

*Stanisław Koziej
Adam Brzozowski*

Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990–2014. Refleksja na ćwierćwiecze

Minione ćwierćwiecze polskiej państwowości to okres niezwykle bogaty w różnego rodzaju doświadczenia strategiczne, w tym zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa narodowego. Potrafilśmy – choć nie bez trudów i kłopotów – wybić się na samodzielność strategiczną po okresie ubezwłasnowolnienia w warunkach członkostwa w Układzie Warszawskim¹. Zdołaliśmy też pomyślnie osiągnąć najważniejszy cel, jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa, czyli NATO i UE². Odbudowywaniu i umacnianiu polskiego bezpieczeństwa towarzyszyły na każdym etapie tego procesu stosowne ramy strategiczne. W początkowym okresie transformacji ustanawiały je kolejno: *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej* z 1990 roku i *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa* oraz *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej* z 1992 roku. Kilka lat później formuła dokumentów strategicznych dotyczących koncepcyjnych podstaw bezpieczeństwa uległa zmianie. W 2000 roku została opublikowana, pierwsza w historii Polski, *Strategia Bezpieczeństwa RP*, a jej sektorowe rozwinięcie w kwestiach obrony narodowej stanowiła *Strategia Obronności RP*.

Niemniej bardzo szybko pojawiły przesłanki wskazujące na konieczność zrewidowania niedawno ustanowionych ram strategicznych. Przystąpienie Polski do UE, operacje w Iraku i Afganistanie, wzrost zagrożeń terrorystycznych, w cyberprzestrzeni i dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, czy też potrzeba budowy zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa Narodowego, legły u podstaw merytorycznych nowelizacji *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* w 2003 oraz 2007 roku. W ostatnich latach stanęliśmy u progu kolejnych przewartościowań w dziedzinie bezpieczeństwa zarówno w wymiarze narodowym, jak i międzynarodowym. Zmiany, zainicjowane wnioskami i rekomendacjami *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego* (2010–2012) oraz ogłoszoną w 2013 roku przez

¹ S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Warszawa 2012, s. 19–30.

² S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 22, Warszawa 2012, s. 19–45.

Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego doktryną „zwrotu strategicznego” w zakresie obronności państwa, objęły krajowy filar bezpieczeństwa, zmierzając do jego wzmocnienia. Zmianom uległy również globalne i regionalne warunki bezpieczeństwa. Na sile przybrała rewizjonistyczna polityka Federacji Rosyjskiej, podważająca ład pozimnowojenny, a także uległy intensyfikacji zagrożenia na wschodniej (konflikt rosyjsko-ukraiński) i południowej (działania terrorystyczne tzw. Państwa Islamskiego) flance Europy. W odpowiedzi na tak kształtujące się uwarunkowania bezpieczeństwa RP, niezbędna stała się nowelizacja ram strategicznych z 2007 roku, którą sfinalizowano zatwierdzeniem przez Prezydenta RP nowej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* w dniu 5 listopada 2014 roku.

Nie ulega wątpliwości, że każda z przywołanych strategii wniosła istotny wkład w rozwój, po 1989 roku, polskiej kultury i myśli strategicznej. Przyczyniła się także do kształtowania wizji bezpieczeństwa narodowego w drodze do NATO i Unii Europejskiej, po uzyskaniu członkostwa w obu organizacjach oraz w warunkach utrwalania i rozbudowy polskiej podmiotowości w przestrzeni euroatlantyckiej. Obecnie obowiązująca strategia jest pierwszym dokumentem tego rodzaju w Europie Środkowo-Wschodniej, który w swoich założeniach określa koncepcję zapewnienia bezpieczeństwa w warunkach narastającego kryzysu europejskiego bezpieczeństwa. Z pewnością dynamika zmian środowiska bezpieczeństwa, a także potrzeba posiadania aktualnych i adekwatnych do tych zmian ram strategicznych wymagać będzie kolejnych nowelizacji Strategii Bezpieczeństwa Narodowego. W takiej perspektywie wartościowym zabiegiem poznawczym, służącym wnioskami w zakresie doskonalenia tego procesu, wydaje się przegląd i analiza poszczególnych strategii ostatniego ćwierćwiecza, poprowadzona pod kątem procesu przygotowania, zatwierdzania i publikacji tych dokumentów.

Wspomniana analiza wymaga wzięcia pod uwagę trzech strukturalnych wymiarów strategii³: 1) kontekstu strategicznego, który obejmuje wszelkie uwarunkowania wywierające wpływ na proces strategiczny i jego efekty, czyli: gdzie osadzony był ten proces i wynikająca z niego strategia? 2) procesu tworzenia strategii, który koncentruje się na sposobie, w jaki strategia powstaje, czyli: jak strategia była i jak powinna być tworzona, analizowana, formułowana, zmieniana i nadzorowana? 3) treści strategii, która dotyczy efektu procesu jej tworzenia, czyli: co zawiera i co powinna zawierać strategia? Analiza treści poszczególnych strategii wymaga także uwzględnienia założeń czteroskładnikowego cyklu strategicznego, opartego na poszukiwaniu i ustalaniu odpowiedzi na cztery kluczowe pytania: jakie są interesy narodowe i cele strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa? W jakich warunkach przyjdzie nam realizować owe interesy i osiągać ustalone cele? Jakie są optymalne sposoby (koncepcje) osiągnięcia przyjętych

³ B. De Wit, R. Meyer, *Synteza strategii*, PWE, Warszawa 2007.

celów w istniejących warunkach? Jakie siły i środki (zasoby) należy wydzielić do realizacji ustalonej koncepcji? Niniejszy tekst jest próbą syntetycznej odpowiedzi na wszystkie powyższe pytania. Natomiast ich zwieńczenie stanowi pogłębiona refleksja nad strategicznymi ramami bezpieczeństwa narodowego RP, w tym zbiorem wniosków i rekomendacji do przeglądu i nowelizacji obowiązującej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2014 roku.

Bezpieczeństwo i obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej

Jednym z najważniejszych i najpilniejszych wyzwań dla Polski po 1989 roku stało się sformułowanie narodowej strategii i ukształtowanie stosownej do niej samodzielnej polityki bezpieczeństwa, w tym obronności. Niemal przez cały okres przynależności do Układu Warszawskiego Polska nie miała jej suwerennie kształtowanego zapisu. Istniały jedynie rozwiązania wykonawcze adaptujące postanowienia dokumentów doktrynalnych Układu. Szansa na zmiany pojawiła się w wyniku gorbaczowowskiego „nowego myślenia” i „pierestrojki” oraz przyjęcia nowej doktryny obronnej Układu Warszawskiego w drugiej połowie lat 80. ubiegłego stulecia. Wtedy nastąpiło ożywienie w obszarze strategii narodowej. Należało bowiem wypracować stanowisko Polski odpowiadające nowym warunkom. Dopiero jednak wybory w 1989 roku, dając Polsce polityczną niezależność, stworzyły możliwość samodzielnego decydowania o swoich losach. Oznaczało to konieczność posiadania własnej strategii postępowania we wszystkich sprawach. W tym także – a może przede wszystkim – w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Rozpoczęły się wówczas intensywne prace nad narodową koncepcją strategiczną – najpierw w ramach istniejącego jeszcze Układu Warszawskiego (*Doktryna obronna RP* z 1990 roku), a potem już jako państwa w pełni samodzielnego pod względem obronnym.

Efektorem pospiesznych prac strategicznych na przełomie 1989 i 1990 roku była *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta uchwałą Komitetu Obrony Kraju z 21 lutego 1990 roku. Jednak tempo zmian było wówczas tak szybkie, że niemal w chwili przyjęcia stała się ona nieaktualna. Mało tego, już w toku prac nad doktryną było jasne, że przyjmuje się zbyt zachowawcze założenia, nie uwzględniając np. perspektywy nieuniknionego już wtedy rozpadu Układu Warszawskiego. *Doktryna* była rezultatem swoistego „odrobienia bardzo spóźnionej lekcji” na temat strategii obronności państwa w ramach (tego szczególnego) sojuszu. Spóźnionej – bo po pierwsze, Układ Warszawski w 1990 roku nie był już sojuszem, lecz grupą państw nazywających się członkami Układu Warszawskiego, nieuznających praktycznie jakichkolwiek reguł wspólnego działania, a jednocześnie niewiedzących, co robić w nowych warunkach. Po drugie – lekcji spóźnionej, bo nie było już szans na to, aby wdrożyć przyjmowane rozwiązania. W większości

jej zapisy były w praktyce puste i nierealizowalne jako odnoszące się do nieistniejącej rzeczywistości.

Rozwiązanie Układu Warszawskiego i rozpad Związku Radzieckiego oznaczały dla Polski początek nowej ery w dziedzinie obronności. Jej cechą była samodzielność strategiczna. Miała ona swą fazę „raczkującą”, bowiem lata podległości odcisnęły swoje piętno. Brakowało w pełni wykształconych ośrodków myśli strategicznej, co m.in. wynikało z faktu, że polskie instytucje centralne, w tym Sztab Generalny WP, nie były przygotowane do tego zadania. Wciąż dominowało myślenie oraz działanie operacyjne i taktyczne, wykonawcze, myślenie kategoriami terażniejszości, bez perspektywy oraz dystansu strategicznego. Stąd też okazało się niemożliwe wypracowanie projektu nowej strategii obronności państwa przez instytucje do tego wszak powołane – Sztab Generalny WP, czy Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Zastosowanym rozwiązaniem stało się powierzenie tego zadania specjalnemu zespołowi międzyresortowemu. Rezultatem jego pracy były dwa dokumenty przyjęte ostatecznie na posiedzeniu Komitetu Obrony Kraju 2 listopada 1992 roku: *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa* oraz *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*. Ich treść określała w istocie strategię bezpieczeństwa narodowego i w jej ramach strategię obronności Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach samodzielności obronnej. Opierała się ona zarówno na analizach i ocenach przedstawicieli instytucji statutowo odpowiedzialnych za poszczególne dziedziny bezpieczeństwa narodowego, jak i na opracowaniach oraz propozycjach konsultantów i niezależnych ekspertów.

Punktem wyjścia strategii było szerokie potraktowanie problematyki bezpieczeństwa państwa i objęcie nią kwestii politycznych, militarnych, gospodarczych, ekologicznych, społecznych i etnicznych. Na szczególne podkreślenie zasługuje ujęcie problemów obronności i bezpieczeństwa jako kluczowych kwestii polskiej racji stanu. Znalazło to już odzwierciedlenie w uznaniu obrony i umacniania suwerennej państwowości oraz trwałego, niepodległego i bezpiecznego bytu państwa za gwarancję respektowania praw człowieka, wolności i swobód obywatelskich oraz ukształtowania sprawnego systemu demokratycznego, opartego na zasadach społeczeństwa obywatelskiego, jak również pomyślnego przeprowadzenia reform rynkowych, usprawniających gospodarkę narodową.

W ocenie zewnętrznych warunków strategia eksponowała konsekwencje nowego położenia Polski między jednoczącą się Europą Zachodnią a zdeintegrowanym obszarem poradzieckim, zwracając przy tym szczególną uwagę na nową jakościowo sytuację za wschodnią granicą Polski. Dostrzegając w tych warunkach szansę na zwiększenie bezpieczeństwa, wskazywano jednocześnie na zagrożenia i źródła niepewności tam ulokowane. W porównaniu z poprzednią strategią nastąpiła zdecydowana zmiana w ocenie charakteru zagrożeń. Nie mówiono już o wojnie globalnej, czy nawet europejskiej, albo o wojnie z użyciem broni jądrowej,

eksponując w to miejsce raczej kwestie pozamilitarne oraz groźbę konfliktów zbrojnych o charakterze lokalnym i regionalnym. Było to oczywistym następstwem rozpadu dwublokowej struktury polityczno-militarnej ówczesnej Europy. Taka ewolucja oceny zagrożeń była również zbieżna ze zmianami w ocenie warunków bezpieczeństwa, jakie zostały wprowadzone w, przyjętej rok wcześniej, pierwszej pozimnowojennej koncepcji strategicznej NATO⁴.

Strategiczna koncepcja obronności, formułująca sposoby przeciwstawiania się tym zagrożeniom, oparta została na dwóch filarach ówczesnej polityki bezpieczeństwa, za jakie można uznać eksponowanie znaczenia współpracy międzynarodowej, w tym wojskowej, oraz dążenie do integracji z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa. Polska zdefiniowała wówczas również jednoznacznie swój dalekosiężny cel integracyjny, stwierdzając, że jej strategicznym osiągnięciem w latach 90. będzie członkostwo w NATO oraz w Unii Zachodnioeuropejskiej (europejskim filarze NATO i istotnym czynnikiem europejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa). Takie określenie strategicznego celu w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności okazało się niezwykle trafne i pomocne w kształtowaniu zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych działań państwa zmierzających do uzyskania członkostwa w Sojuszu.

W kwestii zagrożeń wojennych na pierwszym miejscu strategia stawiała zapobieganie konfliktom metodami politycznymi i dyplomatycznymi. W razie fiaska tych wysiłków, sposób czynnego przeciwstawienia się agresji zbrojnej zależał od jej skali. W wypadku wojny wykraczającej poza konflikt lokalny, zakładano możliwie jak najdłuższe stawianie oporu i zadawanie agresorowi maksymalnych strat w celu powstrzymania inwazji, zademonstrowania determinacji obronnej i zyskania czasu na reakcję innych państw i instytucji międzynarodowych. Jednym z ważnych elementów tej koncepcji było przygotowanie warunków do skutecznego funkcjonowania struktur państwa podziemnego, w tym prowadzenia zakrojonych na szeroką skalę działań nieregularnych na terenach zajętych przez przeciwnika⁵. W razie konfliktu na mniejszą skalę, o mniejszej intensywności, założeniem strategicznym było rozstrzygnięcie go samodzielnie, poprzez przeprowadzenie własnych działań obronno-interwencyjnych w celu jak najszybszego zlokalizowania, zatrzymania i rozbicia wrogiego zgrupowania inwazyjnego. Istotą tych działań było jak najszybsze wygaszenie i rozstrzygnięcie konfliktu po to, aby uniknąć strat i zniszczeń w wyniku długotrwałej walki. Trzecim typem działań strategicznych w sferze obronności był udział w rozwiązywaniu konfliktów poza terytorium kraju, w ramach uczestnictwa w międzynarodowych systemach bezpieczeństwa.

