1932 r. na forum Konferencji Rozbrojeniowej. Sięgał on wielu obszarów „miękkiego bezpieczeństwa”. Dotyczył zaś zwalczania propagandy wojennej (według dzisiejszych standardów „mowy nienawiści”), promocji tolerancji i poszerzenia obszarów pokojowej współpracy państw o kwestie edukacji, rozwoju debaty międzynarodowej i etyki dziennikarskiej, zob. A.M. Brzeziński, *Oskar Halecki...*, op. cit., s. 231–260.

¹³ Ibidem, s. 143.

w szaty inicjatyw pokojowych stały się układy lokarneńskie (1925). Zabezpieczały one od strony Niemiec granice Francji, Włoch, Wielkiej Brytanii i Belgii – ale już nie Polski i Czechosłowacji. Porozumienie w takiej postaci – otwierające przestrzeń dla niemieckiej presji na państwa wschodnioeuropejskie – było ewidentną porażką polskiej dyplomacji. Jasne bowiem się stało nierówne traktowanie bezpieczeństwa zachodnich i wschodnich sąsiadów Niemiec – sprzeczne z ideą bezpieczeństwa zbiorowego¹⁴. Polskie inicjatywy podejmowane w kolejnych latach służyły wyrównaniu symetrii zasad lokarneńskich i uzyskaniu zachodnich gwarancji dla granicy polsko-niemieckiej.

Jałowe okazały się także regionalne konstrukcje bezpieczeństwa, w rodzaju tzw. Małej Ententy (Czechosłowacja, Jugosławia, Rumunia), tak jak i francuskie zabiegi o przystąpienie do niej Polski. Suma wszystkich słabości tej konstrukcji regionalnej, jej antywęgierskie ostrze i czechosłowacka niechęć wobec Polski powstrzymywały Warszawę przed większym zaangażowaniem¹⁵. Środkowoeuropejski „minilateralizm” stanowił zresztą tylko drobną część ewentualnej odpowiedzi na problemy bezpieczeństwa II RP.

Polska polityka zagraniczna okresu międzywojennego musiała także zmagać się z niemilitarnymi wymiarami bezpieczeństwa zbiorowego, które w postaci przyjętej w traktacie wersalskim obniżały jej pozycję i bezpieczeństwo. Do szczególnie trudnych w tej perspektywie należały zagadnienia związane z ochroną mniejszości narodowych. Ich źródłem było – otwarcie dyskryminacyjne wobec Polski – porozumienie o ochronie mniejszości narodowych, rozumiane przez mocarstwa zachodnie jako cena za niepodległość Polski i jej kształt terytorialny (na Zachodzie). Dotyczyło ono jednak tych zamieszkujących terytorium RP, nie obejmując natomiast polskiej mniejszości w Niemczech. Nazywane „małym traktatem wersalskim”, stanowiło integralną część właściwego dokumentu. Polska, zmuszona do jego przyjęcia, została postawiona w sytuacji, gdzie zamieszkujące jej terytorium grupy mniejszościowe zyskały prawo kierowania skarg bezpośrednio do Rady Ligi Narodów.

Otwierało to drogę do międzynarodowych nacisków na Warszawę, obniżania jej prestiżu, wyprowadzania na forum wielostronne spraw należących do suwerennej jurysdykcji państwa polskiego, nie mówiąc o okazjach do działań pośrednich stron trzecich. Według obliczeń Mariusza Wołosa doprowadziło to w latach 1920–1934 (do chwili wypowiedzenia przez Warszawę kontrowersyjnego art. 12 traktatu – choć nie samej zasady ochrony mniejszości) do 318 skarg przeciwko Polsce¹⁶. Inny, choć z powyższym związany problem stanowiła kwestia wykorzystania mechanizmu LN

¹⁴ Co nie zmienia entuzjazmu, z jakim przyjęto w świecie porozumienia lokarneńskie. Ich twórcy otrzymali pokojową Nagrodę Nobla, a LN uznała je za godny naśladowania wzorzec bezpieczeństwa regionalnego.

¹⁵ Szerzej A. Essen, *Polska a Mała Ententa 1920–1934*, PWN, Warszawa–Kraków 1992.

¹⁶ Z tego 300 niemieckich, zob. M. Wołos, *Szkic o polskiej polityce zagranicznej w międzywojennym dwudziestolecu*, w: K. Persak, P. Machcewicz (red.), *Dwudziestolecie* (seria „Polski wiek XX”, t. 1), Muzeum Historii Polski, Bellona, Warszawa 2009, s. 209–210; także H. Chałupczak, *Poland's strategy to neutralize the German minority petitions at the League of Nations in the interwar period*, „Studies in Politics and Society” 2012, nr 9, s. 17–26.

dla stabilizacji polskich granic, uregulowania kwestii terytorialnych¹⁷ oraz ochrony suwerennych praw RP w Wolnym Mieście Gdańsku (powstałym w 1920 r. jako realizacja decyzji wersalskich). To ostatnie było autonomicznym organizmem quasi-państwowym silnie uzależnionym od Ligi Narodów oraz praw administracyjnych i gospodarczych posiadanych tam przez Polskę. Historia miasta, mozaika narodowościowa (z przewagą ludności niemieckojęzycznej), silna własna tożsamość, ścierające się interesy polski-niemieckie i gdańskie oraz niezwykle złożony stan prawny, stanowiły otwarte pole rywalizacji polsko-niemieckiej (z Ligą Narodów w tle) przez cały okres międzywojenny¹⁸.

W wypadku sporu polsko-litewskiego o przynależność Wileńszczyzny od Ligi Narodów Polska początkowo oczekiwała wsparcia w zapobieganiu ewentualnemu konfliktowi zbrojnemu, a po wydarzeniach z 1922 r. broniła ich skutecznie na forum międzynarodowym. Znacznie mniej efektywne okazały się natomiast zabiegi Warszawy i działania Ligi w sporze o polskie prawa gospodarcze w Kłajpedzie (zajętej przez Litwę w 1923 r.). LN odegrała także ważną rolę w regulacji polsko-niemieckiego sporu o Górny Śląsk, w sposób względnie korzystny dla Polski i mniejszości polskiej żyjącej po drugiej stronie granicy. Jej rozstrzygnięcia dotyczące spornej z Czechosłowacją Jaworzyny były jednak niekorzystne dla Warszawy¹⁹.

Bilans polskiej polityki w perspektywie bezpieczeństwa zbiorowego okresu międzywojennego pogarsza jej ostatni akord, czyli wybuch II wojny światowej z jej wszystkimi późniejszymi następstwami. Jednak działania państwa w ramach jego logiki normatywnej i instytucjonalnej ocenić należy jako pragmatyczne, aktywne i prowadzone bez złudzeń co do istniejących „warunków gry”. Ze strony Polski była ona ofensywna w odniesieniu do tworzenia zasad kierujących bezpieczeństwem międzynarodowym oraz defensywna tam, gdzie sama konstrukcja ówczesnego bezpieczeństwa zbiorowego wymuszała takie zachowania (kwestie narodowościowe i arbitrażowe). Ochrona granic, kwestie terytorialne, obrona przed skargami mniejszości, wykorzystywanie LN do deeskalacji konfliktów politycznych z sąsiadami czy też inicjatywy poszerzenia i uniwersalizacji norm stabilizujących stosunki międzypaństwowe, tworzą bilans polityki racjonalnej i nieuchylającej się od korzystania z istniejącego instrumentarium bezpieczeństwa zbiorowego. Udział w pracach organizacji promował też podmiotowość państwa polskiego i świadomość jego interesów wśród ówczesnych państw.

¹⁷ Szerzej Z.K. Cesarz, *Polska a Liga Narodów. Kwestie terytorialne w latach 1920–1925*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993.

¹⁸ S. Mikos, *Wolne Miasto Gdańsk a Liga Narodów*, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1979; E. Borowski, *Ewolucja stosunków polsko-gdańskich na tle orzecznictwa organów Ligi Narodów*, [s.n.], Wilno 1938; L. Ehrlich, *Gdańsk. Zagadnienia prawno-publiczne*, nakład i własność K. S. Jakubowskiego, Lwów 1926. Według obliczeń Stanisława Sierpowskiego w latach 1922–1933 Liga Narodów rozpatrywała 106 spraw spornych między Polską a Wolnym Miastem, zob. S. Sierpowski, *Polska w Lidze Narodów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, nr 12, s. 135.

¹⁹ J. Wiechowski, *Spór o Zaolzie 1918–1920 i 1938*, Agencja Wydawnicza Tor, Warszawa 1990.

W praktyce politycznej II RP spośród dwóch multilateralnych modeli budowy bezpieczeństwa preferowany był jednakże mechanizm zbiorowej (wzajemnej) obrony. Był on zgodny z zasadami Ligi Narodów i stanowił wówczas powszechną praktykę. Wobec systemu bezpieczeństwa zbiorowego – m.in. z uwagi na jego kształt, ograniczoną powszechność, niedojrzałość oraz realną politykę mocarstw, odwołujących się do jego uniwersalnych zasad, a i skoncentrowanych na własnych partykularnych interesach – polskie władze zachowywały daleko idący sceptycyzm²⁰. Z większymi nadziejami podchodzono więc do klasycznych i prostszych narzędzi polityki. Z polskiej perspektywy tak Liga Narodów, jak sojusze miały wspierać rozwój narodowego potencjału obronnego, zwłaszcza militarnego, i nie kępować samodzielności polityki zagranicznej. Kwestią odrębną jest, w jakim stopniu był to wynik przemyślanego wyboru i strategicznego planu, a w jakim następstwo okoliczności – sytuacji geopolitycznej Polski, jej ograniczonego potencjału i siły sprawczej na forum międzynarodowym.

Niemniej koncentracja na zwiększaniu własnej swobody działania, neutralizacji zagrożeń i rozbudowie zdolności wojskowych (na które przeznaczano duże kwoty budżetowe jak na możliwości młodego państwa) pozostawała stałym rysem polityki bezpieczeństwa Polski międzywojennej. Można także założyć, że widziano w tym pośrednią drogę do umacniania własnej pozycji w Lidze Narodów, w regionie, a także zwiększenia atrakcyjności jako potencjalnego sojusznika²¹. Część przyczyn takiego podejścia w polityce bezpieczeństwa miała zapewne charakter subiektywny. Należało do nich przekonanie zwłaszcza obozu piłsudczyków, że niepodległość i granice przyniosły Polsce nie LN i „niezłomni sojusznicy”, ale własny wysiłek zbrojny (co naturalnie zachęcało do dalszego umacniania autonomii decyzyjnej). Dochodziła do tego – pogłębiająca się z biegiem lat – nieufność co do woli i zdolności do działania ewentualnych partnerów (w tym Francji, pozostającej, mimo wszystko, sojusznikiem kluczowym) czy wreszcie fundamentalne dla ówczesnej polityki zagranicznej Polski założenie o konieczności zachowania „równego dystansu” wobec ZSRR i Niemiec i niedopuszczenia do wzajemnego zbliżenia obu tych rewizjonistycznych mocarstw²². Wspomniane założenie strategiczne było również konsekwencją uwarunkowań obiektywnych, takich jak: położenie („między Niemcami i Rosją” – mocarstwami o większym

²⁰ Uwaga ta wydaje się dość wyważona, np. w świetle relacji polskiego dyplomaty na temat pragmatycznej opinii marszałka Józefa Piłsudskiego, wskazującej dosadnie, w jak intymnym miejscu ma on Ligę Narodów oraz inicjatywy antywojenne powstające w jej duchu (Pakt Brianda–Kelloga), zob. A. Wysocki, *Tajemnice dyplomatycznego sejfu*, Książka i Wiedza, Warszawa 1974, s. 49–50.