⁴ *Koncepcja strategiczna Sojuszu z 1991 r.*, [w:] *NATO Vademecum*, Wydawnictwo Bellona oraz BPiI MON, Warszawa 1995.

⁵ *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęte uchwałą Komitetu Obrony Kraju w dniu 2 listopada 1992 r., p. 5.

Zakładano, że siły zbrojne winny być stale przygotowane do formowania zgrupowań operacyjnych w celu wykonywania różnorodnych zadań w ramach misji i ekspedycji zbrojnych sił wielonarodowych.

Strategia ustanowiła system obronny Rzeczypospolitej Polskiej, utrzymywany w czasie pokoju i stosownie rozwijany na czas zagrożenia i wojny, składający się z trzech głównych elementów: sił zbrojnych, pozamilitarnych ogniw obronnych i systemu kierowania obronnością. Zakładano, że szczegółowe zadania wykonawcze, wynikające z przyjętej strategii, zostaną określone przez odpowiednie organy władzy i administracji państwowej oraz kierownictwa instytucji, stosownie do zakresu ich kompetencji w sprawach obronności. Natomiast wdrażanie postanowień strategii miało przebiegać w dwóch sferach – polityczno-strategicznego planowania wojennego oraz przygotowań obronnych w czasie pokoju. W ramach planowania wojennego został opracowany i przyjęty *Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁶. Dokument ten uszczegóławiał oceny oraz ustalenia przyjęte w strategii obronnej. Zawierał: ocenę zagrożeń wojennych, myśl przewodnią obrony Polski oraz strategiczne zadania poszczególnych elementów systemu obronnego (sił zbrojnych, resortów i województw) w razie kryzysu i wojny.

O wiele gorzej przebiegał proces przygotowań państwa do obrony. Problem pojawił się tu już w najbardziej podstawowej dziedzinie, jaką było ustanowienie odpowiednich rozwiązań prawnych, czyli stanowienie prawa obronnego. Należy stwierdzić, że lata 90. ubiegłego wieku zostały w zasadzie pod tym względem zmarnowane. Następowало coraz większe rozregulowanie podstaw prawnych funkcjonowania systemu obronności państwa. Zaniechanie dostosowywania prawa do radykalnie i szybko zmieniającej się rzeczywistości ustrojowej, gospodarczej i społecznej doprowadziło do sytuacji, w której realizacja zadań obronnych zależała niemal wyłącznie od woli poszczególnych wykonawców. W takich warunkach trudno więc było mówić o racjonalnym programowaniu przygotowań obronnych i utrzymywaniu efektywnego systemu obronności państwa. Programowanie obronne w ogóle ograniczało się do programowania wojskowego, czyli opracowywania programów rozwoju sił zbrojnych.

Nie udało się natomiast – z powodu braku podstaw prawnych i ciągłych sporów kompetencyjnych – uruchomić programowania pozamilitarnych przygotowań obronnych, które wymagało zaangażowania wielu podmiotów państwowych oraz przynajmniej naszkicowania długofalowej rządowej prognozy wydatków obronnych. Wobec braku wiążącej wieloletniej prognozy budżetowej w dziedzinie

⁶ Był to pierwszy tego typu dokument państwowy w powojennej Polsce. Opracowano go w Departamencie Systemu Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej przy współpracy z innymi resortami i w uzgodnieniu z prezydenckim Biurem Bezpieczeństwa Narodowego. Podpisany został przez Premiera i Ministra Obrony Narodowej oraz zatwierdzony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 1996 r.

obronnej także programowanie rozwoju sił zbrojnych nie miało żadnego praktycznego znaczenia. Było to w istocie wyłącznie programowanie „życzeniowe”, oderwane od rzeczywistości (zwłaszcza budżetowej). Najlepiej świadczy o tym szybki upadek wielu kolejnych długofalowych programów rozwoju sił zbrojnych. Oczywiście równie ważnym powodem szybkiej dezaktualizacji tych programów były błędy koncepcyjne ówczesnych decydentów wojskowych w podejściu do samego modelu armii. Uporczywe wyznawanie przestarzałej filozofii kwantytatywnego myślenia o wojsku i lekceważenie nowoczesnego podejścia jakościowego, powodowało w latach 90. minionego stulecia konieczność ciągłego zmieniania ich modelu organizacyjnego, co wyrażało się w systematycznej dezorganizacji i pogarszaniu kondycji sił zbrojnych.

Jeszcze gorzej niż w siłach zbrojnych kształtowała się sytuacja pozamilitarnej części systemu obronności państwa. Tu należałoby mówić nie tyle o pogarszaniu, co o krachu potencjału obronnego. Świadczyła o tym choćby kondycja przemysłu obronnego, stan zapasów strategicznych czy infrastruktury obronnej. W tym okresie, w zasadzie jedynym osiągnięciem w obszarze pozamilitarnym było uruchomienie Wyższych Kursów Obronnych w Akademii Obrony Narodowej dla cywilnych kadr kierowniczych, w tym m.in. dla parlamentarzystów, ministrów i wojewodów.

W szczególnie złej sytuacji znalazł się system kierowania obronnością, zwłaszcza w odniesieniu do obrony państwa w razie wojny. Polska stała się zapewne jedynym państwem w Europie, a chyba również jednym z niewielu na świecie, które nie miało prawnie ustalonych podstawowych zasad wojennego systemu kierowania państwem. Brak ustawy o stanie wojennym, zdezaktualizowanie dotychczasowych uchwał Komitetu Obrony Kraju w tej sprawie, niemożność uregulowania omawianej problematyki rozporządzeniem Rady Ministrów z powodu braku podstaw ustawowych – to najkrótsza charakterystyka sytuacji prawnej owego systemu. *De facto* system taki w ogóle nie istniał, co jest najbardziej wstydlivym rezultatem przekształceń systemu obronności państwa w latach 90. ubiegłego wieku.

Strategia bezpieczeństwa w warunkach członkostwa Polski w NATO

Realne prace nad strategią bezpieczeństwa w warunkach członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim zostały rozpoczęte w 1997 roku, z chwilą uruchomienia procesu akcesyjnego⁷. Prowadzone były równoległe z udziałem (do marca 1999 roku w charakterze obserwatora, z prawem głosu, ale nie współdecydowania)

⁷ Pierwszy całościowy projekt nowej strategii bezpieczeństwa i obronności w warunkach członkostwa w NATO zob. S. Koziej, *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa – Toruń 1998.

w pracach nad nową koncepcją strategiczną NATO⁸. Takie rozpoczęcie prac koncepcyjnych dawało szansę ich dokładnego i wszechstronnego przeprowadzenia, wykorzystania zarówno środowisk eksperckich, jak i zorganizowania szerokiej debaty publicznej – z założeniem, aby nową strategię wprowadzić w życie natychmiast po wstąpieniu do Sojuszu. Niestety, ta szansa nie została wykorzystana. Nowa strategia bezpieczeństwa i następnie strategia obronności zostały ogłoszone dopiero około roku po akcesji⁹. Przez ten czas, od marca 1999 roku, Polska jako członek sojuszu obronnego miała koncepcję strategiczną opracowaną dla warunków samodzielności strategicznej.

Analizując i oceniając prace nad pierwszą polską strategią bezpieczeństwa, należy stwierdzić, iż pod tym kątem nie zdaliśmy pozytywnie egzaminu na starcie naszego członkostwa w NATO – wyłącznie z własnej woli, jako że prace nad strategią były świadomie i celowo opóźniane. Kierowano się przekonaniem, że lepiej będzie poczekać, aż NATO przyjmie swoją koncepcję strategiczną na szczycie w Waszyngtonie, a wtedy na jej podstawie będzie można opracować własną strategię. Była to jednakże przesłanka z gruntu błędna. Zasadzała się ona na (chyba podświadomym) traktowaniu sojuszu NATO wedle wzorców Układu Warszawskiego, uznawaniu, że strategia sojusznicza jest nadrzędną w stosunku do strategii narodowej. Tak rzeczywiście było w Układzie Warszawskim, ale w NATO jest akurat odwrotnie. Pierwotne są strategie narodowe, jasno zdefiniowane interesy i cele narodowe oraz środki, jakie państwo wydziela do ich osiągnięcia i dopiero ze zderzenia tychże narodowych strategii wyłania się, w drodze negocjacji i przyjmowana na zasadzie konsensu, wspólna strategia sojusznicza¹⁰. Czekanie zatem z określeniem własnej strategii narodowej na przyjęcie strategii sojuszniczej było błędem, wynikającym z naszej niedojrzałości strategicznej i kierowania się stereotypami z czasów Układu Warszawskiego. Taka postawa była niezrozumiała dla naszych sojuszników, aczkolwiek przyjmowana do wiadomości. Dopiero więc po przyjęciu koncepcji strategicznej NATO, na szczycie w Waszyngtonie w 1999 roku, zdecydowano się na przyjęcie dwóch odrębnych dokumentów *Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* i *Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*. Tym samym upadła pierwotna propozycja, aby opracować i przyjąć jeden dokument państwowy, traktujący w sposób zintegrowany o strategii bezpieczeństwa i obronności, uzgodniony między Radą Ministrów i Prezydentem RP

⁸ S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (Spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa – Toruń 1998.

⁹ Strategię obronności przyjęła Rada Ministrów w dniu 23 maja 2000 r., po uprzednim przyjęciu strategii bezpieczeństwa w dniu 4 stycznia 2000 r.

¹⁰ Wzajemne relacje strategii sojuszniczej oraz założeń narodowych, a także proces kształtowania się strategii NATO szeroko omawia R. Kupiecki, *Siła i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, PISM, Warszawa 2012.

oraz ostatecznie przyjęty przez Parlament. Podstawowy zarzut formalny, jaki był niejednokrotnie potem podnoszony wobec obydwu przyjętych dokumentów, to ten, że mają one wyłącznie rządowy charakter. Niewykorzystana została szansa, aby nadać tym dokumentom rangę ogólnopaństwową, a tym samym podnieść wyraźnie ich znaczenie i moc sprawczą.

Strategia z 2000 roku koncentrowała się na ustaleniu podstaw polskiej polityki bezpieczeństwa, ocenie zagrożeń i wyzwań oraz określeniu rodzajów aktywności i instrumentów realizacji tej polityki. Definiowała również podstawy strategii obronności, które następnie rozwinięte zostały w odrębnym dokumencie. Strategię tę, przygotowaną przez MSZ, charakteryzowała pewna niekonsekwencja, jako że ograniczała się ona w zasadzie jedynie do dwóch dziedzin bezpieczeństwa państwa, a mianowicie polityki zagranicznej i obronności. Z góry zrezygnowano z zajmowania się innymi dziedzinami bezpieczeństwa narodowego.

Dokument na samym początku ustanawiał strategiczne cele polskiej polityki bezpieczeństwa, zaliczając do nich¹¹:

- zagwarantowanie niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej państwa oraz nienaruszalności jego granic
- zagwarantowanie ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego, w tym w szczególności pełni praw i wolności oraz bezpieczeństwa obywateli RP
- stworzenie jak najlepszych warunków do wszechstronnego i stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, dobrobytu jego obywateli, a także do zachowania dziedzictwa narodowego i rozwoju narodowej tożsamości
- wnoszenie wkładu w budowę trwałego, sprawiedliwego ładu pokojowego w Europie i na świecie, opartego na wartościach demokracji, praw człowieka, praworządności oraz solidarności.

Stosownie do tych celów sprecyzowano pięć podstawowych zasad polityki bezpieczeństwa¹²:

- kompleksowego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego
- realizacji polityki bezpieczeństwa z poszanowaniem Konstytucji RP i prawa międzynarodowego
- kierowania się m.in. wartościami, ideałami i zasadami, ujętymi w Traktacie Północnoatlantyckim i Traktatach Europejskich, w działaniach na arenie międzynarodowej

¹¹ *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 r.*, p. 1.1.1–1.1.4.

¹² Tamże, p. 1.2.1–1.2.5.

- ścisłego powiązania bezpieczeństwa narodowego z bezpieczeństwem państw NATO i członków Unii Europejskiej
- ograniczenia użycia siły na arenie międzynarodowej wyłącznie do realizacji prawa do obrony, przewidzianego w Karcie Narodów Zjednoczonych lub też w kontekście operacji realizowanych na podstawie mandatu społeczności międzynarodowej.

W części dotyczącej oceny zagrożeń i wyzwań znalazło się stwierdzenie, które wywołało najwięcej krytyki i zastrzeżeń: *W dającej się przewidzieć przyszłości niepodległy byt Polski nie jest zagrożony, kraj nasz nie jest narażony na bezpośrednią agresję militarną*¹³. Zdanie to *de facto* „rozbrajało” dalsze prace strategiczne i dawało argument na rzecz ograniczenia nakładów na obronność. Słusznie przy tym podkreślano, że członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim zmniejszyło groźbę agresji wobec naszego kraju przede wszystkim poprzez wzmocnienie odstraszenia. Eksponowano także fakt, że wyraźnie zmienia się charakter zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa państw europejskich, gdzie redukcji zagrożenia wojną na skalę globalną lub kontynentalną towarzyszy jednak wzrost liczby kryzysów lokalnych, przeradzających się niejednokrotnie w lokalne lub regionalne konflikty, na które Polska musi być również przygotowana. Do istotnych, z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski, zagrożeń zaliczono: istnienie nadmiernej koncentracji potencjału militarnego w niektórych regionach, proliferację broni masowego rażenia, zagrożenia ekonomiczne (w tym sprawy bezpieczeństwa energetycznego), niebezpieczeństwa nowych podziałów w Europie, niekontrolowane migracje transgraniczne, zagrożenia środowiska naturalnego, terroryzm i przestępczość zorganizowaną oraz aktywność obcych służb specjalnych i sprawy ochrony informacji.