²¹ Opinia o konieczności rozwoju własnego potencjału wojskowego była powszechna w społeczeństwie i wśród elit politycznych, acz nie zawsze towarzyszyło jej przekonanie – czego dowodem choćby *Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom* gen. Tadeusza Kutrzeby i Stefana Mossora (Pax, Warszawa 1987, oprac. P. Stawewski, M. Jabłonowski) – iż będzie to wystarczającą gwarancją bezpieczeństwa. Różnice w stanowiskach dotyczyły więc raczej wagi poszczególnych partnerów (zwłaszcza Francji), wobec której większy entuzjazm niż Piłsudski i jego obóz, traktujący ten związek jako „trudną konieczność”, wykazywał np. gen. Władysław Sikorski. Zob. R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Scholar, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2005, s. 321–331.

²² Szerzej M. Kornat, *Polityka równowagi 1934–1939*, Arcana, Kraków 2007.

od Polski potencjale, funkcjonującymi w poczuciu strat terytorialnych poniesionych na jej rzecz po I wojnie światowej) czy napięte relacje z większością sąsiadów, zwłaszcza wskutek wspomnianych konfliktów terytorialnych i problemów z mniejszościami narodowymi²³.

Zapewne właśnie ten ostatni czynnik najmocniej decydował o tym, że w okresie międzywojennym Polska (po fiasku planów federacyjnych Piłsudskiego) nie stała się trwale uczestnikiem żadnego regionalnego przymierza wielostronnego. Wartość takiego rozwiązania dostrzegano, co prawda, zarówno w kraju (koncepcja Międzymorza, zmierzająca do utworzenia bloku państw „pomiędzy Niemcami a Rosją/ZSRR”, czy też idea sojuszu bałtyckiego szczególnie żywa w okresie walk o polską granicę wschodnią), jak i za granicą („sondowanie” szans włączenia Polski do tzw. Małej Ententy przez Rumunię i Francję)²⁴. Materializację tych dążeń wykluczały wyjątkowo trudne w okresie międzywojennym relacje z uczestniczącą w „Małej Entencie” Czechosłowacją²⁵, a także Litwą (istotną w kontekście Międzymorza), z którą stosunki dyplomatyczne nawiązano w dramatycznych okolicznościach polskiego ultimatum dopiero w 1938 r. W takim porozumieniu Polska jako największe państwo regionu musiałaby pełnić funkcję lokalnego lidera, co przy jej słabości oraz trudnych relacjach polsko-niemieckich i polsko-sowieckich byłoby trudne.

W rezultacie Polska była zmuszona polegać na porozumieniach dwustronnych. Przez niemal cały okres międzywojenny oznaczało to utrzymywanie powiązań sojuszniczych z Francją i Rumunią²⁶. Zdecydowanie ważniejsze w kontekście polskich interesów bezpieczeństwa pozostawało przymierze z tą pierwszą, zapoczątkowane konwencją wojskową z 19 lutego 1921 r. (a później kilkakrotnie modyfikowane)²⁷. Zawierała ona zobowiązanie do wzajemnej pomocy na wypadek agresji niemieckiej. Bliski związek z największym (przynajmniej w pierwszych latach międzywojennych) mocarstwem na kontynencie mógł oferować solidne gwarancje bezpieczeństwa i stanowić fundament polskiej polityki w tym względzie. Faktycznie jednak przymierze to od samego początku miało charakter silnie asymetryczny (co wynikało z różnic potencjałów wojskowych i gospodarczych, często rozbieżnych interesów politycznych

²³ Por. M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939*, LTW, Warszawa 1998, s. 55–90, 131.

²⁴ T. Kośmider, *Stosunki wojskowe w międzywojennej Europie*, w: T. Kośmider, J. Ślipiec, J. Zuziak, *Europejska integracja militarna. Sojusze wojskowe XX wieku*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 57–59.

²⁵ O sojusz wojskowy z Czechosłowacją zabiegano – bez efektów, mimo życzliwości Francji – do 1926 r. Sprzyjały temu kręgi wojskowe w Pradze, ścierające się w tej kwestii niechętniej współpracy z polską czeskiej dyplomacji z jej szefem Edwardem Beneszem.

²⁶ W latach wojny polsko-bolszewickiej i walk o granice Polska zawierała efemeryczne sojusze i porozumienia polityczno-wojskowe z Łotwą (1919), Ukrainą (1919, 1920) i państwami bałtyckimi (Estonią, Litwą, Łotwą i Finlandią – 1920). Wysiłki w tej mierze na kierunku bałtyckim trwały do połowy lat 20.

²⁷ R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa w polskiej polityce zagranicznej*, w: idem (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 51–52; M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, op. cit., zvl. s. 61–63.

oraz odmiennej pozycji międzynarodowej obu państw). Pozwalało to Francji na zabiegi o uzależnienie Polski od jej wsparcia (np. umowy o zakupach broni i konieczności organizacji sił na wzór francuski, kredyty wojskowe), jak też stopniowe ograniczanie faktycznego zakresu własnych zobowiązań względem Polski. Dotyczyło to zwłaszcza czasu po konferencji w Locarno i francuskich koncepcji tzw. paktu wschodniego (odbieranego w Warszawie jako próba rozmycia francuskich gwarancji wojskowych) oraz późniejszej remilitaryzacji Nadrenii w 1936 r.²⁸

Uzupełnieniem przymierza polsko-francuskiego, ważnym w kontekście ochrony polskiej granicy wschodniej przed ZSRR, był sojusz z Rumunią, ustanowiony na mocy porozumienia z 3 marca 1921 r. (modyfikowanego i rozszerzanego w latach 1926 i 1931). W tym jednak wypadku sojusz, choćby z uwagi na częściowo rozbieżne interesy oraz obszary zainteresowania (Bałkany), jak i słabość militarną i polityczną obu partnerów (rumuńskie siły zbrojne były wówczas słabo zorganizowane i przestarzałe), okazał się mało użytecznym narzędziem, utrzymywanym w mocy w zasadzie głównie z uwagi na brak realnej alternatywy²⁹.

Od wczesnych lat 30. Polska, świadoma sytuacji geopolitycznej, zabiegała o zbliżenie z Wielką Brytanią. Było to jedno z istotniejszych wskazań pozostawionych przez marszałka Piłsudskiego szefowi dyplomacji Józefowi Beckowi. Bezpośrednio przed wybuchem II wojny światowej z inicjatywy brytyjskiej doprowadzono ostatecznie do zawarcia przymierza (25 sierpnia 1939 r.). Miało ono na celu przede wszystkim powstrzymanie Niemiec przed agresją na Polskę. Było to jednak wówczas już niemożliwe. Niezdolność (ale i brak woli) Wielkiej Brytanii (a także sojuszniczej Francji) do efektywnego udzielenia pomocy militarnej³⁰ napadniętej Polsce podkreśla tyleż pustkę tego spóźnionego gestu politycznego, co nadmiar nadziei pokładanej przez Warszawę w swoich sojuszach. Trzeciego września 1939 r. Francja i Wielka Brytania wypowiedziały wojnę III Rzeszy, radykalnie poszerzając tym lokalny kontekst konfliktu polsko-niemieckiego. Nie udzieliły jednak czynnej pomocy wojskowej broniącej się Polsce, a później nie były zainteresowane wprowadzeniem na forum Ligi Narodów polskiej skargi na agresję III Rzeszy.

²⁸ Szerzej: J. Ciałowicz, *Polsko-francuski sojusz wojskowy 1921–1939*, [s.n.], Warszawa 1939; M. Kor-nat, *Polska polityka zagraniczna 1932–1939*, <http://www.polska1918-89.pl/pdf/polska-polityka-zagraniczna-1932-1939,4356.pdf> (data dostępu: 3.07.2018). Polska też nie zawsze okazywała się w pełni lojalna – np. w zasadzie nie konsultując z Francją zawarcia paktu o nieagresji z Niemcami.

²⁹ J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1998, s. 48–50; W. Balcerak, *U źródeł sojuszu polsko-rumuńskiego*, „Mazowieckie Studia Humanistyczne” 2012, nr 1–2, s. 274–284; H. Walczak, *Sojusz z Rumunią w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1931*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008. Pewną wartość miała jednak życzliwa postawa władz Rumunii we wrześniu 1939 r., pomocna w ratowaniu substancji materialnej i ludzkiej armii i państwa na wychodźstwie.

³⁰ W. Dobrzycki, *Historia stosunków międzynarodowych 1815–1945*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, FSM, Warszawa 2003, s. 469–470.

* * *

W okresie międzywojennym w polskiej polityce bezpieczeństwa mechanizmy sojusznicze pełniły więc funkcję istotną, choć ostatecznie ich praktyczne znaczenie okazało się ograniczone. Stanowiąc miały przede wszystkim uzupełnienie wysiłków: wewnętrznych (rozbudowa armii) i dyplomatycznych (negocjacje traktatów o nieagresji) Polski na rzecz ochrony jej zachodnich i wschodnich granic (odpowiednio przed Niemcami i ZSRR – co ciekawe, w kontekście pozostałych spornych granic tego rodzaju środków nie rozwijano). Jak dowiodło doświadczenie 1939 r., żadne instrumenty wielostronne w sferze bezpieczeństwa nie były w stanie ochronić pokoju i polskiej niepodległości. Rozbiór Polski dokonany 17 września przez Niemcy i ZSRR stanowił także dowód słabości wewnętrznej państwa w pełnym spektrum jego struktur, a polityka zagraniczna i bezpieczeństwa nie stanowiły tu wyjątku. Doświadczenie to, a zwłaszcza szeroko rozpowszechnione w polskim społeczeństwie poczucie „sojuszniczej zdrady” we wrześniu 1939 r., umocnione później ustaleniami z Jałty, ukształtowało w polskiej myśli strategicznej tyleż nieufność wobec porozumień sojuszniczych, co – skądinąd zdrową – refleksję o potrzebie ciągłej analizy ich wiarygodności. Doświadczenie zbiorowego bezpieczeństwa nie zakorzeniło się poważniej w świadomości społecznej Polaków w okresie II Rzeczypospolitej. Nowe rozdanie w tej mierze, jakie po II wojnie światowej przyniosła Organizacja Narodów Zjednoczonych, mogło być przyjęte z zainteresowaniem – jako obietnica pokoju i wyciągnięcia wniosków z porażki Ligi Narodów.

Niesuwerenne sojusze, ONZ i obietnica KBWE. Lata 1945–1989

Wraz z końcem II wojny światowej okrojone terytorialnie i „przesunięte na Zachód”, wyniszczone sześćioletnią wojną i okupacją, uszczuplone ludnościowo państwo, po krótkim okresie przejściowym, w wyniku przymusu, niedemokratycznych procesów wewnętrznych oraz na mocy porozumień jałtańsko-poczdamskich stało się częścią strefy sowieckiej dominacji. Polska sprowadzona została do pozycji państwa formalnie niepodległego, ale w rzeczywistości niedecydującego o treści i kierunkach własnej polityki. Zmiana przebiegu granic państwowych (zyski terytorialne kosztem – podzielonych – Niemiec i straty na Wschodzie na rzecz ZSRR), bez traktatowych gwarancji nowych nabytków na Zachodzie skutkowałą obawami o trwałość takich rozwiązań. Wobec zimnowojennej rywalizacji Moskwy i Waszyngtonu oraz krystalizacji dwóch bloków polityczno-wojskowych Polska stawała się państwem frontowym. W sensie wojskowym położona na przedpolu możliwego konfliktu militarnego (konwencjonalnego i nuklearnego), była częścią ofensywnych planów strategicznych Układu Warszawskiego i jego ważnym zapleczem strategicznym. W sensie politycznym jej interesy stały się w pewnym stopniu zakładnikiem otwartej przez ponad 40 lat kwestii zjednoczenia Niemiec i co za tym idzie terytorialnego *status quo*.