Realizację polskiej polityki bezpieczeństwa ujęto w strategii w czterech rodzajach aktywności: działania narodowe, integracja z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa, zaangażowanie w działania międzynarodowe na rzecz rozwiązywania sytuacji niebezpiecznych oraz współdziałanie z innymi podmiotami międzynarodowymi w umacnianiu stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego. Wśród **działań narodowych**¹⁴ na pierwszym miejscu postawiono rozwój cywilizacyjny i projekcję stabilności. Podkreślono, że ważnym obszarem realizacji strategii bezpieczeństwa jest zapewnienie warunków zwiększenia tempa i efektywności rozwoju kraju. Ponieważ państwa demokratyczne, zamożne i o wysokim poziomie dobrobytu i wykształcenia ludności są znacznie mniej skłonne do agresji niż dyktatury przeżywające trudności gospodarcze, dlatego też wszelkie wysiłki mające

¹³ Tamże, p. 2.1.

¹⁴ Tamże, p. 3.1.1.

na celu budowę demokratycznych systemów władzy, społeczeństw obywatelskich i wydajnych systemów gospodarczych uznano za działania służące umocnieniu bezpieczeństwa Polski. Jednym z głównych instrumentów realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa uczyniono *dplomację*. Strategia zwracała uwagę na to, że Polska wnosi istotny wkład w rozwiązywanie problemów globalnych, jak również problemów dotyczących naszego regionu i bezpośredniego otoczenia. Podkreślono także rolę współpracy w ramach systemu *kontroli eksportu* w celu zapobieżenia transferom technologii służących do budowy broni masowego rażenia lub tymi, które mają istotny wpływ na destabilizującą akumulację broni w niektórych regionach. Ważną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa państwa powierzono *służbom specjalnym*, m.in. w zakresie pozyskiwania informacji istotnych dla bezpieczeństwa i interesów Polski, a także kontrwywiadowczej ochrony strategicznych elementów infrastruktury gospodarczo-obronnej kraju oraz zabezpieczania informacji stanowiących tajemnicę państwową. Strategia wskazywała także, iż w realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa państwa ważną rolę spełniają *Policja i Straż Graniczna*. Policja zapewnia ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Straż Graniczna realizuje zadania z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz inne zadania określone ustawowo. Współdziała z innymi instytucjami i służbami RP oraz organami ochrony granic innych państw.

W ramach **działań integracyjnych na rzecz bezpieczeństwa** strategia wyznaczała dwa główne kierunki – integrację z NATO oraz Unią Europejską¹⁵. NATO uznano za główny czynnik stabilności polityczno-wojskowej na kontynencie europejskim, a dla Polski realną podstawę zapewnienia bezpieczeństwa i obrony. Dlatego podkreślano, że Polska będzie aktywnie uczestniczyć w umacnianiu tej organizacji i utrzymaniu jej zdolności do wypełnienia podstawowych zadań w zakresie bezpieczeństwa. Dotyczyło to zwłaszcza możliwości wypełniania jego funkcji jako skutecznej organizacji obrony zbiorowej i zapewnienia niezawodnej solidarności sojuszniczej. Za drugi międzynarodowy filar bezpieczeństwa Polski uznano *integrację z Unią Europejską*. Z punktu widzenia długofalowych interesów RP uczestnictwo w systemie współdziałania Unii z NATO było tak samo ważne, jak uczestnictwo w Sojuszu. Dlatego też podkreślono, że uzyskanie na korzystnych warunkach członkostwa w UE oraz integracja z nią stanowiąc będą zasadniczy priorytet polskiej strategii bezpieczeństwa w najbliższych latach. Podkreślono również zainteresowanie państwa tworzeniem europejskich zdolności w zakresie reagowania kryzysowego i wniesieniem do nich odpowiedniego wkładu. Aktywne zaangażowanie w procesy bezpieczeństwa międzynarodowego to drugi – obok integrowania się ze strukturami NATO i Unii Europejskiej – obszar aktywności

¹⁵ Tamże, p. 3.2.

międzynarodowej Polski na rzecz swego bezpieczeństwa¹⁶. W tym kontekście strategia wymieniała działania Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz proces kontroli zbrojeń.

Integrację i zaangażowanie uzupełnia trzeci rodzaj aktywności zewnętrznej państwa na rzecz swego bezpieczeństwa, jakim jest **współpraca międzynarodowa**. W jej ramach wskazano na rozwijanie współpracy regionalnej i subregionalnej, współdziałanie z sąsiadami, stosunki euroatlantyckie oraz z państwami pozaeuropejskimi¹⁷. W końcowym rozdziale strategia określiła podstawy strategii obronności, stwarzając punkt wyjścia do opracowania tego dokumentu. W tym kontekście *Strategia Obronności RP* ustanowiła wykładnię podstawowych założeń strategicznych w dziedzinie obronności Polski w warunkach członkostwa w NATO i dała podstawy koncepcyjne do dalszych szczegółowych prac planistycznych, programowych i doktrynalnych dotyczących przygotowania i użycia potencjału obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny¹⁸.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski w warunkach kształtowania podmiotowości strategicznej w sojuszniczym i wspólnotowym systemie bezpieczeństwa

Strategia Bezpieczeństwa RP z 2000 roku, a zwłaszcza jej sektorowa *Strategia Obronności* z tego samego roku, w fundamentalnych ustaleniach strategicznych zachowują swą aktualność nawet dziś. Niemniej, niektóre z bardziej szczegółowych założeń tych dokumentów musiano poddać nowelizacji. Nastąpiło to w ramach prac nad *Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2003 roku. Inicjatywa opracowania nowej strategii bezpieczeństwa początkowo pojawiła się w Ministerstwie Obrony Narodowej¹⁹, ale nie została oficjalnie skierowana do prac rządowych. Temat podjęło jednak Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a w 2002 roku Prezes Rady Ministrów powołał zespół, który przygotował dokument zatwierdzony ostatecznie przez Prezydenta RP we wrześniu 2003 roku. W sensie formalnym strategia ta miała o wiele silniejszą moc oddziaływania niż wcześniejsze dokumenty tego rodzaju. Były one bowiem wyłącznie dokumentami rządowymi, nieprzedkładanymi do akceptacji prezydentowi. Co prawda, prawo wówczas tego nie wymagało, ale logika podpowiadała, by nie pomijać głowy państwa w ustalaniu strategii bezpieczeństwa i obronności. Znowelizowana ustawa

¹⁶ Tamże, p. 3.3.

¹⁷ Tamże, p. 3.4.

¹⁸ Tamże, p. 4.

¹⁹ S. Koziej: *Improwizacja nie wystarczy*, „Polska Zbrojna” z 24 października 2001 r.; *Przełęcz strategiczny*, „Polska Zbrojna” z 9 grudnia 2001 r.

o powszechnym obowiązku obrony jasno określiła kompetencje rządu i prezydenta w tym zakresie: rząd przygotowuje strategię, prezydent ją zatwierdza²⁰. Przyjęcie strategii w 2003 roku było praktycznym zastosowaniem tej regulacji prawnej. Siłę przyjętej strategii nieco osłabiła natomiast procedura jej przygotowywania. Znow, podobnie jak w przypadku wszystkich poprzednich tego typu dokumentów, popełniono błąd zaniechania, jeśli idzie o uspołecznienie prac nad strategią.

Poza krótką fazą początkową, prowadzono je wyłącznie w kręgach rządowych. Nie zadbano o zainicjowanie i zorganizowanie otwartej, publicznej dyskusji nad założeniami tej strategii. Nie udostępniono projektu tych założeń mediom, nie zaangażowano pozarządowych środowisk i instytucji eksperckich. Mało – nie wykorzystano szansy na to, aby przy okazji pracy nad tak fundamentalnym dokumentem strategicznym przeprowadzić społeczną debatę na temat bezpieczeństwa narodowego. Stracono doskonałą okazję do spopularyzowania, kształtowania i rozwijania narodowej świadomości obronnej Polaków w nowych warunkach bezpieczeństwa. Tymczasem nie jest tajemnicą, że ogólnonarodowe, społeczne zrozumienie i akceptacja strategicznego kierunku myślenia o bezpieczeństwie państwa ma w istocie większe znaczenie, niż formalne zatwierdzenie dokumentu przez władze państwowe.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2003 roku

Oceniając treści strategii z 2003 roku, należy przede wszystkim podkreślić jej walor merytoryczny, jakim było podjęcie próby zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego. Wynikało to z uznania bezpieczeństwa narodowego jako kategorii obejmującej wszystkie aspekty i dziedziny bezpieczeństwa państwa: zewnętrzne i wewnętrzne, wojskowe i cywilne. Była to właściwa odpowiedź na zmiany, jakie zaszły w ówczesnym środowisku bezpieczeństwa w ostatnich latach. Zacieranie się ostrych granic i przenikanie się różnych zjawisk w sferze bezpieczeństwa to niewątpliwie najbardziej charakterystyczna jego cecha²¹. Generalnie rzecz biorąc, omawiana strategia odnosi się do przywołanego na wstępie cyklu

²⁰ Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2002 nr 156, poz. 1301.

²¹ Ale na zapowiedziach się skończyło. W strategii w rzeczywistości takiego zintegrowanego podejścia nie ma. Jest ona zwykłym zestawieniem ujęć resortowych. Tymczasem działania międzyresortowe czy raczej wieloresortowe to dzisiaj podstawowy wymóg i cecha działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa. Więcej na ten temat: *Beyond Goldwater-Nichols: U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era*, Center for Strategic and International Studies, Washington 2005.

strategicznego, aczkolwiek w sposób mało czytelny. Przede wszystkim można mieć spore zastrzeżenia co do wykładu tej problematyki, a sam układ dokumentu nie odzwierciedla tej logicznej sekwencji problemów strategicznych.

W strategii nie została wyodrębniona część traktująca o polskich interesach narodowych i celach strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa, a w dokumencie nawet nie pojawia się pojęcie „interesy narodowe”. Jest to o tyle dziwne, że to właśnie one i potrzeba zapewnienia możliwości ich realizacji są najbardziej pierwotną przyczyną myślenia o bezpieczeństwie narodowym. Dlatego cały zapis jest niejako zawieszony w próżni. Nie wiadomo bardzo skąd się bierze, czemu ma służyć, na czym się opiera, jakie jest miejsce strategii w całym systemie regulacji działań państwa. To niewątpliwie jej słaba strona²². Dokument po prostu otwiera ocena zawarta w rozdziale pt. *Nowe wyzwania*. Wspomina się tam o podstawowych celach polityki bezpieczeństwa państwa (ale nie strategii bezpieczeństwa, a to przecież zasadniczo różne kategorie), wskazując że:

- są one niezmiennie związane z ochroną suwerenności i niezawisłości Rzeczypospolitej Polskiej, utrzymaniem nienaruszalności granic i integralności terytorialnej kraju,
- polityka państwa służy zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli Polski, praw człowieka i podstawowych wolności oraz demokratycznego porządku w kraju, stworzeniu niezakłóconych warunków do cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju Polski oraz wzrostu dobrobytu jej obywateli, ochronie dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, realizacji zobowiązań sojuszniczych, a także obronie i promowaniu interesów państwa polskiego²³.

Jest to więc ogólne i pośrednie nawiązanie do wspomnianych zapisów konstytucyjnych, z pominięciem spraw ochrony środowiska. Można więc uznać je za spełnienie minimum wymagań w tym względzie, aczkolwiek wyraźnie brak przełożenia tych ogólnych sformułowań na bardziej skonkretyzowane strategiczne cele bezpieczeństwa.

Analiza treści zapisów strategii pozwala na stwierdzenie, że najpełniejszy wyraz znalazła w niej ocena zewnętrznych warunków bezpieczeństwa państwa. Wypunktowane zostały ówczesne trendy kształtujące wyzwania i zagrożenia: terroryzm międzynarodowy, proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, zorganizowana przestępczość, zagrożenia informacyjne, ekonomiczne,

²² Musi dziwić pominięcie tego klasycznego – według elementarnej teorii organizacji i kierowania – etapu każdego działania zorganizowanego, jakim jest określenie jego celów głównego i częściowych, w tym wypadku celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP. Cele te winny wszakże w następnej kolejności stanowić punkt odniesienia i kryterium dokonywania oceny warunków bezpieczeństwa.

²³ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r.*, p. I.

ekologiczne, demograficzne. Autorzy dokumentu zwrócili także uwagę na przesuwanie się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych (inwazja zbrojna ze strony innych państw) na zagrożenia nietypowe, stwarzane przez podmioty pozapaństwowe. Zastrzeżenia natomiast może budzić zawężenie spektrum tej oceny jedynie do kwestii obecnie najbardziej eksponowanych, znajdujących się w centrum bieżącego zainteresowania. Pominięte zostały dwie grupy ważnych zagadnień, które można ulokować „na brzegach” głównonurtowej oceny.

Pierwszą z nich są **szanse dla bezpieczeństwa Polski**, jakie stwarza współczesne środowisko międzynarodowe. Powinniśmy dostrzegać i uwzględniać w swoich działaniach strategicznych nie tylko wyzwania i zagrożenia, ale także szanse, aby je wykorzystywać, aby ich nie przegapić. Drugą, pominiętą grupą zagadnień, są **bezpośrednie zagrożenia agresją zbrojną** – zagrożenia dla Polski i naszych sojuszników, których zobowiązaliśmy się bronić w razie agresji. Zgoda, że były to wtedy niebezpieczeństwa stosunkowo mało prawdopodobne, ale wszakże nie dające się wykluczyć, zwłaszcza jeśli ich prawdopodobieństwo rozpatrujemy w dalszej (a więc w strategicznej, a nie tylko bieżącej) perspektywie czasowej. Strategia bezpieczeństwa narodowego nie może się do nich nie ustosunkować, ani też zbywać frazą, że ich „znaczenie się zmniejsza”²⁴. Innym poważnym zastrzeżeniem do części oceniającej strategię jest pominięcie wewnętrznych (krajowych) warunków bezpieczeństwa narodowego. Przecież bezpieczeństwo narodowe to najbardziej ogólna kategoria obejmująca kompleksowo wszystkie aspekty bezpieczeństwa państwa i obywateli. Uwzględnienie tylko uwarunkowań zewnętrznych stoi w oczywistej sprzeczności z ideą zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa narodowego i wyraźnie pomniejsza rzeczywistą wartość operacyjną przyjmowanych następnie rozwiązań koncepcyjnych i organizacyjnych.