Sowiecka protekcja polskich spraw, będąca dla Moskwy ochroną własnych interesów strategicznych i stanu posiadania w Europie, wymagała rozwinięcia dwu- i wielostronnych powiązań systemowych. Ich uzupełnieniem miały być porozumienia z Zachodem (bezpośrednie lub w ramach instytucji bezpieczeństwa zbiorowego) sankcjonujące powojenny układ terytorialny i obniżający napięcia międzyblokowe. Nastąpiło więc niejako odwrócenie logiki instytucjonalnej w polskiej polityce bezpieczeństwa. Odwrotnie bowiem niż w okresie II RP, wyjąwszy kwestię suwerenności, to mechanizmy bezpieczeństwa zbiorowego uzupełniać miały sojusze PRL, traktowane jako fundament bezpieczeństwa państwa – rozumianego głównie jako prewencja i obrona przed zagrożeniami przychodzącymi z Zachodu. Bezpośrednie gwarancje bezpieczeństwa i nienaruszalności granic miał przynieść w tym układzie – zdominowany przez Moskwę – wielostronny mechanizm obrony zbiorowej. Z kolei mechanizm bezpieczeństwa zbiorowego, obok wypracowania zasad pokojowej koegzystencji, redukcji konfliktów i zbrojeń czy osłabiania współpracy transatlantyckiej (oskarżeniami o naruszanie Karty Narodów Zjednoczonych) miał przede wszystkim zaspokajać indywidualne i blokowe interesy ZSRR.

Jako PRL Polska uczestniczyła w jednym sojuszu wielostronnym – Układzie Warszawskim (Układ o Przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej), utworzonym 14 maja 1955 r., oficjalnie w reakcji na modyfikację w 1954 r. traktatu brukselskiego (z 1948 r.) i decyzję o remilitaryzacji oraz akcesji RFN do NATO³¹. Pozornie analogiczny do obronnego przymierza Zachodu, faktycznie jednak Układ Warszawski stanowił jego „odbicie w krzywym zwierciadle”³². Formalnie pozostawał porozumieniem *stricte* obronnym, o nieukierunkowanym *casus foederis* (wszelka agresja na państwo członkowskie) i uznającym nadrzędność ustaleń KNZ w zakresie rozwiązywania sporów międzynarodowych. Miał tym samym stanowić silną – zważywszy na potencjał wojskowy uczestników (głównie ZSRR) i deklarowany charakter zobowiązań (obowiązek

³¹ Obok Polski w chwili zawiązania uczestniczyły w nim: ZSRR, Czechosłowacja, NRD, Węgry, Bułgaria, Rumunia, Albania (do 1968 r.). Polsce przypadła techniczna rola gospodarza spotkania założycielskiego i depozytariusza tego porozumienia. Kilka dekad później w miejscu podpisania Układu Warszawskiego wolna Polska gościła szereg spotkań wysokiego szczebla już jako członek NATO.

³² Wynikało to przede wszystkim z „papierowości” zapisów Układu, pełnej kontroli wewnętrznej sprawowanej przez ZSRR i braku partnerstwa relacji sojuszniczych – co różniło go od NATO. W istocie pierwotną intencją Moskwy nie było tworzenie trwałego sojuszu wojskowego ze swoimi (kontrolowanymi przecież w pełni) satelitami. W jakimś sensie komplikował on nawet tę kontrolę, poddając dodatkowym rytuałom politycznym bezpośrednie ingerencje w sprawy państw bloku komunistycznego. Polegał on jednak na stworzeniu faktów politycznych, pozwalających ZSRR – z powołaniem się na zasady ONZ – zażądać od Stanów Zjednoczonych równoczesnego rozwiązania obu sojuszy, tzn. realnego sojuszu państw zachodnich oraz politycznej „wymuszki”, jaką przez ponad dekadę od chwili powstania stanowił Układ Warszawski. Warto odnotować, że ZSRR podjął prace nad stworzeniem własnego sojuszu, po odrzuceniu przez NATO w 1954 r. jego aplikacji członkowskiej (dającej szansę rozłożenia go od środka) oraz fiasku sowieckich inicjatyw związanych z bezpieczeństwem zbiorowym – wspieranych przez Polskę, zob. szerzej R. Kupiecki, *Sila i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 28–29 i 271–272. Kontrolując sprawę wojskowe swoich satelitów, Moskwa przez wiele lat nieszczególnie przejmowała się też instytucjonalizacją tego sojuszu.

konsultacji i udzielenia pomocy, nie wyłączając zbrojnej) – gwarancję bezpieczeństwa i obrony przed ewentualną napaścią państw NATO³³. Procedury decyzyjne i strukturę organizacji cechowała jednak fasadowość, a wpływ satelitów na planowanie i decyzje był najwyżej marginalny. Sztab Zjednoczonych Sił Zbrojnych UW powołano dopiero w 1969 r., a ich statut przyjęto 10 lat później – czyli ćwierć wieku po powstaniu organizacji (!)³⁴. UW okazał się więc jednowymiarową strukturą wojskową, gdzie współpraca polityczna i konsultacje nie miały praktycznego znaczenia, a siły zbrojne członków podporządkowane były operacyjnie bezpośrednio dowództwu Armii Radzieckiej³⁵.

W świetle własnych planów stanowił on przy tym porozumienie ofensywne, służące wykorzystaniu potencjału państw satelickich w razie konfliktu z NATO. Udział w UW był też dla mniejszych sojuszników zwyczajnie kosztowny – także z uwagi na utrzymywanie na swoim terytorium radzieckich baz³⁶. Status nominalnej „drugiej siły militarnej Układu”³⁷ nie zmieniał sytuacji Polski, zależnej od ZSRR i pozbawionej głosu³⁸ w równym stopniu co pozostali uczestnicy. Pozwalał jednak niekiedy pełnić rolę „reprezentanta bloku” w relacjach zewnętrznych, np. w międzynarodowych komisjach rozjemczych czy siłach pokojowych – funkcjonujących pod auspicjami ONZ i w przestrzeni bezpieczeństwa zbiorowego.

Układ Warszawski był też instrumentem utrzymywania jedności politycznej i ideologicznej bloku, co w wypadku odejścia od bieżącej linii Moskwy lub zagrożenia wewnętrznego dla stabilności rządów lokalnej partii komunistycznej groziło „braterską pomocą ze strony sojuszników”. Nieprzypadkowo więc jedyną wspólną operacją wojskową przeprowadzoną przez państwa UW (z wyłączeniem Rumunii) była – tzw. Operacja Dunaj: interwencja w Czechosłowacji w 1968 r., w celu utrzymania jedności bloku³⁹. Do sowieckich interwencji wojskowych doszło dodatkowo

³³ Można też przyjąć, że obawa o nienaruszalność granicy zachodniej i integralność terytorialną, gwarantowaną rzekomo głównie przez uczestnictwo w UW i przymierze z ZSRR, stanowiła dodatkowy czynnik uzależniający od niego, zob. J.M. Nowak, *Od hegemonii do agonii. Upadek Układu Warszawskiego – polska perspektywa*, Bellona, Warszawa 2011, s. 32.

³⁴ Wcześniej funkcję tę pełnił X Zarząd Sztabu Generalnego Armii Radzieckiej, z akredytowanymi przy nim oficerami łącznikowymi armii państw satelickich. Szerzej R. Kałużny, *Układ Warszawski 1955–1991*, „Zeszyty Naukowe WSO WL” 2008, nr 1, s. 190–191.

³⁵ R. Kupiecki, *Siła i solidarność...*, op. cit., s. 28–29.

³⁶ Szerzej V. Mastny, M. Byrne (red.), *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact 1955–1991*, Central European University Press, Budapest–New York 2005.

³⁷ Co w swoich dokumentach stwierdzało również NATO. Szerzej R. Kupiecki, *NATO wobec wydarzeń Października 1956 roku w Polsce*, w: J. Rowiński (red.), *Polski Październik 1956 w polityce światowej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006, s. 278. Zob. także A. Paczkowski, *Wojsko Polskie w Układzie Warszawskim. Od marzeń o polskim froncie do rzeczywistości stanu wojennego*, „Zeszyty Historyczne” 2007, nr 161, s. 146–162.

³⁸ W odniesieniu do działalności na forach organizacji międzynarodowych powinniśmy raczej mówić o posiadaniu głosu w ramach ściśle rozdanych ról i „podziału pracy” między poszczególne państwa komunistyczne – koordynowanego przez dyplomatów sowieckich.

³⁹ L. Pajórek, *Polska a Praska Wiosna*, „Egros”, Wojskowy Instytut Historyczny AON, Warszawa 1998. Interwencja UW w reakcji na Praską Wiosnę w 1968 r. pozwala nawet postawić pytanie, czy po jej

w NRD oraz na Węgrzech, a ich groźba wisiała nad Polską w czasie październikowej odwilży 1956 r. i schyłku „karnawału Solidarności” w 1981 r.

Wskazywane już uwarunkowania powodowały udział Polski „lubelskiej”, przed utworzeniem Układu Warszawskiego, w sojuszach z innymi państwami socjalistycznymi. Ich pierwszą serię zawiązano w latach 1945–1949, inicjując to układem z ZSRR z 25 kwietnia 1945 r. (formalizującym jedynie powiązania funkcjonujące od powstania manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego w lipcu 1944 r.)⁴⁰. Z wyraźnym wsparciem Moskwy zawieranie porozumień dwustronnych było zwyczajową praktyką państw bloku komunistycznego. Część polskich dokumentów, zwłaszcza traktaty o przyjaźni z ZSRR i Czechosłowacją (oraz tzw. układ zgorzelecki z NRD z 1950 r., pozbawiony jednak zobowiązań do zbiorowej obrony i *casus foederis*), miała stanowić dodatkową gwarancję nowych polskich granic na Zachodzie. Świadczy o tym zdefiniowanie w nich *casus foederis* jako „wciągnięcie w działania zbrojne z Niemcami, które wznowiłyby swoją politykę agresji”⁴¹. Przed wszystkim jednak służyły one umocnieniu pozycji władz komunistycznych i wprowadzanych przez nie zmian ustrojowych w państwach tzw. demokracji ludowej oraz ich wewnątrzblokowej więzi. Znaczenie tych traktatów po utworzeniu Układu Warszawskiego spadło, a ich odnowienie w latach 1965–1970 (w związku z wygaśnięciem poprzednich umów) stanowiło już tylko polityczny rytuał oraz podkreślenie trwałości sowieckiej dominacji nad państwami satelickimi⁴². Trudno w nich doszukiwać się suwerennych prób zwiększenia autonomii względem Moskwy.

Niemal wszystkie państwa należą do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Dlatego patrząc na politykę zagraniczną większości państw przez pryzmat umów międzynarodowych, mamy z grubsza rzecz biorąc, dwa tory po których toczy się ta polityka. Karta Narodów Zjednoczonych wyznacza jeden z tych torów. Drugi jest dziełem umów sojuszniczych podpisanych przez państwo

przeprowadzeniu Układ pozostawał w ogóle sojuszem, skoro wykorzystano go do akcji zbrojnej przeciw jednemu z uczestników, co trudno pogodzić ze zobowiązaniem do zbiorowej obrony w ramach przymierza.

⁴⁰ Były to kolejno układy o przyjaźni i pomocy wzajemnej z ZSRR (25.04.1945), Czechosłowacją (10.03.1947), Jugosławią (18.03.1946; wypowiedziany w 1949), Bułgarią (29.05.1948), Węgrami (18.06.1948), Rumunią (26.01.1949). Szerzej W. Materski, *Dyplomacja Polski lubelskiej. Lipiec 1944 – marzec 1947*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Oficyna Wydawnicza RytmWarszawa 2007. Solidne studium, z zastrzeżeniem ówczesnych warunków cenzury, zob. J. Tyranowski, *Traktaty sojusznicze Polski Ludowej*, Książka i Wiedza, Warszawa 1972.

⁴¹ *Układ o przyjaźni i wzajemnej pomocy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką*, 10.03.1947, art. 3.

⁴² Świadczyło o tym choćby samo zawarcie traktatu z NRD jako członkiem bloku wschodniego, szerszy zakres przedmiotowy porozumień (m.in. odwołujący się do współpracy w ramach UW i RWPG oraz przewidujący współpracę w zakresie kultury i oświaty), jak i rezygnacja w części umów z definiowania ewentualnego przeciwnika przy formułowaniu *casus foederis* (w układach z ZSRR, Czechosłowacją i NRD nadal wskazywano w roli agresora RFN). Traktaty zawarto zaś kolejno z ZSRR (8.04.1965), Czechosłowacją (1.03.1967), NRD (15.03.1967), Bułgarią (6.04.1967), Węgrami (16.05.1968), Rumunią (12.11.1970). J. Zając, R. Zięba, *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 123–125.

– pisał u schyłku lat 50. XX w. Krzysztof Skubiszewski⁴³. W polityce bezpieczeństwa PRL, w stosunku do lat II RP, zasadniczej zamianie uległa jednak, jak wspomniano, wzajemna relacja kolektywnej obrony i bezpieczeństwa zbiorowego i ten ostatni mechanizm stał się komplementarny względem sojuszy, a nie odwrotnie. W warunkach sowieckiej dominacji i wasalizacji Polski zniknąć musiała perspektywa autonomii narodowej polityki, a rozwiązania prawne i instytucjonalne w ramach zbiorowego bezpieczeństwa wspartego na ONZ odgrywały drugorzędną rolę. Role państw satelickich były tu ściśle rozpisane i nadzorowane przez Moskwę, nieczęsto pojawiało się w nich miejsce na działania własne, interpretowane jako blokowa niesubordynacja. Dla Polski istotne jednak były te składniki zbiorowego bezpieczeństwa, które sprzyjały stabilizacji stosunków międzynarodowych – w tym poprzez redukcję zagrożenia niemieckiego oraz ryzyka wybuchu konfliktu zbrojnego i wypracowywanie norm postępowania państw. Zabiegi o zapewnienie nienaruszalności granic, wynikające z polskiego interesu, nieuchronnie jednak w logice polityki tego okresu były powiązane z zabezpieczeniem integralności terytorialnej strefy sowieckiej dominacji. Rozdzielenie tych dwóch kwestii jako kategorii politycznych i prawnych stało się możliwe dopiero po 1989 r.

Historia polskiego udziału w ONZ zaczęła się od „pustego krzesła” na konferencji założycielskiej w San Francisco (kwiecień–czerwiec 1945). Do jej prac nie dopuszczono bowiem ani przedstawicieli rządu w Londynie (wskutek sprzeciwu Józefa Stalina), ani też podporządkowanego Moskwie rządu tymczasowego (sprzeciw mocarstw zachodnich). Ostatecznie więc Polska nie podpisała Karty Narodów Zjednoczonych wraz z innymi pierwotnymi sygnatariuszami 26 czerwca 1945 r. Uczyniła to, zachowując status założyciela, dopiero po uznaniu przez mocarstwa zachodnie rządu w Polsce w październiku tego roku. Postawa Warszawy w pierwszej dekadzie działalności ONZ ograniczała się w zasadzie do imitowania stanowiska ZSRR, głównie w sprawach bezpieczeństwa (w tym rozbrojenia atomowego), odbiegając od tego zachowania jedynie wskutek „rzadkich pomyłek” podczas głosowań⁴⁴. Polska poparła m.in. stanowisko ZSRR wobec wojny w Korei, oskarżając Seul – wbrew faktom, za to w zgodzie z ideologiczną wykładnią obozu komunistycznego – o agresję na północnego sąsiada. Systematycznie krytykowała także interwencję wojskową pod flagą ONZ na Półwyspie Koreańskim.

⁴³ K. Skubiszewski, *Umowy sojusznicze Polski a Karta Narodów Zjednoczonych*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959, nr 3, s. 1. Autor w swojej analizie dochodził do wniosku, iż realizują one indywidualną lub zbiorową samoobronę zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych (zwłaszcza jej art. 51), s. 16.

⁴⁴ J. Tebinka, *Uzależnienie czy suwerenność? Odwilż październikowa w dyplomacji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1956–1961*, Wydawnictwo Neriton, Instytut Historii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010, s. 274. Szerzej nt. pierwszego okresu prac Polski w ONZ zob. W. Materski, op. cit., s. 315–338. Inne oceny początków prac Polski w ONZ zob. S. Parzymies, *Polska w ONZ*, w: M. Pietraś, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Rola Organizacji Narodów Zjednoczonych w kształtowaniu ładu międzynarodowego*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2017, s. 239. Autor dostrzega, iż „przynależność przez 44 z 70 lat członkostwa w ONZ do bloku wschodniego powodowała, że często, tak jak w przypadku praw człowieka, czy zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów, jej poparcie dla tych zasad miało charakter propagandowy” (s. 240).

Po 1956 r. można jednak mówić – w logice współpracy blokowej – o śladach działania dyplomacji PRL zgodnej z interesami narodowymi. Świadczyło o tym stopniowe poszerzanie udziału w organizacjach wyspecjalizowanych ONZ oraz kontaktów z państwami spoza bloku. Szczególnie uważnie podchodzono do kwestii granicy zachodniej, zwalczając wszelkie aluzje i formalne zapisy w dokumentach sugerujące niemieckie pochodzenie tzw. ziem odzyskanych. Polska głosowała w dużej dyscyplinie razem z ZSRR i innymi państwami komunistycznymi⁴⁵, uprzednio uzgadniając stanowisko i zakres własnej aktywności (w ramach swoistego podziału ról między satelitów Moskwy). Miała przy tym pewien kapitał sympatii u państw zachodnich, pozwalający na symboliczne (poprzez tzw. pokazywanie flagi) poszerzanie suwerennego udziału w organizacji, np. poprzez wybór na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, gdzie była „cieniem” ZSRR (czterokrotnie w okresie PRL – 1946–1947, 1960, 1970–1971, 1982–1983) czy zapewnienie polskiemu kandydatowi miejsca w Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości (przez cały okres PRL). Od 1957 do 1965 r. Polska brała udział w pracach Komisji Rozbrojeniowej ONZ, a od 1961 r. Konferencji Rozbrojeniowej.

Często powtarzana w polskiej literaturze naukowej powstałej po 1989 r. opinia na temat wysokiej aktywności PRL w pracach ONZ, jej przywiązaniu do zasad Karty, niepodzielności pokoju, pokojowego rozstrzygania sporów oraz szczególnego zainteresowania sprawami bezpieczeństwa i rozbrojenia⁴⁶ (świadomie lub nie) zdradza podobieństwa do oficjalnej propagandy Polski Ludowej, przeceniając tak aktywność, jak i wagę stanowiska prezentowanego w ONZ. Interpretując bowiem rzetelnie polską aktywność w tej organizacji, trzeba wziąć pod uwagę jej konteksty. Dwa z nich mają fundamentalne znaczenie.

Pierwszy to brak suwerenności państwa w tym okresie. Nie przesądzał on o braku woli czy możliwości podejmowania prób działania zgodnego z narodowymi interesami bezpieczeństwa. Stawiał wszelako pytanie o ośrodek decyzyjny dokonujący ich formułowania oraz percepcję na Zachodzie motywów podejmowanych działań. Stąd wynikały realne zagrożenia wojskowe dla PRL, gdyż Polska jako część sowieckiej maszyny wojskowej w wypadku konfliktu zbrojnego poniosłaby wszelkie wynikające z tego konsekwencje (obie strony planowały użycie broni jądrowej na polskim terytorium). Zatem system bezpieczeństwa zbiorowego pozostawał w interesie Polski tak długo, jak długo był w stanie ten konflikt powstrzymać.

⁴⁵ Jedynym przypadkiem wyłamania się Polski z dyscypliny obowiązującej państwa komunistyczne było wstrzymanie się od głosu w sprawie rezolucji dotyczącej misji obserwacyjnej na Węgrzech (listopad 1956 – po stłumieniu przez Sowieców powstania w Budapeszcie).

⁴⁶ Wzorcowy przykład zob. G. Labuda, W. Michowicz (red.), *Historia dyplomacji polskiej X–XX w.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 598–599. Niewątpliwie problematyka ta zasługuje na ponowne całościowe przebadanie na podstawie dostępnych – polskich i obcych – źródeł archiwalnych. Krótki bilans inicjatyw pokojowych Polski w ONZ: L. Łukaszuk, *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Polska w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1998, s. 53–57.

Drugi ze wspomnianych kontekstów dotyczy realnego znaczenia „polskich inicjatyw” dla stosunków Wschód–Zachód, sytuacji wojskowej w Europie i bezpieczeństwa państwa. Mając na względzie wspomniane wyżej kwestie, polską aktywność postrzegać trzeba przez pryzmat interesów bloku sowieckiego. W tym świetle kluczowe wydaje się krytyczne podejście do tzw. Planu Rapackiego – powszechnie traktowanego przez polskich badaczy jako najważniejsza inicjatywa PRL w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego. Została ona zgłoszona 2 października 1957 r. przez ówczesnego szefa dyplomacji PRL na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ⁴⁷. Wyjąwszy jego szczytne ogólne przesłanki (ograniczenie wyścigu zbrojeń, rozbrojenie i dialog Wschód–Zachód, denuklearyzacja Niemiec), osadzenie w zasadach bezpieczeństwa zbiorowego, sowiecką inspirację i zgodność ze strategicznym celem ZSRR: „wypchnięcie” USA (i ich uzbrojenia) z Europy, kluczowe wydaje się pytanie, czy w polskim interesie leżało naruszenie (prawda, że tworzącej zagrożenia) międzyblokowej równowagi sił (sowiecka przewaga konwencjonalna wyrównywana obecnością amerykańskiej broni jądrowej w Niemczech)? Realizacja wojskowej części planu tworzyłaby bowiem lokalnie źródło przewagi konwencjonalnej ZSRR i Układu Warszawskiego nad NATO, nie równoważonej – jak przed ewentualnym wdrożeniem planu – obecnością amerykańskiej taktycznej broni jądrowej w Niemczech. Rosłaby przecież wówczas pokusa jakościowego oraz ilościowego kompensowania słabości odstraszenia NATO. Polska – jako potencjalny teatr działań wojennych – nie pozostawałaby więc mniej narażona na konsekwencje możliwego konfliktu. Co więcej, ZSRR zyskałby większą swobodę operacyjną w Europie Środkowej, zachęcającą z jednej strony do bardziej agresywnych działań, a z drugiej zmniejszającą poczucie bezpieczeństwa strony przeciwnej. W efekcie rosłoby ryzyko konfliktu, a wraz z tym malało realne bezpieczeństwo Polski⁴⁸.