Trzeci krok w formułowaniu każdej strategii obejmuje określenie sposobu, czyli koncepcji działania zapewniającej osiągnięcie ustalonych celów strategicznych w danych warunkach bezpieczeństwa. Koncepcja taka powinna zawierać ogólne zasady i myśl przewodnią (zamiar) działań strategicznych danego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zadania etapowe lub dziedzinowe, czyli cele operacyjne prowadzące do osiągnięcia celów strategicznych. Stanowiąc one powinny w przyszłości bezpośrednią podstawę do opracowania strategii dziedzinowych (działowych, sektorowych). W omawianym dokumencie problematyka ta ujęta jest w trzech rozdziałach: *Założenia ogólne*, *Zadania służb państwowych* i *Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa*.

Oceniając koncepcyjno-zadaniową część strategii, warto podkreślić stwierdzenie, że skuteczność strategii zależy od harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji, zgodnie z uprawnieniami,

²⁴ Tamże, p. I.

zadaniami konstytucyjnymi oraz ustawowymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że aby mówić o takiej harmonizacji, konieczne jest ustanowienie spójnej i jednolitej myśli przewodniej działania całego państwa (zawierającej m.in. generalne zasady strategiczne, kierunki i obszary lub etapy skupienia głównego wysiłku, priorytety rozwojowe). Niestety, w dokumencie brakuje takiego całościowego ogólnopaństwowego zamiaru i ukierunkowania. Zamiast tego, w rozdziale traktującym o założeniach ogólnych, od razu mówi się o problematyce poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego: polityki zagranicznej, obronności, bezpieczeństwa wewnętrznego, czy też gospodarki obronnej.

Podobnie jak w odniesieniu do oceny wyzwań i zagrożeń, również w części koncepcyjnej i zadaniowej stosunkowo najpełniej i najbardziej czytelnie przedstawione są kwestie dotyczące aktywności międzynarodowej (widać wyraźnie, że głównym autorem dokumentu jest MSZ). W pierwszej kolejności strategia daje wykładnię polskiej polityki w stosunku do NATO, z uwzględnieniem także dwustronnej współpracy z USA. Najogólniej rzecz biorąc, w tym zakresie polska strategia utożsamia się z głównymi kierunkami ewolucji Sojuszu, ustalonymi w koncepcji strategicznej oraz decyzjach sojuszniczych. Dużo miejsca poświęca się tam Unii Europejskiej, zwracając przy tym uwagę na konieczność jej właściwej współpracy z NATO. Wymiar transatlantycki i europejski strategii uzupełnia zamiar wzmocnienia ONZ oraz rozwoju aktywności w sprawach pozaeuropejskich i współpracy dwustronnej w regionie.

Zadania sił zbrojnych przedstawione zostały w mniej czytelny i uporządkowany sposób. Jest to raczej przypadkowy zbiór kilku luźnych myśli na temat wojska, aniżeli przemyślany logiczny zestaw zadań strategicznych, kierunkujących przyszłe prace nad strategią wojskową. Z trudem można się tu np. domyśleć dwóch podstawowych grup zadań sił zbrojnych – operacyjnych i rozwojowych, nie mówiąc już o bardziej szczegółowej typologii tych pierwszych (zadania kryzysowe, stabilizacyjne, obronne)²⁵. Analizowana strategia formułuje również stosunkowo szeroką paletę zadań o charakterze pozamilitarnym. Dotyczy to wywiadu, bezpieczeństwa wewnętrznego, finansów, gospodarki, infrastruktury, środowiska naturalnego i edukacji obywatelskiej. Odzwierciedla to zintegrowane ujęcie problematyki bezpieczeństwa państwa. Zadania te miały stanowić punkt wyjścia w pracach nad konkretnymi strategiami sektorowymi.

Po sprecyzowaniu koncepcji strategicznej, w tym zadań dziedzinowych, należałoby określić siły i środki (zasoby) zaangażowane do ich realizacji, czyli opisać system bezpieczeństwa narodowego. Omawiana strategia w ogóle nie wyodrębniła takiej problematyki, nie podjęła nawet próby zarysu zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. To jest chyba najpoważniejsza słabość tej strategii. Nie chodzi

²⁵ Tamże, p. 4.6.1.

przy tym, oczywiście, o unikanie samego terminu „system bezpieczeństwa narodowego”. Chodzi o zaniechanie uporządkowania i wzajemnego powiązania w zintegrowaną, spójną całość sił i środków państwa celowo i z góry przygotowywanych do realizacji zadań bezpieczeństwa. W dokumencie problematyka ta jest rozproszona niemal po całym tekście. Zauważmy, że odpowiada to sektorowemu, resortowemu, a nie zintegrowanemu podejściu do spraw bezpieczeństwa. Dziwne, że mówi się w tej strategii o systemie obronnym państwa, a nie podejmuje się koniecznego zadania zbudowania nadrzędnego, zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Jeśli ma istnieć system obronny bez ogólniejszego systemu bezpieczeństwa narodowego, to jest to rozwiązanie zachowawcze. Świadczy to o niewyciągnięciu właściwych wniosków z tak oczywistej, i wyraźnie dzisiaj widocznej, tendencji do integrowania się wojskowych i pozawojskowych wymiarów współczesnego bezpieczeństwa zarówno w sferze zagrożeń, jak i sposobów oraz środków przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Rezygnacja z systemowego podejścia do bezpieczeństwa narodowego zaowocowała zupełnym pominięciem w strategii spraw zintegrowanego kierowania bezpieczeństwem narodowym. Tymczasem praktyka dowodzi niezbicie, że jest to najslabsze, najbardziej zdeorganizowane, a jednocześnie najbardziej newralgiczne ogniwo całego systemu bezpieczeństwa państwa. Zauważmy przy okazji, że konsekwencją pominięcia problematyki kierowania bezpieczeństwem narodowym jest także pobieżne potraktowanie w tej strategii ustaleń dotyczących sposobu jej implementacji. Stwierdza się jedynie rolę omawianego dokumentu jako podstawy do opracowania poszczególnych strategii sektorowych w dziedzinach mających podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Jego treść i realizacja miała z kolei podlegać stałemu przeglądowi zgodnie z konstytucyjnymi zadaniami organów władzy państwowej, a także zmianom i uzupełnieniom, zależnie od ewolucji uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego. Poza tymi stwierdzeniami nic nie powiedziano np. o wdrażaniu postanowień strategii w procesach zintegrowanego planowania i programowania w dziedzinie bezpieczeństwa, ani też o weryfikacji jej postanowień w toku gier strategicznych itp.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 roku

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2003 roku z jednej strony wychodziła naprzeciw wielu nowym tendencjom w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego, jakie zarysowały się po 11 września 2001 roku. Z tego powodu była oczywiście dokumentem potrzebnym i pożytecznym. Z drugiej strony miała jednak zbyt wiele słabości, aby nie wymagała nowelizacji. Z tego też względu prace nad nowym dokumentem uruchomione zostały na początku 2006 roku.

Powierzono je zespołowi międzyresortowemu pod kierownictwem wiceministra obrony narodowej. Nową strategię ostatecznie przyjęto na posiedzeniu Rady Ministrów w kwietniu 2007 roku. Prezydent RP zatwierdził ją w okresie rządowego interregnum w listopadzie 2007 roku, kiedy już nie było poprzedniego rządu, a nowy jeszcze nie został powołany. Decyzja taka – jakkolwiek w pełni zgodna z obowiązującym prawem – zupełnie niepotrzebnie stworzyła poważny problem dla nowej Rady Ministrów. Stała się przed dylematem, czy utrzymać dotychczasową strategię i jednocześnie realizować własną politykę, czy też szybko uruchomić prace nad nowym dokumentem. Każdy z wyborów oznaczał faktyczną decyzję mieszczącą się między zdeprecjonowaniem oficjalnego dokumentu strategicznego, a swoistą proliferacją prac strategicznych. Rozwiązanie zawierało się w decyzji politycznej, która mogła również polegać na odczekaniu kilku tygodni i skonsultowaniu przez prezydenta przygotowanej strategii z nowym rządem. Ostatecznie więc, założenia strategii nie były w pełni realizowane, a jej nowelizacja została zaplanowana na 2009 rok (przewidywał to wstępny projekt rządowego *Planu uporządkowania strategii rozwoju kraju*).

Omówienie treści *Strategii* z 2007 roku wypada poprzedzić stwierdzeniem ze wstępu do tego dokumentu, mówiącym że²⁶:

- jest ona wyrazem nowego zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa narodowego
- jest znakiem troski konstytucyjnych organów państwa o zapewnienie Polsce i Polakom bezpieczeństwa
- określa formy narodowego wysiłku w tej dziedzinie.

Urzeczywistnienie zawartych w tym dokumencie kierunków działań jest obowiązkiem władz Rzeczypospolitej Polskiej i całego społeczeństwa. Podkreśla się tam, że strategia skorelowana ze strategiami sojuszniczymi (*Koncepcją Strategiczną NATO* i *Europejską Strategią Bezpieczeństwa*), stanowi podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych, a w szczególności *Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP*, strategii poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, strategicznych planów reagowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz wieloletnich programów transformacji systemu bezpieczeństwa państwa, w tym programów pozamilitarnych przygotowań obronnych i programów rozwoju sił zbrojnych²⁷. Należy zauważyć, że ustanowiona została tutaj relacja bezpośredniego wynikania wykonawczych dokumentów planistycznych (PSDO, planów i programów) z nadrzędnego dokumentu koncepcyjnego, czyli strategii bezpieczeństwa narodowego. Jest to właściwe dla podejścia „od góry do

²⁶ *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 r., p. 4.

²⁷ Tamże, p. 5.

dołu” (*top-down*), które funkcjonuje w strategicznym zarządzaniu bezpieczeństwem wielu państw. Do głównych zalet dokumentu z 2007 roku należy zaliczyć jego budowę. Strategia prezentuje treści ujęte w cztery rozdziały merytoryczne, poświęcone kolejno: interesom narodowym i celom strategicznym w dziedzinie bezpieczeństwa, ocenie środowiska bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, sformułowaniu operacyjnej koncepcji strategii bezpieczeństwa i wreszcie ustaleniu transformacyjnej koncepcji tejże strategii. To podejście jest zgodne z logiką czterokładnikowego cyklu strategicznego i całkowicie odróżnia analizowaną strategię od jej poprzedniczek roku 2000 oraz 2003.

Punktem wyjścia do nakreślenia katalogu podstawowych interesów narodowych uczyniono fundamentalne i niezmiennie wartości, których realizacja, zgodnie z *Konstytucją RP*, stanowi dla państwa i jego obywateli potrzebę nadrzędną. Należą do nich: zapewnienie niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, wolności, bezpieczeństwa, poszanowania praw człowieka i obywatela, a także zachowanie dziedzictwa narodowego oraz ochrona środowiska naturalnego w warunkach zrównoważonego rozwoju²⁸. „Zakotwiczenie” interesów narodowych w zapisach art. 5 ustawy zasadniczej jest jak najbardziej pożądane i zasadne. Nie budzi to zastrzeżeń politycznych oraz nie rodzi wątpliwości interpretacyjnych. Niemniej, tę pozytywną ocenę osłabia jeden z zapisów strategii, w którym stwierdza się, że podstawowe interesy narodowe są oparte na całościowej koncepcji bezpieczeństwa państwa. Koncepcji, której tak naprawdę ten dokument nie precyzuje. Tym samym, źródło pochodzenia zdefiniowanych w dokumencie interesów narodowych staje się niejasne.

Nowym elementem, który nie wystąpił w strategiach wcześniejszych edycji, jest kategoryzacja interesów narodowych. Można powiedzieć, że zostały one „zinwentaryzowane” w trzech grupach²⁹:

- żywotne interesy RP – determinujące zapewnienie przetrwania państwa i jego obywateli (potrzeba zachowania niepodległości i suwerenności państwa, jego integralności terytorialnej i nienaruszalności granic oraz zapewnienia praw człowieka i podstawowych wolności, a także umacnianie demokratycznego porządku prawnego)
- ważne interesy RP – gwarantujące trwałość i zrównoważony rozwój cywilizacyjny oraz gospodarczy kraju, stworzenie warunków do wzrostu dobrobytu mieszkańców, do rozwoju nauki i techniki oraz do ochrony dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, a także środowiska naturalnego

²⁸ Tamże, p. 10.

²⁹ Tamże, p. 11–13.

- inne istotne interesy RP – związane z dążeniem do zapewnienia silnej pozycji międzynarodowej państwa oraz możliwości skutecznego promowania polskich interesów na arenie międzynarodowej.

Tego typu posegregowanie interesów narodowych można byłoby uznać za słuszne, gdyby ten zabieg porządkujący został zakończony dezagregacją interesów do postaci celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa (operacyjnych i preparacyjnych). Tak się jednak nie stało. W efekcie strategia przedstawia zbiór celów strategicznych, bez określenia ich powiązań z interesami narodowymi. Nie wiadomo, który konkretnie cel strategiczny stanowi rozwinięcie (operacjonalizację) konkretnego interesu narodowego. Wskutek tego, niektóre cele strategiczne mają podobne, a nawet jednakowe brzmienie jak interesy narodowe³⁰. Dodatkowo, we wprowadzeniu do katalogu celów strategicznych, stwierdzono że wynikają one zarówno z interesów bezpieczeństwa, jak i interesów rozwoju Polski. Względem istoty polityki i strategii bezpieczeństwa można to uznać za zabieg nieco niepoprawny metodologicznie i merytorycznie.