Interesującym i trwałym rysem polityki bezpieczeństwa PRL wpisanym w mechanizmy bezpieczeństwa zbiorowego był udział Ludowego Wojska Polskiego w misjach i operacjach pokojowych ONZ⁴⁹. Rola Polski jako przedstawiciela bloku

⁴⁷ Plan zakładał stworzenie strefy wolnej od broni atomowej na terytoriach obu państw niemieckich, Polski i Czechosłowacji (zakaz produkcji, przechowywania i wykorzystywania tej broni). Choć – mimo modyfikacji – ostatecznie został odrzucony, to jego trwałym śladem była rozwijana następnie idea stref bezatomowych. Nawiązywał również do niego tzw. Plan Gomułki (1960 – zamrożenie zbrojeń nuklearnych w Europie) oraz tzw. Plan Jaruzelskiego (1987 – redukcja zbrojeń i budowa zaufania w Europie Środkowej, *de facto* sygnalizująca także niewydolność bloku komunistycznego, niewytrzymującego tempa i kosztów wyścigu zbrojeń). Szerzej T. Łoś-Nowak (red.), *Plan Rapackiego a bezpieczeństwo europejskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1991.

⁴⁸ Hipoteza, że chodziło o zniwelowanie groźby wczesnego ataku nuklearnego NATO na polskim przedpolu, by utrudnić ruchy wojsk sowieckich, wydaje się mało wiarygodna (z uwagi na opcje alternatywne spoza terenu objętego Planem), zob. A. Skrzypek, *Dyplomatyczne dzieje PRL w latach 1956–1989*, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztor, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa–Pułtusk 2010, s. 49. Bardziej prawdopodobna wydaje się intencja zapobieżenia dyskutowanej wówczas w NATO nuklearyzacji Niemiec Zachodnich.

⁴⁹ Szerzej G. Ciechanowski, *Operacje pokojowe ONZ w XX wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

komunistycznego była zwielokrotniona faktem nieobecności w tych działaniach ZSRR oraz instytucjonalnej absencji Układu Warszawskiego (podobnie jak USA i NATO, z uwagi na ryzyko wybuchu konfliktu zbrojnego w razie bezpośrednich zatargów międzyblokowych w toku działań pokojowych). Tworzyło to szansę dla Polski zdobywania specyficznych doświadczeń operacyjnych, wiedzy (wywiadowczej) o obszarach konfliktogennych oraz promocji swego zaangażowania na rzecz międzynarodowego pokoju. Co ważne, choć nieczęsto się o tym wspomina, nakłady na takie działania (ludzie i sprzęt) – refundowane przez organizację w „twardej walucie” i przy korzystnych przelicznikach – stanowiły faktycznie istotne źródło dochodów państwa i sił zbrojnych, a także kadry oficerskiej uczestniczącej w misjach. W okresie zimnej wojny Polska była więc jednym z największych uczestników operacji pokojowych ONZ i innych działań realizowanych „w duchu bezpieczeństwa zbiorowego” (po zakończeniu zimnej wojny, ze wspomnianych powodów finansowych, rolę tę przejęły państwa trzeciego świata)⁵⁰.

W połowie lat 70. zmaterializowała się także inicjatywa regionalnego bezpieczeństwa zbiorowego. Wiązała się one ze zwołaniem ogólnoeuropejskiej konferencji (z udziałem obu supermocarstw) poświęconej podstawom relacji międzyblokowych. Obok intencji obniżania napięć i wypracowania zasad pokojowej koegzystencji w tle tej inicjatywy krył się iście makiaweliczny plan Leonida Breżniewa⁵¹. W takich ramach sytuowano również powstałą w 1975 r. Konferencję Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która dla Moskwy nie oznaczała porzucenia wojny ideologicznej, lecz otwarcie nowego frontu konfrontacji z Zachodem na warunkach korzystniejszych dla świata komunistycznego⁵².

⁵⁰ Działalność tę zainicjowano w 1953 r. udziałem w Komisji Nadzorczej Państw Neutralnych w Korei (trwającej do dziś w zmienionych warunkach jej wykonywania). Podobną aktywność prowadzono od 1954 r. do połowy lat 70. w Indochinach (Wietnam, Laos, Kambodża) oraz w Nigerii (1968–1970). Jednostki polskie oraz obserwatorzy wojskowi w składzie sił ONZ działali też w ramach operacji UNEF II (Egipt/Izrael 1973–1979), UNDOF (Izrael/Syria 1974–2010), UNIIMOG (Iran/Irak 1988–1991), UNTAG (Namibia 1989–1990), UNGOMAP (Afganistan/Pakistan 1988–1990). Szerzej zob. F. Gągor, K. Paszkowski, *Międzynarodowe operacje pokojowe w doktrynie obronnej RP*, A. Marszałek, Toruń 1999.

⁵¹ Utrwalenie współpracy z Zachodem miało bowiem uczynić „wolny świat” bardziej podatnym na sowieckie oddziaływanie i pogłębić podziały wśród państw zachodnich w następstwie otwartych dyskusji w państwach demokratycznych na temat interpretacji celów ZSRR, zwiększających różnice stanowisk w NATO i utrudniających mu wypracowanie jednolitej polityki. Łagodniejsza retoryka pokojowej koegzystencji oraz polityczne gesty wykonywane wobec różnych stolic miały z kolei zapobiegać wzrostowi poczucia zagrożenia, umacniać nastroje pacyfistyczne, różnicować zachowania państw zachodnich i obniżyć społeczne poparcie dla ich wysiłku obronnego. Szerzej R. Kupiecki, *Siła i solidarność...*, op. cit., s. 268–272.

⁵² Niemiecki badacz Michael Ploetz odtworzył na podstawie archiwaliów b. NRD rozumowanie Kremla dotyczące pokojowego współistnienia, traktowanego przez Moskwę jako forma walki klasowej, w sytuacji gdy wojna nuklearna była nie do zaakceptowania z uwagi na spodziewane zniszczenia. Takie podejście miało prowadzić do moralnego rozbrojenia przeciwnika i zmniejszenia poparcia dla NATO. M. Ploetz, *NATO and the Warsaw Treaty Organisation at the time of euromissiles crisis, 1975 to 1985*, w: G. Schmidt (red.), *A History of NATO. The First Fifty Years*, t. 2, Palgrave, New York 2001, s. 212–213.

W stosunkach między obydwooma blokami polityczno-wojskowymi klimat odprężenia przełomu lat 60. i 70. (rozszerzanie kontaktów Wschód–Zachód, wzajemne uznanie przez oba państwa niemieckie, nawiązanie przez RFN stosunków dyplomatycznych z państwami komunistycznymi) sprzyjał powrotowi do idei zwołania konferencji pan-europejskiej. ZSRR i jego satelici zabiegali o to już od lat 50., widząc w tym drogę do usankcjonowania politycznego *status quo* w Europie. Złożyło się na to szereg propozycji – w tym zgłoszonych przez Polskę⁵³ – dotyczących wkomponowania w stosunki Wschód–Zachód instrumentarium bezpieczeństwa zbiorowego (pod hasłem równego i możliwego do zweryfikowania bezpieczeństwa dla wszystkich). Przez długie lata postrzegano to na Zachodzie – nie bez racji – jako próbę negocjowania sensu istnienia NATO i skutecznego wyeliminowania amerykańskiej obecności wojskowej z Europy.

Ostatecznie, wbrew intencjom zorientowanego na bezpieczeństwo militarne ZSRR, długotrwałe rokowania przygotowawcze objęły także polityczne kwestie współpracy gospodarczej i praw człowieka. Jeśli więc nawet – na co zwracała uwagę część zachodnich krytyków – konstatacja, że Zachód utwierdził w Helsinkach jałtański podział Europy, była oparta na racjonalnych przesłankach (faktyczna legitymizacja reżimów komunistycznych w Europie Wschodniej i strefy sowieckich wpływów), to długofalowo efekt KBWE faktycznie podważał sowieckie panowanie na obszarze „imperium zewnętrzne”. Dla Polski korzystną przesłanką w sprawie granic zachodnich były zapisy Aktu Końcowego mówiące o nienaruszalności granic w Europie (choć nie o ich uznaniu prawnomiędzynarodowym)⁵⁴.

Akt helsiński wprowadził do stosunków Wschód–Zachód problematykę praw człowieka, relacji międzyludzkich i wymiany osobowej. Częścią polityki bezpieczeństwa stała się kwestia, czy rządy państw (komunistycznych) mają prawo do korzystania ze swoich suwerennych uprawnień w zakresie obrony kosztem ograniczania praw własnych obywateli. Wymusiło to również na komunistach uznanie, iż także wewnętrzne funkcjonowanie państw może stać się przedmiotem uzasadnionego zainteresowania stron trzecich jako źródło zagrożenia pokoju, umożliwiając Zachodowi publiczne i formalne występowanie przeciwko naruszaniu wolności obywatelskich w państwach sowieckiego „imperium zewnętrznego”⁵⁵.

⁵³ W wystąpieniu ministra Rapackiego na sesji ZO ONZ w grudniu 1964 r. Inne inicjatywy omawia A.D. Rotfeld (red.), *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie 1973–1983*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1983, s. 52–54. Także W. Malendowski, *Europejskie bezpieczeństwo zbiorowe w polskiej polityce zagranicznej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1983.

⁵⁴ Zob. W. Jarząbek (red.), *PRL w politycznych strukturach Układu Warszawskiego w latach 1955–1980*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008, s. 71–76.

⁵⁵ W Akcie Helsińskim znalazły się również podstawy rozwoju tzw. środków budowy zaufania i bezpieczeństwa w sferze wojskowej, sprzyjających większej przewidywalności sytuacji militarnej w Europie. Dekadę później postanowienia tzw. dokumentu sztokholmskiego z 1986 r. wprowadziły do relacji między obydwooma blokami pionierskie, choć jeszcze dość ograniczone wówczas reguły przejrzystości sytuacji militarnej, wzajemnej notyfikacji o uzgodnionych rodzajach działalności wojskowej czy też wymiany informacji w pokrewnych sprawach, zob. J.J. Maresca, *To Helsinki. The Conference of Security and Cooperation*

ZSRR bagatelizował wtedy praktyczne znaczenie swoich ustępstw w kwestii praw człowieka. Stosunkowo szybko został zmuszony do przyjęcia politycznej konfrontacji zorientowanej na kwestie podstawowych wolności. Okazją do niej stały się wydarzenia w państwach bloku komunistycznego, gdzie społeczeństwa upomniały się o swoje prawa, które Sowietom wydawały się jedynie niemającymi żadnego znaczenia zapisami na papierze. Niemniej problematyka ta weszła na stałe do dialogu Wschód–Zachód. Dało to o sobie znać m.in. po sowieckiej interwencji w Afganistanie (1979–1989) oraz wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce (1981–1983). Już wcześniej jednak demokratyczna opozycja w PRL⁵⁶ i Czechosłowacji odwoływała się w swojej działalności do zapisów Aktu helsińskiego. Podważenie wewnętrznej legitymizacji reżimów komunistycznych w państwach Europy Środkowej stało się niewątpliwie jednym z efektów ubocznych procesu KBWE.