W części dotyczącej oceny środowiska strategicznego dokument opisywał wielowarstwowe problemy mające bezpośredni i pośredni wpływ na bezpieczeństwo Polski, wskazując, że oddziałują na nie przede wszystkim procesy i zjawiska w otoczeniu naszego państwa – w regionie, w Europie i w ramach wspólnoty euroatlantyckiej. W dokumencie pojawiło się też pewne *novum* w stosunku do strategii z 2000 i 2003 roku, mianowicie wyróżnienie części poświęconej szansom dla bezpieczeństwa Polski. To bez wątplenia stanowiło nową jakość w tego typu dokumentach koncepcyjnych. Można tylko żałować, że nie podjęto próby opisanie jeszcze jednego istotnego składnika warunków bezpieczeństwa, tj. ryzyk i ich oceny z perspektywy podejmowanych przez Polskę działań w sferze bezpieczeństwa. Mankamentem omawianej strategii jest również struktura analizy i oceny środowiska bezpieczeństwa. Ewidentnie można w niej dostrzec wymieszanie różnych wymiarów środowiska strategicznego, dziedzin i sektorów bezpieczeństwa narodowego, zewnętrznych i wewnętrznych oraz militarnych i pozamilitarnych aspektów i problemów bezpieczeństwa państwa. W skutek tego wykład warunków

³⁰ Nietrudno jest też zgodzić się z inną uwagą: „Wśród celów strategicznych znalazło się zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Polski, możliwości korzystania z konstytucyjnych wolności dla obywateli czy ochrona przed skutkami klęsk żywiołowych. Oczywiście działania zmierzające do ich realizacji są bezdyskusyjnym obowiązkiem państwa, lecz nie powinny, naszym zdaniem, znaleźć się wśród celów strategicznych. Głównym powodem jest permanencja takich działań. Nigdy nie będzie można stwierdzić z całą stanowczością, że dziś spełniliśmy cel strategiczny – obywatele polscy są bezpieczni tak w kraju, jak i poza jego granicami”, Paweł Pilas, *Czy należy nowelizować strategię bezpieczeństwa narodowego?*, <www.psz.pl/tekst-18163/Pawel-Pilas-Czy-nalezzy-nowelizowaa-strategie-bezpieczenstwa-narodowegoStronaglowna/>, (dostęp: 20.05.2014).

realizacji interesów narodowych i osiągnięcia celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa jest nierówny i mało czytelny.

Wśród innych słabości strategii zwraca uwagę, po pierwsze, brak generalnej myśli przewodniej w części koncepcyjnej. Niemal od razu przechodzi się tam do formułowania zadań w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa. Również ten podział budzi pewne zastrzeżenia (bezpieczeństwo: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, informacyjne i telekomunikacyjne)³¹. Brak czytelnego kryterium powoduje, że nie są do końca jasne relacje między nimi. Nie da się wyraźnie rozdzielić np. bezpieczeństwa zewnętrznego niemal od wszystkich innych dziedzin, a w szczególności od bezpieczeństwa militarnego. Podobnie jest z bezpieczeństwem wewnętrznym. Sam podział bezpieczeństwa na jego dwa obszary (zewnętrzny i wewnętrzny) jest już wyczerpujący i również właściwy dla bezpieczeństwa zintegrowanego (w każdej z pozostałych dziedzin muszą występować aspekty zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne). Strategia nie uwzględnia też jego czterech podstawowych dziedzin, tj.: obronności (obrony narodowej), ochronnej (bezpieczeństwa cywilnego, niemilitarnego) oraz bezpieczeństwa społecznego i gospodarczego (w tym społecznego i gospodarczego wsparcia bezpieczeństwa). Wydaje się, że takie rozplanowanie struktury zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego Polski w omawianej strategii, pozwoliłoby zminimalizować liczbę niepotrzebnych powtórzeń w treściach dokumentu, przy jednoczesnym zachowaniu logiki i płynności wykładu.

Jeszcze poważniejszą słabością omawianego dokumentu jest sposób potraktowania problematyki systemu bezpieczeństwa narodowego w czwartym rozdziale. Treść tej części w istocie rzeczy nakłada się na kwestie operacyjne zawarte części trzeciej. To tutaj właśnie, w rozdziale czwartym, powinny być określone zadania rozwoju, doskonalenia, szkolenia, transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego, a nie zadania operacyjne jego ogniw, które są treścią części poprzedniej (na marginesie należy dodać, że podobny błąd został popełniony w rozdziale trzecim, w którym obok opisu zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego i sposobów ich realizacji zostały również ujęte kwestie rozwoju i doskonalenia poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa).

Zasugerowane powyżej rozróżnienie zarówno w istocie, jak i zapisach treści rozdziałów 3 i 4 ma swoje uzasadnienie. Przede wszystkim kryje się ono w samym pojęciu strategii. Nie można bowiem zapominać, że strategia jest sztuką łączenia w całość dostępnych zasobów, instrumentów, metod i zasad działania dla osiągnięcia założonego celu. Pozwala to uznać strategię za kategorię prakseologiczną, czyli dotyczącą sprawnego działania każdego podmiotu i odnoszącą się do najbardziej

³¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, wyd. cyt., p. 40–82.

generalnych sposobów tego działania³². Oznacza to, że strategia jest właściwa działaniu zorganizowanemu, urzeczywistnianemu poprzez wyznaczenie celu, ocenę warunków jego osiągnięcia, określenie sposobów działania, przygotowanie środków, realizację zadań oraz kontrolę wyników działania³³. W sferze bezpieczeństwa narodowego odpowiada temu cykl strategiczny, a w jego ramach między innymi działania strategiczne państwa oraz przygotowania strategiczne państwa.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski w warunkach europejskiego kryzysu bezpieczeństwa

Najważniejszą pozytywną cechą *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z 2007 roku jest zmierzanie do zintegrowanego traktowania bezpieczeństwa narodowego. Na tle wcześniejszych dokumentów strategicznych jest to najmocniej i najszerzej zaakcentowane. Eliminacja opisanych wyżej słabości tego dokumentu dokonana została w dużej mierze w toku prac nad obowiązującym obecnie zapisem *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2014 roku. Konceptyjne podstawy obowiązującej strategii zostały wypracowane w ramach, przeprowadzonego po raz pierwszy w Polsce w latach 2010–2012, kompleksowego *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*. W 2013 roku, na podstawie raportu Komisji SPBN, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego opracowało *Białą Księgę Bezpieczeństwa Narodowego RP* jako jawną prezentację popularyzującą rezultaty przeprowadzonego przeglądu. Wyniki przeglądu zostały udostępnione rządowi również w trybie niejawnym. W tym samym roku prezydent Bronisław Komorowski przedstawił główne założenia doktryny tzw. zwrotu strategicznego, określającej nowe kierunki działań państwa w zakresie umacniania bezpieczeństwa państwa, w tym obrony narodowej.

Istotne wnioski dla określenia nowych ram strategicznych bezpieczeństwa narodowego RP wynikały także z narastającego kryzysu europejskiego bezpieczeństwa oraz strategicznej adaptacji NATO do nowych warunków bezpieczeństwa. Agresywna polityka Federacji Rosyjskiej stworzyła bowiem zagrożenie dla fundamentów, na których opiera się system bezpieczeństwa Europy (m.in. zasady KBWE/OBWE, reżimy rozbrojeniowe czy prawo do politycznego samostanowienia państw). Realnym wyrazem wynikającego stąd zagrożenia stała się rosyjska militaryzacja polityki zagranicznej wobec państw bliskiego sąsiedztwa, podważanie reguł prawa międzynarodowego, ładu pozimnowojennego oraz stosowanie narzędzi hybrydowych do kreowania sytuacji

³² Tę naturę strategii Bernard Brodie ujął zwięźle w słowach: *Ponad wszystko, teoria strategii jest teorią działania*, B. Brodie, *War and Politics*, Longman, New York 1973, s. 452.

³³ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978.

kryzysowych i destabilizacji państw. Negatywne skutki kryzysu bezpieczeństwa we wschodniej części Europy zostały dodatkowo spotęgowane islamskim ekstremizmem i terroryzmem, stwarzającym poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw Europy Zachodniej oraz pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. W tych uwarunkowaniach strategicznych Sojusz Północnoatlantycki, podczas szczytu w Newport (2014), zdecydował o przeglądzie i daleko idącej weryfikacji relacji z Rosją oraz znaczącym wzmocnieniu wojskowym wschodniej flanki NATO. Zdecydowano również o zintensyfikowaniu działań przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu, głównie w kooperacji z państwami partnerskimi z Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej. Wolę daleko idącego zaangażowania w te działania wyraziły także poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Opracowując zatem założenia nowej strategii bezpieczeństwa narodowego, wzięto pod uwagę cały „pakiet” wniosków i rekomendacji wynikających zarówno ze *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, jak i z bieżących zmian w sytuacji bezpieczeństwa Polski oraz strategicznych uwarunkowań funkcjonowania zewnętrznych filarów polskiego bezpieczeństwa (NATO i UE). Posłużyły one za podstawę opracowania przez międzyresortowy zespół³⁴ założeń projektu strategii. Wersja ostateczna tego projektu została przyjęta uchwałą Rady Ministrów³⁵ i przesłana do zatwierdzenia przez Prezydenta RP, co nastąpiło 5 listopada 2014 roku. Dokument ten całościowo ujmuje obecne i wyłaniające się zagadnienia bezpieczeństwa narodowego oraz wskazuje optymalne sposoby wykorzystania na jego potrzeby wszystkich zasobów państwa w sferach: obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Jest to pierwsza strategia w całości odpowiadająca założeniom zarówno zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa narodowego, jak i opracowania cyklu strategicznego. Strategiczną podmiotowość Polski definiują interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa. Punktem wyjściowym do ich określenia są konstytucyjne powinności państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, militarnego i pozamilitarnego. W syntetyczny sposób można je ująć następująco³⁶:

- dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa
- silna pozycja międzynarodowa Polski i członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego

³⁴ Zarządzenie nr 63 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Monitor Polski z 6 września 2013 r.

³⁵ Przyjęcie projektu SBN RP przez Radę Ministrów nastąpiło 21 października 2014 r.

³⁶ *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2014 r.*, p. 11.

- ochrona obywateli oraz zapewnienie swobody korzystania przez nich z wolności i praw (bez szkody dla innych), a także obywatelskie obowiązki na rzecz bezpieczeństwa
- zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego oraz społecznego i gospodarczego wsparcia bezpieczeństwa.

Interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa stały się podstawą określenia obszernego katalogu celów strategicznych³⁷ dotyczących zarówno działań, jak i przygotowań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Łącznie w dokumencie wskazano szesnaście takich celów. Ich liczbę oraz brak stosownego usystematyzowania (przyporządkowania konkretnym interesom narodowym) należy traktować jako pewnego rodzaju mankament tej części strategii.

Zdiagnozowane w strategii warunki bezpieczeństwa Polski obejmują szereg zagrożeń, ryzyk, wyzwań i szans, które zachodzą w sferze politycznej, militarnej, informacyjnej, cybernetycznej, gospodarczej i społecznej wielowymiarowego środowiska bezpieczeństwa. W odniesieniu do zagadnień o charakterze globalnym podkreślono m.in. narastającą niewydolność międzynarodowych organizacji i reżimów bezpieczeństwa, w tym postępującą dysfunkcjonalność i niedecyzyjność ONZ oraz wzrastające ryzyko asymetryzacji bezpieczeństwa nuklearnego w związku z podważaniem wiarygodności porozumień rozbrojeniowych. Odnotowano także wzrastającą siłę oddziaływania podmiotów niepaństwowych na pokój i bezpieczeństwo światowe, a także wzrastającą rolę cyberprzestrzeni jako areny agresywnych działań państw i organizacji, w tym terrorystycznych³⁸. Za kluczowe dla Polski uznano jednak destabilizacyjne zmiany zachodzące w sferze bezpieczeństwa europejskiego: narastające kryzysy w Europie Wschodniej, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Z tej perspektywy najpoważniejsze skutki niesie ze sobą konflikt rosyjsko-ukraiński. Nie tylko tworzy on nową jakość strategiczną w euroatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa, ale także urealnia groźbę podjęcia przez Rosję agresywnych działań wobec państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Uwiarygodnia to obserwowane już od dłuższego czasu wykorzystywanie przez

³⁷ Cele strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa – zoperacjonalizowane interesy narodowe, czyli – wynikające z dezagregacji poszczególnych interesów narodowych dokonanej w kontekście konkretnych (obecnych i przewidywanych) strategicznych warunków bezpieczeństwa oraz potrzeb i możliwości (potencjału strategicznego państwa) – pożądane z punktu widzenia tych interesów przyszłościowe stany, zjawiska i procesy w sferze bezpieczeństwa; w odróżnieniu od interesów narodowych, które są kategorią względnie trwałą, cele strategiczne odnoszą się do konkretnych warunków w danym okresie historycznym istnienia podmiotu; osiągnane są poprzez prowadzenie polityki bezpieczeństwa, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2013, s. 249.

³⁸ *Strategia bezpieczeństwa narodowego...*, wyd. cyt., p. 25–33.

Rosję czynnika gospodarczego, szczególnie energetycznego i żywnościowego, do prowadzenia bieżącej polityki międzynarodowej.

Dochodzi do tego agresja propagandowa (walka informacyjna) wobec państw regionu. W ostatnim czasie Rosja zaktywizowała również czynnik militarny, demonstrując swój potencjał konwencjonalny oraz nuklearny, z zamiarem wywarcia presji polityczno-militarnej. Z tych powodów w założeniach strategii rozpatrzono wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia wobec Polski zagrożeń militarnych, w tym presji polityczno-militarnej, agresji poniżej progu wojny lub konfliktu zbrojnego. Szczególnie groźna byłaby agresja poniżej progu wojny, która kreując tzw. sytuację trudno-konsensusową, utrudniłaby lub wręcz uniemożliwiła wspólną reakcję sojuszniczą w ramach art. 5 traktatu waszyngtońskiego. W dokumencie nie zlekceważono również zagrożeń na południowej flance Europy, zwłaszcza ze strony rosnącego w siłę tzw. Państwa Islamskiego. Jego działalność destabilizuje bezpieczeństwo regionu oraz staje się wyzwaniem dla sytuacji wewnętrznej państw UE i NATO. Działania tej organizacji terrorystycznej grożą bowiem odnowieniem się terroryzmu w państwach Europy Zachodniej i jego ekspansją geograficzną.