* * *

Sojusze PRL, a zwłaszcza Układ Warszawski stanowiący oś polityki bezpieczeństwa państwa, bardziej niż realizacji narodowych interesów służyły utrzymaniu państwa w podległości względem ZSRR. Jedynie w ograniczonym stopniu umacniały jego bezpieczeństwo, integralność terytorialną i nienaruszalność granic. Choć takie cele stawiano też partycypacji w mechanizmie bezpieczeństwa zbiorowego ONZ, to Polska była tu częścią systemu koordynacji działań i podziału pracy państw bloku wschodniego. W tych ramach trudno mówić o suwerennych zachowaniach, choć należy odnotować jej aktywność w sferze utrwalania i rozwoju prawa międzynarodowego, udział przedstawicieli w pracach licznych gremiów ONZ-owskich oraz wkład w operacje pokojowe. Dorobek ten okazał się pożyteczny po 1989 r. w toku zabiegów o członkostwo w zachodnich strukturach integracyjnych. Na tym tle z biegiem lat rosła rola KBWE jako tyleż platformy dialogu Wschód–Zachód, co źródła norm sprzyjających wewnętrznej erozji reżimów komunistycznych, zwłaszcza na tle kwestii praw i wolności obywatelskich. „Efekt KBWE”, choć rozłożony w czasie, okazał się tym samym bardzo istotny w perspektywie roku 1989.

Sojusz z wyboru i iluzja bezpieczeństwa zbiorowego. Lata 1989–2018

Wraz z końcem zimnej wojny dokonała się trzecia w ciągu stu lat niepodległości zasadnicza zmiana uwarunkowań bezpieczeństwa Polski – tym razem korzystna. Rozpad bloku wschodniego i wkrótce także ZSRR umożliwił Polsce odrzucenie statusu satelickiego i prowadzenie suwerennej polityki stopniowego zbliżania się

in Europe 1973–1975, Duke University Press, Durham 1985. Szerzej Z. Lachowski, *Confidence and Security Building Measures in the New Europe*, SIPRI Research Report 2004, nr 18.

⁵⁶ Zob. np. J.J. Lipski, *KOR: Komitet Obrony Robotników – Komitet Samoobrony Społecznej, Wokół Nas*: Głos Śląsko-Dąbrowski, Gliwice 1988, s. 25.

z Zachodem i jego instytucjami bezpieczeństwa. Stosunkowo szybkie traktatowe uregulowanie stosunków z Niemcami, w tym ostateczne prawne zamknięcie kwestii granicy zachodniej⁵⁷, pozwalało zdjąć to zagadnienie z agendy polskiej polityki bezpieczeństwa. W ramach wychodzenia z politycznej zależności od ZSRR Polska należała do inicjatorów rozwiązania Układu Warszawskiego, co ostatecznie nastąpiło w lipcu 1991 r. Proces zmian był realizowany stopniowo – bez prowokowania Moskwy utrzymującej swoje wojska na polskim terytorium aż do 1993 r. i w poczuciu niegotowości Zachodu do przedstawienia szybkiej oferty integracyjnej nowym demokracjom na wschodzie Europy⁵⁸.

Zmiany te oznaczały jednak swoisty powrót fatum z lat II RP, gdy przy stabilnym Zachodzie i neoimperialnej Rosji – sukcesorze ZSRR na Wschodzie – w Europie Środkowej powstawała „próżnia bezpieczeństwa”. W Polsce po rozwiązaniu Układu Warszawskiego zapanowała zgoda, że problem ten należy rozwiązać przez integrację ze strukturami zachodnimi, w tym z NATO. Wszelkie pojawiające się w debacie opcje alternatywne – próba prowadzenia polityki neutralności i niezaangażowania, oparcia się na regionalnym systemie bezpieczeństwa zbiorowego na bazie KBWE (przekształconej w 1994 r. w OBWE), stworzenia subregionalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego lub sojuszu Europy Środkowej (np. z wykorzystaniem Grupy Wyszehradzkiej, utworzonej – wówczas jako Trójkąt – jeszcze w lutym 1991 r.), utrzymania w jakiejś formie powiązań z ZSRR/Rosją lub niepełnego członkostwa w NATO – szybko uznano za nieefektywne narzędzia budowy trwałych podstaw polskiej niepodległości, nienaruszalności granic i bezpieczeństwa⁵⁹. Społeczeństwo i politycy, w zdecydowanej większości świadomi wyzwań transformacji, nie starali się – wzorem międzywojnia – koncentrować jedynie na rozwoju własnych zdolności. Uznali bowiem wartość współpracy międzynarodowej w tym względzie, zrozumieli strategiczną wagę integracji z Zachodem oraz potrzebę reform wewnętrznych.

W dążeniu do członkostwa w NATO⁶⁰ rzecz nie szła wyłącznie o uczestnictwo w zbiorowej obronie – choć gwarancje bezpieczeństwa były tu wyborem strategicznym.

⁵⁷ M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtysiak (red.), *Konferencja dwa plus cztery 1990. Aspekty polskie*, Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018.

⁵⁸ Ewolucja polityki bezpieczeństwa w tym okresie zob. K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997.

⁵⁹ Szerzej: R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 71–77; R. Fawn, *Regionalne bezpieczeństwo i regionalne stosunki*, w: S.P. Ramet (red.), *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, tłum. M. Gałąska, Książka i Wiedza, Warszawa 2012, s. 543–547.

⁶⁰ R. Kupiecki, *Atlanticism in post-1989 Polish Foreign Policy*, w: R. Kuźniar (red.), *Poland's Security Policy 1989–2000*, Scholar Publishing House, Warsaw 2001, s. 229–285. Teoretycznie inną dostępną wówczas opcją było oparcie się na istniejącej formalnie od 1954 r. Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). Choć „wyrwana z uśpienia” w latach 80., to bezpośrednio po zakończeniu zimnej wojny pozbawiona była zdolności realizacji funkcji zbiorowej obrony. Polska stopniowo zacieśniała z nią współpracę jako z jedną z instytucji zachodnich, nie widząc tu alternatywy dla NATO; zob. M. Madej, *Wpływ udziału we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony na polską politykę bezpieczeństwa*, w: F. Tereszkiwicz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, s. 245–251.

Akcesja do Sojuszu Północnoatlantyckiego stanowiłaby swojego rodzaju decyzję cywilizacyjną, potwierdzającą trwałą przynależność Polski do wspólnoty zachodnich demokracji liberalnych. Realizacja tego celu, jako dowód stabilności i wiarygodności Polski, ułatwiałaby integrację z pozostałymi strukturami zachodnimi, przede wszystkim Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską, co prowadziłoby do umocnienia podstaw bezpieczeństwa państwa.

Członkostwo w NATO nie było sprzeczne z aktywnością na forum regionalnego (KBWE/OBWE) i uniwersalnego (ONZ) systemów bezpieczeństwa zbiorowego, pozwalając na harmonijne realizowanie polityki państwa na obu tych płaszczyznach – wcześniej trudne lub niemożliwe. Udział w systemie obrony kolektywnej NATO stał się początkowo głównym celem strategicznym polskiej polityki zagranicznej, a po przystąpieniu do organizacji (12.03.1999) jej centralnym składnikiem⁶¹. Stało się tak niezależnie od głębokiej transformacji, jaką Sojusz przeszedł w okresie pozimnowojennym, rozszerzając katalog swych zadań⁶². Takie miejsce NATO w polskiej polityce bezpieczeństwa potwierdzają kolejne edycje *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP*⁶³. Ich zapisy – nie usuwając specyfiki narodowego postrzegania zagadnień bezpieczeństwa i obrony – uwzględniają założenia czynione w *Koncepcjach strategicznych NATO*, w których sformułowaniu Polska przecież współuczestniczyła⁶⁴. Status sojuszniczy wywierał wpływ, nie tylko na polską myśl strategiczną, ale także kierunek i zakres programów rozwoju sił zbrojnych oraz stosowne procedury planistyczne (akcentujące zwiększanie interoperacyjności i integracji polskich wojsk z siłami sojuszników, zwłaszcza USA). Udział w sojuszniczym procesie planowania obronnego, podobnie jak w operacjach stabilizacyjnych i pokojowych realizowanych pod auspicjami NATO, wpłynął na zwiększenie efektywności stosownych procesów planistycznych i decyzyjnych w Polsce, organizację sektora bezpieczeństwa, wyposażenie i wyszkolenie żołnierzy, przyczyniając się także do realnego wzrostu budżetu obronnego. Wartość sojuszniczych inwestycji w polską infrastrukturę wojskową znacznie przewyższyła sumę polskich składek.

Polska od chwili akcesji opowiadała się za prymatem kolektywnej obrony wśród zadań Sojuszu. Ograniczenia w kwestii rozmieszczenia wojsk oraz infrastruktury sojuszniczej na terytoriach nowych członków przyjęto jednak jeszcze przed pierwszym rozszerzeniem organizacji w 1999 r. Ich skutki spowodowały swego rodzaju

⁶¹ O procesie przystępowania Polski do NATO szerzej R. Kupiecki, *Atlanticism in post-1989...*, op. cit., s. 229–285.

⁶² Szerzej R. Kupiecki, *NATO u progu XXI wieku*, Akson, Warszawa 2000, zwł. s. 9–153.

⁶³ Szerzej R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej im. płk. dypl. Mariana Porwita, Warszawa 2015.

⁶⁴ Polska czynnie uczestniczyła w pracach nad dwoma ostatnimi edycjami *Koncepcji strategicznych NATO*, odpowiednio z 1999 i 2010 r. W przypadku tej drugiej obejmowało to również udział w elitarniej grupie mędrców, przygotowujących rekomendacje dla strategii (tzw. Raport Albright) – refleksja polskiego uczestnika tej grupy: A.D. Rotfeld, *NATO 2020. Nowa koncepcja strategiczna*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 4, s. 5–26.

odsłonięcie wschodniej flanki NATO, nie dysponującej rozwiązaniami typowymi dla jego zachodniej części. Odwracanie tej sytuacji rozpoczęło się wskutek decyzji podjętych na szczycie w Newport w 2014 r. Podobnie rzecz miała się z zabiegami na rzecz właściwej intensywności ćwiczeń wojskowych, prowadzonych również na wschodnich granicach Sojuszu.

Polska generalnie przedkładała także wspólne działania sojusznicze ponad węższe koalicje korzystające z zasobów i zdolności NATO na zasadzie „skrzynki z narzędziami” (aczkolwiek częściowym odstępstwem od tej reguły był polski udział w koalicji interweniującej w Iraku w 2003 r., przy którego organizacji Polska korzystała z – nieco dyskretnego, ale ważnego – wsparcia Sojuszu). Stanowisko to wynikało z faktu, że Sojusz wiarygodnie wypełniający jako całość swoją misję kolektywnej obrony zawsze stanowi czynnik mnożący potencjał bezpieczeństwa narodowego RP. Szczególną wartość mają w tej mierze związki transatlantyckie, których Polska jest orędownikiem. Dlatego stałym motywem działań Polski w NATO jest też od chwili akcesji zainteresowanie wzmocnieniem obecności USA w Europie. W takiej perspektywie należy widzieć polsko-amerykańską dwustronną współpracę wojskową, w tym w rozwoju technologii i sprzętu wojskowego czy ćwiczeń, z uwzględnieniem udziału w amerykańskim (ale uznanym za wkład w potencjał NATO) programie obrony przeciwrakietowej. Stany Zjednoczone, w warunkach pogorszenia się sytuacji bezpieczeństwa w Europie, jako pierwsze spośród sojuszników wzmocniły „widoczną obecność” swoich wojsk w naszym regionie, inwestując również w polską infrastrukturę wojskową i tworząc tu miejsca składowania własnego sprzętu. Element niepewności wprowadzają do niej otwarcie i ostro krytyczne wobec NATO akcenty polityki prezydenta USA Donalda Trumpa – głównie na tle wysokości wydatków obronnych sojuszników europejskich, a także przypisywane mu transakcyjne podejście do współpracy międzynarodowej. Jeśli w tych ramach polityka USA powiązałaby koncesje na rzecz Rosji, czynione kosztem sojuszników europejskich, problem ten uległby zaostrzeniu.