W wymiarze krajowym (wewnętrznym) za wyzwanie dla bezpieczeństwa oraz rozwoju Polski uznano czynnik demograficzny oraz narastające rozwarstwienie społeczne, mogące skutkować zwiększeniem liczby osób wykluczonych. Zidentyfikowano zainteresowanie Polską obcych służb wywiadowczych, grożące penetracją środowisk politycznych, gospodarczych, wojskowych i naukowych. Odnotowano wpływ na bezpieczeństwo Polski zależności narodowej gospodarki od dostaw surowców energetycznych z jednego źródła oraz słabą dywersyfikację eksportu produktów żywnościowych³⁹.

Diagnoza stanu bezpieczeństwa RP oraz prognoza rozwoju jego warunków stanowiły punkt wyjścia do sformułowania koncepcji działań strategicznych (strategii operacyjnej). Kluczowy element tej koncepcji stanowią priorytety operacyjne strategii bezpieczeństwa narodowego. Dotyczą one⁴⁰:

- utrzymywania własnej gotowości, determinacji i wiarygodnych narodowych zdolności obronnych do zapobiegania (zniechęcania, powstrzymywania, odstraszenia) i obrony przed agresją – zwłaszcza w sytuacjach trudno-konsensusowych
- wzmocnienia siły obronnej NATO, rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (zwłaszcza w wymiarze strategicznym), utrwalania strategicznych partnerstw (w tym z USA)
- wspierania i selektywnego udziału w operacjach międzynarodowych.

³⁹ Tamże, p. 51–63.

⁴⁰ Tamże, p. 65.

Wymienione priorytety definiują zwrot strategiczny w zakresie polskiego bezpieczeństwa i odejście od udziału w operacjach międzynarodowych na rzecz wzmocnienia narodowych zdolności do obrony terytorium kraju. Nie oznacza to całkowitego wycofania się Polski z udziału w międzynarodowych wysiłkach na rzecz pokoju i bezpieczeństwa, ale kryterium tego zaangażowania będzie selektywne i podyktowane w pierwszej kolejności interesem narodowym.

Stosownie do założeń koncepcji działań strategicznych strategią bezpieczeństwa narodowego określono koncepcję przygotowań systemu bezpieczeństwa narodowego, czyli sposobów utrzymania i transformacji (rozwoju, doskonalenia) podsystemów: kierowania, operacyjnych oraz wsparcia. Główne priorytety w zakresie przygotowania tych trzech podsystemów dotyczą: integracji podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, profesjonalizacji podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych) oraz powszechności przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych)⁴¹.

25 lat strategii bezpieczeństwa narodowego. Próba syntezy

Rok 1989 otworzył okres pełen nowych jakościowo problemów, ryzyk i wyzwań. Najważniejsze z nich wiązały się z transformacją ustrojową i gospodarczą kraju. Niemniej istotne przekształcenia zachodziły również w sferze polityki oraz strategii bezpieczeństwa i obronności Polski. Środek ciężkości tych zmian odzwierciedla ewolucja polskiego myślenia i działania w wymiarze strategicznym. Z obecnej perspektywy proces ten można podzielić na trzy generalne fazy. Pierwsza – obejmująca lata 90. – jako okres wybijania się na samodzielność strategiczną i budowania tej samodzielności po 40 latach strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego, druga – w którą wpisują się działania podjęte w pierwszej dekadzie XXI w. – jako czas uzyskiwania pełnej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa, zwłaszcza poprzez ugruntowanie swojej pozycji w NATO i UE, oraz trzecia – obejmująca okres od początku drugiej dekady obecnego stulecia do chwili obecnej – jako okres umacniania i rozbudowy tej podmiotowości w warunkach kryzysu bezpieczeństwa europejskiego.

Głównym wyzwaniem **pierwszej fazy** było zerwanie z mentalnością „operatora”, czyli wykonawcy zadań strategicznych przychodzących z zewnątrz i zainicjowanie budowy pełnowymiarowej, kreatywnej narodowej kultury strategicznej, opartej na interesach narodowych. W praktyce okazało się to niełatwe. Nawyki i zakorzenione procedury zmieniały się powoli, długo brakowało instytucji kształtującej strategiczne myślenie, planowanie i kierowanie. Wpłynęło to negatywnie m.in. na proces przekształceń sił zbrojnych. Nie zmierzały one do jakiegś strategicznie, długofalowo

⁴¹ Tamże, p. 109.

nakreślonej wizji, lecz były ciągłym poprawianiem stanu bieżącego, co jest typowym postępowaniem operacyjnym czy wręcz taktycznym. Inną konsekwencją braku strategii narodowej było także całkowite zaniedbanie pozostałych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym praktyczne doprowadzenie do unicestwienia polityczno-strategicznego systemu kierowania obronnością. Niemniej jednak, w tych warunkach, udało się w 1992 roku sformułować w miarę nowoczesną i perspektywiczną strategię, której podstawowy cel, jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa, został osiągnięty w 1999 roku. Opracowano i wdrożono także procedurę narodowego strategicznego planowania i programowania obronnego. Zgodnie z nią przyjęto – odpowiadającą warunkom samodzielności strategicznej – *Polityczno-strategiczną dyrektywę obronną RP* oraz wynikające z niej *Plan obrony RP* i *Program pozamilitarnych przygotowań obronnych RP*. W dokumentach tych określono scenariusze oraz warianty działania państwa w razie zaistnienia zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych, a także nakreślono zasady budowy, utrzymywania i doskonalenia systemu obronności.

Generalnie aktywność RP w **drugiej fazie** przebiegała w wymiarach: narodowym, sojuszniczym w NATO, wspólnotowym w Unii Europejskiej i partnerskim w stosunkach z USA. Główną treścią działania państwa polskiego były: z jednej strony – odpowiednia transformacja systemu bezpieczeństwa RP w kontekście ciągle zmieniających się warunków członkostwa w Pakcie Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej, z drugiej – zdobywanie doświadczenia w strukturach sojuszniczych i wspólnotowych, a także ich kształtowanie, stosownie do własnych narodowych interesów.

W wymiarze narodowym transformacja narodowego systemu bezpieczeństwa polegała przede wszystkim na dostosowywaniu Sił Zbrojnych RP do standardów NATO oraz na włączaniu się w praktykę strategiczną i operacyjną Sojuszu i Unii. W tym zakresie Polska podjęła wspólnie z sojusznikami – z różnymi efektami – poważne wyzwania polityczno-operacyjne; chodziło m.in. o: interwencję zbrojną poza obszarem traktatowym na Bałkanach w 1999 roku, implementację art. 5 traktatu waszyngtońskiego po agresji terrorystycznej na USA 11 września 2001 roku, operację w Afganistanie prowadzoną od 2003 roku, operację w Libii oraz reakcję na wojnę rosyjsko-gruzińską w 2008 roku. W tej ostatniej sprawie, a także w sprawie kryzysu gazowego na progu 2009 roku, Polska reagowała także w ramach UE.

W wymiarze sojuszniczym Polska razem z innymi członkami NATO stanęła w pierwszej dekadzie XXI w. przed wieloma nowymi doświadczeniami i wyzwaniami. Pierwsze wyzwanie pojawiło się już w momencie wstępowania RP do NATO. Interwencja w byłej Jugosławii w 1999 roku oznaczała operacyjne wyjście Sojuszu poza traktatowe granice, po 50 latach koncentrowania się wyłącznie na przygotowaniu obrony własnego terytorium. Był to historyczny krok w ewolucji Sojuszu, z którego konsekwencji wówczas jeszcze nikt za bardzo nie zdawał sobie

sprawy. Oznaczał on początek zmiany NATO z organizacji wyłącznie obronnej w organizację bezpieczeństwa militarnego. Najbardziej spektakularnym znakiem jakościowo nowych warunków środowiska bezpieczeństwa był atak terrorystyczny na USA 11 września 2001 roku. W odpowiedzi Sojusz zdecydował się odwołać do swej najsilniejszej broni, czyli reakcji na podstawie art. 5. Fiasko próby zastosowania art. 5 było silnym wstrząsem dla relacji transatlantyckich⁴². W 2001 roku zorientowano się, że dotychczasowe mechanizmy i procedury reagowania obronnego NATO nie przystają do nowych potrzeb. O ile mogły się one sprawdzać w stosunku do symetrycznych zagrożeń klasyczną agresją ze strony podmiotów państwowych, to wymagały adaptacji w kontekście agresji asymetrycznej ze strony podmiotów niepaństwowych.

Drugie doświadczenie, o ogromnym dla Polski znaczeniu, wiąże się z kolei z art. 4 traktatu waszyngtońskiego i zdolnością NATO do konsultowania wyprzedzającego reagowania na ewentualne zagrożenia kryzysowe, do których jeszcze nie stosuje się gwarancji art. 5. W 2003 roku, gdy zbliżała się interwencja w Iraku, Turcja – obawiając się ewentualnych retorsji irackich w postaci uderzeń powietrznych lub rakietowych na swoje terytorium – poprosiła NATO o zaplanowanie wzmocnienia jej obrony. I wówczas Sojusz przez pewien czas nie mógł podjąć decyzji politycznej uruchamiającej takie uzupełniające i wyprzedzające planowanie ewentualnościowe. Uniemożliwiły to rozbieżności polityczne związane z interwencją w Iraku. Niektóre państwa przedkładały swoje interesy i ambicje polityczne w rywalizacji z innymi nad strategiczną solidarność z sojusznikiem, który poczuł się zagrożony. Co prawda udało się po pewnym czasie doprowadzić do wypracowania stosownej decyzji, ale trudności, jakie się pojawiły, dały sygnał, że NATO może nie dawać gwarancji wspólnego szybkiego działania w sytuacjach kryzysowych, które są politycznie trudne do jednoznacznej interpretacji i oceny oraz w różny sposób dotyczą interesów poszczególnych członków sojuszu, a tym samym trudno jest uzyskać zgodność konieczną do podjęcia decyzji⁴³.

Trzecim wielkim doświadczeniem NATO, w tym Polski, stał się Afganistan. „Pułapka strategiczna”, w jakiej Polska znalazła się tam razem z sojusznikami, jest klasyczną ilustracją negatywnego następstwa podejmowania poważnych decyzji

⁴² Jak słusznie zauważa gen. K. Naumann, 12 września 2001 r. był wprawdzie triumfem sojuszniczej solidarności, ale jednocześnie początkiem najpoważniejszego kryzysu NATO. Zob. *Speech by General Klaus Naumann, Former Chairman of the NATO Military Committee at the First of the SHAPE Lecture Series*, <<http://www.gees.org/documentos/SHAPE.pdf>>, (dostęp: 19.04.2012).

⁴³ Sygnał ten musiał oczywiście wywołać szczególnie poważne refleksje strategiczne u tzw. państw granicznych, takich jak Polska. Dlatego od 2003 r. Polska zaczęła zwracać większą uwagę na zdolność do samodzielnego działania w tego typu sytuacjach – samodzielnego co najmniej na czas potrzebny do uzyskania konsensu, a w stosunku do niektórych sytuacji zapewne zupełnie samodzielnego działania, zakładając, że takiego konsensu w ogóle nie udałoby się osiągnąć.

bieżących (politycznych i operacyjnych), w sytuacji gdy nie ma się jasnej wizji strategicznej. Dotąd NATO raczej odrzucało wizję przekształcenia się w instrument bezpieczeństwa globalnego, a tymczasem w Afganistanie realizowało zadanie o takim właśnie charakterze. Co ciekawe, NATO szło do Afganistanu z misją reagowania kryzysowego (stabilizacyjną, wsparcia bezpieczeństwa), a tymczasem bardzo szybko przyszło mu prowadzić tam najwykleszą kampanię wojenną i to jeszcze w najtrudniejszym wydaniu wojny przeciwpartyzanckiej⁴⁴. Istota pułapki, w jaką wpadł Sojusz, polega na tym, że NATO weszło do Afganistanu z zasadami i procedurami właściwymi dla operacji kryzysowych, a musiało działać w warunkach wojny. I wreszcie – czwarte i fundamentalne doświadczenie strategiczne, jakie Polska przeżyła w NATO, to wyraźna nieporadność i wręcz bierność wobec wyzwań polityki Rosji w jej strategicznym otoczeniu. Znalazły one odzwierciedlenie w wojnie rosyjsko-gruzińskiej w 2008 roku⁴⁵ oraz kryzysie gazowym z 2009 roku. Nie ulega wątpliwości, że NATO nie miało niemal nic do powiedzenia w tych kryzysach, zaistniałych wszakże bezpośrednio u jego granic. Należy dodać, że UE, która się w nie bardziej angażowała, również nie okazała się skuteczna. Widać zatem, że ani jedna, ani druga organizacja nie zdały strategicznego egzaminu z bezpieczeństwa europejskiego. To prowadzi do oczywistej konkluzji: NATO i UE muszą działać razem, jeśli chcą coś osiągnąć w dziedzinie bezpieczeństwa w nowym środowisku. Jest to tym bardziej zasadne, że Rosja wcale nie kryła i nie kryje swojego negatywnego podejścia do NATO jako wojskowej organizacji Zachodu. Świadczyła o tym wyraźnie *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rosji do 2020 roku*. Podkreślała ona np. niewłaściwość oparcia na NATO architektury bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim oraz niedopuszczalność rozbudowy infrastruktury wojskowej Sojuszu w pobliżu jej granic. Nie ulegało zatem wątpliwości, że wedle tej strategii, mocarstwowość Rosji byłaby odbudowywana przede wszystkim w opozycji do USA i NATO⁴⁶.