Działania te mają na celu wzmocnienie NATO, jak również amerykańskich gwarancji dla Polski⁶⁵. Po raz pierwszy tendencja ta uwidoczniła się w początku XXI w., w okresie koncentracji USA na walce z terroryzmem w następstwie ataków z 11 września 2001 r. Ówczesne zdecydowane poparcie udzielone Waszyngtonowi w inicjatywach w ramach zwalczania terroryzmu (m.in. udział w inwazji na Irak w 2003 r. oraz w systemie „tajnych więzień CIA”) było wynikiem decyzji obliczonych na wzmocnienie relacji z Waszyngtonem. Ostatecznie takich rezultatów czynione wówczas wysiłki nie przyniosły, a polski entuzjazm stopniowo się w tym względzie wyczerpywał wraz z narastaniem trudności i kosztów w toku wojny z terroryzmem, by wygasnąć po

⁶⁵ Udział w NATO, zważywszy na jego potencjał, ale też współczesne środowisko międzynarodowe, minimalizował potrzebę poszukiwania dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa Polski w drodze sojuszy dwustronnych. W wypadku zabiegów o jakąś formę bliższego, strategicznego partnerstwa z USA nie chodziło więc o powołanie alternatywnego bądź też równoległego względem NATO układu dwustronnego, lecz raczej o uzyskanie „wyjątkowej” rangi w relacjach z USA w ramach tej organizacji.

nadejściu kryzysu ekonomicznego i objęciu władzy w USA przez Baracka Obamę. Po raz drugi nadzieje na wzmocnienie szczególnej relacji z USA odżyły wśród elit rządzących i części społeczeństwa po wyborach parlamentarnych 2015 r., a zwłaszcza objęciu urzędu prezydenta USA przez Donalda Trumpa. Czynnikiem temu sprzyjającym było rosnące napięcie w stosunkach Polski z jej sojusznikami zachodnioeuropejskimi, powstałe co prawda raczej poza NATO, głównie z uwagi na rozbieżności na forum UE. Skłaniało zresztą polskie władze nie tylko do sceptycyzmu wobec ewentualnej współpracy w sprawach „twardego” bezpieczeństwa w UE, ale też do prób rozwoju kooperacji w sferze bezpieczeństwa (aczkolwiek nie zbiorowej obrony w ścisłym sensie) w formule subregionalnej (idea Trójmorza).

Dopełnieniem charakterystyki polskich działań w NATO jest jej otwarte stanowisko w kwestii kontynuacji „polityki otwartych drzwi” oraz rozwoju współpracy z państwami nienależącymi do organizacji. Polska widzi w tym korzyści wynikające z objęcia wspólnymi standardami politycznymi i obronnymi kolejnych państw europejskich. Dotyczy to zwłaszcza współpracy z państwami wschodniego sąsiedztwa Sojuszu. W kwestii stosunków NATO–Rosja Polska swoją gotowość poszerzania współpracy konsekwentnie uzależniała od przestrzegania wspólnie uzgodnionych standardów oraz pełnego poszanowania zobowiązań⁶⁶.

Z uwagi na strategiczne ułożenie w polskiej polityce bezpieczeństwa najpierw procesu akcesji, a potem realizacji członkostwa w NATO, silnie ewoluowało w niej miejsce instytucji bezpieczeństwa zbiorowego. Stanowiły one źródło wiążących norm postępowania międzynarodowego, osłabiania napięć i globalnej stabilizacji. ONZ stała się płaszczyzną selektywnego zaangażowania państwa w rozwiązywanie problemów globalnych (np. poprzez pomoc rozwojową, agendę rozbrojeniową czy operacje pokojowe). Polska występowała tu zarówno jako „dobry obywatel świata”⁶⁷, jak też część wspólnoty zachodniej (przede wszystkim Unii Europejskiej i NATO). Szczegółowe obszary zaangażowania w ONZ stanowiły w znacznej mierze kontynuację działalności z poprzedniego okresu. Zmieniły się jednak metody prowadzenia polityki, gdyż Polska z oczywistych względów odzyskała swobodę działania i inicjatywy na forum organizacji⁶⁸. Zarazem jednak wyraźny priorytet kierunku zachodniego (transatlantyckiego

⁶⁶ R. Kupiecki, M. Menkiszak (red.), *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska w świetle dokumentów*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2018; także R. Kupiecki, *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016, s. 158–202.

⁶⁷ Koncepcja *good international citizenship* zakłada działania (państw średniej wielkości) na rzecz utrwalania zasad współpracy międzynarodowej (praktyka) oraz (idealistyczne) uwzględnianie pierwiastka moralnego w polityce zagranicznej, przypisywane, zob. m.in. G. Evans, *Australian foreign policy. Priorities in a changing World*, „Australian Outlook” 1989, nr 2, s. 12.

⁶⁸ Drugą stroną medalu stanowiła jednak utrata poparcia Rosji – stałego członka Rady Bezpieczeństwa – w mechanizmach wyborczych. Przykładem tego jest choćby fakt, iż w okresie 40 lat PRL Polska czterokrotnie sprawowała funkcję niestałego członka Rady, a po 1989 r. (w ciągu 30 lat) tylko dwukrotnie, choć oczywiście przyczyn tego stanu rzeczy było więcej (wzrost liczby państw w polskiej grupie regionalnej, a co za tym idzie konkurencji między nimi, czy mniejsze zainteresowanie samej Warszawy).

i europejskiego) obniżył w niej rangę ONZ, także w kontekście manifestowania polskiej podmiotowości w świecie (tak ważnego w czasach PRL)⁶⁹.

Warszawa traktowała jednak ONZ jako ważny składnik porządku międzynarodowego o szczególnej roli w sferze praw człowieka, redukcji zbrojeń i rozbrojenia, utrzymania pokoju i zapobiegania konfliktom. Kontynuowała także przez dwie pozimnowojenne dekady (do 2009 r.) znaczący udział w operacjach pokojowych, okresowo będąc nawet największym kontrybutorem sił do tych misji. Wycofanie się z nich nastąpiło w 2009 r. w sytuacji, gdy priorytety wojskowe Polski przesunęły się w stronę udziału w operacjach NATO i docelowo także Unii Europejskiej, a mniejsze już wówczas polskie siły zbrojne z rozważą podchodzić musiały do dysponowania personelem i wartości doświadczeń zdobywanych w misjach ONZ. Dziś udział Polski jest w nich śladowy (ogranicza się do działań obserwatorów), choć pojawiają się propozycje kontrolowanego powrotu do tej działalności.

Odrębne zagadnienie bezpieczeństwa, gdzie Polska wnosi wkład w prace ONZ, to rozbrojenie i nieprolifercja broni masowego rażenia (a zwłaszcza prace nad uniwersalizacją postanowień Rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1540). Obszarem szczególnej aktywności Polski była kwestia likwidacji i zakazu broni chemicznej. Warszawa odegrała aktywną rolę w negocjacjach stosownej Konwencji przyjętej w 1993 r., a przez kolejne dwie dekady we wsparciu realizacji jej postanowień⁷⁰. Maszynieria rozbrojeniowa ONZ znajduje się jednak obecnie w stanie głębokiej zapaści, co zachęca do poszukiwania sposobów jej naprawy. Przy udziale Polski prowadzą one w dwóch kierunkach: 1) zdynamizowania prac Konferencji Rozbrojeniowej ONZ niezdolnej od lat do przyjęcia planu pracy; 2) omięcia ONZ-owskiego pata i wyprowadzenia aktywności nieprolifercyjnej – w duchu bezpieczeństwa zbiorowego i kontrolowanej inkluzyjności – poza jego struktury; przykładem tej ostatniej formuły jest amerykańska tzw. Proliferation Security Initiative, od miejsca pierwszego spotkania w 2003 r. nazywana niekiedy także Inicjatywą Krakowską (PSI)⁷¹.

⁶⁹ Roman Kuźniar słusznie zwraca uwagę na priorytetowe znaczenie ONZ dla dwóch grup państw: największych dawców o ambicjach kształtowania porządku międzynarodowego i biorców pomocy międzynarodowej. Obok nich – jak pisze – istnieje wiele państw nienależących do żadnej z nich, w tym Polska. „Nie oznacza to zaniku polskiej obecności na forum ONZ, lecz jedynie jej urealnienie”, R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 109.

⁷⁰ Szerzej: *Opinie o proliferacji broni chemicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2018, nr 3, s. 35–66.

⁷¹ Być może najoryginalniejszym wkładem Polski w prace ONZ po 1989 r. był przedstawiony przez nią projekt do debaty w sprawie reformy dostosowującej organizację do nowej sytuacji bezpieczeństwa powstałej po zamachach terrorystycznych w USA. Przedstawiona w 2002 r. propozycja Nowego Aktu Politycznego prowadzącego do konsolidacji prac ONZ w różnych dziedzinach bezpieczeństwa. Omówienie zob. R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op. cit., s. 259–263. Teksty źródłowe: A.D. Rotfeld (red.), *New Political Act for the United Nations*, The Polish Quarterly of International Affairs – Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2004. Zapis interesującej debaty w tej sprawie: A.D. Rotfeld (red.), *Towards the UN Reform. New Threats, New Responses*, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2004.

KBWE/OBWE w ostatnich trzech dekadach diametralnie zmieniła swoją funkcję w polityce bezpieczeństwa RP. Bezpośrednio po zakończeniu zimnej wojny liczone, także w Polsce, że przekształci się ona w paneuropejski system bezpieczeństwa zbiorowego, wyposażony w efektywne instytucje, powszechne normy, skuteczne instrumenty wojskowe i pozawojskowe. Z jednej strony, odwołanie się do „norm i zobowiązań KBWE” i działanie na rzecz ich umocnienia sygnalizowały wolę ich przestrzegania w polityce państwa i komunikowały aspiracje do wspólnoty państw demokratycznych. Z drugiej, miało to zapobiegać ewentualnemu rosyjskiemu rewizjonizmowi, brutalizacji stosunków na obszarze byłego ZSRR i próbom siłowego odzyskiwania wpływów w dawnym imperium zewnętrznym. Po trzecie, było także swoistym kodem stabilizującym euroatlantyczne stosunki polityczne i chaos instytucjonalny pierwszych lat pozimnowojennych. Na tym gruncie bowiem mogła spotkać się współpraca państw tego obszaru i próba nowego ułożenia regionalnej architektury bezpieczeństwa.