⁴⁴ Szerzej na ten temat: S. Koziej, *Zmiany w strategii i taktyce wojskowej w pozimnowojennych kryzysach i konfliktach zbrojnych*, [w:] J. Kranz (red.), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, Instytut Wydawniczy „EuroPrawo”, Warszawa 2009, s. 297–340; S. Koziej, *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w okresie pozimnowojennym*, skrypt internetowy, Warszawa-Ursynów 2008, <www.koziej.pl/index.php?pid=5>, (dostęp: 20.04.2012).

⁴⁵ M. Madej, *NATO after the Georgian Conflict: A New Course or Business as Usual?*, PISM Strategic Files, The Polish Institute of Foreign Affairs, luty 2009.

⁴⁶ *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года*, <<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>>, (dostęp: 23.04.2012). Analiza tego dokumentu: H. Schroder, *Russia's National Security Strategy to 2020*, „Russian Analytical Digest”, nr 62, 18 czerwca 2009 r.; S. Koziej, *Kto zagraża Rosji?*, <www.wiadomosci.wp.pl/kat,101874,felietony.html?ticaid=1846a>, (dostęp: 23.04.2012).

W wymiarze wspólnotowym, podobnie jak miało to miejsce w przypadku NATO, Polska razem z Unią Europejską przeszła dwa poważne egzaminy. Były to przywołane wcześniej – wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 roku oraz kryzys gazowy w styczniu 2009 roku. W czasie wojny rosyjsko-gruzińskiej i po niej okazało się, że Unia Europejska nie jest w stanie prowadzić czytelnej i jednoznacznej polityki wobec Rosji. Nie potrafiła wymusić nawet przestrzegania przez Rosję podpisanego porozumienia w sprawie wycofania swych wojsk z rejonu konfliktu. Rosja tymczasem postąpiła bardzo chytrze. Po prostu uznała Abchazję i Osetię Południową za suwerenne państwa i z nimi uzgodniła stacjonowanie swych wojsk na ich terytorium. W ten sposób sama legitymizowała pozostawienie wojsk tam, gdzie chciała. Równie niepokojące wnioski nasunęły się z analizy konfliktu gazowego Rosja – Ukraina – UE z 2009 roku⁴⁷. Warto zauważyć, że obydwa konflikty – kaukaski i gazowy – różnią się nie tylko treścią, ale także zasięgiem (rozmachem) polityczno-strategicznym. Pokazują, że rosyjska polityka ma dużą dynamikę, zwłaszcza w stosunku do Europy. Chociaż obydwa były konfliktami krótkimi, to o ile wojna z Gruzją zaangażowała UE jedynie pośrednio, o tyle starcie gazowe dotknęło jej już bezpośrednio. Unia stała się po prostu jedną z jego stron, a konflikt gazowy był pierwszą w jej dziejach poważną bezpośrednią konfrontacją strategiczną. Test ten nie wypadł dla niej najlepiej. W praktyce obnażył on brak wspólnoty strategicznej Unii Europejskiej w obliczu wyzwań i zagrożeń energetycznych. Państwa dotknięte rosyjskimi restrykcjami gazowymi zostały pozostawione same sobie. Był to bardzo smutny obraz wspólnoty europejskiej w godzinach poważnej próby.

W wymiarze partnerstwa strategicznego Polski z USA zapoczątkowana została nowa perspektywa tych relacji. Stany Zjednoczone pomogły Polsce w drodze do NATO w latach 90. XX w. Po akcesji do NATO i UE ich szczególna pozycja w polskiej strategii bezpieczeństwa i obronności została zachowana. Niemniej, z czasem nastąpiła pewna zmiana w filozofii tej współpracy. Wiele wskazuje na to, że po okresie swego rodzaju „platonicznej miłości” nastąpiło przejście do nowej doktryny w stosunkach z USA, którą można by było nazwać „doktryną proporcjonalnego partnerstwa”. Punktem przełomowym stały się negocjacje w sprawie obrony przeciwrakietowej⁴⁸. Do tej pory Polska zawsze

⁴⁷ *The Russian Ukrainian gas war*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 6 stycznia 2009 r., <www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2009-01-07/russian-ukrainian-gas-war>, (dostęp: 23.04.2012); *The Russian – Ukrainian Gas Conflict*, „Russian Analytical Digest”, 20 stycznia 2009 r.; Б. Цырдя, *Русско-украинская (американская) газовая война* [*Rosyjsko-ukraińska (amerykańska) wojna gazowa*], REGNUM, 16 stycznia 2009 r., <www.inosmi.ru/translation/246734.html>, (dostęp: 23.04.2012).

⁴⁸ S. Koziej, *Amerykański system obrony przeciwrakietowej*, „Rocznik Strategiczny” 2007/08, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2008, s. 22–34.

bezinteresownie i bez większej refleksji wspierała oraz angażowała się we wszelkie międzynarodowe przedsięwzięcia amerykańskie, jeśli to tylko było Stanom Zjednoczonym potrzebne. Klasycznym przykładem jest Irak, trochę podobnym – Afganistan. Do Iraku Polska poszła, aby pomóc USA, uznając ich racje strategiczne. Bilans wspólnej 5-letniej operacji w Iraku nie jest jednoznaczny⁴⁹. Najkrócej można go ująć następująco: remis polityczny, sukces wojskowy i porażka gospodarcza.

W sumie Polska politycznie nie straciła na zaangażowaniu się w Irak, ale też i wiele nie zyskała. Dobrze zrobiła, decydując się na włączenie do grupy kilkadziesiątu państw, które postanowiły energicznie przeciwstawiać się ówczesnym zagrożeniom międzynarodowym, a nie biernie asystować rozwojowi wypadków. Jednym słowem – Polska wykazała się samodzielnością strategiczną i, podejmując pewne ryzyko chwilowego pogorszenia relacji z ważnymi dla niej partnerami europejskimi, uzyskała większą podmiotowość polityczną w Europie. W sensie wojskowym najbardziej spektakularnym następstwem polskiego zaangażowania irackiego była decyzja Polski o przejściu na armię zawodową. Żołnierze, którzy przeszli przez Irak, wytworzyli swego rodzaju *masę krytyczną*, która ostatecznie przeważała szalę decyzyjną na rzecz armii zawodowej. Sztab Generalny WP, który długo był zdecydowanym zwolennikiem utrzymania poboru i decydenci polityczni, którzy byli sceptyczni wobec idei armii zawodowej – wreszcie ulegli ciśnieniu irackich doświadczeń. Ważnym dorobkiem wojskowym z Iraku jest także zdobycie dużego praktycznego doświadczenia w dowodzeniu wielkimi wielonarodowymi zgrupowaniami operacyjnymi. Takie doświadczenie – poza wielkimi mocarstwami światowymi – ma dziś niewiele krajów. Polska znalazła się w światowej pierwszej lidze państw o takim właśnie doświadczeniu praktycznym, a nie tylko ćwiczebnym. Z tego względu „atrakcyjność strategiczna” Polski na arenie międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa wyraźnie wzrosła.

Największym minusem polskiego udziału w operacji irackiej jest niewykorzystanie zaangażowania wojskowego na rzecz zawiązania współpracy gospodarczej z odbudowywanym państwem irackim. Winy za to nie ponoszą Stany Zjednoczone, ale w głównej mierze Polska. Nie tylko dlatego, że Polska nie pomyślała o tym w momencie decydowania się na tę operację, ale również dlatego, że przez całe pięć lat polskie rządy patrzyły na Irak wyłącznie przez „okulary” Ministerstwa Obrony Narodowej, nie starając się włączyć do tego innych resortów i struktur państwa. W tych warunkach polskie niedoświadczone firmy, bez wsparcia, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa, nie miały szans w konkurencji biznesowej

⁴⁹ *Irak 2003–2008. Misja dla pokoju*, materiały z konferencji naukowej, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008; *Irak. Pięć lat i co dalej?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 9–10, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2009.

w pokonfliktowym, niebezpiecznym środowisku. Gdyby Polska taką ochronę zapewniła, to być może skuteczniej zakotwiczyłyby się one w Iraku. Proces wycofywania się był elementem większego manewru, polegającego na przeniesieniu priorytetu polskiego zaangażowania międzynarodowego z Iraku do Afganistanu. Manewr ten należy ocenić krytycznie i uznać wręcz za błąd strategiczny. Lepsza dla Polski byłaby strategia odwrotna – kontynuowanie stosownie korygowanej obecności w Iraku i minimalizowanie zaangażowania w Afganistanie. W Iraku Polska miałaby jakieś szanse na robienie większych interesów pozamilitarnych, w Afganistanie, będącym „czarną dziurą bezpieczeństwa światowego”, Polska nie miała żadnych tego typu szans. Niezależnie od konkretnych rezultatów należy podkreślić, że zarówno w Iraku, jak i w Afganistanie Polska znalazła się raczej w następstwie politycznego i emocjonalnego utożsamiania się i podążania za USA niż wskutek w pełni strategicznie skalkulowanego interesu narodowego. Z ofertą w sprawie tarczy przeciwrakietowej zapowiadało się podobnie. Ostatecznie zwyciężyło podejście pragmatyczne, bowiem w negocjacjach Polska dała jasno do zrozumienia, że nie traktuje tarczy jako dobra samego w sobie. Obok szans, jakie ze sobą niewątpliwie niesie dla bezpieczeństwa RP, eksponowano coraz mocniej także ryzyka, które ściąga ona na terytorium Polski oraz które należy zredukować i eliminować kosztem dodatkowych wysiłków. Zakotwiczenie strategii negocjacji w takim podejściu było w generalnym sensie ważniejsze od ich rezultatów końcowych. Oznaczało bowiem zmianę filozofii stosunków polsko-amerykańskich (ze stosunków *mentor–asystent* na partnerskie) oraz zakończenie bezwarunkowego podążania za USA w ich aktywności międzynarodowej oraz przejście na rozważną i wzajemnie korzystną współpracę na zasadach proporcjonalnego partnerstwa strategicznego. Proporcjonalnego – bo z jednej strony jest największe mocarstwo światowe, a z drugiej średniej wielkości państwo w Europie. Zasadniczym wyzwaniem obecnie trwającej fazy ewolucji polskiej kultury i myśli strategicznej jest umiejętne i efektywne wykorzystanie zdobytych doświadczeń do wypracowania długofalowej i realistycznej koncepcji **umacniania podmiotowości Polski** zarówno na bazie narodowego filaru bezpieczeństwa, jak i filarów zewnętrznych: NATO, UE i partnerstw strategicznych, w tym z USA. To podstawowa lekcja dla bezpieczeństwa, jaką można wyciągnąć z dotychczasowych lat funkcjonowania Polski w sojuszniczym i wspólnotowym systemie bezpieczeństwa oraz z ostatnich kryzysów międzynarodowych (w tym zwłaszcza konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz kryzysu na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej).

W wymiarze narodowym konieczne jest zatem dalsze wzmocnienie narodowego potencjału bezpieczeństwa. Zasadnicze kierunki związanych z tym działań państwa wyznaczają cztery filary, tzw. doktryny Komorowskiego. Pierwszy – zakłada przeniesienie strategicznego wysiłku z udziału Polski w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa,

w tym obrony, naszego państwa; drugi – uznaje własny potencjał obronny za rdzeń oraz gwarancję narodowego bezpieczeństwa; trzeci – uznaje zdolności przeciwwaskoczeniowe, obok zdolności do obrony terytorium kraju, za polską specjalizację w NATO i UE; czwarty – przewiduje umacnianie polskiej podmiotowości strategicznej na arenie międzynarodowej poprzez aktywne uczestnictwo w działaniach organizacji międzynarodowych, stosownie do narodowych interesów i celów strategicznych⁵⁰. Implementacja głównych założeń doktryny zwrotu strategicznego, także odzwierciedlonego w priorytetach operacyjnych i preparacyjnych obowiązującej obecnie *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, wymaga intensyfikacji działań w wymiarze legislacyjnym, budżetowym (finansowym), organizacyjnym i planistyczno-programowym.

Niezbędne usystematyzowanie zagadnień związanych z kierowaniem obroną państwa w czasie wojny zostało dokonane z inicjatywy Prezydenta RP⁵¹. Reforma ma przede wszystkim na celu: zdefiniowanie ram czasowych obowiązywania kategorii konstytucyjnej „czas wojny”, doprecyzowanie kompetencji naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, określenie zadań „kandydata” do mianowania na naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych, umożliwienie Prezydentowi RP korzystania z pomocy szefa Sztabu Generalnego WP kierowaniu w obronę państwa⁵². Istotne także będzie wdrożenie decyzji o podniesieniu wydatków na obronę narodową. Od 2016 roku jest „nie mniej niż 2% PKB”, zamiast dotychczasowych 1,95% PKB. W zakresie wzmocnienia militarnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego kluczowa będzie bezkolizyjna realizacja programów modernizacji Sił Zbrojnych RP. Główny wysiłek w tym względzie położono na budowę zdolności obrony powietrznej i przeciwrakietowej oraz zakup nowoczesnych śmigłowców transportowych i bojowych dla wojsk lądowych. Ważne jest też wypracowanie nowych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych. Priorytet w tym wypadku posiadają: drony, obrona w cyberprzestrzeni oraz systemy satelitarne na potrzeby bezpieczeństwa. Są to kluczowe elementy tzw. trzeciej fali modernizacji SZ RP⁵³.

Niezbędne są także działania zmierzające do wzmocnienia pozamilitarnych ogniw systemu bezpieczeństwa. Ważnym zadaniem jest w tym wypadku

⁵⁰ Doktryna Komorowskiego, <www.bbn.gov.pl/download/1/15538/doktrynakomorowskiego-zalozenia.pdf&rcrt=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=u&ei=d9uevcxdfjxtar7kgdgn&ved=0cbmqfjaa&sig2=eh5silc38ix9ylu0jhtx0q&usg=afqjcnfua-jb9maib65rgrs_bnihram2kw>, (dostęp: 14.03.2015).

⁵¹ Ustawa nowelizująca stosowne akty prawne została podpisana przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego 1 kwietnia 2015 r.

⁵² Ustawa z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015 poz. 529.

⁵³ S. Koziej, *Trzecia fala modernizacji technicznej Wojska Polskiego w XXI wieku*, <www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5561,Trzecia-fala-modernizacji-Sil-Zbrojnych-RP.html?search=5618083>, (dostęp: 3.04.2015).

wdrożenie założeń opublikowanej w tym roku *Doktryny cyberbezpieczeństwa RP*⁵⁴. Kolejnym – reforma obrony cywilnej, istotnego elementu bezpieczeństwa ludności. Konieczne zmiany w tym zakresie powinny zmierzać do ujednoczenia pojęć związanych z ochroną ludności i obroną cywilną, określenia zadań i organizacji systemu ochrony ludności, określenia zasad funkcjonowania tego systemu oraz udziału obywateli w realizacji zadań ochronnych⁵⁵. Należy również zintensyfikować prace nad szerszym włączeniem organizacji proobronnych do systemu strategicznej odporności kraju na agresję⁵⁶, które w momencie kryzysu lub wojny stanowiłyby istotne uzupełnienie zarówno dla pozamilitarnych, jak i militarnych struktur państwa. Chociaż obecnie istniejące regulacje prawne pozwalają znacznie rozszerzyć wykorzystanie tych podmiotów, bez daleko idących zmian ustawowych, to niezbędne jest wsparcie finansowe tych organizacji w budowaniu ich konkretnych zdolności do działań w ramach systemu odporności kraju na agresję. Ważne jest także rozwijanie proobronnej świadomości społecznej, w tym zwłaszcza upowszechnianie stosownej wiedzy (edukacja dla bezpieczeństwa) oraz kształtowanie postaw proobronnych i patriotycznych.

W planistyczno-programowym wymiarze bezpieczeństwa państwa niezbędne jest natomiast sprawne zakończenie pierwszego strategicznego cyklu planowania, zapoczątkowanego w 2010 roku *Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego*. Kompleksowe wnioski i rekomendacje przedstawione po tym przeglądzie zostały wykorzystane nie tylko do opracowania *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego*, ale także *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* (edycja z 2014 roku) oraz *Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej*. Zwieńczeniem tego procesu będzie zweryfikowanie przyjętych założeń strategicznych polskiego bezpieczeństwa podczas ćwiczenia „Kraj-2015” oraz opracowanie pakietu dokumentów realizacyjnych, tj. planów i programów wykonawczych.

W tym kontekście ważnym zadaniem, w nieodległej perspektywie czasowej, będzie utrwalenie założeń cyklu strategicznego w praktyce bezpieczeństwa narodowego, w tym *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego* jako podstawy nowelizacji kluczowych dokumentów strategicznych. W myśl dotychczas zdobytych doświadczeń w zakresie organizacji tego przedsięwzięcia, zasadne byłoby uruchomienie drugiej edycji SPBN już pod koniec 2015 roku, tak aby

⁵⁴ Szerzej na ten temat: *Doktryna cyberbezpieczeństwa RP*, <www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/DCB.pdf>, (dostęp: 2.03.2015).

⁵⁵ Szerzej na ten temat: *Biała Księga...*, wyd. cyt., s. 219.

⁵⁶ Biuro Bezpieczeństwo Narodowego przeprowadziło w tym zakresie szereg konsultacji z organizacjami proobronnymi w ramach Strategicznego Forum Bezpieczeństwa. Szerzej na ten temat: <www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/strategiczne-forum-bezp/5982,Strategiczne-Forum-Bezpieczenstwa.html>, (dostęp: 3.04.2015).

sfinalizowanie kolejnego cyklu strategicznego planowania bezpieczeństwa państwa mogło nastąpić w 2019 roku. Natomiast w zakresie merytorycznym nowego przeglądu strategicznego, warto rozważyć ukierunkowanie jego myśli przewodniej na wypracowanie wniosków i rekomendacji dotyczących czterech obszarów problemowych, tj.: funkcjonalnej i pragmatycznej podmiotowości strategicznej Polski w dziedzinie bezpieczeństwa, w ramach samoidentyfikacji strategicznej; czynników destabilizacji i stabilizacji europejskiego bezpieczeństwa, w ramach analizy środowiska i warunków bezpieczeństwa RP; zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa i sojuszniczo-wspólnotowej jedności, w ramach projektowania założeń strategii operacyjnej; strategicznej adaptacji i systemowej transformacji, w ramach projektowania założeń strategii preparacyjnej.

W wymiarze zewnętrznych filarów bezpieczeństwa RP kluczowe wyzwania będą związane ze strategiczną adaptacją NATO do nowych warunków bezpieczeństwa. Najpilniejszym i najpoważniejszym zadaniem w tym zakresie jest wdrożenie postanowień Szczytu NATO w Newport, w tym zwłaszcza sojuszniczego Planu Działań na rzecz Gotowości (*Readiness Action Plan*, RAP). Musi się to zakończyć przed szczytem w Warszawie w 2016 roku. Polskie priorytety koncentrują się na: pełnym, w tym wojskowym, wdrożeniu RAP; ogłoszeniu zdolności operacyjnej Sił Natychmiastowego Reagowania (*Very High Readiness Joint Task Force*, VJTF) oraz wstępnej zdolności operacyjnej systemu obrony przeciwrakietowej NATO; osiągnięciu przez Wielonarodowy Korpus Północ-Wschód w Szczecinie poziomu korpusu wysokiej gotowości i poszerzeniu jego zadań w zakresie operacji obrony kolektywnej; utworzeniu sześciu wielonarodowych integracyjnych jednostek dowodzenia i kontroli (*NATO Force Integration Units*, NFIUs); silniejszej deklaracji w sprawie wydatków obronnych (ich podniesienie powinno mieć charakter zobowiązania, a nie deklaracji woli).

Wydaje się, że ważne jest – zarówno dla Polski, jak i dla pozostałych państw regionu – aby szczyt w Warszawie i realizacja RAP nie zamykały procesu długofalowej adaptacji NATO do zmienionej sytuacji bezpieczeństwa w wymiarze globalnym i regionalnym. Należy rozważyć konieczność rozpoczęcia prac nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu oraz przygotowaniem kolejnego pakietu działań wzmacniających kolektywną obronę („RAP+”). Niezbędna jest także potrzeba realnego wzmocnienia zarówno procesu planowania obronnego (głównie poprzez zaadaptowanie planów ewentualnościowych i przypisanie im konkretnych sił oraz przygotowanie stałych planów obronnych dla wschodniej flanki NATO), jak i obecności wojsk Sojuszu w regionie, w tym wyprzedzające rozmieszczenie uzbrojenia i sprzętu wojskowego (*prepositioning*).

Innym, jednak nie mniej istotnym, wyzwaniem jest strategiczne upodmiotowienie Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Coraz więcej państw europejskich dostrzega potrzebę podjęcia pogłębionej refleksji nad strategią

bezpieczeństwa i polityki zagranicznej UE. Proces refleksji strategicznej – którego efektem powinno być opracowanie nowej Strategii Bezpieczeństwa UE – niewątpliwie wzmocni możliwości reagowania Unii Europejskiej na kluczowe wyzwania i zagrożenia, chociażby takie jak obecny kryzys bezpieczeństwa w Europie, powstały w skutek konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Za potrzebą opracowania nowej strategii opowiedziała się także Wysoka Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, określając ogólne etapy w tym zakresie. Pierwszym będzie przedstawienie, przez Wysokiego Przedstawiciela, oceny środowiska globalnego podczas szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2015 roku. Dopiero w drugim etapie ma zostać podjęta decyzja co do zakresu i harmonogramu dalszych prac. Federica Mogherini opowiada się za opracowaniem strategii polityki zagranicznej uwzględniającej szersze rozumienie kwestii bezpieczeństwa. Debata strategiczna w obrębie tej tematyki ma mieć szeroki charakter, z udziałem think-tanków, organizacji pozarządowych, parlamentów oraz środowisk akademickich.

Zainicjowany, przez Wysoką Przedstawiciel, proces refleksji strategicznej powinien zaowocować debatą na temat realnego wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz uzgodnienia europejskiej strategii bezpieczeństwa. Ważne jest, aby proces ten miał charakter całościowy, obejmujący kluczowe problemy bezpieczeństwa europejskiego i kreślący wizję wyzwań w tej dziedzinie. W ramach tego procesu istotne jest wypracowanie katalogu interesów i celów strategicznych, które uznane zostałyby przez wszystkie państwa członkowskie albo za wspólne, albo za niesprzeczne. Te wspólne i niesprzeczne interesy dla wszystkich państw członkowskich złożyłyby się w sumie na misję Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, gdzie wszystkie państwa deklarowałyby z góry wolę pełnego zaangażowania w realizację interesów wspólnych, a w odniesieniu do interesów niesprzecznych – gotowość udzielenia politycznego poparcia dla ich realizacji, bez deklarowania z góry włączenia się w bezpośrednie działania. Natomiast interesy sprzeczne nie weszłyby do zakresu misji UE w dziedzinie bezpieczeństwa i byłyby realizowane przez poszczególne państwa, zgodnie z ich suwerennymi narodowymi decyzjami. Wypracowanie katalogu tak rozumianych interesów i celów strategicznych wydatnie wzmocniłoby podmiotowość UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Pozwoliłoby także na ściślejszą kooperację UE z NATO jako swoistego „tandemu bezpieczeństwa”. Należy bowiem zauważyć, że Sojusz Północnoatlantycki pozostaje militarnym gwarantem bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej. Unia natomiast powinna uzupełniać kompetencje Sojuszu w zakresie bezpieczeństwa pozamilitarnego, m.in.: w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego, finansowego, społecznego czy wewnętrznego.

Ważne wyzwania wiążą się także ze strategiczną współpracą partnerską zarówno w wymiarze euroatlantyckim z USA, jak i w wymiarze regionalnym z różnego rodzaju ugrupowaniami państw. Stany Zjednoczone Ameryki pozostają

najważniejszym pozaeuropejskim partnerem strategicznym Polski. W momencie pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa na wschodniej granicy Polski, ważne stało się potwierdzenie amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa Europy. Ogłoszenie, przez Prezydenta USA Baracka Obamę w Polsce (podczas obchodów Święta Wolności, 3–4 czerwca 2014 roku) Inicjatywy na rzecz Gwarancji Bezpieczeństwa dla Europy (*European Reassurance Initiative*) stanowiło właściwą odpowiedź wzmacniającą bezpieczeństwo całego regionu. Z tego względu niezbędne jest kontynuowanie dotychczasowej współpracy, a także jej pogłębianie. Główny nacisk powinien zostać położony na uruchomienie, w 2018 roku w Redzikowie, bazy obrony przeciwrakietowej w ramach projektu *European Phased Adaptive Approach* (EPAA), szkolenia w ramach *Aviation Detachment* oraz na dalsze ćwiczenia amerykańskich komponentów sił lądowych w Polsce. Należy także zintensyfikować działania na rzecz zwiększenia rotacyjnej lub stałej obecności sił Sojuszu (w tym USA) oraz utworzenia stosownych baz sprzętu i materiałów wojskowych (*prepositioning*) na terytorium Polski. Ważne jest również zintensyfikowanie współpracy przemysłów obronnych, zwłaszcza w kontekście programów modernizacyjnych Sił Zbrojnych RP.

Nową jakość zyskuje współpraca z państwami bałtyckimi oraz Rumunią. Obecnie są to najwięksi sojusznicy Polski w zabiegach o zwiększenie obecności wojskowej Sojuszu we wschodniej flance NATO. Niezmiennie ważną pozostaje współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego oraz Grupy Wyszehradzkiej, która odgrywa istotną rolę konsultacyjną w kwestiach bezpieczeństwa regionu i Europy.

Zakończenie

Dokonany przegląd kształtowania się strategicznych podstaw bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w ostatnim 25-leciu pokazuje niełatwą drogę, jaką Polska przeszła od strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego, poprzez budowanie samodzielności strategicznej, do stanu równoprawnego członkostwa w ramach demokratycznego sojuszu i wspólnoty europejskiej na progu XXI w. Była to droga burzliwa. Przełom lat 80. i 90. XX w. przyniósł zasadniczą zmianę sytuacji geopolitycznej i układu sił zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. W efekcie, wiele państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polska, podjęło wysiłek samodzielnego zdefiniowania i ustanowienia na nowo systemowych oraz koncepcyjnych fundamentów swojego bezpieczeństwa. Było to także zadanie niełatwe, bowiem należało przełamać wcześniejsze nawyki. Nie dało się szybko przezwyciężyć spuścizny kilkudziesięcioletniego członkostwa Polski w Układzie Warszawskim. Najpierw konieczna była nauka praktyki strategicznej oraz stworzenie podstaw narodowej kultury i myśli strategicznej. Brakowało doświadczeń i struktur instytucji. Wpłynęło

to negatywnie na proces przekształceń sił zbrojnych. Nie zmierzały one do celu jakiejś strategicznie, długofalowo nakreślonej wizji, lecz były ciągłym poprawianiem stanu bieżącego, co jest typowym postępowaniem operacyjnym, czy wręcz taktycznym. Inną konsekwencją braku strategii narodowej było całkowite zaniebdanie pozostałych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym praktyczne doprowadzenie do unicestwienia polityczno-strategicznego systemu kierowania obronnością.

Mimo wspomnianych trudności, lata 90. XX w. były, chociaż niełatwym, to bardzo interesującym okresem przejściowym: od udziału w niedemokratycznym systemie państw bloku wschodniego do członkostwa w zachodnich, w pełni demokratycznych strukturach bezpieczeństwa. Polska przeszła przez ten okres pomyślnie. Osiągnęła swój najważniejszy cel strategiczny – zakotwiczenie w zachodnim systemie bezpieczeństwa NATO i UE. Uzyskane do tej pory doświadczenia strategiczne Polska powinna w pełni wykorzystać w nadchodzących latach dla, zgodnego z interesami jej bezpieczeństwa, ukierunkowywania przyszłego kształtowania się NATO i Unii, racjonalizacji jej partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi oraz transformacji (w tym zwłaszcza integracji) narodowego systemu bezpieczeństwa.