Ostatnia dekada XX w. z pewnością stanowiła najlepszy okres w historii OBWE⁷². Jej szybki rozwój organizacyjny, mechanizmy i instytucje antykrzysowe oraz wspierające demokratyczny rozwój państw, a także normotwórstwo w dziedzinie praw człowieka, ochrony mniejszości, wolności prasy i polityczno-wojskowych wymiarów bezpieczeństwa zbudowały pokaźny dorobek i wiarygodność. Miarą „złotej dekady OBWE” stał się również unikalny w skali światowej, rozwijany pod jej auspicjami, proces kontroli zbrojeń konwencjonalnych oraz zestaw środków budowy zaufania w sferze militarnej, oparty na Traktacie o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE) i Traktacie otwartych przestworzy oraz Dokumencie Wiedeńskim (wielokrotnie modyfikowanym, a gwarantującym przejrzystość działań wojskowych). Polska mocno angażowała się we wszystkie te wymiary prac organizacji. Nie tylko wniosła swój wkład do przyjmowanych rozwiązań, ale także korzystała na ich wdrażaniu. Dotyczyło to zwłaszcza pozytywnych skutków masowego niszczenia nadwyżek ofensywnego sprzętu wojskowego (w ramach Traktatu CFE), obniżających ryzyko nagłej agresji zbrojnej. W Warszawie (jako najbardziej na Wschód wysuniętej stolicy państwa zachodniego) ulokowano też jedną z najważniejszych instytucji OBWE – dziś znaną pod nazwą Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR). Corocznie organizuje ona globalne konferencje przeglądowe w ramach tzw. wymiaru ludzkiego, a także prowadzi dziesiątki bezstronnych misji obserwujących przebieg wyborów w państwach członkowskich pod kątem ich zgodności ze standardami demokracji. Wszystko to ułatwiało również stopniowe zbliżenie z państwami zachodnimi, budujące wiarygodność polskich aspiracji do NATO⁷³. Kończącym akordem tych działań było przewodnictwo w OBWE sprawowane przez Polskę w roku 1998.

⁷² Szerzej R. Zięba, *Polska w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska, *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 179–202.

⁷³ Szerzej R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op. cit., s. 88–92.

Rok później Polska stała się członkiem NATO i to w jego ramach dokonywała koordynacji stanowiska dotyczącego wielu zagadnień w pracach OBWE (np. kontroli zbrojeń). Już wcześniej jednak organizacja przestała dawać nadzieję na przekształcenie jej w gwaranta pokoju w Europie, zdolnego do zastąpienia sojuszy i powiązania regionalnych agend supermocarstw. Kluczowe znaczenie miała tu rosnąca asertywność Rosji, blokującej możliwość działania organizacji na obszarze byłego ZSRR, jak również kierowane pod jej adresem oskarżenia o stosowanie nierównych standardów wobec zachodnich i wschodnich członków organizacji. W okresie tym, po wypełnieniu zobowiązań oryginalnego Traktatu CFE, w fazę nieaktywną wszedł proces kontroli zbrojeń. Udało się wprowadzić jeszcze wynegocjować adaptację tego dokumentu, ale nowy traktat nie wszedł w życie. W 2007 r. Rosja jednostronnie zawiesiła stosowanie jego postanowień, a w 2015 r. całkowicie się z niego wycofała. Po aneksji Krymu z jej strony pojawiły się przeszkody w wykonywaniu Traktatu otwartych przestworzy. Ostatnim funkcjonującym składnikiem tego systemu jest – nierozwijany od lat – Dokument Wiedeński w sprawie środków budowy zaufania. Miarą kryzysu organizacji jest zawieszenie odbywania w jej ramach spotkań na najwyższym szczeblu oraz niemożność od lat uzgodnienia komunikatu końcowego dorocznej sesji szefów dyplomacji⁷⁴. Ostatnim bastionem, gdzie próbuje ona bronić swej misji i dorobku, są (prowadzone z aktywnym udziałem Polski) misje terenowe⁷⁵.

* * *

Komplementarność kolektywnej obrony i zbiorowego bezpieczeństwa w polityce RP po 1989 r. odbiega od modeli znanych z lat II RP i PRL. Tam bowiem umacniały one wzajemne deficyty. Po zakończeniu zimnej wojny Polska zdecydowanie wybrała koncepcję oparcia bezpieczeństwa na twardych gwarancjach polityczno-wojskowych NATO. Instytucjom bezpieczeństwa zbiorowego pozostała tym samym rola na tych obszarach polityki państwa, które nie były bezpośrednio realizowane przez Sojusz. W przypadku ONZ była to selektywnie globalna agenda związana z kształtowaniem fundamentów porządku międzynarodowego i udziałem w rozwiązywaniu problemów globalnych. W odniesieniu do OBWE priorytetem stawały się – zwłaszcza po kryzysie segmentu polityczno-wojskowego organizacji (kontrola zbrojeń i środki budowy zaufania) – zagadnienia związane ze stabilizowaniem i demokratyzacją przestrzeni postsowieckiej.

⁷⁴ O recepcji OBWE w Polsce zob. M. Bużański, *Poland-flexibility to address a broad area of subjects*, w: A. Dienes, R. Krumm (red.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Vienna FES Regional Office for Cooperation and Peace in Europe, Vienna 2018, s. 75–82.

⁷⁵ Zob. B. Kucharczyk, A. Bolewski, *Międzynarodowe operacje pokojowe Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Udział Polski w misjach terenowych*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2011, nr 12, s. 90–102.

Podsumowanie

W ostatnim stuleciu Polska niepodległość odzyskała, walcząc przy tym z każdym niemal sąsiadem o kształt swoich granic, by po relatywnie krótkim okresie samodzielności ponownie ją utracić. Z kolejnej wojennej pożogi wyłoniła się już jako państwo formalnie niepodległe, ale niesuwerenne i zależne od woli sowieckiego hegemonia oraz stanu relacji między światowymi supermocarstwami. Swobodę działania w środowisku międzynarodowym odzyskała dopiero po niemal kolejnym półwieczu, znów stając przed wyzwaniem wiążącymi się z zapewnieniem sobie warunków dalszego trwania i rozwoju. W tych okolicznościach kwestia bezpieczeństwa państwa, umacniania jego niezależności i integralności terytorialnej niejako naturalnie stać się musiała centralnym zagadnieniem polityki zagranicznej, zwyczajną koniecznością zaś było poszukiwanie wszelkich dostępnych narzędzi osiągnięcia tych celów. We wszystkich trzech fazach polskiej niepodległości po 1918 r. w polityce państwa starano się wykorzystać możliwości tkwiące w mechanizmach zarówno zbiorowej obrony, jak i bezpieczeństwa zbiorowego. Kluczowe pozostają tu jednak proporcje między praktyką polityki bezpieczeństwa, rolami im przypisywanymi, oraz ich faktycznym znaczeniem.

W okresie międzywojennym Polska, prócz intensywnych prób rozwijania własnych zdolności i potencjału, w polityce bezpieczeństwa postawiła głównie na tradycyjne instrumenty, zwłaszcza sojusze dwustronne. Do ówczesnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego odwoływała się w mniejszym zakresie, a nierzadko jedynie z konieczności. Było to efektem przeniesienia decyzją mocarstw na poziom Ligi Narodów części spraw żywotnie dotyczących bezpieczeństwa i suwerenności państwa (prawa mniejszości, plebiscyty graniczne, status Wolnego Miasta Gdańska). Taki stosunek do mechanizmu bezpieczeństwa zbiorowego wynikał zapewne po części z nowości i ewidentnych słabości jego ówczesnej postaci, po części zaś z realiów tamtego czasu i ambiwalentnego stosunku do tegoż mechanizmu najważniejszych aktorów międzynarodowych. To powodowało, iż wiele procesów i działań kluczowych dla polskiego bezpieczeństwa zachodziło niejako obok Ligi i wbrew jego logice. Ostatecznie polityka bezpieczeństwa II RP zakończyła się katastrofą w postaci przegranej wojny i okupacji przez wrogie mocarstwa, niemniej trudno doszukiwać się tego przyczyn – nawet w świetle mitu „zdrady sojuszniczej 1939 r.” – w złym określeniu proporcji między stopniem przywiązania do jej głównych wielostronnych instrumentów.

W czasach PRL Polska nie decydowała samodzielnie o skali swojego zaangażowania w poszczególne multilateralne mechanizmy bezpieczeństwa. W centrum jej polityki w tym względzie znalazł się Układ Warszawski, który w pewnej mierze stanowił, co prawda, czynnik stabilizujący oraz gwarancję bezpieczeństwa granic i integralności terytorialnej, ale w jeszcze większym był narzędziem utrzymywania podległości względem ZSRR. Aktywność Polski na forum globalnego, a od połowy lat 70. także regionalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego – choć kontrolowana i niejako reglamentowana przez hegemonia bloku – częściej służyła budowie i manifestacji

ograniczonej autonomii w stosunkach międzynarodowych niż tworzeniu solidnych fundamentów polskiego bezpieczeństwa (choć i to miało znaczenie, przynajmniej w niektórych wymiarach – np. rozbrojenie i kontrola zbrojeń, normy regulujące stosunki międzypaństwowe w świecie i Europie).

W tej sytuacji i przy raczej negatywnych doświadczeniach z udziału w wielostronnych mechanizmach współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa z przeszłości nieco zaskakiwać może fakt, iż po odzyskaniu w 1989 r. suwerenności w polskiej polityce stosunkowo szybko zwyciężyło przekonanie o konieczności oparcia bezpieczeństwa państwa właśnie na takich instrumentach. Traktowano je – skądinąd słusznie – jako komplementarne, choć z wyraźnym priorytetem dla uczestnictwa w NATO. Dowodzi to rozwoju w ocenie własnych możliwości państwa oraz szans oferowanych przez współpracę międzynarodową, zarówno na bazie mechanizmu zbiorowej obrony, jak i formy bezpieczeństwa zbiorowego (globalne i regionalne o charakterze ogólnym – ONZ i OBWE – oraz sektorowym – reżimy kontroli zbrojeń i rozbrojenia). Niewątpliwie orientacji na mechanizmy wielostronne sprzyjały też pozimnowojenne realia międzynarodowe, w których ryzyko konfliktu zbrojnego na obszarze Polski jest przez cały ten okres najniższe od 1918 r., możliwości zaś wielowymiarowej współpracy międzynarodowej największe. Niemniej chyba po raz pierwszy w historii Polski po 1918 r. udaje się relatywnie efektywnie wykorzystać potencjał wielostronnych instrumentów jej polityki bezpieczeństwa, mimo ich niewątpliwie istniejących mniejszych (NATO) i większych (ONZ i OBWE) niedoskonałości oraz stojących przed nimi wyzwań. A co ważne, obecnie w znacznie większym stopniu niż w poprzednich okresach, od samej Polski, jej władz i społeczeństwa zależy, czy tę efektywność uda się zachować, a być może nawet zwiększyć w kolejnych dekadach niepodległości.

The Concepts of Collective Security and Collective Defence in Polish Security Policy Pursued After 1918

The paper deals with tracing the role and respective significance of two multilateral mechanisms of building the state security, i.e. collective defence (military alliances) and collective security systems, in Polish security policy within the period spanning the regaining of its independence and modern times. The Authors pursue their assessment in chronological order, discussing the significance of the concepts of collective security and collective defence in Polish security policy in the three respective development phases of Poland's modern statehood since 1918, i.e. the interwar period (the so called Second Polish Republic), the times of PRL (People's Republic of Poland) spanning 1944–1989, and finally, in modern times, after 1989. Each time they discuss attendant determinants of Polish security policy within a specific period, indicate the role and significance attributed to collective defence and collective security in terms of enhancing Poland's own security, sovereignty, and territorial integrity, as well as try to demonstrate how those

concepts had actually underpinned the manner of implementing the country's policy in practical terms, within the fold of such organisations as the League of Nations, UN, OSCE, Warsaw Pact, NATO, as well as in the course of other political endeavours of bilateral or multilateral scope. The Authors also set out to assess overall effectiveness of Polish security policy within the respective periods, as well as determine how the concepts of collective security and collective defence actually contributed to it, including the extent of coordination in specifically targeted political endeavours pursued by Polish government.

Keywords: collective defence, military alliances, collective security, League of Nations, United Nations, Warsaw Pact, North Atlantic Treaty Organisation (NATO), Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE).