

STUDIA O BEZPIECZEŃSTWIE

O bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym
w latach 2010–2015
w publikacjach i analizach
szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego



Stanisław Koziej generał brygady Wojska Polskiego w stanie spoczynku,
dr hab., profesor nauk wojskowych, były wiceminister obrony narodowej,
szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2010–2015,
wykładowca Uczelni Łazarzkiego.

STANISŁAW KOZIEJ

STUDIA O BEZPIECZEŃSTWIE

O bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym
w latach 2010–2015
w publikacjach i analizach
szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego



OFICyna WYDAWNICZA
UCZELNI ŁAZARSKIEGO

Warszawa 2017

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

ROZDZIAŁ I

TEORIA BEZPIECZEŃSTWA. Refleksje, podsumowania i wnioski dotyczące 25-lecia polskiej suwerenności strategicznej w sferze bezpieczeństwa	11
1. Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja.	12
2. Triada globalnych zagrożeń asymetrycznych: konsekwencja proliferacji terroryzmu, broni nuklearnej i technologii raketowych	34
3. NATO to gra interesów	60
4. Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku.	64
5. Sojusz ponad ideami.	75
6. Identyfikacja zagrożeń globalnych dla bezpieczeństwa międzynarodowego	79
7. Od ekspansji do konsolidacji: czy nadchodzi nowa era transformacji NATO?.....	85
8. Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski.	88
9. 25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa	112
10. 15 lat w NATO.	138
11. Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990–2014. Refleksja na ćwierćwiecze	141
12. Nauki o bezpieczeństwie: potrzeby i oczekiwania praktyki bezpieczeństwa narodowego.....	177

ROZDZIAŁ II

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE. Główne kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego.....	187
1. Kryzys a transformacja sił zbrojnych.....	188
2. Strategia transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego.....	199
3. Cyberbezpieczeństwo w stanach nadzwyczajnych	201
4. Dowodzenie i szkolenie – dwa priorytety działań naprawczych w Siłach Zbrojnych.....	206

5. Zdolność a statystyka	209
6. Główne ustalenia i rekomendacje Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego	210
7. Patrzmy w przyszłość z optymizmem	225
8. Za dużo wodzów	226
9. Reforma dowodzenia nie spowoduje fali odejść z wojska.	232
10. Szansa, której nie wolno zmarnować	233
11. MSPO ważne dla światowego przemysłu obronnego	234
12. Gwarantowana modernizacja polskiej armii.	236
13. Ochronić Polskę przed agresją [polemika z tezami Grzegorza Kwaśniaka na temat polskich sił zbrojnych].	237
14. Po pierwsze: uchronić się przed lokalnym konfliktem [fragment]	241
15. Kupmy wreszcie samoloty dla VIPów	242
16. Doktrynalna niezgoda na reformę systemu dowodzenia zaowocowała wnioskiem z błędami merytorycznymi	243
17. Reforma dla żołnierzy	244
18. System dowodzenia: merytoryczne błędzenie.	245
19. BBN i MON razem dla bezpieczeństwa	248
20. Nowy system dowodzenia	249
21. Obrona terytorium zamiast ekspedycji [polemika z opublikowanym wcześniej w tygodniku artykułem Artura Bilskiego pt. „Polska armia PR-owska”].	256
22. Strategiczna odporność kraju	260
23. Główne kierunki wzmacniania bezpieczeństwa RP z uwzględnieniem bezpieczeństwa morskiego	260
24. Strategiczny dekalog bezpieczeństwa narodowego RP.	262
25. O Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP / Du Livre blanc sur la sécurité nationale de la République de Pologne.	266
26. Strategia na trudne czasy	275
27. Doktryna cyberbezpieczeństwa RP. Dokument na rzecz skuteczności.	278
28. Prezydentura Bronisława Komorowskiego – synteza działalności w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP.	282

ROZDZIAŁ III

BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE. Ewolucja zewnętrznych filarów bezpieczeństwa Polski – NATO i UE	305
1. Strategiczne konsekwencje afgańskiej decyzji prezydenta Obamy	306
2. NATO i Rosja skazane na współpracę [refleksje na temat obrony przeciwrakietowej].	309
3. Strategiczny realizm zamiast biadolenia [polemika dotycząca strategii wobec Afganistanu]	314
4. Polska i Turcja: wyzwania dla bezpieczeństwa i solidarne działanie/ Poland and Turkey: challenges for security and solidarity in action.	317

5. Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej	323
6. W stronę nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa / Towards a new European Security Strategy [rozważania o nowelizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa]	342
7. NATO i UE: dwa euroatlantyckie filary bezpieczeństwa Polski	346
8. UE ryzykuje tnąc wydatki na obronność.	369
9. Sojusz musi wrócić do swoich korzeni.	370
10. V4 a strategia europejska	372
11. Unia i NATO powinny się wzajemnie uzupełniać / The EU and NATO should complement each other	373
12. Myśli o przyszłym Sojuszu Północnoatlantyckim: NATO musi mądrze wrócić do korzeni.	376
13. NATO po zakończeniu operacji w Afganistanie.	378
14. Obama w Polsce – większe bezpieczeństwo Europy.	386
15. Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski	387
16. Prezydenci apelują: Pomóżmy Ukrainie.	403
17. Pod presją Rosji	405
18. Polska i Ukraina – sąsiedzi i partnerzy w obronności.	410
19. O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej.	412
20. Zobowiązania traktujemy poważnie, komentarz.	423
Zakończenie	425
Wykaz pierwotnych miejsc publikacji.	430
Bibliografia	434
Indeks wydawców i miejsc publikacji	448

Wstęp

Pełniąc obowiązki szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2010–2015 kontynuowałem jednocześnie pracę naukową i dydaktyczną jako profesor w Akademii Obrony Narodowej oraz Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Zajęcia ze studentami inspirowały mnie dodatkowo do refleksji teoretycznych, historycznych, analiz systemowych, a nie tylko do zajmowania się sprawami praktyki bezpieczeństwa Polski. Rezultatem tych refleksji były publikacje naukowe w czasopismach fachowych oraz publicystyka popularno-naukowa w różnych wydawnictwach okazjonalnych i prasie bieżącej. Dorobek ten zebrany jest w niniejszym tomie z podziałem na trzy obszary problemowe ujęte w trzech rozdziałach.

Pierwszy rozdział zwiera studia i analizy o charakterze teoretycznym, historycznym i ogólnym dotyczące bezpieczeństwa w ogóle, w tym bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego w szczególności. W drugim rozdziale przedstawione są rozważania, analizy, polemiki, dyskusje odnoszące się do bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2010–2015. Trzeci rozdział poświęcony jest w podobnym ujęciu problematyce bezpieczeństwa międzynarodowego, głównie w kontekście bezpieczeństwa Polski.

Całość publikacji koncentruje się wokół trzech głównych problemów. W pierwszym rozdziale (*TEORIA BEZPIECZEŃSTWA*) są to refleksje, podsumowania i wnioski dotyczące 25-lecia polskiej suwerenności strategicznej w sferze bezpieczeństwa: jak zagospodarowaliśmy ową suwerenność w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. ubiegłego wieku i w warunkach upragnionego członkostwa w zachodnich strukturach bezpieczeństwa. W drugim rozdziale (*BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE*) dominującym nurtem są analizy i dyskusje wokół głównych kierunków transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym zwłaszcza wynikających z rekomendacji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, jak reforma systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi, programy modernizacji technicznej sił zbrojnych czy cyberbezpieczeństwo. Trzeci rozdział (*BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE*) ukazuje przede wszystkim główne dylematy ewolucji naszych zewnętrznych filarów bezpieczeństwa – NATO i UE oraz poszukiwanie sposobów takiego ich kształtowania, aby mogły one stanowić optymalne wsparcie polskiego bezpieczeństwa.

Tom ten zapowiadany był jako „Refleksje o bezpieczeństwie”, ale w końcowych pracach redakcyjnych zdecydowałem się zmienić jego tytuł na „Studia o bezpieczeństwie”, uznając, że będzie on lepiej odpowiadał faktycznej treści publikacji.

Życzę dobrej lektury.

ROZDZIAŁ I

TEORIA BEZPIECZEŃSTWA

Refleksje, podsumowania i wnioski
dotyczące 25-lecia polskiej suwerenności strategicznej
w sferze bezpieczeństwa

1 Kwiecień–czerwiec 2011 r.¹ Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja

W debacie na temat bezpieczeństwa, którą w Polsce ożywił Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego zainicjowany przez prezydenta B. Komorowskiego, ważne jest przypomnienie podstawowych kwestii i definicji pojęć z zakresu wewnętrznej i zewnętrznej aktywności podmiotów bezpieczeństwa. Istota bezpieczeństwa jest określana jako zapewnienie egzystencji i swobody realizacji interesów aktorów w kontekście szans, wyzwań oraz ryzyk i zagrożeń. Urzeczywistnieniu bezpieczeństwa służy strategia bezpieczeństwa, która polega na zdefiniowaniu interesów, ocenie warunków bezpieczeństwa, sformułowaniu koncepcji strategicznej oraz ustanowieniu systemu bezpieczeństwa. W zrozumieniu przyszłego rozwoju tego wymiaru pomocne też jest prześledzenie ewolucji bezpieczeństwa na przestrzeni dziejów.

Bezpieczeństwo i rozwój to dwa podstawowe wymiary istnienia jednostek i całych społeczności, w tym społeczności zorganizowanych w państwa lub organizacje międzynarodowe. Te dwa wymiary wzajemnie się warunkują; bez bezpieczeństwa nie można marzyć o rozwoju, rozwój zaś ułatwia zapewnianie bezpieczeństwa. Fundamentem w tym duecie jest bezpieczeństwo. Takie relacje przesądzą także o wzajemnych zależnościach między strategiami bezpieczeństwa i rozwoju. Pomocne we właściwym uwzględnianiu tych zależności w trwających właśnie pracach nad strategiami rozwojowymi i Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego może być omówienie istoty bezpieczeństwa oraz jego podstawowych kategorii pojęciowych, a także historycznej ewolucji jego strategicznych uwarunkowań.

Istota bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo ma wiele definicji². Celem niniejszego artykułu nie są szczególne, teoretyczne rozważania na ten temat, a jedynie przegląd najważniejszych aspektów tej tematyki³.

Najczęściej bezpieczeństwo definiuje się zarówno jako stan (osiągnięte poczucie bezpieczeństwa danego podmiotu), jak i proces (zapewnianie poczucia bezpieczeń-

¹ „Bezpieczeństwo Narodowe” nr II – 2011/18, s. 19–39.

² Przegląd definicji – zob. np. J. Stańczyk: *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996; J. Czaputowicz: *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, WNPWN, CSM, Warszawa 1998; *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.

³ Takie podejście zastosowane zostało w propozycji katalogu podstawowych kategorii pojęciowych, przyjętym na potrzeby Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Zob. http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/577/2630/Zaktualizowano_10_stycznia_2011_r.html.

stwa podmiotu). Bardziej praktyczne jest podejście drugie, odzwierciedlające naturalny, dynamiczny charakter zjawiska bezpieczeństwa. W tym sensie **bezpieczeństwo danego podmiotu to ta dziedzina jego aktywności, której treścią jest zapewnianie możliwości przetrwania (egzystencji) i swobody realizacji własnych interesów w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), stawianie czoła wyzwaniom, redukcjonowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów.**

Podmiotem bezpieczeństwa mogą być wszystkie jednostki mające własne interesy i wyrażające ambicje realizacji tych interesów. Mogą to być pojedyncze osoby, różne grupy społeczne, narody, społeczności międzynarodowe i wreszcie cała ludzkość. Stosownie do tego możemy wyodrębnić różne rodzaje bezpieczeństwa: indywidualne (personalne), grupowe (rodowe, plemienne), narodowe (państwowe)⁴, międzynarodowe (regionalne, globalne). W tym opracowaniu przeanalizowane zostaną wyłącznie dwa rodzaje bezpieczeństwa: narodowe i międzynarodowe.

Bezpieczeństwo przejawia się we wszystkich dziedzinach aktywności podmiotu. Stąd też jego struktura jest w istocie tożsama ze strukturą funkcjonowania podmiotu. W ramach bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego możemy zatem wyodrębnić takie dziedziny bezpieczeństwa, jak np. bezpieczeństwo ekonomiczne, społeczne, militarne, publiczne, ekologiczne, informacyjne itp. Wyróżnia się także bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne – w zależności od tego, gdzie są umiejscowione i skąd się wywodzą (od wewnątrz czy z zewnątrz podmiotu) szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia⁵.

Spotyka się także określenie „bezpieczeństwo fizyczne”, gdy ma się na myśli ochronę i obronę przed działaniami lub zjawiskami niszczącymi – przy wykorzystaniu przede wszystkim (choć nie tylko) specjalnie w tym celu tworzonych i utrzymywanych sił i środków, jakimi są np. wojsko, policja, wywiad, kontrwywiad, straż graniczna, straż pożarna oraz różne służby ochrony itp.

Na bezpieczeństwo „fizyczne” składają się dwie główne dziedziny bezpieczeństwa: bezpieczeństwo militarne i bezpieczeństwo cywilne (pozamilitarne). Pierwsze jest częścią bezpieczeństwa zewnętrznego, drugie – wewnętrznego. Bezpieczeństwo militarne – czyli w wypadku państwa obronność lub obrona narodowa⁶ – obejmuje

⁴ Bezpieczeństwo narodowe (narodu) i bezpieczeństwo państwowe (państwa) – to ściśle biorąc różne kategorie pojęciowe. Ale z punktu widzenia praktycznego, na obecnym etapie rozwoju historycznego (epoka państw narodowych), można umownie traktować je jako tożsame. Taka praktyka występuje w polskim systemie prawnym, gdzie konstytucja mówi raz o bezpieczeństwie państwa (Rzeczypospolitej Polskiej) a innym razem o bezpieczeństwie narodowym (ustanawiając np. Radę Bezpieczeństwa Narodowego).

⁵ Taki podział bezpieczeństwa występuje np. w Konstytucji RP.

⁶ W świetle polskiej praktyki ustawodawczej obydwie te terminy można traktować jako równoznaczne i posługiwać się nimi zamiennie.

szerokie spektrum radzenia sobie podmiotu – wykorzystywanie, zapobieganie, redukcowanie, reagowanie, przeciwdziałanie itp. – z zewnętrznymi szansami, wyzwaniem, ryzykami i zagrożeniami polityczno-militarnymi, przy wykorzystaniu całego zasobu sił i środków, jakimi podmiot dysponuje (zarówno militarnych, jak i pozamilitarnych, wyspecjalizowanych i ogólnych). Bezpieczeństwo cywilne (pozamilitarne) – to z kolei podobne radzenie sobie z wewnętrznymi szansami, wyzwaniem, ryzykami i zagrożeniami dla ładu i porządku publicznego oraz wynikającymi z klęsk żywiołowych, a także związanymi z ochroną ludności przed skutkami działań zbrojnych.

W praktyce wyróżnia się także tzw. sektory bezpieczeństwa narodowego – te jego części, za które odpowiadają poszczególne struktury państwa (administracji państwowej). Dzisiaj coraz częściej mamy jednak do czynienia z tym, że problematyka bezpieczeństwa leży jednocześnie w kompetencjach wielu podmiotów państwowych. Stąd też mówimy o transsektorowości współczesnego bezpieczeństwa – przykładem jest bezpieczeństwo informacyjne, w tym bezpieczeństwo cybernetyczne i antyterrorystyczne.

Strategia bezpieczeństwa

Najbardziej generalne kształtowanie bezpieczeństwa jest zadaniem **strategii** i poprzez strategię jest ono realizowane. Najogólniej rzecz biorąc, strategia to kategoria prakseologiczna, czyli dotycząca sprawnego działania każdego podmiotu i odnosząca się do najbardziej generalnych sposobów tego działania. Strategia bezpieczeństwa zaś to jedna z wielu dziedzin strategii w ogóle odnosząca się do zapewniania bezpieczeństwa danego podmiotu. Strategia bezpieczeństwa – to **teoria i praktyka kierowania sprawami bezpieczeństwa danego podmiotu przez naczelnego decydenta (indywidualnego lub zbiorowego), w tym zwłaszcza ustalania celów bezpieczeństwa oraz sposobów ich osiągnięcia.**

Termin „strategia” wywodzi się od greckiego słowa *strategos*, którym to określano najwyższego, naczelnego dowódcę wojskowego odpowiedzialnego za przygotowanie i przeprowadzenie wojny. Dlatego też przez wiele wieków strategię odnoszono wyłącznie do spraw militarnych i utożsamiano ze sposobami użycia sił zbrojnych jako całości dla celów wojny. Ściśle rzecz biorąc, była to i jest do dzisiaj strategia wojskowa. Na początku XX wieku pojęcie strategii poszerzyło się i pojawiła się strategia wojenna, rozumiana jako sposób użycia całych zasobów (wojskowych i nie-wojskowych) danego podmiotu (państwa, koalicji) dla celów wojny. W drugiej połowie XX wieku pojawił się termin strategia obronna (obronności), który poszerzał znaczenie strategii o sposób użycia wszelkich zasobów podmiotu do zapobiegania, opanowywania i rozstrzygnięcia konfliktów i kryzysów polityczno-militarnych.

Na przełomie XX i XXI wieku następuje kolejne poszerzenie znaczenia strategii i ukształtowanie się pojęcia strategii bezpieczeństwa (narodowego i międzynarodowego) odnoszące się do sposobów użycia wszelkich zasobów podmiotu (pań-

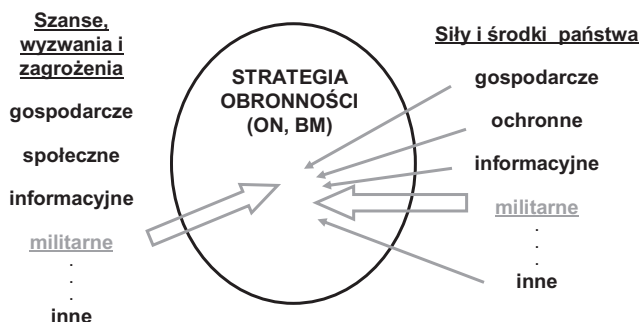
stwa, koalicji, sojuszu i globalnej społeczności międzynarodowej) do zapobiegania i rozstrzygania konfliktów i kryzysów (militarnych i pozamilitarnych). Różnice między istotą strategii bezpieczeństwa narodowego i strategii obronności ilustrują rysunki 1. i 2.



Rysunek 1. Istota strategii bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa)
Źródło: opracowanie własne.

**OBRONNOŚĆ = OBRONA NARODOWA =
= BEZPIECZEŃSTWO MILITARNE =
CZĘŚĆ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO**

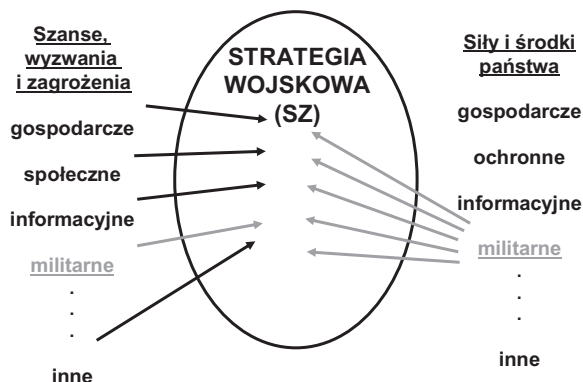
Strategia obronności (ON): jak użyć wszystkie siły i środki państwa do wykorzystania szans, podejmowania wyzwań i przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym?



Rysunek 2. Istota strategii obronności (bezpieczeństwa militarnego)
Źródło: opracowanie własne.

WOJSKOWOŚĆ

Strategia wojskowa: jak utrzymywać i wykorzystywać siły zbrojne do realizacji wszystkich zadań państwa?



Rysunek 3. Wojskowość
Źródło: opracowanie własne.

Można wyszczególnić różne rodzaje strategii. Z punktu widzenia podmiotu strategii można wymienić: strategie indywidualne (osobowe, personalne), grupowe (rodowe, plemienne, korporacyjne), narodowe (państwowe), międzynarodowe (regionalne, globalne). Z kolei według dziedzin działalności podmiotu można mówić o strategii: politycznej (polityki), ekonomicznej (gospodarki), społecznej (życia społecznego), bezpieczeństwa, obronności (obrony) itp. Jak wspomniano, w niniejszym artykule omawiane są tylko strategie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

Do podstawowych instrumentów strategii bezpieczeństwa zalicza się: dyplomację (publiczną i niepubliczną, państwową i prywatną), potencjał informacyjny (publiczny i niepubliczny, jawny i niejawny), siły zbrojne, potencjał ekonomiczny (państwowy i niepaństwowy). Przykładowo, w piśmiennictwie amerykańskim dość powszechnie jest stosowany akronim DIME (*diplomacy, information, military, economics*).

Zależnie od przyjętego kryterium można naszkicować następującą typologię strategii bezpieczeństwa:

- Wg koncepcji: zapobiegania i reagowania;
- Wg roli: deklaratywna, rzeczywista (realna) i idealna (teoretyczna);
- Wg procedur konfrontacji: działań kolejnych (sekwencyjnych) i działań jednoczesnych;
- Wg metod prowadzących do zwycięstwa: pokonania (rozbitcia w walce, bitwie), wyczerpania (pozasilowego, pośredniego, długotrwałego) i zniszczenia (zwycięstwa totalnego, zlikwidowania przeciwnika);

- Wg sfer aktywności i środków strategicznych: dyplomatyczna, ekonomiczna, informacyjna, militarna itp.;
- Wg zasięgu: całościowa (totalna) i na obszarze konkretnego konfliktu (np. na teatrze działań wojennych);
- Wg treści: operacyjna (strategia działania) i preparacyjno-transformacyjna (przygotowania).

Strategię kształtowali wybitni teoretycy i praktycy. Za klasyków w obszarze teorii strategii, z uwzględnieniem ich głównego wkładu w jej rozwój, można uznać:

- Sun Tzu – „psycholog” wojny, „lis wojny”, zwolennik i propagator strategii niesiłowych rozstrzygnięć i zmagają informacyjnych;
- Tukidydes – „polityk” wojny, prekursor analizy wojen jako zjawiska stosunków międzynarodowych;
- Carl von Clausewitz – filozof i „fizyk” wojny, twórca nowoczesnej ogólnej teorii strategii; w sferze operacyjnej – zwolennik rozstrzygnięć siłowych, działań bezpośrednich, rozstrzygających (walnych) bitew jako zderzenia punktów ciężkości przeciwnych stron.

Z kolei do najwybitniejszych klasyków praktyki strategicznej można zaliczyć takich wodzów, jak:

- Aleksander Macedoński – mistrz łączenia elementów siły, czasu i przestrzeni (dynamiczne operacje połączone, prowadzone na ogromnych przestrzeniach);
- Cezar – „strateg kompletny”, mistrz działań kompleksowych, łączących działania polityczne z wojskowymi;
- Napoleon – najwybitniejszy wódz wszechczasów, geniusz manewru.

Jednym z najważniejszych wymiarów teorii strategii są jej zasady. Najbardziej znane są operacyjne zasady strategii, czyli historycznie ukształtowane reguły sprawnego przygotowania i prowadzenia walki (kooperacji negatywnej), zwiększające prawdopodobieństwo osiągnięcia w niej sukcesu (zwycięstwa) przy jak najmniejszych kosztach (stratach własnych).

Głównym sensem stosowania operacyjnych zasad strategii jest zapewnienie użycia, utrzymania i wykorzystania przewagi. Przewagę należy rozumieć szeroko, wielowymiarowo, nie tylko w wymiarze ilościowym (materialnym), ale i jakościowym (niematerialnym). W takim rozumieniu przewagi można sformułować wręcz prawo walki mówiące, że w walce, jak w naturze, zawsze zwycięża strategicznie silniejszy (co wcale nie musi oznaczać, że liczniejszy lub większy).

Z tego punktu widzenia można wyróżnić dwa typy strategii pokonania przeciwnika. Jeśli siłę stwarzanego przezeń zagrożenia wyrazimy jako iloczyn potencjału materialnego (siły fizycznej) i niematerialnego (woli działania)

$$S = P \times W$$

gdzie S – siła przeciwnika; P – potencjał fizyczny przeciwnika; W – wola działania, to pokonać go możemy dwoma sposobami (strategiami):

- a) redukcją potencjału – podejściem fizycznym (niszczenie, paraliżowanie sprawności działania – operacyjna teoria Clausewitza);
- b) redukcją woli – podejściem psychologicznym (operacje informacyjne – operacyjna teoria Sun Tzu).

W sposób syntetyczny istotę przewagi, jako swego rodzaju „superzasady”, bardzo dobrze oddaje Sun Tzu stwierdzając, że przewaga narzuca sposób walki: „jeśli przeważasz nad przeciwnikiem 10-krotnie – okrąż go; jeśli 5-krotnie – atakuj; jeśli 2-krotnie – najpierw go podziel; gdy jest równowaga – możesz walczyć; jeśli jesteś słabszy – zapewnij sobie wycofanie”⁷.

Teoretycy strategii formułowali różne listy zasad strategicznych. Najbardziej reprezentatywne są zestawy Sun Tzu oraz C. Clausewitza. Według Sun Tzu podstawowe zasady (mnożniki siły niematerialnej), jakie można sformułować na podstawie analizy treści jego słynnego traktatu, to:

- *rozpoznanie*,
- *fortel*,
- *zaskoczenie*,
- *manewr*,
- *działania pośrednie*,
- *presja psychologiczna*⁸.

Z kolei Clausewitz sformułował dziewięć, uznawanych do dziś za klasyczne, zasad:

- *zmasowanie*,
- *cel*,
- *ekonomia sił*,
- *prostota*,
- *zaskoczenie*,
- *jedność dowodzenia*,
- *ubezpieczenie*,
- *ofensywa*,
- *manewr*⁹.

Podstawowe kategorie strategii bezpieczeństwa

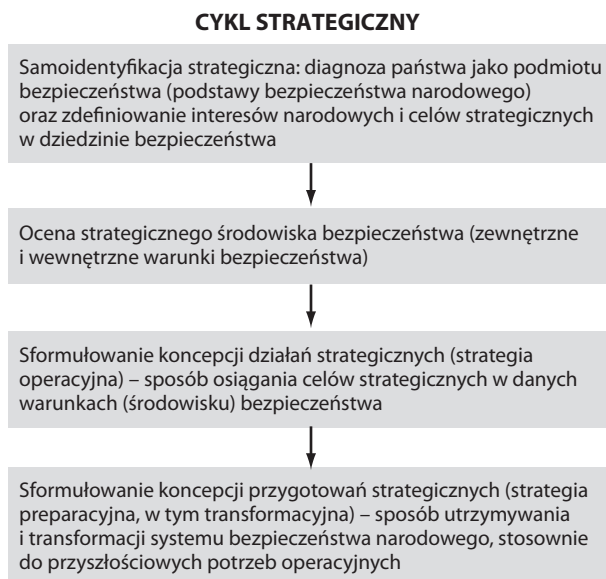
Prawidłowe uprawianie strategii musi podlegać pewnej logice postępowania, która kształtuje klasyczny cykl strategiczny. Obejmuje on cztery podstawowe fazy:

⁷ Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994, s. 38–39.

⁸ *Ibidem*.

⁹ C. Clausewitz, *O wojnie*, Warszawa 1958.

zdefiniowanie interesów danego podmiotu i określenie jego celów strategicznych; ocenę strategicznego środowiska (warunków) bezpieczeństwa; sformułowanie koncepcji strategicznej oraz określenie zasobów niezbędnych do realizacji koncepcji, czyli ustanowienia systemu bezpieczeństwa¹⁰ (rys. 4).



Rysunek 4. Cykl strategiczny w odniesieniu do strategii bezpieczeństwa narodowego

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę powyższe generalne spojrzenie na bezpieczeństwo (międzynarodowe i narodowe) można zauważyć, że kluczowymi kategoriami pojęciowymi w ich obszarze są:

- interesy podmiotu narodowego (lub misji organizacji międzynarodowej¹¹) oraz wynikające z nich cele strategiczne i operacyjne w dziedzinie bezpieczeństwa;
- środowisko (warunki) bezpieczeństwa – czyli szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia dla realizacji interesów oraz osiągania celów w dziedzinie bezpieczeństwa. Zagrożenia występują tu w postaci kryzysów i konfliktów;

¹⁰ Podobne podejście zob. m.in: H.R. Yarger, *Strategic theory for the 21st century: the little book on big strategy*, Strategic Studies Institute, Carlisle 2006, s. 6 – „The strategic process is all about how (concept or way) leadership will use the *power* (resources or means) available to the state to exercise control over sets of circumstances and geographic locations to achieve *objectives* (ends) in accordance with state policy”.

¹¹ Odpowiednikiem interesu w przypadku organizacji międzynarodowej jest jej misja, ustanawiana w czasie powoływania danej organizacji.

- strategiczne (długofalowe) i polityczne (operacyjne, bieżące) koncepcje (zasady i sposoby) działań zmierzających do osiągnięcia przyjętych celów w danych warunkach;
- systemy bezpieczeństwa – czyli zasoby podmiotu wydzielone do realizacji przyjętych koncepcji i zadań, odpowiednio do tych zadań zorganizowane i przygotowane.

Zatrzymajmy się nad krótką charakterystyką tych podstawowych kategorii.

Interesy danego podmiotu (narodu, grupy, osoby itp.) – to zsyntetyzowane oczekiwania podmiotu wobec otoczenia wynikające i kształtowane przez jego tożsamość, wyznawane wartości, historyczny dorobek, tradycje, bieżące potrzeby oraz dążenia i aspiracje przyszłościowe.

Można wyróżnić interesy żywotne i pożądane. Pierwsze z nich – to interesy dotyczące istnienia podmiotu, przetrwania w danych warunkach. Drugie – to interesy związane z jakością owego istnienia. Te pierwsze odzwierciedlają wartości „zero-jedynkowe”, są niestopniowalne i nienegocjowalne. Te drugie są stopniowalne, w pewnym sensie pomocnicze i negocjowalne¹².

Interesy stanowią punkt wyjścia do określenia **celów strategicznych** w dziedzinie bezpieczeństwa. Najogólniej rzecz biorąc, cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa to nic innego jak zoperacjonalizowane interesy. Zoperacjonalizowane – znaczy określone w języku potrzebnego działania, stosownie do danych warunków, ujęte w określonym czasie i miejscu, z uwzględnieniem zewnętrznych i wewnętrznych potrzeb i możliwości. Innymi słowy: cele te wynikają z rozłożenia poszczególnych interesów narodowych na podstawowe elementy, dokonanego w kontekście konkretnych i przewidywanych strategicznych warunków bezpieczeństwa oraz potrzeb i możliwości (potencjału strategicznego państwa). Są to pożądane z punktu widzenia tych interesów przyszłościowe stany, zjawiska i procesy w sferze bezpieczeństwa. O ile interesy narodowe i międzynarodowe odzwierciedlają immanentne, a więc ponadczasowe, niezależne od bieżących warunków wartości, aspiracje i dążenia podmiotu, to cele strategiczne odnoszą się do konkretnych, bieżących warunków.

Państwo lub inny podmiot międzynarodowy osiąga cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa poprzez prowadzenie polityki bezpieczeństwa, jako bieżącej działalności tego podmiotu i jego organów kierowniczych. Dlatego rozwinięciem (większym uszczegółowieniem) celów strategicznych są **cele polityczne** (jako cele operacyjne), odnoszące się do konkretnego działania w ramach całej strategii postępowania podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa¹³.

¹² Obecna Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. wyróżnia trzy kategorie interesów narodowych: żywotne, ważne i inne istotne.

¹³ Dotykamy tu problemu relacji między strategią i polityką. Z punktu widzenia prakseologii strategia danego podmiotu (państwa, organizacji międzynarodowej) jest nadrzędna wobec jego

Środowisko bezpieczeństwa to wszelkie, zewnętrzne i wewnętrzne, militarne i pozamilitarne warunki realizacji interesów danego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa i osiągnięcia ustalonych przezeń celów w tym zakresie. Scharakteryzowane mogą być najpełniej za pomocą czterech podstawowych kategorii, jakimi są: szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia.

Szansy to niezależne od woli podmiotu okoliczności (zjawiska i procesy w środowisku bezpieczeństwa) sprzyjające realizacji jego interesów oraz osiągnięciu celów. Generowane są głównie przez neutralne podmioty środowiska bezpieczeństwa. Mają zazwyczaj charakter szybko przemijający. W dzisiejszym globalizującym się świecie, gdzie wzajemne uzależnienia podmiotów nasilają się, szans pojawia się coraz więcej. Sztuka wykorzystywania szans staje się dzisiaj niewątpliwie coraz ważniejszą dziedziną szeroko rozumianej sztuki zarządzania bezpieczeństwem.

Przykładem strategicznej szansy, jaka pojawiła się w latach dziewięćdziesiątych, było wstąpienie Polski do NATO. Szansa ta została dostrzeżona i dobrze wykorzystana. Przykładem nieumiejętnego postępowania w tej dziedzinie jest z kolei niewykorzystanie szans na wyciągnięcie pozamilitarnych korzyści dla polskiego interesu narodowego z naszego wojskowego zaangażowania w Iraku.

Wyzwania to z kolei sytuacje problemowe w dziedzinie bezpieczeństwa generujące dylematy, przed jakimi stoi podmiot (społeczność międzynarodowa, państwo) w rozstrzygnięciu spraw bezpieczeństwa. Często powodowane są przez partnerów i sojuszników, którzy prezentują pewne oczekiwania i windują standardy obowiązujące w sojuszach lub koalicjach. Wyzwania mogą być podjęte lub zignorowane. Sprostanie wyzwaniu łączy się z koniecznością podjęcia wysiłków i poniesienia pewnych kosztów, co jednak stwarza szanse na przyszłość. Zignorowanie wyzwań z zasady utrudnia czerpanie korzyści z faktu wspólnego działania i w niekorzystnych warunkach może rodzić zagrożenia.

Przykładem wyzwania jest problem zapewnienia dobrego poziomu, zwłaszcza interoperacyjności (zdolności do wspólnego działania w ramach sojuszu), sił zbrojnych państwa członkowskiego NATO. Sprostanie wyzwaniom i wspólnym standardom w NATO daje większe szanse czerpania korzyści z członkostwa w Sojuszu (można śmiało domagać się większych świadczeń całego Sojuszu na rzecz własnego

polityki. Jest to relacja podobna w swej istocie do tej, jaka występuje np. w sztuce wojennej między strategią i sztuką operacyjną. Często spotykane stanowisko odwrotne, tzn. wyznające prymat polityki nad strategią, wiąże się z traktowaniem strategii jako dziedziny dotyczącej wyłącznie spraw wojska (strategii wojskowej). Wielokrotnie wynika też z podejścia ograniczonego do analizowania zachowań podmiotu (państwa) wyłącznie jako działań zdeterminowanych przez istniejące warunki, a nie jako działań wynikających przede wszystkim (choć oczywiście nie wyłącznie) z potrzeby realizacji własnych interesów (w przypadku państwa – interesów narodowych). Świadomość interesów prowadzi do myślenia strategicznego, koncentrowanie się na tzw. obiektywnych warunkach ogranicza podmiot do myślenia operacyjnego (jeśli podmiotem jest państwo – do myślenia politycznego właśnie).

bezpieczeństwa). Zignorowanie takiego wyzwania i utrzymywanie sił zbrojnych poniżej standardów sojusznicznych osłabia możliwości pełnego wykorzystania faktu przynależności do NATO.

Ryzyka to niepewności związane z własnym działaniem, z jego skutkami; to możliwości negatywnych dla danego podmiotu skutków własnego działania w sferze bezpieczeństwa. Im bardziej jesteśmy aktywni w sferze bezpieczeństwa, tym więcej ryzykujemy. Przykładem ryzyk są potencjalnie negatywne konsekwencje (np. wzrost zagrożeń terrorystycznych) naszego szerokiego zaangażowania w międzynarodowe operacje wojskowe lub też niebezpieczeństwa związane z decyzją o lokalizacji na naszym terytorium amerykańskiej bazy przeciwrakietowej. Ponieważ w dzisiejszych warunkach potrzeba szerokiej aktywności jest obiektywnie bardziej konieczna niż to mogło być dawniej, w erze przedglobalizacyjnej, rośnie znaczenie umiejętnego szacowania i redukcji ryzyk w dziedzinie bezpieczeństwa, a także strategicznego ubezpieczania się przed owymi ryzykami. To drugi – obok umiejętności wykorzystywania szans – coraz ważniejszy dział strategii i sztuki kierowania bezpieczeństwem.

Zagrożenia to pośrednie lub bezpośrednie destrukcyjne oddziaływania na podmiot. To najbardziej klasyczny czynnik środowiska bezpieczeństwa. Rozróżnia się zagrożenia potencjalne i realne; subiektywne i obiektywne; zewnętrzne i wewnętrzne; militarne i pozamilitarne; kryzysowe i wojenne oraz intencjonalne i przypadkowe (losowe). W opisie zagrożeń intencjonalnych wyróżnić można cztery elementy: aktor, jego intencje, możliwości oraz czas na reakcję. Poziom zagrożenia wzrasta wraz z narastaniem wrogości przeciwnika, rozwojem jego możliwości oraz skracaniem się czasu na reakcję¹⁴.

Zagrożenia realne występują w postaci zjawisk określanymi mianem **kryzysów i konfliktów**. Nie zawsze prawidłowo rozróżnia się te dwie kategorie pojęciowe. Kryzys to pewien szczególnie stan wewnętrzny podmiotu. Konflikt to szczególnie (konfrontacyjny) typ relacji podmiotu z innym podmiotem. Kryzysy – jako odbiegające od normalnej, niezakłóconej sytuacji stany wewnętrzne – mogą być powodowane zarówno czynnikami wewnętrznymi (np. własną nieudolnością), jak i zewnętrznymi (np. konfliktem z innym podmiotem). Mogą być następstwem także zdarzeń losowych, np. klęsk żywiołowych czy katastrof.

Zasady i sposoby osiągnięcia celów strategicznych w danych warunkach (z uwzględnieniem konkretnych szans, wyzwań, ryzyk i zagrożeń) określane są w **koncepcjach strategicznych**. Koncepcja strategiczna zawiera ogólne zasady i myśl przewodnią postępowania podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa oraz strategiczne zadania etapowe lub dziedzinowe, czyli cele polityczne dla władz państwa (organizacji) i cele

¹⁴ Zob. J.M. Fish, S.J. McCraw, Ch.J. Reddish, *Fighting in the gray zone: a strategy to close the preemption gap*, US Army War College, Strategic Studies Institute, wrzesień 2004, s. 4.

operacyjne dla sił i środków wykonawczych w różnych okresach i dziedzinach funkcjonowania danego podmiotu.

Najogólniej rzecz biorąc, każda koncepcja strategiczna bezpieczeństwa narodowego obejmuje dwie części składowe: koncepcję strategii operacyjnej i koncepcję strategii preparacyjnej (przygotowawczej). Strategia operacyjna bezpieczeństwa narodowego to dział strategii bezpieczeństwa państwa obejmujący zasady i sposoby osiągania celów strategicznych (realizacji operacyjnych zadań strategicznych) w przewidywanych warunkach bezpieczeństwa oraz określenie wymagań operacyjnych wobec systemu bezpieczeństwa narodowego. Strategia preparacyjna bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) to dział strategii bezpieczeństwa narodowego obejmujący zasady i sposoby przygotowania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego stosownie do wymagań wynikających ze strategii operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rozbieżności, jakie pojawiają się w literaturze, w sprawie relacji między strategią a polityką państwa (organizacją), i w konsekwencji odróżniania tego, co strategiczne od tego, co polityczne¹⁵. Należałoby się raczej opowiedzieć za nadrzędnością kategorii strategicznych wobec tego samego typu kategorii politycznych. Jeśli strategię rozumiemy jako zajmowanie się sprawami najbardziej generalnymi i długofalowymi (interesami, celami, koncepcjami itp.), a politykę jako bieżące kierowanie państwem (organizacją), to długofalowa strategia bezpieczeństwa jest czymś nadrzędnym w stosunku do bieżącej polityki bezpieczeństwa, cele strategiczne są czymś trwalszym niż polityczne, a koncepcja strategiczna jest mniej zmienna od politycznej.

We współczesnych warunkach, w strategiach operacyjnych bezpieczeństwa każdego niemal podmiotu, można wyróżnić trzy rodzaje działań strategicznych. Są nimi: działania stabilizacyjne (utrzymywanie i promowanie bezpieczeństwa); reagowanie kryzysowe (często określane zarządzaniem kryzysowym¹⁶) i działania obronne (wojenne)¹⁷.

¹⁵ Zob. m.in. polemiczne stanowisko R. Kuźniara w stosunku do koncepcji J. Kukułki: R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 178–179.

¹⁶ Różnica wynika z niezbyt adekwatnego przetłumaczenia na język polski terminu „*crisis management*” jako „zarządzanie kryzysowe”. W rzeczywistości treść tego terminu dotyczy nie tylko zarządzania (jako formy kierowania przez podmioty zarządzające), lecz szeroko rozumianego radzenia sobie z kryzysem, opanowywania kryzysu, obejmującego także – obok spraw kierowania (zarządzania) – bezpośrednie użycie i działanie praktyczne sił i środków reagowania (wojsko, policja, straża, służby ratownicze itp.).

¹⁷ Obecna Koncepcja Strategiczna NATO wyróżnia trzy podobne co do istoty rodzaje działań strategicznych: odstraszenie i obronę; zapewnianie bezpieczeństwa poprzez reagowanie kryzysowe oraz promowanie bezpieczeństwa przez współpracę.

Uznaje się coraz powszechniej, że największym wyzwaniem w dziedzinie bezpieczeństwa jest zapobieganie zagrożeniom¹⁸. Rolę taką spełniają **działania stabilizacyjne**, których istotą jest utrzymywanie i promowanie stabilności środowiska bezpieczeństwa. Składa się na nie przede wszystkim monitorowanie warunków bezpieczeństwa i prognozowanie ich rozwoju; podejmowanie działań neutralizujących lub eliminujących źródła potencjalnych zagrożeń; aktywne promowanie stabilności oraz utrwalanie pozytywnych trendów rozwoju środowiska bezpieczeństwa, a także utrzymywanie i doskonalenie systemów bezpieczeństwa stosownie do nowych wyzwań. W szeroko pojętej kategorii działań stabilizacyjnych o celach prewencyjnych można umieścić także odstraszenie, rozumiane szerzej niż jego wydanie z okresu zimnej wojny w postaci koncepcji wzajemnego gwarantowanego zniszczenia. Dzisiaj proponuje się ideę tzw. „skumulowanego odstraszenia” groźbą różnorodnych opcji użycia siły w reakcji na zagrożenie¹⁹.

Znaczenie tego rodzaju działań we współczesnych strategiach bezpieczeństwa wyraźnie rośnie. Należy naturalnie zauważyć, że prewencja zawsze była nieodłącznym składnikiem strategii bezpieczeństwa. Nie ulega jednak wątpliwości, że obecnie obserwujemy bardzo wyraźne przyspieszone przenoszenie punktu ciężkości wysiłków w dziedzinie bezpieczeństwa z przeciwstawiania się zagrożeniom na aktywne zapobieganie ich wystąpieniu. Prewencja staje się obecnie zdecydowanie ważniejsza niż obrona. Tendencja ta jest następstwem zmian w charakterze zarówno współczesnych potrzeb, jak i możliwości. Wzrosły bowiem niepomniernie potencjalne koszty przeciwstawiania się zagrożeniom (prowadzenia działań obronnych). Przesądza o tym przede wszystkim skuteczność nowoczesnych systemów broni (np. broni masowego rażenia). Nawet wygrana kampania obronna może pociągać za sobą tak dotkliwe straty, że staje pod znakiem zapytania racjonalność takiego postępowania. Zdecydowanie bardziej opłaca się podejmować wysiłki prewencyjne, aby nie dopuścić do wystąpienia zagrożenia, niż zwalczać zagrożenie, gdy ono się już pojawi²⁰. To jest kontekst potrzeb strategicznych. Ale współcześnie istnieją także o wiele większe niż kiedyś możliwości zapobiegania zagrożeniom. Nowoczesne systemy monitorowania i trafnego prognozowania oraz skuteczne środki różnorodnego oddziaływania pośredniego (dostępne m.in. dzięki procesom inte-

¹⁸ *A more secure world: Our shared responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations, 2004.

¹⁹ D. Almog, *Cumulative deterrence and the war on terrorism*, „Parameters”, US Army War College, zima 2004/05.

²⁰ Na tym tle pojawia się problem relacji między działaniami prewencyjnymi i uprzedzającymi. Zob. m.in.: F.E. Wester, *Preemption and Just War: Considering the Case of Iraq*, „Parameters”, US Army War College, zima 2004/05. Także: J.L. Gaddis, *Grand strategy in the second term*, „Foreign Affairs”, styczeń/luty 2005.

gracyjnym i globalizacyjnym) na inne podmioty zwiększają efektywność działań prewencyjnych i stabilizacyjnych.

Reagowanie (zarządzanie) kryzysowe to obecnie równie dynamicznie rozwijający się rodzaj działań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Jego istotą jest skuteczne radzenie sobie z kryzysem w celu jego opanowania (wygaszenia), przy jednoczesnym wyeliminowaniu lub zredukowaniu potencjalnych źródeł odnowienia się kryzysu w przyszłości. Wzrost zainteresowania koncepcjami reagowania kryzysowego wynika z gwałtownego rozprzestrzeniania się różnorodnych zagrożeń kryzysowych o charakterze międzynarodowym i wewnętrznym, militarnym i cywilnym. Lokalne konflikty na tle etnicznym i religijnym oraz działalność organizacji terrorystycznych lub przestępczych stwarzają sytuacje kryzysowe o różnym zasięgu międzynarodowym. Również kryzysy wewnętrzne (wewnątrzpaństwowe) promieniają na zewnątrz w o wiele większym niż kiedyś stopniu. Dlatego warto podkreślić, że współczesne strategie reagowania kryzysowego są w zasadzie strategiami międzynarodowymi.

Inna ważna tendencja w tej dziedzinie to coraz bardziej zanikająca granica między militarnymi i pozamilitarnymi (cywilnymi) zagrożeniami kryzysowymi. Pociąga to za sobą konieczność zintegrowanego, cywilno-wojskowego reagowania kryzysowego.

Działania obronne to najbardziej klasyczny rodzaj działań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Mamy z nimi do czynienia, gdy dochodzi do bezpośredniej agresji zewnętrznej na dany podmiot; innymi słowy – gdy w stosunku do zagrożeń zewnętrznych nie powiodły się ani działania prewencyjno-stabilizacyjne, ani działania antykryzysowe.

Istotą działań obronnych jest odparcie agresji i doprowadzenie do sytuacji uniemożliwiającej jej wznowienie przez agresora w przyszłości lub redukującej taką możliwość. Działania obronne obejmują działania zbrojne i pozazbrojne. Działania zbrojne mogą składać się z operacji obronnych i zaczepnych na własnym terytorium oraz operacji ekspedycyjnych poza własnym terytorium (w szczególności w obronie zaatakowanego sojusznika). Działania pozazbrojne obejmują aktywne oddziaływanie na przeciwnika środkami pozamilitarnymi, mające na celu osłabienie jego potencjału wojennego, oraz podtrzymywanie własnego potencjału obronnego poprzez ochronę ludności i struktur państwa, zapewnienie materialnych i niematerialnych podstaw przetrwania w warunkach wojennych oraz wsparcie własnych i sojuszniczych sił zbrojnych.

Mówiąc o właściwościach współczesnych **systemów bezpieczeństwa** tworzonych dla realizacji koncepcji strategicznych, należy podkreślić ich wielką różnorodność. Można w istocie mówić o całej sieci systemów bezpieczeństwa – indywidualnego i zbiorowego, narodowego i międzynarodowego, militarnego i pozamilitarnego.

Jeśli chodzi o **system bezpieczeństwa narodowego**, to stanowi go całość sił, środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana, utrzymywana i przygotowywana. Składa się z systemu kierowania i szeregu podsystemów wykonawczych.

System kierowania bezpieczeństwem państwa jest częścią systemu bezpieczeństwa narodowego przeznaczoną do kierowania jego funkcjonowaniem, obejmującą organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, a także system łączności).

Podsystemy (ogniwa) wykonawcze systemu bezpieczeństwa narodowego to siły i środki przewidziane do realizacji ustawowo określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Stosownie do głównych dziedzin bezpieczeństwa można je połączyć w trzy podsystemy: podsystem **obronności państwa** (obrony narodowej, bezpieczeństwa wojskowego); podsystem **ochrony państwa (ludności, instytucji, zasobów i infrastruktury** – podsystem bezpieczeństwa cywilnego, niemilitarnego) oraz podsystem **społeczno-gospodarczego wsparcia bezpieczeństwa**.

Podsystem obronności państwa to część systemu bezpieczeństwa narodowego przeznaczona do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyka i przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym. Podsystem ochrony państwa (ludności, instytucji, zasobów i infrastruktury) to część systemu bezpieczeństwa narodowego przeznaczona do wykorzystywania szans, sprostania wyzwaniom, zmniejszenia ryzyka i przeciwdziałania zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze pozamilitarnym.

Podobnie jak cała problematyka bezpieczeństwa, również systemy bezpieczeństwa przeszły ewolucję, zmieniając się wraz z rozwojem ludzkości – od form prostych do coraz bardziej złożonych od pierwotnych systemów bezpieczeństwa indywidualnego czy rodowego, poprzez systemy bezpieczeństwa narodowego, do współczesnych systemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Wśród tych ostatnich wyróżnić można trzy podstawowe formy: porozumienia (traktaty) dwustronne i wielostronne, koalicje i sojusze.

Porozumienia są względnie „miękkimi” systemami bezpieczeństwa. Ustanawiają jedynie pewne zasady współdziałania autonomicznych (oddzielnych) podmiotów w dziedzinie bezpieczeństwa. Przykładem mogą być porozumienia Polski z Francją i Wielką Brytanią z 1939 roku. Jednak międzynarodowe traktaty eliminujące lub ograniczające pewne rodzaje broni nie są takie „miękkie”, zwłaszcza gdy zawierają postanowienia o sankcjach.

Koalicje są bardziej zorganizowanymi systemami bezpieczeństwa i obejmują nie tylko współdziałanie na poziomie kierownictw podmiotów, ale także tworzenie wspólnych sił wykonawczych. Przykładami mogą być koalicja USA i Wielkiej Brytanii w czasie II wojny światowej i koalicja antyiracka podczas wojny w Zatoce Perskiej w 1991 roku.

Najwyższą formą systemów bezpieczeństwa są współcześnie sojusze. W sojuszach istnieją nie tylko wspólne siły wykonawcze, ale także wspólne kierownictwa odpowiedzialne za bezpieczeństwo sojuszników. Przykładem takiego sojuszu był Układ Warszawski, jest nim również NATO.

Zasady i sposoby funkcjonowania poszczególnych elementów systemów bezpieczeństwa ujmowane są w **doktrynach**. Najbardziej dotąd rozwiniętymi doktrynami są doktryny militarne, dotyczące sposobów przygotowania i działania sił zbrojnych, jako jednego z podstawowych, wyspecjalizowanych elementów systemu bezpieczeństwa. Podobnymi elementami – tworzonymi i utrzymywanymi wyłącznie dla potrzeb bezpieczeństwa – są: wywiad i kontrwywiad, policja, straż graniczna oraz siły ratownicze (np. straż pożarna, pogotowie ratunkowe, formacje obrony cywilnej). One też powinny mieć – i w zasadzie mają, choć nie zawsze tak nazwane – własne doktryny operacyjne.

Stosownie do przewidzianych w koncepcjach strategicznych zadań systemów bezpieczeństwa każda doktryna zawierać musi procedury postępowania w odniesieniu do co najmniej czterech podstawowych grup zadań, a mianowicie zadań przygotowawczych, prewencyjnych, kryzysowych i obronnych.

Działania przygotowawcze obejmują przede wszystkim stanowienie prawa międzynarodowego i narodowego w dziedzinie bezpieczeństwa, opracowywanie i uaktualnianie koncepcji i doktryn bezpieczeństwa, bieżące utrzymywanie systemów bezpieczeństwa (planowanie, programowanie, budżetowanie, rozwój organizacyjno-techniczny i doskonalenie sprawnościowe, w tym szkolenie). W odniesieniu do działań prewencyjnych doktryny zawierają sposoby wykorzystania poszczególnych ogniw systemu bezpieczeństwa w ramach monitorowania i prognozowania rozwoju sytuacji, aktywności dyplomatycznej na polu bezpieczeństwa, międzynarodowego współdziałania wojskowego (np. wspólnych ćwiczeń), promowania wartości i instytucji demokratycznych czy umacniania międzynarodowych systemów bezpieczeństwa itp.

Doktrynalne ustalenia dotyczące reagowania kryzysowego obejmują procedury postępowania wobec zagrożeń cywilnych i polityczno-militarnych, z uwzględnieniem zwłaszcza uruchamiania, podwyższania i redukcji gotowości oraz funkcjonowania sojuszniczych i narodowych systemów reagowania kryzysowego (pogotowia obronnego i ochronnego), stosownego do zmian w natężeniu zagrożeń wynikających z rozwijania i „zwijania” systemu bezpieczeństwa (w tym zwłaszcza jego podsystemu kierowania) i wreszcie – sposobów organizowania i prowadzenia operacji kryzysowych.

Doktryny obronne w swej treści odnoszą się do przygotowania i prowadzenia zarówno zbrojnych, jak i niezbrojnych działań. Szczególnie aktualną problematyką jest obecnie współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) w wykonywaniu zadań w dziedzinie bezpieczeństwa.

Zadania i cele podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa zawarte w koncepcjach strategicznych stanowią punkt wyjścia do opracowania **planów operacyjnych** funkcjonowania podmiotu i jego elementów składowych w różnych sytuacjach bezpieczeństwa, gdzie m.in. określa się szczegółowe wykonawcze koncepcje polityczne i operacyjne. W przypadku Polski wykonawczymi dokumentami operacyjnymi są: polityczno-strategiczna dyrektywa obronna oraz opracowywane na jej podstawie – narodowy plan reagowania obronnego, plany operacyjne funkcjonowania działów i centralnych organów administracji rządowej, województw, powiatów, gmin, a także plany operacyjne sił zbrojnych oraz plany ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa²¹.

Ewolucja bezpieczeństwa

Problematyka bezpieczeństwa ma tak długą historię, jak długa jest historia ludzkości. Człowiek od zawsze miał żywotne i mniej istotne potrzeby i interesy, które zderzały się z potrzebami i interesami innych ludzi, którym to potrzebom i interesom zagrażały także najzwyczajsze fizyczne siły natury (pożary, burze, powodzie, trzęsienia ziemi, epidemie, mrozy i inne tego typu kataklizmy). Oprócz tych czysto zewnętrznych i fizycznych (materialnych) czynników trapiły człowieka już od samego początku również rozterki i obawy wewnętrzne, świadomościowe, duchowe i psychologiczne. Człowiek od zarania swych dziejów stawał zatem w obliczu zagrożeń naturalnych i duchowych (niematerialnych, irracjonalnych). Znamienne opisy takich zagrożeń i borykania się z nimi przez człowieka możemy spotkać w największej księdze ludzkości, czyli w Biblii. Różnorakie biblijne przykłady, jakkolwiek bardziej o charakterze symbolicznym niż *stricte* historycznym, dobrze ilustrują genezę problematyki bezpieczeństwa oraz ukazują jej znaczenie i złożoność.

Zauważmy, że w istocie od samego początku sprawy przeciwstawiania się różnym zagrożeniom, czyli sprawy bezpieczeństwa, miały wymiar grupowy. Człowiek jest bowiem „istotą stadną”, jest zawsze częścią pewnej społeczności. Co prawda, teoretycznie można rozważać kwestie bezpieczeństwa pojedynczego człowieka, ale **bezpieczeństwo ma zawsze wymiar społeczny.**

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2004 r., Nr 152, poz. 1599.

Uświadamianie sobie interesów indywidualnych i grupowych, wyrażanie ich, demonstrowanie oraz dążenie do ich realizacji musi prowadzić do ujawnienia sprzeczności społecznych. W przyrodzie naturalną metodą rozstrzygnięcia wszelkich sprzeczności, w tym oczywiście także sprzeczności społecznych, jest stosowanie przemocy przez stronę silniejszą – przemocy potencjalnej lub realnej.

Przemoc to wymuszanie realizacji własnych interesów kosztem interesów innych podmiotów, jeżeli stoją one w sprzeczności. Podstawowym środkiem przemocy były dotychczas siły zbrojne (w wymiarze zewnętrznym) oraz policja (w wymiarze wewnętrznym). Stosowanie i przeciwstawianie się przemocy jest zatem główną treścią kryzysów i konfliktów społecznych, a tym samym główną treścią bezpieczeństwa.

Do przedstawienia ewolucji problematyki bezpieczeństwa dobrze nadaje się zastosowanie koncepcji Alwina Tofflera tzw. fal (rewolucji) cywilizacyjnych w rozwoju ludzkości²². Wyróżnia on trzy takie fale: **agrarną, industrialną i informacyjną**.

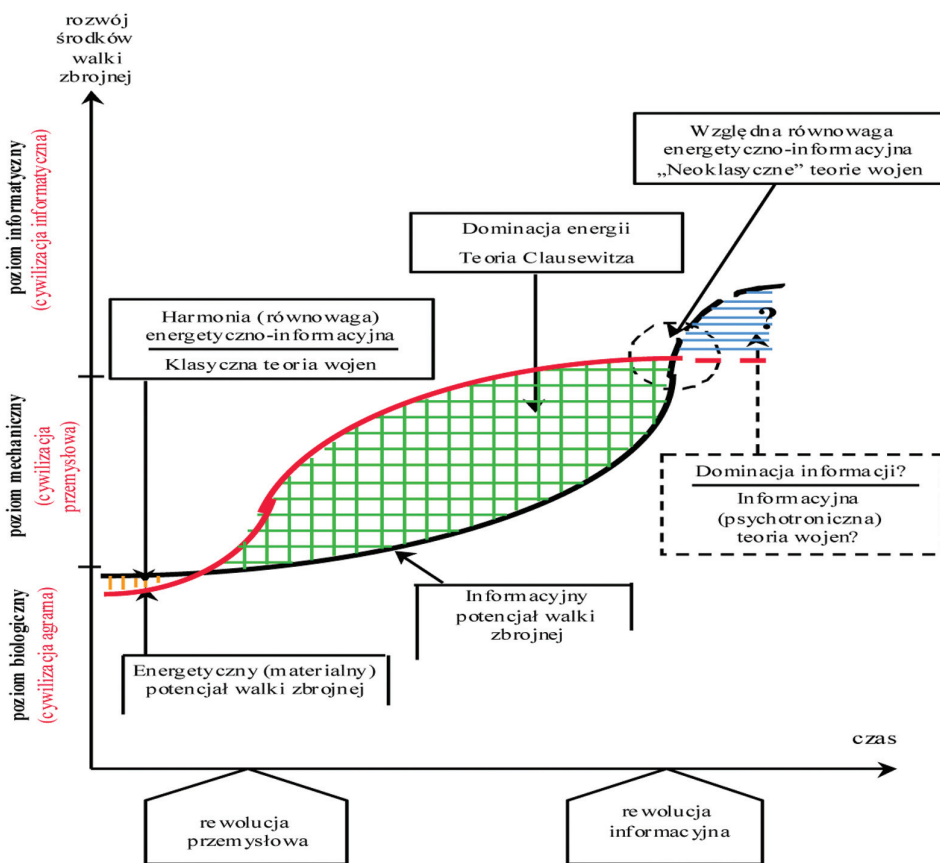
Z punktu widzenia bezpieczeństwa istotna jest różnica narzędzi i metod przemocy stosowanych w każdym z tych okresów (rys. 5.). W dobie agrarnej, czyli w czasie pierwszej fali rewolucji cywilizacyjnej zapoczątkowanej ok. 10 tys. lat temu, podstawą przemocy była naturalna (biologiczna, fizyczna i duchowa) siła człowieka. W epoce industrialnej (druga fala) – jeden składnik tej naturalnej siły, składnik fizyczny, został tak ogromnie spotęgowany przez różnorodne narzędzia i zasoby materialne, że można mówić o zdecydowanej dominacji owej „sztucznej siły fizycznej” w rozstrzygnięciu wszelkich sporów, konfliktów i kryzysów. Nastąpiło załamanie naturalnej, biologicznej harmonii między materialnymi (fizycznymi, energetycznymi) a pozamaterialnymi (duchowymi, informacyjnymi) składnikami siły poszczególnych podmiotów bezpieczeństwa. W rozpoczynającej się obecnie trzeciej fali notujemy z kolei gwałtowny przyrost niematerialnych, głównie informacyjnych, czynników siły. Prowadzi to do ponownego zacierania różnicy między materialnymi i pozamaterialnymi składnikami sił bezpieczeństwa, do ich swoistej jedności.

Taka ewolucja podstawowych środków przemocy determinowała przemiany w treści wszystkich pozostałych elementów bezpieczeństwa. Dotyczy to zwłaszcza charakteru konfliktów i kryzysów (w tym w szczególności wojen) oraz sposobów działania w takich sytuacjach.

W starożytności i średniowieczu, według podejścia tofflerowskiego: w cywilizacji agrarnej, gdy panowała swego rodzaju harmonia energetyczno-informacyjna na poziomie biologicznym, podstawową treścią zmagania wojennych (siłowego rozwiązywania konfliktów i kryzysów) była bezpośrednia walka człowieka z człowiekiem, przy wykorzystaniu prostych narzędzi walki. Podczas starć i bitew toczono-

²² Zob. A. Toffler, *Trzecia fala*, Warszawa 1985; A. i H. Toffler, *Wojna i antywojna*, Warszawa 1977.

nych w takich warunkach można było na bieżąco obserwować całe pole starcia, przeciwnika i własne wojska, można było śledzić przebieg walki i rozwój sytuacji oraz – stosownie do potrzeb – na czas informacyjnie reagować na relatywnie powolne jej zmiany. Tempo tych zmian determinowane było bowiem biologiczną wydolnością ludzi i zwierząt, odpowiadającą zdolnościom postrzegania, oceniania sytuacji, decydowania i przekazywania zadań. Były to naturalne warunki walki zbrojnej i odpowiadały im klasyczne, ukształtowane w starożytności zasady jej prowadzenia.



Rysunek 5. Ewolucja warunków bezpieczeństwa (na przykładzie sztuki wojennej)
Źródło: opracowanie własne.

Sztuka prowadzenia działań wojennych i rozstrzygnięcia konfliktów w tych warunkach oparta była głównie na takich czynnikach, jak zaskoczenie, podstęp, fortel, maskowanie, manewr – a więc na wykorzystaniu przede wszystkim pozamateriałnych składników siły bojowej. W dawnych czasach nie było raczej krwawych,

wyniszczających do końca bitew. Dowódca mógł bowiem albo – widząc przygniatą przewagę przeciwnika – uchylić się od bitwy, albo – gdy spostrzegł, że bitwę przegrywa – przerwać ją. W ostateczności wojsko widząc zbliżającą się klęskę po prostu uciekało z pola bitwy. Klasyczna sztuka wojenna była zatem sztuką przebiegłości, chytryści, intelektu; była sztuką uzyskiwania i wykorzystywania głównie przewagi informacyjnej, zapewniającej panowanie nad materialnymi czynnikami sił zbrojnych. Dobitnie świadczy o tym jedna z najstarszych ze znanych nam teorii wojen, wyłożona przez chińskiego teoretyka Sun Tzu w traktacie pt. „Sztuka wojny”, spisany ok. VI wieku p.n.e.

Sytuacja uległa radykalnej zmianie na przełomie XVIII i XIX wieku w warunkach trwania już drugiej, industrialnej fali cywilizacyjnej. Nastąpiło to w rezultacie pojawienia się armii masowych, opartych na powszechnym poborze i wyposażonych w wielką ilość coraz skuteczniejszych, o coraz większej sile rażenia środków walki. Gwałtownie wzrósł potencjał energetyczny wojsk, przy tylko nieznacznym zwiększeniu możliwości w sferze informacyjnej (środki łączności). Rozpoczęła się era dominacji czynnika masy, dominacji czynnika materialnego. Działanie wielkich mas stało się trudne do sterowania informacyjnego. Tym oto jakościowo nowym warunkom odpowiada powstała wówczas teoria sztuki wojennej najpełniej wyrażona przez Clausewitza.

Teoria ta odzwierciedla warunki, w których obydwie walczące strony (dowódcy strategiczni i operacyjni) straciły możliwość bezpośredniego sterowania, w tzw. „realnym czasie”, przebiegiem masowego starcia. Prawo bezwładności mas zdominowało oddziaływanie informacyjne. Jest to teoria fizycznego, bezpośredniego starcia dwóch przeciwstawnych mas. Mówiąc obrazowo, walka zbrojna upodabnia się do starcia w ciemnym pokoju dwóch mocarzy uzbrojonych w topory. Jedynym i wyłącznym rozstrzygnięciem takiej walki może być tylko śmierć przeciwnika. Nie ma stanów pośrednich i nie można przestać walczyć, dopóki przeciwnik nie zostanie zabity. Inaczej nie można z całą pewnością stwierdzić, że nie jest już niebezpieczny. W takiej samej sytuacji są już mniej więcej od dwóch stuleci dowódcy strategiczni. Z chwilą, gdy wojna wybuchła, bitwa się wywiązała, możliwość sterowania nią okazała się znikoma. Zanim dowódca zebrał informacje z olbrzymich przestrzeni, zanim zorientował się w sytuacji i ją ocenił, na polu bitwy zazwyczaj zachodziły już wydarzenia czyniące ewentualną decyzję nieadekwatną do nowych warunków. Bitwa toczyła się więc niejako samoistnie, niemal wedle najzwyklejszych praw fizyki, aż do zniszczenia jednej ze stron. Wielce skuteczne, o dużej sile niszczenia w krótkim czasie, środki rażenia powodowały, że wojny i bitwy stały się wyjątkowo krwawe i wyniszczające. Kulminacyjnym punktem w ewolucji takiej właśnie sztuki prowadzenia wojen stała się hipotetyczna wizja wojny jądrowej, prowadzącej w rezultacie do wzajemnej zagłady dwóch walczących za pomocą takiej broni stron. W skrajnej wersji sztuka wojenna znalazła się niejako w ślepych zaułku (na szczęście ta groźba

też dała asumpt do rozwoju nowych strategii odstraszenia, powstrzymywania, kontroli kryzysów itp.).

W XXI wieku, sytuacja znów się zdecydowanie zmienia. Jesteśmy świadkami gwałtownego, niezwykle przyspieszonego rozwoju wymiaru informacyjnego. Nowoczesne środki rozpoznania, łączności, walki radioelektronicznej, zautomatyzowane i skomputeryzowane systemy dowodzenia itp. powodują rewolucję w sztuce wojennej. Do owego ciemnego pokoju, w którym walczą mocarze, wpada światło, światło informacji. Teraz ci mocarze widzą się, a więc walczą w zupełnie innych warunkach. Jeden drugiego nie musi już koniecznie zabić, aby zwyciężyć. Skuteczne wytrącenie topora może okazać się wystarczające do osiągnięcia celu, jakim jest podporządkowanie sobie przeciwnika.

Nie ulega wątpliwości, że dzisiejsza rewolucja informacyjna zmienia pole walki. Jego warunki w pewnym sensie wracają do klasycznej równowagi czy też harmonii czynników energetycznego i informacyjnego. O ile jednak w ujęciu klasycznym była to harmonia na poziomie biologicznym, to teraz można mówić o harmonii na poziomie informatycznym. Jej istota pozostaje jednak ta sama. Stąd też wynika, jak sądzę, zasadność wzmożonego zainteresowania klasycznymi, przedclausewitzowskimi teoriami działań zbrojnych.

Odzyskiwanie zdolności informacyjnego panowania nad wymiarem energetycznym walki zbrojnej powoduje, że znów coraz istotniejsze stają się – tak jak było w klasycznych warunkach starożytności – zabiegi o uzyskanie przewagi niematerialnej przez zaskoczenie, wyprzedzanie, zastraszanie, maskowanie czy dezinformację itp. W samym wymiarze energetycznym z kolei – spośród dwóch jego podstawowych składników: masy i ruchu – na plan pierwszy wysuwa się zdecydowanie ten drugi.

W sumie nowe warunki oznaczają konieczność odchodzenia od teorii masowych, bezpośrednich, wyniszczających walk i operacji zwartych zgrupowań wojsk na rzecz bardziej wyrafinowanych koncepcyjnie i elastycznie prowadzonych działań pośrednich (asymetrycznych) i manewrowych.

Stwarza to zapotrzebowanie na rozwijanie teorii takich właśnie działań, jako najbardziej odpowiadających warunkom rozpoczynającej się w sztuce wojennej oraz teorii i praktyce bezpieczeństwa ery informatycznej, która nadchodzi po erach biologicznej i mechanicznej. Znamienną cechą tej nowej ery jest doprowadzanie do klasycznej względnej harmonii dwóch wymiarów walki zbrojnej (i szerzej: działań w sferze bezpieczeństwa) – energetycznego i informacyjnego.

Szczególnym przypadkiem konsekwencji rewolucji informacyjnej jest automatyzacja. Pojawiają się roboty pola walki – bezpilotowe aparaty latające, a także roboty²³ wojsk lądowych. Przodują w tym naturalnie Stany Zjednoczone. Penta-

²³ Termin „robot” wprowadził czeski pisarz Karel Capek w 1922 roku. Zob. G.M. Lamb, *Battle bot: the future of war?* „Christian Science Monitor”, 27 stycznia 2005.

gon przewiduje, że w nadchodzącej dekadzie roboty staną się jednym z głównych środków walki. Prace nad programem tzw. przyszłych systemów bojowych (FCS – *Future Combat Systems*) o wartości ponad 120 mld dolarów są największym kontraktem w historii USA²⁴.

* * *

W zakończeniu rozważań na temat współczesnych podstaw bezpieczeństwa interesujące byłoby zastanowienie się nad ich bardziej dalekosiężną prognozą. Przyszłe konsekwencje dla środowiska bezpieczeństwa dwóch wielkich rewolucji – informacyjnej i geopolitycznej (globalizacja, rozpad świata dwubiegunowego) – są dzisiaj trudne do przewidzenia. Czy „uinformacyjnienie” świata ułatwi zapanowanie nad jego turbulencyjnością polityczną, czy może jeszcze ją spotęguje²⁵?

W tym względzie jako jedna z wyjątkowo ciekawych kwestii jawi się także pytanie o przyszłość kształtowania się relacji między energetycznym i informacyjnym wymiarem zmagania zarówno zbrojnych, jak i niezbrojnych. Czy i jak długo trwać będzie zaczynająca się obecnie era ich względnej równowagi? Czy może – po kończącej się właśnie epoce industrialnej i okresie dominacji czynnika energetycznego – dojdzie z kolei do zdecydowanej dominacji czynnika informacyjnego? Jakie wówczas byłyby strategie, koncepcje, systemy i doktryny bezpieczeństwa? Czy właściwym modelem do opisu przyszłej rzeczywistości w tym zakresie byłaby informacyjna, a może psychotroniczna teoria bezpieczeństwa? A może oznaczałoby to wręcz i po prostu ... kres ziemskich warunków życia człowieka (w tym jego bezpieczeństwa)?

Innym ciekawym wątkiem może być bezpieczeństwo międzyplanetarne. Czy człowiek może – a jeśli tak, to jak – obronić glob ziemski przed kosmicznymi katastrofami, które nawiedzały i mogą nawiedzić ziemię w przyszłości? Być może skutkiem jednej z nich był biblijny potop? A w przyszłości? Naukowcy oceniają, że prawdopodobieństwo uderzenia w Ziemię niewielkiej asteroidy w ciągu najbliższych 30 lat wynosi 1:5500. Konsekwencją takiego uderzenia mogłaby być zagłada obecnej cywilizacji. Dwaj amerykańscy astronauta Rusty Schweickart i Ed Lu wezwali do opracowania strategii obrony Ziemi i jej mieszkańców przed taką katastrofą,

²⁴ T. Weiner, *A New Model Army Soldier Rolls Closer to Battle*, „The New York Times”, 16 lutego 2005; Stosownie do ocen Pentagonu średni koszt utrzymania żołnierza przez okres służby wynosi ok. 4 mln dolarów i ciągle rośnie. Szacuje się, że koszt utrzymania robota może być 10 razy mniejszy.

²⁵ D.C. Gompert, I. Lachow, J. Perkins, *Battle-Wise, Gaining Advantage in Networked Warfare*, Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington, styczeń 2005.

inicjując m.in. powołanie fundacji, której zadaniem jest mobilizowanie i uczulanie opinii publicznej na ten problem.

Czy zdołamy zatem zapobiec katastrofom kosmicznym, mogącym nastąpić w rezultacie zderzenia się kuli ziemskiej z planetoidami? Okazuje się, że nie jest to fikcja. Pojawiają się już pewne elementy takiej koncepcji strategicznej przygotowywane przez naukowców.

2 Lipiec–wrzesień 2011 r.²⁶ Triada globalnych zagrożeń asymetrycznych: konsekwencja proliferacji terroryzmu, broni nuklearnej i technologii raketowych

W okresie konfrontacji blokowej Wschód–Zachód funkcjonowały asymetryczne odpowiedzi na ogromną przewagę głównych aktorów polityczno-wojskowych. Jednak dopiero okres pozimnowojenny przyniósł globalną falę asymetrycznych zagrożeń stwarzanych przez podmioty państwowe i niepaństwowe. Dotychczasowe doktryny i strategie stały się mało adekwatne do nowej sytuacji. Międzynarodowy terroryzm przybiera szeroką gamę postaci, mącąc klarowny niegdyś podział na stan wojny i pokoju. Terroryzm także ma ambicje wkroczyć w wymiar nuklearny. Triadę zagrożeń zamyka proliferacja technologii raketowej, która przybiera na sile i zwiększa zasięg pocisków, wzmagając poczucie braku bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim.

Asymetryzacja jest jedną z najbardziej charakterystycznych cech współczesnego środowiska bezpieczeństwa²⁷. Na scenie międzynarodowej pojawiają się i rozwijają podmioty radykalnie różniące się od klasycznych podmiotów stosunków międzynarodowych, jakimi są państwa i tworzone przez nie organizacje. Różnice te wyrażają się zarówno w samej istocie (państwa i nie-państwa), jak i ich potencjałach, organizacji, celach, motywach i sposobach działania. Konfrontacyjne asymetryczne relacje między klasycznymi i nowymi (postklasycznymi) podmiotami są dzisiaj w wymiarze globalnym źródłem większych zagrożeń niż relacje między symetrycznymi

²⁶ „Bezpieczeństwo Narodowe” nr III – 2011/19, s. 21–49.

²⁷ Szerzej o zjawisku asymetrii w dziedzinie bezpieczeństwa – patrz: M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.

mocarstwami lub blokami państw, które determinowały bezpieczeństwo światowe przez ostatnie wieki, a zwłaszcza w wieku XX.

W niniejszej publikacji proponuję dokonanie syntetycznego przeglądu trzech najważniejszych rodzajów zagrożeń asymetrycznych będących konsekwencją erupcji terroryzmu międzynarodowego oraz proliferacji broni masowego rażenia (BMR) i technologii raketowych. Przegląd ten warto rozpocząć od krótkiego spojrzenia na główne przyczyny ukształtowania się nowego środowiska bezpieczeństwa, tj. proces globalizacji oraz rewolucję polityczną w dziedzinie bezpieczeństwa, jaką w istocie był rozpad świata dwubiegunowego.

Skutki globalizacji i rozpadu świata dwubiegunowego dla środowiska bezpieczeństwa

Charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa determinowany jest przez szereg nowych zjawisk, jakie nasiliły się ze szczególną mocą u progu XXI w. Należy do nich zaliczyć – obok rewolucji informacyjnej – zwłaszcza proces globalizacji i rozpad świata dwubiegunowego.

Globalizacja to obiektywny proces zastępowania autonomiczności podmiotów (osób, społeczności, państw, organizacji itp.) ich integracją w skali globalnej; proces przechodzenia od podziału do integralności globalnej, od luźnego zbioru elementów do całościowego systemu światowego²⁸. Wyraża się wzrostem wzajemnych wielostronnych (politycznych, ekonomicznych, finansowych, kulturowych, informacyjnych, wojskowych itp.) powiązań i uzależnień. W skrajnej postaci może doprowadzić do unifikacji w skali globalnej oraz przekształcenia zróżnicowanego świata w „globalną wioskę”.

Globalizacji podlega oczywiście także bezpieczeństwo. Mówiąc o współczesnym bezpieczeństwie globalnym (światowym)²⁹, mamy na myśli zjawiska i procesy bezpieczeństwa dotyczące całej ludzkości, obejmujące w różny sposób całą kulę ziemską, angażujące decydujących graczy na arenie światowej i większość innych podmiotów międzynarodowych (w tym organizacji).

Bezpieczeństwo globalne ma swój kontekst obiektywny, niezależny od woli i starań ludzkości. Jest następstwem odwiecznych, naturalnych procesów rozwojowych, przestrzennej ekspansji cywilizacyjnej, przybierającej od pewnego momentu

²⁸ O globalizacji w kontekście bezpieczeństwa patrz m.in.: K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 289–336; B. Balcerowicz, *Pokój i „nie-pokój” na progu XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2002, s. 90–98; Z. Lach, J. Skrzyp, *Geopolityka i geostrategia*, AON, Warszawa 2007; L. Zacher, *Globalne problemy współczesności*, UMCS, Lublin 1992; R. Kuźniar, *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1, 2000; A. Bogdał-Brzezińska: *Kategorie globalizacji w nauce o stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1–2, 2001.

²⁹ Te dwa terminy stosujemy w niniejszym opracowaniu jako terminy równoznaczne.

charakter procesów globalizacji. Bezpieczeństwo światowe ma jednak także kontekst teleologiczny – jako system bezpieczeństwa budowany celowo przez ludzkość dla przeciwstawiania się różnym zagrożeniom o skali globalnej.

W tym świetle praktyczne problemy bezpieczeństwa globalnego mogły się pojawić dopiero wówczas, gdy człowiek opanował glob i gdy zaczął nie tylko myśleć, ale także działać globalnie. Możemy przyjąć, że proces ten rozpoczął się ok. 500 lat temu, gdy w epoce „wielkich odkrywców” (Kolumb, Magellan) człowiek po raz pierwszy podjął i praktycznie rozwiązał wyjściowy problem globalizmu – okrążenie kuli ziemskiej. Stał się wówczas w obliczu spraw globalnych, mierzonych wymiarami kuli ziemskiej. Pierwszym podmiotem międzynarodowym o globalnym zasięgu, w pełnym tego słowa znaczeniu i takowym wymiarze interesów oraz możliwości działania, było imperium brytyjskie (zwłaszcza od XIX w.), nad którym „nie zachodziło słońce”. Bezpieczeństwo imperium brytyjskiego miało niewątpliwie wiele składników o charakterze globalnym. W nich też można dopatrywać się pierwiastków bezpieczeństwa światowego.

Jednakże współcześnie rozumiany globalny wymiar bezpieczeństwa międzynarodowego pojawił się w zasadzie dopiero w XX w. wraz ze zjawiskiem wojen światowych. Wojny światowe uzmysłowiły i praktycznie wykazały obecność zagrożeń, które mogą ogarnąć jednocześnie niemal całą ludzkość i cały glob. Ukształtowały się mocarstwa światowe o sprzecznych interesach globalnych, dysponujące potężnymi środkami przemocy o zasięgu globalnym (siły morskie, lotnictwo, a pod koniec II wojny światowej – broń jądrowa). Konfrontacja takich mocarstw doprowadziła też do powstania koalicji wojennych wychodzących swym zasięgiem poza obszar kontynentu i obejmujących obszarem swego działania kulę ziemską.

Globalizacja napędzana jest w głównej mierze przez rewolucję informacyjną. To właśnie informacja umożliwia ekspansję dotychczas lokalnych zjawisk, procesów, wartości itp. na cały glob. To właśnie swobodny i natychmiastowy przepływ informacji ustanawia obiektywne związki, eliminuje różnice, redukuje przestrzeń i przyspiesza czas³⁰. Informacja staje się współcześnie jednym z podstawowych czynników bezpieczeństwa – rodzącym nowe kategorie zagrożeń³¹, ale też dającym nowe instrumenty przeciwdziałania im³². Rozwój technologii informacyjnych

³⁰ Ł. Kamieński, *Technologia i wojna przyszłości. Wokół nuklearnej i informacyjnej rewolucji w sprawach wojskowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

³¹ A. Bógdał-Brzezińska, M.F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003; G. Weiman, *Cyberterrorism. How real is the threat*, United States Institute of Peace, Waszyngton, maj 2004.

³² Np. informacja może okazać się szczególnie przydatna w zwalczaniu źródeł zagrożeń, w tym w wyplenianiu korzeni terroryzmu – poprzez szerzenie obiektywnej wiedzy i pomoc w dialogu kultur. Zob.: S.P. Worden, R.R. Correll, *Responsive space and strategic information*, „Defense Horizons”, National Defense University, Waszyngton, kwiecień 2004.

prowadzi do tworzenia się sieci globalnych i tym samym do sieciowej struktury współczesnego środowiska bezpieczeństwa³³.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa globalizacja prowadzi do rozprzestrzeniania zjawisk zarówno korzystnych, jak i niekorzystnych. Tworzy sprzyjające warunki do przeciwstawiania się jednemu zagrożeniu, ale równocześnie rozsiewa po świecie często inne, dotychczas tylko lokalne, a także rodzi zupełnie nowe. Globalizacja zmienia środowisko bezpieczeństwa, ale nie eliminuje z niego zagrożeń – sporów, konfliktów i kryzysów. Nadaje im jedynie nową jakość, inny charakter.

Globalizacja niewątpliwie zmniejsza groźbę klasycznych konfliktów między państwowych – i to zarówno w ich najbardziej dramatycznym wymiarze, jakim są konflikty zbrojne, jak i w wymiarze pozazbrojnym (ekonomicznym, politycznym, ideologicznym itp.). Zmniejsza przede wszystkim prawdopodobieństwo wojny globalnej. Wzajemne powiązania i relacje między państwami, a zwłaszcza te ponadpaństwowe, pozarządowe, transnarodowe, czynią taki sposób rozwiązywania ewentualnych sprzeczności nieracjonalnym i nieefektywnym. W sumie globalizacja, chociaż bynajmniej nie eliminuje (przynajmniej do tej pory nie wyeliminowała) groźby wojen między państwowych, to wyraźnie redukuje ich prawdopodobieństwo.

W rezultacie procesów globalizacyjnych nasila się natomiast groźba innych niebezpieczeństw, zwłaszcza umiędzynarodowienia niemal każdego lokalnego konfliktu, którego skutki stają się teraz odczuwalne nawet w bardzo odległych miejscach globu. Dotyczy to przy tym nie tylko konfliktów zewnętrznych, między państwowych, międzynarodowych, ale także konfliktów i kryzysów wewnętrznych. Globalizacja prowadzi ponadto do rozszerzania się takich – dotychczas raczej lokalnych – plag społecznych, jak terroryzm lub przestępczość zorganizowana. To, co było dotychczas zjawiskiem wewnątrz państwowym, narodowym, staje się globalnym, transnarodowym. W świecie zglobalizowanym wzrasta wreszcie znaczenie organizacji niepaństwowych, pozarządowych i wszelkich podmiotów prywatnych³⁴.

Jeszcze jednym niezmiernie istotnym efektem globalizacji jest zauważalne przesuwanie się punktu ciężkości bezpieczeństwa – z bezpieczeństwa zbiorowości (państw i narodów) na bezpieczeństwo jednostek (człowieka). Pod wpływem globalizacji ewolucja bezpieczeństwa zatacza krąg. Granice stają się mniej istotne, obrona państw i ich granic traci stopniowo sens. Za to bezpieczeństwo człowieka nabiera nowego wymiaru w świetle zagrożeń globalnych³⁵. Zauważono to już wyraźnie

³³ Patrz m.in. K. Liedel (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, DIFIN, Warszawa 2011.

³⁴ P. Necas, *Beyond tradition: a new Strategic Concept for NATO*, „Research Paper”, NATO Defense College, Rzym, wrzesień 2004.

³⁵ Ciekawe myśli na temat globalizacji – patrz Z. Bauman, *Wojna nie do wygrania*, „Rzeczpospolita”, 8–9 października 2005.

w latach 90. ubiegłego wieku, gdy koncepcje bezpieczeństwa zaczęto definiować w coraz większym stopniu w kontekście praw człowieka, ich naruszeniami uzasadniając prawo do interwencji międzynarodowej w wewnętrzne sprawy państw, a więc niejako ignorując ich granice. Dzisiaj konkretyzuje się to podejście, mówiąc o bezpieczeństwie człowieka jako doktrynie, na której należałoby opierać współczesne myślenie o sprawach bezpieczeństwa³⁶.

Rozpad świata dwubiegunowego to kolejny czynnik istotnie warunkujący charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa. W czasach zimnej wojny było ono bardziej jednoznaczne i przewidywalne. Świat był zdominowany przez nieustanne zmagania między dwoma przeciwstawnymi obozami – komunizmu i liberalnej demokracji. Zmagania te obejmowały wszystkie sfery życia ludzi i narodów (ideologiczną, polityczną, ekonomiczną, wojskową, kulturową itp.). Mogły się one łatwo przerodzić w wielką konfrontację zbrojną, z globalną wojną jądrową włącznie. To był w zasadzie jedyny poważny rodzaj zagrożenia, który determinował ówczesne środowisko bezpieczeństwa.

Według Zbigniewa Brzezińskiego, prawdziwym początkiem i źródłem zimnej wojny oraz ukształtowania się świata dwubiegunowego był spor między USA i ZSRR o Europę³⁷. Rosjanie oczekiwali, że Stany Zjednoczone opuszczą Europę Zachodnią po zakończeniu wojny i pozwolą im dominować na całym kontynencie; Amerykanie zaś się do tego nie kwapili. Z uwagi na potęgę militarną obydwu mocarstw, spor ten szybko przybrał rozmiary globalne. Nastąpiła epoka dwubiegunowej rywalizacji między USA i ZSRR o hegemonię w świecie, aczkolwiek jego główną treścią była, jak ocenia Z. Brzeziński, rywalizacja o panowanie nad Euroazją³⁸. Miała ona od samego początku dwa główne fronty bezpośrednie: zachodni w Europie i wschodni na obrzeżach Azji (Japonia, Korea i Wietnam). Obydwa mocarstwa w swej konfrontacji światowej wspierały się swoimi sojusznikami, organizując przeciwstawne bloki wojskowe. Najważniejsza linia konfrontacji przebiegała w Europie, gdzie naprzeciwko siebie powstały – najpotężniejsze ze znanych w historii – sojusze polityczno-militarne: NATO i Układ Warszawski.

Fakt dysponowania bronią jądrową spowodował, że niemożliwe stało się czysto militarne rozstrzygnięcie konfrontacji. Zasada wzajemnego gwarantowanego zniszczenia (*mutual assured destruction, MAD*) powstrzymywała obydwie strony przed jej użyciem³⁹. Nie mogło dojść do wojny „gorącej”. Wojna koreańska

³⁶ Taką propozycję sformułowała np. grupa ekspertów europejskich w swoim raporcie dla Javiera Solany. Zob. *A human security doctrine for Europe. The Barcelona Report of the study group on Europe's security capabilities*, 15 września 2004.

³⁷ Z. Brzeziński, *Plan gry*, Nowe Wydawnictwo Polskie, Warszawa 1990, s. 23.

³⁸ *Ibidem*

³⁹ Zob. H.D. Sokolski (red.), *Getting MAD: nuclear mutual assured destruction, its origins and practice*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, listopad 2004.

pokazała wielkie ryzyko podejmowania tego typu prob. Z kolei kryzys kubański postawił świat na krawędzi konfliktu nuklearnego⁴⁰. Świadomość wzajemnego zniszczenia powodowała, że możliwe stały się tylko pośrednie starcia w ramach inicjowania i wspierania tzw. ruchów narodowyzwoleńczych w Afryce i Ameryce Południowej. Główne zmagania zimnowojenne rozgrywały się jednak niejako na zastępczym, pozamilitarnym polu – nosiły charakter konfrontacji polityczno-ideologicznej i ekonomicznej, cały czas jednak z psychologiczną groźbą użycia siły militarnej.

Realnym wyrazem konfrontacji w sferze militarnej stał się wyścig zbrojeń. Wyścig zbrojeń był niewątpliwie kluczowym czynnikiem zimnej wojny, w nim zaś główną rolę odgrywała rywalizacja w zakresie zbrojeń nuklearnych, częściowo „regulowana” prowadzonymi jednocześnie rozmowami i uzgodnieniami⁴¹. Rywalizacja między USA a ZSRR w tej dziedzinie rozgrywała się na dwóch polach: ładunków nuklearnych (bomb, pocisków, min i głowic) oraz środków ich przenoszenia, w tym przede wszystkim środków rakietowych. Rosjanie szybko dogonili, a następnie przegonili Amerykanów w wielkości i sile niszczenia potencjału nuklearnego. Wyścig przeniósł się na płaszczyznę jakościową i przybierał coraz szybsze tempo. Jego spektakularnym wyrazem była rywalizacja w kosmosie. Jej apogeum stało się rzucenie przez USA na progu lat 80. XX w. wyzwania w postaci „gwiazdnych wojen”. To było już ponad siły wyczerpanego wysiłkami militarnymi i ekspansjonizmem ideologicznym systemu radzieckiego. Próba sprostania nowemu wyzwaniu przyspieszyła jego upadek i rozpad.

Motorem napędowym zimnej wojny na płaszczyźnie polityczno-ideologicznej była ekspansja ideologii komunistycznej, która znalazła swe organizacyjne ramy w postaci międzynarodowej aktywności państwowej ZSRR i w pewnym stopniu Chin. Ideologia komunistyczna zmaterializowana w strukturach państwowych i potencjale militarnym (w tym jądrowym) totalitarnego mocarstwa światowego, obudowanego tzw. obozem państw socjalistycznych, okazała się głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa globalnego.

W celu powstrzymania ekspansji komunistycznej Stany Zjednoczone i państwa zachodnie wykorzystywały z kolei swoją główną siłę – potęgę ekonomiczną. To właśnie przewaga ekonomiczna doprowadziła w ostatecznym rachunku do wygrania zimnej wojny przez Zachód. Rywalizacja ekonomiczna i kosztowny wyścig zbrojeń załamały gospodarczo ZSRR. To zaś skompromitowało ostatecznie ideologię

⁴⁰ Zob. np. R.S. McNamara, *Apocalypse soon*, „Foreign Policy”, maj–czerwiec 2005. Tłumaczenie (*Apokalipsa lada dzień*) w: „Gazeta Wyborcza”, 28–29 maja 2005.

⁴¹ Interesujący opis takich zmagania – patrz: E.L. Rowny, *Tango z niedźwiedziem, Kulisy rozmów rozbrojeniowych USA–ZSRR*, Oficyna Imbir, Warszawa 2007.

komunistyczną i doprowadziło do rozpadu radzieckiego systemu państwowego. Na szczęście nie doszło do wybuchu wojny nuklearnej⁴².

O wyniku zimnej wojny przesądziły zatem ostatecznie czynniki pozamilitarne:

Ameryka była po prostu znacznie bogatsza, znacznie bardziej zaawansowana technologicznie, bardziej prężna i innowacyjna w sferze militarnej, bardziej twórcza społecznie i atrakcyjna. Potencjał twórczy Związku Sowieckiego był kępowany przez gorset ideologiczny; system stawał się coraz bardziej skostniały, gospodarka coraz bardziej marnotrawna i mniej konkurencyjna pod względem technologicznym. Dopóki nie wybuchła wzajemnie niszcząca wojna nuklearna, w długotrwałym współzawodnictwie Ameryka tak czy owoak musiała w końcu zwyciężyć⁴³.

Zmagania zimnowojenne zakończyły się upadkiem komunizmu i rozpadem świata dwubiegunowego. Na zdecydowanie dalszy plan odeszło niebezpieczeństwo wojny globalnej. Ale świat bynajmniej nie stał się przez to bezpieczniejszy. Niemal natychmiast pojawiły się bowiem nowe zagrożenia (także środowisko bezpieczeństwa nie znosi próżni). Miejsce groźby wielkiej wojny powszechnej zajęły konflikty i kryzysy oraz zagrożenia o bardzo zmiennym i zróżnicowanym charakterze, wybuchające i trwające niemal bez przerwy w różnych miejscach globu. Powołany przez sekretarza generalnego ONZ międzynarodowy zespół ekspertów wysokiego szczebla wymienia następujący katalog głównych współcześnie zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego: zagrożenia ekonomiczne i społeczne, w tym ubóstwo, choroby zakaźne, zniszczenia środowiska; konflikty między państwami; konflikty wewnętrzne, w tym wojny domowe, ludobójstwo i inne okrucieństwa na dużą skalę; broń nuklearną, radiologiczną, chemiczną i biologiczną; terroryzm oraz zorganizowaną przestępczość międzynarodową⁴⁴. Dość powszechnie za najgroźniejsze spośród nich uznaje się terroryzm międzynarodowy oraz broń masowego rażenia⁴⁵. Należy dodać do tego jeszcze poważne skutki rozwoju i proliferacji technologii raketowych.

Terroryzm międzynarodowy

Współczesne warunki, w tym m.in. globalizacja i rozluźnienie rygorów reżimu świata zimnowojennego, stworzyły sprzyjające środowisko do uaktywnienia się ter-

⁴² To, że od czasu Hiroshimy i Nagasaki nie doszło do użycia broni nuklearnej, można uznać za jeden z największych cudów współczesnego świata. R. Samuelson, *Nuclear nightmare*, „Washington Post”, 20 października 2004.

⁴³ Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Świat Książki, Warszawa 1997, s. 9.

⁴⁴ *A more secure world: our shared responsibility. Report of the high-level panel on threats, challenges and change*, United Nations, 2004, s. 2.

⁴⁵ O innych wymiarach bezpieczeństwa patrz także: A. Missiroli (red.), *Disasters, diseases, disruptions: a new D-drive for the EU*, Institute for Security Studies, listopad 2005.

roryzmu międzynarodowego⁴⁶. Terroryzm nie jest oczywiście zjawiskiem nowym. Jest zapewne tak stary, jak długa jest historia ludzkości. Można się wręcz czasami spotkać ze stwierdzeniem, że terroryzm jest drugą najstarszą profesją świata⁴⁷. Ale to, co jest w nim obecnie nowe, to jego międzynarodowy, w tym zwłaszcza globalny, wymiar. Jeszcze nie tak dawno było to zjawisko o zasięgu co najwyżej krajowym. Walka z terroryzmem mieściła się w ramach problemów bezpieczeństwa wewnętrznego. Dzisiaj terroryzm staje się coraz bardziej wyraźną kategorią globalną. Gwałtowna erupcja terroryzmu międzynarodowego jest już dzisiaj faktem bezspornym⁴⁸.

Co do samej jego istoty trwają spory, dyskusje i dochodzi do wielu nieporozumień. Istnieje mnóstwo różnych definicji terroryzmu⁴⁹. Nie wdając się w szczegółowe akademickie rozważania, proponuję na potrzeby tej publikacji przyjąć pragmatyczną konstatację mówiącą, że istotą terroryzmu jest ostentacyjne i maksymalistyczne (totalne)⁵⁰, celowe atakowanie niewinnych, postronnych (cywilnych) osób i dóbr publicznych (otoczenia) dla pośredniego (asymetrycznego, poprzez opinię publiczną) oddziaływania na rzeczywistego politycznego lub ideologicznego przeciwnika⁵¹.

⁴⁶ Na ten temat zob. m.in.: T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, WAiP, Warszawa 2008; K. Liedel, *Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeństwa*, DIFIN, Warszawa 2010; D. Zimmermann, *The transformation of terrorism*, „Zurcher Beitrage zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung“, nr 67, 2003; J. Pawłowski (red.), *Terroryzm we współczesnym świecie*, Bellona, Warszawa 2001; R. Stemplowski (red.), *Transnational terrorism in the world system perspective*, PISM, Warszawa 2002.

⁴⁷ M. Dittrich, *Facing the global terrorist threat: A European response*, European Policy Centre, Bruksela, styczeń 2005, s. 4.

⁴⁸ O różnicach między terroryzmem narodowym i międzynarodowym patrz m.in.: J. Pressman, *Rethinking transnational counterterrorism: beyond a national framework*, „The Washington Quarterly”, jesień 2007.

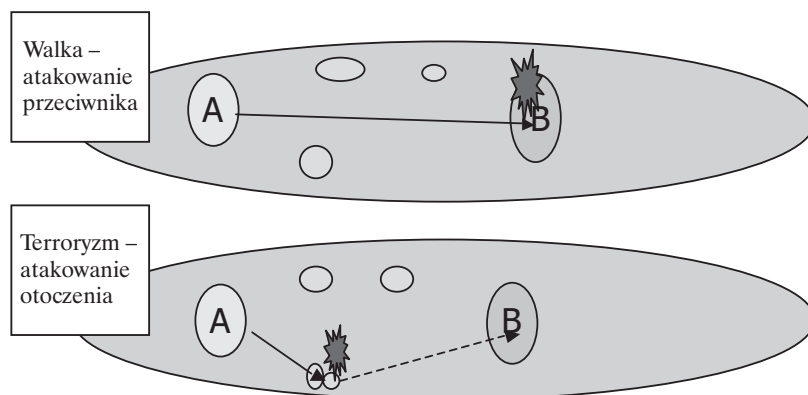
⁴⁹ Np. w doktrynie amerykańskiej opisuje się go jako: „Any activity that (1) involves an act that (a) is dangerous to human life or potentially destructive of critical infrastructure or key resources; and (b) is a violation of the criminal laws of the United States or of any State or other subdivision of the United States; and (2) appears to be intended (a) to intimidate or coerce a civilian population; (b) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or (c) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping”. Zob. *National Response Plan*, Homeland Security Department, grudzień 2004, s. 73.

⁵⁰ Wielu analityków wskazuje, że najbardziej wyróżniającą charakterystyką współczesnego terroryzmu jest dążenie do powodowania masowych zniszczeń jako cel sam w sobie. Patrz – A.J. Tellis, *Assessing America's war on terror: confronting insurgency, cementing primacy*, NBR Analysis, grudzień 2004.

⁵¹ W NATO terroryzm określa się jako: „The unlawful use or threatened use of force or violence against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies to achieve political, religious or ideological objective” (AAP-6). Amerykański Department Stanu przyjmuje z kolei definicję następującą: „The term terrorism means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience”; *Patterns of global terrorism 2003*, Department Stanu USA, kwiecień 2004 r. W ramach ONZ proponuje się z kolei definicję następującą: „any action, in addition to actions already specified by the existing conventions on aspects of terrorism, the Geneva

Jak trafnie zauważył Collin Powell, świat cywilizowany przez ponad tysiąc lat próbował ograniczać destrukcyjność wojen. Dążenie do rozróżniania między cywilami a żołnierzami (wojownikami), do innego ich traktowania w konfliktach zbrojnych, było bardzo istotnym elementem tego procesu. Współczesny terroryzm zmierza do zamazania tej właśnie różnicy⁵². I to jest niewątpliwie jego bardzo charakterystyczną i konstytutywną cechą.

Wydaje się, że w pojmowaniu i takim właśnie traktowaniu współczesnego terroryzmu międzynarodowego świat jest coraz bliższy uzyskaniu konsensu. Momentem przełomowym była być może akcja terrorystyczna na szkołę w Biesłanie. Ukazała ona po raz kolejny, jak bezwzględny i bez żadnych granic jest dzisiejszy terroryzm. Biesłan pogrzebał chyba ostatecznie filozofię relatywizmu w ocenie terroryzmu międzynarodowego, postawę uznającą, że są być może dobrzy i źli terroryści, że można metodami terrorystycznymi walczyć o słuszne cele.



Rysunek 1. Istota terroryzmu
Źródło: Opracowanie własne.

Warto w tym miejscu zauważyć, że terroryzm międzynarodowy coraz bardziej osacza społeczność europejską. Spektakularne ataki w Madrycie, Londynie i Oslo pokazują jego siłę. Tak jak w USA po 11 września 2001 r., tak obecnie w Europie rozpoczyna się poważna debata nad tym niebezpieczeństwem. Oczywiście toczy się ona nie „po amerykańsku”, w stylu kowbojskim, gdzie szybko przechodzi się do czynu, nawet, gdy nie jest on jeszcze do końca przemyślany. Europejczycy zaczynają

Conventions and Security Council resolution 1566 (2004), that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act. Zob. *A more secure world...*, *op.cit.*, s. 52.

⁵² Za.: J.M. Fish, S.J. McCraw, Ch.J. Reddish, *Fighting in the gray zone: a strategy to close the preemption gap*, US Army War College, Strategic Studies Institute, wrzesień 2004, s. 6.

od dysput filozoficznych. Od podstaw, istoty, korzeni i źródeł terroryzmu. Muszą też najpierw zastanowić się nad ciężkim losem i nieszczęściem samych sprawców ataków i ich środowisk. Wytłumaczyć ich motywacje, pochylić się nad ich krzywdami, prawami itp. Podyskutować nawet nad tym, czy ofiary same nie są winne tych ataków. Do konkretnych czynów, a zwłaszcza do aktywnego, wyprzedzającego zwalczania terrorystów, jeszcze daleko. Co najwyżej jest zgoda, że należy się chronić, osłaniać, ratować i... pocieszać po stratach. W walce z tą chorobą Europa jest raczej zwolennikiem medycyny naturalnej niż lekarskich metod leczenia. Nie mówiąc już o leczeniu operacyjnym. Takie mało zdecydowane, bardziej refleksyjne niż praktyczne, podejście europejskie do walki z terroryzmem bierze się, w moim przekonaniu, w znacznej mierze z patrzenia na współczesny terroryzm przez okulary XX wieku. Przez te okulary niestety nie widać nowej jakości terroryzmu, jego nowego charakteru, metod, możliwości i siły.

Jak już wspomniano, terroryzm nie zrodził się dzisiaj. Na progu XXI wieku pojawiło się jednak nowe jakościowo zjawisko, jakim jest terroryzm ponadnarodowy, międzynarodowy, w tym terroryzm globalny. Jego szczególnie aktywną i niebezpieczną odmianą jest terroryzm oparty na uniwersalizowanym, skrajnym fundamentalizmie islamskim. Jest to zupełnie coś innego niż jego dotychczasowe odmiany, łącznie z dobrze znanymi Europejczykom terroryzmami krajowymi, których fala przetoczyła się przez Europę Zachodnią przed ponad ćwierćwieczem⁵³.

Niekiedy współczesną erupcję terroryzmu próbuje się objaśniać poszerzaniem obszarów biedy w świecie. Ale badacze tego problemu wskazują, że bieda wcale nie współgra ze zjawiskiem terroryzmu. To nie nędza jest jego źródłem⁵⁴. Mało tego – to terroryzm potęguje biedę. Istotniejsze są związki terroryzmu z konfliktami narodowościowymi, etnicznymi i religijnymi. Np. Al-Kaida ma raczej źródło religijne. Terroryści w swej masie nie wywodzą się z biednych warstw, raczej z klasy średniej i wykształconej⁵⁵. Jak zauważa Z. Brzeziński, terroryści się nie rodzą, ale są kształtowani przez różne konkretne warunki otoczenia, w jakim żyją⁵⁶.

Nowa odmiana terroryzmu ujawniła się głównie, o czym już wspomniano, w następstwie dwóch generalnych megatrendów rozwojowych współczesnego świata – globalizacji i rewolucji informacyjnej. Doprowadzają one m.in. do zderzenia i przyspieszonego przenikania się oraz tarcia różnych, w tym trudno do siebie przystawal-

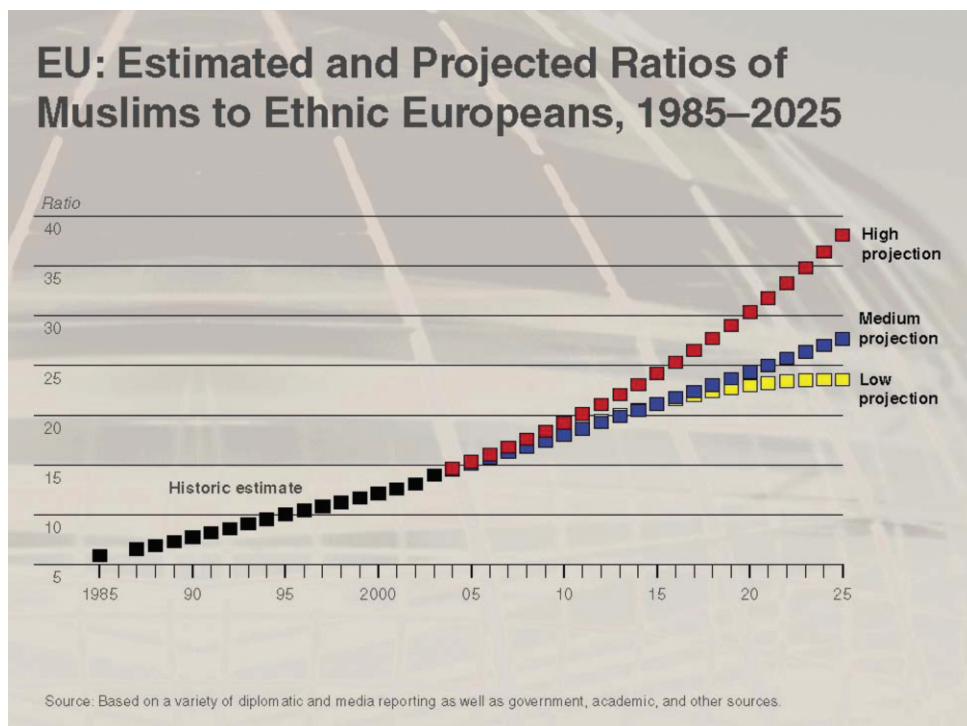
⁵³ Ostatnio pojawiają się oznaki nawrotu europejskiego terroryzmu „własnego, rodzimego chowu”, głównie jako forma reakcji na postępującą liberalizację życia jednostek i funkcjonowania państwa ze strony osób i środowisk skrajnych, fundamentalistycznie konserwatywnych, często wręcz ksenofobicznych. Przykładem tego był zamach w Norwegii (Oslo i wyspa Utoya) przeprowadzony 22 lipca 2011 r. przez Andersa Brevika.

⁵⁴ W. Laqueur, *Nie pokonamy terroryzmu*, „Gazeta Wyborcza”, 16 lipca 2005.

⁵⁵ V.D. Hanson, *Our wars over the war*, „National Review Online”, 15 lipca 2005.

⁵⁶ Z. Brzeziński, *George W. Bush's suicidal statecraft*, „International Herald Tribune”, 13 października 2005.

nych, światów czy cywilizacji. Nie ma czasu na ich oswojenie i stopniową adaptację⁵⁷. W takich warunkach naturalne są obawy przed silniejszym nieznanym, opory przed bardziej dynamicznym obcym światem oraz uprzedzenia wobec nowych, innych wartości. I oto w takiej sytuacji znalazł się świat islamu – w obliczu napędzanej globalizacją i uinformacyjnieniem ekspansji cywilizacji zachodniej. Ekspansji nie tyle przestrzennej, geograficznej, co kulturowej. Przykładem może być m.in. napływ muzułmanów do Europy, który w coraz większym zakresie wprowadza ich bezpośrednio w obce dla nich kulturowo środowisko (Wykres 1). Pierwszym obronnym odruchem jest zamykanie się w swoim kręgu i zwrócenie się do tradycji, tożsamości, do jej fundamentów. To naturalny grunt dla rozwoju fundamentalizmu. Stąd tylko krok do wykorzystania tej kumulującej się stopniowo wielkiej zbiorowej siły wewnętrznej do czynów skrajnych, do fizycznego likwidowania ludzi i struktur tego obcego świata w obronie własnej tożsamości. Wystarczy ideologiczny pomysł na strategię walki z tym światem.



Wykres 1. Unia Europejska: szacowane i prognozowane liczebne proporcje ludności muzułmańskiej do etnicznych Europejczyków w latach 1985–2025

Źródło: *Mapping the Global Future*, Report of the National Intelligence Council's 2020 Project, Waszyngton 2004 r., s. 83.

⁵⁷ Szerokie objaśnienie tego zjawiska patrz: S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Muza, Warszawa 1997.

Na nieszczęście pomysł taki się znalazł. To strategia operacji terrorystycznych z wykorzystaniem ataków samobójczych dokonywanych przez młodych, fanatycznych fundamentalistów religijnych żyjących w różnych społecznościach i narodach⁵⁸. Tak oto powstały sprzyjające warunki do uaktywnienia się fanatycznego terroryzmu ponadnarodowego, bazującego na ideologii skrajnego fundamentalizmu religijnego. Spotkać można opinię, że w takich warunkach islam jako religia przeradza się w „islamizm” – polityczną ideologię, której instrumentem staje się zglobalizowany dżihad⁵⁹. Jednym z łączących ich haseł jest odrzucanie i wypędzanie „innych”, wyrażające się np. w żądaniach: Indie powinny opuścić Kaszmir, Rosja – Czeczenię, Anglia – Irak, chrześcijanie – Indonezję, mieszkańcy Zachodu – Bali⁶⁰. Za wciąż uzasadnione uznaje się spostrzeżenie, że co prawda większość muzułmanów nie jest terrorystami globalnymi, ale prawie wszyscy tego typu terroryści oraz większość ich sympatyków są muzułmanami⁶¹. Zauważmy, że w istocie nowe pokolenie terrorystów wychowane w Europie nie walczy o Irak, Afganistan czy Palestynę. Ono nie zna i odrzuca nacjonalizm jako siłę napędową aktywności zbiorowisk ludzkich. Chce po prostu „zburzyć stary porządek Zachodu i stworzyć globalną wspólnotę wiernych”⁶². Organizacyjne ramy i podstawy dla tego typu ideologii stanowią różne ponadnarodowe ruchy islamskie. Jednym z nich jest np. Hizb-ut-Tahrir (Partia Wyzwolenia), działający w ponad 40 krajach i stawiający sobie za cel wyzwolenie muzułmanów od koncepcji, systemów i praw niewiernych oraz zastąpienie zachodniego modelu państwa narodowego pozbawioną granic wspólnotą rządzoną przez nowego kalifa⁶³.

Erupcja terroryzmu globalnego – jako najbardziej znaczącego zjawiska w dziedzinie bezpieczeństwa na początku XXI w. – jest niewątpliwie zewnętrznym przejawem głębszego procesu. Terroryzm nie jest celem samym w sobie. Jest narzędziem osiągnięcia jakichś celów nadrzędnych. Czyich celów? Jakich celów? Gdzie są one ulokowane?

Refleksje nad tymi pytaniami rozpocznijmy od konstatacji oczywistej. Żyjemy w erze globalizacji napędzanej falą rewolucji informacyjnej. Ta rewolucja daje ludzkości zupełnie nowe możliwości, otwiera ogromne szanse, ale rodzi też nowe

⁵⁸ Samobójcy-zamachowcy są szczególnie skuteczną „bronią precyzyjną”, pozwalającą terrorystom atakować z dużą dokładnością niemal dowolnie wybrane obiekty. Szacuje się, że w latach 1980–2003 zamachy samobójcze stanowiły 3 proc. wszystkich ataków terrorystycznych, ale ich ofiary wyniosły aż 48 proc. wszystkich strat spowodowanych atakami. C. Caryl, *Dlaczego oni to robią?*, „Rzeczpospolita”, 5 listopada 2005. Nieco więcej na ten temat: M. Ismayilov, *Conceptualizing terrorist violence and suicide bombing*, „Journal of Strategic Security”, jesień 2010, s. 15–25.

⁵⁹ O. Roy, *Terroryści globalni*, „Gazeta Wyborcza”, 15 lipca 2005.

⁶⁰ V.D. Hanson, *The real global virus*, „National Review Online”, 4 listopada 2005.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² O. Roy, *Terroryści...*, *op.cit.*

⁶³ Z. Baran, *Nonviolent, yet dangerous*, „International Herald Tribune”, 30 października 2005.

ryzyka, wyzwania i zagrożenia. Wprowadza nową jakość do relacji międzyludzkich na wszystkich poziomach. Globalizuje je. Skutek jest taki, że dzisiaj znaczenie mają już nie tylko relacje międzyosobowe, międzygrupowe czy międzynarodowe. Globalizacja awansuje, a nawet wybija na pierwszy plan relacje międzycywilizacyjne. Uinformacyjnienie i globalizacja ścieśniają współczesny świat. Degradując czas i przestrzeń, doprowadzają nieuchronnie do tego, co Samuel Huntington nazwał, przynajmniej – niezbyt precyzyjnie, zderzeniem cywilizacji. Niezbyt precyzyjnie – bo chyba lepiej istotę sprawy oddawałby termin „starcie” cywilizacji, a być może jeszcze lepszym określeniem będzie stare clausewitzowskie „tarcie”. Nie mamy tu bowiem do czynienia z gwałtownym, względnie krótkotrwałym, jednorazowym wydarzeniem. To jest raczej proces rozłożony na dłuższy czas. W swego rodzaju globalnej ciasnocie tarcie międzycywilizacyjne jest dzisiaj głównym źródłem dobrej i złej energii społecznej.

Szybciej i wyraźniej daje o sobie znać ta zła energia. Co jest jej nośnikiem? Niewątpliwie cywilizacje różnią się między sobą przyrodniczo (materialnie, fizycznie, biologicznie, społecznie itp.). W istocie fundamentem cywilizacji jest jednak kultura wraz z jej nośnikiem – ideą, a mówiąc w pewnym uproszczeniu – informacją. Różnice kulturowe, ideowe, zwłaszcza religijne, są podstawowym wyznacznikiem granic międzycywilizacyjnych. Dlatego ideologiczne skutki starcia cywilizacji są najistotniejsze i najbardziej widoczne.

Często spotyka się tezę, że to religia muzułmańska jest źródłem i nośnikiem światowej ofensywy terrorystycznej. Nie jest ona jednak w pełni prawdziwa. Bardziej zasadne wydaje się stwierdzenie, że na glebie radykalnie interpretowanych fundamentalistycznych odłamów islamu wyrasta – w wyniku konfrontacji, tarcia z ideologią cywilizacji zachodniej – zupełnie nowa ideologia⁶⁴.

Zauważmy, że jest to proces, który ma swoje analogie historyczne, zwłaszcza w pojawieniu się dwóch radykalnych, fundamentalistycznych ideologii XX w.: komunizmu i faszyzmu. U źródeł komunizmu legła idea tzw. walki klas (sprzeczność interesów i starcie grup społeczno-ekonomicznych), a u źródeł faszyzmu idea sprzeczności skrajno-nacjonalistycznych i rasistowskich. „Zła energia” zderzenia klas i nacji wyprodukowała komunizm i faszyzm. Co produkuje na wyższym, globalnym poziomie obecne tarcie cywilizacji?

Ta nowa ideologia nie ma jeszcze nazwy, choć obserwujemy ją już w praktyce: jej wyznawców i tragiczne skutki jej stosowania. Pierwszym szeroko znanym nosicielem tej ideologii stała się Al-Kaida⁶⁵. Dlatego myślę, że roboczo można ją nazwać wręcz al-kaidyzmem, choć dzisiaj kierują się nią także zupełnie inne organizacje,

⁶⁴ Tak też sądzi F. Fukuyama – patrz np. F. Fukuyama, *Ameryka na rozdrożu: demokracja, władza i dziedzictwo neokonserwatyzmu*, REBIS, Poznań 2006, s. 73.

⁶⁵ B.M. Drinkwine, *The serpent in our garden: Al-Qa'ida and the long war*, Strategic Studies Institute, Carlisle 2009.

niemające z Al-Kaidą nic wspólnego poza – być może – tylko inspiracją. Spotyka się także inne określenia: ruch globalnego dżihadu⁶⁶, dżihadyzm⁶⁷, islamizm, bin-ladenizm i islamofaszyzm. Jest to ideologia niebezpiecznie radykalna, oparta na fundamentalizmie islamskim, skierowana przeciwko całej cywilizacji zachodniej. Ideologia agresywna, destrukcyjna, zakładająca fizyczne wyniszczenie wszystkiego, co inne, obce. Podmiotem al-kaidyzmu nie jest społeczność muzułmańska jako wspólnota religijna. Jest nim zupełnie nowa, transnarodowa narośl społeczna. Składa się z wielu różnorodnych organizacji, które niezbyt precyzyjne nazywamy terrorystycznymi – od metody walki, jaką się posługują.

Różne są przyczyny wybuchu ekstremizmu islamskiego. Są wśród nich m.in. powody polityczne. Wskazuje się na przykład, że rozpad ZSRR i związany z tym upadek radykalnie lewicowej ideologii marksistowsko-leninowskiej w świecie arabskim wytworzył swoiste *vacuum* ideologiczno-polityczne, które właśnie zostało wypełnione islamistycznym radykalizmem. Wygrana wcześniej wojna z ZSRR w Afganistanie dała sunnickim radykałom poczucie siły wynikającej z pokonania wielkiego mocarstwa światowego i wypromowała kandydata na nowego lidera cywilizacji islamskiej⁶⁸.

Warto zwrócić uwagę także na inny aspekt kształtowania się nowego terroryzmu. Otóż w okresie pozimnowojennym utrzymywane uprzednio w różny sposób (świadomie lub podświadomie) w ramach konfrontacji dwubiegunowej i poprzez to niejako kontrolowane zjawisko terroryzmu, nagle stało się czymś zupełnie samodzielnym. Usamodzielnione, wypuszczone z „klatki” pewnych ograniczeń zimnowojennych organizacje i grupy terrorystyczne gwałtownie rozwinęły swoją aktywność. Zaczęły stawać się samodzielnymi graczami strategicznymi na arenie międzynarodowej. Sprzyjały temu procesowi zresztą nie tylko warunki polityczne, ale także inne procesy współczesnego świata. Upowszechnianie rewolucji informacyjnej i globalizacja ułatwiają zarówno dostęp do skutecznych środków, jak i potęgują, zwłaszcza w odbiorze publicznym, skutki działań terrorystycznych do rozmiarów globalnych. Pojawia się jakościowo nowy rodzaj terroryzmu w postaci cyberterroryzmu⁶⁹. Skutecznym orężem terrorystów są media⁷⁰ oraz wszelkie środki i działania tzw. asymetryczne, „omijające” niejako silne strony przeciwnika i wykorzystujące

⁶⁶ *Beyond al-Qaeda, The Global Jihadist Movement, Part 1*, RAND Corporation, 2006.

⁶⁷ F. Fukuyama, *Ameryka na rozdrożu...*, *op.cit.*, s. 71.

⁶⁸ P.W. Rodman, *The emerging pattern of geopolitics*, Strategic Studies Institute, Carlisle, wrzesień 2007.

⁶⁹ Zob. np. G. Weiman, *Cyberterrorism. How Real is the Threat?*, United States Institute of Peace, Waszyngton, grudzień 2004.

⁷⁰ Terroryzm określa się niekiedy jako połączenie wojny z teatrem, jako że jednym z podstawowych aspektów akcji terrorystycznej jest jej jak największa spektakularność, zapewniana dzisiaj w wymiarze globalnym przez media.

jego wszelkie słabości w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym związane z otwartością społeczeństw demokratycznych⁷¹.

Szczególne niebezpieczeństwo związane jest z groźbą uzyskania przez terrorystów dostępu do środków masowego rażenia⁷², a zwłaszcza – co uznaje się za wysoce prawdopodobne – użycie przez nich „brudnej bomby”⁷³. Ocenia się, że wiele tysięcy różnorodnych źródeł z materiałami radioaktywnymi (urządzenia, pojemniki i odpady po materiałach wykorzystywanych w medycynie, przemyśle, badaniach naukowych itp.) zostało do tej pory skradzionych, zagubionych lub po prostu porzuconych⁷⁴. Mogą stanowić łatwo dostępne dla terrorystów materiały do produkcji prostej broni radioaktywnej („brudnej bomby”)⁷⁵.

Terrorystyci starają się wykorzystywać wszystkie najnowsze rozwiązania techniczne. Dotyczy to np. powietrznych aparatów bezpilotowych⁷⁶. Np. Al-Kaida rozpatrywała użycie zdalnie sterowanych samolotów wypełnionych materiałami wybuchowymi do zaatakowania podczas szczytu G-8 w Genewie w 2001 r. Bierze się pod uwagę np. użycie morskich rakiet manewrujących odpalanych z okrętów komercyjnych i dostosowanych do atakowania celów nadbrzeżnych, małych samolotów przerabianych na bezpilotowce wypełnione środkami masowego rażenia (chemicznymi, biologicznymi lub radiologicznymi) czy wreszcie małych modeli samolotowych z zaprogramowanym komputerowo lotem.

⁷¹ Na temat zagrożeń i działań asymetrycznych zob. m.in.: P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, AON, Warszawa 2003. Także – M. Madej, *Globalizacja zagrożeń asymetrycznych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1, 2003; M.C. Meigs, *Unorthodox thoughts about asymmetric warfare*, „Parameters”, U.S. Army War College, Carlisle, lato 2003; M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, PISM, Warszawa 2007.

⁷² Zob. np. В. Белоус, *Самые кошмарные теракты еще впереди* [*Najbardziej przerażające akty terroryzmu jeszcze przed nami*], „Независимое военное обозрение”, 3 września 2004. W tym wypadku mówi się także niekiedy o nowej jakościowo formie terroryzmu określanej mianem „superterroryzmu” lub „hiperterroryzmu” – patrz np. E. Stepanova, *War and peace building*, „The Washington Quarterly”, jesień 2004.

⁷³ P.D. Zimmerman, C. Loeb, *Dirty bombs: The threat revisited*, „Horizons”, Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Waszyngton, styczeń 2004.

⁷⁴ Szacuje się, że do wyprodukowania bomby nuklearnej potrzeba ok. 25 kg wzbogaconego uranu lub 8 kg plutonu; D.G. Kimball, *Preventing a nuclear Katrina*, „Arms Control Today”, październik 2005.

⁷⁵ W samej Rosji tylko w latach 1992–1995 odnotowano 52 przypadki kradzieży materiałów radioaktywnych (dane z lat następnych nie są już podawane do publicznej wiadomości). Ekstremiści czeczeńscy już w 1995 r. wykorzystali w Moskwie materiały radioaktywne (pojemnik z cezem-137) do zademonstrowania swoich możliwości w tym względzie. Zob. В. Белоус, *Ядерный терроризм: попытки уже были* [*Terroryzm jądowy: próby już były*], „Независимое военное обозрение”, 8 października 2004, http://nvo.ng.ru/concepts/2004-10-08/4_terrorism.html (dostęp: 30 października 2011).

⁷⁶ D.M. Gormley, *Unmanned air vehicles as terror weapons: real or imagined?*, Center for Nonproliferation Studies, lipiec 2005.

Wysoce niebezpieczną tendencją jest łączenie się terroryzmu z przestępczością zorganizowaną⁷⁷. Już dzisiaj na poziomie operacyjnym terroryści wykorzystują sieci przestępcze na potrzeby finansowania swej działalności oraz do zaopatrywania się w broń i materiały (np. korzystając z przestępczych szlaków przerzutowych, zwłaszcza narkotykowych)⁷⁸.

Nie ulega zatem wątpliwości, że te nowe warunki i tendencje okazały się w sumie sprzyjające rozplenianiu się terroryzmu międzynarodowego⁷⁹. Mało tego – obserwując ostatni rozwój aktywności terrorystycznej na całym świecie coraz bardziej uprawniona staje się teza, że mamy do czynienia z przemyślaną i odpowiednio skoordynowaną kampanią większej sieci organizacji terrorystycznych. Jest to struktura typowa dla warunków ery informacyjnej. Składa się z autonomicznych elementów, bez centralnego organu sterującego, bez organizacji hierarchicznej, bez formalnych powiązań i relacji⁸⁰.

Grupy takie – o różnych motywacjach, wielkości, sile i zasięgu działania – łączy jeśli nie wspólnota, to co najmniej podobieństwo celów. Dzięki procesom globalizacji i zdobyczom współczesnej rewolucji informacyjnej mogą one albo bezpośrednio, albo jedynie pośrednio – na zasadzie choćby tylko informacyjnego „wyczuwania” intencji – koordynować swoje działania. Dzięki temu ich akcje, nawet nie planowane wspólnie, składają się w sumie na skoordynowaną kampanię terrorystyczną o zasięgu globalnym⁸¹. Warto zauważyć, że różne organizacje i grupy terrorystyczne mają niejako sieciowe „wspólne konto”, na które zapisują niejednokrotnie zupełnie odrębne, przypadkowe akcje. Działające samodzielnie grupy wykonują ataki terrorystyczne wynikające z ich celów i planów, a jednocześnie to wszystko idzie na wspólne konto sieci terrorystycznej.

⁷⁷ R. Lal, *Terrorist and organized crime join forces*, „International Herald Tribune”, 24 maja 2005.

⁷⁸ Na ten temat patrz: *Beyond al-Qaeda, The Outer Rings of the Terrorist Universe, Part 2*, RAND Corporation, 2006.

⁷⁹ O kształtowaniu się współczesnego terroryzmu – patrz także: M.J. Morgan, *The origins of the new terrorism*, „Parameters”, wiosna 2004.

⁸⁰ A.J. Tellis, *Assessing...*, *op.cit.*, s. 46.

⁸¹ Piszą o tym m.in.: K. Mroziewicz, *Szatańskie witryny*, „Polityka”, 31 lipca 2004 oraz W. Rogacin, *Kto grozi Polsce*, „Newsweek”, 26 lipca 2004. Natomiast lekceważy taką groźbę F. Fukuyama. Zob. F. Fukuyama, *Ameryka...*, *op.cit.*, s. 164. Uważa, że problem zagrożenia globalnym terroryzmem jest wyolbrzymiany. Za mało prawdopodobne uznaje, aby terroryści mogli przejąć władzę w jakimś państwie, a zagrożenie z ich strony może mieć formę jedynie pojedynczych ataków w Europie lub krajach muzułmańskich. Wydaje się jednak, że akurat w tym wypadku F. Fukuyama jest niewolnikiem starego, państwowo-centricznego podejścia. Sieć terrorystyczna, jak wiele innych współczesnych podmiotów międzynarodowych, nie musi być państwem ani też nie musi działać poprzez państwo, aby mieć siłę i wpływ na stan stosunków międzynarodowych.

W rezultacie powstaje globalna sieć terrorystyczna o ogromnych możliwościach strategicznego oddziaływania⁸². Na naszych oczach rodzi się nowe światowe mocarstwo ery informacyjnej. Mocarstwo nietypowe, inne od klasycznie pojmowanych potęg państwowych, bez określonego terytorium („bez adresu”), bez klasycznej dyplomacji i sił zbrojnych, ale w istocie dysponujące siłą oddziaływania globalnego porównywalną z siłą mocarstw nuklearnych w okresie zimnej wojny. Publiczny, ostentacyjny i masowy terror jest – w erze informacyjnej – bronią rażenia o sile odstraszenia i zastraszania nie mniejszej niż broń nuklearna w czasie zimnej wojny⁸³.

Dzięki niemu współczesne mocarstwo terrorystyczne może wywierać bardzo konkretny wpływ na decyzje polityczne dzisiejszych społeczeństw, może sterować zachowaniem państw narodowych, które w dobie rewolucji informacyjnej podejmują decyzje w coraz większym stopniu pod bezpośrednim wpływem, aby nie rzec wręcz – pod presją bieżących nastrojów opinii publicznej. Nie trzeba chyba udowadniać, że nie jest to sposób kierowania państwem, który mógłby zapewnić racjonalne decyzje strategiczne.

Globalna sieć terrorystyczna może stawiać sobie i – jak pokazał choćby przykład zamachów w Hiszpanii – realizować zadania o międzynarodowym wymiarze polityczno-strategicznym. Może dyktować państwom narodowym swoje warunki. Skłóca i zmusza największe współczesne mocarstwa do maksymalnego wysiłku. Dezorganizuje pracę organizacji międzynarodowych. W sumie – rozbija tradycyjny, demokratyczny ład międzynarodowy.

Pierwszym i najbardziej spektakularnym krokiem ku globalnemu terroryzmowi był atak na USA w 2001 r. Rozpoczął on wojnę wypowiedzianą światu zachodniemu przez Al-Kaidę i zapoczątkował proces tworzenia się globalnej sieci terrorystycznej. Dodajmy, że skutki tego ataku nie ograniczały się tylko do USA. Jak ocenia Bank Światowy, w następstwie ataków z 11 września 2001 r. na całym świecie liczba ludzi żyjących w ubóstwie wzrosła o 10 mln, a pełne straty dla światowej ekonomii prawdopodobnie przewyższyły 80 mld dolarów⁸⁴. Al-Kaida jest pierwszą, ale niestety nie ostatnią, zbrojną niepaństwową siecią globalną o wyrafinowanych

⁸² *Mapping the global future: Report of the National Intelligence Council's 2020 project*, Waszington 2004.

⁸³ Były sekretarz rosyjskiej Rady Bezpieczeństwa I. Iwanow twierdzi wręcz, że terroryzm stanowi obecnie większe niebezpieczeństwo dla ludzkości niż broń nuklearna, ponieważ państwa posiadające taką broń znajdują się pod kontrolą międzynarodową, podczas gdy terroryści są „niewidoczni” i nikt nie wie, gdzie i kiedy mogą zaatakować. Zob. *Russian security chief says terrorism poses greater threat than nuclear weapons*, „Russia Weekly”, Center for Defense Information, 16 lipca 2004.

⁸⁴ *A more secure world...*, *op.cit.*, s. 14.

zdolnościach operacyjnych⁸⁵. Precedens Al-Kaidy doprowadził do kształtowania się swego rodzaju nadsieci o globalnym zasięgu⁸⁶.

Efekt, jaki spowodował atak terrorystyczny na USA, a mianowicie – spowodowanie kontruderzenia na Afganistan i Irak oraz rozbitcie jedności świata zachodniego, ukazanie dramatycznej słabości systemu ONZ i ogromne skłócenie sojuszników euroatlantyckich, stworzył sieciom terrorystycznym dobre podstawy do kolejnej fazy: kampanii terrorystycznej skierowanej przeciw Europie. Hiszpania stała się pierwszym celem tej kampanii; z wielu względów obiektem optymalnym strategicznie. Tu można było zadać najłatwiej najbardziej spektakularny cios koalicji antyterrorystycznej zaangażowanej w Iraku. Można zakładać, że operacja w Hiszpanii zapoczątkowała ofensywę terrorystyczną przeciw Europie. Późniejszy atak w Londynie był kolejnym krokiem w tym kierunku. Trwające od dłuższego czasu ataki informacyjne (dezinformacyjne) na poszczególne państwa europejskie potwierdzają tę tezę. Warto też dodać, że Europa jest podatna na różne odmiany terroryzmu, w tym „własnego”, czego ostatnim przykładem może być dramatyczny atak w Norwegii z lipca 2011 r. Europa jest z punktu widzenia terrorystycznego tzw. „miękkim” obszarem i niewralgicznym składnikiem świata zachodniego. Europa jest bardziej zróżnicowana od USA i mniej zorganizowana w obronie antyterrorystycznej⁸⁷. Łatwiej ją obezwładnić zastraszając poszczególne elementy całości. Całości jeszcze niezbyt zorganizowanej i wewnętrznie raczej skłóconej niż scalonej. Unia Europejska dopiero zaczyna się organizować przeciwko terroryzmowi. W dodatku jest to wciąż jeszcze organizowanie się bardziej na papierze niż w wymiarze realnym⁸⁸.

Proliferacja broni masowego rażenia

Współcześnie drugim, obok terroryzmu, podstawowym rodzajem zagrożeń o wadze globalnej, są zagrożenia ze strony broni masowego rażenia. Niekontro-

⁸⁵ *Ibidem*

⁸⁶ Można mówić o rozsianej po całym niemal globie swoistej mgławicy alkaidystycznej (*Al-Kaida nebula*), obejmującej Al-Kaidę oraz inne – znajdujące się w jej ideologicznej orbicie – alkaidopodobne organizacje. Zob. *Beyond al-Qaeda...*, *op.cit.*

⁸⁷ USA systematycznie aktualizują swoją strategię. Patrz np. B. Fulk, *An evaluation of counterinsurgency as a strategy for fighting the long war*, Carlisle Paper, marzec 2011; Najnowsze wydanie oficjalnej strategii: *National Strategy for Counterterrorism*, The White House, Waszyngton, 28 czerwca 2011.

⁸⁸ Rada Europejska przyjęła specjalną deklarację w tej sprawie. Zob. *Declaration on combating terrorism*, Bruksela, 25 marca 2004. Ustanowiono także specjalnego koordynatora do spraw walki z terroryzmem, ale jego kompetencje i możliwości są raczej niewielkie – zob. np. wypowiedź na ten temat analityka Instytutu Studiów Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w: *Assessing the military threats of the future*, Monthly Roundtable, New Defence Agenda, Bruksela, 26 kwietnia 2004. O słabościach implementacyjnych szczytnych zamiarów w tym względzie patrz również: A. Podolski, *Bezpieczeństwo europejskie po Madrycie z polskiej perspektywy*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004.

lowana proliferacja tej broni, w tym broni nuklearnej, stwarza warunki, w których coraz bardziej zasadne staje się mówienie obecnie o nowej, postklasycznej erze nuklearnej, w odróżnieniu od klasycznej nuklearnej ery z czasów zimnej wojny⁸⁹.

Era nuklearna ma już ponad 60 lat. Jej większość, bo niemal poł wieku, przypada na okres zimnej wojny. W tym czasie broń jądrowa była podstawą bezpieczeństwa globalnego. Równowaga strachu przed skutkami jej wzajemnego zmasowanego użycia zapewniała względną stabilność dwubiegunowego systemu światowego. Względna swoboda działań dwóch przeciwstawnych bloków na polu bezpieczeństwa istniała jedynie poniżej tzw. progu atomowego. Obowiązująca w drugiej połowie okresu zimnej wojny zasada wzajemnego gwarantowanego zniszczenia sprawiała, że w praktyce broń jądrowa była bronią ostateczną, przewidzianą do użycia jedynie w razie krańcowej konieczności. Była przede wszystkim polityczno-strategicznym środkiem odstraszenia i powstrzymywania, a nie realnym środkiem operacyjnym, bronią używaną z wyboru.

Przypomnijmy, że zasada wzajemnego gwarantowanego zniszczenia mówiła, że obydwie strony powinny posiadać możliwość wykonania niszczącego uderzenia odwetowego. Oznaczało to, że nawet w razie wykonania przez przeciwnika zaskakującego i zmasowanego ataku nuklearnego, stronie zaatakowanej pozostanie jeszcze niezniszczona taka część potencjału nuklearnego, że w kontruderzeniu będzie w stanie zniszczyć stronę atakującą (możliwość taką zapewniały np. okręty podwodne z bronią nuklearną, samoloty dyżurujące w powietrzu z bronią jądrową na pokładzie lub zamontowane głęboko pod ziemią wyrzutnie raketowe, a w pewnym stopniu także wyrzutnie ciągle manewrujące po terytorium kraju). Zauważmy przy okazji, że np. w rozmowach i porozumieniach rozbrojeniowych obydwie strony troszczyły się o to, aby także druga strona taką właśnie siłą uderzenia odwetowego dysponowała. W przeciwnym razie próg atomowy musiałby być bardzo obniżony. A to musiałoby pociągać za sobą drastyczne samoograniczenie swobody działania na polu bezpieczeństwa. Strona niemająca pewności co do skuteczności swego uderzenia odwetowego byłaby bowiem skłonna sięgać po broń jądrową jako pierwsza w każdej sytuacji kryzysowej, obawiając się, że jeśli pierwsza nie odpali swoich rakiet, to już nie zdoła tego uczynić w ogóle. A to oznaczałoby strategiczną bezużyteczność jej broni jądrowej.

Obopólne przestrzeganie zasady wzajemnego gwarantowanego zniszczenia i dysponowanie przez obydwie strony niszczącą siłą uderzenia odwetowego zapewniało mocarstwom pewną swobodę działania, zwłaszcza w stosunku do tzw. podmiotów trzecich (na obszarze trzeciego świata), bez nadmiernego ryzyka wywołania

⁸⁹ A.F. Krepinevich, *The Quadrennial Defense Review: Rethinking the US Military Posture*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2005; J. Baylis, J. Wirtz, C.S. Gray, E. Cohen, *Strategia we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 225–244.

wojny nuklearnej. To oznaczało w praktyce minimalizowanie groźby użycia broni nuklearnej. Każda bowiem decyzja o jej użyciu byłaby w istocie decyzją samobójczą. Odpalenie raket w kierunku przeciwnika byłoby w praktyce sprowadzeniem pocisków nuklearnych na swoje terytorium.

Po zakończeniu zimnej wojny i rozpadzie dwubiegunowego systemu bezpieczeństwa globalnego sytuacja wyraźnie się zmieniła. U progu XXI w. jest już na tyle jakościowo i ilościowo inna, że wydaje się w pełni zasadne mówienie o początku nowej, postklasycznej ery nuklearnej. Postklasycznej – jeśli za klasyczną erę nuklearną uznać czasy zimnej wojny.

Co przemawia za takim podejściem? Co odróżnia obecne warunki nuklearne od zimnowojennych? Otóż należy zauważyć, że dzisiaj ryzyko użycia broni nuklearnej jest bardzo wysokie⁹⁰. Jego prawdopodobieństwo jest o wiele bardziej realne niż w okresie zimnej wojny. Amerykańscy eksperci szacują, że w nadchodzącej dekadzie wynosi ono 30–40 proc. Potencjał nuklearny świata jest wciąż olbrzymi i ciągle doskonalony. Pojawiają się ponadto na coraz większą skalę różnorodni nowi, w tym niepaństwowi, dysponenci tej broni⁹¹; rozwija się czarny rynek nuklearny; stary, poradziecki arsenał nuklearny wciąż budzi niepokój z punktu widzenia jego awaryjności⁹², a także istnieją obawy o skuteczną kontrolę nad arsenałem Pakistanu. Coraz bardziej prawdopodobna staje się również przyspieszona nuklearyzacja Bliskiego Wschodu w następstwie uzyskania broni jądrowej przez Iran⁹³.

Systemy sterowania bronią nuklearną okazują się podatne na zakłócenia i groźba nieautoryzowanych odpaleń raketowych staje się coraz bardziej realna⁹⁴. Sami

⁹⁰ Zob. np. R.S. McNamara, *Apocalypse...*, *op.cit.*

⁹¹ Patr.: *The world's nuclear arsenals*, „Nuclear Issues”, Center for Defense Information, 8 lipca 2004. Do tej pory na całym świecie wyprodukowano ok. 125 tys. ładunków nuklearnych – zob. В. Белоус, *Ядерный...*, *op.cit.* Szacuje się, że obecnie jest ich ok. 20–28 tys. R. Samuelson, *Nuclear...*, *op.cit.*; J.B. Wolfsthal, *The next nuclear wave*, „Foreign Affairs”, styczeń/luty 2005; T. Lindberg, *Nuclear and other retaliation after deterrence fails*, w: H.D. Sokolski (ed.), *Getting Mad: Nuclear Mutual Assured Destruction, Its Origins and Practice*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, listopad 2004, s. 332.

⁹² Sponsorowany przez Amerykanów program poprawy bezpieczeństwa rosyjskich materiałów nuklearnych stopniowo zmienia tę sytuację. M. Bunn, A. Wier, *Securing the Bomb: An Agenda for Action*, Waszyngton, Nuclear Threat Initiative and the Project on Managing the Atom, Harvard University, maj 2004 r. Jednakże ocenia się, że potrzeba jeszcze wielu lat, aby zapewnić pełne bezpieczeństwo rosyjskich materiałów nuklearnych. Zob. wywiad z Ch.D. Fergusonem, 26 października 2004 r.: *Ferguson: three nuclear threats „put the United States in peril”*, <http://www.cfr.org/world/ferguson-threenuclear-threats-put-united-states-peril/p7474> (dostęp: 25 października 2011).

⁹³ B. Tertrais, *The Middle East's next nuclear state*, „Strategic Insights”, nr 1, Monterey 2009.

⁹⁴ Przypadkowe użycie broni nuklearnej, w tym raketowe zagrożenie nuklearne, uznaje się – obok wejścia w jej posiadanie nowych niestabilnych, niepewnych i awanturniczych państw – za bardzo realne w przyszłości. Patr.: G.C. Buchan, D. Matonick, C. Shipbaugh, R. Mesie, *Future roles of U.S. nuclear forces. Implications for U.S. strategy*, RAND, Santa Monica 2003.

Rosjanie nie są pewni bezpieczeństwa swoich systemów. Świadczyć może o tym chociażby zaproszenie specjalistów amerykańskich do przeglądu sieci komputerowych w obliczu tzw. efektu milenijnego. Ryzyko celowych cyberataków na systemy sterowania lub zabezpieczenia broni jądrowej musi być dzisiaj brane poważnie pod uwagę. Możliwością dywersji informacyjnej, w tym dywersji cybernetycznej, dysponują nie tylko wyspecjalizowane siły państwowych służb specjalnych. Nie można wykluczyć uzyskania takich zdolności przez organizacje niepaństwowe, w tym organizacje terrorystyczne.

Tabela 1. Szacowane zasoby broni nuklearnej w 2010 r.

Kraj	Liczba ładunków nuklearnych
USA	Około 9 400, w tym ok. 4000 oczekujących na demontaż
Rosja	Około 10 000, w tym duża część oczekujących na demontaż
Francja	Poniżej 300
Wielka Brytania	Poniżej 225
Chiny	Około 240
Izrael	100–200
Pakistan	70–90
Indie	60–80
Korea Północna	Poniżej 5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Global Fissile Material. Report 2010*, International Panel on Fissile Materials, http://www.fissilematerials.org/ipfm/site_down/gfmr10.pdf (dostęp: 25 października 2011 r.).

Prawdopodobne jest dalsze poszerzenie się liczby państw nuklearnych. Oficjalnie jest ich siedem, osiem razem z Izraelem (który nie potwierdza i nie zaprzecza), a uwzględniając Koreę Północną (która najprawdopodobniej również ma broń) jest ich dziewięć. Tysiącami ładunków mierzy się zasoby nuklearne dwóch głównych mocarstw – USA i Rosji, setkami – zasoby „drugiej ligi nuklearnej”, tj. Chin, Francji, Wielkiej Brytanii i Izraela; dziesiątkami – nowicjuszy, jakimi są Indie i Pakistan. Kilka ładunków może mieć już Korea Północna (Tabela 1). Jednocześnie warto zauważyć, że prawie 60 państw posiada albo buduje siłownie nuklearne lub reaktory dla celów badawczych. Spośród nich ~~40 tylko na to się zdecydowały, na wyprodukowanie broni nuklearnej w krótkim czasie~~⁹⁵.

Bez wątplenia w nadchodzących latach wiele państw będzie kontynuowało swoje prace nad bronią nuklearną, chemiczną i biologiczną, zwiększając swoje możliwo-

⁹⁵ *A more secure world...*, *op.cit.*, s. 39.

ści w tym względzie. Państwa nuklearne będą doskonalić odporność i żywotność swoich sił odstraszania oraz niezawodność, precyzję i siłę rażenia środków przenoszenia, a także możliwości pokonania obrony przeciwrakietowej⁹⁶. Takie tendencje mogą prowadzić do naruszenia równowagi sił oraz zwiększać ryzyko konfliktów mogących przekształcać się w konflikt nuklearny.

Bardzo prawdopodobne staje się uzyskanie przez organizacje terrorystyczne dostępu do broni masowego rażenia, w tym broni nuklearnej⁹⁷. W ostatniej dekadzie publicznie potwierdzono 20 prób dywersyjnego przejścia materiałów nuklearnych oraz ponad 200 przypadków nielegalnego handlu takimi materiałami. Ocenia się, że terroryści mogą skonstruować proste urządzenie nuklearne, którego użycie w dużym mieście mogłoby spowodować śmierć od dziesiątków tysięcy do ponad miliona ludzi⁹⁸. Stosunkowo łatwe jest skonstruowanie nawet w prymitywnych warunkach „brudnej bomby”, czyli syntezy ładunku konwencjonalnego z materiałem radioaktywnym. Obecnie pojawiają się coraz poważniejsze przypuszczenia, że terroryści już mogą dysponować bronią masowego rażenia bądź też są bliscy dotarcia do niej na czarnym rynku. Przywołuje się tu zgłoszony swego czasu przez byłego sekretarza Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej gen. A. Lebidzia, przypadek zniknięcia kilkunastu tzw. walizek atomowych, czyli miniładunków nuklearnych o przeznaczeniu dywersyjnym.

Innym aspektem tzw. nowej ery nuklearnej jest poważne, publiczne uwzględnianie możliwości wykorzystania broni nuklearnej przez państwa nią dysponujące jako środka przeciwko państwom zbójcekim, jeśliby te groziły użyciem broni chemicznej lub biologicznej. W Stanach Zjednoczonych rozważa się także koncepcję wykorzystania specjalnych, „przeciwbunkrowych” pocisków nuklearnych małej mocy do niszczenia podziemnych instalacji przeciwnika z bronią masowego rażenia⁹⁹.

⁹⁶ *Mapping the global future*, Report of the National Intelligence Council's 2020 Project, Waszyngton 2004, s. 100.

⁹⁷ Takie próby przejścia broni nuklearnej już się w historii zdarzały. Prawdopodobnie pierwszą z nich był zamiar przejścia francuskiego doświadczalnego ładunku nuklearnego na Saharze przez organizację OAS w 1961 r. Zob. В. Белоус, *Ядерный...*, *op.cit.* Istnieją przypuszczenia, że obecnie terroryści mogą już dysponować bronią masowego rażenia. В. Иванов, *Атомный топор Усамы может опуститься на головы американцев* [Atomowy topór Osamy może spaść na głowy Amerykanów], „Независимое военное обозрение”, 30 lipca 2004, http://nvo.ng.ru/wars/2004-07-30/2_nuclear.html (dostęp: 30 października 2011). В. Есинь, *Террористы способны применить радиоактивные заряды* [Terrorysty mogą zastosować ładunki radioaktywne], „Независимая газета”, 30 lipca 2004.

⁹⁸ *A more secure world...*, *op.cit.*, s. 40.

⁹⁹ И. Бочаров, *Создается ядерное оружие четвертого поколения* [Powstaje broń nuklearna czwartej generacji], „Независимое военное обозрение”, 14 października 2005, http://nvo.ng.ru/armament/2005-10-14/6_nuclear.html (dostęp: 30 października 2011)

Wszystko to wskazuje, że zagrożenia nuklearne we współczesnym świecie są o wiele bardziej niż w okresie zimnej wojny zróżnicowane, a ich zmaterializowanie się jest jednocześnie bardziej realne. W szczególności groźba ataków terrorystycznych z użyciem takiej broni jest tym, czego świat chyba winien obawiać się najbardziej. Podkreśla to słusznie m.in. prezydent Barack Obama, mówiąc, że największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa światowego nie jest już nuklearna konfrontacja między państwami, lecz terroryzm nuklearny i proliferacja broni nuklearnej do wzrastającej liczby państw¹⁰⁰.

Asymetryczne zagrożenia raketowo-nuklearne i obrona przeciwraketowa

Niewątpliwie obok terroryzmu i proliferacji broni masowego rażenia kolejnym istotnym asymetrycznym czynnikiem współczesnego środowiska bezpieczeństwa staje się problem zagrożeń raketowo-nuklearnych i związana z nimi obrona przeciwraketowa. Z tego względu warto podkreślić, że obrona przeciwraketowa jest realnym, a nie tylko zmyślnym ideologicznie, problemem strategicznym. Przemawiają za tym zarówno wnioski z analiz historycznych, jak i oceny oraz prognozy co do przyszłego kształtowania się środowiska bezpieczeństwa.

Historia sztuki wojennej to w istocie historia nieustannej rywalizacji między zaczepnymi i obronnymi środkami walki. Symbolizuje ją odwieczne zmaganie miecza i tarczy – przedłużone współcześnie np. na relacje czołg–artyleria przeciwpancerna czy samolot–obrona przeciwlotnicza. Nie ulega wątpliwości, że dzisiaj głównym nośnikiem militarnej siły uderzeniowej są rakiety. Są one nośnikiem nie tylko głównej mocy nuklearnej mocarstw światowych. W wyniku niekontrolowanej proliferacji technologii raketowych nawet niepaństwowe struktury potrafią dzisiaj poważnie zagrozić swoimi raketami potęgom militarnym. Dlatego czymś zupełnie naturalnym jest rozwój przeciwraket. To obiektywna tendencja rozwoju systemów uzbrojenia. Nie da się jej zignorować ani zahamować. Rozwój obrony przeciwraketowej jest zatem nieunikniony.

Warunki dzisiejszego i przyszłego środowiska bezpieczeństwa niejako potęgują tę tendencję. Szczególnie istotne znaczenie ma tu pojawienie się nowej – w stosunku do jeszcze niedawnego okresu zimnej wojny – jakości w postaci zagrożeń, które określamy jako asymetryczne zagrożenia nuklearno-raketowe¹⁰¹. Jest to następstwem proliferacji broni masowego rażenia i technologii raketowych. Pojawiają się jej nowi dysponenti – w tym kraje nieprzewidywalne lub trudno przewidywalne, tzw. państwa problemowe lub zbójckie. Coraz realniejszy staje się dostęp do broni

¹⁰⁰ 74 „*The greatest threat to US and global security is no longer a nuclear exchange between nations, but nuclear terrorism by violent extremists and nuclear proliferation to an increasing number of states*”. A.J. Mauroni, *A counter-WMD strategy for the future*, „Parameters”, lato 2010, s. 58.

¹⁰¹ O asymetryczności współczesnego zjawiska wojny patrz m.in. M. Fryc, *Wojna. Współczesne oblicze*, Wydawnictwo MADO, Toruń 2009, s. 85–92.

masowego rażenia podmiotów niepaństwowych, w tym w szczególności organizacji terrorystycznych¹⁰². Szczególne źródło zagrożenia stanowić może niepewność co do bezpieczeństwa już istniejących potencjałów nuklearnych – jak np. awaryjność przestarzałej broni lub podatność na dywersyjny dostęp informacyjny do systemów sterowania taką bronią („cyberdywersja”, cyberterroryzm) albo też wręcz możliwość przejścia tej broni przez podmioty niepaństwowe¹⁰³.

O ile w relacjach symetrycznych między mocarstwami nuklearnymi w okresie zimnej wojny równowagę strategiczną zapewniało odstraszenie nuklearne oparte na regule MAD, to aktualnie w warunkach nuklearnych relacji asymetrycznych – tj. relacji między mocarstwami nuklearnymi a małymi, asymetrycznymi podmiotami nuklearnymi, zwłaszcza niepaństwowymi – ta zasada nie działa już wystarczająco wiarygodnie, aby na niej mocarstwa mogły opierać swoje bezpieczeństwo. Równoległość procesu proliferacji broni nuklearnej i proliferacji technologii raketowych sprawia, że jednym z istotnych sposobów asymetrycznego użycia broni masowego rażenia mogą być ograniczone co do liczby, selektywne strategiczne ataki raketowe. Im bardziej sięgniemy analizą w przyszłość, tym prawdopodobieństwo takiego zagrożenia staje się większe.

Nie ma wątpliwości, że nie można strategii obrony przed takimi zagrożeniami ograniczyć tylko do odstraszenia uderzeniem odwetowym. Czy można w ten sposób powstrzymać atak raketowy organizacji terrorystycznej? Gdzie zaadresować owo uderzenie odwetowe? Co – jeśli to będzie np. szantaż ze strony państwa zbójckiego wykonaniem ataku jedną czy kilkoma raketami przy użyciu ładunków chemicznych lub biologicznych? Czy również właściwą odpowiedzią będzie groźba odwetu atomowego? Z tego względu strategicznie atrakcyjna i aktualna dzisiaj jest obrona przeciwraketowa. Istnieje na nią zapotrzebowanie strategiczne i istnieją możliwości technologiczne do jej realizacji. Efektem tych dwóch tendencji jest nieuchronny rozwój systemu strategicznej obrony przeciwraketowej.

Warto także podkreślić, że obrona przeciwraketowa nie jest i nie będzie panaceum na wszelkie zagrożenia współczesnego świata. Jest ona jednym z dostępnych instrumentów strategicznych w stosunku do specyficznego rodzaju zagrożeń, jakimi są asymetryczne zagrożenia raketowe bronią masowego rażenia. I nie jedynym przecież nawet w stosunku do tych tylko zagrożeń. Istnieje dziś cały arsenał uzupełniających się wzajemnie narzędzi strategicznych, jak choćby działania w ramach traktatu o nieprolifracji broni masowego rażenia lub operacje kontrprolifacyjne, odstraszenie (w stosunku do równoważnych – symetrycznych – podmiotów nuklearnych) czy też operacje prewencyjne, w tym interwencje uprzedzające.

¹⁰² Zob. Ch. Ferguson, W.C. Porter, *The four faces of nuclear terrorism*, Monterey 2004.

¹⁰³ Szczególne ryzyko tego typu wiąże się obecnie z pakistańskim potencjałem nuklearnym. Patrz np. D. Sokolski, *Pakistan's nuclear future: worries beyond war*, Strategic Studies Institute, Carlisle, styczeń 2008.

Całościowo pojmowana obrona przeciwrakietowa jest w sumie wielce złożonym kompleksem sił, środków i działań. Z punktu widzenia funkcjonalnego można w nim wyróżnić trzy podstawowe części składowe czy też podsystemy: wykrywania i śledzenia, rażenia (przechwytywania) oraz kierowania. Celem pierwszego jest wykrycie odpalenia rakiety i następnie śledzenie jej oraz udział w naprowadzeniu na nią środków rażenia. Szczególnie przydatne mogą tu być środki rozpoznania kosmicznego, uzupełnione elementami bazowania morskiego i lądowego. Podsystem rażenia (przechwytywania) ma doprowadzić do zniszczenia rakiety. Może on dysponować dwojakiego rodzaju, wzajemnie uzupełniającymi się środkami: niszczenia kinetycznego (pociski, antyrakiety) i niszczenia niekinetycznego, np. laserowego. Środki te mogą być rozmieszczane na lądzie, morzu, w powietrzu i kosmosie. Działania wszystkich elementów wykonawczych koordynowane są przez podsystem kierowania. Głównym wymaganiem wobec niego jest zapewnienie szybkiego, ale jednocześnie pewnego (bezbłędnego) procesu decyzyjnego.

Szczególnie istotne znaczenie ma zsynchronizowanie trzech segmentów wyspecjalizowanych w zwalczaniu rakiet w trzech jakościowo różnych fazach ich lotu: startowej (faza wznoszenia), środkowej (faza lotu balistycznego) i końcowej (faza uderzenia w cel). Każdy z tych etapów ma swoje specyficzne właściwości z punktu widzenia zwalczania atakujących rakiet.

Faza pierwsza to wznoszenie się rakiety od chwili odpalenia do czasu osiągnięcia prędkości, która zapewniałaby następnie balistyczne dotarcie rakiety do wyznaczonego celu. Trwa od 1,5 minuty do 5 minut. Jest to najbardziej krytyczna faza. Rakietka jest w tym czasie dużym i względnie powolnym obiektem zmagającym się z pokonaniem przyciągania ziemskiego. Jest zatem obiektem wrażliwym na zniszczenie. Jednocześnie z punktu widzenia operacyjnego zwalczanie rakiet balistycznych w tym momencie byłoby rozwiązaniem idealnym. Nie musi być ona nawet całkowicie zniszczona, wystarczy jej uszkodzenie, aby nie dotarła do celu. Ponadto zniszczenie rakiety od razu nad terytorium przeciwnika ma szczególne znaczenie w razie przenoszenia przez nią ładunku jądrowego, chemicznego lub biologicznego. To jest dodatkowy czynnik odstraszania. Dodajmy także, że zbudowanie skutecznego systemu zwalczania rakiet w początkowej fazie ich lotu oznaczałoby zapewnienie bezpieczeństwa przeciwrakietowego praktycznie na całym globie. Taką bowiem wartość miałyby niszczenie każdej odpalanej rakiety, niezależnie od tego, przeciwko komu i w jakie miejsce na kuli ziemskiej byłaby ona w rzeczywistości wymierzona.

Należy zauważyć jednak, że ta początkowa faza jest równocześnie najbardziej wymagającą z punktu widzenia zwalczania rakiet. Problem polega na zapewnieniu błyskawicznej reakcji – wykryciu startu i natychmiastowym skierowaniu tam środków rażenia. Chodzi więc w pierwszej kolejności o zbudowanie takiego systemu ciągłej obserwacji potencjalnych obszarów zagrożeń, który pozwalałby

redukować, korzystne dla potencjalnego przeciwnika tzw. „bezpieczne nisze”, czyli miejsca o ograniczonych (przez czynniki geograficzne i czasowe) możliwościach wykrycia startu rakiet. Najlepiej do tego nadają się systemy rozpoznania kosmicznego.

Drugi problem to rażenie wykrytej rakiety w bardzo krótkim czasie. Wymaga to albo bardzo szybkich środków rażenia (np. laserowych) albo rozmieszczenia ich jak najbliżej potencjalnych miejsc startu wrogich rakiet. Optymalnymi rozwiązaniami są zatem laserowe systemy bazowania kosmicznego i powietrznego. Aczkolwiek w określonych warunkach przydatne mogą być także morskie i lądowe systemy rażenia, w tym niszczenia kinetycznego.

Środkowa faza lotu rakiety trwa najdłużej. Dla rakiet (ich głowic) międzykontynentalnych może to być okres nawet ok. 20 minut. Faza ta daje największe możliwości systemowi obrony przeciwrakietowej. Swobodny lot głowic jest łatwiej przewidywalny. Można przewidzieć ich dalszą trajektorię lotu i tym samym ocenić, co jest ich celem. Zwalczanie rakiet w tej fazie zapewnia zatem obronę konkretnych obszarów i regionów. Stosunkowo łatwo można monitorować lot głowic, a do ich niszczenia wykorzystywać wszystkie dostępne środki i metody. Utrudnieniem jest natomiast możliwość stosowania różnych sposobów maskowania i mylenia (np. rozproszenie i towarzyszenie głowic pozornych, zmienna trajektoria i szybkość lotu przy rakietach częściowo sterowanych). W tej chwili najbardziej są zaawansowane prace nad morskimi i lądowymi systemami zwalczania rakiet w środkowym etapie ich lotu.

Końcowa (uderzeniowa) faza ataku rakietowego trwa najkrócej – kilkanaście do kilkudziesięciu sekund. Obrona przed pociskami rakietowymi w tej fazie ma szczególne znaczenie w odniesieniu do rakiet krótkiego i średniego zasięgu, których środkowa faza lotu balistycznego (i w ogóle cały atak) trwa bardzo krótko. Dlatego obrona przed takimi rakietami wymaga posiadania mobilnych, bardzo „szybkich” systemów antyrakietowych na teatrze działań, operujących ponadto jak najbliżej potencjalnych celów uderzeń. Służą temu m.in. prace nad takimi programami obrony przeciwrakietowej na teatrze działań, jak: system obrony na dużych i średnich wysokościach THAAD, system obrony powietrznej średniego zasięgu MEADS czy też system obrony powietrznej Patriot.

Stworzenie jednego, spójnego systemu obrony przeciwrakietowej wymaga zatem zespolenia i skoordynowania wielu różnych systemów wykrywania, śledzenia oraz zwalczania rakiet we wszystkich fazach ich lotu i w różnych sytuacjach strategicznych i operacyjnych. Skoordynowanie tych wszystkich elementów i zdolności powinno zmierzać do zorganizowania tzw. obrony wielowarstwowej, zapewniającej, że atakująca rakietka na każdym odcinku swego lotu (od startu do fazy uderzeniowej) napotka stosowne przeciwdziałanie. Tylko w ten sposób można osiągnąć potrzebną pewność (niezawodność) obrony.

Podsumowanie

Syntetyzując wnioski z przeglądu współczesnych asymetrycznych czynników środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego, warto podkreślić jego jakościową zmianę u progu XXI w. Do opisu stanu bezpieczeństwa nie wystarczają już dzisiaj klasyczne kategorie pokoju i wojny¹⁰⁴. Kończy się klarowny wybór między rajem pokoju i piekłem wojny. Ludzkość musi potrafić radzić sobie ciągle w środowisku pośrednim między rajem i piekłem. Bezpieczeństwo tutaj nie jest czymś albo czarnym, albo białym. Jest to po prostu bezpieczeństwo szare.

Najbardziej wyrazistą cechą współczesnego środowiska bezpieczeństwa jest erupcja terroryzmu międzynarodowego (w tym globalnego), połączonego z groźbą użycia broni masowego rażenia (coś, co można określić mianem „skrzyżowania terroryzmu z BMR”). Groźba ataków terrorystycznych z użyciem takiej broni jest tym, czego świat chyba dzisiaj najbardziej się obawia¹⁰⁵. Dochodzi do tego nowa jakość w postaci asymetrycznych zagrożeń raketowo-nuklearnych, które wymagają równie jakościowo nowej strategii obrony, w czym istotną rolę może odegrać obrona przeciwraketowa.

3 18 września 2011 r.¹⁰⁶ NATO to gra interesów

Sedno sporu to różnice w sposobie postrzegania NATO jako jednego z instrumentów bezpieczeństwa Polski.

Z pewnym wahaniem przyjąłem propozycję „Polski Zbrojnej”, by odnieść się do tekstu Tadeusza Chabierę [~~„Polska Zbrojna” nr XX (XXX), opublikowano XX.XX.09.2011 r.~~] analizującego moje poglądy na polską strategię. Nie ze wzglę-

¹⁰⁴ Zob. np. B. Balcerowicz, *Pokój...*, *op.cit.*

¹⁰⁵ Zob. zwłaszcza: Ch. Ferguson, W.C. Porter, *op.cit.* Dokonuje się tu szczegółowej analizy czterech możliwych przypadków terroryzmu z użyciem broni masowego rażenia – kradzież i użycie oryginalnej broni nuklearnej, skonstruowanie i użycie prymitywnej broni jądrowej przez terrorystów, atak na pokojowe urządzenia (reaktory) lub zasoby nuklearne oraz skonstruowanie i użycie tzw. „brudnej bomby”. Patrz także – B. Schaffer, *If Iran is not checked, nuclear terror is next. America needs a plan*, „International Herald Tribune”, 10 sierpnia 2004.

¹⁰⁶ „Polska Zbrojna” nr 38 (764), opublikowano 18.09.2011.

dów merytorycznych. Bardzo się cieszę, że moje argumenty na rzecz realizmu w polskim myśleniu i praktyce strategicznej (wyrażone w kilku przytoczonych przez Autora publikacjach) poddane zostały tak rzetelnej i fachowej analizie. To nie jest tak często spotykana forma debaty publicznej. I za to bardzo Autorowi dziękuję.

Moja wstrzeźliwość polemiczna wzięła się stąd, że wolałbym, aby w nasz spór merytoryczny włączali się przede wszystkim inni dyskutanci. I niech będzie ich jak najwięcej. Dzięki temu mogłaby z tego wyniknąć jakaś, bardzo wszakże potrzebna, wartość dodana. W końcu pomyślałem, że może jednak jedno drugiemu nie zaszkodzi, jeśli tylko inni potencjalni dyskutanci zechcą sięgnąć po przywołane przez Tadeusza Chabierę moje publikacje. **I tak powstał ten polemiczny tekst, [...].**

Ułomny Sojusz

Wydaje mi się, że podstawowa różnica między nami tkwi w sposobie postrzegania NATO jako jednego z instrumentów bezpieczeństwa Polski. Tadeusz Chabiera jest zwolennikiem, bo chyba jednak nie bezkrytycznym wyznawcą, wiary w „idealne NATO”, oparte na wartościach, tak jak było ono pomyślane u narodzin i ciągle testowane w warunkach wielkiej próby okresu zimnej wojny. Wyznawcy tej wiary zakładają, że NATO może być takie i dzisiaj, jeśli tylko wszyscy, w tym oczywiście także Polska, będziemy się o to mocno starać (na przykład, odwołując się do wspólnych korzeni, do wartości demokratycznych, praw człowieka i idei wolnorynkowych, solidarnie uczestnicząc w misjach realizowanych w imię takich wartości i tym podobnych). I że takie idealne NATO powinno być uwzględniane w polskim myśleniu i praktyce strategicznej jako ów instrument i jeden z zewnętrznych gwarantów naszego bezpieczeństwa narodowego. Nie wiem, czy dobrze streszczam sens poglądu na ten temat Tadeusza Chabierę, ale takie podejście nie jest obce polskiej myśli strategicznej i warto o nim podyskutować.

Ja oczywiście nie należę do wyznawców ani też zwolenników tej wiary. Wolę być realistą i postrzegam NATO jako coś, co nieuchronnie się zmienia, dostosowuje do ciągle zmieniających się obiektywnie warunków, a nie potrzeb i pragnień poszczególnych jego członków. Tym bardziej że owe potrzeby i pragnienia nie dadzą się sprowadzić do wspólnego mianownika, jak w czasie zimnej wojny, ale z uwagi na właściwości dzisiejszego środowiska bezpieczeństwa są tak bardzo zróżnicowane, że często też się wykluczają.

Gdyby więc nawet w NATO zwyciężyła wola bycia mimo wszystko idealną organizacją zgodnie z regułami jej utworzenia (na co się nie zanosi), to i tak sojusz nie byłby w stanie pogodzić tych sprzeczności. Dlatego NATO z tego punktu widzenia jest ułomne, dalekie od ideału, którym chcielibyśmy, żeby było. I to nie tylko my, lecz także USA lub Francja i państwa, które nie są z sojuszu zadowolone, choć każde z innego powodu. Ale właśnie to NATO jest realnością. I uważam, że

takie nowe, realne NATO trzeba uwzględniać w naszej strategii bezpieczeństwa. W tym kontekście przypominają mi się strofy Adama Asnyka, które chyba dobrze oddają istotę tej sprawy:

*Trzeba z młodymi naprzód iść,
po życie sięgać nowe,
a nie w uwiedłych laurów liść
z uporem stroić głowę.*

Jeśli odrzucimy przystrajanie polskiej strategii w uwiedłe już liście laurowe dawnego, idealnego NATO, to będziemy mogli racjonalnie uwzględnić to, co realnie może „młode” NATO zrobić dla naszego bezpieczeństwa w nowym środowisku.

Droga do konsensusu

Otóż niewątpliwie w razie agresji na dużą skalę, wojny w pełnym wymiarze moglibyśmy liczyć na wsparcie ze strony innych sojuszników. Ale nie dlatego, że uprzednio dawaliśmy przykłady solidarnej postawy (jako wartości samej w sobie) i z tego powodu inni powinni poczuwać się do wdzięczności wobec nas, ale przede wszystkim dlatego, że w razie agresji na pełną skalę interesy innych naszych sojuszników byłyby, podobnie jak nasze, zagrożone. Wtedy w NATO łatwiej można by uzyskać konsensus, sojusz w naturalny sposób solidarnie broniłby swoich członków i działałby jednolicie, tak jak w obliczu zagrożeń w czasach zimnej wojny. Wojska sojuszników przybywałyby bronić Polski nie z sympatii czy wdzięczności za naszą postawę, lecz po to, by chronić własne interesy. Dlatego najlepszą metodą strategiczną jest dążenie do tego, aby jak najwięcej spraw łączyło sojuszników z Polską. To jest realna droga do spójności NATO. Inne zabiegi w sferze idei, zasad i wartości, aczkolwiek pożądane, mogą być tylko elementem uzupełniającym.

Zupełnie inaczej należy natomiast postrzegać możliwe reagowanie NATO w obliczu ewentualnych zagrożeń selektywnych, ograniczonych, asymetrycznych, kryzysowych na pograniczu militarnych i niemilitarnych, mogących się pojawić w Polsce nagle, z zaskoczenia – które nie dotyczą wszystkich członków sojuszu jednakowo ani nawet podobnie i trudno o szybki konsensus w tej sprawie. A takie trudnokonsensusowe sytuacje są typowe dla współczesnego środowiska bezpieczeństwa. Już od wielu lat NATO praktycznie boryka się z nimi i wtedy reagowanie, jeśli następuje, to z opóźnieniem i w sposób ograniczony, po długim poszukiwaniu konsensusu. Tak byłoby bez wątpienia również w wypadku ewentualnych selektywnych zagrożeń wobec Polski. I nie oznaczałoby to jakiegś niechęci akurat wobec Polski, lecz stanowiłoby realny wynik obiektywnej gry interesów.

W pułapce

Z tego trzeba wyciągać racjonalne wnioski dla własnej, narodowej strategii. Uwikłanie NATO w Afganistanie psuje sojusz z punktu widzenia naszych interesów. Zdolności wojskowe państw NATO kształtowane przez wieloletnie operacje w specyficznych warunkach wojny przeciwpartyzanckiej nie mają wiele wspólnego z tymi, które byłyby potrzebne w razie kolektywnej obrony przed dużą agresją. Afgańska praktyka operacyjna wręcz deformuje i osłabia te zdolności (specjalizacja przeciwpartyzancka większości ekspedycyjnych wojsk sojuszniczych, które przybywałyby do wsparcia obrony Polski, nie bardzo byłaby nam przydatna).

Podobnie jest w odniesieniu do opcji reagowania w sytuacjach trudnokonsensusowych, w obliczu zagrożeń selektywnych, o stosunkowo najwyższym stopniu prawdopodobieństwa na tle różnych możliwych scenariuszy zagrożeń dla Polski. Coraz wyraźniejsze różnice zdań i większe spory dotyczące dalszej strategii wobec Afganistanu, zróżnicowane zasady udziału w tej wojnie (nakładanie ograniczeń w odniesieniu do użycia wojsk), nieadekwatny do sytuacji mandat operacji i tym podobne raczej nadwerężają niż umacniają mechanizmy dochodzenia do konsensusu wewnątrz NATO. Jest to niekorzystne nie tylko dla Polski, lecz także dla całego sojuszu.

Dlatego w interesie naszym i całej Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego leży takie wywieranie wpływu na kształtowanie wspólnej strategii wobec Afganistanu, aby bezpiecznie wyprowadzić NATO z tej pułapki. Inaczej wygląda to oczywiście z punktu widzenia interesów USA, dla których NATO jest w Afganistanie potrzebne głównie jako wsparcie ich działań w wymiarze globalnym. Jest tu obiektywna różnica interesów i trzeba nauczyć się z nią żyć: odpowiednio ją uwzględniać i rozwiązywać problemy we wspólnym działaniu, a nie udawać, że ich nie ma.

Budowanie zdolności

Wnioski z analizy charakteru współczesnego środowiska bezpieczeństwa i determinowanego przezeń charakteru nowego NATO wskazują, że priorytetem powinno być dla nas osiągnięcie zdolności do przeciwstawiania się najbardziej prawdopodobnym zagrożeniom, na które NATO z reguły nie będzie w stanie szybko i skutecznie zareagować. Oznacza to, że we własnej strategii priorytetem muszą być przede wszystkim narodowe zdolności do skutecznego i w razie konieczności samodzielnego reagowania na mogące wystąpić nagle zagrożenia selektywne, stwarzające trudnokonsensusowe problemy decyzyjne dla sojuszu. Powinno to być naszą, jako państwa granicznego, specjalnością w ramach NATO. I na to należy kierować zdecydowaną większość środków. Inne zdolności, w tym ekspedycyjne, mogą być tylko czymś dodatkowym, uzupełniającym. W operacjach ekspedycyjnych, kryzysowych powinniśmy uczestniczyć tylko w taki sposób, aby nie osłabiać tych podstawowych dla naszego i sojuszniczego bezpieczeństwa polskich zdolności strategicznych. Takie

podejście wcale nie oznacza marginalizowania znaczenia dla Polski NATO, jego siły i spójności. Wynika z niego tylko, że najważniejszym gwarantem bezpieczeństwa jest własny potencjał, mądrze dostosowany do potrzeb i możliwości państwa.

Warto też zauważyć, że dzisiaj ową siłę i spójność NATO inaczej się mierzy. To nie jest jednolita skała z czasów „pierwszego” NATO. „Rozluźniony” świat stwarza miejsce dla swobodniejszej gry interesów, dla partykularyzmów, pluralizmu, samolubnych postaw poszczególnych aktorów stosunków międzynarodowych. I nic tu nie pomoże brak naszej zgody na takie postawy poprzez odwoływanie się do szlachetnych wartości. Wiara, że jeśli my będziemy postępować szlachetnie, to inni też będą tak czynić, jest złudna. Widzimy, jak na naszych oczach słabnie tak przecież „dowartościowywana wartościami” wspólnotowość Unii Europejskiej.

Konkludując, zgodziłbym się z twierdzeniem, że „realizm nie może ignorować wartości”. Ale realizm strategiczny w dziedzinie bezpieczeństwa to przede wszystkim kierowanie się interesami własnymi i uwzględnianie interesów innych podmiotów: sojuszników, partnerów i przeciwników. A wszystko to w symbiozie z oceną realnych możliwości. Moc sprawcza wartości w sferze bezpieczeństwa, zwłaszcza na poziomie bezpieczeństwa „twardego”, egzystencjalnego, jest w sumie niewielka i są one jedynie czynnikiem uzupełniającym, wspierającym. Strategię bezpieczeństwa narodowego trzeba budować na zimnych kalkulacjach, na realiach, a nie na gorącej wierze w nawet najszczytniejsze idee.

4 Styczeń–marzec 2012 r.¹⁰⁷ Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku

Okresy przejściowe w historii obfitują w jakościowo nowe problemy, ryzyka i wyzwania, którym stawienie czoła decyduje o istocie, adekwatności i tempie stosowanych rozwiązań. Dotyczy to również problematyki obronności państwa. Od początku swego istnienia suwerenna Rzeczpospolita musiała się zmierzyć z całym spektrum nowych zadań, które przez pierwsze dziesięć lat musiała wykonać samodzielnie, przełamując stare nawyki i stereotypy. Nie był to łatwy okres. Wiele dokonano jednak w sprawie budowania spójnego systemu obronności, co umożliwiło Polsce wstąpienie do NATO. Niemniej – z powodu braku wizji, odważnego, innowacyjnego myślenia

¹⁰⁷ „Bezpieczeństwo Narodowe” nr I – 2012/21, s. 19–30.

strategicznego oraz kompleksowego podejścia do problematyki bezpieczeństwa narodowego – nie zdołano satysfakcjonująco rozwiązać szeregu kwestii.

Do podstawowych atrybutów każdego państwa należy niewątpliwie własna, suwerenna polityka bezpieczeństwa, w tym obronna. Dlatego jednym z najważniejszych i najpilniejszych wyzwań dla Polski po 1989 r. stało się sformułowanie narodowej strategii i ukształtowanie stosownej do niej samodzielnej polityki bezpieczeństwa, w tym obronności.

W minionym dwudziestoleciu można wyróżnić dwie fazy działania państwa w tym obszarze. Pierwsza obejmująca lata 90. – jako okres wybijania się na samodzielność strategiczną i budowania tej samodzielności po czterdziestu latach strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego, oraz druga, w którą wpisują się działania podjęte w pierwszej dekadzie XXI w. – jako czas uzyskiwania pełnej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa, zwłaszcza poprzez ugruntowywanie swojej pozycji w NATO i UE.

Niniejsza publikacja omawia prace prowadzone w latach 90. poprzedniego stulecia. Głównym wyzwaniem w tym czasie – w pierwszej fazie kształtowania narodowej obronności – 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. W tych warunkach w 1992 r. udało się jednak sformułować w miarę nowoczesną i perspektywiczną strategię, której podstawowy cel – jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa – został osiągnięty w 1999 r.

W latach 90. opracowano i wdrożono 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. Osiągnięcie celu strategicznego – wstąpienie do NATO oraz integracja problematyki obronności w jeden spójny system obrony państwa – to niewątpliwie najważniejsze składowe dorobku strategicznego tego czasu.

Przed przejściem do bardziej szczegółowej analizy tego okresu warto podkreślić, że był to czas radykalnych zmian ustrojowych w Polsce. Również bezpieczeństwo państwa doświadczyło rewolucyjnych przeobrażeń. Najkrócej można to określić jako przejście od Układu Warszawskiego do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Pod tym skrótem myślowym kryje się ogrom zmian politycznych i strategicznych, koncepcyjnych i organizacyjnych.

Niemal przez cały okres przynależności do Układu Warszawskiego Polska nie miała własnej strategii bezpieczeństwa, w tym obronności. Istniały jedynie rozwiązania wykonawcze adaptujące postanowienia dokumentów doktrynalnych Sojuszu.

Szansa na zmiany pojawiła się dopiero 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, w tym także w strategii narodowej. Należało bowiem wypracować stanowisko Polski odpowiadające nowym warunkom. Pojawiła się szansa na uregulowanie spraw strategicznych w ramach Układu Warszawskiego, wypracowanie swojego miejsca i roli w drugim rzucie strategicznym obronnie zorientowanego paktu.

Dopiero wybory w 1989 r., dając Polsce pełną 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, a potem już jako państwa w pełni samodzielnego pod względem obronnym.

Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r.

Efektorem pospiesznych prac strategicznych na przełomie 1989 i 1990 r. była Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta uchwałą Komitetu Obrony Kraju z 21 lutego 1990 r. Tempo zmian było jednak 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 wówczas rozpadu Układu Warszawskiego.

Doktryna była rezultatem swoistego odrobienia bardzo spóźnionej lekcji na temat strategii obronności państwa w ramach sojuszu. Spóźnionej, bo po pierwsze, Układ Warszawski w 1990 r. nie był już sojuszem, lecz grupą państw nazywających się członkami tego paktu, 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 wysuwane propozycje były w praktyce zapisami pustymi, nierealizowalnymi, bo odnoszącymi się do nieistniejącej rzeczywistości.

W dużej mierze było to także następstwem „starego stylu” pracy nad doktryną, przygotowywania jej wyłącznie w gronie ekspertów, bez szerszej publicznej dyskusji nad jej projektami¹⁰⁸. Stało to więc w sprzeczności z jedną z istotnych tez

¹⁰⁸ Ten błąd uporczywie powtarzany był także później, m.in. podczas prac nad strategiami bezpieczeństwa i bronności.

samej koncepcji, mówiącej o kształtowaniu obronności Polski w zgodzie z zasadą uspołecznienia polityki obronnej.

Mimo tych zastrzeżeń doktryna obronna z 1990 r. była pierwszym w powojennej historii Polski jawnym dokumentem określającym i deklarującym publicznie – wobec własnego narodu, sojuszników i społeczności międzynarodowej – podstawowe elementy narodowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁹ i jednocześnie wytyczającym – jak to określała uchwała Komitetu Obrony Kraju – generalne kierunki polityki obronnej państwa, które obowiązywały organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela.

Ten kilkustronicowy dokument bardzo ogólnie odnosił się do podstawowych kwestii strategicznych w dziedzinie obronności. Stanowił oficjalną wykładnię oceny możliwego zagrożenia bezpieczeństwa Polski oraz określał niezbędne działania, aby mu zapobiegać i się mu przeciwstawić.

Jako cel nadrzędny w stosunku do funkcji obronnej państwa dokument deklarował zagwarantowanie najżywoniejszych interesów narodowych, wymieniając wśród nich bezpieczeństwo, prawo do życia w pokoju, niepodległość i suwerenność państwa oraz integralność i nienaruszalność jego terytorium.

Oceniając zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski, przyjęto jednoznacznie, że stanowi je koalicyjny konflikt zbrojny w Europie, między NATO a Układem Warszawskim, mogący wywołać reperkusje w skali światowej. Widać więc wyraźnie, że już w punkcie wyjścia, w ocenie wizji ewentualnego zagrożenia wojennego, polska doktryna obronna z 1990 r. była odzwierciedleniem warunków typowych dla schyłku okresu dwublokowej konfrontacji.

Warto zwrócić uwagę na dwa aspekty tej oceny. Po pierwsze – w odróżnieniu od swych poprzedniczek (Węzłowych założeń obronnych PRL) nie wskazywała jednoznacznie NATO jako agresora, konstatując jedynie istnienie obiektywnych źródeł ryzyka konfliktu zbrojnego, wynikających z utrzymującego się braku zaufania między dwoma blokami, w połączeniu z nagromadzeniem na ich styku olbrzymich potencjałów militarnych, w tym jądrowych. Na szczególną uwagę zasługuje jednak inny element, a mianowicie skromnie wtrącona fraza mówiąca o tym, że Polska mogłaby być wciągnięta w wojnę „nawet niezależnie od jej woli”.

Jest to stwierdzenie, które jeszcze rok wcześniej nie mogłoby w żadnym wypadku znaleźć się w dokumencie państwowym. Świadczyło to o tym, że Polska bynajmniej nie w każdej sytuacji byłaby gotowa niejako automatycznie uczestniczyć w wojnie u boku swego „Wielkiego Brata” i brała pod uwagę to, że nie w każdym konflikcie interesy Układu Warszawskiego (*de facto* – Związku Radzieckiego)

¹⁰⁹ Do tej pory funkcję tę pełniły tajne Węzłowe założenia obronne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ich ostatnia edycja przyjęta została w 1985 r., a więc dwa lata przed „doktrynalnym przewrotem” w Układzie Warszawskim. Zob. Uchwała Komitetu Obrony Kraju nr 03/85 z dnia 29 czerwca 1985 r. w sprawie węzłowych założeń obronnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

musiałyby być tożsame z interesami Polski. Taki zapis sygnalizował wyraźnie, że Polska miała już swoją wolę państwową oraz dawała to do zrozumienia formalnym sojusznikom – zwłaszcza Związkowi Radzieckiemu.

Koncepcja strategiczna zawarta w doktrynie obronnej z 1990 r. była zatem połączeniem „starego” z „nowym” – typową koncepcją okresu przejściowego. Łączyła w sobie oceny i rozwiązania z mijających czasów Układu Warszawskiego z ideami nadchodzącej nowej ery. Znalazło to odzwierciedlenie także w podejściu do oceny sytuacji międzynarodowej, gdzie tradycyjnie już zaakcentowano problem zachodniej granicy Polski, a także podkreślono znaczenie dwu- i wielostronnych sojuszy oraz przynależności Polski do Układu Warszawskiego. Wskazanie to jednak nie miało charakteru bezwzględniego i bezalternatywnego – jak to bywało do tej pory. Przypuszczalnie zabrakło jednak w tym miejscu odwagi politycznej, aby zaproponować alternatywne rozwiązania w razie innych wariantów rozwoju sytuacji, w tym rozpadu Układu Warszawskiego. Odwagi, a nie wyobraźni, jako że analizy i oceny na ten temat już wówczas pojawiały się nie tylko w wąskich gronach ekspertów, ale także były prezentowane publicznie¹¹⁰.

Jednocześnie Polska opowiedziała się za wizją systemu bezpieczeństwa bez przeciwstawnych sojuszy, za budową niekonfrontacyjnego modelu zbiorowego bezpieczeństwa Europy. Wyrazem tego było m.in. podniesienie do rangi doktrynalnej problemu przekształcania doktryn wojennych w dokumenty o charakterze ściśle obronnym¹¹¹.

Zgodnie z zasadami i ustaleniami wypracowanymi w poprzednich latach, zawartymi wcześniej w Węzłowych założeniach obronnych PRL z 1985 r., doktryna mówiła o utrzymywaniu systemu obronnego państwa, przygotowanego do przeciwstawienia się ewentualnej agresji zbrojnej. Warto podkreślić, że systemowe podejście do organizacji obronności było jednym z istotniejszych polskich osiągnięć na tle rozwiązań istniejących w innych krajach. Podejście to miało odzwierciedlenie już w podstawowym akcie prawnym z dziedziny obronności, a mianowicie w ustawie o powszechnym obowiązku obrony¹¹². Ustawa ta całościowo regulowała wszystkie podstawowe sprawy obronności państwa i była swego rodzaju „konstytucją obronności”¹¹³.

¹¹⁰ Zob. np.: *Co wynika z naszej doktryny?*, „Żołnierz Wolności”, 14 marca 1990; S. Koziej, *Wstępne studium o obronności Polski u progu XXI wieku*, Akademia Sztabu Generalnego WP, Warszawa 1990; *Zadania i organizacja Sił Zbrojnych RP wobec przemian w polityce europejskiej* (materiały z seminarium OKP, 24 lipca 1990 r.), Warszawa 1990.

¹¹¹ Zob. np. S. Koziej, *Kryteria oceny doktryn militarnych (wojskowych)*, „Myśl Wojskowa” 1989, nr 10; S. Koziej, *Przekształcanie doktryn wojennych w obronne*, „Myśl Wojskowa” 1990, nr 2.

¹¹² Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (wraz z późniejszymi zmianami).

¹¹³ Niestety, to duże osiągnięcie koncepcyjne i legislacyjne zostało zmarnowane w latach 90. XX w. przez deprecjonowanie ustawy, zaniedbywanie dostosowywania jej do zmieniającej

Podstawową wytyczną dotyczącą utrzymywania sił zbrojnych w czasie pokoju było ich zróżnicowane dostosowanie do zadań przewidywanych na czas wojny oraz możliwości ekonomicznych i demograficznych państwa. Zakładano ich zorganizowanie zgodnie z zasadą niezbędnej wystarczalności obronnej. To było kolejne modne hasło z tego okresu, którego treść nie była jednak do końca jasna¹¹⁴.

Podsumowując, można stwierdzić, że doktryna obronna z 1990 r. była typową koncepcją okresu przejściowego, w ogromnej mierze nieaktualną w momencie jej przyjęcia, zbyt nieśmiałą w spoglądaniu w przyszłość, świadcząca jednak o poszukiwaniach nowego podejścia i sygnalizująca stopniowe dystansowanie się od Układu Warszawskiego. Prawie równocześnie z przyjęciem tego dokumentu rozpoczęły się prace nad przyszłościową koncepcją strategiczną, właściwą dla nowych warunków pełnej samodzielności obronnej.

Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna z 1992 r.

Rozwiązanie Układu Warszawskiego i rozpad Związku Radzieckiego oznaczały dla Polski początek nowej ery w dziedzinie obronności – ery samodzielności strategicznej. Miała ona swą fazę „raczkującą” – Polska nie była przygotowana do tego, aby samodzielnie myśleć i postępować strategicznie w sprawach obronnych. 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 teraźniejszości, bez perspektywy, bez dystansu strategicznego. Dlatego okazało się niemożliwe wypracowanie projektu nowej strategii obronności państwa przez instytucje do tego wszak powołane – Sztab Generalny WP czy Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Jedynym rozwiązaniem, które w końcu zostało zastosowane, było powierzenie tego zadania specjalnie w tym celu powołanemu zespołowi międzyresortowemu.

Rezultatem pracy zespołu były dwa dokumenty przyjęte ostatecznie na posiedzeniu Komitetu Obrony Kraju 2 listopada 1992 r.: 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 narodo-

się dynamicznie rzeczywistości oraz zgłaszanie wielu, często ze sobą sprzecznych, projektów autonomicznych rozwiązań cząstkowych.

¹¹⁴ Szerzej na ten temat zob. P. Sienkiewicz (red.), *Wystarczalność obronna*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1996.

wego¹¹⁵, jak i na opracowaniach oraz propozycjach konsultantów i niezależnych ekspertów¹¹⁶.

Punktem wyjścia tej 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 odzwierciedlenie już w zdefiniowaniu celu Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie obronę i umacnianie suwerennej państwowości oraz trwałą, niepodległą i bezpieczny byt państwa uznano za warunek gwarantujący możliwość 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 obronności strategia eksponowała konsekwencje nowego położenia Polski między jednoczącą się Europą Zachodnią a zdeintegrowanym obszarem poradzieckim, zwracając przy tym szczególną uwagę na nową jakość geostrategiczną za wschodnią granicą Polski. Dostrzegając w tych warunkach szansę na zwiększenie bezpieczeństwa, wskazywano jednocześnie na zagrożenia związane z niepewnością co do kształtowania się nowej rzeczywistości. 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. Eksponowano raczej zagrożenia 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 koncepcji strategicznej NATO¹¹⁷.

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 także wojskowej, oraz dążenie do integracji z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa. Polska zdefiniowała wówczas również bardzo jednoznacznie swój

¹¹⁵ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Urząd Rady Ministrów, Centralny Urząd Planowania i Sztab Generalny Wojska Polskiego.

¹¹⁶ Zob. np. S. Koziej, *Doktryna obronności Rzeczypospolitej Polskiej (Zarys projektu)*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1992.

¹¹⁷ Zob. *The Alliance's Strategic Concept, Agreed by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7–8 November 1991*, NATO Handbook, Bruksela 1995.

dalekosiężny cel integracyjny, stwierdzając, że jej strategicznym osiągnięciem w latach 90. będzie członkostwo w NATO oraz w Unii Zachodnioeuropejskiej jako 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 możliwość 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 przeciwnika.

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. 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 organizacji i instytucji, stosownie do zakresu ich kompetencji w sprawach obronności. Realizacja tego zalecenia przebiegała bardzo różnie. Najogólniej rzecz biorąc, można wyodrębnić dwie sfery wdrożenia postanowień strategicznych – polityczno-strategiczne planowanie wojenne oraz przygotowania obronne w czasie pokoju.

W ramach planowania wojennego został opracowany i przyjęty Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Był to pierwszy tego typu

dokument państwowy w powojennej Polsce. Opracowany został w Departamencie Systemu Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej we 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. Dokument ten rozwijał i konkretyzował oceny oraz ustalenia przyjęte w strategii obronnej. Zawierał on: ocenę zagrożeń wojennych, myśl przewodnią obrony Polski oraz strategiczne zadania poszczególnych elementów systemu obronnego (sił zbrojnych, resortów i województw) w razie kryzysu i wojny.

Rozwijając oceny zawarte w strategii obronnej, przyjęto trzy warianty potencjalnych zagrożeń militarnych:

- najbardziej prawdopodobny – kryzys polityczno-militarny w otoczeniu Polski, stwarzający zagrożenie pośrednie;
- mniej prawdopodobny – agresję lokalną (na ograniczoną skalę);
- bardzo mało prawdopodobny – wojnę powszechną.

Myśl przewodnia obrony państwa zakładała, że Polska – nie będąc w żadnym sojuszu – byłaby w razie konieczności zmuszona przeciwstawiać się zagrożeniom wojennym samodzielnie, licząc jedynie na trudną do określenia ewentualność wsparcia obrony przez NATO lub interwencję ze strony organizacji międzynarodowych (OBWE, ONZ).

W razie kryzysu polityczno-militarnego, stwarzającego pośrednie zagrożenie wojenne, celem byłoby niedopuszczenie do przekształcenia się konfliktu w otoczeniu Polski w agresję bezpośrednio skierowaną przeciwko krajowi, a także przeciwdziałanie ewentualnemu rozprzestrzenianiu się skutków tego konfliktu na terytorium Polski lub – w razie ich zaistnienia – osłona ludności i instytucji państwowych. W przypadku lokalnej agresji strategicznym celem byłoby jak najszybsze rozbicie i wyparcie napastnika poza granice Polski, aby nie dopuścić do długotrwałego wyniszczenia kraju działaniami wojennymi. W wypadku wojny powszechnej zakładano natomiast, że strategicznym celem obrony będzie zmuszenie przeciwnika do zaniechania agresji przez stawianie jak najdłużej regularnego i nieregularnego oporu zbrojnego, a w razie konieczności przejście do długotrwałego powszechnego (zbrojnego i niezbrojnego) oporu w warunkach okupacji. Powinien on prowadzić do zadania agresorowi maksymalnych strat oraz stworzenia przesłanek do stosownej kontrakcji międzynarodowej.

Przewidywano, że w momencie przystąpienia Polski do NATO plan obrony państwa ulegnie całkowitej zmianie i będzie dostosowany do nowych warunków obrony koalicyjnej. Już wówczas, w warunkach samodzielności strategicznej, cały system obronny (militarny i pozamilitarny) miał nie tylko spełniać wymóg przygotowania do samodzielnej obrony kraju, ale także przewidywać możliwość stopniowego integrowania ze strukturami obronnymi Sojuszu.

O wiele łatwiej było opracować plany na wypadek zagrożenia i wojny, niż zapewnić odpowiednie przygotowanie państwa do ich realizacji. Problem pojawił się już w najbardziej podstawowej dziedzinie przygotowań obronnych, 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. Nie przyjęto w tym czasie żadnego istotnego dla obronności aktu prawnego poniżej poziomu konstytucji. 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 obronnej także programowanie rozwoju sił zbrojnych nie miało żadnego praktycznego znaczenia. Było to w istocie wyłącznie programowanie „życzeniowe”, oderwane od rzeczywistości. Najlepiej świadczy o tym szybki upadek wielu kolejnych długofalowych programów rozwoju sił zbrojnych. Oczywiście równie ważnym – jak brak wieloletniej prognozy finansowania obronności – powodem szybkiej dezaktualizacji programów sił zbrojnych były błędy koncepcyjne ówczesnych decydentów wojskowych w podejściu do samego modelu armii. Uporczywe wyznawanie przestarzałej filozofii kwantytatywnego myślenia o wojsku i lekceważenie nowoczesnego podejścia, wyrażające się w preferowaniu liczebności sił zbrojnych kosztem ich jakości, powodowało w latach 90. minionego stulecia konieczność ciągłego zmieniania ich modelu organizacyjnego, co wyrażało się w systematycznej dezorganizacji i pogarszaniu sytuacji 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. Świadczył o tym choćby stan przemysłu obronnego, 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 „podstaw prawnych” owego systemu. Z tego względu faktycznie system taki w ogóle nie istniał. Jest to najbardziej wstydlivy rezultat przekształceń systemu obronności państwa w latach 90. ubiegłego wieku.

Podsumowanie

Powyższy przegląd kształtowania bezpieczeństwa Polski w ostatniej dekadzie XX w. 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 na progu XXI w.

Była to droga burzliwa. Nie dało się łatwo przezwyciężyć spuścizny kilkudziesięcioletniego członkostwa Polski w Układzie Warszawskim. Najpierw konieczna była nauka praktyki strategicznej niemal od zera, jako że w Układzie Warszawskim strategia obrony była prowadzona jedynie na najwyższym szczeblu koalicyjnym, a w praktyce przez radzieckie kierownictwo i dowództwo. Poszczególne państwa w zasadzie tylko realizowały koncepcję strategiczną, czyli w praktyce zajmowały się sprawami kierowania i dowodzenia operacyjnego.

Nowa sytuacja dyktowała zatem na progu lat 90. minionego stulecia przyspieszone budowanie od podstaw narodowej strategii obronności. Było to także zadanie niełatwe, bowiem trzeba było przełamać wcześniejsze nawyki. Brakowało doświadczeń i struktur instytucji. Wpłynęło to negatywnie na proces przekształceń sił zbrojnych. Nie zmierzały one do celu jakiejś strategicznej, długofalowo nakreślonej wizji, lecz były ciągłym poprawianiem stanu bieżącego, co jest typowym postępowaniem operacyjnym czy wręcz taktycznym. Inną konsekwencją braku strategii narodowej było całkowite zaniedbanie pozostałych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym praktyczne doprowadzenie do unicestwienia polityczno--strategicznego systemu kierowania obronnością.

Mimo wspomnianych trudności lata 90. XX w. były bardzo interesującym, chociaż niełatwym, 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. Osią-

gnęła swój najważniejszy cel strategiczny: zakotwiczenie w zachodnim systemie bezpieczeństwa NATO i UE.

5 25 marca 2012 r.¹¹⁸ Sojusz ponad ideami

Tadeusz Chabiera wyspecjalizował się ostatnio w inicjowaniu dyskusji na interesujące tematy strategiczne. To bardzo dobrze, bo takie dyskusje są w Polsce niezmiernie potrzebne. Tym razem poddał krytyce polskie stanowisko wobec operacji libijskiej. Uznaje je za błędne i szuka jakiegoś wytłumaczenia, pyta więc: „... *niechęć do interwencji, czy skłonność do izolowania się? A może jedynie lansowanie fałszywego obrazu NATO, gdzie każdy rzekomo ciągnie w swoją stronę? A Polska też ma ciągnąć w swoją [...] czyli dokąd?*”

Nie zgadzam się z krytyczną oceną Tadeusza Chabiera. Uważam, że właśnie decyzja dotycząca kryzysu libijskiego była pierwszą w warunkach III Rzeczypospolitej decyzją strategiczną w kwestii zaangażowania militarnego podjętą na podstawie realnej kalkulacji interesów, potrzeb i możliwości, a nie tylko na podstawie poczucia emocjonalnych więzi z sojusznikami. Postąpiliśmy tak, jak postępują zawsze wszystkie dorosłe, strategicznie dojrzałe, świadome swojej podmiotowości kraje.

Nie ma to także nic wspólnego z lansowaniem fałszywego obrazu NATO, gdzie każdy rzekomo „*ciągnie w swoją stronę*”. To są twarde realia, odnoszące się nie tylko do NATO, lecz także do innych wielopodmiotowych organizacji, w których każdy kieruje się przede wszystkim własnym interesem. Idealnie jest wtedy, gdy cele partnera lub sojusznika są zbieżne, ale przecież nie zawsze tak jest. Siła działania tych organizacji nie bierze się z uwzględniania jakichś ponadnarodowych racji, nawet najbardziej szlachetnych (np. *NATO, OBWE lub UE nie reagują na to, co dzieje się w Syrii, gdzie na masową skalę gwałcone są najbardziej fundamentalne wartości ludzkiego życia*), ale jest ona tym większa, im bardziej są ze sobą zbieżne interesy poszczególnych podmiotów, jej udziałowców, im w większym stopniu się pokrywają.

¹¹⁸ „Polska Zbrojna” nr 13/2012, s. 54–55, opublikowano 25.03.2012.

Realizm, nie idealizm

Uważam, że zamiast marzeń o idealnych sojuszach, polegających na „dawaniu dobrego przykładu”, trzeba po prostu w trudzie budować realne systemy bezpieczeństwa, bazujące na wspólnocie interesów. I tego będzie dotyczył mój głos w dyskusji. Rozpocznę od postawienia następującej tezy: trwałe międzynarodowe systemy bezpieczeństwa można zbudować tylko na fundamencie wspólnych interesów, ponieważ gdy dochodzi do godziny próby sama wspólnota wartości okazuje się niewystarczająca. To podstawowa lekcja, jaką można wyciągnąć z ostatnich kryzysów międzynarodowych.

Co – moim zdaniem – uzasadnia tę tezę? Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego podlega dziś niezwykle dynamicznym zmianom. Następuje przyspieszona deregulacja systemu ustanowionego w erze zimnej wojny (ONZ, NATO, OBWE). Względna stabilizacja wypierana jest przez destabilizację. Chwieją się fundamenty gospodarcze bezpieczeństwa (kryzys finansowy). Nabierają znaczenia nowe wyzwania (terroryzm globalny, cyberzagrożenia, asymetryzacja bezpieczeństwa nuklearnego). Mówiąc krótko: rośnie niepewność, zwiększa się ryzyko.

W tych warunkach pojawia się naturalny odruch obronny: zamykanie się w skorupie własnych obaw. Poszczególne państwa patrzą głównie pod swoje nogi, aby się nie potknąć. Patrzenie poza horyzonty taktyczny i polityczny nikogo nie interesuje. To krótkowzroczne, ale niestety powszechne podejście. W odniesieniu do spraw ogólniejszych, zewnętrznych możemy czasami zauważyć tendencję do chowania głowy w piasek.

Nic zatem dziwnego, że dziś jednym z głównych problemów staje się malejący poziom zaufania między państwami. Tym samym słabnie siła organizacji międzynarodowych (UE, NATO, OBWE), których fundamentem jest właśnie zaufanie, a to grozi renacjonalizacją polityk bezpieczeństwa poszczególnych krajów.

Jeżeli zatem powodem kłopotów z bezpieczeństwem we współczesnych warunkach jest niepewność, która potęguje ryzyko, to strategicznym lekarstwem muszą być usuwanie niepewności i redukcja ryzyka.

Trzy koncepcje

Aby radzić sobie w sytuacji niepewności trzeba mieć mocne punkty oparcia. Zwykle, idealistyczne odwoływanie się do potrzeby szlachetnego zaufania, jako wartości samej w sobie, nie wystarczy. Gdy idzie o bezpieczeństwo, wszyscy zwracają się w stronę twardych, realnych interesów. W budowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego trzeba więc szukać czegoś więcej niż tylko wspólnych wartości, które w godzinach próby okazują się niewystarczające. Nie można obrażać się, że ktoś ma własne interesy, ani że są one inne od naszych. To naturalne. Trzeba

natomiast wynajdywać to, co może być wspólne, wokół czego możemy jednoczyć nasze wysiłki. Trzeba zidentyfikować katalog (wiązkę) interesów jednakowych dla wszystkich członków wspólnoty. W sumie uważam, że ustanowiona i bazująca na tym fundamencie strategia wspólnoty interesów jest najlepsza, jedyna realna w niepewnych, ryzykownych czasach.

Jak taką strategię realizować? Najogólniej rzecz biorąc, można wyróżnić trzy sposoby, które skrótowo określiłbym koncepcjami budowania bezpieczeństwa: wspólnotowego, sojuszniczego i partnerskiego. Wyróżniane są one ze względu na kryterium mocy więzi strategicznych istniejących między państwami: od luźnego, często doraźnego, partnerstwa, poprzez mocne, wcześniej zorganizowane sojusze, aż do w pełni zintegrowanej wspólnoty politycznej wielu państw.

Koncepcją, która daje najwięcej pewności jest zintegrowane bezpieczeństwo wspólnotowe. Jego budowanie polega na zmierzaniu do zorganizowania jednolitego, zintegrowanego systemu. Dzisiaj w Europie taką szansę stwarza rozwijanie wspólnoty obronnej w ramach konsekwentnej, pogłębionej integracji UE. Oczywiście, aby tę szansę wykorzystać, potrzebny jest o wiele większy wysiłek woli, koncepcji i organizacji, niż podejmowany dotychczas przez państwa UE. Jego powstanie to dziś więc niestety wizja wciąż jeszcze bardzo odległa.

Umacnianie bezpieczeństwa sojuszniczego to przede wszystkim utrwalanie sojuszu północnoatlantyckiego. Nie wolno zagubić jego podstawowej wartości jaką jest więź transatlantycka. Współdziałanie Europy z Ameryką było i musi pozostać ważnym fundamentem bezpieczeństwa. Sojusz powinien też przede wszystkim utrzymać swoją zasadniczą misję, jaką jest kolektywna obrona jego członków. Wszystkie inne funkcje, także potrzebne, muszą jednakowoż być pochodną jego misji głównej, muszą ją uzupełniać, ale nie wolno im jej zastępować, ani redukować.

Podstawą bezpieczeństwa partnerskiego ma być z kolei zbudowanie strategicznej sieci współpracujących ze sobą podmiotów: organizacji międzynarodowych, państw oraz podmiotów pozapaństwowych. Dobrym forum do myślenia o takim bezpieczeństwie i zapewnienia go na najszerszym możliwym obszarze mogłaby być OBWE. Mogłaby być, bo dziś jest do pełnienia tej funkcji kompletnie niezdolna. Być może prace nad siecią partnerską ożywiłyby tę podupadającą, ale zasłużoną przecież dla bezpieczeństwa międzynarodowego organizację.

Unia bez wizji

Jeśli naszym celem jest poprawa poziomu bezpieczeństwa w Europie, jeśli chcemy zredukować ryzyko, to każda z powyższych trzech koncepcji (wspólnotowa, sojusznicza i partnerska) może być pomocna. Warto więc realizować je wszystkie, nie są bowiem konkurencyjne, lecz raczej są komplementarne: wzajemnie się uzupełniają i w jakimś stopniu warunkują.

Nie znaczy jednak, że nie występują między nimi pewne, w dodatku istotne, różnice. Bezpieczeństwo partnerskie może być najbardziej powszechne, ale jednocześnie zapewnia stosunkowo najmniejszy stopień pewności. Bezpieczeństwo sojusznicze daje dużo większe gwarancje i poczucie pewności, ale z natury jest bardziej ograniczone podmiotowo. Najsilniejsze jest naturalnie bezpieczeństwo wspólnotowe, jednolite dla wszystkich członków dobrowolnie tworzących grupę.

Na koniec chciałbym szczególnie podkreślić konieczność wykorzystania szansy zbudowania mocnego bezpieczeństwa w Europie, jaką daje UE. Doskonale wiemy, że dzisiaj UE ma kłopoty, że sprawy bezpieczeństwa schodzą na dalszy plan. Wielka szkoda. Gra pozorów, jaką są próby zajmowania się drobnymi, szczegółowymi kwestiami Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony nie ma większego sensu. Istotą kłopotów związanych z bezpieczeństwem w UE nie są drobne, mimo że z perspektywy indywidualnej nawet ważne kwestie. Trudności wynikają z braku jednolitego pojmowania fundamentów strategicznych i w konsekwencji – braku wspólnej wizji strategicznej. A taka racjonalna i skuteczna wizja nie jest możliwa bez zdefiniowania w pierwszej kolejności wspólnoty interesów strategicznych wszystkich członków. Dopóki tego nie ustalimy, będziemy dreptali w miejscu, bez żadnego wspólnego pożytku.

Zasadne wydaje się tym samym to, co już od dłuższego czasu proponowałem, uruchomienie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa UE (*szkoda, że nie uwzględniono tego jako jednego z priorytetów naszej Prezydencji w UE*), który rozpocząłby się od zidentyfikowania wspólnych interesów członków UE i doprowadził do przyjęcia nowej, racjonalnej i realnej, a nie tylko papierowej, strategii bezpieczeństwa europejskiego. Na ostatniej Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium prezydent Bronisław Komorowski wskazał na konieczność podjęcia prac nad taką właśnie nową strategią. Dałaby ona podstawę do dalszego tworzenia w ramach UE wspólnoty bezpieczeństwa. Ta zaś mogłaby być mocnym ogniwem szerszego systemu: kooperatywnej sieci bezpieczeństwa w całej przestrzeni euroatlantyckiej, którą powinniśmy wszyscy starać się budować.

Uważam, że tylko tak można uzyskać realną i bardzo pożądaną solidarność, spójność, a nawet jedność sojuszniczą. Można ją zbudować tylko wtedy, gdy istnieją realne interesy poszczególnych podmiotów NATO i UE. Trzeba przyjąć do wiadomości, że są one różne i starać się znaleźć wśród nich te, które są wspólne (zbieżne, podobne). Zgadzam się z Tadeuszem Chabierą, że dla nas sojusznicza solidarność, czyli wspólne działanie w obliczu zagrożeń, jest niezmiernie ważna. Uważam jednak, że prawdziwej solidarności w dziedzinie bezpieczeństwa nie da się osiągnąć dzięki szlachetnym gestom, przypominaniu o wspólnych wartościach lub nawet za sprawą własnych przykładów. Jeśli nie ma być ona balonem złudnych nadziei, który pęknie przy pierwszym zderzeniu z konkretnymi zagrożeniami, warto o niej myśleć

nie tylko hasłowo, w kategoriach wartości, ale przede wszystkim realistycznie ją budować w toku strategicznego ścierania się różnych interesów, celów, koncepcji i z uwzględnieniem możliwości poszczególnych partnerów i sojuszników. Realia są lepszym od idei budulcem bezpieczeństwa.

6 Lipiec 2012 r.¹¹⁹ Identyfikacja zagrożeń globalnych dla bezpieczeństwa międzynarodowego

Streszczenie: Artykuł przedstawia przegląd i identyfikację zagrożeń globalnych z perspektywy bezpieczeństwa międzynarodowego; do zagrożeń takich zalicza proliferację broni masowego rażenia, terroryzm oraz cyberzagrożenia. Artykuł omawia też wyzwania, które – inaczej niż zagrożenia – stwarzane są raczej przez partnerów i sojuszników niż przez przeciwników.

Słowa kluczowe: zagrożenia globalne, bezpieczeństwo międzynarodowe, wyzwania dla bezpieczeństwa

1. Wprowadzenie

Współczesny świat podlega niezwykle dynamicznym zmianom. Pogłębia się zapoczątkowana na przełomie XX i XXI wieku deregulacja systemu budowanego w czasach zimnej wojny. Względna stabilizacja wypierana jest przez destabilizację, która wzmacnia egoizm i rywalizację państw. Nową jakością cechuje się terroryzm, którego oddziaływanie na bezpieczeństwo globalne lub regionalne potęguje proliferacja broni masowego rażenia oraz wrażliwość cyberprzestrzeni wysokorozwiniętych państw na destrukcyjne oddziaływanie. Kryzys finansowy zachwiał fundamentami bezpieczeństwa gospodarczego państw w wymiarze globalnym i regionalnym. Niepokój budzi też stan środowiska naturalnego, w szczególności skutki ocieplania się klimatu. Zjawisko to posiada ogromny potencjał konfliktogenny, co grozi wybuchem nowych kryzysów oraz sporów międzynarodowych. Mówiąc krótko: rośnie niepewność, nasilają się ryzyka.

Ta kwerenda procesów i zjawisk to syntetyczna ilustracja współczesnego środowiska bezpieczeństwa, czyli zewnętrznych i wewnętrznych, militarnych i niemilitarnych warunków bezpieczeństwa (warunków realizacji interesów danego

¹¹⁹ „Przyszłość. Świat – Europa – Polska” nr 2, 2012.

podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa i osiągnięcia ustalonych przezeń celów w tym zakresie). Warunki te najczęściej są charakteryzowane za pomocą czterokładnikowego zbioru pojęć, wśród których zagrożenia i wyzwania są kategoriami klasycznymi¹²⁰.

Zagrożenia to pośrednie lub bezpośrednie destrukcyjne oddziaływanie na podmiot. Rozróżnia się zagrożenia potencjalne i realne; subiektywne i obiektywne; zewnętrzne i wewnętrzne; militarne i niemilitarne; kryzysowe i wojenne; intencjonalne i przypadkowe (losowe). Z kolei wyzwania – to sytuacje problemowe w dziedzinie bezpieczeństwa generujące dylematy decyzyjne, przed jakimi stoi podmiot w rozstrzygnięciu spraw bezpieczeństwa.

Stałemu oddziaływaniu zagrożeń i wyzwań poddawane są dwie specyficzne sfery aktywności państwa: bezpieczeństwo i rozwój. Turbulentna zmienność i dynamizm pojawiających się zagrożeń stwarzają chwiejne warunki bezpieczeństwa państw. Skutkiem tego jest coraz mocniej odczuwana przez te podmioty nieciągłość w zakresie rozwoju. Co więcej, wyzwania i zagrożenia przeważnie mają skłonność do kumulacji, co utrudnia nie tylko ich wczesne rozpoznawanie oraz podejmowanie kroków zaradczych, ale – co ważniejsze – znacznie komplikuje i wydłuża ten proces.

Wobec powyższego warto podkreślić, że ważnym założeniem, którym powinniśmy kierować się w dyskusji nad bezpieczeństwem, jest teza, że bezpieczeństwo i rozwój są niepodzielne, są nierozzerwalnie ze sobą związane, wzajemnie od siebie zależne. Zagrożenia dla bezpieczeństwa są jednocześnie barierami dla rozwoju. Ale dodajmy od razu, że z kolei dobry rozwój stabilizuje bezpieczeństwo¹²¹.

Ten sposób patrzenia na bezpieczeństwo państwa oraz jego rozwój znalazł swoje odzwierciedlenie w przeprowadzonym w latach 2010–2012 Strategicznym

¹²⁰ Dwoma pozostałymi pojęciami wykorzystywanymi do opisu środowiska (warunków) bezpieczeństwa są: szanse i ryzyka. Szanse rozumiemy jako niezależne od woli podmiotu okoliczności (zjawiska i procesy w środowisku bezpieczeństwa) sprzyjające realizacji interesów (misji) oraz osiągnięciu celów w dziedzinie bezpieczeństwa. Z kolei ryzyka – to możliwości negatywnych dla danego podmiotu skutków własnego działania w sferze bezpieczeństwa. Obydwie te kategorie (szanse i ryzyka) we współczesnych warunkach nabierają relatywnie coraz większego znaczenia. Teoria i praktyka (wiedza i sztuka) wykorzystywania szans oraz redukcjonowania ryzyka to szczególnie istotne, ale jednocześnie stosunkowo młode i czekające na pogłębione i szersze opracowanie dziedziny nowoczesnych strategii bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Chociaż opisane kategorie nie są przedmiotem niniejszego artykułu, to należy wierzyć, że doczekają się one także należnego im wnikliwego zainteresowania ze strony środowisk naukowych, analityków i praktyków strategii.

¹²¹ Chyba najbardziej praktycznym wyrazem związku bezpieczeństwa i rozwoju jest przyjęta w Polsce w 2001 r., z inicjatywy ówczesnego MON i obecnego Prezydenta Bronisława Komorowskiego, zasada ustawowego związania nakładów na wojsko z rozwojem gospodarczym. Wyraża się to w stałym wskaźniku 1,95% PKB przeznaczanego na budżet MON. Lepszy rozwój – lepsze warunki rozwoju sił zbrojnych, słabsze tempo przyrostu PKB – trudniejsze warunki dla sił zbrojnych.

Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN). Kompleksowe podejście do bezpieczeństwa zdeterminowało jego strukturę, którą przyjęto na potrzeby przeglądu. Podczas jego realizacji zastosowano umowny podział problematyki bezpieczeństwa narodowego na dziedziny (obronną, ochronną, społeczną i gospodarczą), przy czym w dwóch pierwszych dominowała problematyka operacyjna (zapewnienia bezpieczeństwa), a w dwóch ostatnich – problematyka wsparcia (stwarzanie podstaw oraz warunków bezpieczeństwa). W ramach poszczególnych dziedzin wyróżniono sektory bezpieczeństwa, a oprócz nich obszary transsektorowe (np. cyberbezpieczeństwo). Poszczególnym dziedzinom i sektorom podporządkowano podmioty bezpieczeństwa narodowego.

W ramach SPBN problematykę tę rozpatrywano w czterech analityczno-prognostyczno-projekcyjnych etapach obejmujących cztery obszary problemowe: analizę Polski jako podmiotu bezpieczeństwa, ocenę i prognozę strategicznych warunków bezpieczeństwa oraz opcjonalną projekcję strategii operacyjnej i opcjonalną projekcję strategii preparacyjnej.

Ocena zagrożeń i wyzwań była przedmiotem rozważań w drugim etapie. W tej fazie badań strategicznych analizie poddano wiele rodzajów zagrożeń i wyzwań w różnych dziedzinach bezpieczeństwa. Na potrzeby niniejszego artykułu skoncentrowano się na tych, które dotyczą dziedziny obronnej i ochronnej.

2. Zagrożenia globalne

Do najbardziej wyraźnych zagrożeń transnarodowych w XXI wieku o zasięgu globalnym należy zaliczyć¹²² : proliferację broni masowego rażenia, terroryzm oraz cyberzagrożenia. Nie ulega wątpliwości, że szczególnie negatywne skutki dla świata niesie proliferacja broni masowego rażenia. Można ją sprowadzić do trzech „czarnych scenariuszy”:

- „anarchii nuklearnej” w wyniku rozpadu globalnego reżimu nieproliferaacji (opartego na Układzie o nieproliferaacji broni jądrowej);
- destabilizacji państwa dysponującego bronią jądrową;
- oraz uzyskania dostępu do środków nuklearnych przez podmioty niepaństwowe, w szczególności organizacje terrorystyczne. W tym ostatnim przypadku technicznie najłatwiejsze może być wykorzystanie konwencjonalnego ładunku wybuchowego do rozpylenia materiałów radioaktywnych (tzw. brudna bomba).

Z proliferacją BMR ściśle wiąże się proliferacja technologii raketowych, jako ważnego środka przenoszenia tej broni. Generuje to w rezultacie szczególnie

¹²² Więcej na temat wymienionych zjawisk – patrz: S. Koziej, *Wojna cybernetyczna – wyzwania XXI wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” I-2011, nr 17; S. Koziej, *Triada globalnych zagrożeń asymetrycznych: konsekwencje proliferacji terroryzmu, broni nuklearnej i technologii raketowych*, „Bezpieczeństwo Narodowe” III-2011, nr 19.

groźne dzisiaj asymetryczne zagrożenia raketowo-nuklearne. One właśnie głównie uzasadniają tezę o ukształtowaniu się już postklasycznej ery nuklearnej, a także przyspieszają rozwój obrony przeciwrakietowej.

Drugim istotnym zagrożeniem transnarodowym jest terroryzm. Stanowi on niebezpieczeństwo dla życia obywateli, stabilności demokratycznych instytucji, infrastruktury państwa oraz ładu międzynarodowego, w tym także w wymiarze globalnym.

Najbardziej dzisiaj rozpowszechnioną odmianą terroryzmu jest terroryzm motywowany radykalną ideologią islamską. Charakterystyczna dla niego jest próba przeniesienia swej aktywności do wnętrza świata zachodniego poprzez intensyfikację zjawiska terroryzmu rodzimego oraz inspirowanie prowadzenia tzw. indywidualnego dżihadu.

Inny co do motywów ideologicznych, jednak rodzący podobne skutki, jest odradzający się terroryzm skrajnie lewicowy, ultrapravicowy i nacjonalistyczno-separatystyczny. Stanowi on zagrożenie głównie dla krajów europejskich – ma swoje źródło m.in. w ideologiach ekstremistycznych, ksenofobii, niechęci do imigrantów, kryzysie ekonomicznym oraz niezadowoleniu społeczeństwa z działań podejmowanych przez rządy w tych sprawach. Większość ataków ugrupowań motywowanych tymi przyczynami wymierzonych jest w cele biznesowe i rządowe.

Mówiąc o terroryzmie nie sposób jeszcze raz nie podkreślić perspektywnie szczególnie niebezpiecznej jego odmiany, jaką jest terroryzm z użyciem BMR, zwany też superterroryzmem lub terroryzmem masowego rażenia. To najczarniejszy scenariusz, ale jednocześnie, niestety, coraz bardziej prawdopodobny. Dysponowanie taką bronią przez organizacje terrorystyczne może bowiem przybierać formę nie tylko fizycznego jej posiadania, ale także dywersyjnego włamywania się do istniejących systemów zabezpieczeń lub sterowania bronią nuklearną i uzyskiwania przez to dostępu do takiej broni.

W ten sposób przechodzimy do kolejnej formy terroryzmu, czyli cyberterroryzmu. Ale on jest częścią jeszcze szerszego problemu, jakim są w ogóle cyberzagrożenia. Dotychczas terroryści wykorzystywali cyberprzestrzeń na szeroką skalę głównie do działań propagandowo-szkoleniowych i rekrutacyjnych. Ostatnio obserwujemy tendencję do podejmowania w niej działań stricte operacyjnych (atakowanie sieci teleinformatycznych i systemów technologicznych mających strategiczne znaczenie dla państw). Warto podkreślić, że ataki cybernetyczne i operacje na szerszą skalę mogą podejmować zarówno grupy przestępcze, terrorystyczne, jak i państwa w ramach szeroko rozumianej wojny informacyjnej.

Można stwierdzić, że w zasadzie wszystkie rodzaje niebezpieczeństw istniejących w tradycyjnej, fizycznej geoprzestrzeni będą mieć swoje odpowiedniki w cyberprzestrzeni. Niedawno sami doświadczyliśmy takich form, jak np. cyberprotesty czy cyberdemonstracje. Takie kategorie, jak cyberagresja, cyberodstraszenie,

cyberwojna już czekają na swoje szerokie opracowanie teoretyczne oraz praktyczne ich uwzględnianie w strategiach bezpieczeństwa.

3. Wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa

Wyzwania – inaczej niż zagrożenia – stwarzane są raczej przez partnerów i sojuszników niż przez przeciwników. W tym sensie warto zatrzymać się nad trzema wyzwaniami globalnymi, jakie dzisiaj stwarzają reorientacja strategiczna Stanów Zjednoczonych oraz ewolucja NATO i kłopoty UE.

Reorientacja strategiczna Stanów Zjednoczonych przyjmuje postać ich zwrotu w stronę Azji i Pacyfiku. Oznacza to, według Stanów Zjednoczonych, zmianę zimnowojennego paradygmatu, który umiejscawiał globalną rywalizację na linii Wschód–Zachód w Europie. Zwrot ten został ujęty w strategii obronnej USA ze stycznia 2012 r., a także w pewnym sensie w koncepcji tzw. kierowania z tylnego siedzenia – po raz pierwszy zastosowanej w praktyce przez Waszyngton podczas operacji libijskiej. Oznacza on przede wszystkim przeniesienie zainteresowania strategicznego oraz częściowo także wysiłku wojskowego. Przed europejskimi członkami NATO pojawia się nowe wyzwanie – Europa musi bardziej niż dotychczas wziąć sprawy bezpieczeństwa europejskiego w swoje ręce.

Co do ewolucji NATO to można postawić tezę, że zakończyła się pozimnowojenna faza transformacji Sojuszu i pojawia się konieczność zdefiniowania nowego paradygmatu tej transformacji.

Przez ostatnie 20 lat Sojusz dostosowywał się do radykalnie i szybko zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa głównie kosztem swej podstawowej, obronnej funkcji opartej o art. 5 TW. NATO angażowało się w operacje poza swoim terytorium traktatowym, pozostawiając na dalszym planie zadania jego obrony. Był to model „rozwoju przez redukcję”, rozwoju jednej funkcji za cenę innej: poszerzania funkcji pozatraktatowej kosztem redukcji fundamentalnej funkcji traktatowej. Przykładem jest zaangażowanie NATO w Afganistanie.

W ostatnim czasie można zaobserwować potrzebę reorientacji strategicznej Sojuszu. Przesunięcie strategicznego zainteresowania USA z Europy do Azji niesie konsekwencje dla Europy, które można wyrazić następującym zdaniem: skoro Amerykanie przenoszą się z Europy do Azji, my musimy wracać z Azji do Europy. Jednym słowem, wśród europejskich państw maleje zainteresowanie operacjami poza obszarem traktatowym Sojuszu. Ale jednocześnie trudno sobie wyobrazić, aby NATO mogło w ogóle uchylić się od tego typu zadań. I na tym polega główne wyzwanie strategiczne, w tym transformacyjne, przed jakim stoi obecnie Sojusz. Streszcza je pytanie: jakie ma być postafgańskie NATO?

Istotą nowego modelu transformacji NATO, jaki w wyniku tego wyzwania zaczyna, a przynajmniej powinien zacząć się kształtować, można sprowadzić do frazy: „najpierw dom” (home first).

Nową erę charakteryzować winna przede wszystkim konsolidacja. Od ekspansji do konsolidacji – tak można skrótowo określić zwrot strategiczny, w którego obliczu stoi obecnie NATO. Jeśli Sojusz chce mieć swobodę operowania poza obszarem traktatowym, najpierw musi zapewnić jednakowe poczucie bezpieczeństwa wszystkich państw członkowskich na swoim terytorium. To jest warunek podstawowy. Jeśli chcemy gdzieś się angażować, to najpierw musimy być bezpieczni w domu. To jest konieczny warunek skuteczności strategicznej NATO w nowym środowisku bezpieczeństwa.

Jeszcze jedno wyzwanie należy na koniec mocno podkreślić. To dylemat bezpieczeństwa w ramach UE. Wiąże się z nim znane kłopoty. W dużym stopniu determinowane kryzysem gospodarczym. Ale nie tylko. Ważnym powodem jest w dużej mierze już przestarzały fundament koncepcyjny, jakim jest strategia bezpieczeństwa UE. To rdzewiejący coraz bardziej drogowskaz strategiczny z 2003 roku. Trzeba go uaktualnić. Potrzebna jest nowelizacja strategii bezpieczeństwa UE¹²³. BBN podejmuje już od dłuższego czasu stosowne inicjatywy w tym względzie. Ale wciąż jeszcze brak wyraźnej woli politycznej dużej części państw UE, aby ten proces uruchomić. To wyzwanie o dużym znaczeniu dla bezpieczeństwa nie tylko Europy, ale także w wymiarze globalnym.

4. Zakończenie

W zakończeniu warto wspomnieć, że w SPBN syntetyzując wszelkie prawdopodobne zagrożenia, wyzwania, ryzyka i szanse dla bezpieczeństwa przyjęte zostały trzy możliwe scenariusze kształtowania się przyszłego środowiska bezpieczeństwa:

- Scenariusz integracyjny – zakładający przewagę pozytywnych trendów nad negatywnymi; przewagę szans i możliwości podejmowania wyzwań nad zagrożeniami i ryzykami;
- Scenariusz dezintegracyjny – zakładający z kolei przewagę negatywnych tendencji dezintegracji istniejącego systemu bezpieczeństwa nad pozytywnymi; przewagę zagrożeń i ryzyk nad szansami i możliwościami pozytywnego podejmowania wyzwań;
- Scenariusz ewolucyjny – zakładający względną równowagę tendencji i procesów negatywnych i pozytywnych.

Scenariusze te sformułowane są w terminach ogólnych, bez nadania im charakteru dynamicznej sekwencji zdarzeń. Są przede wszystkim realistycznym spojrzeniem na kwestie bezpieczeństwa i rozwoju państwa w możliwie jak najodleglejszej, strategicznej perspektywie.

¹²³ Więcej na ten temat – patrz: S. Koziej, *Ku nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” IV-2011, nr 20.

Podsumowując refleksje o globalnych zagrożeniach i wyzwaniach dla bezpieczeństwa, należy podkreślić jakościową zmianę, jaka się dokonała w dyskursie na ten temat. Jeszcze ćwierć wieku temu głównym jego zagadnieniem, byłaby groźba wybuchu wojny globalnej. Dzisiaj na pierwszy plan wysuwają się zagrożenia transnarodowe, w tym zagrożenia o charakterze niemilitarnym. Wymownym przykładem potwierdzającym tę tezę może być narastający problem szeroko rozumianych cyberzagrożeń i cyberbezpieczeństwa.

7 14 czerwca 2012 r.¹²⁴ Od ekspansji do konsolidacji: czy nadchodzi nowa era transformacji NATO?

Minął już wystarczający czas od szczytu NATO w Chicago, aby spróbować syntetycznie ocenić jego rezultaty oraz znaczenie i rolę w rozwoju sojuszu. Wydaje się, że za najważniejszy, aczkolwiek być może nieco ryzykowny, wniosek można uznać tezę, iż szczyt w Chicago kończy pozimnowojenną fazę transformacji NATO i rozpoczyna jej nową erę.

Przez ostatnie 20 lat sojusz dostosowywał się do radykalnie i szybko zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa głównie kosztem swej podstawowej funkcji, czyli bezpośredniego bezpieczeństwa państw członkowskich. NATO angażowało się w operacje poza swoim terytorium traktatowym, pozostawiając na dalszym planie zadania obrony terytorium traktatowego. Był to model „rozwoju przez redukcję”, rozwoju jednej funkcji za cenę innej: poszerzania funkcji pozatraktatowej kosztem redukcji funkcji traktatowej. Był to model transformacji (przekształcania) posiadanych dotychczas zdolności obronnych w ekspedycyjne. NATO opłacało swoją transformację posiadanymi zdolnościami obronnymi, a mówiąc ogólniej – czerpało z pozimnowojennej nadwyżki komfortu poczucia własnego bezpieczeństwa.

Ale tej waluty zaczęło w ostatnich latach już brakować. Zwłaszcza w Europie. Nadwyżki zaczęły się wyczerpywać. Uświadamiać to zaczęły kolejne wydarzenia z ostatnich lat. Wojna rosyjsko-gruzińska wykazała, że zdolności obrony własnego terytorium są wciąż potrzebne także w Europie. Nie można bezkarnie z nich rezygnować. Kryzys finansowy dowodzi, że o środki na bezpieczeństwo w ogóle

¹²⁴ Portal onet.pl, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/od-ekspansji-do-konsolidacji-czy-nadchodzi-nowa-era-transformacji-nato/9ddd>, opublikowano 14.06.2012.

nie będzie łatwo i potrzebna jest priorytetyzacja ich wykorzystania. W warunkach skromności środków najpierw powinniśmy je przeznaczyć na to, co jest najważniejsze, co jest pierwszą potrzebą strategiczną. Amerykański „manewr strategiczny” przeniesienia swego głównego zainteresowania do rejonu Azji i Pacyfiku uświadamia Europejczykom konieczność większej troski o własne bezpieczeństwo u siebie w domu.

Pod wpływem oddziaływania powyższych zdarzeń można zaobserwować w ostatnim czasie tendencję do reorientacji strategicznej sojuszu. Widać to było wyraźnie chociażby w podejściu do operacji libijskiej czy też obecnie w coraz większym sceptycyzmie wobec zaangażowania w Afganistanie. Skrótowno można go wyrazić zdaniem: skoro Amerykanie przenoszą się z Europy do Azji, my musimy wracać z Azji do Europy. Jednym słowem, maleje zainteresowanie operacjami poza obszarem traktatowym. Ale jednocześnie trudno sobie wyobrazić, aby NATO mogło w ogóle uchylić się od tego typu zadań. I na tym polega główne wyzwanie strategiczne, w tym transformacyjne, przed jakim stoi obecnie sojusz.

Istotę nowego modelu transformacji NATO, jaki w wyniku tego wyzwania zaczyna się kształtować, można sprowadzić do frazy: „najpierw dom (home first)”. Jeśli NATO chce mieć swobodę operowania poza obszarem traktatowym, najpierw musi zapewnić poczucie bezpieczeństwa państw członkowskich na swoim terytorium. Wszystkich państw. Bo niektóre takie poczucie już dziś mają. Ale duża część członków NATO nie. Jeśli NATO jako całość ma być skuteczne, to jako całość musi czuć się bezpieczne. Bezpieczeństwo wewnątrz NATO musi być niepodzielne. To jest konieczny warunek skuteczności strategicznej sojuszu w nowym środowisku bezpieczeństwa.

W Chicago dało się zauważyć, że takie myślenie zaczyna zdobywać zrozumienie coraz większej liczby członków sojuszu i dlatego można sądzić, że przypiętowany tam został ostatecznie zwrot strategiczny kończący pozimnowojenną erę rozwoju NATO i zaczynający nową erę. O ile główną cechą tej pierwszej była ekspansja, poszerzanie strategicznego oddziaływania, to nową erę charakteryzować będzie przede wszystkim konsolidacja. Od ekspansji do konsolidacji – tak można skrótno określić zwrot strategiczny, w którego obliczu stoi obecnie NATO i który być może w przyszłości będzie łączony z niedawnym szczytem w Chicago.

Czy rzeczywiście będziemy w przyszłości mogli mówić w NATO o „zwrocie chicagowskim”? Podstawy do pozytywnej odpowiedzi można znaleźć w treści debat nad dwoma głównymi problemami: zdolnościami obronnymi i operacją afgańską.

Na szczycie nie było już żadnych zastrzeżeń ani wątpliwości co do priorytetowego traktowania funkcji obronnej sojuszu ustanowionej przez artykuł 5. Traktatu Waszyngtońskiego. Ze zrozumieniem większości spotkały się wnioski Polski i szeregu innych państw o podobnym położeniu geostrategicznym, aby mocniej uwiarygodnić tę funkcję przez praktyczne przedsięwzięcia planistyczne (aktualizacja

planów ewentualnościowych) i organizacyjne (ćwiczenia z wojskami). Mocnym akcentem w debacie i decyzjach szczytu na ten temat stało się stanowisko w sprawie kontynuowania budowy sojuszniczej obrony przeciwrakietowej, jako parasola obronnego nad terytorium państw NATO. Często w debacie podkreślano potrzebę budowy sojuszniczej cyberobrony. Powszechnie uznano koncepcję Smart Defence za dobry instrument budowania zdolności potrzebnych do realizacji pełnego spektrum zadań sojuszu.

W tym świetle za swego rodzaju potknięcie w przygotowanych dokumentach planistycznych można uznać pominięcie w katalogu minimalnych wymagań wobec przyszłych zdolności wojskowych sojuszu tych potrzeb, które dotyczą prowadzenia operacji bojowych o dużej intensywności i skali powyżej korpusu. Są one wszakże niezbędne zarówno dla wiarygodności obrony kolektywnej, jak i w szczególnie wymagających operacjach kryzysowych spoza art. 5. Zwrócił na to uwagę w swoim wystąpieniu Prezydent Bronisław Komorowski, apelując jednocześnie do Sekretarza Generalnego, aby roztoczył osobistą pieczę nad wyeliminowaniem tego niedopatrzenia w dalszym procesie planistycznym.

Co do Afganistanu – na szczycie też nie było już żadnych wątpliwości wśród sojuszników, że NATO musi zakończyć operację wojskową w 2014 roku, zgodnie ze strategią z Lizbony w 2010 roku. Mało tego – w Chicago doprecyzowano ją o tzw. „kamień milowy procesu „transition”, czyli o plan przekazania już w 2013 roku władzom afgańskim pełni odpowiedzialności za bezpieczeństwo i przejście do ich wsparcia z „drugiej linii” w sytuacjach, w których nie będą w stanie samodzielnie sobie poradzić. Przypomnijmy, że Polska, a w tym bezpośrednio Prezydent Bronisław Komorowski był współautorem strategii lizbońskiej i opowiadał się cały czas za jej konsekwentną i bezwarunkową realizacją. Warto to podkreślić, bo jeszcze niedawno pojawiały się opinie i sugestie, że zakończenie operacji afgańskiej powinno być warunkowane sytuacją operacyjną na miejscu.

W Chicago sojusz zadeklarował gotowość wsparcia Afganistanu na prośbę jego władz także po 2014 roku, ale wyłącznie w charakterze działań doradczych, szkoleniowych i pomocowych, w tym pomocy finansowej. Jednoznacznie stwierdzono, że nie będą to operacje bojowe. Nie będzie takich operacji pod sztandarami NATO po 2014 roku. To też warto odnotować, bo jest to ustalenie przyjęte bezpośrednio na szczycie, za którym Polska też się opowiadała.

Widać wyraźnie, że NATO jest już zmęczone operacją afgańską, coraz powszechniej uświadamia sobie ryzyka pułapki strategicznej, w jaką tam wpadło. Po Afganistanie będzie to więc z pewnością już inne NATO. Jakie? To dzisiaj jeszcze kwestia otwarta. Ale na podstawie przygotowań i przebiegu szczytu w Chicago można chyba zaryzykować tezę, że będzie to NATO raczej konsolidujące się wokół swej podstawowej funkcji, jaką jest bezpośrednie bezpieczeństwo państw członkowskich, aby poprzez to budować możliwość akceptowanego przez wszystkich

sojuszników angażowania się na zewnątrz w obronie i wsparciu innych wspólnych interesów swych członków.

8 Kwiecień–czerwiec 2012 r.¹²⁵ Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski

Druga dekada ewolucji polityki oraz strategii bezpieczeństwa i obronności Polski, już jako suwerennego państwa i zarazem członka Sojuszu Północnoatlantyckiego, zbiegła się z przewartościowaniem wielu aksjomatów w polityce światowej w następstwie zamachów z 11 września 2001 r. i misji w Afganistanie. Polska musiała się z tą reorientacją zmierzyć. Generalnie aktywność RP przebiegała na trzech płaszczyznach: sojuszniczej w NATO, partnerskiej w Unii Europejskiej i w stosunkach z USA. Proces racjonalnej adaptacji do nowych warunków środowiska bezpieczeństwa oraz zmieniających się wielostronnych organizacji i polityk nie był prosty i bezbolesny. Polska musiała zrewidować szereg założeń i nowelizować strategię bezpieczeństwa państwa, z realistyczną oceną i uwzględnieniem własnych interesów narodowych we współpracy z sojusznikami i partnerami.

Artykuł jest kontynuacją poprzedniej publikacji¹²⁶, w której omawiane były sprawy bezpieczeństwa Polski, w tym obronności, w pierwszej dekadzie po odzyskaniu samodzielności strategicznej w 1989 r. Poświęcony jest analizie i ocenie kształtowania się tej problematyki w pierwszym dziesięcioleciu po wstąpieniu Polski do NATO.

Główną treścią działania państwa polskiego w tej fazie były, z jednej strony, odpowiednia transformacja systemu bezpieczeństwa RP w kontekście ciągle zmieniających się warunków członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO) i Unii Europejskiej (UE), a z drugiej – zdobywanie doświadczenia w strukturach sojuszniczych, a także ich kształtowanie stosownie do własnych narodowych interesów. Transformacja polegała przede wszystkim na dostosowywaniu Sił Zbroj-

¹²⁵ „Bezpieczeństwo Narodowe” nr II – 2012/22, s. 19–45.

¹²⁶ S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012.

nych RP do standardów NATO oraz na włączaniu się w praktykę strategiczną i operacyjną zarówno NATO, jak i Unii.

Razem z innymi członkami NATO Polska stawiała przed wieloma nowymi wyzwaniem. Sojusz stopniowo zmieniał swój charakter – z organizacji ściśle obronnej stał się szerszą organizacją bezpieczeństwa. 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 r., implementację art. 5 traktatu waszyngtońskiego po agresji terrorystycznej na USA 11 września 2001 r., operację w Afganistanie prowadzoną od 2003 r. oraz reakcję na wojnę rosyjsko-gruzińską w 2008 r. W tej ostatniej sprawie, a także w sprawie kryzysu gazowego na progu 2009 r. Polska reagowała także w ramach UE, choć niezbyt skutecznie.

Wszystkie pozytywne i negatywne doświadczenia narodowe i sojusznicze z lat 2001–2010 stanowią obecnie istotny punkt wyjścia do określenia perspektywicznych kierunków kształtowania strategii i polityki bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, na nadchodzące lata. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- w wymiarze sojuszniczym – uwzględnianie interesu narodowego w kształtowaniu strategii operacyjnej i transformacyjnej NATO oraz w pracach nad konieczną nowelizacją strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej; dotyczy to zwłaszcza: obrony kolektywnej na podstawie art. 5; zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych, w których trudno dojść do konsensu; stanowiska wobec Rosji i rozszerzania NATO i UE na wschód; obrony przeciwrakietowej; koncepcji operacji w Afganistanie oraz budowy „euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa NATO–UE” przez ustanowienie systemowych zasad i procedur współdziałania obu organizacji w sferze bezpieczeństwa;
- w wymiarze narodowym – uzyskanie pełnej podmiotowości w ramach NATO i UE oraz budowę zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym zwłaszcza zintegrowanego podsystemu kierowania tym bezpieczeństwem.

Chociaż wstąpienie do NATO było oficjalnie strategicznym celem Polski od 1992 r., to realne prace nad nową koncepcją strategiczną w warunkach członkostwa w Sojuszu rozpoczęte zostały dopiero w 1997 r., z chwilą uruchomienia procesu akcesyjnego¹²⁷. Prowadzone one były równoległe z pracami nad nową koncepcją

¹²⁷ 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 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).

strategiczną NATO¹²⁸. Rozpoczęcie tych prac dawało szansę ich dokładnego i wszechstronnego przeprowadzenia, wykorzystania zarówno środowisk eksperckich¹²⁹, jak i zorganizowania porządną debaty publicznej – z założeniem, że nowa strategia zostanie wprowadzona w życie natychmiast po wstąpieniu do NATO. Ta szansa nie została wykorzystana.

Nowa strategia bezpieczeństwa, a następnie strategia obronności zostały przyjęte i wdrożone w życie dopiero około roku po tym, jak Polska stała się członkiem NATO¹³⁰. Przez ten czas – od marca 1999 roku – Polska jako członek sojuszu obronnego miała koncepcję strategiczną opracowaną dla warunków samodzielności strategicznej.

Pod tym względem Polska nie zdała egzaminu na starcie swojego członkostwa w NATO. Nie zdała go, bowiem prace nad strategią były opóźniane. Kierowano się zasadą: „poczekajmy, aż NATO przyjmie swoją koncepcję strategiczną na szczycie w Waszyngtonie, wtedy, na jej podstawie, będziemy mogli opracować własną strategię”. Była to przesłanka z gruntu błędna. Opierała się ona na traktowaniu Sojuszu wedle wzorców Układu Warszawskiego, czyli uznawaniu, że strategia sojusznicza jest nadrzędna w stosunku do strategii narodowej. Tak rzeczywiście było w Układzie Warszawskim, ale w NATO sytuacja wygląda odwrotnie. Pierwotne są strategie narodowe – jasno zdefiniowane interesy i cele narodowe oraz środki, jakie państwo wydziela do ich osiągnięcia. Dopiero ze zderzenia narodowych strategii wyłania się – w drodze negocjacji i przyjmowana przez *consensus* – wspólna strategia sojusznicza.

Czekanie zatem z określeniem własnej strategii narodowej na przyjęcie strategii sojuszniczej było błędem wynikającym z niedojrzałości członkowskiej Polski i odruchowym kierowaniem się stereotypami z czasów Układu Warszawskiego. Taka postawa była niezrozumiała dla polskich sojuszników, aczkolwiek przyjmowana do wiadomości („wasza sprawa”).

Zdecydowano się na przyjęcie dwóch odrębnych dokumentów: Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej i Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej, po upadku zgłaszanej przez autora propozycji, aby opracować i przyjąć jeden dokument państwowy, traktujący w sposób zintegrowany o strategii bezpieczeństwa i obronności, który byłby uzgodniony między rządem a prezydentem RP oraz ostatecznie przyjęty przez parlament.

¹²⁸ Na ten temat zob. m.in.: S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (Spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).

¹²⁹ Na uwagę zasługują zwłaszcza prace badawcze zlecone przez Departament Systemu Obronnego MON i prowadzone przez zespół naukowy Akademii Obrony Narodowej pod kierownictwem Bolesława Balcerowicza (temat badawczy: „KAPPA” – Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 r.).

¹³⁰ Strategię Obronności RP przyjęła Rada Ministrów 23 maja 2000 r., po uprzednim przyjęciu Strategii Bezpieczeństwa RP 4 stycznia 2000 r.

Podstawowy zarzut formalny, jaki był wysuwany wobec obydwu przyjętych dokumentów, to ich wyłącznie rządowy charakter, jako że przyjęte zostały bez udziału prezydenta i parlamentu. Nie wykorzystano szansy, aby nadać tym dokumentom rangę ogólnopaństwową, a tym samym podnieść wyraźnie ich znaczenie i moc sprawczą.

Próbę naprawienia tej sytuacji podjęto w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, która została przyjęta w 2003 r., jednak nie była ona do końca udana. Dopiero Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. można uznać za zintegrowaną, choć nadal budzi sporo zastrzeżeń, zwłaszcza w części odnoszącej się do systemu bezpieczeństwa.

Strategia Obronności z 2000 r.

Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia wykładnię podstawowych założeń strategicznych w dziedzinie obronności Polski w warunkach członkostwa w NATO. Dostarcza również podstaw koncepcyjnych do dalszych szczegółowych prac planistycznych, programowych i doktrynalnych dotyczących przygotowania i użycia potencjału obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W porównaniu z poprzednimi dokumentami strategicznymi z 1990 i 1992 r. zawiera ona szereg nowych elementów.

Inny jest już sam tytuł dokumentu. Odstąpiono od nazwy „doktryna”. W tym względzie przyjęto podejście stosowane w państwach NATO, gdzie najwyższe koncepcje państwowe nazywa się strategiami, natomiast termin „doktryna” odnosi się do sfery bezpośrednio wykonawczej, w tym zwłaszcza wojskowej. Po raz pierwszy wprowadzono do formalnego obiegu pojęcie „strategia obronności”, zastępując nim dotychczasowe pojęcie „strategia obronna”. Obronność¹³¹ traktuje się w tym dokumencie jako jedną z dziedzin bezpieczeństwa państwa¹³², dotyczącą przeciwstawiania się zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym przy wykorzystaniu wszystkich dysponowanych przez państwo sił i środków (militarnych i niemilitarnych).

Tak rozumiana strategia obronności formułuje odpowiedzi na trzy główne pytania: jakie są podstawowe uwarunkowania strategiczne obronności państwa, w tym jego interesy narodowe, cele strategiczne i warunki ich osiągnięcia; jakie są optymalne sposoby osiągnięcia celów strategicznych oraz – jakie siły i środki winno wydzielić państwo do ich realizacji?

Punktem wyjścia nowej koncepcji strategicznej są interesy narodowe. Za podstawowe wartości odzwierciedlone w zapisach konstytucyjnych, które charakteryzują najważniejsze interesy narodowe, uznano: niepodległość i nienaruszalność terytorium, wolności oraz prawa człowieka i obywatela, a także bezpieczeństwo obywateli,

¹³¹ Lub: „obrona narodowa” – te dwie kategorie traktuje się jako równoznaczne.

¹³² Lub: „bezpieczeństwo narodowe” – te dwie kategorie traktuje się jako równoznaczne.

dziedzictwo narodowe i ochronę środowiska¹³³. Bezpieczeństwo obywateli oraz niepodległość i nienaruszalność terytorium są bez wątpienia interesami narodowymi o egzystencjalnym znaczeniu. Ich realizacja ma charakter bezwzględniego imperatywu, uzasadniającego użycie w ich obronie w razie potrzeby wszystkich sił i środków, z militarnymi włącznie, którymi dysponuje państwo.

W konsekwencji uznano, że zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji powyższych interesów narodowych przez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i wojennymi jest najogólniejszym strategicznym celem obronności państwa. Według strategii, obejmuje on pięć grup celów szczegółowych: obronę terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed agresją zbrojną, w tym zapewnienie nienaruszalności polskiej przestrzeni powietrznej i morskiej oraz granic lądowych; obronę i ochronę wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej; udział we wspólnej obronie terytoriów państw członkowskich NATO, zgodnie z art. 5 traktatu waszyngtońskiego; wspieranie działań instytucji i organizacji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych akcjach stabilizujących, a także kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski przez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza sąsiednimi.

Ze zrozumiałych przyczyn nowym – w porównaniu ze strategiami lat 90. XX w. – aspektem celów strategicznych jest ich bardzo wyraźny kontekst sojuszniczy. Jedną z charakterystycznych cech nowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej jest uwzględnianie szerszego niż kiedyś spektrum jej zewnętrznych uwarunkowań. Znajduje to odzwierciedlenie w mocniejszym zaakcentowaniu, obok tradycyjnych zagrożeń wojennych, także pokojowych wyzwań polityczno-militarnych i zagrożeń kryzysowych. W porównaniu ze strategią z 1992 r. większy nacisk został położony na tezę, że współcześnie głównym niebezpieczeństwem dla stabilności międzynarodowej, w tym także dla stabilności Polski, stały się zagrożenia kryzysowe. Mogą mieć one charakter kryzysów polityczno-militarnych i pozamilitarnych¹³⁴.

Nowym elementem strategii z 2000 r. jest wyróżnienie – stosownie do trzech stanów bezpieczeństwa państwa: pokoju, kryzysu (zagrożenia bezpieczeństwa) i wojny – trzech rodzajów działań strategicznych państwa w sferze obronności, jakimi są:

- działania prewencyjno-stabilizacyjne – realizowane w czasie pokoju i obejmujące bieżące zapobieganie wystąpieniu zewnętrznych zagrożeń poli-

¹³³ Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

¹³⁴ Warto zaznaczyć, że ściśle w obszarze zainteresowania strategii obronności leżą te pierwsze, aczkolwiek zakłada się wykorzystanie potencjału obronnego do reagowania także na kryzysy pozamilitarne (cywilne).

tyczno-militarnych (kryzysowych i wojennych) przez neutralizowanie ich potencjalnych źródeł oraz stabilizowanie i umacnianie bezpiecznego otoczenia międzynarodowego Polski;

- reagowanie kryzysowe – realizowane w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa sojuszników oraz zagrożeń dla szerszego bezpieczeństwa międzynarodowego; obejmuje zarówno działania narodowe, jak i udział w wysiłkach międzynarodowych mających na celu opanowanie kryzysów oraz osłonę przed ich skutkami;
- działania wojenne – prowadzone w razie agresji na Polskę lub jej sojuszników i obejmujące wykorzystanie całego lub części potencjału państwa do odparcia agresji przez przygotowanie i przeprowadzenie kampanii i operacji wojennych.

Wskazuje to wyraźnie na rzeczywisty obszar strategii obronności w nowych warunkach. Nie są to wyłącznie kwestie przygotowania i prowadzenia działań wojennych. Wiele miejsca zajmuje w niej pokojowe dążenie państwa do kształtowania bezpiecznego środowiska strategicznego oraz udział w międzynarodowym reagowaniu kryzysowym. Sformułowanie koncepcji reagowania kryzysowego jest jednym z najbardziej znaczących nowych elementów strategii w porównaniu z poprzednimi wersjami dokumentu – z 1990 i 1992 r. Ta strategiczna „inwentaryzacja” podstawowych uwarunkowań ewentualnych działań wojennych posłużyła jako punkt wyjścia do określenia koncepcji ich prowadzenia. W razie lokalnego konfliktu zbrojnego koncepcja ta zakłada jak najszybsze odparcie agresji i rozbicie zgrupowania przeciwnika siłami posiadanymi już w czasie pokoju, nawet przy ograniczonym i – ze względów obiektywnych – nie natychmiastowym udziale sojuszniczych sił lądowych. Wymaga to dysponowania znacznym potencjałem sił reagowania, zdolnych i gotowych do szybkiego działania w obronie terytorium Polski. W razie przedłużania się konfliktu angażowane byłyby dodatkowe siły własne, rozwijane w wyniku mobilizacji, a także dodatkowe siły sojusznicze, niezbędne do jego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Z kolei w razie wojny na dużą skalę – której realna groźba narastałaby przez pewien czas, co oznaczałoby, że poprzedzałaby ją dłuższa faza kryzysu – Siły Zbrojne RP od samego początku działałyby w ramach operacji połączonych, prowadzonych w bezpośredniej obronie Polski przez wielonarodowe zgrupowania sojusznicze, rozwijane zawczasu na terytorium RP w okresie pogłębiania się kryzysu i działające wedle wspólnie opracowanych, sojuszniczych planów operacyjnych. Strategia obrony w razie wojny na dużą skalę zakłada skoordynowane wykorzystanie narodowego potencjału obronnego z użyciem na terytorium Polski odpowiednich sił wzmocnienia sojuszniczego. Służyć to ma niedopuszczeniu do utraty terytorium oraz jak najszybszemu rozbiciu agresora i takiemu zniszczeniu jego potencjału wojennego, aby uniemożliwić mu podjęcie ponownej próby agre-

sji – przy jednoczesnym maksymalnym zabezpieczeniu własnej ludności i majątku narodowego przed stratami i zniszczeniami.

Strategia Obronności z 2000 r. kontynuuje zastosowane w poprzednich koncepcjach strategicznych systemowe podejście do potencjału obronnego państwa. Zakłada, że stosownie do celów i zadań strategicznych Polska będzie utrzymywać system obronności gwarantujący sprostanie wyzwaniom i przeciwstawianie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym.

System ten stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z trzech podstawowych elementów: podsystemu kierowania oraz dwóch podsystemów wykonawczych – militarnego (Siły Zbrojne RP) i pozamilitarnego (pozamilitarne ogniwa obronne). Jest to ujęcie analogiczne do przyjętego w strategii z 1992 r.

Strategia Obronności dużo miejsca – w porównaniu z poprzednimi koncepcjami – poświęca przygotowaniom obronnym, ustanawiając szereg zasad i przedsięwzięć w tym zakresie, które powinny zapewnić systematyczne zajmowanie się sprawami obronności przez wszystkie zobowiązane prawnie do tego struktury państwa. Na przygotowania te składają się: planowanie strategiczno-operacyjne i programowanie obronne (w tym budżetowanie) oraz bieżące utrzymywanie i doskonalenie systemu obronności.

Za realizację koncepcji strategicznej – wedle końcowych zapisów samej strategii – odpowiadają wszystkie organy administracji państwowej oraz dowództwa i sztaby wojskowe. Postanowienia strategii mają być rozwijane i precyzowane w dokumentach wykonawczych – dyrektywach, doktrynach wojskowych, planach strategicznych i operacyjnych oraz w programach przygotowań obronnych, w tym programach rozwoju Sił Zbrojnych RP.

W kolejnych latach członkostwa Polski w NATO nastąpiła nowelizacja strategii bezpieczeństwa państwa (w 2003 i 2007 r.), natomiast strategia obronności zachowywała swą aktualność, co niewątpliwie świadczy dobrze o jej treści i praktycznej przydatności ustanowionych w niej systemowych rozwiązań.

Ponadto w tym czasie rozpoczął się proces coraz powszechniejszego poszukiwania praktycznych rozwiązań w zakresie integracji bezpieczeństwa narodowego. Pomysł zaprezentowany przez autora w opracowaniach z 1998 r., a dotyczący stworzenia jednego dokumentu państwowej rangi strategicznej traktującego całość spraw bezpieczeństwa narodowego¹³⁵ łącznie doczekał się realizacji w strategii z 2007 r. Dokument ten nie jest doskonały, ma sporo słabości (głównie z powodu przyspie-

¹³⁵ S. Koziej, *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).

szonemu w ostatniej fazie sposobu jego przyjęcia), ale jest to pierwsza w Polsce strategia bezpieczeństwa zintegrowanego.

W związku z tym, nieporozumieniem było opracowanie i przyjęcie Strategii Obronności w 2009 r. Należało – do czego autor namawiał ówczesnego ministra obrony narodowej – przystąpić do nowelizacji niedoskonałej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, a nie odwracać rozpoczęty i konieczny proces integrowania spraw bezpieczeństwa przez powrót do oddzielania spraw obronności od bezpieczeństwa narodowego¹³⁶. Dzisiaj widać wyraźnie, że ten dokument był niepotrzebny¹³⁷, gdyż w ogóle nie funkcjonuje w praktyce strategicznej. Jest nadzieja, że w wyniku przeprowadzanego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego powstanie wkrótce nowa strategia bezpieczeństwa narodowego, ujmująca holistycznie sprawy bezpieczeństwa państwa: zewnętrznego i wewnętrznego, wojskowego i niewojskowego, ogólnokrajowego i lokalnego itp.

Doświadczenia z funkcjonowania w ramach NATO i UE

Sojusz Północnoatlantycki

Fundamentalne ustalenia strategiczne w dziedzinie obronności z 2000 r. w większości zachowują swą aktualność do dziś. Niektóre z bardziej szczegółowych założeń były natomiast dwukrotnie modyfikowane w ostatnim dziesięcioleciu w ramach Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 r. Modyfikacje te wiązały się ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a także z praktycznymi doświadczeniami z funkcjonowania w obydwu najistotniejszych dla RP – z punktu widzenia bezpieczeństwa – organizacjach międzynarodowych, jakimi są NATO i UE, oraz doświadczeniami z partnerstwa z USA.

Mówiąc o doświadczeniach w ramach NATO warto zauważyć, że Polska szła do Sojuszu w latach 90. XX w. jako do sojuszu obronnego. Z uwagi na świeżą pamięć strategiczną główną jego wartością dla Polski był słynny art. 5 traktatu waszyngtońskiego („zasada muszkietierów”: jeden za wszystkich, wszyscy za jednego)¹³⁸. Polska szybko przekonała się, że funkcja obronna sojuszu ani nie była

¹³⁶ S. Koziej, *Pobudka! Alert strategiczny dla MON!*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,S-Koziejdla-WP-Pobudka-Alert-strategiczny-dla-MON,wid,11117428,wiadomosc.html>, 12 maja 2009 r. (dostęp: 19 kwietnia 2012).

¹³⁷ S. Koziej, *Strategia obronności, czyli kwiatek do kozucha MON*, http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Strategia-obronnosci-czyli-kwiatek-do-kozucha-MON,wid,11826122,wiadomosc.html?icaid=1e4e58&_tictsrn=3, 5 stycznia 2001 (dostęp: 19 kwietnia 2012).

¹³⁸ Art. 5 traktatu waszyngtońskiego: „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za

jedyną i najważniejszą, ani też nie jest taką pewną, jak sądzono. Na naszych oczach i z naszym udziałem NATO zderzało się z coraz to nowszymi i innymi wyzwaniami. Dzisiaj jest to już inne NATO niż to, do którego Polska wstępowała¹³⁹.

Warto odnotować najważniejsze wyzwania i zmiany, których Polska doświadczała razem z pozostałymi sojusznikami we wspólnej 10-letniej historii. Pierwsze wyzwanie pojawiło się już w momencie wstępowania RP do NATO. Interwencja w byłej Jugosławii w 1999 r. oznaczała operacyjne wyjście Sojuszu poza traktatowe granice, po 50 latach koncentrowania się wyłącznie na przygotowaniu obrony własnego terytorium¹⁴⁰. To był historyczny krok w ewolucji Sojuszu, z którego konsekwencji wówczas jeszcze nikt za bardzo nie zdawał sobie sprawy. A to był właśnie 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 r. To w odpowiedzi na ten atak Sojusz zdecydował się użyć swej najsilniejszej broni, czyli „muszkieterskiej” reakcji na podstawie art. 5. I wtedy okazało się, że wielka machina militarna NATO w istocie w ogóle nie wystartowała, nie mówiąc już o jej praktycznych efektach. Fiasko próby zastosowania artykułu 5. było chyba największym, jak dotąd, wstrząsem¹⁴¹. W 2001 r. zorientowano się, że dotychczasowe mechanizmy i procedury użycia tej najważniejszej broni NATO nie przystają do nowych potrzeb. O ile mogły się one sprawdzać w stosunku do symetrycznych zagrożeń klasyczną agresją ze strony podmiotów państwowych, to są nieskuteczne wobec agresji asymetrycznej ze strony podmiotów niepaństwowych.

konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. O każdej takiej zbrojnej napaści i o wszystkich podjętych w jej wyniku środkach zostanie bezzwłocznie powiadomiona Rada Bezpieczeństwa. Środki takie zostaną zaniechane, gdy tylko Rada Bezpieczeństwa podejmie działania konieczne do przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.”, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (dostęp: 17 maja 2012).

¹³⁹ O ostatnich zmianach i obecnych wyzwaniach wobec NATO – patrz np.: *The Transatlantic Bargain*, NATO Defense College, Rzym, styczeń 2012; K.-H. Kamp and K. Volker, *Toward a New Transatlantic Bargain*, Policy Outlook, 1 luty 2012; H. Binnendijk, C. McArdle Kelleher, *NATO Reassurance and Nuclear Reductions: Treating the Conditions*, National Defense University, styczeń 2012; A.M. Dorman, *NATO's 2012 Chicago Summit: a Chance to Ignore the Issues Once Again?*, International Affairs, marzec 2012.

¹⁴⁰ Patrz: *NATO in the Balkans*, NATO Briefing, luty 2005.

¹⁴¹ 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 kwietnia 2012).

Drugie doświadczenie o ogromnym dla Polski znaczeniu wiąże się z kolei z art. 4 traktatu waszyngtońskiego¹⁴² i zdolnością NATO do wspólnego, wyprzedzającego reagowania na ewentualne zagrożenia kryzysowe, do których jeszcze nie stosuje się gwarancji art. 5. W 2003 r., gdy zbliżała się interwencja w Iraku, Turcja – obawiając się ewentualnych retorsji irackich w postaci uderzeń powietrznych lub raketowych na swoje terytorium (dodatkowo być może przy użyciu broni chemicznej) – 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. Uniemożliwiały to rozbieżności polityczne na tle interwencji 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 za pomocą kruczka proceduralnego udało się po pewnym czasie doprowadzić do decyzji, ale trudności, jakie się pojawiły, dały sygnał, że NATO nie gwarantuje wspólnego działania w sytuacjach kryzysowych, które są politycznie trudne do jednoznacznej interpretacji i oceny oraz które w różny sposób dotyczą interesów poszczególnych członków Sojuszu, a tym samym są niełatwe w uzyskaniu koniecznej do decyzji zgodności.

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.

Trzecim wielkim doświadczeniem NATO jest Afganistan¹⁴³. Pułapka strategiczna, w jakiej Polska znalazła się tam razem z sojusznikami, jest klasyczną ilustracją negatywnego następstwa podejmowania poważnych decyzji bieżących (politycznych i operacyjnych), w sytuacji gdy nie ma się jasnej wizji strategicznej. NATO jak dotąd raczej odrzuca wizję przekształcenia się w instrument bezpieczeństwa globalnego, a tymczasem w Afganistanie realizuje zadanie o takim właśnie charakterze. Sprzeczność polega na tym, że nie ma chętnych w Europie do nad-

¹⁴² Art. 4 traktatu waszyngtońskiego: „Strony będą się wspólnie konsultowały, ilekroć, zdaniem którejkolwiek z nich, zagrożone będą integralność terytorialna, niezależność polityczna lub bezpieczeństwo którejkolwiek ze Stron”, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (dostęp: 17 maja 2012).

¹⁴³ Najnowsze informacje i oceny w sprawie Afganistanu są coraz bardziej pesymistyczne. Patrz np.: F. Koofi, *How Will the Withdrawal of International Forces Affect Afghanistan?* Chatham House, 17 lutego 2012; *Campaign 2012: Afghanistan and Pakistan Policy*, Brookings Institution, Waszyngton, 15 lutego 2012; A.H. Cordesman, *Transition in the Afghanistan-Pakistan War: How Does This War End?*, CSIS, 11 stycznia 2012; A.H. Cordesman, *Afghanistan: The Failed Metrics of Ten Years of War*, CSIS, 9 lutego 2012; *Towards a Stable Afghanistan. The Way Forward*, Occasional Paper, RUSI, styczeń 2012.

miernego angażowania się w nie. Co ciekawe, NATO szło do Afganistanu z misją reagowania kryzysowego (stabilizacyjną, wsparcia bezpieczeństwa), a tymczasem bardzo szybko przyszło mu prowadzić tam najzwyczajszą kampanię wojenną i to jeszcze w najtrudniejszym wydaniu wojny przeciwpartyzanckiej¹⁴⁴. I w tym tkwi istota pułapki, w jaką wpadł Sojusz, gdyż NATO jest w Afganistanie z zasadami i procedurami właściwymi dla operacji kryzysowych, a musi działać w warunkach wojny. Nie da się skutecznie prowadzić czegoś, co jest niby-wojną i niby-niewojną¹⁴⁵.

I wreszcie – czwarte i najnowsze z fundamentalnych doświadczeń strategicznych, 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 r.¹⁴⁶ oraz kryzysie gazowym z 2009 r. na linii Rosja–Ukraina–Europa. Nie ulega wątpliwości, że NATO nie miało niemal nic do powiedzenia w tych kryzysach zaistniałych wszakże bezpośrednio u swoich 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 kryje swojego negatywnego podejścia do NATO jako wojskowej organizacji Zachodu. Świadczy o tym wyraźnie nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rosji do 2020 roku¹⁴⁷. Podkreśla ona np. niewłaściwość oparcia na NATO architektury bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim. Nie do przyjęcia dla Rosji jest rozbudowa infrastruktury wojskowej Sojuszu w pobliżu jej granic, a także próby globalizacji jego funkcji. Nie ulega wątpliwości, że wedle tej strategii, mocarstwowość Rosji odbudowywana ma być przede wszystkim w opozycji do USA i NATO.

¹⁴⁴ Szerzej na ten temat – patrz: S. Koziej, *Zmiany w strategii i taktyce wojskowej w pozimmo-wojennych kryzysach i konfliktach zbrojnych*, w: J. Kranz (red. nauk.), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, IWEuroPrawo, Warszawa 2009, s. 297–340; S. Koziej, *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w okresie pozimmo-wojennym*, skrypt internetowy, Warszawa-Ursynów 2008, <http://www.koziej.pl/index.php?pid=5> (dostęp: 20 kwietnia 2012).

¹⁴⁵ A.H. Cordesman, *Afghanistan: The Death of a Strategy*, CSIS, 27 lutego 2012, <http://csis.org/publication/afghanistan-death-strategy> (dostęp: 20 kwietnia 2012).

¹⁴⁶ M. Madej, *NATO after the Georgian Conflict: A New Course or Business as Usual?*, PISM Strategic Files, **Polski Instytut Spraw Międzynarodowych**, luty 2009.

¹⁴⁷ *СТРАТЕГИЯ национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года* [Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku], <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> (dostęp: 23 kwietnia 2012). Analiza tego dokumentu: H. Schroder, *Russia's National Security Strategy to 2020*, Russian Analytical Digest, nr 62, 18 czerwca 2009; S. Koziej, *Kto zagraża Rosji?*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,101874,felietony.html?icaid=1846a> (dostęp: 23 kwietnia 2012).

Sojusz stoi przed wieloma wyzwaniami, które niewątpliwie będą przedmiotem troski na szczycie NATO w Chicago.¹⁴⁸ Polska musi pilnować przede wszystkim tych problemów, które są najistotniejsze z jej punktu widzenia. Należą do nich: funkcja obrony kolektywnej i reagowanie na sytuacje kryzysowe, w których trudno osiągnąć konsens, w tym odpowiednie planowanie ewentualnościowe, ćwiczenia weryfikujące te plany czy wreszcie infrastruktura obronna, warunkująca szybkie reagowanie sojusznicze; współdziałanie NATO–UE; strategia wobec Rosji i problem dalszego rozszerzenia NATO oraz strategia wobec Afganistanu mająca na celu wyrwanie się z tej pułapki strategicznej.

Formułując oczekiwania wobec NATO jako jednego z głównych zewnętrznych filarów bezpieczeństwa RP (zewnętrznych – bo najważniejszym filarem musi być zawsze własny potencjał bezpieczeństwa, w tym obrony¹⁴⁹), należy realnie oceniać jego możliwości jako instrumentu zapewniania bezpieczeństwa państwa. Niewątpliwie Polska mogłaby liczyć na wsparcie ze strony swoich sojuszników w razie agresji na dużą skalę, wojny w pełnym wymiarze, ale nie tylko dlatego i nie tylko pod warunkiem, że wcześniej sama dawała przykłady solidarnej postawy (jako wartości samej w sobie), a co za tym idzie sojusznicy powinni czuć potrzebę odwdzięczenia się, ale przede wszystkim dlatego, że w sytuacji agresji na pełną skalę interesy sojuszników Polski również byłyby zagrożone. W takiej sytuacji w NATO byłoby łatwo o konsens, a Sojusz byłby w naturalny sposób solidarny w obronie interesów jego członków i spójny w działaniu, tak jak miało to miejsce w obliczu zagrożeń w czasie zimnej wojny.

Wojska sojusznicze przybyłyby do Polski nie z sympatii czy wdzięczności, ale dla obrony swoich interesów. Stąd też najlepszą strategiczną metodą ubezpieczenia się na wypadek ataku jest staranie się o ulokowanie zawczasu jak największej liczby konkretnych interesów sojusznicznych w Polsce. To jest realna droga do spójności NATO. Inne zabiegi w sferze idei, zasad i wartości, aczkolwiek pożądane, mogą być tylko działaniami uzupełniającymi.

Zupełnie inaczej natomiast należy postrzegać możliwe reagowanie NATO (pomoc Polsce) w obliczu ewentualnych zagrożeń selektywnych, ograniczonych, asymetrycznych, kryzysowych, na pograniczu militarnych i pozamilitarnych, mogących się pojawić nagle, z zaskoczenia, które nie dotyczą wszystkich członków sojuszu jednakowo ani nawet podobnie i w stosunku do których trudno o szybką zgodną reakcję. Takie sytuacje są jednak typowe dla współczesnego środowiska bezpieczeństwa. Już od wielu lat NATO w praktyce boryka się z nimi. Pierwsze

¹⁴⁸ Artykuł powstał przed szczytem NATO w Chicago.

¹⁴⁹ Patrz: *Najlepszym gwarantem bezpieczeństwa są nasze własne zdolności obronne* (wywiad), „Gazeta Finansowa”, 2 grudnia 2011, http://www.bbn.gov.pl/porta1/pl/2/3534/Szef_BBN_dla_Gazety_Finansowej_quotNajlepszym_gwarantem_bezpieczenstwa_sa_nasze_.html (dostęp: 20 kwietnia 2012).

wnioski to: jeśli następuje jakaś reakcja, to niestety z opóźnieniem i w sposób ograniczony i nie zawsze jest najlepszym kompromisem. Tak byłoby bez wątpienia również w stosunku do ewentualnych selektywnych zagrożeń wobec Polski. I nie byłoby to następstwem jakiejś niechęci wobec tego państwa, lecz realnym wynikiem obiektywnej gry interesów. Z tego należy wyciągać racjonalne wnioski dla narodowej strategii.

Uwikłanie NATO w Afganistanie psuje niewątpliwie Sojusz z punktu widzenia interesów RP. Jeśli patrzy się na ten problem w kontekście obrony przed agresją na dużą skalę, to zdolności wojskowe państw NATO, kształtowane przez wieloletnie operacje w specyficznych warunkach wojny przeciwpartyzanckiej, nie mają wiele wspólnego ze zdolnościami, jakie byłyby potrzebne w razie kolektywnej obrony przed taką dużą agresją. Afgańska praktyka operacyjna wręcz deformuje i osłabia te zdolności (specjalizacja przeciwpartyzancka większości ekspedycyjnych wojsk sojuszniczych, które przybyłyby do wsparcia obrony Polski, nie bardzo byłaby przydatna).

Podobnie jest w odniesieniu do opcji reagowania w sytuacjach, w których trudno osiągnąć konsens, w obliczu zagrożeń selektywnych, o stosunkowo największym stopniu prawdopodobieństwa spośród różnych możliwych scenariuszy zagrożeń dla Polski. Coraz mocniej dające o sobie znać różnice i spory na tle dalszej strategii wobec Afganistanu, zróżnicowane zasady udziału w tej wojnie (nakładanie ograniczeń na użycie wojsk), nieadekwatny do sytuacji mandat operacji itp. – raczej nadwyrężają, niż umacniają mechanizmy dochodzenia do konsensu wewnątrz Sojuszu. Jest to niekorzystne i dla Polski, i dla NATO. Dlatego w interesie RP i całego Sojuszu leży takie wpływanie na kształtowanie wspólnej strategii wobec Afganistanu, aby bezpiecznie wyprowadzić NATO z tej strategicznej matni. Inaczej wygląda to z punktu widzenia interesów amerykańskich. Stanom Zjednoczonym NATO jest w Afganistanie potrzebne głównie jako wsparcie ich działań w wymiarze globalnym. Jest to obiektywna różnica interesów i trzeba „nauczyć się z nią żyć”: odpowiednio uwzględniać we wspólnym działaniu, a nie udawać, że jej nie ma.

Wnioski z analizy charakteru współczesnego środowiska bezpieczeństwa i determinowanego przez niego charakteru nowego NATO wskazują, że Polska powinna objąć priorytetem zdolności do przeciwstawiania się najbardziej prawdopodobnym sytuacjom, w których NATO teoretycznie mogłoby mieć trudności z szybką i skuteczną reakcją. Oznacza to, że w polskiej strategii priorytetem muszą być narodowe zdolności do skutecznego i – w razie konieczności – samodzielnego reagowania na mogące wystąpić nagle zagrożenia selektywne, stwarzające problemy decyzyjne dla Sojuszu. Budowa takich zdolności (głównie przeciwzaskoczeniowych, które powinny być naszą, jako państwa granicznego, „specjalnością” w ramach NATO) musi być priorytetem transformacyjnym Sił Zbrojnych RP. Na tym należy się skoncentrować, na to należy kierować zdecydowaną większość środków. To powinien być podstawowy wkład Polski do siły Sojuszu. Inne zdolności, w tym

ekspedycyjne, mogą mieć tylko charakter dodatkowy, uzupełniający. W operacjach ekspedycyjnych, kryzysowych Polska powinna uczestniczyć tylko w taki sposób, aby nie degradować podstawowych dla RP i sojuszniczego bezpieczeństwa polskich zdolności strategicznych.

Takie podejście wcale nie oznacza marginalizowania znaczenia NATO dla Polski, w tym jego siły i spójności. Oznacza tylko, że najważniejszym gwarantem bezpieczeństwa jest własny potencjał, mądrze dostosowany do potrzeb i możliwości. Warto też zauważyć, że dzisiaj ową siłę i spójność NATO inaczej się mierzy. Nie jest to już jednolita skała z czasów „pierwszego” NATO. Nieskrępowany zimnowojennym gorsetem świat stwarza miejsce dla swobodniejszej gry interesów, dla partykularyzmów, pluralizmu i „samolubnych” postaw poszczególnych aktorów stosunków międzynarodowych. Nie pomoże tutaj brak zgody Polski na takie postawy poprzez odwoływanie się do szlachetnych wartości. Wiara, że jeśli my będziemy postępować szlachetnie, to inni również będą tak czynić, jest wiarą złudną. Na naszych oczach słabnie tak przecież „dowartościowywana wartościami” wspólnotowość Unii Europejskiej.

Konkludując: realizm strategiczny w dziedzinie bezpieczeństwa to przede wszystkim kierowanie się własnymi interesami i uwzględnianie interesów innych podmiotów: sojuszników, partnerów i przeciwników. Wszystko to w symbiozie z oceną realnych możliwości¹⁵⁰. Moc sprawcza wartości w sferze bezpieczeństwa, zwłaszcza na poziomie bezpieczeństwa „twardego”, egzystencjalnego, jest właściwie niewielka i są one jedynie czynnikiem uzupełniającym. Strategię bezpieczeństwa narodowego trzeba budować na chłodnej kalkulacji realiów, a nie na „gorącej” wierze w nawet najbardziej szczerne idee.

Unia Europejska

Drugim zewnętrznym filarem bezpieczeństwa RP jest Unia Europejska, w której Polska jest od 2004 r. Unia ma ambicje bycia ważnym graczem strategicznym nie tylko na polu ekonomicznym, ale także w dziedzinie bezpieczeństwa. Od 2003 r. ma strategię bezpieczeństwa¹⁵¹, a usprawnienie funkcjonowania struktur unijnych w tej dziedzinie ma nastąpić poprzez stosowne regulacje w traktacie lizbońskim. Praktyka, jak dotąd, nie skłania do optymistycznych wniosków. Razem z UE Polska przeszła dwa poważne egzaminy. Były to wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 r. i kryzys gazowy w styczniu 2009 r.

¹⁵⁰ S. Koziej, *Polska strategia: od romantyzmu do realizmu*, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/polskastrategia-od-romantyzmu-do-realizmu,1,4242182,wiadomosc.html>, 14 kwietnia 2012 (dostęp: 23 kwietnia 2012); S. Koziej, *Strategiczny realizm zamiast biadolenia*, <http://www.rp.pl/arttykul/687266.html>, 13 lipca 2011 (dostęp: 23 kwietnia 2012).

¹⁵¹ European Security Strategy, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (dostęp: 23 kwietnia 2012).

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 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 terytorium¹⁵². W ten sposób sama sobie wystawiła certyfikat, uzasadniający pozostawienie wojsk tam, gdzie chciała.

Równie niepokojące wnioski nasuwają się z analizy ostatniego konfliktu gazowego Rosja–Ukraina–UE z 2009 roku¹⁵³. 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 Unię Europejską jedynie pośrednio, o tyle starcie gazowe dotknęło jej już bezpośrednio. Unia Europejska stała się po prostu jedną z jego stron.

Dla Unii Europejskiej 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.

Unia Europejska, po doświadczeniu pierwszej niezbyt udanej wojny gazowej z Rosją, powinna przyspieszyć prace nad wspólną strategią bezpieczeństwa energetycznego. Strategią, która przede wszystkim będzie prowadziła do zróżnicowania źródeł energetycznych Europy i demonopolizacji dostawcy rosyjskiego. Nie ulega także wątpliwości, że jednym z najważniejszych elementów takiej strategii powinien być „energetyczny artykuł 5” (na wzór art. 5 w NATO o wspólnym bezpieczeństwie militarnym). Z uwagi na swój polityczno-gospodarczy charakter Unia Europejska jest właściwym miejscem dla strategii zabezpieczenia przed zagrożeniami energetycznymi. Mimo powszechnej zgody wśród państw europejskich, że strategia taka jest konieczna, brak większego postępu w jej przygotowaniu.

¹⁵² E. Stepanova, *South Ossetia and Abkhazia: Placing the Conflict in Context*, SIPRI Policy Brief, listopad 2008.

¹⁵³ *The Russian Ukrainian Gas War*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 6 stycznia 2009, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2009-01-07/russian-ukrainian-gas-war> (dostęp: 23 kwietnia 2012); *The Russian – Ukrainian Gas Conflict*, Russian Analytical Digest, 20 stycznia 2009; Б. Цыря, *Русско-украинская (американская) газовая война [Rosyjsko-ukraińska (amerykańska) wojna gazowa]*, REGNUM, 16 stycznia 2009, <http://www.inosmi.ru/translation/246734.html> (dostęp: 23 kwietnia 2012).

Wydaje się, że Unia Europejska nieszczęśliwie, jak do tej pory, radzi sobie z wyzwaniem w dziedzinie bezpieczeństwa – nie ma jasnej strategii wobec Rosji i zbyt łatwo godzi się na warunki rosyjskie, bez widocznej próby ich negocjowania, nie mówiąc już o stawianiu własnych warunków. Taka nieproporcjonalna, asymetryczna uległość strategiczna nie może na dłuższy dystans się opłacać. W przyszłości trudniej będzie Unii Europejskiej odzyskiwać tracone dzisiaj tak łatwo pozycje. Coraz pilniejsze wydaje się więc nie tylko wzmocnienie samej Unii Europejskiej¹⁵⁴, ale przede wszystkim jednolitego myślenia i działania strategicznego Zachodu, w tym wobec Rosji, czemu służyć mogłaby ściślejsza współpraca Unii Europejskiej z NATO, łącznie z ustanowieniem swego rodzaju „euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa NATO–UE”¹⁵⁵. Niestety, do tej pory NATO i Unia nie wypracowały ani nie ustanowiły zasad i mechanizmów takiego współdziałania¹⁵⁶. Przeważa konkurencja i rywalizacja.

UE jest na dorobku w dziedzinie bezpieczeństwa. Dotychczas zmierzała raczej utartą ścieżką i dążyła do powielania, a nawet dublowania funkcji i struktur NATO (groziło to powstaniem europejskiego „NATO-bis”). W tej sytuacji NATO nie było zainteresowane wspieraniem konkurencji. Obecnie nie ma wciąż pomysłu na strategiczne współistnienie i wzajemne wsparcie tych dwóch organizacji (pewne nadzieje można wiązać ze zmianą podejścia Francji do tego problemu w wyniku powrotu do zintegrowanych struktur militarnych NATO).

Ale być może właśnie teraz, gdy dodatkowym czynnikiem jest trwający kryzys finansowy, nakazujący szukać synergicznych rozwiązań, taki system wspólnego, wzajemnie uzupełniającego się działania NATO i UE powstanie. Może nawet ukształtuje wspomniany euroatlantycki tandem bezpieczeństwa. Wówczas efekt synergii niewątpliwie wzmocniłby to bezpieczeństwo Europy.

Koncepcja tego typu tandemu musi oczywiście zakładać taki podział ról między NATO a UE, aby organizacje te były komplementarne i przez to wymuszały współdziałanie, a nie rywalizację¹⁵⁷. Komplementarność ta musi dotyczyć wszystkich możliwych dziedzin aktywności na polu bezpieczeństwa (politycznej, ekonomicznej i wojskowej).

¹⁵⁴ A. de Vasconcelos, *The European Security Strategy 2003–2008: Building on Common Interest*, EU ISS, Paryż, luty 2009, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report_05.pdf (dostęp: 23 kwietnia 2012); J. Techau, *Strategic Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, 2012.

¹⁵⁵ Szerzej na ten temat: S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 20, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011.

¹⁵⁶ Na ten temat m.in.: A. Toje, *EU, NATO and European Defence – a Slow Train Coming*, EU Institute for Security Studies, Paryż, grudzień 2008.

¹⁵⁷ Na konieczność takiego właśnie uzupełniania się NATO i UE zwraca się uwagę m.in. w najnowszej strategii obrony Francji. Patrz: *The French White Paper on defence and national security*, Presidence de la Republique 2008.

W dziedzinie wojskowej podział ról między UE i NATO mógłby polegać np. na tym, że UE koncentrowałaby się głównie na rozwijaniu zdolności obronnych poszczególnych państw członkowskich, na doskonaleniu potrzebnego Europie potencjału obronnego, NATO zaś – na planowaniu i prowadzeniu operacji, czyli na użyciu tego potencjału w sytuacjach kryzysowych i wojennych (jest to znany w wojsku podział: *provider-user*). Być może warunkiem koniecznym, a równocześnie pierwszym krokiem w budowie takiego tandemu bezpieczeństwa było utworzenie wspólnego ciała polityczno-decyzyjnego w postaci Rady Bezpieczeństwa NATO–UE¹⁵⁸.

Autor jest przekonany, że ułożenie perspektywicznych relacji między NATO a UE na zasadzie komplementarności i synergii z pewnością pozwoliłoby na stworzenie prawdziwego euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa, o wiele skuteczniejszego niż dzisiejszy luźny duet dwóch graczy: NATO i UE. Byłaby to dobra odpowiedź na współczesne wyzwania o bardziej złożonym charakterze i bogatszej treści obejmującej kompleksowo zmagania informacyjno-energetyczno-militarne. Militarne instrumenty NATO, ekonomiczne zasoby Unii i polityczna siła ich obydwu – połączone w zintegrowany system działania – dawałyby gwarancję bardziej niż dotąd skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa w nowym, zróżnicowanym środowisku strategicznym. Polska – jako szczególnie zainteresowana zarówno więziami euroatlantyckimi, jak i zdolnościami kompleksowego (zintegrowanego) reagowania na różnorodne zagrożenia symetryczne i asymetryczne – powinna być istotnym inicjatorem i promotorem tego rozwiązania.

Proporcjonalne partnerstwo polsko-amerykańskie

Trzecim zewnętrznym filarem polskiej obronności było w mijającym dwudziestolecu – i jest nadal – partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi. Amerykanie pomogli Polsce w drodze do NATO w latach 90. XX w. Po wstąpieniu Polski do NATO i UE ich szczególna pozycja w polskiej strategii bezpieczeństwa i obronności została zachowana. Ostatnio możemy zaobserwować pewną zmianę filozofii tej współpracy. Wiele wskazuje na to, że po okresie swego rodzaju „platonicznej miłości” następuje przejście do nowej doktryny w stosunkach z USA, którą autor nazwałby „doktryną proporcjonalnego partnerstwa”.

¹⁵⁸ Podobną ideę (dyrektoriatu USA–NATO–UE) propagują wybitni byli dowódcy i szefowie sztabów wojskowych państw NATO w opracowaniu: *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World*, Noaber Foundation 2007. Z kolei Hall Gardner proponuje Transatlantycką Radę Bezpieczeństwa – patrz: H. Gardner, *Prospects for the Transatlantic Relationship under the Obama Presidency: Towards a Transatlantic Strategic Council*, Cicero Foundation Great Debate Paper nr 09/02, http://www.cicerofoundation.org/lectures/Hall_Gardner_Transatlantic_Security_Council.pdf (dostęp: 23 kwietnia 2012).

Punktem przełomowym stały się negocjacje w sprawie obrony przeciwrakietowej¹⁵⁹. Do tej pory Polska zawsze 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 pomoc USA, uznając ich racje strategiczne. RP kierowała się własnym interesem. Bilans wspólnej 5-letniej operacji w Iraku nie jest jednoznaczny¹⁶⁰. Najkrócej można go ująć następująco: remis polityczny, sukces wojskowy i porażka gospodarcza.

Politycznie Polska w sumie nie straciła na zaangażowaniu się w Irak, ale też i wiele nie zyskała. Polska dobrze zrobiła, decydując się na włączenie do grupy kilkudziesięciu państw, które postanowiły energicznie przeciwstawić się ówczesnym zagrożeniom międzynarodowym, a nie biernie asystować rozwojowi wypadków. Dobrze, że Polska nie zdecydowała się w ważnych sprawach „siedzieć cicho”, jak radził ówczesny prezydent Francji. 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 jest 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

¹⁵⁹ S. Koziej, *Amerykański system obrony przeciwrakietowej*, „Rocznik Strategiczny” 2007/08, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 22–34.

¹⁶⁰ *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.

o tym w momencie decydowania się na tę operację, ale również dlatego, że przez całe 5 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 w pokonfliktowym, niebezpiecznym środowisku. Gdyby Polska taką ochronę zapewniła, to być może skuteczniej zakotwiczyłyby się w Iraku. Nie dość więc, że RP nie potrafiła wykorzystać szans przez 5 lat obecności w Iraku, to ostatecznie pozbawiła się ich, wychodząc stamtąd akurat w momencie, gdy pojawiało się światełko nadziei na ustabilizowanie sytuacji. Nie ulega wątpliwości, że jeśli jakiegos kraju nie ma na miejscu, to jest mu o wiele trudniej robić jakiekolwiek interesy z odnawiającym się potencjalnym partnerem. Po raz kolejny ubiegli Polskę inni – w tym ci, którzy w Iraku wojskowo w ogóle nie byli obecni.

Proces wycofywania się był elementem większego manewru polegającego na przeniesieniu priorytetu polskiego zaangażowania międzynarodowego z Iraku do Afganistanu. Manewr ten autor ocenia krytycznie i uznaje 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 szerszych interesów pozamilitarnych, w Afganistanie, będącym „czarną dziurą bezpieczeństwa światowego”, Polska nie ma i nigdy nie będzie 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. Jeszcze negocjacje na dobre się nie rozpoczęły, a już przy okazji pierwszej poważnej rozmowy na ten temat władze państwa uznały, że tak naprawdę to dyslokacja bazy przeciwrakietowej w Polsce jest przesądzona. Sytuacja wypisz, wymaluj „Irak-bis”. Ostatecznie zwyciężyło podejście pragmatyczne. W negocjacjach Polska dawała 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 wysiłków¹⁶¹.

¹⁶¹ Szerszą publiczną wymianę opinii na ten temat w Polsce zapoczątkowała debata zorganizowana przez Fundację Batorego w sierpniu 2006 r. Zob. *Amerykańska tarcza antyrakietowa a interes narodowy Polski – dyskusja 7 sierpnia 2006 r.*, „Przegląd środkowoeuropejski”, nr 43/44, grudzień 2006, s. 20–30. Najważniejsze debaty w 2007 r.: *Tarcza antyrakietowa w Polsce – mniej czy więcej bezpieczeństwa?*, debata zorganizowana przez Business Centre Club, Centrum Stosunków Międzynarodowych i Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie, Warszawa, 1 marca 2007 r., relacja: http://www.bcc.org.pl/dzialalnosc_goscie_szczegoly.php?objectID=264340 (dostęp: 27 kwietnia 2012); *Tarcza*

Autor popierał taką strategię negocjacyjną, jako że sam poczuwał się w pewnym sensie do jej współautorstwa, propagując wspólnie z ówczesnym ministrem obrony narodowej Radosławem Sikorskim taką właśnie filozofię traktowania tarczy – jako kompleksu szans i ryzyk oraz potrzeby udziału strony amerykańskiej w redukowaniu owych ryzyk¹⁶². Oczywiście dziś widać, że jeszcze nie udało się Polsce wynegocjować tyle, ile by chciała, zwłaszcza większego udziału USA w kosztach redukcji ryzyk¹⁶³. Rezultat tych negocjacji niezależnie od ich wyniku bezpośredniego – jak wiadomo, nie jest pewne, czy i w jakim tempie wynegocjowane porozumienie będzie realizowane – jest ważniejszy w innym, bardziej generalnym sensie. Otóż ich skutkiem jest niewątpliwie zmiana samej filozofii stosunków polsko-amerykańskich: ze stosunków mentor–asystent na partnerskie. Polska daje wyraźny sygnał: chcemy z Ameryką współpracować na równoprawnych zasadach, a nie tylko jej asystować. Oznacza to zakończenie bezrefleksyjnego i bezwarunkowego podążania za USA w ich aktywności międzynarodowej oraz przejście na równą 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.

Aby w pełni wdrożyć ideę proporcjonalnego partnerstwa strategicznego, należy wykonać jeszcze jeden istotny krok. Trzeba stać się także psychologicznie równorzędnym partnerem. Otóż symbolem dotychczasowych, nierównorzędnych relacji Polski z USA jest przyjmowanie od Amerykanów bezzwrotnej pomocy finansowej na potrzeby systemowej transformacji Sił Zbrojnych RP. Należy podkreślić, że pomoc ta odegrała ważną rolę w pierwszym okresie wybijania się na samodzielność strategiczną Polski w latach 90. XX w. Była ona znaczącym wsparciem zwłaszcza w kształceniu polskich kadr wojskowych i modernizacji technicznej sprzętu. Dzisiaj jednak Polska nie jest już krajem na aż takim strategicznym dorobku, aby wciąż

antyrakietowa w Polsce. Szansa czy zagrożenie?, dyskusja zorganizowana przez miesięcznik „Znak” oraz Wyższą Szkołę Europejską im. ks. J. Tischnera, Kraków, 16 kwietnia 2007 r., relacja: „Znak”, nr 6, czerwiec 2007, s. 73–91; *Amerykańska tarcza antyrakietowa – pomiędzy polityką, ekonomią a interesami supermocarstw*, dyskusja zorganizowana przez „Klub Polska 2015+” Związku Banków Polskich, Warszawa, 20 czerwca 2007 r., relacja: <http://www.zbp.pl/site.php?s=Yjk0ZmJkMm-MwNjAzMTM=&a=M2VjNGUyOTc5OTc3ODkx> (dostęp: 27 kwietnia 2012).

¹⁶² Zob.: *Tarcza antyrakietowa – Polska może odrzucić ofertę USA*, PAP, 29 czerwca 2006; także: S. Koziej, *Polska i USA z tarczą*, „Rzeczpospolita”, 7 września 2006; S. Koziej, *Bądźmy partnerami Amerykanów, nie ich klientami*, „Rzeczpospolita”, 31 maja 2008.

¹⁶³ Zob. dokumenty w tej sprawie: *Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/475/1677/Deklaracja_w_sprawie_wspolpracy_strategicznej_miedzy_Rzeczpospolita_Polska_a_Sta.html (dostęp: 27 kwietnia 2012); *Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących*, <http://www.msz.gov.pl/Umowa,dotyczaca,rozmieszczenia,na,terytorium,RP,antybalistycznych,obronnych,rakiet,przechwytyujacych,20816.html> (dostęp: 27 kwietnia 2012).

potrzebować tego typu pomocy. Jest w stanie radzić sobie sama i przyjmowanie w dalszym ciągu darów finansowych jest bardziej żenujące niż w czymkolwiek praktycznie pomocne. Tym bardziej, że w sensie wielkości jest to pomoc wyłącznie symboliczna (np. 30 mln dolarów w skali roku to ułamek proc. budżetu wojskowego). Lepiej więc podziękować za taką pomoc, której sensu nie pojmują także chyba większość Amerykanów. Zamiast tego pora ustanowić normalne reguły obopólnie korzystnego, równoprawnego współdziałania w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym współpracy wojskowej¹⁶⁴.

Okazji do takiego współdziałania i jego obszarów jest i będzie w przyszłości wiele. Nie kończą się one na tarczy. Polska była, jest i będzie zainteresowana ścisłymi więzami z USA. Natomiast Amerykanie mają tak wiele różnych interesów światowych, że zawsze będą potrzebowali partnerów do wsparcia ich realizacji. Ze względu na położenie geostrategiczne Polski oraz jej rolę w ważnych dla USA organizacjach międzynarodowych (zwłaszcza NATO i UE) będzie ona pożądanym kandydatem na partnera niemal w każdej ważnej dla USA sprawie. Należy więc mieć nadzieję, że negocjowanie tarczy przeciwrakietowej to pierwszy – jeszcze nie do końca udany i niezbyt „pięknie” wyglądający – element takiej właśnie współpracy. To zapowiedź początku nowego etapu w stosunkach polsko-amerykańskich, opartego na zdrowych, normalnych podstawach doktryny proporcjonalnego partnerstwa.

Pod uwagę trzeba jednak brać zmiany polityki zagranicznej USA. W pierwszej dekadzie XXI w. w polityce i strategii amerykańskiej następowało przewartościowanie stałych wydawałoby się aksjomatów dotyczących bezpieczeństwa Europy. Zimnowojenny paradygmat, który umiejscawiał globalną rywalizację na linii Wschód–Zachód w Europie, nie przystaje już – w opinii Waszyngtonu – do obecnych wyzwań i zagrożeń. Pod koniec 2011 r. dała temu wyraz amerykańska sekretarz stanu Hillary R. Clinton, zapowiadając zwrot Stanów Zjednoczonych w stronę Azji i Pacyfiku, co oznacza zmniejszenie zaangażowania USA w Europie¹⁶⁵. W ślad za tym następują kolejne dostosowania i korekty w strategii USA. Polska polityka, podobnie jak polityka jej sojuszników i partnerów w Europie, musi brać pod uwagę ten krytyczny zwrot strategiczny, którego reperkusje nie jest jeszcze łatwo ocenić, lecz który wymagać będzie istotnych decyzji i odważnych działań.

Potrzeba realizmu w sprawach bezpieczeństwa

Doświadczenia z dwudziestolecia pozimnowojennego oraz ocena stanu i możliwego rozwoju warunków bezpieczeństwa pozwalają sformułować podstawowy wniosek na przyszłość: w sprawach bezpieczeństwa należy kierować się przede

¹⁶⁴ Autor pisał o tym już cztery lata temu: *Podziękujmy Amerykanom*, „Polska the Times”, 11 czerwca 2008.

¹⁶⁵ H. Clinton, *America's Pacific Century*, Foreign Policy, listopad 2011, http://www.foreign-policy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century (dostęp: 5 czerwca 2012).

wszystkim realizmem. Zamiast złudnych marzeń o idealnych sojuszach, opartych na „dawaniu dobrego przykładu”, trzeba po prostu w trudzie budować realne systemy bezpieczeństwa, bazujące na wspólnocie interesów, bowiem trwały międzynarodowy system bezpieczeństwa można zbudować tylko na tym fundamencie wspólnych interesów; w godzinach próby sama wspólnota wartości okazuje się niewystarczająca. To podstawowa lekcja dla bezpieczeństwa, jaką można wyciągnąć z ostatnich kryzysów międzynarodowych.

Nie ulega wątpliwości, że strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego podlega dziś niezwykle dynamicznym zmianom. Następuje przyspieszona deregulacja systemu ustanowionego po II wojnie światowej i w erze zimnej wojny (rozwój ONZ, NATO i OBWE). Względna stabilizacja wypierana jest przez niestabilność. Chwieją się fundamenty gospodarcze bezpieczeństwa (kryzys finansowy). Nabierają znaczenia nowe wyzwania i zagrożenia (terroryzm globalny, zagrożenia cybernetyczne i asymetryzacja bezpieczeństwa nuklearnego). Mówiąc krótko: rośnie niepewność i nasilają się ryzyka.

W tych warunkach pojawia się naturalny strategiczny odruch obronny: zamykanie się w skorupie własnych obaw. Poszczególne państwa patrzą głównie „pod swoje nogi”, aby się nie potknąć na ryzykach. Patrzenie daleko, poza horyzont taktyczny i polityczny, nikogo nie interesuje. To oczywiście krótkowzroczne, ale niestety realne podejście. W odniesieniu do spraw szerszych, ogólniejszych, zewnętrznych możemy czasami zauważyć tendencję do chowania głowy w piasek. Nic zatem dziwnego, że dziś jednym z głównych problemów staje się malejący poziom zaufania między państwami. Przekłada się to na osłabienie organizacji międzynarodowych, których fundamentem jest właśnie zaufanie. Grozi to renacjonalizacją polityk bezpieczeństwa poszczególnych krajów.

Jeżeli zatem istotą przyczyn kłopotów z bezpieczeństwem we współczesnych warunkach jest niepewność, która potęguje ryzyka, to istotą strategicznego lekarstwa na te kłopoty musi być usuwanie niepewności i przez to redukcja ryzyka. Aby radzić sobie w warunkach niepewności trzeba mieć twarde punkty oparcia. Zwykle, idealistyczne odwoływanie się do potrzeby szlachetnego zaufania jako wartości samej w sobie może nie wystarczyć.

Gdy idzie o bezpieczeństwo, wszyscy zwracają się w stronę twardych, realnych, konkretnych interesów. W budowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego trzeba więc szukać czegoś więcej niż tylko wspólnych wartości, które w godzinach próby okazują się niewystarczające. Trzeba poszukiwać wspólnych interesów dla wszystkich członków danej zbiorowości i identyfikować je. Nie można obrażać się, że ktoś ma swoje interesy, w tym także, że różnią się one od naszych. To coś zupełnie naturalnego. Trzeba natomiast identyfikować obszary współpracy, wokół czego można jednoczyć wysiłki. Trzeba znaleźć katalog interesów wspólnych, jednakowych dla wszystkich członków wspólnoty. Ustanowiona i przyjęta na tym fundamencie stra-

tegia wspólnoty interesów – to najlepsza, jedyna realna i potencjalnie skuteczna, strategia na niepewne, ryzykowne czasy.

Jak taką strategię realizować? Najogólniej, można wyróżnić trzy sposoby realizacji takiej strategii. Autor określiłby je koncepcjami budowania bezpieczeństwa: wspólnotowego, sojuszniczego i partnerskiego. Kryterium wyróżniającym jest tu moc więzi strategicznych istniejąca między państwami: od luźnego, często doraźnego, partnerstwa, przez mocne, zawczasu zorganizowane sojusze, aż do w pełni zintegrowanej wspólnoty politycznej wielu państw.

Najsilniejszą koncepcją, dającą najwięcej pewności i wzajemnej gwarancji, jest zintegrowane bezpieczeństwo wspólnotowe. Jego budowanie – to zmierzanie do zorganizowania wspólnego, zintegrowanego systemu bezpieczeństwa. Dzisiaj w Europie taką szansę stwarza rozwijanie wspólnoty obronnej w ramach konsekwentnej, pogłębionej integracji Unii Europejskiej. Oczywiście jest to szansa, do której wykorzystania potrzebny jest o wiele większy wysiłek woli, koncepcji i organizacji niż prezentowany przez państwa UE dotychczas. Obecnie jest to niestety wizja wciąż bardzo odległa.

Umacnianie bezpieczeństwa sojuszniczego – to przede wszystkim umacnianie Sojuszu Północnoatlantyckiego. Nie wolno zagubić jego podstawowej wartości, jaką jest więź transatlantycka. Współdziałanie Europy z Ameryką było i musi pozostać ważnym fundamentem bezpieczeństwa. Sojusz musi też utrzymać przede wszystkim swoją fundamentalną misję, jaką jest kolektywna obrona jego członków. Wszystkie inne funkcje, także potrzebne, muszą jednak być pochodną jego misji podstawowej – mogą ją uzupełniać, ale nie zastępować ani też redukować.

Tworzenie bezpieczeństwa partnerskiego z kolei – to dążenie do zbudowania strategicznej sieci różnych podmiotów współpracujących na zasadach partnerstwa: organizacji międzynarodowych, państw oraz podmiotów pozapaństwowych. Dobrym forum do myślenia o takim bezpieczeństwie i organizowania go w najszerszym możliwym obszarze mogłaby być Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Mogłaby być – bo dziś jest ona zupełnie sparaliżowana w kwestii bezpieczeństwa. Być może takie prace mogłyby ożywić podupadającą dzisiaj, a jakże przecież zasłużoną dla bezpieczeństwa międzynarodowego organizację.

Jeśli chce się zmierzać do poprawy bezpieczeństwa w Europie, usuwać niepewność i redukować ryzyka, to każda z powyższych trzech koncepcji (wspólnotowa, sojusznicza i partnerska) może być w tym pomocna. Warto je wszystkie realizować. Nie są bowiem konkurencyjne, a raczej komplementarne: wzajemnie się uzupełniają i w jakimś stopniu warunkują.

Oczywiście są między nimi pewne istotne różnice. Bezpieczeństwo partnerskie może być najbardziej powszechne, ale jednocześnie charakteryzuje się stosunkowo najmniejszym stopniem pewności. Bezpieczeństwo sojusznicze daje dużo większe

gwarancje i poczucie pewności, ale z natury jest bardziej ograniczone podmiotowo. Najsilniejsze jest naturalnie bezpieczeństwo wspólnotowe, jednolite dla wszystkich członków dobrowolnie stworzonej wspólnoty. Stąd autor chciałby szczególnie podkreślić konieczność wykorzystania szansy zbudowania mocnego bezpieczeństwa w Europie, jaką daje Unia Europejska, choć dzisiaj UE jest w kłopotach, a sprawy bezpieczeństwa schodzą niestety na plan dalszy. Gra pozorów, jaką są próby zajmowania się drobnymi, szczegółowymi kwestiami Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, nie ma większego sensu. Kłopoty z bezpieczeństwem w ramach UE nie leżą w drobnych, indywidualnie nawet ważnych konkretach. One wynikają z braku jednolitego pojmowania fundamentów strategicznych i w konsekwencji – braku wspólnej wizji strategicznej. A taka racjonalna i skuteczna wizja nie jest możliwa bez zdefiniowania w pierwszej kolejności wspólnoty interesów strategicznych wszystkich członków. Dopóki Unia takiego wspólnotowego katalogu (wiązki) interesów strategicznych nie ustali, będzie dreptać w miejscu, bez żadnego wspólnego pożytku.

W związku z tym wydaje się zasadne, co autor już od dłuższego czasu proponował, uruchomienie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa UE, który rozpocząłby się od identyfikacji wspólnych interesów członków UE i doprowadził do przyjęcia nowej, racjonalnej i realnej, a nie tylko papierowej, strategii bezpieczeństwa europejskiego. Na ostatniej Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium prezydent Polski Bronisław Komorowski wskazał na konieczność uruchomienia prac nad taką właśnie nową strategią bezpieczeństwa UE. Stworzyłaby ona podstawę do dalszego organizowania się Unii we wspólnotę bezpieczeństwa. Taka wspólnota zaś mogłaby być mocnym ogniwem szerszego, kooperatywnego systemu bezpieczeństwa, a mówiąc precyzyjniej: kooperatywnej sieci bezpieczeństwa w całej przestrzeni euroatlantycznej, którą wszyscy powinni starać się współtworzyć.

Tylko tak można budować i uzyskać realną i bardzo pożądaną solidarność, sporność, a nawet jedność sojuszniczą. Można je zbudować tylko na fundamencie realnych interesów poszczególnych podmiotów NATO i UE, przyjmując do wiadomości, że są one różne i często sprzeczne, oraz starając się znaleźć wśród nich te, które są wspólne (zbieżne, podobne). Nie ulega wątpliwości, że dla Polski sojusznicza solidarność, czyli wspólne działanie w obliczu zagrożeń, jest niezmiernie ważna. Ale prawdziwej solidarności w dziedzinie bezpieczeństwa nie da się uzyskać wyłącznie poprzez szlachetne gesty, wezwania, przypomnienia o wspólnych wartościach lub nawet przez własne wspaniałomyślne przykłady. Jeśli nie ma być ona „balonem złudnych nadziei”, który pęknie przy pierwszym zderzeniu z konkretnymi zagrożeniami, warto o niej nie tylko myśleć hasłowo w kategoriach wartości, ale przede wszystkim realistycznie ją budować w toku strategicznego ucierania się różnych interesów, celów, koncepcji i możliwości poszczególnych partnerów i sojuszników. Realia są lepszym od idei budulcem bezpieczeństwa.

Podsumowanie

Ostatnie dwudziestolecie polskiej państwowości jest okresem niezwykle bogatym w doświadczenia strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Polska potrafiła – choć nie bez trudów i kłopotów – wybić się na samodzielność strategiczną po okresie ubezwłasnowolnienia w warunkach członkostwa w Układzie Warszawskim. Zdołała pomyślnie osiągnąć najważniejszy cel, jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa, i teraz jest w trakcie zdobywania odpowiadającej jej interesom i możliwościom pozycji w NATO i Unii Europejskiej. 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.

9 Kwiecień–czerwiec 2014 r.¹⁶⁶ 25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa

Lata dziewięćdziesiąte XX w. były okresem radykalnych zmian w Europie Środkowej i Wschodniej. Po ponad czterech dekadach zależności blokowej, Polska zdołała wybić się na samodzielność w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Kolejne lata, to okres budowania pełni polskiej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa (NATO i UE). Ogrom zmian jaki się dokonał w tym czasie zaowocował ewolucją narodowej kultury strategicznej i swoistym renesansem myślenia o sprawach bezpieczeństwa. Centralnym punktem tych przemian stało się kryterium interesu narodowego. Teraz czas na kolejny krok – etap utrwalania zdobytej wiedzy strategicznej i doskonalenia sposobów jej zastosowań w praktyce. Dobrą okazję ku temu stwarza nowelizacja obecnie obowiązującej strategii bezpieczeństwa.

Ostatnie dwudziestopięciolecie polskiej państwowości jest okresem niezwykle bogatym w różnego rodzaju doświadczenia strategiczne, w tym zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa narodowego. Potrafilismy – choć nie bez trudów i kłopotów – wybić się na samodzielność strategiczną po okresie ubezwłasnowolnienia w warunkach

¹⁶⁶ „Bezpieczeństwo Narodowe” nr II – 2014/30, s. 41–30, (współautor: A. Brzozowski).

członkostwa w Układzie Warszawskim¹⁶⁷. Zdołaliśmy też pomyślnie osiągnąć najważniejszy cel, jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa i teraz jesteśmy w trakcie umacniania odpowiadającej naszym interesom i możliwościom pozycji w NATO i UE¹⁶⁸.

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 r. oraz Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa a także Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 1992 r. Kilka lat później formuła dokumentów strategicznych dotyczących spraw bezpieczeństwa i obronności państwa uległa zmianie, także ich jawność. W 2000 r. została opublikowana pierwsza w historii Polski Strategia Bezpieczeństwa RP, a jej sektorowe rozwinięcie w kwestiach obrony narodowej stanowiła Strategia Obronności RP.

Niemniej jednak, bardzo szybko pojawiły się pierwsze przesłanki mówiące o potrzebie zrewidowania niedawno co ustanowionych ram strategicznych. Rozszerzało się i przeobrażało samo NATO, które rozwijało jednocześnie współpracę z naszymi wschodnimi sąsiadami – Rosją, a także Ukrainą. Istotne wnioski dla bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego wynikały również z wydarzeń 11 września 2001 r. oraz konfliktów afgańskiego i irackiego. Nowy kontekst dla polskiej polityki stworzyła perspektywa rychłego członkostwa w Unii Europejskiej. Skutkiem tego, w 2003 r. opublikowano nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Asumpt do podjęcia prac nad jej nowelizacją dała w znacznie mierze potrzeba zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa (w tym wzrost znaczenia problematyki bezpieczeństwa pozamilitarnego) oraz nowe elementy w warunkach bezpieczeństwa (w tym cyberzagrożenia oraz trwające operacje w Afganistanie i Iraku). Przyjęcie dokumentu odpowiadającego tym nowym założeniom strategicznym oraz warunkom bezpieczeństwa nastąpiło w 2007 r.

Nie ulega wątpliwości, że każda z przywołanych powyżej strategii miała swój istotny wkład w rozwój narodowej kultury i myśli strategicznej. Każda z nich miała również, a może przede wszystkim, swój wkład w kształtowanie wizji bezpieczeństwa narodowego zarówno w warunkach członkostwa Polski w NATO, jak i w warunkach zdobywania przez nasz kraj podmiotowości strategicznej w systemach sojuszniczego i wspólnotowego bezpieczeństwa, a obecnie – utrwalania i rozbudowy tej podmiotowości w przestrzeni euroatlantyckiej.

¹⁶⁷ Patrz szerzej: S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 21, Warszawa 2012.

¹⁶⁸ Patrz szerzej: S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 22, Warszawa 2012.

Obecnie stoimy u progu kolejnych przewartościowań w tej materii, w większości zainicjowanych wnioskami i rekomendacjami Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (2010–2012) oraz ogłoszoną w 2013 r. przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego doktryną zwrotu strategicznego w sprawach bezpieczeństwa narodowego¹⁶⁹.

W tym kontekście wartościowym zabiegiem poznawczym, mogącym dostarczyć wielu użytecznych wniosków i rekomendacji do opracowania założeń nowej koncepcji bezpieczeństwa, byłaby analiza strategii bezpieczeństwa z lat 2000, 2003 i 2007, przeprowadzona pod kątem procesu opracowania, zatwierdzenia i publikacji tych dokumentów. Do nakreślenia struktury tej analizy zasadne jest wykorzystanie trzech wymiarów strategii¹⁷⁰, odnoszących się do:

- 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?*

Należy dodać, że treści poszczególnych strategii będą poddane badaniom pod kątem wypełnienia 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 (koncepcja) osiągania przyjętych celów w istniejących warunkach?
- Jakie siły i środki (zasoby) należy wydzielić dla realizacji ustalonej koncepcji?

Niniejszy artykuł jest próbą syntetycznej odpowiedzi na wszystkie powyższe pytania. Natomiast ich zwieńczenie stanowi zbiór wniosków i rekomendacji do nowelizacji obowiązującej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r.

¹⁶⁹ Należy dodać, że w listopadzie 2013 r. prace nad wstępnym projektem nowej strategii bezpieczeństwa narodowego zakończył zespół międzyresortowy powołany we wrześniu 2013 r. przez prezesa Rady Ministrów. Patrz: 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 dnia 6 września 2013 r., poz. 719).

¹⁷⁰ Patrz szerzej: B. De Wit, R. Meyer, *Synteza strategii*, PWE, Warszawa 2007.

Strategia Bezpieczeństwa w warunkach członkostwa Polski w NATO

Realne prace nad strategią bezpieczeństwa w warunkach członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim rozpoczęte zostały w 1997 r., z chwilą uruchomienia procesu akcesyjnego¹⁷¹. Prowadzone były równoległe z udziałem w pracach nad nową koncepcją strategiczną NATO¹⁷². Takie rozpoczęcie prac koncepcyjnych dawało szansę ich dokładnego i wszechstronnego przeprowadzenia, wykorzystania zarówno środowisk eksperckich¹⁷³, jak i zorganizowania porządnej debaty publicznej – z takim wyliczeniem, aby nową strategię wprowadzić w życie natychmiast po wstąpieniu do NATO. Niestety, ta szansa nie została wykorzystana. Nowa strategia bezpieczeństwa i następnie strategia obronności zostały przyjęte i wprowadzone w życie dopiero około rok po tym, jak Polska stała się członkiem NATO¹⁷⁴. Przez ten czas – od marca 1999 r. Polska jako członek sojuszu obronnego miała koncepcję strategiczną opracowaną dla warunków samodzielności strategicznej.

Pod tym względem nie zdaliśmy egzaminu na starcie naszego członkostwa w NATO. Nie zdaliśmy go 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, wtedy, na jej podstawie, będzie można opracować własną strategię. Była to jednakże przesłanka z gruntu błędna.

Zasadała 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 *consensusu*, wspólna strategia sojusznicza. Czekanie zatem z określeniem własnej strategii narodowej na przyjęcie strategii sojuszniczej było błędem wynikającym z naszej niedojrzałości

¹⁷¹ 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. Również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998.

¹⁷² Patrz szerzej: S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (Spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998. Również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998.

¹⁷³ Na uwagę zasługują zwłaszcza prace badawcze zlecone przez Departament Systemu Obronnego MON i prowadzone przez zespół naukowy Akademii Obrony Narodowej pod kierownictwem gen. dyw. prof. dra hab. Bolesława Balcerowicza (temat badawczy „KAPPA” – *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*).

¹⁷⁴ Strategię obronności przyjęła Rada Ministrów 23 maja 2000 r., po uprzednim przyjęciu strategii bezpieczeństwa 4 stycznia 2000 r.

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 r. zdecydowano się na przyjęcie dwóch odrębnych dokumentów Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej i Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej po upadku pierwotnej propozycji, aby opracować i przyjąć jeden dokument państwowy, traktujący w sposób zintegrowany o strategii bezpieczeństwa i obronności, który byłby uzgodniony między Radą Ministrów i prezydentem RP oraz ostatecznie przyjęty przez parlament¹⁷⁵. Podstawowy zarzut formalny, jaki był niejednokrotnie potem podnoszony wobec obydwu przyjętych dokumentów, to ten, że mają one wyłącznie rządowy charakter, jako przyjęte bez udziału Prezydenta RP i parlamentu. Nie wykorzystana została szansa, aby nadać tym dokumentom rangę ogólnopaństwową, a tym samym podnieść wyraźnie ich znaczenie i moc sprawczą.

Strategia z 2000 r. koncentruje 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. Niestety, z góry zrezygnowano z zajmowania się innymi dziedzinami bezpieczeństwa narodowego.

Podstawy polskiej polityki bezpieczeństwa

Dokument na samym początku ustanawiał strategiczne cele polskiej polityki bezpieczeństwa, zaliczając do nich¹⁷⁶:

- 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 dla wszechstronnego i stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, dobrobytu jego obywateli, a także dla zachowania dziedzictwa narodowego i rozwoju narodowej tożsamości,

¹⁷⁵ Zob. S. Koziej: *Tezy i komentarze do prac...*, *op.cit.*

¹⁷⁶ Patrz szerzej: *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r., pkt 1.1.1–1.1.4.

- 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 polskiej polityki bezpieczeństwa¹⁷⁷:

- 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;
- 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.

Ocena środowiska bezpieczeństwa

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”¹⁷⁸. Zdanie to *de facto* „rozbrajało” dalsze prace strategiczne i dawało argument na rzecz ograniczenia nakładów na obronność. Słusznie przy tym podkreśla się, że członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim zmniejszyło groźbę agresji wobec naszego kraju przede wszystkim przez zwielokrotnienie czynnika odstraszenia. Eksponuje się, że wyraźnie zmienia się charakter zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa państw europejskich, w tym Polski. Zmniejszeniu 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 także: 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

¹⁷⁷ *Ibidem*, pkt 1.2.1–1.2.5.

¹⁷⁸ *Ibidem*, pkt 2.1.

i przestępczość zorganizowaną oraz aktywność obcych służb specjalnych i sprawy ochrony informacji.

Płaszczyzny aktywności i instrumenty realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa

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 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 międzynarodowej niż dyktatury przeżywające trudności gospodarcze, dlatego też wszelkie wysiłki mające na celu budowę demokratycznych systemów władzy, społeczeństw obywatelskich i wydajnych systemów gospodarczych są działaniami służącymi umocnieniu bezpieczeństwa Polski. Z tego też powodu Polska dzieli się swoimi doświadczeniami z transformacji ustrojowej z innymi państwami.

Jednym z głównych instrumentów realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa jest *dyplomacja*. Strategia zwracała uwagę, że Polska wnosi istotny wkład w rozwiązywanie problemów globalnych, jak również problemów dotyczących naszego regionu i bezpośredniego otoczenia. W centrum naszych starań znajdują się prace prowadzone w ramach NATO, Unii Europejskiej i OBWE nad budową europejskiego systemu bezpieczeństwa kooperatywnego oraz utrwalania istniejących reżimów kontroli zbrojeń. Zakładano także zwiększenie uczestnictwa w rozwijaniu i umacnianiu reżimów nieprolifracji broni oraz rozbrojenia w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Strategia wskazywała, że nasz udział w systemie *kontroli eksportu* będzie służyć rozwijaniu strefy bezpieczeństwa międzynarodowego przez nadzór i kontrolę nad transferami technologii służących do budowy broni masowego rażenia, lub tymi które mają istotny wpływ na destabilizującą akumulację broni w niektórych regionach. Zakładano przy tym, że udział w tych pracach nie może jednak utrudniać realizacji interesów gospodarczych RP związanych z rozwojem handlu i produkcji przemysłowej.

Ważną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa państwa odgrywają *służby specjalne*. Zgodnie ze strategią bezpieczeństwa na treść ich działania składa się zwłaszcza pozyskiwanie i ocenianie informacji na temat rozwoju międzynarodowych stosunków politycznych i ekonomicznych w zakresie istotnym dla bezpieczeństwa i interesów Polski oraz przekazywanie ich uprawnionym instytucjom i urzędom

państwowym realizującym zadania w tym zakresie. W obszarze odpowiedzialności za funkcjonowanie strategicznych elementów infrastruktury gospodarczo-obronnej, służby specjalne realizują przedsięwzięcia związane z kontrwywiadowczą ochroną kraju, w tym o charakterze profilaktycznym. Jednym z ich istotnych zadań było zabezpieczanie informacji stanowiących tajemnicę państwową, w tym wydawanie certyfikatów dopuszczających do tych informacji.

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. Przy inicjowaniu i organizowaniu działań mających na celu zapobieganie przestępstwom i zjawiskom kryminogennym, w tym o charakterze transgranicznym, polska policja współdziała zarówno z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi RP, jak i z policjami innych państw i ich organizacjami międzynarodowymi. 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 Europejską¹⁷⁹. NATO uznano za główny czynnik stabilności polityczno-wojskowej na kontynencie europejskim. Dla Polski stanowi on 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. Przy czym priorytetem Polski jest zachowanie przez Sojusz Północnoatlantycki zdolności do wypełniania jego funkcji jako skutecznej organizacji obrony zbiorowej i zapewnienie niezawodnej solidarności sojuszniczej. Polska pragnie odgrywać znaczącą – odpowiednią do swojego potencjału i potrzeb – rolę w kształtowaniu i realizacji strategii polityczno-obronnej Sojuszu. Ze względu na swoje położenie, Polska jest żywotnie zainteresowana konstruktywnym rozwojem stosunków Sojuszu z państwami Europy Wschodniej, w tym z Rosją i Ukrainą. Jednocześnie zwracano uwagę na to, że Polska konsekwentnie popiera proces rozszerzenia NATO, nieodmiennie opowiadając się za suwerennym prawem każdego państwa do wyboru sojuszników.

Za drugi międzynarodowy filar bezpieczeństwa Polski uznano *integrację z Unią Europejską*. Z punktu widzenia długofalowych interesów RP uczestnictwo w systemie współdziałania Unii Europejskiej z NATO jest tak samo ważne, jak uczestnictwo w samym Sojuszu Północnoatlantyckim. Dlatego też podkreślono, że uzyskanie na korzystnych warunkach członkostwa w Unii Europejskiej oraz integracja z nią

¹⁷⁹ *Ibidem*, pkt 3.2.

stanowić będą zasadniczy priorytet polskiej strategii bezpieczeństwa w najbliższych latach. Polska jest żywotnie zainteresowana tworzeniem europejskich zdolności w zakresie reagowania kryzysowego i będzie dążyć do uzyskania w nich udziału odpowiedniego do naszego narodowego potencjału.

Aktywne zaangażowanie w procesy bezpieczeństwa międzynarodowego to drugi – obok integrowania się ze strukturami NATO i Unii Europejskiej – obszar aktywności międzynarodowej Polski na rzecz swego bezpieczeństwa¹⁸⁰. W tym kontekście strategia wymieniała działania ONZ, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz proces kontroli zbrojeń. Podkreślono, że Polska będzie zabiegać o rzeczywiste wzmocnienie zdolności Rady Bezpieczeństwa ONZ do ponoszenia – zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych – głównej odpowiedzialności za zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Zaznaczono także, że Polska będzie nadal gotowa wносить znaczący wkład w międzynarodowe operacje pokojowe, w tym pod egidą ONZ. Polska będzie sprzyjać także wzmocnianiu zdolności OBWE do skutecznego działania, zwłaszcza na polu dyplomacji prewencyjnej, zapobiegania konfliktom, opanowywania kryzysów i odbudowy pokonfliktowej, rozwijania tzw. miękkich gwarancji i środków bezpieczeństwa oraz budowy instytucji demokratycznych i rozwoju społeczeństw obywatelskich. I wreszcie, Polska będzie dbać o prawidłowe funkcjonowanie reżimów kontroli zbrojeń i budowy zaufania na kontynencie europejskim, w tym zwłaszcza Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie (CFE), Dokumentu Wiedeńskiego o Środkach Budowy Zaufania i Bezpieczeństwa (CSBMs) oraz Traktatu o Otwartych Przewodach, a także o umacnianie reżimu nieprolifracji broni masowego rażenia i kontroli zbrojeń w układzie globalnym.

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 pozaeuropejskimi¹⁸¹.

Podstawy Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej

W końcowym rozdziale określone zostały podstawy strategii obronności, jako jednej z jej głównych części, stwarzając bazę wyjściową 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 wojny.

¹⁸⁰ *Ibidem*, pkt 3.3.

¹⁸¹ *Ibidem*, pkt 3.4.

Konkludując, strategię bezpieczeństwa oraz obronności z 2000 r. w fundamentalnych ustaleniach strategicznych zachowują swą aktualność nawet do dziś. Natomiast niektóre z bardziej szczegółowych założeń musiano poddać modyfikacji w ramach strategii bezpieczeństwa z 2003 i 2007 r.

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

Inicjatywa opracowania nowej strategii bezpieczeństwa początkowo pojawiła się w Ministerstwie Obrony Narodowej (zgłosił ją ówczesny Departament Systemu Obronnego)¹⁸², ale niestety nie została ona oficjalnie skierowana do prac rządowych. Na szczęście podjęło ją Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W 2002 r. na wiosek MSZ prezes Rady Ministrów powołał zespół, którego praca zaowocowała ostatecznie dokumentem zatwierdzonym przez prezydenta RP we wrześniu 2003 r.

Ocenę tej strategii wypada rozpocząć od stwierdzenia, że w sensie formalnym miała ona o wiele silniejszą moc oddziaływania niż dokumenty dotychczasowe. Tante były wyłącznie dokumentami rządowymi. Nie przedłożono ich do akceptacji prezydentowi, co było niewątpliwie zupełnie niepotrzebnym antyprezydenckim gestem ówczesnego rządu. Co prawda prawo wówczas tego nie wymagało, ale logika podpowiadała, by nie pomijać prezydenta w ustalaniu strategii bezpieczeństwa i obronności. Znowelizowana wówczas ustawa o powszechnym obowiązku obrony jasno określiła kompetencje rządu i prezydenta w tym zakresie: rząd przygotowuje strategię, prezydent ją zatwierdza. Przyjęcie strategii w 2003 r. było praktycznym zastosowaniem tej regulacji prawnej.

Silę 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 krotką 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

¹⁸² Patrz szerzej: S. Koziej: *Improwizacja nie wystarczy* „Polska Zbrojna”, 24 października 2001, oraz *Przegląd strategiczny* „Polska Zbrojna”, 9 grudnia 2001.

w istocie większe znaczenie, niż formalne zatwierdzenie dokumentu przez władze państwowe.

Przechodząc do oceny treści strategii należy przede wszystkim podkreślić jej walor merytoryczny – jakim jest podjęcie próby zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego. Strategia traktowała bezpieczeństwo narodowe jako kategorię obejmującą wszystkie aspekty i dziedziny bezpieczeństwa państwa: zewnętrzne i wewnętrzne, wojskowe i cywilne. Była to właściwa odpowiedź na zmiany, jakie zaszły w środowisku bezpieczeństwa w ostatnich latach. Zacieranie się ostrych granic i przenikanie się różnych zjawisk w sferze bezpieczeństwa – to niewątpliwie najbardziej charakterystyczna jego cecha¹⁸³.

Generalnie rzecz biorąc omawiana strategia odnosi się do przywołanego na wstępie cyklu strategicznego, aczkolwiek w sposób mało czytelny. Przede wszystkim można mieć spore zastrzeżenia co do sposobu przedstawienia tej problematyki. Ponadto szkoda, że sam układ dokumentu nie odzwierciedla tej logicznej sekwencji problemów strategicznych.

Samoidentyfikacja strategiczna (interesy narodowe i cele strategiczne)

W tym kontekście warto zauważyć, że nie został wyodrębniony m.in. rozdział traktujący o interesach narodowych i strategicznych celach bezpieczeństwa Polski. Należy podkreślić, że w całej strategii w ogóle nie padają słowa „interesy narodowe”. Jest to o tyle dziwne, że właśnie interesy narodowe i potrzeba zapewnienia możliwości ich realizacji są najbardziej pierwotną przyczyną wszelkiego myślenia o bezpieczeństwie narodowym¹⁸⁴. Dlatego cała strategia jest niejako zawieszona w próżni. Nie wiadomo bardzo skąd ona się bierze, czemu ma służyć, na czym

¹⁸³ Ale na zapowiedziach się skończyło. W strategii w rzeczywistości takiego zintegrowanego podejścia nie ma. Jest ona zwykłym zestawieniem ujęć resortowych. Tymczasem *interagency operations*, działania międzyresortowe, czy raczej wieloresortowe – to dzisiaj podstawowy wymóg i cecha działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa. Więcej na ten temat zob. *Beyond Goldwater-Nichols: U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton 2005.

¹⁸⁴ Jak słusznie zauważa prof. Roman Kuźniar, *...mimo globalnej współzależności nie znajdujemy się wszyscy w tej samej łodzi ze względu na zagrożenia dla bezpieczeństwa. Zagrożenia związane są również z zasięgiem naszych interesów i charakterem prowadzonej przez nas polityki. Z tego powodu państwa mają różne interesy bezpieczeństwa: globalne, regionalne, czy lokalne.* To właśnie interesy narodowe stanowią podstawę do zdefiniowania celów strategicznych, które z kolei wyznaczają kierunki dalszych prac nad treścią strategii. W polskich warunkach interesy narodowe zdefiniowane są w zapisach Konstytucji RP, gdzie w art. 5 mówi się o podstawowych powinnościach państwa. Dotyczą człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli; dziedzictwo narodowe; ochrona środowiska. Te ogólne sformułowania konstytucyjne strategia winna przełożyć na cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa – innymi słowy powinna „zoperacjonalizować” interesy narodowe. Tego w tym dokumencie niestety nie ma. Zob. R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 306–307.

się opiera, jakie jest jej miejsce w całym systemie regulacji działań państwa. To niewątpliwie jej słaba strona¹⁸⁵.

Tymczasem strategia po prostu rozpoczyna się od razu od takiej oceny, zawartej w pierwszym rozdziale zatytułowanym „Nowe wyzwania”. Co prawda w tym rozdziale wspomina się na początku o podstawowych celach polityki bezpieczeństwa naszego państwa (ale nie strategii bezpieczeństwa, a to przecież zasadniczo różne kategorie), wskazując, że są one niezmiennie związane z ochroną suwerenności i niezawisłości Rzeczypospolitej, 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 sojusznicznych, a także obronie i promowaniu interesów państwa polskiego.

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.

Ocena środowiska i warunków bezpieczeństwa

Analiza treści zapisów strategii traktujących o ocenie środowiska bezpieczeństwa Polski na progu XXI w. pozwala stwierdzić, że najpełniejszy wyraz znalazła w niej ocena zewnętrznych warunków bezpieczeństwa naszego kraju. Wypunktowane zostały wszystkie najnowsze tendencje w kształtowaniu się współczesnych wyzwań i zagrożeń¹⁸⁶: terroryzm międzynarodowy, proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, zorganizowana przestępczość, zagrożenia informacyjne, ekonomiczne, ekologiczne, demograficzne. Zwrócono 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.

¹⁸⁵ 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 wskazać stanowić punkt odniesienia i kryterium dokonywania w następnej kolejności oceny warunków bezpieczeństwa.

¹⁸⁶ Zob. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 lipca 2003 r., a zatwierdzona przez Prezydenta RP w dniu 8 września 2003 r., pkt I.

Pominięte zostały dwie grupy ważnych, w moim przekonaniu, zagadnień. Można je ulokować na dwóch przeciwległych brzegach owej „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 jego 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 zbyć je frazą, że ich „znaczenie się zmniejsza”¹⁸⁷.

Innym poważnym zastrzeżeniem do części ocenowej strategii jest zupełne 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.

Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa narodowego

Jak już mówiliśmy, 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. Stanowią one powinny w przyszłości bezpośrednią podstawę do opracowania strategii dziedzinowych (działowych, sektorowych). W omawianym dokumencie problematyka ta ujęta jest w trzech pozostałych rozdziałach: „Założenia ogólne”, „Zadania służb państwowych” i „Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa”.

Oceniając koncepcyjno-zadaniową część strategii warto podkreślić stwierdzenie mówiące, że skuteczność strategii zależy od harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji, zgodnie z uprawnieniami i zadaniami konstytucyjnymi i ustawowymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że aby mówić o takiej harmonizacji, konieczne jest ustanowienie pewnej spójnej i jednolitej

¹⁸⁷ *Ibidem*, pkt I.

myśli przewodniej działania całego państwa (zawierającej m.in. generalne zasady strategiczne, kierunki i obszary lub etapy skupienia głównego wysiłku, priorytety rozwojowe). Niestety brak jest takiego całościowego, ogólnopaństwowego zamiaru i ukierunkowania. Zamiast tego w rozdziale traktującym o założeniach ogólnych od razu mówi się o problematyce poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, jak 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 całego 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 NATO oraz decyzjach sojuszniczych, w tym podjętych na szczycie w Pradze poprzedzającym wydanie strategii. Dużo miejsca poświęca się Unii Europejskiej, zwracając przy tym uwagę na konieczność właściwej współpracy z NATO, aby zapewnić komplementarność wysiłków tych dwóch organizacji. Polska zamierza także podejmować aktywne działania na rzecz umocnienia ONZ, odpowiednio wzmacniać swą aktywność w sprawach pozaeuropejskich oraz rozwijać regionalną współpracę dwustronną.

Zadania sił zbrojnych przedstawione są w o wiele mniej czytelny i uporządkowany sposób. Jest to raczej przypadkowy zbiór kilku luźnych myśli na temat wojska, niż przemyślany, logiczny zestaw zadań strategicznych sił zbrojnych, mający ukierunkować przyszłe prace nad strategią wojskową. Dziwić musi kompletne zignorowanie dorobku teorii strategii na ten temat. 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). Treść zadań sił zbrojnych oznaczała, że zaprzepaszczone wówczas okazję, aby podjąć decyzję państwową o docelowym zmierzaniu do modelu armii zawodowej.

Analizowana strategia sformułowała 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.

Sily i środki (system bezpieczeństwa narodowego)

Po sprecyzowaniu koncepcji strategicznej, w tym zadań dziedzinowych, należałoby określić siły i środki (zasoby) zaangażowane do ich realizacji, czyli ustanowić system bezpieczeństwa narodowego. Omawiana strategia w ogóle nie wyodrębniła

takiej problematyki, nie próbuje nawet naszkicować zarysu zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. To jest chyba najpoważniejsza słabość tej strategii. Nie chodzi przy tym oczywiście o unikanie samego terminu „system bezpieczeństwa narodowego”. To nie jest kwestia terminologiczna. 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 fragmentarycznie rozproszona niemal po całym tekście strategii. 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 tak 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.

Każdy system działania, w tym także system bezpieczeństwa, składa się z podsystemu kierowania i szeregu podsystemów wykonawczych. Rezygnacja z systemowego podejścia do bezpieczeństwa narodowego zaowocowała zupełnym pominięciem w strategii spraw zintegrowanego kierowania bezpieczeństwem narodowym. Tymczasem praktyka minionych i obecnych lat dowodzi niezbicie, że jest to najslabsze, najbardziej zdeorganizowane, a jednocześnie najbardziej newralgiczne i kluczowe 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, że niniejsza Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawą i punktem wyjścia do opracowania poszczególnych strategii sektorowych w dziedzinach mających podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Jej treść i realizacja będzie podlegać stałemu przeglądowi zgodnie z konstytucyjnymi zadaniami organów władzy państwowej. Będzie też zmieniana i uzupełniana w zależności od ewolucji uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego Polski. Poza tymi stwierdzeniami nic nie mówi się np. o wdrażaniu postanowień strategii w procesach zintegrowanego planowania i programowania w dziedzinie bezpieczeństwa (nawiasem mówiąc, to jest coś więcej niż tylko planowanie i programowanie obronne), nic nie mówi się o weryfikacji jej postanowień w toku gier strategicznych itp.

W podsumowaniu można stwierdzić, że Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2003 r. z jednej strony wychodziła naprzeciw wielu nowym tendencjom w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego, jakie zarysowały

się po 11 września 2001 r. Z tego powodu była oczywiście dokumentem bardzo potrzebnym i pożytecznym. Z drugiej strony miała jednak zbyt wiele słabości, aby nie wymagała pilnej potrzeby przystąpienia do prac nad jej nowelizacją. Z tego też względu uruchomiono prace nad nowym dokumentem strategicznym, które ostatecznie znalazły swój finał w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.

Strategia bezpieczeństwa narodowego w warunkach umacniania i rozbudowy podmiotowości strategicznej w euroatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa

Prace nad nową strategią uruchomione zostały w rządzie premiera Kazimierza Marcinkiewicza na początku 2006 r.¹⁸⁸. Powierzono je zespołowi międzyresortowemu pod kierownictwem wiceministra obrony narodowej. Strategię ostatecznie przyjęto na posiedzeniu Rady Ministrów rządu premiera Jarosława Kaczyńskiego w kwietniu 2007 r. Prezydent RP Lech Kaczyński zatwierdził ją w okresie „wakuum” międzyrządowego w listopadzie 2007 r., kiedy już nie było poprzedniego rządu, a nowy jeszcze nie został powołany. To nie była najlepsza decyzja. Stworzyła ona zupełnie niepotrzebnie poważny problem. Nowy rząd stanął przed dylematem. Czy utrzymać dotychczasową strategię i jednocześnie realizować swoje, nieco wszakże inne cele, niż miał poprzedni rząd? To oznaczałoby deprecjonowanie oficjalnego dokumentu strategicznego. Czy też przystąpić do pracy nad nowym projektem strategii, co nie najlepiej świadczyłoby o państwie polskim, które w krótkim czasie wydaje dwie strategie bezpieczeństwa narodowego. Obydwie decyzje byłyby niedobre. A wystarczyło po prostu, aby prezydent RP Lech Kaczyński poczekał kilka tygodni i skonsultował treść przygotowanej strategii z nowym rządem. Ostatecznie, założenia strategii nie były w pełni realizowane przez nowy rząd, a jej nowelizacja została zaplanowana na 2009 r. (opracowanie nowej strategii bezpieczeństwa przewidywał wstępny projekt rządowego Planu uporządkowania strategii rozwoju).

Przechodząc do scharakteryzowania treści strategii bezpieczeństwa z 2007 r. wypada rozpocząć od stwierdzenia we wstępie do tego dokumentu mówiącego, że jest ona wyrazem nowego podejścia do sprawy bezpieczeństwa narodowego. Jest wyrazem troski konstytucyjnych organów państwa o zapewnienie Polsce i Polakom bezpieczeństwa i jednocześnie określa formy narodowego wysiłku w tej dziedzinie.

¹⁸⁸ Współautor artykułu Stanisław Koziej, jako ówczesny wiceminister obrony narodowej, wystąpił z taką inicjatywą i konkretnym projektem decyzji rządowej zakładającej powierzenie tego zadania umocowanemu ponadresortowo pełnomocnikowi premiera do spraw strategii bezpieczeństwa narodowego. Niestety – takie rozwiązanie organizacyjne nie zostało przyjęte i zdecydowano się na postawienie tego zadania zespołowi międzyresortowemu pod kierownictwem wiceministra obrony narodowej.

Urzeczywistnienie zawartych w tym dokumencie kierunków działań jest obowiązkiem władz Rzeczypospolitej Polskiej i całego społeczeństwa.

Podkreśla się, że Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, skorelowana ze strategiami sojuszniczymi – Koncepcją Strategiczną NATO i Europejską Strategią Bezpieczeństwa – stanowi podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych, a w szczególności Polityczno-Strategicznego 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 zbrojnych. 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 dołu” (*top-down*), które funkcjonuje w strategicznym zarządzaniu bezpieczeństwem wielu państw.

Do niewątpliwie głównych zalet dokumentu z 2007 r. 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 omówionego wcześniej czteroskładnikowego cyklu strategicznego i całkowicie odróżnia analizowaną strategię bezpieczeństwa od tej z 2003 r. Poniżej przeanalizowane zostały słabe i mocne strony strategii w myśl powyższych punktów.

Interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa

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 rozwoju.

Wydaje się, że zakotwiczenie interesów narodowych w zapisach art. 5. ustawy zasadniczej jest jak najbardziej pożądane i zasadne. Ponadto, nie budzi 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 „zinventoryzowane” w trzech grupach¹⁸⁹:

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

Tęgo typu posegregowanie interesów można by było uznać za słuszne, gdyby ten zabieg porządkujący był zakończony dezagregacją interesów do postaci celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa (operacyjnych i preparacyjnych). Niestety, tak się 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 takie samo brzmienie jak interesy narodowe¹⁹⁰. Dodatkowo, we wprowadzeniu do katalogu celów strategicznych zerwane zostały więzy przedmiotowe (merytoryczne). Stwierdza się bowiem, że wytyczone w strategii bezpieczeństwa narodowego cele strategiczne wynikają zarówno z interesów bezpieczeństwa, jak i interesów rozwoju Polski. Względem istoty polityki i strategii bezpieczeństwa można to uznać za lekko niepoprawne metodologicznie i merytorycznie.

¹⁸⁹ Zob. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 9 kwietnia 2007 r., a zatwierdzona przez Prezydenta RP w dniu 13 listopada 2007 r., pkt 11–13.

¹⁹⁰ 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, moim 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”. Zob. P. Pilas, *Czy należy nowelizować strategię bezpieczeństwa narodowego?*, <http://www.psz.pl/tekst-18163/Pawel-Pilas-Czy-nalezynowelizowaa-strategie-bezpieczenstwa-narodowego> (dostęp: 20.04.2014).

Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego (środowisko bezpieczeństwa)

W części dotyczącej oceny środowiska strategicznego dokument opisuje wielowarstwowe problemy mające bezpośredni i pośredni wpływ na bezpieczeństwo Polski. Słusznie stwierdza się, że oddziałują na nie przede wszystkim procesy i zjawiska w otoczeniu naszego państwa – w regionie, w Europie i w ramach wspólnoty euroatlantyckiej.

W dokumencie pojawia się też pewne *novum* w stosunku do strategii z 2000 r. i 2003 r., mianowicie wyróżnienie części poświęconej szansom dla bezpieczeństwa Polski. To bez wątpienia nowa jakość w myśleniu strategicznym, gdy mówimy o tego typu dokumentach koncepcyjnych. Można tylko żałować, że nie podjęto próby opisanego jeszcze jednego istotnego składnika warunków bezpieczeństwa tj. ryzyk. Ryzyk i ich oceny z perspektywy podejmowanych przez Polskę działań w sferze bezpieczeństwa.

Innym mankamentem strategii jest 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. Wskutek tego, wykład warunków realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa jest nierówny i mało czytelny.

Koncepcja bezpieczeństwa narodowego

Wśród słabości strategii zwraca uwagę, po pierwsze, brak generalnej myśli przewodniej w części koncepcyjnej. Niemal od razu przechodzi się do formułowania zadań w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa. Podział na owe dziedziny budzi także pewne zastrzeżenia (bezpieczeństwo: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, informacyjne i telekomunikacyjne)¹⁹¹. Brak czytelnego kryterium powoduje, że nie są do końca jasne relacje między tymi dziedzinami. Nie da się wyrażać nie 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 czterech podstawowych dziedzin tego bezpieczeństwa, tj.: obronności (obrony narodowej), ochronnej (bezpieczeństwa cywilnego, niemilitarnego) oraz bezpieczeństwa społecznego i bez-

¹⁹¹ Patrz szerzej: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego..., *op.cit.*, pkt 40–82.

pieczeństwa 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.

System bezpieczeństwa narodowego

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 części trzeciej. Tutaj powinny być zawarte zadania rozwoju, doskonalenia, szkolenia, transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego, a nie zadania operacyjne jego ogniw, które są treścią części trzeciej (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 rozdziału 3 i 4 ma swoje uzasadnienie. Przede wszystkim kryje się ono w samym pojęciu strategii. Nie można bowiem zapominać, że strategia jest swoistą 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 generalnych sposobów tego działania¹⁹². Oznacza to, że strategia jest właściwa działaniu zorganizowanemu, które jest urzeczywistniane przez wyznaczenie celu, ocenę warunków jego osiągnięcia, określenie sposobów działania, przygotowanie środków, realizację zadań oraz kontrolę wyników działania¹⁹³. W sferze bezpieczeństwa narodowego odpowiada temu cykl strategiczny, a w jego ramach między innymi działania strategiczne państwa¹⁹⁴ oraz przygotowania strategiczne państwa¹⁹⁵.

¹⁹² Tę naturę strategii Bernard Brodie ujął zwięźle w słowach: „Ponad wszystko, teoria strategii jest teorią działania”. Zob. B. Brodie, *War and Politics*, Longman, Nowy Jork 1973, s. 452.

¹⁹³ Patrz szerzej: T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978.

¹⁹⁴ Działania strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (realizacja zadań operacyjnych), to militarne i pozamilitarne działania państwa i jego podstawowych ogniw ukierunkowane na zapewnienie możliwości realizacji interesów narodowych i osiągnięcia celów strategicznych w niebezpiecznym środowisku. Patrz szerzej: *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.

¹⁹⁵ Przygotowania strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, to działalność wszystkich struktur państwa mająca na celu uzyskanie i utrzymywanie ich zdolności potrzebnych do

W podsumowaniu należy stwierdzić, że wykazane powyżej słabości strategii bezpieczeństwa narodowego powinny być wyeliminowane przy okazji najbliższej jej nowelizacji. Niemniej, oceniając krótko ten dokument należy wyraźnie podkreślić, że stanowi on dobry krok we właściwym kierunku. Najważniejszą jego pozytywną cechą jest zmierzanie do zintegrowanego traktowania bezpieczeństwa narodowego. Ze wszystkich dotychczasowych dokumentów strategicznych jest to tutaj właśnie najmocniej i najszerzej zaakcentowane.

Węzłowe problemy nowelizacji strategii bezpieczeństwa narodowego

Stwierdzone na podstawie dokonanej analizy strategii bezpieczeństwa (w tym strategii obowiązującej) słabości tych dokumentów pozwalają nakreślić możliwy i zarazem niezbędny zakres prac nad nową strategią bezpieczeństwa. Przede wszystkim powinny one objąć dwie kluczowe płaszczyzny strategii – koncepcyjno-metodyczną i merytoryczną (doktrynalną). Poniżej zaprezentowany zostanie zbiór przemyśleń oraz wniosków i rekomendacji w tej materii.

Koncepcyjno-metodyczne założenia nowelizacji strategii bezpieczeństwa

Wydaje się zasadne, aby w koncepcyjno-metodycznych ustaleniach ukierunkowujących prace nad nowelizacją Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. zaakcentować przede wszystkim następujące kwestie:

1. Jednoznacznie przyjąć, że są to prace nad strategią, a nie nad polityką bezpieczeństwa. Należy zdecydowanie odrzucić dotychczasową tendencję do podporządkowywania myślenia strategicznego myśleniu i bieżącej praktyce politycznej. Chodzi bowiem o określenie w pierwszej kolejności strategicznych, a więc dalekosiężnych i względnie trwałych ocen, zasad i zadań w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Polityka bezpieczeństwa – czyli sposób realizacji strategii bezpieczeństwa – powinna być ustalana przez władze państwa bardziej elastycznie, stosownie nawet do niuansów zmiany warunków zewnętrznych i wewnętrznych.
2. Treścią dokumentu uczynić podstawowe założenia szeroko rozumianej strategii bezpieczeństwa narodowego, a nie tylko strategii bezpieczeństwa zewnętrznego. Dokument ten powinien w części koncepcyjnej określać cele i zadania strategiczne Rzeczypospolitej Polskiej odnoszące się łącznie (całościowo) do wszystkich dziedzin zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa). Z kolei sposoby osiągania tych celów powinny być ustalane w strategiach dziedzinowych (sektorowych, działalno-

realizacji zadań przewidzianych w planach działań strategicznych. Obejmuje zwłaszcza działalność planistyczną, budżetową, inwestycyjną, szkoleniową itp. ukierunkowaną na rozwój, transformację, doskonalenie systemu bezpieczeństwa narodowego. Patrz szerzej: *Biała Księga...*, *op.cit.*

wych), które winny być opracowywane i przyjmowane przez poszczególne ministerstwa (działy administracji rządowej) odpowiedzialne za daną dziedzinę bezpieczeństwa państwa. Dotyczy to np. strategii wojskowej (MON), strategii dyplomatycznej (MSZ), strategii bezpieczeństwa publicznego (MSW), strategii obrony cywilnej, strategii bezpieczeństwa ekonomicznego, ekologicznego, informacyjnego itp. W ten sposób powinien powstać cały system koncepcji strategicznych rozwijających postanowienia strategii bezpieczeństwa narodowego RP.

3. Przyjmąc czterocłonową (czterorozdziałową) strukturę dokumentu z następującym doprecyzowaniem treści poszczególnych części:
 - interesy narodowe i cele strategiczne państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego – czyli: *jakie mamy cele?*
 - warunki bezpieczeństwa RP – zewnętrzne i wewnętrzne szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia w perspektywie kilkunastoletniej – czyli: *w jakich warunkach przyjdzie nam osiągać swoje cele?*
 - koncepcja działań strategicznych państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (strategia operacyjna) – myśl przewodnia bezpieczeństwa narodowego oraz narodowe (polskie) aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym sojuszniczego (NATO, UE); zadania strategiczne w poszczególnych dziedzinach (działach) bezpieczeństwa narodowego – czyli: *w jaki sposób zamierzamy osiągać swoje cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa?*
 - koncepcja przygotowań strategicznych państwa w dziedzinie bezpieczeństwa (strategia preparacyjna) – istota i wymagania strategiczne wobec systemu bezpieczeństwa narodowego; skład i struktura systemu bezpieczeństwa: podsystem kierowania, wyspecjalizowane siły i środki bezpieczeństwa państwa (dyplomacja, siły zbrojne, wywiad i kontrwywiad, policja, straż graniczna, obrona cywilna, straż pożarna, siły ratownicze itp.), siły i środki wsparcia (gospodarcze, kulturowe, naukowe, techniczne, edukacyjne itp.); przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego – czyli: *jakie siły i środki zamierzamy wydzielać i przygotowywać dla realizacji zadań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa?*
4. Uznając za zasadne podejście zintegrowane do spraw bezpieczeństwa narodowego, należy zarówno przy dokonywaniu oceny warunków (środowiska), jak i przy formułowaniu koncepcji działania państwa w sferze bezpieczeństwa uwzględnić wszystkie jego podstawowe na dzisiaj dziedziny i sektory (obszary transsektorowe). Samą ocenę warunków (środowiska) bezpieczeństwa RP należałoby przeprowadzić z uwzględnieniem następujących kwestii:
 - horyzont oceny – powinien być dalszy niż przyjmowany horyzont planowania, aby dawał on pewne szersze podstawy do prac planistycznych,

a więc powinien sięgać ponad 5–6 lat. Jednocześnie powinien być krótszy niż jedno pokolenie, aby uniknąć futurologii. Można zatem przyjąć horyzont pragmatycznych ocen strategicznych w sferze bezpieczeństwa na ok. 10 lat.

- układ oceny – winien dawać spojrzenie ogólne i szczegółowe oraz uwzględniać istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa zarówno szanse (okoliczności korzystne), jak i wyzwania (trudności), ryzyka oraz zagrożenia. Identyfikacja tych warunków bezpieczeństwa powinna objąć trzy wymiary: globalny, regionalny i krajowy (wewnętrzny). Ważne jest też, aby część ocenowo-prognostyczna strategii objęła swym zakresem wszystkie dziedziny, sektory oraz obszary transsektorowe bezpieczeństwa.
5. Struktura rozdziału prezentującego koncepcję bezpieczeństwa narodowego, czyli sposób działania państwa w sferze bezpieczeństwa, winna być podobna do struktury ujęcia warunków bezpieczeństwa. W tej części należałoby zawrzeć ogólną myśl przewodnią (zamiar) działania państwa na rzecz zapewnienia swego bezpieczeństwa w perspektywie dekady oraz określić podstawowe cele (główne zadania) strategiczne w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego. Owe cele (zadania) powinny zapewnić podstawę do opracowania szczegółowych strategii sektorowych (działowych).
 6. Dla osiągnięcia strategicznych celów w dziedzinie bezpieczeństwa Rzeczpospolita Polska organizuje i utrzymuje, odpowiadający potrzebom i zgodny z możliwościami, system bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa). Konieczne jest zorganizowanie działań państwa w szerszym ujęciu, niż to oferuje dotychczasowa formuła systemu obronności. To powinien być system dostosowany do przeciwstawiania się nie tylko zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym, ale w sposób zintegrowany wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa. System ten powinien składać się z trzech podstawowych zbiorów elementów (podsystemów):
 - I. naczelne organy kierowania – są to konstytucyjne organy władzy wykonawczej w państwie: prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów. Naczelne organy kierowania sprzężone funkcjonalnie i informacyjnie z pozostałymi organami kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwowej (resorty, województwa, jednostki samorządowe i kierownictwa innych podmiotów państwowych oraz organy dowodzenia sił zbrojnych) – w których kompetencjach znajdują się bezpośrednio lub na mocy zlecenia kwestie bezpieczeństwa indywidualnego obywateli, bezpieczeństwa zbiorowego społeczności lokalnych i bezpieczeństwa państwa w całości – tworzą w sumie system kierowania bezpieczeń-

stwem narodowym (bezpieczeństwem państwa). System ten funkcjonuje na podstawie i zgodnie z prawem ustanowionym przez władzę ustawodawczą (Sejm i Senat), na straży czego stoją organy władzy sądowniczej (sądy i trybunały);

- II. podstawowe (wyspecjalizowane, główne) ogniwa bezpieczeństwa państwa (podsystemy operacyjne: obronny i ochronne) – są to siły i środki powołane i utworzone wyłącznie lub głównie w celu zapewnienia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Należą do nich w całości resorty (rozumiane jako ministerstwa wraz z podległymi im siłami i środkami) spraw zagranicznych (dyplomacja), obrony narodowej (siły zbrojne, wojskowe służby specjalne), spraw wewnętrznych (policja, straż graniczna, straż pożarna), administracji i cyfryzacji, sprawiedliwości (prokuratura, więziennictwo), ochrony środowiska, Agencja Wywiadu i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (wywiad, kontrwywiad) oraz formacje obrony cywilnej;
 - III. uzupełniające (wspierające, wspomagające) ogniwa bezpieczeństwa państwa (podsystemy wsparcia: społeczne i gospodarcze) – są to wszystkie pozostałe siły i środki państwa, na które dodatkowo (oprócz ich podstawowych funkcji) nakładane są lub też są im zlecane zadania dotyczące bądź to bezpośredniego udziału w różnej formie i w różnym wymiarze w zapewnianiu bezpieczeństwa, bądź też pośredniego wsparcia i zabezpieczenia działań innych sił wykonujących zadania bezpośrednio.
7. Prace nad nowelizacją strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej winny być prowadzone metodą „od ogółu do szczegółu”. W pierwszej kolejności należy sformułować generalne założenia, wychodząc z interesów narodowych zdefiniować cele strategiczne, ująć ramowo elementy ocenowe i koncepcyjne i następnie dopiero „nasycać” je bardziej szczegółową treścią przygotowywaną przez poszczególnych ekspertów i różne instytucje państwa.
 8. Każda nowelizacja Strategii Bezpieczeństwa Narodowego winna być poprzedzona strategiczną refleksją nad sprawami bezpieczeństwa narodowego RP w formie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Przegląd ten powinien umożliwić całościową ocenę stanu bezpieczeństwa narodowego i sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego.
 9. Projektowane zapisy strategii bezpieczeństwa narodowego powinny być przedmiotem debaty na jednym z posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego kierowanej przez prezydenta z udziałem przedstawicieli rządu (premier, minister: obrony narodowej, spraw zagranicznych, spraw wewnętrz-

nych, administracji i cyfryzacji), parlamentu (marszałek Sejmu i Senatu) oraz liderów wszystkich partii posiadających reprezentację w parlamencie.

Doktrynalne założenia nowelizacji strategii bezpieczeństwa

Merytoryczne (polityczno-strategiczne) założenia do nowelizacji strategii bezpieczeństwa zostały określone w tzw. doktrynie Komorowskiego. Doktryna ta, to nieformalne określenie dla głównej myśli polityki realizowanej przez prezydenta Bronisława Komorowskiego w zakresie strategii bezpieczeństwa państwa (w tym zwłaszcza do zadań sił zbrojnych) i wyrażającej się w przeniesieniu priorytetów z zaangażowania zewnętrznego na zadania związane z bezpośrednim bezpieczeństwem (obroną) kraju (narodu, terytorium, zasobów).

Doktryna bazuje na doświadczeniach i rekomendacjach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (szeroko zakrojonego audytu bezpieczeństwa państwa). Jej tezy zawiera też Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej opublikowana w 2013 r. przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

Doktryna znajdzie swoje dyrektywne odbicie m.in. w wydawanych i zatwierdzonych przez prezydenta RP dokumentach: Strategii Bezpieczeństwa Narodowego i Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej. Główne założenia doktryny prezentują poniższe punkty:

1. Należy przenieść strategiczne priorytety Rzeczypospolitej Polskiej z udziału w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnianiem bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony, państwa. Znaczące zewnętrzne militarne zaangażowanie Polski w czasie ostatniej dekady (którego symbolem jest operacja w Afganistanie) oraz rozwijanie pod tym kątem potencjału wojskowego siłą rzeczy ograniczały możliwości optymalnego przygotowywania sił zbrojnych do realizacji ich najważniejszego, konstytucyjnego zadania, jakim jest bezpośrednio bezpieczeństwo, w tym zwłaszcza obrona państwa (narodu jako całości, obywateli, terytorium i zasobów). Dlatego też w interesie Polski leży, aby dokonać zwrotu w myśleniu o priorytetach dla sił zbrojnych i przekierować je na zadania obronne. Należy zaznaczyć, że doktryna nie zakłada rezygnacji z udziału w misjach zagranicznych. Postuluje jedynie nadanie udziałowi w nich właściwego miejsca w hierarchii zadań dla państwa i sił zbrojnych.
2. Własny potencjał obronny stanowi podstawowy filar oraz gwarancję naszego bezpieczeństwa. Udział w sojuszach, zwłaszcza w NATO, to ważne zewnętrzne filary wspierające nasze bezpieczeństwo. Ale najważniejszym filarem są własne zdolności obronne. Dlatego konieczne jest utrzymanie stabilnych nakładów na siły zbrojne (1,95 proc. PKB czy wręcz podniesienie do postulowanego przez NATO poziomu 2 proc.), które powinny być optymalnie wydawane na wzmocnienie w pierwszej kolejności zdolności

potrzebnych do obrony własnego państwa (narodu, terytorium i zasobów) lub obrony terytorium sojuszników z NATO. Obronne zdolności powinny być naszą narodową specjalnością w NATO i to właśnie je powinniśmy przede wszystkim wnieść do wspólnego potencjału sojuszniczego. Równolegle rozwijane powinny być także pozamilitarne zdolności państwa (instytucji publicznych, podmiotów prywatnych, obywateli) do funkcjonowania w warunkach zagrożenia tak, aby budować zintegrowany (połączony) system bezpieczeństwa narodowego.

3. Polską specjalizacją w NATO i UE powinny być także, obok zdolności do obrony terytorium, zdolności „przeciwwaskoczeniowe”, konieczne zwłaszcza w sytuacjach trudnokonsensusowych. Polska, jako państwo graniczne NATO i UE jest szczególnie narażona na zagrożenia o charakterze nagłym, niespodziewanym, selektywnym, na ograniczoną skalę – czyli takie, które nie wymagają dłuższych i zauważalnych zawczasu przygotowań, a jednocześnie mogą być skutecznym środkiem szantażu i wywierania presji polityczno-strategicznej. Takie zagrożenia niekoniecznie wiązać się muszą z zamiarem opanowania terytorium RP, a jedynie zadania strat (tzw. zagrożenia „aterytorialne”). Z tego względu stwarzają one sytuacje trudnokonsensusowe, czyli takie, w których sojusznicy mogliby mieć kłopoty w terminowym uzyskaniu *consensusu*, co do celu, charakteru i skali reakcji. W związku z tym sojusz, jako całość, mógłby nie być w stanie szybko i skutecznie zareagować. Dlatego Polska powinna posiadać pełne spektrum narodowych zdolności do przeciwstawiania się właśnie tego typu zagrożeniom (głównie takie zdolności jak: wywiad i rozpoznanie, obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, mobilność wojsk, zwłaszcza śmigłowcowa).
4. Polska powinna umacniać swoją podmiotowość strategiczną na arenie międzynarodowej, aktywnie uczestnicząc w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych i ich kształtowaniu stosownie do własnych interesów strategicznych. W odniesieniu do NATO w polskim interesie jest, aby po zakończeniu operacji w Afganistanie sojusz konsolidował się wokół realizacji swojego podstawowego zadania, związanego z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa państw członkowskich. W wymiarze praktycznym powinno to wyrażać się zwłaszcza w ciągłej aktualizacji planów ewentualnościowych (planów działania na wypadek agresji na członka NATO) oraz regularnym weryfikowaniu tych planów podczas sojusznicznych ćwiczeń wojskowych, a także proporcjonalnym rozwojem infrastruktury obronnej. Co do UE to nasze działania powinny zmierzać do wzmacniania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, aby mogła być drugim, obok NATO, zewnętrznym filarem wzmocnienia bezpieczeństwa Polski. Szczególnie ważne jest przyjęcie realnej strategii bezpieczeństwa europejskiego, jako

niezbędnego fundamentu dla upodmiotowienia UE w tej dziedzinie. Priorytetem dla Polski są też relacje euroatlantyckie, w tym systemowe współdziałanie NATO-UE.

Zakończenie

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 podjęły wysiłek samodzielnego zdefiniowania i ustanowienia na nowo systemowych oraz koncepcyjnych fundamentów swojego bezpieczeństwa.

W przypadku Polski zaowocowało to między innymi członkostwem w zachodnich strukturach bezpieczeństwa – NATO (1999) i Unii Europejskiej (2004). Ewolucja warunków bezpieczeństwa Polski wpłynęła na kilkukrotne przeformułowanie narodowej koncepcji bezpieczeństwa (1990, 1992, 2000, 2003 i 2007). Obecnie ponownie stoimy przed tego typu zadaniem. Trwają prace nad opracowaniem nowej strategii bezpieczeństwa. Obok rekomendacji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (2010–2012) oraz nowych elementów w warunkach bezpieczeństwa regionalnego, istotny wpływ na ten proces mogą mieć zaprezentowane w niniejszym artykule wnioski wynikające z analizy poprzednich nowelizacji tego dokumentu.

10

Styczeń–marzec 2014 r.¹⁹⁶
15 lat w NATO

Rok 2014 jest rokiem ważnych jubileuszy. W czerwcu odbędą się uroczyste obchody 25-lecia odzyskania przez Polskę pełnej suwerenności i pierwszych, częściowo wolnych wyborów, które uruchomiły głęboką zmianę ustrojową oraz otworzyły drogę do budowy demokratycznego państwa prawa. To w Polsce miał wówczas swój początek proces europejskich przemian ustrojowych, który zakończył się upadkiem Muru Berlińskiego, a w konsekwencji doprowadził do zamknięcia okresu zimnej wojny oraz będącego jej emanacją – dwubiegunowego świata. Będziemy również świętować 10-lecie członkostwa w Unii Europejskiej potwierdzającego for-

¹⁹⁶ „Bezpieczeństwo Narodowe” nr I – 2014/29, s. 13–19.

malnie oczywistą przynależność Polski do europejskiej rodziny demokratycznych państw.

Niniejsza publikacja – którą rozpoczyna rozmowa z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej Bronisławem Komorowskim – zawiera wybór artykułów poświęconych kolejnej, szczególnie ważnej z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego rocznicy: 15-lecia akcesji Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego. 15 lat polskiego członkostwa w NATO przypadło na niezwykle istotny okres funkcjonowania tej organizacji, która sama w 2014 r. ma powód do historycznej refleksji, obchodząc 65. rocznicę podpisania aktu założycielskiego – Traktatu Waszyngtońskiego z 4 kwietnia 1949 r.

Przystąpienie Polski do NATO było niewątpliwie dużym sukcesem politycznym i bardzo ważną cezurą w procesie demokratycznych przemian – stanowiło świadectwo dojrzałości elit politycznych, wymagając od nich umiejętności wzniesienia się ponad polityczne podziały dla zrealizowania nadrzędnego celu – zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Było zarazem dowodem, że taki konsens – przynajmniej w kwestiach bezpieczeństwa – jest możliwy. Politycy z różnych stron sceny politycznej udowodnili, że potrafią dokonywać odpowiedzialnych wyborów, budować dla nich społeczne poparcie i przeprowadzić długi, wymagający konsekwencji i wyrzeczeń, proces reformy systemu bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem transformacji sił zbrojnych oraz doprowadzić do spełnienia przez Polskę sojuszniczych kryteriów.

Autorzy publikacji przypominają, jak trudnym wyzwaniem dla wszystkich struktur państwa były starania akcesyjne – uświadamiając, że pozornie oczywisty i nie budzący z dzisiejszej perspektywy wątpliwości wybór opcji euroatlantyckiej był wypadkową złożonych uwarunkowań i ryzyk. Rzadko w historii udawało się Polsce wykazać tak wysoką skutecznością, w tak ważnej dla bytu narodowego sprawie. Polska jest dzisiaj dojrzałym i wiarygodnym członkiem NATO, traktującym niezwykle poważnie i odpowiedzialnie sojusznicze zobowiązania, zarówno w wymiarze politycznym, jak i materialnym – przez utrzymywanie odpowiedniego poziomu wydatków obronnych oraz udział w sojuszniczych operacjach.

Polska dobrze wykorzystała szansę, jaką niosła ze sobą dywidenda pokojowa ostatnich lat. Wzrósł narodowy potencjał państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, przeszliśmy od roli „konsumenta”, do „producenta” bezpieczeństwa. Zmiana globalnego środowiska bezpieczeństwa i nowy układ światowych sił spowodowały również głęboką, wewnętrzną transformację samego Sojuszu Północnoatlantyckiego. NATO stanęło wobec nowych wyzwań, ale również nowych możliwości. Po pierwszej rundzie rozszerzenia, kiedy to oprócz Polski 12 marca 1999 r. członkami NATO stały się Czechy i Węgry, Sojusz – respektując zasadę otwartych drzwi – jeszcze dwukrotnie przyjmował nowych członków: 29 marca 2004 r. – Bułgarię, Estonię, Łotwę, Litwę, Rumunię, Słowację i Słowenię oraz 1 kwietnia 2009 r. – Albanię i Chorwację. Nasi sojusznicy będą również celebrowali swoje rocznice członkostwa w tym roku.

W okresie polskiej przynależności do Sojuszu już 10-krotnie odbyły się szczyty NATO na poziomie głów państw, z których lizboński (2010 r.) zaowocował przyjęciem nowej Koncepcji Strategicznej – projekcji Sojuszu na następne dekady. Polska miała swój wymierny udział w kształtowaniu nowej wizji strategicznej NATO. Przedstawiciel naszego państwa wchodził w skład elitarniej „grupy mędrców”, którzy wypracowali podwaliny nowej strategii, a polskie postulaty powrotu do korzeni NATO i przywrócenia znaczenia art. 5 – znalazły odzwierciedlenie w ustaleniach szczytu.

W kwartalniku przybliżamy również niektóre aspekty transformacji naszej armii pokazując, jak członkostwo w NATO wpłynęło na przemiany w Siłach Zbrojnych RP, czyniąc z nich integralną i ważną część sojuszniczego potencjału bojowego. Nie zabrakło także osobistych wspomnień architektów polskiego „projektu” NATO, pokazujących kulisy i warunki kształtowania się oraz realizacji tej politycznej wizji. Efektywne członkostwo w tak istotnej organizacji międzynarodowej, jaką jest NATO, to „gra na wielu fortepianach”. Naszym czytelnikom ukazujemy zatem również parlamentarny wymiar udziału w Sojuszu – działalność naszych parlamentarzystów w Zgromadzeniu Parlamentarnym NATO, ważnym forum promującym demokrację parlamentarną oraz cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi i politykę bezpieczeństwa. W kwartalniku zaprezentowano także wizję NATO na najbliższą dekadę, konstruowaną na bazie przewidywanych kierunków rozwoju środowiska bezpieczeństwa. Kluczową rolę ma szansę odegrać w tej kwestii jesienny szczyt Sojuszu, który powinien wyjść naprzeciw oczekiwaniom zaprojektowania wizji postafgańskiego NATO. W naszym interesie jest, aby doszło do ponownej konsolidacji Sojuszu wokół jego rdzennej misji kolektywnej obrony, opartej na art. 5. Traktatu Waszyngtońskiego. Konsolidacja ta powinna znaleźć odzwierciedlenie w praktycznej, codziennej działalności Sojuszu, przez systematyczną aktualizację planów ewentualnościowych, odpowiednie do nich programowanie rozwoju zdolności wojskowych, cykliczne ćwiczenia z udziałem wojsk oraz równomierne rozmieszczanie infrastruktury sojuszniczej w państwach członkowskich. W publikacji zamieszczono również wybrane dokumenty.

Licząc, że niniejsza publikacja w przystępny, ale interesujący sposób przybliży niektóre aspekty uwarunkowań i perspektyw naszego członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, wpisując się tym samym w odbudowę społecznej akceptacji dla NATO oraz poczucia związku między bezpieczeństwem Polski a dobrze pojmowanym członkostwem w tym – historycznie najskuteczniejszym – polityczno-wojskowym Sojuszu, życzę miłej lektury

11 2015 r.¹⁹⁷ 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. Potrafiłszy – choć nie bez trudów i kłopotów – wybić się na samodzielność strategiczną po okresie ubezwłasnowolnienia w warunkach członkostwa w Układzie Warszawskim¹⁹⁸. Zdołaliśmy też pomyślnie osiągnąć najważniejszy cel, jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa, czyli NATO i UE¹⁹⁹. 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 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

¹⁹⁷ (współautor: Adam Brzozowski), w: *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, R. Kupiecki (red.), Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2015.

¹⁹⁸ S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Warszawa 2012, s. 19–30.

¹⁹⁹ S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 22, Warszawa 2012, s. 19–45.

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 strategii²⁰⁰: 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) osiągania przyjętych 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

²⁰⁰ B. De Wit, R. Meyer, *Synteza strategii*, PWE, Warszawa 2007.

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 suwerenne 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.

Efektom 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 teraźniejszości, 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 NATO²⁰¹.

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 przeciwnika²⁰². 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. 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.

²⁰¹ *Koncepcja strategiczna Sojuszu z 1991 r.*, w: *NATO Vademecum*, Wydawnictwo Bellona oraz BPII MON, Warszawa 1995.

²⁰² *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęte uchwałą Komitetu Obrony Kraju w dniu 2 listopada 1992 r., pkt 5.

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*²⁰³. 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 obronnej także programowanie rozwoju sił zbrojnych nie miało żadnego praktycznego znaczenia. Było to w istocie wyłącznie programowanie „zyczeniowe”, oderwane od rzeczywistości (zwłaszcza budżetowej). Najlepiej świadczy o tym szybki upadek

²⁰³ 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.

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 akcesyjnego²⁰⁴. Prowadzone były równoległe z udziałem (do marca 1999 roku w charakterze obserwatora, z prawem głosu, ale nie współdecydowania) w pracach nad nową koncepcją strategiczną NATO²⁰⁵. 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

²⁰⁴ 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.

²⁰⁵ S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (Spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998.

natychmiast po wstąpieniu do Sojuszu. Niestety, ta szansa nie została wykorzystana. Nowa strategia bezpieczeństwa i następnie strategia obronności zostały ogłoszone dopiero około roku po akcesji²⁰⁶. 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. Zasadała 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 sojusznicza²⁰⁷. 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 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 aktywno-

²⁰⁶ Strategię obronności przyjęła Rada Ministrów w dniu 23 maja 2000 r., po uprzednim przyjęciu strategii bezpieczeństwa w dniu 4 stycznia 2000 r.

²⁰⁷ 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.

ści 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 nich²⁰⁸:

- 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 bezpieczeństwa²⁰⁹:

- 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,
- 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*

²⁰⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 r.*, pkt 1.1.1–1.1.4.

²⁰⁹ *Ibidem*, pkt 1.2.1–1.2.5.

agresję militarną²¹⁰. 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 odstraszania. 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**²¹¹ 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 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 *dyplomację*. 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 kontrwywia-

²¹⁰ *Ibidem*, pkt 2.1.

²¹¹ *Ibidem*, pkt 3.1.1.

dowczej 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 Europejską²¹². 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 międzynarodowej Polski na rzecz swego bezpieczeństwa²¹³. 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 pozaeuropejskimi²¹⁴. 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

²¹² *Ibidem*, pkt 3.2.

²¹³ *Ibidem*, pkt 3.3.

²¹⁴ *Ibidem*, pkt 3.4.

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 wojny²¹⁵.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski w warunkach kształtowania podmiotowości strategicznej w sojusznicy 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 Narodowej²¹⁶, 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 o powszechnym obowiązku obrony jasno określiła kompetencje rządu i prezydenta w tym zakresie: rząd przygotowuje strategię, prezydent ją zatwierdza²¹⁷. 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

²¹⁵ *Ibidem*, pkt 4.

²¹⁶ S. Koziej: *Improvizacja nie wystarczy* „Polska Zbrojna” z 24 października 2001; *Przegląd strategiczny* „Polska Zbrojna”, 9 grudnia 2001.

²¹⁷ Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1301.

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 cecha²¹⁸. Generalnie rzecz biorąc, omawiana strategia odnosi się do przywołanego na wstępie cyklu 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 strona²¹⁹. Dokument po prostu otwiera oceną zawartą w rozdziale zatytułowanym „Nowe wyzwania”. Wprawdzie wspo-

²¹⁸ 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.

²¹⁹ 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.

mina 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 sojusznicznych, a także obronie i promowaniu interesów państwa polskiego²²⁰.

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, 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 bezpieczeń-

²²⁰ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r.*, pkt I.

stwa narodowego nie może się do nich nie ustosunkować, ani też zbywać frazą, że ich „znaczenie się zmniejsza”²²¹. 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, 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

²²¹ *Ibidem*, pkt I.

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 wzmacniania 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, kierujących 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)²²². 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 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 zawczasu 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

²²² *Ibidem*, pkt 4.6.1.

najsłabsze, 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. ani 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 pozytywnym. 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 ona 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 Bezpieczeństwa...* z 2007 roku wypada poprzedzić stwierdzeniem ze wstępu do tego dokumentu, mówiącym że²²³:

²²³ *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 r., pkt 4.

- 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 zbrojnych²²⁴. 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 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 czteroskładnikowego 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 rozwoju²²⁵. „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

²²⁴ *Ibidem*, pkt 5.

²²⁵ *Ibidem*, pkt 10.

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 „zinventoryzowane” w trzech grupach²²⁶:

- 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 trwałą 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;
- 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 narodowe²²⁷. Dodatkowo, we wprowadzeniu do katalogu celów strategicznych, stwierdzono że wynikają one zarówno z interesów bezpieczeństwa, jaki i interesów rozwoju Polski. Względem

²²⁶ *Ibidem*, pkt 11–13.

²²⁷ 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?*, <http://www.psz.pl/tekst-18163/Pawel-Pilas-Czy-nalezcy-nowelizowaa-strategie-bezpieczenstwa-narodowe-goStronaglowna/> (dostęp: 20.05.2014).

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 wątpienia 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 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)²²⁸. 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.

²²⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, *op.cit.*, pkt 40–82.

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 generalnych sposobów tego działania²²⁹. 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 działania²³⁰. 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

²²⁹ 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.

²³⁰ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978.

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 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*, jaki 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 zespół²³¹ założeń projektu strategii. Wersja ostateczna tego projektu została przyjęta uchwałą Rady Ministrów²³² i przesłana do zatwierdzenia przez Prezydenta RP, co nastąpiło w dniu 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,

²³¹ 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.

²³² Przyjęcie projektu SBN RP przez Radę Ministrów nastąpiło w dniu 21 października 2014 r.

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 następująco²³³:

- dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa
- silna pozycja międzynarodowa Polski i członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego
- 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 strategicznych²³⁴ 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

²³³ *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2014 r.*, pkt 11.

²³⁴ 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; osiągnięte są poprzez prowadzenie polityki bezpieczeństwa, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2013, s. 249.

działań państw i organizacji, w tym terrorystycznych²³⁵. 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 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 trudnokonsensusową, 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 żywnościowych²³⁶.

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 one²³⁷:

²³⁵ *Strategia bezpieczeństwa narodowego...*, *op.cit.*, pkt 25–33.

²³⁶ *Ibidem*, pkt 51–63.

²³⁷ *Ibidem*, pkt 65.

- utrzymywania własnej gotowości, determinacji i wiarygodnych narodowych zdolności obronnych do zapobiegania (zniechęcania, powstrzymywania, odstraszenia) i obrony przed agresją – zwłaszcza w sytuacjach trudnokonsensusowych
- 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.

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)²³⁸.

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 ugruntowywanie 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.

²³⁸ *Ibidem*, pkt 109.

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 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 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 wyzwaniem. 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. Fiasco próby zastosowania art. 5 było silnym wstrząsem dla relacji transatlantyckich²³⁹. 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 zbrojną 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/powstałe w związku 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 decyzji²⁴⁰.

²³⁹ Jak słusznie zauważa gen. K. Naumann, 12 września 2001 r. był wprowadzie 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).

²⁴⁰ Sygnał ten musiał oczywiście wywołać szczególnie poważne refleksje strategiczne u tzw. państw granicznych, takich jak Polska. Dlatego od 2003 r. Polska zaczęła zwracać więk-

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 bieżących (politycznych i operacyjnych), w sytuacji gdy nie ma się jasnej wizji strategicznej. NATO jak dotąd 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 najzwyczajszą kampanię wojenną i to jeszcze w najtrudniejszym wydaniu wojny przeciwpartyzanckiej²⁴¹. 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 roku²⁴² 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,

szą 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.

²⁴¹ Szerzej na ten temat: S. Koziej, *Zmiany w strategii i taktyce wojskowej w pozimnowojennych kryzysach i konfliktach zbrojnych*, w: J. Kranz, red. nauk.), *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, <http://www.koziej.pl/index.php?pid=5> (dostęp: 20.04.2012).

²⁴² 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.

mocarstwowość Rosji byłaby odbudowywana przede wszystkim w opozycji do USA i NATO²⁴³.

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 roku²⁴⁴. 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

²⁴³ *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; S. Koziej, *Kto zagraża Rosji?*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,101874,felietony.html?icaid=1846a> (dostęp: 23.04.2012).

²⁴⁴ *The Russian Ukrainian gas war*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 6 stycznia 2009, <http://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; Б. Цырдя, *Русско-украинская (американская) газовая война [Rosyjsko-ukraińska (amerykańska) wojna gazowa]*, REGNUM, 16 stycznia 2009, <http://www.inosmi.ru/translation/246734.html> (dostęp: 23.04.2012).

doktryny w stosunkach z USA, którą można by było nazwać „doktryną proporcjonalnego partnerstwa”. Punktem przełomowym stały się negocjacje w sprawie obrony przeciwrakietowej²⁴⁵. Do tej pory Polska zawsze 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 jednoznaczny²⁴⁶. 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 kilkunastu 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

²⁴⁵ S. Koziej, *Amerykański system obrony przeciwrakietowej*, Rocznik Strategiczny 2007/08, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2008, s. 22–34.

²⁴⁶ *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.

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 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 przeciwraкетowej 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, jaki 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 wzmacnianie 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 strategicznych²⁴⁷. 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 RP²⁴⁸. 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 obroną państwa²⁴⁹. Istotne także będzie wdrożenie decyzji o podniesieniu wydatków na obronę narodową. Od 2016 roku ma to być „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 przeciwraкетowej 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 RP²⁵⁰.

²⁴⁷ *Doktryna Komorowskiego*, http://www.bbn.gov.pl/download/1/15538/doktrynakomorowskiego-zalozenia.pdf&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=u&ei=d9uevcxdfjxtar7kgdgn&ved=0cbmqfjaa&sig2=eh5si1c38ix9y1u0jhxt0q&cusg=afqjcnfua-jb9maib65rgrs_bnihram2kw (dostęp: 14.03.2015).

²⁴⁸ Ustawa nowelizująca stosowne akty prawne została podpisana przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego w dniu 1 kwietnia 2015 r.

²⁴⁹ Tekst ustawy skierowanej do podpisu Prezydenta RP, <http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/04/2609.pdf> (dostęp: 2.03.2015).

²⁵⁰ S. Koziej, *Trzecia fala modernizacji technicznej Wojska Polskiego w XXI wieku*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5561,Trzecia-fala-modernizacji-Sil-Zbrojnych-RP.html?search=5618083> (dostęp: 3.04.2015).

Niezbędne są także działania zwierzające do wzmocnienia pozamilitarnych ogniw systemu bezpieczeństwa. Ważnym zadaniem jest w tym wypadku wdrożenie założeń opublikowanej w tym roku *Doktryny cyberbezpieczeństwa RP*²⁵¹. 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 ochronnych²⁵². Należy również zintensyfikować prace nad szerszym włączeniem organizacji proobronnych do systemu strategicznej odporności kraju na agresję²⁵³, 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*. Zwińczeniem 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

²⁵¹ Szerzej na ten temat: *Doktryna cyberbezpieczeństwa RP*, <http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/DCB.pdf>.

²⁵² Szerzej na ten temat: *Biała Księga...*, *op.cit.*, s. 219.

²⁵³ Biuro Bezpieczeństwo Narodowe przeprowadziło w tym zakresie szereg konsultacji z organizacjami proobronnymi w ramach Strategicznego Forum Bezpieczeństwa. Szerzej na ten temat: <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/strategiczne-forum-bezp/5982,Strategiczne-Forum-Bezpieczenstwa.html> (dostęp: 3.04.2015).

uruchomienie drugiej edycji SPBN już pod koniec 2015 roku, tak aby 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 zaadoptowanie 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 europej-

skich 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 poza-

europiejskim 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 (obchody Święta Wolności, 3–4.06.2014 rok), 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 łatwo przewyciężyć 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 zaniedbanie 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.

12 2015 r.²⁵⁴ Nauki o bezpieczeństwie: potrzeby i oczekiwania praktyki bezpieczeństwa narodowego

Abstrakt: Celem artykułu jest opisanie głównych potrzeb i oczekiwań praktyki bezpieczeństwa narodowego (m.in. decydentów i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i obronność państwa) wobec nauk o bezpieczeństwie. Bazując na trendach w sferze bezpieczeństwa (bezpieczeństwie zintegrowanym, przygotowaniach strategicznych w sferze bezpieczeństwa, relacjach między bezpieczeństwem a rozwojem, zmianach zjawiska wojny) nakreślono możliwe obszary współdziałania teorii z praktyką w tej sferze aktywności państwa. Następnie opisano dziesięć głównych wyzwań operacyjnych i preparacyjnych stojących przed Polską w zakresie wzmocnienia strategicznego potencjału bezpieczeństwa narodowego.

Wprowadzenie

Nauki o bezpieczeństwie to dynamicznie ugruntowująca swą autonomię i tożsamość naukową dyscyplina nauk społecznych, konsekwentnie wypracowująca własny zbiór pojęć, teorii oraz metod badawczych. Jej utworzenie i rozwój przyniósł

²⁵⁴ (współautor: A. Brzozowski), w: *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, S. Sulowski (red.), Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2015.

wiele pozytywnych efektów. Pojawiła się nie tylko nowa jakość w badaniach nad problemami bezpieczeństwa i obronności państwa, ale także nastąpiło rzeczywiste zintegrowanie istniejących do 2011 r. nauk wojskowych z szeroko rozumianym „systemem nauk cywilnych”, w tym ich wkomponowanie w krajowy system finansowania badań podstawowych oraz prac badawczo-rozwojowych.

Nie ulega wątpliwości, że obecny stan nauk o bezpieczeństwie pozwala podjąć usystematyzowane badania nad zagadnieniami dotyczącymi efektywnego ograniczania zagrożeń (redukowania ryzyk, podejmowania wyzwań i wykorzystywania szans) dla bezpieczeństwa, zarówno w ujęciu podmiotowym (jednostka, grupy społeczne, narody, państwa, grupy państw), jak i przedmiotowym (bezpieczeństwo: militarne, polityczne, ekonomiczne, energetyczne, ekologiczne i inne) oraz funkcjonalnym (procesualnym: związanym z pewnością funkcjonowania i rozwojem podmiotu). W efekcie, coraz większego znaczenia nabiera wymiar użyteczny tej dyscypliny; możliwość bezpośredniego zastosowania wyników badań w praktyce. Bez wątpienia ten stan rzeczy wynika z faktu wzrastającej efektywności współdziałania teorii nauk o bezpieczeństwie z praktyką bezpieczeństwa narodowego.

To niezwykle pozytywne współdziałanie teorii i praktyki staje się obecnie koniecznością, wręcz swoistym imperatywem, bowiem przed systemem bezpieczeństwa narodowego wyłaniają się nowe wyzwania i zadania. Ich źródłem nie są wyłącznie zmiany w globalnym, regionalnym i krajowym (wewnętrznym) środowisku bezpieczeństwa. W najbliższej perspektywie, wiele z tych wyzwań i zadań będzie wynikać z procesów transformacyjnych i modernizacyjnych systemu bezpieczeństwa narodowego, ukierunkowanych założeniami nowej strategii bezpieczeństwa narodowego oraz stosownymi planami i programami wykonawczymi.

Wydaje się, że ważną rolę w tych procesach mogłyby odegrać nauki o bezpieczeństwie. Tkwiący w nich potencjał badawczy mógłby stać się źródłem wielu rozwiązań o charakterze: koncepcyjnym, organizacyjnym i funkcjonalnym. Niewątpliwe w środowisku osób zajmujących się sprawami bezpieczeństwa, w tym w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) istnieje duże oczekiwanie na rezultaty takich badań. W związku z tym BBN stara się wspierać i rozwijać współpracę z różnymi podmiotami. Jej dobrym przykładem jest m.in. Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego będący źródłem wielu pragmatycznych wniosków i rekomendacji. Pozytywnie ocenić należy też cykl spotkań organizowanych przez BBN w ramach Strategicznych Forów Bezpieczeństwa. Ich uczestnikami są przedstawiciele różnych ośrodków: wyższych uczelni państwowych i niepaństwowych (cywilnych i „mundurowych”; akademickich i politechnicznych), instytutów badawczych oraz organizacji pozarządowych, w tym think-tanków, dziennikarzy, a także polityków (posłów do polskiego i europejskiego parlamentu).

W tym kontekście warto zatem nakreślić oczekiwania praktyki wobec nauk o bezpieczeństwie, poprzez skatalogowanie oraz krótkie scharakteryzowanie

nowych trendów i problemów (zadań) w sferze bezpieczeństwa. Mogą być one przyczynkiem do podjęcia interesujących badań, a w konsekwencji – wypracowania wielu użytecznych wniosków i rekomendacji służących wzmocnieniu bezpieczeństwa państwa.

Nowe trendy w sferze bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo zintegrowane

W dobie uinformacyjnienia, zasymetryzowania i usieciowienia bezpieczeństwa²⁵⁵ niezbędne jest pełne wdrożenie modelu bezpieczeństwa zintegrowanego do systemu bezpieczeństwa narodowego. Zintegrowane podejście do spraw bezpieczeństwa, dostrzeganie kompleksowych zagrożeń kryzysowych i wojennych, opracowywanie koncepcji zintegrowanego przeciwdziałania tym zagrożeniom, tworzenie i utrzymywanie zintegrowanych systemów kierowania i struktur wykonawczych – to nieunikniony kierunek ewolucji współczesnych systemów bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

W tym kontekście należy zauważyć, że już od wielu lat zadajemy sobie to samo pytanie²⁵⁶: jaką strukturę modelu bezpieczeństwa zintegrowanego powinniśmy przyjąć? A w konsekwencji: jaki powinien odpowiadać temu modelowi kształt organizacyjny i instytucjonalny wymiar systemu bezpieczeństwa państwa? Jakie rodzi to wymagania i nakłady (w tym rzeczowe i finansowe)?

Powyższe problemy nadal nie znalazły rozwiązania. Wstępną odpowiedź na niektóre pytania uzyskano w efekcie przeprowadzenia SPBN. Rekomendacje Komisji SPBN jednoznacznie dowodzą, że model bezpieczeństwa zintegrowanego powinien mieć charakter kompleksowy i wielowymiarowy, łączący w sobie różne rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary bezpieczeństwa. Powinien być skoncentrowany nie tylko na bezpieczeństwie państwa, ale także na bezpieczeństwie jednostki (obywateli)²⁵⁷.

Zorganizowany na podstawie tego modelu system powinien umożliwiać podejmowanie efektywnych działań zarówno w aspekcie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, jak też militarnego i pozamilitarnego. Bez wątplenia w nowym systemie powinny dominować działania wynikające z podejścia kompleksowego do spraw bezpieczeństwa. *Interagency operations*, działania międzyresortowe, czy raczej wieloresortowe – to dzisiaj ich podstawowy wymóg i cecha.

²⁵⁵ Więcej na ten temat: S. Koziej, *Triada globalnych zagrożeń asymetrycznych: konsekwencja proliferacji terroryzmu, broni nuklearnej i technologii raketowych*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 20, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011.

²⁵⁶ Szerzej na ten temat: S. Koziej, A. Brzozowski, *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 30, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014.

²⁵⁷ Szerzej na ten temat: *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

Ponadto system powinien urzeczywistniać się nie tylko na szczeblu centralnym, ale też na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Nie bez znaczenia jest też kwestia kierowania bezpieczeństwem narodowym. SPBN wykazał, że potrzebne jest stworzenie przy Radzie Ministrów ciała doradczego w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego – które mogłoby mieć formę Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego, a ciałem sztabowym tego komitetu powinno być Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego, które mogłoby powstać poprzez rozszerzenie kompetencji obecnego RCB i jego ulokowanie w strukturach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Taki model kierowania mógłby zapewnić odpowiednią synergię systemowi bezpieczeństwa narodowego.

Oczywiście, jest to tylko niewielka część możliwych odpowiedzi na postawione pytania. Możliwe są też inne rozwiązania. Ich opracowanie, jak też weryfikacja już wypracowanych założeń i hipotez, mogłyby być ważnymi zadaniami nauk o bezpieczeństwie.

Przygotowania strategiczne państwa w sferze bezpieczeństwa

Jeśli przyjmiemy, że model bezpieczeństwa zintegrowanego determinuje sposoby działań strategicznych państwa w sferze bezpieczeństwa, to wypracowana z wykorzystaniem tych sposobów strategia operacyjna, będzie określać wymagania i potrzeby dla strategii preparacyjnej, czyli kierunków przygotowania (utrzymywania, transformacji, doskonalenia i rozwoju) poszczególnych podsystemów i ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego.

Diagnoza obecnego stanu systemu bezpieczeństwa narodowego pozwala wskazać trzy priorytety przygotowań strategicznych państwa w sferze bezpieczeństwa. Są to²⁵⁸: 1) integracja podsystemu kierowania; 2) profesjonalizacja podsystemów operacyjnych; 3) powszechność przygotowań.

Realizacja tych priorytetów powinna służyć wzmocnieniu strategicznej odporności kraju na różnorodne zagrożenia militarne i pozamilitarne²⁵⁹, która może stanowić także istotny czynnik odstraszenia i zapobiegania konfliktom. Nauki o bezpieczeństwie mogłyby być źródłem ogólnych i szczegółowych rozwiązań koncepcyjnych oraz wniosków i rekomendacji w tym zakresie. Ich ważnym zadaniem byłoby wsparcie procesu kształcenia i edukacji dla bezpieczeństwa oraz propagowanie i upowszechnianie wiedzy o bezpieczeństwie narodowym. Pilną potrzebą jest

²⁵⁸ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego...*, *op.cit.*, s. 15.

²⁵⁹ Jest to jedna z rekomendacji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego oraz istotny składnik polityki bezpieczeństwa realizowanej przez prezydenta Bronisława Komorowskiego. W ramach tzw. „Doktryny Komorowskiego” priorytet mają wszelkie działania zwiększające bezpośrednie bezpieczeństwo terytorium RP. Szerzej na ten temat: <http://www.bbn.gov.pl/wydarzenia/5497,Koncepcja-systemu-strategicznej-odpornosci-kraju-na-agresje.html> (dostęp: 1 września 2014).

także opracowanie kompleksowych rozwiązań podnoszących sprawność, efektywność i ekonomiczność działania systemu bezpieczeństwa państwa.

Relacje między rozwojem a bezpieczeństwem

Generalnym celem każdego podmiotu w długim horyzoncie czasu jest zapewnienie bezpieczeństwa (przetrwania) i rozwoju. Bezpieczeństwo i rozwój – to nierozdzielne procesy istnienia każdego podmiotu politycznego; to kluczowe sfery aktywności państwa. Chociaż z osobna każdą z tych sfer cechuje określona specyfika, to występuje między nimi silna współzależność. Bez zapewnienia bezpieczeństwa rozwój nie jest możliwy, wcześniej lub później jego owoce konsumowałby ktoś inny. Bez rozwoju zapewnienie bezpieczeństwa byłoby z każdą chwilą coraz trudniejsze, aż stałoby się niemożliwe.

Powyższe pozwala stwierdzić, że bezpieczeństwo i rozwój to dwie „tandemowe funkcje” każdego racjonalnego podmiotu politycznego. Nie dokonując szczegółowego rozbioru tego dość złożonego problemu, chodzi o długofalowe równoważenie zagadnień bezpieczeństwa z kwestiami systemowego, cywilizacyjnego rozwoju kraju. Mówiąc wprost, należy dążyć do tego, aby obie te sfery aktywności państwa równoważyły się w odpowiednich proporcjach²⁶⁰.

W tym kontekście należy wskazać, że następuje powolne zacieranie się granicy między domeną bezpieczeństwa a domeną rozwoju. Wpływają na to m.in. postępująca globalizacja oraz wielowymiarowe zagrożenia, których środek ciężkości wyraźnie przesuwają się w kierunku aspektów społecznych, gospodarczych i transsektorowych (terroryzm, cyberprzestrzeń). W efekcie, coraz więcej zagrożeń, ryzyk, wyzwań i szans staje się wspólne dla obu sfer.

Dlatego poszukiwanie stosownych recept służących przeciwdziałaniu zagrożeniom i wykorzystywaniu szans wymaga stałego prowadzenia interdyscyplinarnych badań, opracowywania rozbudowanych wielowątkowych analiz i prognoz. Niezbędne są też odpowiednie ramy strategiczne dla podejmowanych działań w obrębie bezpieczeństwa i rozwoju; ram odrębnych ze względu na specyfikę, lecz komplementarnych ze względu na występującą współzależność. Obecnie są one wyznaczone przez strategię rozwoju kraju oraz strategię bezpieczeństwa narodowego. Wydaje się, że ten podział powinien być utrzymany, jednak niezbędna jest możliwie maksymalna integracja obu tych sfer na płaszczyźnie planowania strategicznego, w tym zinstytucjonalizowanie tego procesu w postaci np. narodowego centrum planowania strategicznego.

Nadrzędnym celem powinno być zatem dążenie do ustanowienia takich relacji między bezpieczeństwem i rozwojem, które umożliwią zharmonizowanie w dłu-

²⁶⁰ Więcej na ten temat: G. Friedman, *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2011.

gofalowej perspektywie bezpieczeństwa militarnego, finansowego, energetycznego, demograficznego czy ekologicznego z postępem, modernizacją i rozwojem cywilizacyjnym kraju. Istotną funkcję integratora wyników tak ukierunkowanych badań mogłyby wypełniać m.in. nauki o bezpieczeństwie.

Zmiany zjawiska wojny

Istotę zmian zachodzących w zjawisku wojny dobrze obrazuje tofflerowska koncepcja trzech fal (rewolucji) cywilizacyjnych w rozwoju ludzkości. W dobie agrarnej podstawą przemocy była naturalna siła człowieka. Epokę industrialną zdominował gwałtowny wzrost potencjału energetycznego wojsk, przy tylko nieznacznym zwiększeniu możliwości w sferze informacyjnej. W obecnej epoce notujemy z kolei gwałtowny przyrost niematerialnych (w tym głównie informacyjnych) czynników siły²⁶¹.

Taka ewolucja podstawowych środków przemocy determinowała charakter konfliktów i kryzysów (w tym w szczególności wojen) oraz sposobów i metod działania. Obecnie jesteśmy świadkami gwałtownego, niezwykle przyspieszonego rozwoju potencjału informacyjnego. Nowoczesne środki rozpoznania, łączności, walki radioelektronicznej, zautomatyzowane i skomputeryzowane systemy dowodzenia itp. powodują rewolucję w sztuce wojennej; zmieniają pole walki. W efekcie, doprowadziło to do względnej harmonii dwóch klasycznych wymiarów walki zbrojnej (i szerzej: działań w sferze bezpieczeństwa) – energetycznego i informacyjnego.

Oznacza to odchodzenie od teorii masowych, bezpośrednich, wyniszczających walk i operacji zwartych zgrupowań wojsk na rzecz bardziej wyrafinowanych koncepcyjnie i elastycznie prowadzonych działań pośrednich (asymetrycznych) i manewrowych z szerokim wykorzystaniem operacji informacyjnych. Są to kluczowe składniki rozpoczynającej się w sztuce wojennej oraz teorii i praktyce bezpieczeństwa ery informatycznej. W połączeniu z presją polityczno-militarną, działaniami w cyberprzestrzeni, łamaniem umów i norm prawa międzynarodowego, szantażem i sanacjami gospodarczo-ekonomicznymi, destabilizacją wewnętrznego porządku konstytucyjnego, w tym rozbudzaniem nacjonalizmów i radykalizmów etniczno-narodowościowych, jak też niejawnym wsparciem wojskowym oraz prowadzeniem działań dywersyjno-sabotażowych, wymienione elementy składają się na koncepcję tzw. wojny hybrydowej czy też walki zbrojnej czwartej generacji (*fourth-generation warfare*).

Założenia tej wojny zdają się urzeczywistniać w konflikcie rosyjsko-ukraińskim. Sytuacja ta powoduje, że istnieje zapotrzebowanie na rozwijanie teorii tego typu

²⁶¹ Szerzej na ten temat: S. Koziej, *Zmiany w strategii i taktyce wojskowej w postzimmowojennych kryzysach i konfliktach zbrojnych*, w: *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, J. Kranz (red.), IW EuroPrawo, Warszawa 2009.

działań, w szczególności w ujęciu defensywnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że skuteczna obrona przed takimi zagrożeniami wymaga posiadania nie tylko nowoczesnych technologii wojskowych, ale także spójnych i kompleksowych rozwiązań koncepcyjnych i doktrynalnych. Mogłoby to być ważne wyzwanie dla teorii nauk o bezpieczeństwie.

Konkludując, wymienione trendy w sferze bezpieczeństwa nie pozostawiają wątpliwości, że potrzebujemy dziś przemyślanej polityki wzmacniania bezpieczeństwa, która ubezpieczy nasze interesy narodowe, zapewni stabilność i umożliwi ekonomiczny rozwój państwa. Potrzebujemy działań, które możliwie zminimalizują zagrożenia, przed którymi możemy stanąć w przyszłości. Dotyczyć one muszą nie tylko modernizacji sił zbrojnych, ale rozwijania całego systemu bezpieczeństwa państwa oraz aktywności w ramach sojuszy międzynarodowych. Oznacza to, że w nadchodzących latach wzmocnienie potencjału Polski w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego staje się głównym wyzwaniem operacyjnym i preparacyjnym dla naszego państwa.

Główne wyzwania operacyjne i preparacyjne w sferze bezpieczeństwa

Dotychczasowe diagnozy obecnego stanu bezpieczeństwa narodowego Polski w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego – wzbogacone o „rosyjsko-ukraińską lekcję” oraz wnioski ze Szczytu w Newport – wskazują, które obszary powinniśmy wzmocnić poprzez praktyczne działania i przygotowania w pierwszej kolejności. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego dostrzega dziesięć takich priorytetów.

Po pierwsze, należałoby doskonalić i rozwijać system kierowania bezpieczeństwem narodowym. Innymi słowy wyposażać instytucje i organy władzy w nowoczesne i możliwie skuteczne narzędzia oraz procedury umożliwiające wykonywanie zadań związanych z bezpieczeństwem. W praktyce oznacza to m.in. pełne wdrożenie przyjętej na początku roku reformy dowodzenia siłami zbrojnymi, zakup samolotów dla VIP-ów, będących także mobilnymi stanowiskami kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych, czy też przyjęcie przez parlament prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej usprawniającej kierowanie obroną państwa w czasie wojny.

Ważnym zadaniem jest integrowanie kierowania bezpieczeństwem. Czyli łączenie w jeden system działań w różnych dziedzinach bezpieczeństwa (militarnych i niemilitarnych): m.in. poprzez tworzenie procedur i ponadresortowych struktur planowania, koordynacji i nadzoru. Dziś dotyczy to w szczególności koordynacji służb specjalnych, funkcjonowania przemysłu obronnego, zarządzania kryzysowego, spraw cyberbezpieczeństwa czy bezpieczeństwa energetycznego.

Po drugie, powinniśmy konsekwentnie realizować (a w niektórych miejscach przyspieszyć) wieloletni program modernizacji technicznej sił zbrojnych zgodnie z przyjętymi priorytetami: obroną powietrzną, w tym przeciwrakietową; mobilnością, zwłaszcza śmigłowcową; i wyposażeniem wojska w systemy informacyjne

(rozpoznanie, dowodzenie, kierowanie ogniem, walki radioelektronicznej itp.). To najpilniejsze potrzeby. Ale już teraz powinniśmy myśleć o kolejnej „fali modernizacyjnej”, ukierunkowanej na szeroką informatyzację wojska (środki cyberobrony, bezzałogowce, technologie satelitarne).

Po trzecie, niezbędne jest wzmocnienie strategicznej odporności kraju na zagrożenia. To obok działań regularnych sił zbrojnych, podstawowy element systemu obrony państwa. Powinna ona integrować działania wojskowe i cywilne w celu zapewnienia odporności kraju na różne formy agresji (konwencjonalne, niekonwencjonalne, klasyczne, hybrydowe). Ale też sprawić, aby terytorium Rzeczypospolitej Polskiej było trudno dostępne dla wojsk przeciwnika oraz szczególnie uciążliwe do utrzymania i kontrolowania w razie jego zajęcia.

W praktyce oznacza to m.in. ukierunkowanie i skoordynowanie Wojsk Specjalnych na zadania związane w pierwszej kolejności z obroną kraju (w tym działania nieregularne), zreformowanie Narodowych Sił Rezerwowych pod kątem lokalnych zadań obronnych, a także skoordynowanie pod tym kątem zadań niemilitarnych służb bezpieczeństwa i formacji ochrony ludności. Reformy wymaga także system rezerw mobilizacyjnych oraz zaniedbana obrona cywilna. To także potrzeba powszechnej edukacji na rzecz bezpieczeństwa oraz wspierania i ukierunkowywania stosownie do potrzeb obronnych państwa inicjatyw i aktywności społecznych organizacji proobronnych.

Po czwarte, w tak szybko zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa konieczne jest zwiększenie nakładów na obronność z poziomu 1,95 proc. PKB do postulowanego w ramach NATO poziomu 2 proc., w tym przeznaczanie co najmniej 20 proc. tej sumy na modernizację techniczną sił zbrojnych. Jest to postulat rozumiany i popierany obecnie przez większość środowisk politycznych w Polsce. Dodatkowe pieniądze powinny zostać przeznaczone przede wszystkim na realizację Narodowego Programu Bezzałogowców, będącego także szansą na technologiczny rozwój polskiej gospodarki i przemysłu zbrojeniowego oraz budowę potrzebnej infrastruktury na wschodzie kraju, umożliwiającej przyjęcie wojsk sojuszników.

Po piąte, wzmocnienia wymagają zdolności państwa w pozamilitarnych dziedzinach bezpieczeństwa, jak bezpieczeństwo energetyczne (powinniśmy przyspieszyć krajowe inwestycje w gaz łupkowy, budowę gazoportu w Świnoujściu, inwestycje w energię odnawialną i jądrową oraz infrastrukturę przesyłową); bezpieczeństwo finansowe (w naszym interesie jest spełnienie warunków umożliwiających przystąpienie do strefy euro w dogodnym dla Polski momencie); oraz cyberbezpieczeństwo (punktem wyjścia powinno być opracowanie ogólnej doktryny cyberbezpieczeństwa państwa).

Po szóste, na forum międzynarodowym naszym priorytetem muszą być działania na rzecz powrotu NATO do korzeni (tj. kolektywnej obrony), w tym do strategicznego wzmocnienia wschodniej flanki NATO. Rozumiemy przez to syste-

mowo wzmacnianą i ciągłą obecność wojskową NATO w regionie; systematyczną aktualizację sojuszniczych planów ewentualnościowych dotyczących tego regionu (z rozważeniem możliwości opracowywania stałych planów obronnych dla niektórych zagrożeń); regularne przeprowadzenie ćwiczeń wojskowych na podstawie tych planów; rozbudowę infrastruktury pozwalającej na sprawne i szybkie przyjęcie sojuszniczych sił wzmocnienia (bazy, składy sprzętu i paliw, lotniska, porty) obronnej oraz budowę natowskiej obrony przeciwrakietowej.

Polska zabiega także o zwiększenie gotowości do reagowania sił odpowiedzi NATO oraz o podniesienie stopnia gotowości Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód z dowództwem w Szczecinie – jako dowództwa odpowiedzialnego za koordynowanie przygotowań i przejmowanie dowodzenia siłami reagowania NATO w obszarze nadbałtyckim. Niezmiernie istotne jest także odwrócenie negatywnej tendencji redukowania nakładów obronnych w Europie. Kluczowy dla realizacji tych priorytetów okazał się wrześniowy szczyt NATO w Walii.

Po siódme, w naszym strategicznym interesie leży promowanie na forum NATO oraz Unii Europejskiej umacniania więzi transatlantyckich. Wydarzenia na Ukrainie pokazały, że to Stany Zjednoczone stanowią realną siłę, która może zagwarantować stabilność w Europie Środkowo-Wschodniej. Powinniśmy także zabiegać o utrzymanie polityki „otwartych drzwi”, zwłaszcza wobec państw z obszaru wschodniej flanki sojuszu.

Po ósme, w ramach Unii Europejskiej konieczne jest kontynuowanie starań o opracowanie i przyjęcie nowej realnej strategii bezpieczeństwa UE, której punktem wyjścia powinien być uzgodniony katalog wspólnych interesów państw członkowskich (strategiczna misja UE). Strategia ta powinna zakładać m.in. ustanowienie mechanizmów współdziałania na linii UE-NATO, mogących prowadzić do budowy euroatlantyckiego „tandemu bezpieczeństwa”. Dziś Unia dysponuje strategią z 2003 r., która nie przystaje do współczesnego środowiska bezpieczeństwa.

Po dziewiąte, równoległe z działaniami wewnątrz krajowymi także w skali międzynarodowej zabiegać musimy o zwiększenie zdolności reagowania w pozamilitarnych sferach bezpieczeństwa. Dotyczy to w szczególności bezpieczeństwa energetycznego oraz cyberbezpieczeństwa. Podmiotem najbardziej predestynowanym do podjęcia wyzwań w obydwu tych dziedzinach bezpieczeństwa jest Unia Europejska. W jej nowej strategii powinno to znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie.

Po dziesiąte, szczególnym polskim priorytetem w dziedzinie bezpieczeństwa jest umacnianie proporcjonalnego partnerstwa strategicznego z USA, stosownie do zbieżności interesów obu państw. Powinniśmy stwarzać warunki do ciągłego stacjonowania wojsk amerykańskich w Polsce, współpracować w ramach budowy natowskiej obrony przeciwrakietowej oraz rozwoju i użycia wojsk specjalnych. Należy także dążyć do rozwijania skutecznej współpracy w dziedzinach pozawoj-skowych, jak np. energetyka lub nowe technologie.

Podsumowując, jest to katalog dziesięciu kluczowych zadań w ramach zwiększania bezpieczeństwa Polski w nadchodzących latach. Duża część z nich jest już realizowana. Inne podejmowane będą systematycznie, w miarę przygotowywania koncepcji i programów oraz zarezerwowania koniecznych środków na ich wykonanie.

Zakończenie

Idea utworzenia nauk o bezpieczeństwie jako nowej dyscypliny nauk społecznych była przedmiotem gorącej polemiki środowisk naukowych. Pojawiło się wiele głosów negujących potrzebę jej ustanowienia. Dziś nauki o bezpieczeństwie ugruntowują swą samodzielność naukową. Odbywa się to nie tylko z pożytkiem dla samej dyscypliny, ale też dla praktyki bezpieczeństwa narodowego. Współpraca instytucji państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i obronność państwa z ośrodkami naukowymi stale się zacieśnia. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego dostrzega w tym ogromną szansę dla teorii i praktyki bezpieczeństwa. Dlatego niezbędne jest zintensyfikowanie dyskursu na temat możliwych kierunków prowadzenia badań nad bezpieczeństwem z perspektywy zagadnień praktycznych. Może to mieć niebagatelne znaczenie dla kolejnej edycji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego oraz wnieść wartość dodaną do realnego wzmocnienia potencjału bezpieczeństwa Polski.

Bibliografia:

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- Friedman G., *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2011.
- Koziej S., *Zmiany w strategii i taktyce wojskowej w postzimnowojennych kryzysach i konfliktach zbrojnych*, [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, J. Kranz (red.), IW EuroPrawo, Warszawa 2009.
- Koziej S., *Triada globalnych zagrożeń asymetrycznych: konsekwencja proliferacji terroryzmu, broni nuklearnej i technologii raketowych*, Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20.
- Koziej S., Brzozowski A., *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*, Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 30.
- Koziej S., *Koncepcja systemu strategicznej odporności kraju na agresję*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5497,Koncepcja-systemu-strategicznej-odpornosci-kraju-na-agresje.html> (dostęp: 1.09.2014 r.).
-

ROZDZIAŁ II

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

Główne kierunki transformacji
systemu bezpieczeństwa narodowego

1 2010 r.¹ Kryzys a transformacja sił zbrojnych

Kryzys finansowy w Polsce dotknął w szczególności sposób sił zbrojnych. Cięcia budżetowe w resorcie obrony narodowej były największe.² W pewnym sensie to zrozumiałe, jako że budżet Ministerstwa Obrony Narodowej jest największym z budżetów wszystkich działów administracji państwowej.³ Ponadto ograniczenia te nałożyły się na okres realizacji najważniejszego od dziesięcioleci zadania transformacyjnego w siłach zbrojnych, jakim jest przejście od armii poborowej do armii profesjonalnej. Dlatego szczególne znaczenie ma przyjęcie właściwej strategii radzenie sobie w warunkach obecnego kryzysu. Idzie bowiem o uratowanie tak ważnego dla przyszłości sił zbrojnych procesu ich profesjonalizacji.

Chciałbym na wstępie podkreślić, że nie może to być strategia wyłącznie ratunkowa. Nie może ograniczać się tylko do biernego reagowania na kryzys i poszukiwania sposobów minimalizowania jego negatywnych skutków. Warto pamiętać o znanej prawdzie, że każdy kryzys to nie tylko zagrożenie, ale także szansa. Najlepszą metodą jej wykorzystania jest **strategia ucieczki do przodu**. Tylko taka strategia może zapewnić utrzymanie perspektywy sukcesywnej transformacji i w rezultacie unowocześnienia wojska także w warunkach kryzysowych.

Uważam, że warunkiem wyjściowym przyjęcia i skutecznej realizacji kryzysowej strategii transformacyjnej w Ministerstwie Obrony Narodowej jest odejście od przyjętych wcześniej, przed kryzysem, założeń modelu docelowego sił zbrojnych na lata 2009–2018 i zdecydowanie się na jego merytoryczną rewizję. Próba ratowania go kosztem poświęcenia, opóźnienia, redukcji różnych wyrwanych z całości jego elementów może zakończyć się tylko zburzeniem wewnętrznej harmonii całego systemu wojskowego.

Podstawowym założeniem nowej (zmodyfikowanej) strategii transformacyjnej powinno być przyjęcie podejścia jakościowego (priorytetem jest jakość, natomiast wielkość wojska jest wartością wtórną w stosunku do jego jakości). Mówiąc najkrócej: dokonując rekonstrukcji dotychczasowego modelu wojska należy chronić bezwzględnie przed skutkami kryzysu jego parametry jakościowe, natomiast szukać oszczędności w wymiarze ilościowym.

Do głównych zadań w ramach takiego programu można zliczyć: konsolidację organizacyjną sił zbrojnych, integrację systemu kierowania i dowodzenia, reformę

¹ [w:] *Pokonać kryzys – żyć bezpiecznie*, UP-H w Siedlcach, Siedlce 2010, s. 237–248.

² W sumie w latach 2008 i 2009 wyniosły ok. 10% budżetu.

³ Budżet MON stanowi ok. 8% całego budżetu państwa.

wyższego szkolnictwa wojskowego, racjonalizację praktyki udziału w operacjach międzynarodowych, stabilizację wskaźnika nakładów obronnych i optymalizację wewnętrznej struktury budżetu MON, wdrażanie wyprzedzającej strategii modernizacji technicznej („strategii przeskoku generacyjnego”), redukcję etatowej wielkości sił zbrojnych, wzmocnienie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego. Zatrzymajmy się krótko nad każdym z tych zadań.

Największym racjonalnym źródłem oszczędności i jednocześnie poprawy jakości wojska jest niedoceniona w dotychczasowym programie **konsolidacja organizacyjna sił zbrojnych**. Wojsko nie powinno być tak jak dzisiaj rozproszone w ogromnej liczbie (kilkaset) jednostek organizacyjnych, w dużej mierze niewydolnych jakościowo w stosunku do stawianych przed nimi celów. Błędne jest założenie, że struktura i organizacja mniejszej liczebnie armii zawodowej może być taka sama, jak była w przypadku armii z poboru. Trzeba łączyć oddziały i związki taktyczne w bardziej nasycone ludźmi i sprzętem formacje. Np. w wojskach lądowych zamiast utrzymywać tak jak dotąd kilkanaście brygad nie w pełni ukompletowanych, lepiej połączyć je w kilka brygad o większej zdolności samodzielnego działania, bardziej wydajne szkoleniowo i operacyjnie (a więc lepsze jakościowo) i proporcjonalnie mniej kosztowne w utrzymaniu w przeliczeniu na jednego żołnierza. Taka konsolidacja może niewątpliwie przynieść oszczędności. Szczególne znaczenie ma tu lepsza efektywność szkoleniowa, jako że jest to jeden z podstawowych warunków profesjonalizacji sił zbrojnych. Konsolidacja organizacyjna wojska jest niewątpliwie także skutecznym sposobem ekonomizacji procesów szkolenia.

Wiąże się z tym potrzeba przejścia od dotychczasowego garnizonowego rozmieszczenia sił zbrojnych do koncepcji bazowej, czyli dyslokacji wojska w dużych bazach (skomasowanych garnizonach), ulokowanych w okolicach poligonów i innych dogodnych miejsc ćwiczeń. Dzisiaj średnia liczebność polskiego garnizonu wojskowego wynosi około 1000 żołnierzy i zgodnie z obecnymi założeniami niestety wynosić będzie tyle samo za 10 lat. Należałoby w wieloletniej perspektywie zmierzać do istotnego zwiększenia tego wskaźnika poprzez radykalną redukcję liczby garnizonów i przekształcanie tych największych w bazy całych związków taktycznych (racjonalniejsze jest utrzymywanie np. całej brygady w jednym garnizonie-bazie, niż w kilku mniejszych garnizonach).⁴ Przy obecnych około 120 garnizonach założony plan ich zmniejszenia o ok. 20 – to niezauważalna ekonomicznie kropla w morzu potrzeb i możliwości.

Pilnie konieczna jest **integracja systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi**. System ten jest bowiem nadmiernie w stosunku do wielkości sił zbrojnych rozbudowany i zhierarchizowany. Taki stan rzeczy jest nie tylko szkodliwy

⁴ Np. średnia liczebność garnizonu w Bundeswehrze wynosi ok. 4000 żołnierzy, czyli jest 4-krotnie większa niż w Wojsku Polskim.

z punktu widzenia sprawności kierowania i dowodzenia, ale także generuje zbędne koszty. Potrzebna jest jego integracja funkcjonalna wokół trzech podstawowych funkcji: planowanie strategiczne, dowodzenie bieżące (codzienne) i dowodzenie operacyjne.⁵

Dlatego obecne dowództwa szczebla centralnego (Sztab Generalny, Dowództwo Operacyjne, cztery dowództwa rodzajów sił zbrojnych, Inspektorat Wsparcia) należy zintegrować w trzy – podległe bezpośrednio ministrowi obrony – instytucje: *Sztab Generalny* (planowanie i nadzór strategiczny oraz doradztwo strategiczne dla decydentów politycznych); *Połączone Dowództwo Sił Zbrojnych* (powstałe z połączenia obecnych dowództw rodzajów sił zbrojnych: pełne bieżące, codzienne dowodzenie całością sił zbrojnych, a w stosunku do wojsk wydzielonych w podporządkowanie operacyjnemu dowódcy narodowemu lub sojuszniczemu – dowodzenie pozaoperacyjne, w tym zwierzchność kadrowa, wsparcie logistyczne); *Naczelne Połączone Dowództwo Operacyjne* (dowodzenie operacyjne wydzielonymi wojskami w czasie wojny, kryzysu i w operacjach międzynarodowych oraz szkolenie operacyjne dowództw i sztabów w czasie pokoju).⁶

Z tego względu należy zaniechać zakładanej w obecnym programie kosztownej idei przenoszenia dowództw centralnych z Warszawy i rozrzucenia ich po innych miastach. To nie tylko generuje zbędne koszty. To jest zamiar szkodliwy z punktu widzenia racjonalności systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi. Tendencją światową jest zmierzanie do tworzenia dowództw połączonych, zintegrowanych. Ewentualne rozrzucenie tych dowództw po całej Polsce przekreśliłoby na wiele lat sens wdrażania tej idei w Polsce.

Konieczna jest także rezygnacja z niefortunnego zamiaru powołania jeszcze jednego centralnego organu dowodzenia w postaci szefa obrony, który miałby być

⁵ Patrz też – S. Koziej, *Mamy za dużo wodzów, a za mało Indian*, GAZETA WYBORCZA, 9 stycznia 2009.

⁶ Wbrew niektórym opiniom rozwiązanie to można wprowadzić bez konieczności zmian w Konstytucji, która w art. 134. mówi o dowódcach rodzajów sił zbrojnych w liczbie mnogiej. Z literalnego zapisu konstytucyjnego wynika tylko tyle, że musi ich być co najmniej dwóch, ale nie wynika, że każdy z nich musi dowodzić wojskami tylko z jednego rodzaju sił zbrojnych (choć w praktyce do tej pory tak było i tak jest). Jeśli względy merytoryczne za tym przemawiają – a właśnie przemawiają, wykazując konieczność tworzenia dowództw połączonych – możliwe jest powołanie dowódców dowodzących formacjami składającymi się jednocześnie z jednostek różnych rodzajów sił zbrojnych (wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych). Jeden dowódca rodzajów sił zbrojnych (!) – jako dowódca „bazowy”, „garnizony” – dowodziłby całością sił zbrojnych w ich codziennym funkcjonowaniu, drugi zaś – jako dowódca operacyjny – dowodziłby użyciem „w polu” tej ich części, która wydzielona byłaby do prowadzenia operacji wojennych lub kryzysowych (w czasie wojny byłby powoływany na konstytucyjne stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, odpowiedzialnego za dowodzenie siłami zbrojnymi w obronie państwa). Oczywiście w razie nowelizacji Konstytucji należałoby w ogóle zrezygnować z tak szczegółowych zapisów dotyczących wewnętrznej struktury sił zbrojnych.

w istocie głównodowodzącym siłami zbrojnymi czasu pokoju. To nie tylko pomysł przestarzały, ale rodzący dodatkowe, zupełnie zbyteczne koszty. Nie mówiąc już o tym, że stoi on w sprzeczności z zasadą cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. W świecie mamy do czynienia z tendencją do poszerzania merytorycznego zakresu kompetencji cywilnego ministra obrony, a u nas mielibyśmy coś odwrotnego – odgradzanie ministra od spraw merytorycznych przez jednego superdowódcę czasu pokoju. Niebezpieczeństwo ubezwłasnowolnienia cywilnego ministra wyraźnie by wzrosło.⁷

Rozważając tę kwestię warto spojrzeć na najmłodsze w sensie historycznym (a tym samym najnowocześniejsze zorganizowane) i jednocześnie najbardziej w praktyce operacyjnej doświadczone systemy wojskowe, jakimi są systemy kierowania polityczno-strategicznego w USA i NATO. Tam najwyższy rangą wojskowy (szef Komitetu Połączonych Sztabów w USA lub przewodniczący Komitetu Wojskowego w NATO) nie jest dowódcą, ale planistą i doradcą decydenta politycznego. U nas analogiczną funkcję pełnić powinien szef Sztabu Generalnego, jako planista strategiczny. Przekonanie, że najwyższy rangą i funkcją żołnierz musi być dowódcą, to myślenie zdecydowanie starymi kategoriami.

Kryzys stwarza także szansę zrjonalizowania i rzeczywistego spłaszczenia struktury dowodzenia na szczeblach operacyjno-taktycznych. Np. w wojskach lądowych możliwe i wskazane jest zastąpienie dotychczasowych 4 dowództw dywizji i 2 dowództw korpusu 2–3 dowództwami operacyjnymi wojsk lądowych. Daje także szansę rezygnacji z niefortunnego zamiaru zastąpienia wojewódzkich sztabów wojskowych czterema sztabami regionalnymi. To byłby w istocie powrót do starej praktyki czterech okręgów wojskowych pod inną nazwą. To stoi w sprzeczności z nowoczesną tendencją, jaką jest poszerzanie współpracy cywilno-wojskowej i integracja systemu bezpieczeństwa narodowego. Integrację można wdrażać skutecznie tylko w warunkach zgodności struktury terenowej administracji wojskowej ze strukturą administracji cywilnej. Szczebel województwa jest najważniejszym ogniwem integracji i dlatego każdy wojewoda powinien mieć u siebie odpowiednią komórkę wojskową. Jest to dodatkowo konieczne w sytuacjach kryzysowych (przykład częstych powodzi!) oraz z uwagi na przyszłościowe przekształcanie systemu obrony terytorialnej w system bezpieczeństwa terytorialnego. Trudno sobie wyobrazić, aby ponadwojewódzkie sztaby wojskowe mogły sprawnie funkcjonować w ramach wojewódzkich systemów bezpieczeństwa terytorialnego. To będzie dezorganizowało budowę zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Szkolnictwo wojskowe jest najbardziej zapóźnioną w jakościowej transformacji częścią sił zbrojnych. Przede wszystkim jest ono zbyt rozproszone organizacyjnie, co nie sprzyja jego jakości i generuje zbędne koszty związane z niepełnym

⁷ Nieco szerzej na ten temat – S. Koziej, *Szef obrony – szkodliwy prezent dla wojska*, WIRTUALNA POLSKA, 14.04.2009.

wykorzystaniem na potrzeby sił zbrojnych potencjału dydaktycznego w poszczególnych uczelniach (nadmiar tego potencjału wykorzystywany jest na rzecz kształcenia cywilnego). Tymczasem zamiast koniecznej jego konsolidacji zakłada się wręcz jego rozbudowę, planując... zwiększenie liczby akademii wojskowych z obecnych trzech do pięciu. Jest to tym bardziej dziwne, że jednocześnie przewiduje się zupełnie niezrozumiałe obniżenie wymagań wobec kadry oficerskiej do poziomu licencjata?!⁸

Trzeba oczywiście wycofać się z obydwu pomysłów, a rezygnacja z rozbudowy potencjału szkolnictwa z pewnością może zapewnić bardziej ekonomiczne wykorzystanie przeznaczanych nań nakładów budżetowych. Rozwiązaniem optymalnym wydaje się utworzenie na bazie dotychczasowych zasobów szkolnictwa wojskowego (pięciu uczelni) jednej Połączonej Akademii Wojskowej oraz nowej, ponadresortowej (pod patronatem Premiera i Prezydenta) Akademii Bezpieczeństwa Narodowego, zajmującej się problematyką zintegrowanego bezpieczeństwa.

Niedawno przyjęta została strategia dotycząca **udziału w operacjach międzynarodowych**⁹. Nie wytrzymała ona już pierwszego zderzenia z kłopotami budżetowymi MON. Trzeba ją poprawić. Priorytety zaangażowania międzynarodowego nie mogą być mechanicznie uzależnione od rodzaju organizacji prowadzącej operację, ale od możliwości realizacji interesów narodowych w danym regionie. Nie miało większego sensu rezygnowanie z misji na Bliskim Wschodzie, gdzie możemy mieć istotne własne interesy i których koszty są w większości refundowane przez ONZ. Należałoby natomiast zminimalizować swoją obecność militarną w Afganistanie, gdzie nie mamy i nie będziemy mieli żadnych własnych interesów narodowych, a koszty tej operacji ponosimy w pełni.

Tym bardziej, że słuszną konsolidację polskiego zgrupowania niepotrzebnie połączyliśmy z przejściem odpowiedzialności terytorialnej za prowincję Ghazni, co naraża nas na dodatkowe koszty na działalność pozawojskową, a także niejako wymusza zwiększanie liczebności kontyngentu i angażowanie dodatkowych środków dla zapewnienia bezpieczeństwa samych żołnierzy. Wpadliśmy, razem z NATO, w pułapkę afgańską i dzisiaj pora zacząć rewidować swoją strategię wobec Afganistanu. Należy podejmować działania polityczne, zwłaszcza na forum NATO. Nie można ograniczać się do magicznego zaklęcia, że to nasz sojuszniczy obowiązek, że musimy tam być, bo jest tam NATO, że jest to egzamin wiarygodności sojuszu.

Warto podkreślić, że nawet to zaklęcie oparte jest na fałszywej podstawie. Udział w operacji afgańskiej NATO wcale nie jest obowiązkiem. W publicznej debacie występuje tu sporo nieporozumień. W Afganistanie mamy do czynienia z dwoma operacjami. Jedna – prowadzona przez część sił amerykańskich – wojenna operacja

⁸ Nieco szerzej na ten temat – S. Koziej, *Kadrowa kontrprofesjonalizacja sił zbrojnych*, TRYBUNA, 22 maja 2009.

⁹ Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych, Warszawa 2009 (patrz www.koziej.pl).

odwetowa (za 11.09.2001) przeciwko Al.-Kaidzie. I druga – równoległa do tej pierwszej – operacja z mandatem wsparcia i stabilizacji prowadzona przez dobrowolną koalicję międzynarodową (koalicja chętnych) ISAF, w której my uczestniczymy. Dopiero od 2003 roku ISAF jest kierowana przez NATO, ale nie jest obowiązkową operacją sojuszniczą, ani tym bardziej operacją wojenną na podstawie art. 5. Dlatego nie wszyscy członkowie NATO w niej uczestniczą, a większość z tych, co wysłali tam swoje kontyngenty, nałożyła różne ograniczenia na ich użycie, stosownie do własnych interesów i możliwości. Skoro w rzeczywistości ta operacja nie jest obowiązkiem, tylko wyborem, powinniśmy zmienić nasze dotychczasowe do niej podejście.

Albo zacznijmy traktować swój udział tak, jak inni – czyli nałożmy odpowiednie ograniczenia na skalę i charakter zadań naszego kontyngentu (np. zmniejszając lub rezygnując w ogóle z własnej strefy odpowiedzialności), dostosowując je do realnych możliwości wynikających z wielkości, uzbrojenia, specyfiki wyszkolenia wysłanego tam wojska itp. Albo wymusimy w NATO zmianę statusu operacji, aby stała się ona obowiązkową dla wszystkich, co mogłoby pozwolić np. na wprowadzenie zasady rotacji co kilka lat. Bierność skazuje nas na beznadzieją kontynuację przegrywanej wojny. A to oznacza godzenie się na systematyczne psucie się NATO w Afganistanie z punktu widzenia jego podstawowej i dla nas najważniejszej funkcji, jaką jest obrona kolektywna.

To psucie NATO wiąże się z jeszcze jednym paradoksem. Idzie o sprzeczność między stabilizacyjnym statusem, a wojenną rzeczywistością tej operacji. Nie zgadzam się z poglądami, że ta sprzeczność nie ma znaczenia. W wymiarze wojskowym, z punktu widzenia zasad sztuki wojennej, ma to znaczenie kluczowe. Jeśli NATO w ten właśnie sposób miałyby gromadzić siły i prowadzić wojny także w innych przypadkach, np. w obronie Polski, to chyba nie byłaby to najlepsza rekomendacja dla wiarygodności obronnej sojuszu. Lepiej nie podtrzymywać obecnej fikcji formalnej w Afganistanie. To bowiem oznacza grzęźnięcie NATO coraz głębiej w pułapkę afgańską i psucie procedur operacyjnych sojuszu. Racjonalność strategiczna wymagałaby podjęcia przez Polskę inicjatywy ratunkowej: jako minimum przekształcić sojusznicze zaangażowanie w Afganistanie w operację obowiązkową.

Alternatywą dla proponowanych inicjatyw jest tylko strategia planowego, ubezpieczonego wyjścia sojuszu z Afganistanu, jako ratunek przed klęską na podobieństwo amerykańskiej katastrofy w Wietnamie. Nie można zgodzić się z podejściem, że operacja wojenna NATO w Afganistanie prowadzona wedle procedur niewojennych, na zasadach pełnej dobrowolności, ma być jakimś sprawdzianem, egzaminem wiarygodności sojuszu. Takiego egzaminu w taki sposób zdać pomyślnie nie można. Tak jak nie można zdać egzaminu z WF posługując się tylko wiedzą teoretyczną. Ona też jest potrzebna, ale nie wystarczy. Trzeba albo zmienić zasady, albo wychodzić z Afganistanu. I to powinien być główny kierunek polskich inicjatyw wewnątrz sojuszu. Trzeba ratować NATO we własnym interesie. Bierne kontynuowanie (nie

mówiąc już o zwiększaniu) udziału w dotychczasowej formie nie jest działaniem na rzecz wzmocnienia NATO, lecz wręcz przeciwnie – działaniem na jego szkodę, a więc z polskiego punktu widzenia jest działaniem przeciwnie skutecznym.

W ramach racjonalizacji strategii operacyjnej należałoby także rozważyć zasadność włączenia Parlamentu do procesu decyzyjnego w tych przypadkach, gdy idzie o udział w operacjach o charakterze wojennym (nawet, jeśli one tak nie są nazywane – jak np. w przypadku Afganistanu).¹⁰ Wynika to z faktu, że w sprawach wojny kompetencje nie leżą już wyłącznie w gestii władzy wykonawczej. Konstytucja powierza je Sejmowi, mówiąc, że on właśnie może decydować o stanie wojny.¹¹ Z tego względu wydaje się logiczne, aby w takich sytuacjach decyzja Prezydenta i Rządu była poprzedzona i uwarunkowana uprzednim stanowiskiem Sejmu w tej sprawie. Rozwiązanie takie powinno w praktyce dotyczyć zwłaszcza takich przypadków, gdy Rząd i Prezydent chcieliby wysłać wojsko i podporządkować go dowództwom międzynarodowym (sojuszniczym lub koalicyjnym) bez nakładania żadnych ograniczeń co do skali, charakteru, czasu i miejsca jego użycia na teatrze działań (tak właśnie wysyła się wojsko na wojnę).

Innym rozwiązaniem jest zmiana dotychczasowej praktyki budżetowania udziału państwa w operacjach międzynarodowych. Mówię o udziale państwa, jako że operacje te prowadzone są nie tylko przez siły zbrojne, ale także uczestniczą w nich coraz częściej inne służby państwowe (np. policja, straż pożarna, służby ratownicze, różne grupy wsparcia eksperckiego, cywilnej odbudowy itp.), a także wydawane są w ich ramach finansowe środki pomocowe na cele rozwojowe. Dlatego dotychczasowe finansowanie ich z budżetu MON (i częściowo z różnych innych budżetów, np. MSZ) nie wydaje się najlepszym rozwiązaniem. Mało – jest już rozwiązaniem przestarzałym, z czasów gdy nasz udział w takich operacjach ograniczał się w zasadzie do wymiaru wojskowego. Dzisiaj i na przyszłość lepsze byłoby wprowadzenie zasady ustalania przez Sejm kilkuletniego odrębnego i całościowego (zintegrowanego) budżetu operacyjnego na takie zadania i ustanowienie metod rzeczywistego kontrolowania jego realizacji. Ustalenie ponadresortowego budżetu operacyjnego zwiększyłoby parlamentarną kontrolę nad operacjami i jednocześnie zracjonalizowałoby praktykę planistyczną, decyzyjną i realizacyjną w tym względzie. Świadomość ram finansowych w wieloletniej perspektywie byłaby zapewne hamulcem w pochopnym zgłaszaniu akcesu do różnych operacji, a także wymuszałoby lepsze balansowanie zadań i możliwości.

Bardzo ważnym elementem strategii jakościowego rozwoju wojska jest **zapewnienie stałego wskaźnika nakładów na siły zbrojne oraz przyjęcie odpowiedniej**

¹⁰ Obecnie decyzje w sprawie użycia sił zbrojnych w operacjach międzynarodowych podejmuje Prezydent na wniosek Rady Ministrów (*Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa*).

¹¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, art. 116.

struktury wewnętrznej budżetu MON. Podkreślmy słowo *stałego* – bo to jest najważniejsze. Jego wielkość jest oczywiście kwestią decyzji władz państwowych i odzwierciedla ocenę tych władz co do tego, jakie koszty państwo gotowe jest ponosić na rzecz swojego bezpieczeństwa. Ale konieczne jest, aby to był wskaźnik trwały, rzadko zmieniany. Tylko wtedy bowiem można strategicznie planować utrzymanie i rozwój potencjału obronnego w długiej perspektywie, co jest warunkiem racjonalnego wykorzystania, czyli nie marnotrawienia, nakładów obronnych.

Nie jest tajemnicą, że od dłuższego czasu Ministerstwo Finansów szuka sposobu, jak przełamać ochronne bariery wokół budżetu MON stworzone przez ustawowy wskaźnik 1,95% PKB. Jednym z pomysłów było poszerzenie treści zadań działu „obrona narodowa” tak, aby znalazły się w nim dodatkowo wszystkie możliwe zadania innych resortów, które w jakikolwiek sposób można skojarzyć z obronnością. Niedawno odkryto sposób najprostszy, biurokratyczny: opóźnienia w przekazywaniu finansów do MON na przełomie jednego i drugiego roku budżetowego. Niewykorzystane pieniądze z ubiegłego roku najzwyczajniej w świecie przepadają.

Praktyka „kombinowania” przy wydatkach obronnych nie jest godna pochwały. Tu gra musi być w pełni jasna, czysta i przejrzysta. Jeśli państwo uznaje, że na obronę wydaje za dużo, to powinno doprowadzić do zmiany ustawy w tej sprawie. Nie wolno powrócić do strategii „dojutrzkostwa”, gdy nakłady obronne ustala się tylko na bieżąco, w skali budżetu rocznego. Planiści wojskowi, którzy muszą opracowywać programy wieloletnie (inaczej nie da się sensownie programować rozwoju wojska), muszą znać wiarygodną prognozę wieloletniej perspektywy finansowej w tym względzie. Stąd wynika idea ustalenia stałego wskaźnika procentowego tych nakładów w stosunku do PKB. Można oczywiście stosownie do oceny potrzeb i możliwości ten wskaźnik obniżać lub podwyższać, ale nie powinno się burzyć jego wartości podstawowej: przewidywalności w dłuższej, strategicznej perspektywie. Jeśli mamy kłopoty, lepszym wyjściem jest obniżenie wartości wskaźnika, niż rezygnowanie zeń zupełnie.

Zasada wiarygodnego wskaźnika obronnych nakładów finansowych ma szczególne znaczenie w kontekście programu profesjonalizacji. Przede wszystkim umożliwia racjonalne i realne wieloletnie programowanie transformacji sił zbrojnych stosownie do przyszłościowych wymagań (uzawodowienia, modernizacji technicznej, reform strukturalnych, doskonalenia sprawnościowego). Bez tego powrócilibyśmy do sytuacji z lat 90., kiedy wojsko reformowane było „zygzakowato”, doraźnie, pozornymi zrywami, często w błędnym kierunku, jedynie wedle corocznie ustalanego budżetu. To było marnotrawienie wysiłków i nakładów, nie mówiąc już o błędach koncepcyjnych „krótkiej perspektywy”.

Warto też pamiętać, że zasadę zmierzania do utrzymania stałego wskaźnika nakładów obronnych (o wielkości 2% PKB) ustaliliśmy wspólnie z pozostałymi sojusznikami w ramach NATO. Nie jest to ustalenie co prawda prawnie wiążące,

ale zmiana decyzji na potrzeby wewnętrzne oznaczałaby, że Polska niezbyt szanuje własne zdanie: inaczej mówi na zewnątrz, co innego robi u siebie. Należałoby najpierw chyba wytłumaczyć sojusznikom odejście od przyjętych wspólnie ustaleń.

Nie ulega wątpliwości, że reguła stałego wskaźnika jest najlepszym sposobem wyrażenia przez państwo swojego podejścia do bezpieczeństwa. Pokazuje, jaką cenę za swoje bezpieczeństwo może i jest gotowe płacić. To swoista wymierna wycena potrzeb bezpieczeństwa wynikających z oceny zagrożeń, wyzwań, ryzyk i szans oraz wycena możliwości zaspokojenia tych potrzeb.

I na koniec należy mocno podkreślić, że geostrategiczne położenie Polski i nasze bolesne doświadczenia historyczne uczą, iż sprawy bezpieczeństwa musimy traktować najbardziej priorytetowo, przed wszelkimi innymi potrzebami. Z nakładami na bezpieczeństwo nie powinniśmy więc przeprowadzać ryzykownych eksperymentów, ani też traktować ich jako zwykłych wydatków budżetowych. Zburzenie wiarygodności wskaźnika nakładów obronnych tylko dlatego, że najłatwiej tutaj znaleźć środki finansowe, świadczyłoby o niepriorytetowym traktowaniu bezpieczeństwa państwa. Nie ulega wątpliwości, że stały wskaźnik – wiążący jednakowo „na dobre i na złe” nakłady na obronność z nakładami na inne dziedziny funkcjonowania państwa – jest najrozsądniejszym i z punktu widzenia długofalowej strategii państwa optymalnym rozwiązaniem. Nie warto go psuć dla doraźnych potrzeb.

Jeśli dzisiaj rząd ocenia, że z punktu widzenia potrzeb całego państwa kryzys wymaga zmniejszenia wydatków o około 10%, to oznacza, że obecny wskaźnik budżetu obronnego 1,95% PKB + 0,05% PKB na program samolotowy należałoby zmniejszyć do ok. 1,80% PKB. Takie postawienie sprawy jest bardziej uczciwe, klarowne dla planistów, niż doraźne wymuszanie zmian wydatków poprzez różne zabiegi finansowe.

W wewnętrznej strukturze budżetu MON szczególnie ważne jest zapewnienie optymalnej proporcji nakładów na rozwój jakościowy, w tym zwłaszcza na modernizację techniczną i szkolenie wojska, w stosunku do nakładów na bieżące utrzymywanie sił zbrojnych. W obecnym budżecie zdecydowanie konieczna jest korekta na rzecz zwiększenia udziału nakładów modernizacyjnych. Nieodpowiedzialnie bowiem zostały one obniżone do najniższego dopuszczalnego prawem¹² poziomu 20% budżetu MON, kiedy to nawet niewielkie zakłócenie w jego realizacji prowadzi do faktycznego łamania postanowień ustawowych. Tymczasem w naszych warunkach (armii wciąż jeszcze na dorobku transformacyjnym) konieczne jest utrzymywanie go na poziomie co najmniej 1/4–1/3 całego budżetu. To jest warunek zagwarantowania jakościowych przekształceń technicznych w naszych siłach zbrojnych i stopniowego dołączania do wyprzedzających nas pod tym względem sojuszników.

¹² Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Innym warunkiem racjonalnej strategicznie i jednocześnie wydajnej ekonomicznie transformacji wojska, mogącej rokować szanse sukcesywnego dorównywania do najlepszych, jest **wdrażanie wyprzedzającej strategii modernizacyjnej, polegającej na kierowaniu się zasadą przeskoku generacyjnego**. Nie możemy kupować wszystkich generacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego, nawet jeśli jest to potrzebne na dziś. Trzeba skoncentrować się na środkach kolejnej, a nie obecnej generacji (systemy przeciwrakietowe, samoloty bezzałogowe, broń precyzyjna, środki informacyjne, roboty różnego przeznaczenia itp.). Nie wolno rezygnować z tego typu najnowocześniejszych programów modernizacyjnych, natomiast w obliczu spowodowanych kryzysem realiów budżetowych należy ograniczyć wielkość niektórych z nich stosownie do zmniejszonej armii. Im mamy skromniejsze środki, tym ważniejsze jest konsekwentne kierowanie się zasadą wyprzedzającej modernizacji. Przy okazji: należy też zaniechać praktyki przyjmowania nawet atrakcyjnie wyglądających „podarków” w postaci okrętów, czołgów, samolotów poprzedniej już generacji (ostatnio np. amerykańskie HERCULESY).

Biorąc pod uwagę paradygmat jakościowy utrzymywania i transformacji Wojska Polskiego i związaną z tym konieczność zapewnienia na to odpowiednich środków, należy **zdecydować się na mniejszą wielkość etatową sił zbrojnych**. Obecny kryzys finansowy wręcz wymusza taką decyzję. Lepiej podjąć ją teraz, zawczasu ją obudowując innymi rozwiązaniami rekompensacyjnymi, niż być zmuszonym czynić to ad hoc w niedalekiej przyszłości, generując po drodze zbędne koszty częściowej realizacji nierealnych planów (był to typowy błąd w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku).

Jeśli kryzys wymusza perspektywiczne, a nie tylko doraźne, zmniejszenie nakładów obronnych o 10% , to zakładana przedkryzysowo wielkość etatowa wojska musi być zmniejszona właśnie co najmniej o owe 10%. Co najmniej – jako że w praktyce powinna być zmniejszona w większym stopniu, aby wygospodarować środki na rozwój jakościowy, które w poprzednich założeniach zostały niedoszacowane.

Biorąc pod uwagę wszystkie dotychczasowe uwarunkowania i potrzeby zmian transformacyjnych, należałoby jako minimum powrócić do wskazywanej przez Premiera w ubiegłym roku docelowej etatowej liczebności armii zawodowej czasu pokoju: 90 tys. plus 30 tys. Narodowych Sił Rezerwy. Jako minimum, ponieważ perspektywa kryzysowa wskazuje na zasadność przyjęcia ostrożniejszych parametrów: ok. 80 tys. – etat pokojowy; ok. 100 tys. – etat kryzysowy (obejmujący dodatkowo ok. 20 tys. żołnierzy Narodowych Sił Rezerwy). Etat wojenny w tych warunkach mógłby kształtować się na poziomie 120–150 tys. (osiągany w wyniku uzupełnienia żołnierzami z rezerwy mobilizacyjnej po ogłoszeniu mobilizacji).¹³

¹³ Takie właśnie podejście może dodatkowo stwarzać szansę na uzyskanie konsensusu z Prezydentem, który opowiadał się za liczebnością Sił Zbrojnych RP na poziomie 150 tys. Wspólne

Zmniejszanie liczebności musi oczywiście dotyczyć w większym stopniu, a nawet przede wszystkim, jednostek „niebojowych”, prowadząc do poprawy wewnętrznej struktury sił zbrojnych. Jest to możliwe właśnie w efekcie proponowanej konsolidacji organizacyjnej, umożliwiającej likwidację sfery administracyjnej i usługowej (logistycznej) koniecznej dziś dla rozdrobnionych jednostek. Równoległe ze zmniejszeniem stanów osobowych w proporcjonalnie jeszcze większym stopniu należy oczywiście zredukować pozaosobowe zasoby wojska (garnizony, infrastrukturę, sprzęt, uzbrojenie i inne składniki majątkowe), z jednoczesną ich komasacją i konsolidacją organizacyjną.

Preferowanie jakości wojska oznacza szukanie jej „mnożników” nie tylko w „twardych” wskaźnikach (nowoczesne uzbrojenie, profesjonalni, dobrze wyszkoleni żołnierze), ale także w sferze tzw. „soft power”, czyli głównie w sprawności działania systemu wojskowego. Dzisiaj, w erze rewolucji informacyjnej, sprawność ta zależy w pierwszym rzędzie od przewagi informacyjnej. Dlatego jednym z priorytetów strategii transformacji jakościowej w MON musi być **odbudowa i wzmacnianie potencjału wywiadu i kontrwywiadu wojskowego**, w tym powrót ich bezpośrednio do resortu obrony narodowej. Tym bardziej, że im mniejsza armia, tym ich znaczenie jest proporcjonalnie ważniejsze dla jej skuteczności.

W tym świetle dziwić musi stwierdzenie ministra obrony, że istniejący dziś stan rzeczy mu odpowiada. To znaczy, że ulokowanie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego poza wojskiem uznaje za dobre rozwiązanie. Trudno to zrozumieć. Albo mówimy np. o specjalistycznym wywiadzie wojskowym i wtedy zgodnie ze swoją istotą powinien on być w resorcie wojskowym, albo chcemy mieć na szczeblu państwa dwa wywiady, z których jeden nazywa się wojskowym (chyba, aby ładnie brzmiało), co jest zupełnie bez sensu ze strategicznego punktu widzenia. Lepiej wtedy byłoby mieć jeden zintegrowany wywiad państwowy, którego jakaś wyspecjalizowana część świadczyłaby usługi na rzecz wojska. Stan dzisiejszy, to wielki dziwoląg organizacyjno-kompetencyjny i dziwne, że on się podoba akurat ministrowi obrony. Myślę, że lepiej byłoby wykorzystać przychyłność części opozycji i szybko znowelizować ustawy o wojskowych służbach specjalnych, aby ponownie wprowadzić je w struktury resortu i bezpośrednio podporządkowanie ministrowi obrony, czyli przywrócić wojsku.

* * *

Podsumowując – w warunkach kryzysu konieczna jest istotna i systemowa, a nie tylko doraźna i wyrywkowa, zmiana dotychczasowego programu transformacji

przyjęcie, że wielkość ta dotyczy etatu wojennego, mogłoby być racjonalnym zakończeniem dotychczasowego sporu.

sił zbrojnych. W ramach tej zmiany oszczędzać trzeba na wielkości, a w żadnym wypadku nie na jakości wojska. Wychodzenie z sytuacji kryzysowej należy wręcz wykorzystać jako szansę na proporcjonalną poprawę dotychczasowych założeń jakościowych. Jednym z najważniejszych warunków pomyślnego wdrożenia tej strategii jest zmiana obecnego podejścia MON do koniecznej reformy systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi, a w szczególności do przekształcenia Sztabu Generalnego WP z obecnego sztabo-dowództwa w organ planowania strategicznego, jako że właśnie to on powinien przygotowywać zawczasu racjonalne i optymalne w długiej perspektywie koncepcje strategii operacyjnej i transformacyjnej dla decydentów państwowych, a następnie nadzorować (monitorować) ich realizację. Dopóki jest dowództwem odpowiedzialnym za tę realizację, z powodów oczywistych nie może tego czynić właściwie.

2 Kwiecień 2010 r.¹⁴ Strategia transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego

Analizując funkcjonujący obecnie system kierowania bezpieczeństwem narodowym łatwo zauważyć jego istotne słabości. Dla ich usunięcia konieczne są liczne zmiany i korekty w systemie, które w sumie składają się na potrzebę całościowego programu jego długofalowej transformacji. Punktem wyjścia i jednocześnie koncepcyjnym fundamentem takiego programu musi być oczywiście racjonalna strategia. W niniejszej publikacji spróbujemy naszkicować najważniejsze punkty determinujące taką właśnie strategię.

Rozpocznijmy od konstatacji, że dotychczasowy stan bezpieczeństwa narodowego – jednej z najbardziej podstawowych funkcji państwa i jednego z najważniejszych obszarów kompetencji władzy wykonawczej, tj. Prezydenta RP i Rady Ministrów – jest wciąż wyraźnie niezadowolający. Dezintegracja systemu bezpieczeństwa narodowego na fragmenty resortowe oraz przypadkowość, doraźność rozwiązań i czasami amatorszczyzna w kierowaniu nim na szczeblu państwa – to najkrótsza charakterystyka stanu rzeczy w tej dziedzinie.

Tymczasem współczesne kompleksowe wyzwania i zagrożenia – zwłaszcza pod postacią erupcji międzynarodowego terroryzmu i proliferacji broni masowego raże-

¹⁴ „Przegląd Obrony Cywilnej”, kwiecień 2010.

nia, aktów agresji informacyjnej (presji propagandowej, dywersji, szantażu) wspieranej groźbą użycia siły zbrojnej, nasilenia zagrożeń gospodarczych i społecznych, czy wreszcie nawiedzających świat coraz bardziej dokuczliwie klęsk przyrodniczych i katastrof cywilizacyjnych – stawiają coraz większe wymagania w dziedzinie bezpieczeństwa. Przy czym nie tyle są to wzmożone wymagania ilościowe, co jakościowe. Nie tyle chodzi więc o więcej środków w systemie bezpieczeństwa, co o lepsze, rozumniejsze, wydajniejsze, właściwe do potrzeb ich wykorzystanie.

Stawia to bardzo konkretne wyzwania przed władzami państwa, zwłaszcza wspólnie przed konstytucyjnie zobligowanymi do ścisłego współdziałania Prezydentem i Rządem. Dotychczasowe próby sprostania tym wyzwaniom są niestety niezadowolające. Władze państwowe z powodu braku owego współdziałania nie uczyniły istotnego kroku dla usunięcia kluczowych, nawarstwiających się przez wiele ostatnich lat słabości. Przede wszystkim brak jest wyraźnie nakreślonej strategicznej wizji i spójnej myśli przewodniej naprawy stanu rzeczy. Przyjmowane dokumenty strategiczne albo nie są respektowane wzajemnie, albo też mają charakter fragmentaryczny, częściowy.

Poszukując sposobów naprawy tego stanu rzeczy warto uwzględnić, że w strategii i polityce bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, wyodrębnia się dwa działy (dziedziny): **strategię operacyjną i strategię preparacyjną (transformacyjną)**. W ramach pierwszej, określając generalną koncepcję i rodzaje działań, jakie państwo musi podejmować w obliczu zagrożeń (szans, wyzwań i ryzyk), aby zagwarantować swoje bezpieczeństwo, ustanawia się jednocześnie podstawę i punkt wyjścia dla zadań przygotowawczych, organizacyjno-technicznych, doskonalących, szkoleniowych itp. – czyli zadań transformacyjnych. W strategii operacyjnej bezpieczeństwa narodowego należy w pierwszej kolejności uwzględnić interesy narodowe, związane z podstawowymi wartościami określonymi w art. 5. Konstytucji RP i w ich kontekście zdiagnozować zewnętrzne i wewnętrzne warunki środowiska bezpieczeństwa oraz ustalić treść działań strategicznych, z uwzględnieniem prowadzenia lub utrzymywania stałej gotowości do podjęcia i prowadzenia trzech rodzajów takich działań: **działań prewencyjnych** (zapobiegających zjawiskom niekorzystnym i promującym pożądane warunki bezpieczeństwa w otoczeniu Polski), **reagowania kryzysowego i działań obronnych** (wojennych).

Główny wysiłek strategiczny państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego należy przede wszystkim skoncentrować na:

- **wykorzystaniu szans** wzmacniających bezpieczeństwo Polski, jakie stwarza własny rozwój społeczno-gospodarczy, członkostwo w UE i NATO oraz partnerstwo z USA;
- **podejmowaniu wyzwań** cywilizacyjnych, zwłaszcza związanych z rozwojem gospodarczym i unowocześnianiem funkcjonowania państwa w warunkach rewolucji informacyjnej;

- **redukowaniu ryzyk** zewnętrznych związanych z aktywnym udziałem w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa oraz partnerstwem z USA i prowadzeniem polityki wschodniej, a także ryzyk wewnętrznych związanych z koniecznością wprowadzania systemowych, mało popularnych na krótki dystans, reform ustrojowych;
- **przeciwstawianiu się zagrożeniom** bieżącym, w tym zwłaszcza zagrożeniom energetycznym, ekologicznym, przyrodniczym, społecznym oraz **utrzymywaniu zdolności i gotowości** do przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom militarnym i niemilitarnym.

Analiza warunków i zadań operacyjnych wskazuje, że myśl przewodnią potrzebnej strategii preparacyjnej (transformacyjnej) w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej można sprowadzić do idei budowy zintegrowanego (cywilno-wojskowego, zewnętrzno-wewnętrznego, krajowo-lokalnego) systemu bezpieczeństwa narodowego, z uwzględnieniem następujących kluczowych kierunków:

- **priorytet dla jakości,**
- **konsolidacja organizacyjna** wszystkich elementów systemu bezpieczeństwa,
- **integracja** systemu kierowania bezpieczeństwem,
- **profesjonalizacja** wyspecjalizowanych sił i środków bezpieczeństwa (w tym w szczególności sił zbrojnych),
- **powszechność** przygotowań w dziedzinie bezpieczeństwa wszystkich struktur państwa i obywateli.

W kolejnych publikacjach spróbujemy zastanowić się, w jaki sposób powyższe wymagania i uwarunkowania powinny być uwzględnione w transformowaniu struktury i zasad funkcjonowania podstawowych elementów systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

3 25 lipca 2011 r.¹⁵ Cyberbezpieczeństwo w stanach nadzwyczajnych

Prezydent Bronisław Komorowski skierował do Sejmu projekt nowelizacji ustaw o stanach nadzwyczajnych, proponujący uzupełnienie ich o regulacje dotyczące uwzględniania w nich problematyki działań w cyberprzestrzeni. Parlament

¹⁵ portal Onet.pl, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/cyberbezpieczenstwo-w-stanach-nadzwyczajnych/sssbl>, **opublikowano 25.07.2011.**

rozpoczął prace nad projektem na wspólnym posiedzeniu komisji Obrony Narodowej, Spraw Zagranicznych oraz Administracji i Spraw Wewnętrznych. Jutro (26.07.2011 r.) czeka nas merytoryczna debata nad projektem w specjalnie do tego celu powołanej podkomisji. To niewątpliwie dobra decyzja i ważne wydarzenie w procesie transformacji polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego. Bo sprawy przygotowania państwa i jego struktur do działania w cyberprzestrzeni należą z pewnością do priorytetowych.

Z tego względu bardzo pożądana byłaby także szersza, publiczna dyskusja nad nimi. Warto byłoby rozpocząć ją od refleksji najogólniejszej. Otóż era rewolucji informacyjnej, w którą już na całego weszliśmy, wymaga od nas – mam na myśli całe państwo, poszczególne jego segmenty i każdego obywatela z osobna – umiejętności organizowania się do życia i funkcjonowania w jakościowo zupełnie nowym środowisku, jakim jest środowisko informacyjne, a w nim jego szczególnie wymiar, jakim jest cyberprzestrzeń. Powoli uświadamiamy sobie, że w zasadzie wszystko, co zwykliśmy do tej pory robić w tradycyjnej rzeczywistości (w „realu”) może mieć i będzie miało swoje odpowiedniki (a niekiedy wręcz wypierające „oryginał” zamienniki) w cyberprzestrzeni. Już dawno do cyberprzestrzeni przeniosła się większość zadań łączności i komunikacji międzyludzkiej (w torbach listonoszy jest coraz mniej listów). Finanse, handel, usługi, administracja, nauka, edukacja, kultura itp., itd. – to obszary ludzkiej aktywności w coraz większym stopniu obejmujące cyberprzestrzeń.

Dotyczy to w całej rozciągłości także spraw bezpieczeństwa. Zauważmy, że ludzkość przez wieki nauczyła się organizować sobie bezpieczeństwo w geoprzestrzeni, czyli na lądzie, morzu, w powietrzu, a ostatnio człowiek opanowuje do tego celu także przestrzeń kosmiczną. Cyberprzestrzeń jest jednak czymś jakościowo zupełnie innym. Jest tym środowiskiem, z którym dopiero się oswajamy. Ale logika i doświadczenie historyczne podpowiadają, że będziemy musieli w niej rozwiązywać analogiczne problemy, z jakimi mamy do czynienia w tradycyjnej geoprzestrzeni.

Obrazowo mówiąc, gdybyśmy do całej dotychczasowej teorii i praktyki bezpieczeństwa w geoprzestrzeni przystawili cybernetyczne lustro, to powinniśmy zobaczyć w nim cybernetyczne odbicie wszystkich znanych nam już dotychczas kategorii bezpieczeństwa: różnych rodzajów zagrożeń, ryzyk, szans i wyzwań, koncepcji strategicznych, metod operacyjnych i taktycznych itp. Jednym słowem: musimy w owej cyberprzestrzeni zorganizować system bezpieczeństwa tak samo, w takim samym zakresie, jak w geoprzestrzeni. Musimy skorygować, uzupełnić, a gdzie trzeba, opracować nowe strategie, plany operacyjne i programy preparacyjne (przygotowawcze). To ilustruje ogrom wyzwań i zadań, przed jakimi stoimy.

Wiemy, że aby taki proces wystartował i mógł być prawidłowo realizowany przez państwo i jego instytucje, potrzebne są podstawy prawne. Bez nich wszakże nic w państwie działać się nie może. I to właśnie jest główną przesłanką inicjatywy Prezydenta. Zapoczątkować proces tworzenia takich podstaw.

Celem bezpośrednim prezydenckiego projektu ustawy jest stworzenie podstaw prawnych do uwzględniania problematyki cyberprzestrzeni w przygotowaniu się państwa na ewentualność działania w takich sytuacjach szczególnych zagrożeń, przy takiej ich skali i natężeniu, w których Konstytucja przewiduje możliwość wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych: stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego lub stanu wojennego.

Dlaczego akurat od tego, od stanów nadzwyczajnych, zaczynamy? Dlaczego tutaj wybraliśmy punkt startu? Przecież te problemy występują nie tylko w sytuacjach nadzwyczajnych (szczególnych zagrożeń), ale także w różnych bieżących sytuacjach kryzysowych, a nawet w zwyczajnym, codziennym życiu. Otóż przesądziło o tym następujące, pragmatyczne rozumowanie.

Po pierwsze: jest to problematyka w pewnym sensie szczególnie bliska Prezydentowi. To w jego kompetencjach leży wprowadzanie stanu wojennego i wyjątkowego. To on kieruje obroną państwa w stanie wojennym. Czuje się więc w jakiś sposób odpowiedzialny także za regulacje prawne w tym zakresie.

Po drugie: wystartować trzeba jak najszybciej. Wyzwania narastają. Inne państwa już nas wyprzedziły: niektóre mają nawet bardzo rozwinięte strategie i doktryny bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, organizują potrzebne instytucje, przygotowują siły i środki. NATO rozpoczęło budowę systemu cyberobrony. Powinniśmy w tym uczestniczyć. Im więc szybciej wprowadzimy kategorię cyberprzestrzeni do obiegu prawnego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, tym lepiej. Tym szybciej struktury państwa będą mogły przejść już do praktycznego działania planistycznego i organizacyjnego.

Po trzecie wreszcie: ustanowienie regulacji dotyczących ewentualnego działania w stanach nadzwyczajnych nie pociąga za sobą bezpośrednich kosztów finansowych. Względy finansowe nie będą więc hamulcem w sposób naturalny wydłużającym proces legislacyjny.

W ten sposób kategoria cyberprzestrzeni może znaleźć się najszybciej, jak tylko można, w obiegu prawnym. Nie pozostaniemy zbyt długo w tyle za innymi podmiotami i za potrzebami w ramach sojuszu północnoatlantyckiego. Furtka do dalszych koniecznych kroków zostanie otwarta dla legislatorów, decydentów, planistów i organizatorów w sferze bezpieczeństwa.

Ta logiczna kalkulacja może mieć swój sens praktyczny oczywiście pod warunkiem, że Parlament ją podzieli i bez zbędnej zwłoki rozpatrzy i uchwali przedłożony projekt ustawy.

W konkretnej treści projektu można wyróżnić dwa główne obszary regulacji.

Po pierwsze, definiuje się w nim cyberprzestrzeń jako kategorię bezpieczeństwa. Rozumie się ją jako przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, wraz z powiązaniem między nimi oraz relacjami z użytkownikami. Oczywiście definicji cyberprzestrzeni jest wiele: od najbardziej ogólnych, wręcz filozoficznych, do bardzo wąsko praktycznych. Nic dziwnego, bo to nowa kategoria i sposób jej opisu dopiero się kształtuje. W ustawie przyjęto podejście umiarkowanie praktyczne do zdefiniowania cyberprzestrzeni, aby maksymalnie ułatwić wykorzystywanie jej w praktycznych pracach wdrożeniowych (decyzjach, planach i programach). Definiuje się ją zatem jako przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne, wraz z powiązaniem między nimi oraz relacjami z użytkownikami.

Nie wnikając w nadmierne teoretyzowanie należy jednak podkreślić, że w odróżnieniu od przestrzeni naturalnej (geoprzestrzeni) cyberprzestrzeń jest przestrzenią zbudowaną przez człowieka (sztuczną) i istniejącą tylko poprzez jego aktywność. Można wręcz powiedzieć, że działanie w cyberprzestrzeni jest jednocześnie jej tworzeniem. Albo inaczej – działanie w cyberprzestrzeni odbywa się poprzez jej kształtowanie. To coś takiego, jakby działalność w geoprzestrzeni wyrażała się np. w ciągłym przesuwaniu gór lub zmianie głębokości mórz.

Tę specyfikę, tę odmienność cyberprzestrzeni, warto dobrze sobie uświadomić, aby należycie, odpowiednio do tej specyfiki, planować i organizować działania w tej szczególnej przestrzeni.

Po drugie, projekt ustawy doprecyzowuje, konkretyzuje charakterystykę przesłanek ewentualnego wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych przez uwzględnienie dodatkowo skutków i możliwości działań w cyberprzestrzeni.

Najistotniejszą jest zmiana opisu przesłanek wprowadzenia stanu wojennego przez doprecyzowanie pojęcia „zewnętrzne zagrożenie państwa”. Do tej pory domyślnie rozumieliśmy je jako zagrożenia przychodzące do nas z zewnątrz, spoza naszego terytorium, z zagranicy. Jeśli jednak tą kategorią chcemy objąć także cyberzagrożenia, to wystarczającym punktem odniesienia nie może być terytorium, z którego nadchodzi zagrożenie, ale tym punktem odniesienia musi być wyłącznie podmiot, który to zagrożenie stwarza, niezależnie od tego, gdzie pojawia się impuls tego zagrożenia.

Dlatego proponuje się doprecyzowanie, że zewnętrzne zagrożenie państwa – to celowe działania destrukcyjne (godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium lub w ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej, a także zmierzające do uniemożliwienia lub zakłócenia wykonywania przez organy państwowe ich funkcji) podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do państwa polskiego podmioty, w tym także działania podejmowane przez nie w cyberprzestrzeni.

Konieczność takiego podejścia do definiowania zagrożeń zewnętrznych wynika z nowej jakości współczesnych zagrożeń. Niekoniecznie muszą one odnosić się

tylko do terytorium państwa. Agresywne cele wobec państwa mogą być dzisiaj osiągane poprzez destrukcyjne oddziaływanie na jego ważne interesy gospodarcze (np. zagrożenia energetyczne) lub poważne zdeorganizowanie funkcjonowania organów państwa (np. masowy atak cybernetyczny).

Przyjęte w projekcie podejście wynika także z lawinowego, pod wpływem rewolucji informacyjnej, narastania sieciowości i asymetryczności we współczesnym środowisku bezpieczeństwa. Zauważmy, że pod tym względem działania w cyberprzestrzeni, w tym stwarzane w niej zagrożenia, są co do swej istoty bardzo podobne np. do działań i zagrożeń stwarzanych przez globalne sieci terrorystyczne. Wymownym przykładem może być atak terrorystyczny na Stany Zjednoczone 11 września 2001 roku. To, że atak ten uznany został za atak zewnętrzny, wynika z faktu, że wykonała go Al-Kaida, choć wyprowadzony został z terytorium Stanów Zjednoczonych i do tego jeszcze wykonany przy pomocy amerykańskich środków. Proponowane zatem w ustawie o stanie wojennym doprecyzowanie ma więc nie tylko logiczne, ale także praktyczne uzasadnienie.

Biorąc pod uwagę, że zagrożenia terrorystyczne znalazły swoje odzwierciedlenie we wszystkich ustawach o stanach nadzwyczajnych, logiczne jest, aby także w podobny sposób potraktować cyberzagrożenia. Dlatego w ustawach o stanie klęski żywiołowej i o stanie wyjątkowym proponuje się uzupełnienia, że katastrofa naturalna lub awaria techniczna oraz zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego mogą być spowodowane także zdarzeniami lub celowymi działaniami w cyberprzestrzeni.

Takie ujęcie nie tylko dostosowuje podstawy decyzji o ewentualnym wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego do mogących rzeczywiście zaistnieć przesłanek, ale także daje impuls do rozpoczęcia przeglądu i uaktualnienia planów działania w sferze bezpieczeństwa (planów zarządzania kryzysowego, operacyjnych planów funkcjonowania na czas zagrożenia i wojny, programów przygotowań obronnych itp.) na wszystkich szczeblach struktury państwa (od centrum, przez województwa, aż do samorządów gminnych), z uwzględnieniem potrzeb i możliwości pojawiających się w cyberprzestrzeni.

W zakończeniu warto podkreślić, że projekt ustawy był szeroko konsultowany z właściwymi organami administracji rządowej oraz omawiany na posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Zyskał poparcie uczestników tych gremiów. Dlatego wypadałoby mieć nadzieję, że pomyślnie zdoła przebrnąć przez procedurę legislacyjną jeszcze w tej kadencji Parlamentu.

4 4 sierpnia 2011 r.¹⁶ Dowodzenie i szkolenie – dwa priorytety działań naprawczych w Siłach Zbrojnych

Prezydent Bronisław Komorowski, powołując nowego ministra obrony narodowej, wskazał na dwa priorytetowe obszary działań naprawczych w wojsku. Są nimi dowodzenie i szkolenie. Priorytety takie mają bardzo solidne uzasadnienie we wnioskach komisji badającej przyczyny katastrofy smoleńskiej. Należy jednak zauważyć, że potrzeba taka była dostrzegana już dużo wcześniej i niejednokrotnie podnoszona w różnych analizach i propozycjach, w tym m.in. w pierwszym Strategicznym Przeglądzie Obronnym. Sam, od wielu lat, zarówno w trybie służbowym, jak i jako niezależny analityk i akademik, namawiałem decydentów do reformy zwłaszcza w tych dwóch dziedzinach. Brakło im niestety albo przekonania co do takich rozwiązań, albo woli, albo wreszcie koniecznej determinacji, aby się podjąć tych zadań. Wierzę, że tym razem tak się nie stanie i nowy minister obrony narodowej zapewni, że zadania te najpierw zostaną uwzględnione w najbliższym programie rozwoju sił zbrojnych, a następnie konsekwentnie zrealizowane.

Dowodzenie

Raport smoleński wykazuje ogromną **nieskuteczność obecnego systemu kierowania i dowodzenia** we wdrażaniu wniosków z katastrofy samolotu CASA, której niemal wiernym powtórzeniem okazała się katastrofa smoleńska. Wprost mówił też o tym poprzedni minister obrony narodowej, wymieniając cały zestaw opracowanych dokumentów, które niestety nie zostały wdrożone. Zawiódł zupełnie system nadzoru nad realizacją decyzji, ujawniła się słabość dyscypliny wykonawczej. Dlaczego tak jest?

Wynika to przede wszystkim z wadliwej organizacji systemu kierowania i dowodzenia na poziomie polityczno-strategicznym, w którym **MON ma ograniczone możliwości pełnego (decyzyjnego, realizacyjnego i rozliczeniowego) oraz odpowiedzialnego kierowania siłami zbrojnymi**. Najkrócej rzecz ujmując, system ten jest z jednej strony **organizacyjnie zbyt rozproszony** (7 centralnych dowództw i sztabów), a z drugiej – **funkcjonalnie nadmiernie zhierarchizowany**. W istocie rzeczy MON jest w sensie merytorycznym zupełnie uzależniony od Sztabu Generalnego WP. Nie byłoby to tak ryzykowne, gdyby Sztab Generalny nie był jednocześnie organem odpowiedzialnym za dowodzenie realizacyjne. Tymczasem jest on swego rodzaju dziwnym „sztabo-dowództwem” i skupia w sobie wszystkie

¹⁶ PAP, opublikowano 4.08.2011.

funkcje: odpowiada za planowanie zadań i doradztwo strategiczne dla decydentów politycznych (jako sztab), za realizację proponowanych przez siebie zadań (jako dowództwo SZ) oraz za ocenę i rozliczanie ich wykonawstwa przed MON (znowu jako sztab). Jest oczywiste, że w tak skonstruowanym systemie do MON docierają tylko takie informacje, które nie są sprzeczne z interesami dowództw i świadczą o zgodności opracowywanych planów z ich realizacją.

Chcę mocno podkreślić, że taki stan rzeczy nie jest winą konkretnych osób pełniących określone funkcje w tym systemie dowodzenia. To wina konstrukcji systemu i obiektywnych mechanizmów jego funkcjonowania. Każdy szef Sztabu Generalnego, niezależnie od jego charakteru (że wymienię tu biegunowo tak skrajnie różne osobowości, jak generał Tadeusz Wilecki i ś.p. generał Franciszek Gągor) i każdy dowódca rodzaju sił zbrojnych zachowuje się w tym systemie podobnie: jest za jego utrzymaniem i sprzeciwia się wszelkim jego zmianom (wyjątkiem od reguły był generał Waldemar Skrzypczak, który w tym systemie „nie wytrzymał” i po prostu podał się do dymisji).

Przypomnijmy, że obecny system kierowania i dowodzenia jest spadkiem po okresie początkowego kształtowania się w Polsce cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi i zarazem rezultatem kompromisu powstałego w toku ostrych sporów między ówczesnym szefem Sztabu Generalnego WP i cywilnymi ministrami obrony narodowej. Rozwiązanie mówiące, że siłami zbrojnymi w imieniu ministra obrony narodowej dowodzi szef Sztabu Generalnego było wtedy w miarę racjonalne i politycznie uzasadnione, ale obecnie jest już przestarzałe i, jak pokazuje praktyka oraz jak podpowiadają wnioski z analizy strategicznych warunków współczesnego środowiska bezpieczeństwa – nieefektywne, a nawet szkodliwe.

Dlatego trzeba to rozwiązanie zmienić. Tak jak w innych najnowocześniejszych zorganizowanych systemach dowodzenia (np. w NATO lub USA), **należy po pierwsze: łączyć dowództwa w struktury połączone, a po drugie rozdzielić między nie trzy podstawowe funkcje dowodzenia, jakimi są:**

- planowanie, doradztwo i nadzór strategiczny;
- dowodzenie bieżące (bazowe, garnizonowe, codzienne utrzymywanie sił zbrojnych oraz ich rozwój i przygotowywanie do realizacji zadań operacyjnych);
- dowodzenie operacyjne (polowe, czyli użycie i dowodzenie wydzielonymi z całości sił zbrojnych zgrupowaniami wojsk w czasie kryzysu lub wojny, a także w misjach międzynarodowych).

Dla stworzenia odpowiadających tym funkcjom trzech centralnych organów dowodzenia, podporządkowanych bezpośrednio ministrowi obrony narodowej, istnieje konieczność **przekształcenia Sztabu Generalnego w organ wyłącznie planowania, doradztwa i nadzoru strategicznego oraz połączenie pozostałych centralnych organów dowodzenia w dwa dowództwa strategiczne odpowiedzialne za:**

- bieżące dowodzenie całością sił zbrojnych, czyli wszystkimi rodzajami sił zbrojnych (Połączone Dowództwo Bazowe SZ)
- oraz dowodzenie operacyjne wydzielonymi siłami rodzajów sił zbrojnych w czasie zagrożenia, wojny, kryzysu lub w misjach międzynarodowych (Naczelne Dowództwo Operacyjne SZ).

W tym kontekście jawi się jako zupełnie nielogiczny, sprzeczny z ideą konsolidacji i do tego rodzący zbędne dodatkowe koszty, zamiar przenoszenia dowództw z garnizonów do garnizonów, w tym zwłaszcza zaawansowany już niestety plan przeniesienia Dowództwa Wojsk Lądowych do Wrocławia. **Dowództwa na szczeblu centralnym trzeba łączyć, a nie przenosić.**

Szkolenie

Jeśli idzie o szkolenie, to raport smoleński obnaża dramatyczne słabości występujące w organizacji, realizacji i nadzorze nad tą najważniejszą dziedziną funkcjonowania wojska. Są tu co najmniej **dwie obszary naprawcze.**

Pierwszy – to wskazana wyżej **reforma systemu dowodzenia.** Powinna ona przede wszystkim zapewnić oddzielenie funkcji nadzoru od realizacji. Dowództwo odpowiedzialne za realizację szkolenia nie może jednocześnie odpowiadać za nadzór i kontrolę tego procesu. Muszą być wzmocnione funkcje koncepcyjne, planistyczne i nadzorcze Sztabu Generalnego w dziedzinie szkolenia.

Drugi obszar naprawczy – to właśnie realizacja, czyli cały **system szkolenia.** Raport wykazuje ogromną słabość organizacyjną tego systemu i zastraszająco niski poziom wyszkolenia fachowego. Ważnym – choć oczywiście nie jedynym – elementem tego systemu jest **szkolnictwo wojskowe.** Konieczne jest zapewnienie jego wysokiego profesjonalizmu, zdolności przede wszystkim do fachowego szkolenia i nauczania rzemiosła wojskowego. Uczenie fachu wojskowego powinno być priorytetem każdej wojskowej szkoły. Wszystko inne powinno być co najwyżej elementem dodatkowym.

W tym świetle jawi się jako niezrozumiała tendencja utrwalania dotychczasowego rozproszenia szkolnictwa oraz **przekształcania szkół oficerskich w akademie.** Dlatego m.in. Prezydent RP Bronisław Komorowski zawetował ustawę o przekształceniu szkoły dęblińskiej w akademię. Jest to bowiem proces oddalania szkół wojskowych od potrzeb wojska. Ich główną troską stanie się nabór studentów cywilnych na jakiegokolwiek kierunku studiów, a nie szkolenie studentów wojskowych. Potencjał dydaktyczny uczelni będzie szybko przestawiany na potrzeby cywilne, a szkoły wojskowe będą coraz bardziej i bardziej oddalać się od rzemiosła wojskowego. Jest to szczególnie niebezpieczne w odniesieniu do szkolenia lotniczego.

W sumie reforma dowodzenia i szkolenia musi znaleźć się w centrum uwagi zarówno bezpośrednich działań naprawczych, potrzebnych w kontekście wniosków wynikających wprost z analizy katastrofy smoleńskiej, jak i długofalowego, wieloletniego programu transformacji sił zbrojnych, nad którym prace właśnie się rozpoczynają.

Punktem wyjścia dla tych prac będą ustanowione przez Prezydenta RP **główne kierunki rozwoju sił zbrojnych na lata 2013–2022**, w których te dwa priorytety znajdują odpowiednie odzwierciedlenie.

5 18 września 2011 r.¹⁷ Zdolność a statystyka

Wojskom Lądowym potrzebna jest nie tylko modernizacja, lecz także restrukturyzacja.

Jestem zwolennikiem idei konsolidacyjnej opierającej się na tym, by struktury sił zbrojnych były maksymalnie nasycone zdolnościami, a co za tym idzie – ludźmi i sprzętem. Nie mają sensu struktury „puste”, co powoduje, że owe zdolności są rozproszone i przez to osłabione. W razie konieczności użycia sił trzeba by je i tak konsolidować ad hoc. Uważam, że tych spraw nie można pozostawić na czas wojny czy innej nagłej potrzeby operacyjnej. Trzeba jak najszybciej tak zorganizować siły zbrojne, aby ich struktura optymalizowała zdolności.

W przypadku Wojsk Lądowych oznacza to zdecydowane odejście od struktury wieloszczeblowej. Co najmniej od 20 lat wiadomo, że rację bytu straciła sztywna struktura dywizyjna. Należy postawić na mające duży potencjał bojowy samodzielne brygady, które powinny być najwyższym szczeblem taktycznym. Trzeba też przemyśleć ich liczbę, tak by były one pełnowartościowe. Oddziałem powinny być natomiast bataliony (o czym mówię już od połowy lat dziewięćdziesiątych). Dobrym posunięciem jest decyzja o zwiększeniu w nich do 58 liczby czołgów, bojowych wozów piechoty lub kołowych transporterów opancerzonych. Te zmiany są konieczne, skoro przeszliśmy na armię zawodową, której żołnierze bez przerwy muszą się szkolić. W tym przypadku szkolenie jednostek szkieletowych jest bez sensu.

W Wojskach Lądowych zamiast dywizji powinny powstać dwa, trzy dowództwa operacyjne, które mogłyby – w czasie kryzysu lub wojny – dowodzić zgrupowaniami liczącymi od dwóch do sześciu brygad. Takie rozwiązanie istnieje już w Siłach Powietrznych i Marynarce Wojennej. Są to centra operacji powietrznych i morskich. W przypadku Wojsk Lądowych mogłyby być dwa (jedno można utworzyć na bazie krakowskiego dowództwa 2 Korpusu, który nie musiałby zmieniać

¹⁷ „Polska Zbrojna” nr 38 (764), 18.09.2011, s. 17.

nazwy). Dowództwa operacyjne nie zarządzałyby na bieżąco wojskiem, tylko przygotowywały się do prowadzenia operacji przydzielonymi siłami, a w czasie pokoju odpowiadałyby za szkolenie operacyjne ich dowództw.

Należy w ogóle przemyśleć sprawę struktur na czas wojny. Nie można podchodzić do tej sprawy tak jak w XX wieku. Od czasu, gdy jesteśmy członkiem NATO, rolę, którą spełniały w latach dziewięćdziesiątych jednostki mobilizowane lub rozwijane od nowa (gdy funkcjonowaliśmy w warunkach samodzielności strategicznej), wypełniają sojusznicze siły wsparcia. W dzisiejszych czasach wielka wojna nie wybuchnie z soboty na niedzielę. Nasze terytorium nie zostanie dotknięte zaskoczenia potężną nawałnicą sił pancerno-zmechanizowanych, bo nikomu nie uda się ukryć wielkiego przerzutu wojsk czy mobilizacji. Oznacza to, że w przypadku wykrycia przygotowań do agresji byłby czas na przybycie sił sojuszniczych. Zgodnie z obowiązującymi porozumieniami międzynarodowymi na polskim terytorium mogą być rozmieszczone dodatkowe formacje z innych państw o potencjale większym niż mają nasze Wojska Lądowe.

W naszych przygotowaniach powinno się zatem uwzględnić to, że wielką wojnę od samego początku prowadzilibyśmy w wymiarze sojuszniczym. Dlatego są potrzebne jednostki rozwinięte, zdolne do szybkiego reagowania na ograniczoną agresję, incydenty zbrojne czy naruszenia granic. Ja to nazywam zdolnościami przeciwwaskoczeniowymi. Polska z racji swego położenia strategicznego powinna się w nich specjalizować, by nasze wojsko było w stanie szybko zareagować na działania potencjalnego przeciwnika. W Wojskach Lądowych priorytetem powinna być więc mobilność operacyjna, szczególnie ta oparta na śmigłowcach.

Nie ma zatem sensu dzielenie granic na kilometrowe odcinki zgodnie z liczbą brygad czy dywizji. Taktyka linearna (kordonów) nie sprawdziła się już w czasie I wojny światowej. Wyśmiewał ją swego czasu marszałek Józef Piłsudski.

6 Kwiecień–grudzień 2012 r.¹⁸ Główne ustalenia i rekomendacje Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego

Zakończony we wrześniu 2012 r. Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN) był przedsięwzięciem pionierskim na gruncie polskim. W ramach SPBN po raz pierwszy w tak kompleksowy i interdyscyplinarny sposób, przy

¹⁸ „Bezpieczeństwo Narodowe” nr III–IV – 2012/23–24, s. 19–35.

zaangażowaniu wielu wybitnych polskich ekspertów i instytucji zajmujących się sprawami bezpieczeństwa, dokonano analizy i oceny warunków oraz stanu bezpieczeństwa narodowego RP, określono cele i sposoby ich osiągnięcia, a także sposoby przygotowania (utrzymywania i transformacji) koniecznego dla tego systemu bezpieczeństwa. Przegląd zapoczątkował nową jakość w polskiej kulturze i myśli strategicznej, a jego sukcesem jest uruchomienie społecznej debaty o sprawach bezpieczeństwa narodowego. Sukces ten będzie pełny, jeżeli efektem Przeglądu będą realne działania zmierzające do stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Na początku drugiej dekady XXI w. musimy postrzegać bezpieczeństwo inaczej niż kilka, kilkanaście lat temu. Minął czas, kiedy decydowały o nim wyłącznie ofensywne lub defensywne zdolności sił zbrojnych, ich wielkość i siła. Wskaźniki te są wciąż ważne, ale nie najważniejsze. Bezpieczeństwo ma współcześnie wiele wymiarów, wśród których tzw. klasyczne bezpieczeństwo (polityczno-militarne) wprawdzie nadal pozostaje na pierwszym miejscu, ale nie jest jedyne, a w świadomości społecznej schodzi nawet na plan dalszy. Coraz większego znaczenia nabierają – jak się obecnie obserwuje – sprawy społeczne i gospodarcze, czyli pozamilitarne i wewnętrzne, które można ogólnie określić jako: stabilność oraz pewność bytu i trwania, a także warunki i możliwości rozwoju, zarówno państwa, jak i obywateli.

To jakościowa zmiana w stosunku do minionych dekad. Nie ulega wątpliwości, że wymaga to istotnych przewartościowań w myśleniu i działaniu państwa, w jego strategiach, planach i programach. Bez dokonywania szczegółowego rozbioru całego, złożonego przecież problemu, chodzi o długofalowe równoważenie zagadnień bezpieczeństwa z kwestiami systemowego, cywilizacyjnego rozwoju. Zmagając się ze skądinąd licznymi kłopotami dnia dzisiejszego, zbyt często zaniedbuje się myślenie o odleglejszych czasach. Tymczasem, należy dążyć do tego, aby obie sfery aktywności państwa – bezpieczeństwo i rozwój – równoważyły się w odpowiednich proporcjach¹⁹.

Dotyczy to chociażby harmonizowania w długofalowej perspektywie bezpieczeństwa finansowego, energetycznego, demograficznego i ekologicznego z postępem, modernizacją i rozwojem cywilizacyjnym kraju.

Obserwując obecną polityczno-strategiczną praktykę Polski, można uznać, że państwo dostrzegło konieczność dokonania pogłębionych przemyśleń na ten temat. Od pewnego czasu w tej kwestii – rozwoju państwa i jego bezpieczeństwa – mamy do czynienia z istotnym przewartościowaniem, czego wymiernym wyrazem są: realizowany przez rząd plan uporządkowania strategii rozwoju kraju i stopniowo wdrażane przez Radę Ministrów dokumenty strategiczne (strategie, plany i programy rządowe).

¹⁹ Więcej na ten temat zob.: G. Friedman, *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2011.

W sferze bezpieczeństwa Polska poszła o krok dalej. Kierując się strategiczną zasadą przygotowywania się na nadchodzącą przyszłość, w 2010 r. prezydent RP zainaugurował Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego, którego celem była całościowa ocena bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej i sformułowanie strategicznych wniosków dotyczących pożądanych kierunków i sposobów działania państwa w tej dziedzinie (strategia operacyjna) oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego (strategia preparacyjna).

W Przeglądzie skoncentrowano się na czterech podstawowych obszarach. Pierwszy objął ocenę Polski jako strategicznego podmiotu bezpieczeństwa, wraz z identyfikacją interesów narodowych i celów strategicznych w tej dziedzinie. Drugi obszar problemowy wiązał się z kompleksową analizą zewnętrznego i wewnętrznego środowiska bezpieczeństwa oraz określeniem na tej podstawie strategicznych scenariuszy jego możliwego kształtowania się w perspektywie 20 lat. Pozostałe dwa obszary dotyczyły sformułowania pożądanych kierunków oraz sposobów bieżących i perspektywicznych działań strategicznych (prowadzenia polityki bezpieczeństwa) oraz perspektywicznych przygotowań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa.

Rezultaty przeprowadzonych analiz zostały ujęte w Raporcie Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Istotą zawartych w nim wniosków i rekomendacji jest: w wymiarze operacyjnym – dążenie do zapewnienia korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez skalkulowane podejmowanie wyzwań, umiejętne wykorzystywanie szans, maksymalne redukcje ryzyka oraz skuteczną ochronę i obronę przed zagrożeniami; w wymiarze preparacyjnym – budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego RP.

Pod tym skrótowo przedstawionym zamiarem kryje się ogrom zmian strategicznych, w tym koncepcyjnych i organizacyjnych. Nowe warunki bezpieczeństwa wymagają nowej strategii (koncepcji) działania, zawierającej zbiór długofalowych i możliwie niezmiennych interesów narodowych oraz wynikających z nich celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Zidentyfikowane interesy i cele strategiczne muszą równoważyć militarne i pozamilitarne, jak też zewnętrzne i wewnętrzne aspekty bezpieczeństwa. Konieczna jest również budowa efektywnego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, a przede wszystkim takich struktur wykonawczych, które będą skuteczne w realizacji zadań strategicznych. W jakim zakresie powyższe plany zostaną zrealizowane, zależeć będzie oczywiście od zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań, w tym potencjału strategicznego państwa. Zdecyduje więc o tym nie tylko wola polityczna, lecz także powszechny konsensus społeczny.

Główne ustalenia i wnioski SPBN

Prezentację głównych ustaleń i wniosków SPBN należy rozpocząć od konstatacji o charakterze ogólnym, odwołującej się do historycznych doświadczeń państwa. Pokazują one, że geopolityczne położenie Polski między Zachodem a Wschodem

było najważniejszym strategicznym czynnikiem kształtującym tożsamość narodową i państwowość, a także determinującym charakter interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Liczne konflikty (wojny zewnętrzne lub wewnętrzne kryzysy) sprawiały, że sprawy bezpieczeństwa przez znaczną część polskich dziejów należały do najważniejszych problemów władz państwa i społeczeństwa. Lekceważenie ich kończyło się bądź to marginalizacją znaczenia na arenie międzynarodowej (okres rozbitcia dzielnicowego), bądź zupełnym upadkiem państwowości (okres rozbiorów). Historia pokazuje też jak ważna jest harmonia (właściwe proporcje) między interesami indywidualnymi (jednostki) i zbiorowymi (państwa) oraz interesami materialnymi i niematerialnymi.

Obecnie w państwach nowoczesnych indywidualna dowolność interpretacyjna i implementacyjna interesów narodowych jest redukowana przede wszystkim przez skodyfikowane w konstytucjach zasady ustrojowe funkcjonowania państw. Zasady te zostały również określone w Konstytucji RP. Determinują one potencjał ustrojowo-polityczny Polski i stwarzają ramy do określenia interesów i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Kategorie interesów narodowych mogą w swej treści mieć różną skalę oraz natężenie – mogą być bardziej lub mniej ambitne. Zależy to od warunkującego te ambicje (ograniczającego lub wzmacniającego je) potencjału strategicznego państwa w obszarze obronnym, ochronnym i społeczno-gospodarczym.

Potencjał strategiczny Polski w sferze bezpieczeństwa

Główny element strategicznego potencjału obronnego państwa stanowią siły zbrojne. Rozwój ich zdolności, wyszkolenie, właściwa struktura organizacyjna i sprawny system dowodzenia, a także odpowiedni poziom finansowania oraz sprawność systemu jako całości wpływają istotnie na ambicje strategiczne państwa, mające swój wyraz w interesach i celach strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Siły Zbrojne RP (SZ RP) utrzymują gotowość do realizacji trzech głównych misji: zagwarantowania obrony państwa i przeciwstawienia się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych; udziału w stabilizacji sytuacji międzynarodowej, operacjach reagowania kryzysowego i pomocy humanitarnej oraz wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i udzielania pomocy społeczeństwu. Profesjonalizacja i transformacja SZ RP mają na celu zwiększanie potencjału militarnego i zdolności operacyjnych o charakterze obronnym, zapewniających również możliwość uczestniczenia w działaniach sojuszniczych poza terytorium kraju. Poprawa zdolności operacyjnych profesjonalizujących się SZ RP w ostatnich latach wpływa pozytywnie na poziom polskich ambicji strategicznych, a tym samym skali oraz charakteru interesów i celów w dziedzinie bezpieczeństwa.

Podobną rolę w definiowaniu interesów i celów strategicznych odgrywa potencjał ochronny (służby i straż). Ta dziedzina stoi obecnie przed szeregiem trudnych

wyzwań, jak np. nasilenie się szeroko rozumianej przestępczości zorganizowanej, groźba terroryzmu, w tym cyberterroryzmu, oraz wzrost nielegalnej migracji. Dada się w nim jednocześnie zidentyfikować istotne słabości dotyczące m.in. systemu ratownictwa, a szczególnie niedostatecznej koordynacji działań administracji rządowej i samorządowej; braku środków na działania o charakterze profilaktycznym oraz niedostatecznego systemu ostrzegania (niedziałające centrale powiadamiania ratunkowego). Ponadto nadmierna liczba służb i rozproszony nadzór komplikują koordynację i osłabiają spójność działania potencjału ochronnego. Wpływa to ograniczająco na definiowanie interesów i celów w dziedzinie bezpieczeństwa.

Potencjał społeczny oraz gospodarczy Polski wywierają zróżnicowany wpływ na poziom ambicji w określaniu interesów narodowych w sferze bezpieczeństwa i wynikających z nich celów strategicznych. Czynnikiem pozytywnym jest rozwój gospodarki. Mimo trwającego kryzysu, Polsce udało się utrzymać wzrost produktu krajowego brutto (PKB). Ograniczająco działa natomiast stan finansów publicznych, wynikający z ogólnej nierównowagi sektora finansów. Składają się na niego znaczący dług publiczny oraz deficyt sektora finansów publicznych. Wyzwaniem dla Polski jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Szansę stwarzają – będące obecnie przedmiotem oceny – zasoby gazu łupkowego. Polska jest natomiast jednym z najuboższych w Europie państw w zakresie zasobów wodnych. Obecne zużycie wody, generowane głównie przez przemysł, z każdym rokiem wzrasta. Na tym tle pozytywnie wyróżniają się lasy, będące strategicznym zasobem kształującym bezpieczeństwo ekologiczne.

Negatywny wpływ na potencjał strategiczny, a tym samym na skalę i charakter interesów narodowych i celów strategicznych państwa, wywierają trudności w takich obszarach jak: demografia, nauka i technika. Polskę dotyka wyraźny spadek urodzeń, przez co niż demograficzny stanowi jedno z głównych wyzwań dla państwa. Poważnymi problemami są również wysokie bezrobocie przekładające się bezpośrednio na stan gospodarki i sposób niwelowania barier w przedsiębiorczości i stwarzania odpowiednich warunków dla rozwoju kapitału społecznego, a także poziomu techniki.

Kontekst potencjału strategicznego państwa, determinującego poziom ambicji oraz możliwości działania państwa w sferze polityki bezpieczeństwa, jak również doświadczeń historycznych państwa wraz z jego dorobkiem polityczno-ustrojowym pozwalają określić podstawę wszelkich działań w sferze bezpieczeństwa w postaci katalogu interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Interesy narodowe i cele strategiczne Polski jako podmiotu bezpieczeństwa

Punktem wyjścia do określenia interesów narodowych, a zatem zsyntetyzowanych oczekiwań podmiotu wobec otoczenia wynikających i kształtowanych przez jego tożsamość, wyznawane wartości, historyczny dorobek, tradycje, bieżące

potrzeby oraz dążenia i aspiracje przyszłościowe w dziedzinie bezpieczeństwa, obok opisanych wyżej doświadczeń historycznych i diagnozy strategicznego potencjału państwa, są tzw. interesy konstytucyjne. Interesy te, determinowane przez wymienione w art. 5 Konstytucji RP podstawowe funkcje (zadania) Rzeczypospolitej Polskiej, to: istnienie niepodległego, w nienaruszalnych granicach państwa polskiego; wolne i bezpieczne życie obywateli; rozwój, na bazie dziedzictwa narodowego, społecznego potencjału państwa, oraz zrównoważony rozwój (z uwzględnieniem m.in. ochrony środowiska naturalnego) potencjału gospodarczego.

Jak widać, odnoszą się one do czterech wymiarów Rzeczypospolitej Polskiej: państwa jako politycznej organizacji narodowej; obywateli z osobna jako unitarnych elementów narodu; potencjału niematerialnego, którego składnikiem ciągłym jest dziedzictwo, w tym zwłaszcza tożsamość narodowa, a także potencjału materialnego, budowanego w ramach rozwoju społeczno-gospodarczego, który obecnie i w przyszłości powinien być rozwojem zrównoważonym, uwzględniającym potrzebę ochrony środowiska.

Interesy konstytucyjne można skonkretyzować poprzez odniesienie ich treści do dwóch podstawowych sfer aktywności każdego państwa, jakimi są rozwój i bezpieczeństwo. W ten sposób można zidentyfikować dwie grupy interesów narodowych: interesy rozwojowe i interesy bezpieczeństwa. Realizując Przegląd, skoncentrowano się przede wszystkim na interesach narodowych RP w dziedzinie bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo urzeczywistnia się w dwóch obszarach: stosunków zewnętrznych (bezpieczeństwo zewnętrzne) i stosunków wewnętrznych (bezpieczeństwo wewnętrzne). W każdym z tych obszarów można z kolei zidentyfikować dwa rodzaje aktywności w imię interesów narodowych: aktywne wzmocnianie tego, co korzystne dla bezpieczeństwa (pozytywne stosunki z innymi podmiotami, silne własne strony) oraz przeciwdziałanie wszystkiemu, co niekorzystne (negatywne zjawiska międzynarodowe, słabości własne).

Dlatego w szczegółowych analizach pomocne może okazać się badanie czterech typów interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa: promowania pozytywów w środowisku międzynarodowym; przeciwdziałania zagrożeniom i ryzykom zewnętrznym oraz wzmocnienia własnej siły i eliminowania własnych słabości.

Można przyjąć, przy uwzględnieniu nakreślonych wyżej konstytucyjnych i metodycznych ram identyfikacji interesów narodowych, że podstawowymi i niezmiennymi interesami narodowymi w dziedzinie bezpieczeństwa, bo opartymi na całościowej koncepcji zintegrowanego bezpieczeństwa państwa, będą²⁰:

²⁰ W SPBN uwzględniono także inną opcję definiowania interesów narodowych poprzez agregację wniosków wynikających z analizy warunków, potrzeb i możliwości strategicznych państwa. W efekcie zidentyfikowano trzy zagregowane interesy narodowe dotyczące odpowiednio

- dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa (gotowość i zdolność odstraszenia, obrony i ochrony);
- członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego;
- swoboda korzystania przez obywateli z praw i wolności człowieka, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa;
- ochrona indywidualna obywateli i zbiorowa ludności przed losowymi i celowymi zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją dysponowanych przez nich dóbr (materialnych i niematerialnych);
- bezpieczne warunki rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego RP oraz społeczne i gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa narodowego RP.

Realizacja interesów bezpieczeństwa ma w praktyce dwa wymiary (podobnie jak cała strategia bezpieczeństwa): operacyjny i preparacyjny. W obydwu tych wymiarach dadzą się zidentyfikować konkretne cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa, 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.

Państwo osiąga cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa poprzez prowadzenie polityki bezpieczeństwa jako bieżącej działalności jego organów kierowniczych. Dlatego cele strategiczne są uszczegóławiane przez cele polityczne (jako cele operacyjne), odnoszące się do konkretnego działania w ramach całej strategii postępowania podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa²¹.

istnienia, rozwoju i pozycji międzynarodowej Polski (państwa, narodu i obywateli) oraz szeroki zestaw celów strategicznych prowadzących do realizacji tych interesów.

²¹ Dotykamy tu problemu relacji między strategią i polityką. Z punktu widzenia prakseologii strategia danego podmiotu (państwa, organizacji międzynarodowej) jest nadrzędna wobec jego polityki. Jest to relacja podobna w swej istocie do tej, jaka występuje np. w sztuce wojennej między strategią a sztuką operacyjną. Często spotykane stanowisko odwrotne, tzn. wyznające prymat polityki nad strategią, wiąże się z traktowaniem strategii jako dziedziny dotyczącej wyłącznie spraw wojska (strategii wojskowej). Często wynika też z podejścia ograniczonego do analizowania zachowań podmiotu (państwa) wyłącznie jako działań zdeterminowanych przez istniejące warunki, a nie jako działań wynikających przede wszystkim (choć oczywiście niewyłącznie) z potrzeby realizacji własnych interesów (w przypadku państwa – interesów narodowych). Świadomość interesów prowadzi do myślenia strategicznego. Koncentrowanie się na tzw. obiektywnych warunkach ogranicza podmiot do myślenia operacyjnego (jeśli podmiotem jest państwo – do myślenia politycznego właśnie).

Strategiczne warunki realizacji interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa

Realizacja interesów danego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa i osiągnięcia ustalonych przezeń celów w tym zakresie odbywa się w środowisku bezpieczeństwa. Dokonana w ramach Przeglądu analiza i ocena możliwych oraz pożądaných kierunków jego rozwoju w wymiarze globalnym, regionalnym (europejskim) i krajowym w nadchodzącym dwudziestoleciu pozwoliła nakreślić trzy możliwe scenariusze kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa: integracyjny – optymistyczny (z przewagą pozytywnych i pożądaných zjawisk i tendencji); dezintegracyjny – pesymistyczny (z przewagą niekorzystnych i niebezpiecznych zjawisk zewnętrznych i wewnętrznych) oraz ewolucyjny – realistyczny (zakładający kontynuację względnej równowagi negatywnych i pozytywnych zjawisk).

Scenariusz integracyjny na najbliższe dwudziestolecie zakłada, że umacniane będą trendy korzystne dla światowego i europejskiego środowiska bezpieczeństwa: Europa wróci na ścieżkę wzrostu gospodarczego i pogłębiania integracji; utrzymana zostanie sprawność NATO; USA w dalszym ciągu będą zainteresowane (zarówno w aspekcie wojskowym, jak i politycznym) ścisłą współpracą z Europą, a Rosja będzie wiarygodnym partnerem. Metody zwalczania terroryzmu okażą się skuteczne, zaś proliferacja broni rakietowej i masowego rażenia zostanie zahamowana. Gospodarka europejska, a wraz z nią polska, będzie konkurencyjna, innowacyjna, z ustabilizowanym bilansem płatniczym i mocną walutą oraz bezpieczna pod względem żywnościowym i surowcowym. Sytuacja demograficzna pozostanie pod kontrolą. Polska, dzięki przynależności do silnej Unii Europejskiej, a także dzięki opłacalnej eksploatacji gazu łupkowego, dokona kolejnego skoku cywilizacyjnego. Jednym z elementów tego sukcesu będzie przyjęcie waluty euro – w najkorzystniejszym dla Polski momencie. Optymistyczny wariant wydarzeń zakłada osiągnięcie przez Polskę statusu średniej wielkości regionalnego mocarstwa, zdolnego do współkształtowania europejskiego i światowego bezpieczeństwa.

Scenariusz dezintegracyjny wiąże się przede wszystkim z osłabieniem spójności UE, powstaniem „Europy dwóch prędkości” i poważnym kryzysem strefy euro. W skrajnej sytuacji należałoby liczyć się z upadkiem euro i rozpadem Unii, a tym samym z zupełną utratą konkurencyjności Europy w porównaniu z dynamicznymi gospodarkami państw wschodzących. Dla Polski taka sytuacja skutkowałaby renacjonalizacją polityki bezpieczeństwa (z koniecznością kosztownej rozbudowy własnych zdolności obronnych), a także pogorszeniem pozycji gospodarczej i międzynarodowej. W sensie strategicznym oznaczałoby to powrót Polski do tzw. szarej strefy bezpieczeństwa, między konfrontacyjną Rosją a osłabionym Zachodem. Kryzys społeczno-gospodarczy, w którym pogrążyłaby się Europa, rzutowałby również na Polskę, zmuszoną samodzielnie szukać rozwiązania problemów związa-

nych z narastaniem zagrożeń dla stabilności gospodarki: kryzysu demograficznego; konfliktów związanych z integracją imigrantów; narastającym uzależnieniem od dostaw surowców energetycznych oraz brakiem możliwości dywersyfikacji bilansu energetycznego i modernizacji infrastruktury.

Scenariusz ewolucyjny zakłada, że Unia Europejska – mimo występowania kryzysów gospodarczych o niskim lub średnim stopniu intensywności – przetrwa jako rynek zjednoczony wspólną walutą, a podstawowe elementy spójności zostaną utrzymane. Jednocześnie NATO pozostanie podmiotem zdolnym wspierać i wzmacniać bezpieczeństwo państw członkowskich oraz selektywnie interweniować wszędzie tam, gdzie zagrożone są żywotne interesy sojuszników. Przyjmuje się, że USA pozostaną najpotężniejszym państwem na świecie, którego zainteresowanie bezpieczeństwem Europy nie zmniejszy się w sposób istotny, a międzynarodowa współpraca wszystkich państw okaże się wystarczająco solidarna, aby wspólnie zwalczać terroryzm, przestępczość zorganizowaną i inne zagrożenia bezpieczeństwa.

Z punktu widzenia Polski realistyczny scenariusz ewolucji można uznać za korzystny – wskazuje bowiem na możliwość utrzymania stabilności, bezpieczeństwa militarnego, szans na rozwój gospodarczy i udziału we wspólnym rynku. Przewiduje się, że Polska pozostanie średnio rozwiniętą technologicznie gospodarką. Jedynym zagrożeniem nie do uniknięcia wydaje się kryzys demograficzny.

Wystąpienie nagromadzonych „szczęśliwych przypadków” w scenariuszu optymistycznym czy też „czarnej serii” w scenariuszu pesymistycznym wydaje się mało prawdopodobne. Żaden ze scenariuszy nie służy jednak przewidywaniu ciągu wydarzeń w przyszłości. Ich celem jest zwrócenie uwagi na szanse, które należałoby w pełni wykorzystać, i ostrzeżenie przed zagrożeniami, którym należałoby zapobiegać lub które należałoby zwalczać.

Podsumowując główne ustalenia i wnioski SPBN, należy stwierdzić, że zmiany zachodzące w otoczeniu bezpieczeństwa Polski – przede wszystkim jego nieprzewidywalność i niedookreśloność, spadek znaczenia klasycznych zagrożeń militarnych wobec zagrożeń o charakterze asymetrycznym, a także rozszerzenie pola konfliktów o cyberprzestrzeń i rozwój struktur sieciowych – pociągają za sobą konieczność nie tylko zmiany zasad działania i funkcjonowania poszczególnych struktur oraz podmiotów bezpieczeństwa, ale – co istotniejsze – wymagają podjęcia niezbędnych działań przygotowawczych (transformacyjnych, rozwojowych i doskonalących).

Kluczowe rekomendacje SPBN

Realizacja kluczowych rekomendacji SPBN oznacza istotną ewolucję dotychczasowej kultury myślenia i działania strategicznego. Niezbędne jest maksymalne włączenie do polityki bezpieczeństwa RP, w tym doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego w perspektywie 20 lat, idei zintegrowanego podejścia. Podejście to całościowo obejmie aspekty strategii operacyjnej (koncepcji działań strategicznych)

oraz strategii preparacyjnej (koncepcji przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego).

Strategia operacyjna (koncepcja działań strategicznych) w perspektywie 20 lat

W odpowiedzi na możliwe scenariusze kształtowania się przyszłych warunków bezpieczeństwa Polski, sformułowano następujące opcje strategii operacyjnej:

- opcję maksymalnego umiędzynarodowienia działań na rzecz bezpieczeństwa Polski, związaną jednocześnie z przesunięciem priorytetów na działania pozamilitarne. Odpowiada scenariuszowi optymistycznemu;
- opcję autarkii strategicznej (samodzielności i samowystarczalności), zakładającą zdecydowane wzmocnienie samodzielności działania państwa w sferze bezpieczeństwa w kontekście kryzysu zbiorowej polityki bezpieczeństwa w Europie i we wspólnocie transatlantyckiej. Odpowiada scenariuszowi pesymistycznemu;
- opcję zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia bezpieczeństwa Polski, zakładającą wzmacnianie więzi sojuszniczych oraz relacji dwustronnych z najważniejszymi partnerami i uwiarygodnienie przez to zewnętrznych filarów bezpieczeństwa, z jednoczesną gotowością do samodzielnego działania w sytuacjach, w których pełna wiarygodność sojusznicza nie może być gwarantowana. Odpowiada scenariuszowi realistycznemu.

Jako podstawę działań strategicznych w najbliższych dwóch dekadach rekomenduje się przyjęcie opcję odpowiadającą scenariuszowi realistycznemu, czyli zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia Polski w sferze bezpieczeństwa. Kładzie ona nacisk na racjonalne połączenie wysiłków narodowych z międzynarodowymi mechanizmami solidarności i współodpowiedzialności. Odzwierciedla też wybór cywilizacyjny, akcentujący nadzieję na możliwość odnowy procesów integracji, z uwzględnieniem długofalowej witalności porządku demokratycznego.

W warunkach tej opcji osiągnięcie celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa powinno koncentrować się na trzech głównych kierunkach:

- utrzymaniu własnej determinacji i gotowości do działania w pełnym spektrum dziedzin, obszarów i sektorów bezpieczeństwa narodowego z priorytetowym traktowaniem tych, w których sojusznicze (wspólne) działanie może być utrudnione (sytuacje trudno konsensowe);
- umacnianiu międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa poprzez pogłębianie procesów integracyjnych w Europie opartych na wspólnocie interesów, w tym zwłaszcza w ramach systemu kolektywnej obrony NATO, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (WPBiO) oraz strategicznych relacji z USA i innymi partnerami;
- wspieraniu i selektywnym udziale w aktywności prewencyjnej, przeciwdziałającej powstaniu nowych źródeł zagrożeń lub rozprzestrzenianiu się

już istniejących kryzysów w wymiarze ponadregionalnym, przy udziale szerokiej koalicji partnerów oraz na podstawie czytelnego mandatu międzynarodowego.

Rozwinięcie założeń rekomendowanej opcji powinno znaleźć odzwierciedlenie w nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz nowej Polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej (ewentualnie o poszerzonej treści i zmienionej nazwie na Polityczno-strategiczną dyrektywę bezpieczeństwa narodowego). W treści nowych dokumentów strategicznych rekomenduje się uwzględnienie następujących priorytetów strategii operacyjnej:

- utrzymywanie i wykorzystywanie zdolności, gotowości i determinacji do samodzielnego – w razie potrzeby – reagowania na wszelkie zagrożenia dla bezpieczeństwa RP, w szczególności takie, w stosunku do których wiarygodność sojuszniczego reagowania nie może być w pełni gwarantowana (zagrożenia nagłe, zaskoczenia, selektywne, aterytorialne, czyli bez zajmowania atakowanego terytorium), w sytuacjach politycznie niejasnych i z tego powodu trudnych konsensusowych;
- działania na rzecz konsolidacji NATO wokół jego podstawowej funkcji obrony kolektywnej;
- doprowadzenie do wzmocnienia WPBiO UE, głównie poprzez przyjęcie nowej strategii bezpieczeństwa UE, opartej koncepcyjnie na wspólnocie interesów bezpieczeństwa państw członkowskich i zakładającej ściśle współdziałanie UE i NATO (euroatlantycki tandem bezpieczeństwa);
- utrzymywanie – opartego na wspólnocie interesów – partnerstwa strategicznego z USA oraz z innymi państwami ważnymi z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski;
- prowadzenie aktywnej polityki wykorzystywania szans oraz redukcji ryzyka, w tym udział w międzynarodowych operacjach prewencyjnego redukcji źródeł zagrożeń oraz stabilizowania sytuacji kryzysowych;
- kształtowanie państwowej, społecznej i obywatelskiej świadomości wagi i znaczenia praw i wolności człowieka oraz zasad właściwego z nich korzystania bez uszczerbku dla bezpieczeństwa innych osób, społeczności i całego państwa;
- utrzymywanie wysokiej gotowości do szybkiego reagowania na kryzysowe zagrożenia indywidualne dla obywateli i zbiorowe dla ludności;
- zapewnienie skutecznej ochrony podmiotów, potencjału społecznego i gospodarczego przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń w czasie pokoju, kryzysu i wojny;
- organizowanie i bieżące realizowanie różnych form społecznego (zwłaszcza informacyjnego i edukacyjnego) i gospodarczego (zwłaszcza finansowego,

przemysłowego i energetycznego) wsparcia działań na rzecz bezpieczeństwa narodowego;

- położenie szczególnego nacisku w nowej strategii, dyrektywie oraz w planach operacyjnych i programach rozwojowych na najbardziej perspektywiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego, jakim staje się szeroko rozumiane cyberbezpieczeństwo, obejmujące obronę, ochronę i ofensywne działanie w cyberprzestrzeni. W tym kontekście należy uwzględnić w planach operacyjnych funkcjonowanie podmiotów państwa w czasie zagrożenia i wojny oraz konsekwencje i możliwości, jakie daje wprowadzenie do obiegu prawnego kategorii cyberprzestrzeni w wyniku nowelizacji ustaw o stanach nadzwyczajnych.

Strategia preparacyjna (koncepcja przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego)

System bezpieczeństwa narodowego rozumie się jako całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowanych (w podsystemy i ogniwa), utrzymywanych i przygotowywanych. Składa się z podsystemu kierowania (organy kierowania, doradcze, sztabowe oraz procedury i infrastruktura) oraz podsystemów wykonawczych, wśród których wyróżnia się operacyjne (obronne i ochronne) oraz wsparcia (społeczne i gospodarcze).

Stosownie do opracowanych opcji strategii operacyjnej sformułowane zostały trzy opcje strategii preparacyjnej: umiędzynarodowienia, usamodzielnienia i zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa.

Opcja umiędzynarodowienia systemu bezpieczeństwa narodowego to przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego, którego priorytetem jest maksymalne wykorzystanie szans wynikających ze współpracy międzynarodowej, w tym zwłaszcza z członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych. Oznacza to większe nakłady na przygotowanie sił do działania w strukturach międzynarodowych (np. pogłębiona specjalizacja) kosztem nakładów na zdolności do samodzielnego działania. Państwo mogłoby przekazywać coraz mniej środków i poświęcać coraz mniej uwagi potencjałowi ściśle wojskowemu (obronnemu), koniecznemu do zapewnienia bezpieczeństwa państwa, przesuwając akcent na dziedziny związane z bezpieczeństwem pozamilitarnym w kontekście bezpieczeństwa obywateli.

Opcja usamodzielnienia systemu bezpieczeństwa narodowego oznacza konieczność przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego, którego priorytetem jest maksymalizacja narodowego potencjału bezpieczeństwa, zdolnego przede wszystkim do realizacji zadań związanych z bezpośrednim bezpieczeństwem Polski i w następnej kolejności zadań międzynarodowych. Wymagałoby to powrotu do

polityki większej samodzielności i samowystarczalności obronnej kraju, czyniąc podsystem obronny i wszystkie jego elementy składowe centralnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego. W związku z zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa ze strony czynników niemilitarnych, np. gwałtownej, niekontrolowanej imigracji lub zagrożenia międzynarodowym terroryzmem, niezbędne byłoby uzupełnienie systemu obronnego wzmocnionymi zdolnościami ochronnymi państwa, a więc ochroną granic i kontrolą legalności pobytu, służbami wywiadowczymi, instytucjami zapewniającymi bezpieczeństwo i porządek wewnętrzny.

Opcja zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego to przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego do zrównoważonego wykorzystywania zarówno szans wynikających ze współpracy międzynarodowej, jak i racjonalnie umacnianych zdolności sukcesywnie integrowanego narodowego potencjału bezpieczeństwa, którego priorytety rozwojowe koncentrowałyby się jednak wokół zadań związanych z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa Polski. Jest to opcja ekstrapolacji obecnych kierunków transformacji systemu bezpieczeństwa.

Jako podstawę przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego rekomenduje się opcję trzecią, realizowaną w ramach ustrojowych ustanowionych przez obowiązującą Konstytucję. Jej myślą przewodnią jest stworzenie jednolitego (zintegrowanego) systemu bezpieczeństwa państwa – składającego się z podsystemu (systemu) kierowania oraz szeregu podsystemów (systemów) wykonawczych (operacyjnych oraz wsparcia bezpieczeństwa) – w którym działania jego poszczególnych komponentów będą synergiczne, skoordynowane i spójne. Dotyczy to wszystkich dziedzin bezpieczeństwa – zewnętrznego i krajowego; militarnego i pozamilitarnego – łącznie z uwzględnieniem sektorów bezpieczeństwa społecznego (kulturowego, edukacyjnego, socjalnego, demograficznego i innych) oraz gospodarczego (finansowego, energetycznego, transportowego, infrastruktury krytycznej i innych).

Do głównych strategicznych zadań preparacyjnych podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym zalicza się m.in.: uporządkowanie systemu prawnego poprzez przyjęcie ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym (lub ustawy o bezpieczeństwie narodowym) w celu zapewnienia strategicznej kontroli i sprawnego zarządzania systemem bezpieczeństwa narodowego RP na szczeblu polityczno-strategicznym; na poziomie organizacyjnym – zapewnienie jednolitej organizacji aparatu zarządzającego dotyczącego wszystkich stanów i okoliczności funkcjonowania państwa; utworzenie rządowego podmiotu koordynacyjnego (np. komitetu Rady Ministrów do spraw bezpieczeństwa narodowego z obsługującym go Rządowym Centrum Bezpieczeństwa o poszerzonych kompetencjach); uporządkowanie podziału kompetencyjnego w zakresie zarządzania kryzysowego po podziale MSWiA na dwa resorty; przygotowanie organów i obsługujących je urzędów do funkcjonowania w zintegrowanym systemie kierowania; przygotowanie

infrastruktury umożliwiającej funkcjonowanie systemu kierowania oraz zintegrowanie i uporządkowanie licznych podmiotów organizacyjnych i planistycznych; zbudowanie i zintegrowanie systemów telekomunikacyjnych oraz informatycznego wsparcia procesu decyzyjnego.

Z kolei doskonalenie podsystemów operacyjnych, ich transformacja i rozwój powinny dotyczyć:

- w podsystemie obronnym: przyjęcia ustawy o obronności (powinnościach obronnych) zastępującej ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP; o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych; o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP; przyspieszenia procesu transformacji, w tym zwłaszcza konsolidacji organizacyjnej i dyslokacyjnej SZ RP; reorganizacji (konsolidacji) systemu kierowania i dowodzenia na poziomie polityczno-strategicznym i operacyjnym; rozwoju potencjału wojsk operacyjnych (bojowych z uwzględnieniem priorytetów dla systemów informacyjnych, obrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej, oraz mobilności wojsk lądowych, zwłaszcza śmigłowcowej; rozwijania zdolności do prowadzenia samodzielnych operacji przeciwzaskoczeniowych, przyjęcia na terenie Polski sojuszniczych sił wzmocnienia oraz prowadzenia wspólnych operacji obronnych; doskonalenia systemu szkolenia, w tym konsolidacji systemu szkolnictwa wojskowego; utrzymania finansowania Sił Zbrojnych RP na poziomie nie niższym niż 1,95 proc. PKB z roku poprzedniego; zapewnienia systemu łączności umożliwiającego współdziałanie Sił Zbrojnych RP ze służbami ratowniczymi, porządkowymi oraz wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego;
- w podsystemie ochronnym: likwidacji zjawiska powielania się kompetencji; wyznaczenia „liderów” w poszczególnych obszarach zagrożeń (terroryzm, przestępstwa finansowe i „pranie” brudnych pieniędzy, bezpieczeństwo ruchu drogowego i nielegalny obrót materiałami specjalnymi); zmniejszenia liczby (konsolidacji) służb informacyjno-analitycznych; utworzenia instytucji odpowiedzialnej za syntezę (integrację) informacji służb specjalnych na potrzeby narodowych organów kierowania państwem; integracji służb ochrony granicy i polityki imigracyjnej; integracji zarządzania kryzysowego ze służbami ratownictwa i ochrony ludności oraz konsolidacji służb ochrony interesów finansowych państwa; przyjęcia nowych regulacji dotyczących infrastruktury krytycznej, w tym infrastruktury cyberbezpieczeństwa; zdefiniowania platform partnerstwa publiczno-prywatnego w zwalczaniu niektórych rodzajów przestępczości, w tym cyberprzestępczości, i edukacji dla bezpieczeństwa.

W zakresie przygotowania ogniw wsparcia bezpieczeństwa działania doskonalące powinny uwzględnić:

- w społecznych ogniwach wsparcia bezpieczeństwa: przyjęcie systemowych rozwiązań zwiększających rolę organizacji społecznych, opiniotwórczych, ośrodków analitycznych i innych w sprawach bezpieczeństwa państwa; wzmocnienie roli sektora pozarządowego w sprawach bezpieczeństwa; wzmocnienie w sprawach bezpieczeństwa roli organów lokalnych i obywatelskich; poprawę koordynacji i finansowania działań w sferze ochrony wolności i praw człowieka oraz badań i edukacji; zawarcie bezpieczeństwa narodowego w misji mediów publicznych i w kształceniu dziennikarzy;
- w gospodarczych ogniwach wsparcia bezpieczeństwa: określenie struktury bezpieczeństwa gospodarczego przez przekazanie konkretnym organom, podmiotom lub osobom (w tym prawnym) odpowiedzialności i zadań, wraz z narzędziami umożliwiającymi ich realizację; dywersyfikację struktury wytwarzania energii elektrycznej, m.in. poprzez budowę elektrowni jądrowej i rozwój odnawialnych źródeł energii; przeprowadzenie reformy finansów publicznych, uwzględniającej ograniczenie nadmiernego deficytu budżetowego, a także zmianę organizacji i zarządzania finansami publicznymi; zachowanie przez Skarb Państwa kontroli nad strategicznymi elementami infrastruktury energetycznej; opracowanie długoterminowej strategii dotyczącej zasobów geologicznych Polski oraz rozbudowanie zdolności magazynowych na paliwa płynne; przyjęcie rządowego programu rezerw strategicznych i zapewnienie finansowania go na poziomie umożliwiającym realizację zadań zaplanowanych w wieloletniej perspektywie.

Zakończenie

Realizacja Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego była zadaniem niełatwym. Było to strategiczne wyzwanie w wymiarze organizacyjnym i wykonawczym. Brakowało podobnych doświadczeń zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. Mimo tych trudności Przegląd osiągnął założony cel: stworzył niepowtarzalną szansę wzmocnienia narodowego bezpieczeństwa, a przede wszystkim wyeliminowania sprzeczności między bieżącymi decyzjami a potrzebami patrzenia długofalowego, strategicznego. Zredukował także ryzyko – jak określa to Andrzej Karpiński – podejmowania krótkowzrocznych decyzji bieżących, dokonywanych kosztem potrzeb i wymogów racjonalności długookresowej oraz kosztem pokoleń, które po nas przyjdą²².

Zwieńczeniem SPBN będzie implementacja jego wyników. Kluczowe wnioski i rekomendacje z Przeglądu mają stanowić merytoryczną podstawę do przygotowy-

²² Więcej na temat korzyści płynących z myślenia strategicznego, długofalowego zob.: A. Karpiński, *Co trzeba wiedzieć o studiach nad przyszłością?*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 27–28.

wania stosownych inicjatyw legislacyjnych oraz projektów decyzji w zakresie bezpieczeństwa narodowego przez prezydenta RP, rząd, parlament oraz ewentualnie inne organy państwa. Dotyczy to np. nowelizacji lub projektowania regulacji ustawowych w sprawach bezpieczeństwa, weryfikacji Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej, planów operacyjnych funkcjonowania struktur państwa w czasie zagrożenia i wojny, w tym planów użycia Sił Zbrojnych RP, programów doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym rozwoju Sił Zbrojnych RP, i innych dokumentów o znaczeniu strategicznym. Szczególną formą implementacji rezultatów SPBN będzie wydanie pierwszej w Polsce Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego.

Nie hierarchizując jednak wagi powyższych kierunków przyszłościowych działań, najważniejszym efektem SPBN powinna być budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Systemu, który w zapewnianiu bezpieczeństwa narodowego będzie łączyć (integrować) nie tylko jego poszczególne dziedziny i sektory, ale też uwzględniać aspekty bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, militarnego i pozamilitarnego, centralnego i lokalnego; kwestie pokojowe, kryzysowe i wojenne; będzie zespalał w jeden spójny system działania, kierowanie, profesjonalizację ogniw operacyjnych i powszechność przygotowań w dziedzinie bezpieczeństwa wszystkich struktur państwa i obywateli.

7 22 grudnia 2012 r.²³ Patrzmy w przyszłość z optymizmem

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej wypełniające konstytucyjną rolę ochrony niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic – to jeden z najważniejszych obszarów funkcjonowania państwa łączący wszystkich Polaków. Poczucie odpowiedzialności za państwo i bezpieczeństwo jego obywateli jednoczy nas niezależnie od poglądów politycznych.

Siły zbrojne zasłużenie cieszą się dużym zaufaniem społecznym. W pełni dobrowolna dzisiaj służba wojskowa jest zaszczytem, ale również powodem do

²³ Portal [polska-zbrojna.pl](http://www.polska-zbrojna.pl), <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/5853?t=Patrzmy-w-przyszlosc-z-optimizmem>, opublikowano 22.12.2012.

uzasadnionej dumy. Zarówno w kraju, jak i w misjach pełnionych poza granicami państwa, często z narażeniem życia, godnie wypełniacie swoje obowiązki.

Rok 2012 był ważnym etapem w transformacji polskiego wojska. Program rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2013–2022 wraz z programem modernizacji technicznej stworzyły solidną podstawę dalszego doskonalenia polskich zdolności obronnych oraz dostosowywania ich do pojawiających się, nowych wyzwań bezpieczeństwa. Dzisiaj możemy z optymizmem patrzeć w przyszłość. Reforma systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi oraz szkolnictwa wojskowego zapewni nową jakość i lepsze wykorzystanie środków przeznaczanych na obronę. Siły zbrojne stanowią Wy, Żołnierze i Pracownicy Wojska. Skuteczność i ostateczny kształt reform będzie zależał nie tylko od przyjętych rozwiązań, ale także od Waszego osobistego zaangażowania i inwencji w ich wdrażaniu.

Święta Bożego Narodzenia to okres refleksji i zadumy, okazja do głębokich przeżyć duchowych, ale także spotkań z bliskimi w atmosferze domowego ciepła. Życzę Wam i Waszym bliskim osobistego szczęścia, spokoju, dobrego zdrowia i optymizmu, a na niwie służbowej – sukcesów i satysfakcji z pełnionej służby i pracy.

Wesołych Świąt i szczęśliwego Nowego Roku!

8 25 lutego 2013 r.²⁴
Za dużo wodzów

Reforma dowodzenia to kolejny etap profesjonalizacji armii

Funkcjonujący dziś system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP ukształtowany został jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r. Od tego czasu Polska przystąpiła do NATO, a armia przeszła liczne przeobrażenia. Dziś jest zawodowa i sukcesywnie modernizuje się technicznie. Stała się sprawniejsza, ale też mniejsza liczebnie. Tylko w ostatniej dekadzie liczba żołnierzy „w koszarach” zmniejszyła się o połowę – z 200 tys. do około 100 tys.

Niestety, zmianom tym nie towarzyszyło uszczuplenie centralnych struktur wojskowych. Paradoksalnie, w tym samym czasie liczba najwyższych dowództw wzrosła prawie dwukrotnie. Teraz mamy ich siedem (Dowództwo Wojsk Łądo-

²⁴ „Uważam Rze” nr 8/2013, opublikowano 25.02.2013.

wych, Dowództwo Sił Powietrznych, Dowództwo Marynarki Wojennej, Dowództwo Wojsk Specjalnych, Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych oraz Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych i pełniący funkcję najwyższego „sztabo-dowództwa” Sztab Generalny Wojska Polskiego).

Efekt tych przeciwstawnych tendencji można zawrzeć w refleksji zapożyczony od indiańskiej starszyny zastanawiającej się nad przyczynami niepowodzeń w wojnie z armią amerykańską: „Mamy za dużo wodzów, a za mało Indian”.

Liczne instytucje dowodzenia generują też problemy koordynacyjne oraz większe koszty. Wynika to chociażby z dublowania ośrodków szkolenia czy powielania organów zajmujących się kadrami, ochroną informacji, finansami i administracją.

Niepokojące zachwianie proporcji pomiędzy „linią” a „centralą” stanowiło jedną z przesłanek, dla których prezydent Bronisław Komorowski, zwierzchnik Sił Zbrojnych (wydając w listopadzie 2011 r. postanowienie „Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP i ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013 –2022”), jednym z priorytetów ustanowił usprawnienie systemu kierowania i dowodzenia wojskiem oraz dostosowanie go do współczesnych potrzeb. W najbliższym czasie do Sejmu trafi przygotowany przez rząd projekt ustawy wprowadzającej postulowane przez prezydenta zmiany.

Jeżeli parlament poprze proponowane rozwiązania, liczba dowództw centralnych zostanie zmniejszona z siedmiu do trzech. Dotychczasowe dowództwa rodzajów sił zbrojnych (wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych) zostaną połączone w Dowództwo Generalne. Wzmocnione zostanie Dowództwo Operacyjne, które oprócz prowadzenia operacji przygotowywać się będzie do pełnienia zadań na czas wojny. Natomiast Sztab Generalny WP zostanie przekształcony w profesjonalny organ zajmujący się planowaniem rozwoju i użycia sił zbrojnych oraz doradzaniem decydentom politycznym w sprawach wojskowych. Obok tego reforma wzmocni cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi oraz ujednoczi system dowodzenia potrzebny na czas pokoju, kryzysu i wojny.

Planować, szkolić i walczyć

Projektując nowe rozwiązania, wykorzystaliśmy przede wszystkim doświadczenia najnowocześniejszych i najbardziej sprawdzonych w praktyce systemów wojskowych – zwłaszcza USA i NATO. Fundamentem, na którym są one zbudowane, jest powierzenie trzech podstawowych funkcji kierowania i dowodzenia wojskiem trzem odrębnym instytucjom wojskowym, aby każda z nich mogła specjalizować się i koncentrować tylko na jednym rodzaju zadań.

Pierwszą z trzech funkcji jest doradzanie i planowanie strategiczne. Należy do niej opracowywanie perspektywicznych i wieloletnich planów rozwoju oraz użycia wojska, nadzór nad wdrażaniem planów oraz doradzanie władzom państwowym (politycznym decydentom). Drugą funkcją jest dowodzenie ogólne, polegające

na zajmowaniu się „codziennym” funkcjonowaniem wojska, w tym szkolenie go, wyposażanie i utrzymywanie. Trzecią funkcją jest dowodzenie operacyjne, czyli dowodzenie wojskami podczas misji pokojowych, operacji kryzysowych oraz działań wojennych, w tym także w ich najtrudniejszym i najbardziej wymagającym wydaniu, jakim jest prowadzenie wojny obronnej w razie agresji na własne terytorium lub terytorium sojusznika.

Przykładowo w NATO pierwszą funkcję – planowania i doradzania – sprawuje Komitet Wojskowy, składający się z szefów sztabów wszystkich państw NATO. Na jego czele stoi szef Komitetu Wojskowego – najwyższy wojskowy w NATO. Nie ma on jednak władzy dowódczej nad wojskiem – pełni funkcję planisty i strategicznego doradcy decydenta politycznego NATO, jakim jest Rada Północnoatlantycka. Dowodzenie ogólne w NATO sprawują dowództwa narodowe poszczególnych państw, które we własnym zakresie utrzymują i przygotowują wojska (oczywiście ze stosownym uwzględnieniem sił zadeklarowanych przez państwa do użycia przez NATO). Za dowodzenie operacyjne w NATO odpowiada dowódca strategiczny do spraw operacji ulokowany w Mons w Belgii, który przyjmuje w swoje podporządkowanie kontyngenty wojskowe wydzielone przez poszczególne kraje do prowadzenia działań (operacji, kampanii) kryzysowych lub wojennych. Według tej właśnie zasady nasz wojskowy kontyngent w Afganistanie dowodzony jest przez dowództwo ISAF.

Jak ten system wygląda w Siłach Zbrojnych RP? Według przyjętej w 1995 r. ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej, w czasie pokoju całością Sił Zbrojnych w imieniu ministra dowodzi szef Sztabu Generalnego WP. Oznacza to, że w jego rękach skupione są wszystkie trzy wspomniane wyżej funkcje: planowania strategicznego, dowodzenia generalnego i dowodzenia operacyjnego. Rozdzielenie funkcji i powierzenie ich trzem odrębnym podmiotom – Sztabowi Generalnemu, Dowództwu Generalnemu i Dowództwu Operacyjnemu – było kolejną przesłanką przeprowadzenia reformy.

Sztab Generalny: mózg armii

Dowodzenie wojskiem przez szefa Sztabu Generalnego jest ewenementem nie tylko w naszej historii, ale także na świecie. Tradycyjnie sztaby na wszystkich szczeblach dowodzenia – od najwyższych do najniższych – zawsze pełniły funkcje doradcze i pomocnicze dla dowódców czy decydentów politycznych. Szczególna pozycja sztabu w Polsce jest swego rodzaju spadkiem po pierwszym etapie wprowadzania cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi w latach 90. ubiegłego wieku. Rozwiązanie takie było kompromisem. Wprawdzie po okresie wojskowego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi ustanowiony został cywilny minister obrony narodowej, ale najwyższe struktury wojskowe zachowały dużą autonomię, ponieważ faktycznie siłami zbrojnymi dowodził szef Sztabu Generalnego WP. Powierzenie mu

dowodzenia sprawiło, że odpowiada on praktycznie za wszystko. Planuje zadania, realizuje je, a także kontroluje ich wykonanie. Cytując wieszczka: jest „sam sobie sterem, żeglarzem, okrętem”. Do tego jest jedyną osobą, która przedstawia ministrowi obrony rezultaty i oceny podejmowanych przez siebie działań, co w sposób oczywisty ogranicza możliwość sprawowania przez ministra cywilnej kontroli nad armią. Co prawda można powiedzieć, że rozwiązanie umożliwiło płynne przejście z autorytarnego do demokratycznego systemu politycznego, lecz dzisiaj to już półśrodek z minionej epoki.

Obecna omnipotencja Sztabu Generalnego – zwłaszcza zajmowanie się codziennym życiem wojska – odciąga jego uwagę od tego, co powinno być istotą jego kompetencji: przewidywania przyszłego środowiska bezpieczeństwa i stosownie do tego przygotowywania strategii użycia, rozwoju oraz doskonalenia sił zbrojnych.

W odniesieniu do Sztabu Generalnego WP projektowana reforma będzie miała podwójne znaczenie. Dzięki temu, że sztab z organu dowodzącego armią w imieniu ministra przekształcony zostanie w profesjonalny organ planowania i doradzania, przywrócona i wzmocniona zostanie jego klasyczna funkcja – strategicznego lidera w myśleniu o systemowym i perspektywicznym unowocześnianiu wojska oraz obiektywnego merytorycznego doradcy zwierzchników politycznych. Ministrowie nie będą już musieli uciekać się do zatrudniania odrębnych doradców wojskowych, co samo w sobie było rozwiązaniem kuriozalnym jak na resort wyłącznie wojskowy. Nawiasem mówiąc – sam byłem przez pewien czas zatrudniony w roli takiego doradcy. Wzmocniona i urealniona zostanie też cywilna kontrola nad armią będąca standardem współczesnych demokracji. Minister obrony będzie bezpośrednio nadzorował najwyższe dowództwa wojskowe, w czym wspierać go będzie szef Sztabu Generalnego.

Zrozumiałą ciekawość wzbudza pytanie, kto będzie najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w nowym systemie dowodzenia, czyli tzw. pierwszym żołnierzem. Pozostanie nim bez wątplenia szef Sztabu Generalnego. Będzie jedynym strategicznym organem wojskowym ulokowanym bezpośrednio w strukturze MON, wspierającym go merytorycznie w kierowaniu pozostałymi najwyższymi dowódcami. Szef Sztabu Generalnego, jak obecnie, będzie także przedstawicielem naszych sił zbrojnych w najwyższych organach sojuszniczych (Komitecie Wojskowym NATO czy Unii Europejskiej).

Dowództwo Generalne

Współcześnie w zasadzie wszystkie operacje wojskowe są operacjami połączonymi (joint), czyli prowadzonymi z wykorzystaniem jednocześnie różnych rodzajów sił zbrojnych. Na polu walki dowódca musi mieć możliwość korzystania zarówno z komponentów lądowych, jak i powietrznych czy specjalnych. Jednak

nie jest najlepiej, gdy do współdziałania dochodzi dopiero podczas prowadzonej operacji. Konieczne jest zapewnienie warunków do tego już na etapie przygotowywania i szkolenia wojska.

Służyć temu ma zintegrowanie odrębnych dziś dowództw rodzajów sił zbrojnych (wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej i wojsk specjalnych) w jedno dowództwo połączone, jakim będzie Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych. Co warto podkreślić, reforma nie zlikwiduje odrębnych rodzajów sił zbrojnych, a jedynie zmieni sposób dowodzenia nimi. Mamy już pewne doświadczenia w tej dziedzinie – dowództwem połączonym jest dziś przecież Dowództwo Operacyjne SZ.

Warto zauważyć, że oprócz efektów szkoleniowych zmiana pozwoli również na redukcję kosztów oraz poprawę proporcji kadrowych pomiędzy linią a centralą. Zredukowane etaty w centrali zostaną przeniesione i wzmocnią jednostki liniowe. Reforma zoptymalizuje też strukturę kadrową sił zbrojnych w warunkach armii zawodowej – wciąż zbyt dużo mamy etatów oficerskich w stosunku do podoficerskich i szeregowych. Za dużo wodzów, a za mało Indian.

Dowództwo Operacyjne

Zmianą najmniej widoczną, ale być może w największym stopniu przekładającą się na nasze bezpieczeństwo, będzie postulowane w reformie ujednoczenie systemów dowodzenia w czasie pokoju oraz wojny. Obecnie na czas wojny planowana jest zupełnie różna od pokojowej organizacja dowodzenia. Nie mamy organu wojskowego, który szkoliłby się i przygotowywał do roli naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, dowodzącego obroną państwa. Nie mamy też struktury, która pełnić by miała funkcję sztabu wspierającego naczelnego dowódcę. Powołanie ich ma być realizowane dopiero w stanie wojny – niejako pod ogniem, czyli w najgorszym możliwym momencie. Dodatkowo stworzenie sztabu naczelnego dowódcy odbywałoby się kosztem częściowej dezorganizacji pozostałych struktur wojskowych – w tym Sztabu Generalnego. To jedna z najpoważniejszych słabości systemu.

Konstytucja nie przewiduje zmiany cywilnych organów władzy publicznej w stanach nadzwyczajnych. Zmianie mogą ulec jedynie zasady ich działania. Również struktury wojskowe zarówno w czasie pokoju, jak i wojny muszą być funkcjonalnie podobne, umożliwiając szybkie oraz płynne przejście z jednego stanu do drugiego. Mądre zorganizowanie takiego mechanizmu to w chwili kryzysu wręcz „być albo nie być” państwa.

Reforma wprowadzi w tym obszarze trzy zasadnicze zmiany. Pierwszą z nich będzie umożliwienie najwyższym władzom państwowym wskazania zawczasu osoby przewidzianej do mianowania na czas wojny na stanowisko naczelnego dowódcy Sił

Zbrojnych. Kandydat (np. dowódca operacyjny) będzie mógł się przygotowywać do czekających go zadań – m.in. ćwicząc z ministrem obrony i szefem SG WP.

Drugą zmianą będzie wskazanie, że to Dowództwo Operacyjne odpowiada za przygotowanie stanowiska dowodzenia i organu sztabowego naczelnego dowódcy. Szkolenie się w tym zakresie i przysposabianie do wojennego dowodzenia będzie jednym z jego podstawowych obowiązków.

Wreszcie, dzięki reformie, przejście na wojenny system dowodzenia będzie mogło odbyć się bez dezorganizowania dotychczasowych struktur wojskowych. Władze państwa zarówno w czasie pokoju, jak i wojny muszą dysponować planistą, kompetentnym w doradzaniu w sprawach kierowania obroną państwa (w tym np. w sprawie zatwierdzania decyzji naczelnego dowódcy). Taką funkcję może pełnić wyłącznie Sztab Generalny WP. Podobnie jak w czasie pokoju, także w czasie wojny potrzebne jest dowództwo odpowiedzialne za utrzymywanie, szkolenie, wyposażanie, mobilizowanie i przygotowywanie rezerw na potrzeby działań wojennych – i to jest właśnie zadanie Dowództwa Generalnego.

Wymierne rezultaty reformy

Jeżeli ustawa zostanie przyjęta, do końca 2013 r. będzie trwał okres przejściowy dla przygotowania organizacyjnych warunków wejścia w życie reformy. Sztab Generalny i Dowództwo Operacyjne będą się stopniowo przekształcać i przygotowywać do nowych kompetencji. Powołana zostanie też grupa organizacyjna, której zadaniem będzie przygotowanie integracji dotychczasowych dowództw rodzajów sił zbrojnych w połączone Dowództwo Generalne. Nowe rozwiązania w pełnym wymiarze zaczną obowiązywać od 2014 r.

Podsumowując, efekty projektowanej reformy można zawrzeć w następujących punktach:

- 1) Poprawiona zostanie jakość planowania strategicznego w siłach zbrojnych. Szef SG WP dzięki uwolnieniu od bieżących zadań będzie mógł zajmować się projektowaniem przyszłości wojska i strategicznym doradzaniem ministrowi obrony.
- 2) Urealniona i merytorycznie wzmocniona zostanie cywilna kontrola nad armią. Minister obrony narodowej bezpośrednio będzie dowodził trzema najwyższymi strukturami wojskowymi oraz otrzyma wsparcie profesjonalnego doradcy w postaci szefa SGWP.
- 3) Powstanie jednolity system dowodzenia siłami zbrojnymi w czasie pokoju, kryzysu i wojny – z możliwością odpowiednio wczesnego przygotowania do funkcjonowania w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa.
- 4) Zapewnione zostaną warunki do szkolenia i użycia sił zbrojnych w systemie działań połączonych (joint).

- 5) Zredukowane zostaną koszty funkcjonowania systemu kierowania i dowodzenia, a także nastąpi kadrowo wzmocnienie struktur liniowych po przeniesieniu do nich etatów oficerskich z centrali.

9 10 maja 2013 r.²⁵ Reforma dowodzenia nie spowoduje fali odejść z wojska

Opozycja nie ma merytorycznych argumentów przeciwko reformie dowodzenia. Ich zarzuty są natury lokalno-populistycznej, a nie merytorycznej. Uważam, że sprawy obronności nie powinny być w ten sposób traktowane – mówi gen. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Głównym zarzutem opozycji pod adresem projektu ustawy wprowadzającej reformę dowodzenia jest to, że dokument rzekomo jest sprzeczny z Konstytucją. Dysponujemy kilkoma ekspertyzami sporządzonymi przez konstytucjonalistów, mówiącymi, że wszystko jest zgodne z ustawą zasadniczą. Natomiast politycy, którzy stawiają taki zarzut, nie wyjaśnili, na czym ta niekonstytucyjność miałaby polegać, nie przedstawili żadnych opinii, nie podparli się żadnym autorytetem z dziedziny prawa. Chcemy usłyszeć od opozycji konkrety, a nie hasła. Dlatego czekam na spotkanie sejmowej podkomisji, która będzie pracować nad projektem. Być może w tym gronie posłowie, którzy mają takie obiekcje, przedstawią swoje argumenty. I wtedy będziemy mogli dyskutować merytorycznie.

Konstytucja mówi, że prezydent wyznacza szefa Sztabu Generalnego i dowódców Sił Zbrojnych. Nie przesądza jednak, ilu dowódców powinno być, nie wspomina też o zakresie ich kompetencji. To wszystko regulowane jest na poziomie ustawy. Co więcej, to właśnie nowy projekt ustawy bardziej precyzyjnie dostosowuje się do ducha zapisów Konstytucji. Mówi ona, że powoływanie szefa Sztabu Generalnego WP i dowódców rodzajów sił zbrojnych odbywa się według jednakowej procedury przez prezydenta, czyli że są jednakowo konstytucyjnie umocowanymi organami. Tymczasem obowiązujące dziś rozwiązanie stawia szefa Sztabu Generalnego w pozycji nadrzędnej wobec pozostałych dowódców rodzajów sił zbrojnych. Nowy

²⁵ Portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/7744?t=Reforma-dowodzenia-nie-spowoduje-fali-odejsc-z-wojska>, opublikowano 10.05.2013.

projekt ustawy ustanawia jeden poziom relacji dowódców z władzami cywilnymi – wszyscy będą podlegli ministrowi obrony.

Nie zgadzam się też z wysuwanymi niekiedy obawami, że reforma dowodzenia spowoduje falę odejść starszych oficerów, a więc najbardziej doświadczonych żołnierzy. Reforma ma charakter rewolucyjny, ale jej cele chcemy osiągnąć w drodze ewolucyjnej. Aby zminimalizować koszty osobowe, będziemy wdrażać przepisy sukcesywnie, w tym m.in. z uwzględnieniem naturalnych rotacji związanych z kończącymi się kadencjami oficerów.

Bardzo wątpliwe są też głosy polityków w obronie rzekomo zagrożonej Marynarki Wojennej. Marynarce Wojennej nic nie grozi w wyniku reformy dowodzenia. Przecież nikt nie planuje ściągania okrętów na przystań do Warszawy. W Gdyni pozostanie z pewnością dowodzenie operacyjne MW. Do stolicy przeniesie się tylko część dowództwa. Bo czy kadrowiec MW może pracować jedynie nad morzem? Czy osoby odpowiedzialne za planowanie strategiczne MW muszą być nad morzem, by dobrze wykonywały swoje obowiązki? W połowie krajów należących do NATO, a które mają siły morskie, siedziby ich dowództw znajdują się w całości w stolicach tych państw. Sądzę więc, że politycy, którzy stawiają taki zarzut, robią to ze względów wyborczych. Będąc posłami z Wybrzeża, usiłują wykreować się na obrońców marynarki. Ich zarzuty są natury lokalno-populistycznej, a nie merytorycznej. Uważam, że sprawy obronności nie powinny być w ten sposób traktowane.

10 5 czerwca 2013 r.²⁶ Szansa, której nie wolno zmarnować

Ministerstwo Obrony Narodowej startuje z realizacją priorytetowego programu modernizacji Sił Zbrojnych. Chodzi o budowę systemu obrony powietrznej, w tym obrony przeciwrakietowej. Rozpoczęcie przez resort obrony tego przedsięwzięcia to dobra wiadomość – pisze prof. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Potwierdza ona słusność działań prezydenta Bronisława Komorowskiego, który wskazał, że obrona powietrzna to najważniejsza część programu moderni-

²⁶ Portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/8144?t=Szansa-ktorej-nie-wolno-zmarnowac>, opublikowano 5.06.2013.

zacji wojska. Dlatego prezydent Komorowski zainicjował utworzenie ustawowych gwarancji finansowych realizacji tego programu. Dialog techniczny z potencjalnymi oferentami produkcji systemów przeciwrakietowych i przeciwlotniczych pozwoli zoptymalizować ostateczny wybór wykonawców.

Warto podkreślić, że ten największy, wieloletni program modernizacyjny stwarza szansę dla krajowego potencjału naukowego i produkcyjnego. Nie wolno jej zmarnować. Musi powstać platforma ścisłego współdziałania nauki (w tym zwłaszcza ośrodków naukowo-technicznych) z przemysłem. Dzięki temu można będzie skutecznie konkurować z bardziej zaawansowanymi technologicznie podmiotami zagranicznymi.

Pozwoli to na nawiązywanie współpracy na partnerskich zasadach z czołowymi światowymi producentami potrzebnego, zwłaszcza w obronie przeciwrakietowej, supernowoczesnego sprzętu.

Prezydent, rząd i MON stworzyli taką szansę, podejmując w tym obszarze określone decyzje strategiczne, ustawowe i administracyjne. Rozpoczęcie dialogu technicznego w sprawie budowy polskiej tarczy przeciwlotniczej i przeciwrakietowej jest wręcz położeniem tej szansy „na stole”. Mam nadzieję, że poza pracami analitycznymi trwają także konkretne przygotowania w dziedzinie naukowo-przemysłowej do jej wykorzystania.

11 3 września 2013 r.²⁷ MSPO ważne dla światowego przemysłu obronnego

Międzynarodowy Salon Przemysłu Obronnego to doskonała szansa dla krajowych i zagranicznych producentów. Ale to także okazja dla polskiego resortu obrony narodowej, by bliżej poznać najnowocześniejszy sprzęt wojskowy i uzbrojenie. To szczególnie istotne w kontekście czekającej nas modernizacji technicznej armii – mówi portalowi polska-zbrojna gen. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Międzynarodowy Salon Przemysłu Obronnego, który od dwudziestu jeden lat odbywa się w Polsce, to przykład dobrze przemyślanej i konsekwentnie realizo-

²⁷ Portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/9351?t=MSPO-wazne-dla-swiatowego-przemyslu-obronnego>, opublikowano 3.09.2013.

wanej inicjatywy. Tegoroczne targi pokazują, jak bardzo ta inicjatywa rozwinęła się. MSPO to duża, doskonale zorganizowana impreza. Jest ona ważna zarówno dla europejskiego, jak też światowego sektora obronnego. Co więcej, kieleckie targi to nie tylko pokaz najnowocześniejszego sprzętu i uzbrojenia. Targom towarzyszą również panele dyskusyjne, konferencje i spotkania. Słowem, odbywa się tu prezentacja najnowszych osiągnięć sektora obronnego, ale także wymiana doświadczeń.

Specyfiką kieleckich targów jest to, że co roku jedno z państw jest gościem honorowym. Tym razem wystawę wiodącą zorganizowała Turcja. To bardzo trafna decyzja i ministrowi obrony narodowej należą się słowa uznania, że udało się namówić to państwo do uczestnictwa w MSPO. Z naszego punktu widzenia Turcja jest ważnym partnerem, gdyż – podobnie jak my – znajduje się na obrzeżach Sojuszu Północnoatlantyckiego. To sprawia, że ciężą na nas podobne zobowiązania, a co za tym idzie mamy zbliżone podejście chociażby do kwestii modernizacji armii. To podobieństwo interesów było jednym z tematów poniedziałkowych rozmów prezydenta Bronisława Komorowskiego oraz szefa MON, Tomasza Siemoniaka, z tureckim ministrem obrony Ismetem Yilmazem. Nie sposób też pominąć roli Turcji w zapewnieniu światowego bezpieczeństwa. O tym, jak duże znaczenie ma tu Ankara, możemy przekonać się przy okazji konfliktu syryjskiego.

Międzynarodowy Salon Przemysłu Obronnego to doskonała szansa dla krajowych i zagranicznych producentów. Ale to także okazja dla polskiego resortu obrony narodowej. Szczególnie w kontekście czekającej nas modernizacji technicznej armii. Organizatorzy MSPO przyciągnęli w tym roku setki wystawców prezentujących sprzęt wojskowy i uzbrojenie, w które chcemy wyposażać naszych żołnierzy. W Kielcach możemy zapoznać się z ofertami dotyczącymi priorytetowych dla Polski programów – obrony powietrznej: przeciwrakietowej i przeciwlotniczej, sprzętu zapewniającego mobilność wojska, m.in. śmigłowców, systemów łączności i dowodzenia czy z informatyzowanego systemu pola walki. Podczas MSPO można też przyjrzeć się ofercie systemów bezpilotowych, którymi jesteśmy również zainteresowani. Mam nadzieję, że kieleckie targi pozwolą Ministerstwu Obrony Narodowej zorientować się w jak najszerszej ofercie koncernów zbrojeniowych, porównać sprzęt różnych producentów, tak by później podjąć najlepszą decyzję dotyczącą kupna sprzętu dla polskiego wojska.

12

17 września 2013 r.²⁸ Gwarantowana modernizacja polskiej armii

Rząd słusznie zdecydował, by „Priorytetowe zadania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych” uczynić programem nie tylko resortowym, ale rządowym. Uważam, że daje to lepsze gwarancje stabilnej modernizacji polskich Sił Zbrojnych – mówi polsce-zbrojna.pl gen. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Dzięki temu nie tylko minister obrony narodowej, ale także finansów będzie zobligowany do realizowania 14 najważniejszych programów dla polskiego wojska. Oznacza to, że resort finansów będzie musiał tak planować budżet państwa, by uwzględnić w nim wydatki przeznaczane na modernizację techniczną armii. Jest jeszcze inny plus dzisiejszej decyzji Rady Ministrów – przyjęcie programu przez rząd daje lepszą podstawę do utrzymania w dłuższej perspektywie stałego poziomu wydatków na obronność – 1,95 proc. PKB.

Chciałbym podkreślić, że przyjęty dziś przez rząd dokument wśród priorytetów wymienia także te, na które wskazywał prezydent Bronisław Komorowski. Chodzi o trzy, niezwykle istotne dla polskiej obronności programy: obronę powietrzną – przeciwrakietową i przeciwlotniczą; zwiększenie mobilności Wojsk Lądowych, w tym kupno śmigłowców, oraz z informatyzowane systemy pola walki i wsparcia. Cieszę się więc, że rządowy program jest zbieżny z oczekiwaniami prezydenta.

Przyjęcie programu przez Radę Ministrów oraz decyzja rządu o przeprowadzeniu konsolidacji polskiego przemysłu obronnego dają pewność racjonalnego rozwoju polskich Sił Zbrojnych. Jestem przekonany, że konsolidacja krajowych zakładów zbrojeniowych zwiększy szansę na realizację programu modernizacyjnego armii. Ale tu korzyści będą obopólne – bo jednocześnie realizacja programu da impuls dla polskiej gospodarki, szczególnie przemysłu obronnego. Chodzi przecież o to, by pieniądze wydawane przez polskiego podatnika zostawały w Polsce.

²⁸ Portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/9568?t=Gwarantowana-modernizacja-polskiej-armii>, opublikowano 17.09.2013.

13

18 września 2013 r.²⁹
Ochronić Polskę przed agresją
[polemika z tezami Grzegorza Kwaśniaka
na temat polskich sił zbrojnych]

Chciałem podziękować panu doktorowi Grzegorzowi Kwaśniakowi za aktywny udział w debacie na temat bezpieczeństwa Polski. Wyrazem tego jest jego artykuł opublikowany w „Rzeczpospolitej” 13 września 2013 r. pt. „Jak przegrać wojnę”. Dziękuję, bo o taką dyskusję apelujemy chociażby w rekomendacjach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego i w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego. Bez szerokiej debaty publicznej nie można upowszechnić wiedzy o bezpieczeństwie i kształtować powszechnej świadomości strategicznej Polaków. A taka świadomość jest fundamentalnym warunkiem zapewniania naszego bezpieczeństwa narodowego. Grzegorz Kwaśniak poddaje analizie wprowadzaną właśnie reformę systemu dowodzenia siłami zbrojnymi. Niestety, jest to analiza jednostronna, daleka od naukowego obiektywizmu. Autor koncentruje się wyłącznie na poszukiwaniu negatywnych stron rozwiązania, resztę zbywając – co prawda pozytywnym, na wstępie – stwierdzeniem, że „reformacja ma oczywiście swoje praktyczne uzasadnienie i jest na pewno potrzebna. Jednak wątpliwości budzi wybrany kierunek zmian i jego uzasadnienie”. Reforma zmierza do zapewnienia lepszych warunków obrony państwa w razie wojny. Gdy popatrzymy na to, o jakich wątpliwościach mówi autor, widzimy, że z reguły wynikają one albo z nieznamościami rzeczywistej treści reformy, albo z błędnej interpretacji niektórych jej założeń lub też wręcz są to autorskie konfabulacje, niemające pokrycia w faktach. Przyjrzyjmy się im po kolei.

Fałszywa teza

Pierwsze błędne twierdzenie: „głównym argumentem za reformą jest dostosowanie modelu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP do modelu funkcjonującego u naszych sojuszników”.

Otóż jest to teza fałszywa. Nie jest to główny argument. Wcale nie musimy upodabniać się do innych i powodem reformy nie była chęć dostosowania się do sojuszników. Ale jeżeli gdzieś funkcjonują rozwiązania uzasadnione logicznie i odpowiadające nowym warunkom środowiska bezpieczeństwa i do tego dobrze sprawdzają się w praktyce, to oczywiście powinny być i są źródłem argumentów

²⁹ „Rzeczpospolita”, opublikowano 18.09.2013.

wspierających projektowane rozwiązania. Tak jest w tym przypadku np. z filozofią systemu dowodzenia w NATO.

Autor artykułu słusznie twierdzi, że organizacja dowodzenia powinna być osadzona w polityce i strategii obronności państwa, dając pośrednio do zrozumienia, jakoby tak właśnie nie było w przypadku nowej reformy. A przecież właśnie zmieniamy podejście strategiczne, co odzwierciedlone jest chociażby w Raporcie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego oraz jego jawnej wersji: Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP. Wystarczy przeczytać to opracowanie, aby się o tym przekonać. To nowe, przyjęte już przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego podejście jest teraz konkretyzowane w przygotowywanych dokumentach wykonawczych – w tym tych dotyczących reformy dowodzenia. Dlatego z ogromnym zdziwieniem czytam „połajankę” Kwaśniaka: „Stanisław Koziej zapomina, że konstytucyjną misją polskiej armii jest obrona terytorium własnego kraju...”. Ależ Szanowny Panie Doktorze, nie tylko nie zapominam, ale sądzę, że jestem nawet w czołówce tych, którzy to ciągle przypominają. Przecież to jest istotą wspomnianego zwrotu, który zdefiniowaliśmy w Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego i który nazywamy słusznie „doktryną Komorowskiego”. Nie tylko nie zapominamy, co jest podstawową funkcją sił zbrojnych, ale wręcz ją przywracamy po okresie „zachłyśnięcia się” misjami ekspedycyjnymi. I stosownie do tego m.in. reformujemy system dowodzenia.

Ważna rola dowódcy

Jedną z podstawowych zmian idących w tym kierunku i obrazujących wspomniany zwrot strategiczny jest zapewnienie skutecznego dowodzenia w obronie kraju. Dlatego zwiększamy kompetencje dowódcy operacyjnego, który będzie odpowiedzialny nie tylko za misje zagraniczne, ale również za przygotowanie obrony kraju. To ten dowódca ma uczestniczyć w planowaniu operacyjnym, prowadzić szkolenie dowództw i sztabów w zakresie obrony kraju. Ma także odpowiadać za przygotowanie sztabu i stanowiska dowodzenia Naczelnego Dowódcy na czas wojny.

To w ramach tej reformy wprowadzamy zasadę wskazywania już w czasie pokoju, a nie dopiero w czasie wojny (jak było dotychczas) osoby przewidzianej do powołania na stanowisko Naczelnego Dowódcy. Dzięki temu będzie mogła lepiej się przygotować do czekających ją zadań.

Czy trzeba jeszcze więcej dowodów, by zrozumieć, że ta reforma zmierza do zapewnienia lepszych warunków obrony państwa w razie wojny? W pełni zgadzam się z autorem, że system dowodzenia musi być dostosowany do zmian w strukturze sił zbrojnych. I to właśnie się dzieje. Od czasu ustanowienia obecnego systemu dowodzenia w połowie lat 90. ubiegłego wieku armia się radykalnie

zmieniła: ilościowo i jakościowo. Dwukrotnie zmniejszyła się liczebność wojska, przeszliśmy na armię zawodową. Paradoksalnie, w tym samym czasie liczba centralnych organów dowodzenia dwukrotnie wzrosła! W ciągu ostatnich lat system dowodzenia na szczeblu centralnym rozrastał się i rozpraszał. Z tego punktu widzenia konsolidacyjna reforma ograniczająca liczbę dowództw była jak najbardziej potrzebna.

Nierozumne rozważania

Niezrozumiałym rozważaniem w omawianym artykule jest próba krytyki nowego systemu z punktu widzenia teorii kierowania. Jak pisze autor: „reforma powoduje rozdzielenie pomiędzy różne i w znacznym stopniu autonomiczne podmioty czterech niepodzielnych funkcji kierowania: planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania”.

Nie wiadomo, na jakiej podstawie autor sam z siebie, wedle własnego wyobrażenia, przypisuje tym funkcjom poszczególne organy dowodzenia (MON, Sztab Generalny, Dowództwo Operacyjne, Dowództwo Generalne), rozdzielając przy tym z nieznanym powodów MON od Sztabu Generalnego. Chyba tylko po to, aby były cztery organy dla czterech funkcji. Zwracam tu uwagę, że Sztab Generalny jest integralną częścią ministerstwa, a nie czymś oddzielnym od niego. I oczywiście to swoje wyobrażenie autor natychmiast krytykuje jako: „niedopuszczalne rozbitcie procesu kierowania”. Nie ma to naturalnie nic wspólnego z wdrażaną reformą i dobrze byłoby lepiej się z nią zapoznać, zanim zacznie się wygłaszać tak bałamutne tezy. Tymczasem sprawa jest niezmiernie prosta: Sztab Generalny jest organem pomocniczym ministra obrony w kierowaniu całokształtem działalności (ogólnej i operacyjnej) sił zbrojnych; dowódca generalny jest dowódcą całości sił zbrojnych podległym ministrowi obrony, a dowódca operacyjny dowodzi tą częścią sił zbrojnych, która zostanie mu czasowo podporządkowana operacyjnie na potrzeby przeprowadzenia danej operacji, w tym np. operacji w obronie państwa.

Okres przejściowy minął

Autor jest zwolennikiem dowodzenia siłami zbrojnymi przez szefa Sztabu Generalnego. Chyba powinien więc wiedzieć, że to rozwiązanie jest wyjątkiem od reguły nie tylko na skalę polską, ale w ogóle w dziejach wojskowości. Zawsze szef sztabu był pomocnikiem dowódcy, a nie dowódcą. Wystarczy postudiować trochę historię wojskowości. Tylko w Prusach szef Sztabu Generalnego (np. Moltke czy Schlieffen) był jednocześnie najwyższym dowódcą.

U nas to rozwiązanie w latach 90. ubiegłego wieku zostało przyjęte ze względu na potrzeby okresu przejściowego we wdrażaniu cywilnej kontroli nad siłami zbroj-

nymi i wprowadzaniu cywilnego ministra. Chyba wszyscy zgodzimy się, że ten przejściowy okres już minął. W końcowej części artykułu autor kreśli katastroficzną wizję kłopotów we współdziałaniu czterech (znowu nie wiadomo, skąd są te cztery) autonomicznych (nie wiadomo, na jakiej podstawie uznaje je za autonomiczne) organów kierowania i dowodzenia w razie wojny. A wystarczyłoby zajrzeć do regulacji ustawowych i zrozumieć jakościowo inne funkcje Ministerstwa Obrony (wraz ze Sztabem Generalnym), dowódcy generalnego (jako providera, który przygotowuje i szkoli wojsko) i dowódcy operacyjnego (jako usera, który wykorzystuje wojsko w operacjach). Relacje między tymi co do swej istoty różnymi typami organów dowodzenia są praktykowane na świecie od lat nie tylko w czasie ćwiczeń, ale także w działaniach wojennych. To żadna nowość i nie warto nią straszyć Polaków.

Po co ten alarmistyczny ton?

Także słuszna zawsze obawa o początkowy okres wojny jest przez autora niesłusznie potęgowana w alarmistycznym tonie. Raczej są podstawy do redukcji tej obawy w porównaniu ze stanami sprzed reformy. Jak już wspomniałem Dowództwo Operacyjne zawczasu będzie przygotowywać się do roli sztabu Naczelnego Dowódcy dowodzącego wojskami wyznaczonymi do obrony państwa. Stworzone zostaną warunki do analogicznego przygotowywania się samego kandydata na Naczelnego Dowódcę.

Niedostrzeżenie tego, że reforma dowodzenia ma na celu poprawę możliwości narodowego dowodzenia w odpieraniu bezpośrednich zagrożeń dla terytorium Polski, w tym także agresji na dużą skalę, jest najsłabszą stroną omawianej publikacji. Także wiązanie tej reformy z realizacją zadań ekspedycyjnych jest najdziwniejszą ekwilibrystyką logiczną, z jaką spotkałem się w ostatnim czasie.

Podsumowując – artykuł jest bardzo jednostronny w swoim krytycyzmie. Nastawiony na udowodnienie tezy, że reforma dowodzenia jest zła. Nie mam o to szczególnego żalu do jego autora. Wręcz przeciwnie, chcę mu podziękować za odważne podejmowanie niełatwych spraw obronności Rzeczypospolitej. Wywołując moją reakcję, stworzył mi też dodatkową okazję do wyjaśnienia i skomentowania niektórych nieporozumień i błędnych interpretacji. Mam też nadzieję, że może wywoła on szerszą dyskusję o sprawach bezpieczeństwa narodowego.

14

Lipiec – wrzesień 2013 r.³⁰ Po pierwsze: uchronić się przed lokalnym konfliktem [fragment]

Tym, co wyznacza kierunek rozwoju naszych sił zbrojnych są ich podstawowe zadania strategiczno-operacyjne. I tu w ostatnich latach następuje zwrot. Zrywamy z polityką ekspedycyjną, czyli taką, gdzie priorytety dla wojska ulokowane były w misjach zagranicznych. Taka polityka przeważała od czasu naszego wejścia do NATO. Trzeba zaznaczyć, że w tamtym czasie strategia ta miała w pewnym sensie swoje uzasadnienie. Dziś jednak należymy już do tego ekskluzywnego towarzystwa, więc musimy postępować tak, jak inni w NATO, czyli myśleć przede wszystkim o swoich bezpośrednich interesach – w tym przypadku o bezpieczeństwie.

Pierwszym oczywistym zadaniem dla sił zbrojnych jest zapewnienie bezpieczeństwa swojego kraju. Jeśli zajdzie potrzeba działania także poza granicami sojuszu, będziemy do tego zdolni. Ale tylko w takim zakresie, w jakim pozwolą nam zdolności wojskowe przygotowane na potrzeby realizacji tej nowej doktryny, skoncentrowanej na zadaniach obrony kraju. A nie odwrotnie.

Zwrot w kierunku bezpośredniego bezpieczeństwa kraju (jego terytorium, zasobów materialnych i niematerialnych, narodu jako całości i każdego obywatela indywidualnie) jest zgodny z konstytucyjną misją sił zbrojnych. Taką zmianę strategicznego myślenia, która została zidentyfikowana w ramach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, jaki przeprowadziliśmy w latach 2010–2012, roboczo nazywam „doktryną Komorowskiego”.

Koncepcję tę chcemy zapisać w znowelizowanej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego i mam nadzieję, że do końca roku taki dokument prezydent wyda. Wówczas nie będzie to tylko wizja, ale doktryna nakazująca realizację. To będzie oznaczało konieczność określonego kształtowania sił zbrojnych – ich zdolności, planów działania, wyposażenia, struktur.

Do tej pory w wojsku były tworzone specjalne zdolności pod kątem udziału w misjach zagranicznych. Jednostki były szkolone i przygotowywane po to, by być gotowym do udziału w misjach, a później trzeba było zastanawiać się, jak uzyskanie w ten sposób zdolności wykorzystać w zapewnieniu bezpieczeństwa kraju. Zmiana będzie wiązała się z przeniesieniem priorytetów rozwojowych. Przy obronie kraju nie będą na przykład potrzebne zdolności do prowadzenia wojny przeciw partyzantom, które na misjach zagranicznych są jest ważnym wymogiem...

³⁰ „Kwartalnik Rzeczy Wspólne” nr 3, 2013.

15

17 października 2013 r.³¹ Kupmy wreszcie samoloty dla **VIPów**

Kupno specjalnie wyposażonych samolotów dla najważniejszych osób w państwie jest elementem strategii bezpieczeństwa państwa. Chodzi przecież o zapewnienie ciągłości, mobilności i bezpieczeństwa funkcjonowania systemu kierowania państwem – pisze gen. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Na śródownym posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego prezydent Bronisław Komorowski podkreślił konieczność wpisania do nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego zadania kupna i wprowadzenia odpowiednio wyposażonych i przygotowanych samolotów specjalnych dla najważniejszych osób w państwie. Odpowiednie zapisy Strategii powinny stworzyć podstawę dla rządu do podjęcia stosownych decyzji.

Zadanie to ma charakter strategiczny. Jego istotą jest zapewnienie ciągłości, mobilności i bezpieczeństwa funkcjonowania systemu kierowania państwem. Nie tylko na co dzień, ale także w sytuacjach kryzysowych, w warunkach szczególnych zagrożeń, w tym w razie wojny.

System kierowania bezpieczeństwem państwa, jest częścią systemu bezpieczeństwa narodowego. Obejmuje instytucje władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z ciałami doradczymi i aparatem administracyjnym oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności).

Część kupionych samolotów i śmigłowców, powinna być przystosowana, jako powietrzne punkty kierowania państwem, co oznacza konieczność specjalnego ich wyposażenia.

Prezydent jest bezpośrednio zaangażowany w realizację tego zadania. Na jego polecenie w 2010 roku w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego powstał raport, który wskazuje na konieczność systemowego rozwiązania problemu transportu najważniejszych osób w państwie. W tym roku odbyły się konsultacje w tej sprawie z przedstawicielami klubów parlamentarnych. Temat ten był także dyskutowany na czerwcowym posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

³¹ Portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/10012?t=Kupmy-wreszcie-samoloty-dla-VIP>, opublikowano 17.10.2013.

16

27 października 2013 r.³² Doktrynalna niezgoda na reformę systemu dowodzenia zaowocowała wnioskiem z błędami merytorycznymi

Prawo i Sprawiedliwość na siłę skierowało wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie reformy systemu dowodzenia siłami zbrojnymi. Na siłę, bo zapowiadało to doktrynalnie w toku debaty parlamentarnej. Doktryna niezgody na reformę to jednak za mało, bo w treści wniosku roi się od wielu słabości i błędów merytorycznych. Zwróćmy uwagę na niektóre z nich.

Pierwszym i podstawowym jest twierdzenie, że reforma znosi dowódców rodzajów sił zbrojnych. Nic podobnego: są dwaj tacy dowódcy: Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych. Wnioskodawcy tego nie zauważają, bo nie rozumieją istoty nowoczesnego dowodzenia, które w coraz większym stopniu już od lat staje się dowodzeniem połączonym. Wszystkie wojny i operacje ostatniego ćwierćwiecza były operacjami połączonymi. Trzeba to wiedzieć, aby zrozumieć istotę np. połączonego dowódcy rodzajów sił zbrojnych.

Wnioskodawcom przytrafia się mylić rodzaje sił zbrojnych z rodzajami wojsk, a tym samym dowodzenie nimi. Nie wiedzą, że dziś praktycznie nie ma już w ogóle dowódców rodzajów wojsk.

Twierdzenie, że dowodzenie przez szefa sztabu jest ugruntowane w naszej tradycji historycznej, jest z gruntu błędne. Obecne rozwiązanie jest wyjątkiem od reguły, wedle której szef sztabu na każdym szczeblu jest w praktyce pomocnikiem dowódcy w dowodzeniu, ale sam nie dowodzi. W Polsce w latach dziewięćdziesiątych przyjęliśmy wyjątkowo takie rozwiązanie ze względu na potrzeby początkowego okresu wdrażania cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi i wprowadzania instytucji cywilnego ministra obrony.

Teza, że jakościowa zmiana funkcji szefa Sztabu Generalnego oznacza pomniejszenie jego pozycji jest fałszywa. Wynika z braku rozeznania warunków i potrzeb współczesnego kierowania bezpieczeństwem narodowym. W wyniku reformy szef Sztabu Generalnego stanie się organem pomocniczym dla najwyższych władz państwa w kierowaniu siłami zbrojnymi oraz szerzej obronnością kraju. Będzie umocowany tak jak obecnie ponad dowódcami rodzajów sił zbrojnych, bezpośrednio w strukturze MON, a uwolniony od odpowiedzialności za bieżące ich funkcjonowanie będzie mógł być w pełni obiektywnym organem kierowania nimi

³² Portal Dziennik Zbrojny.pl, <http://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,10,51,5408,komentarze,1,koziej-doktrynalna-niezgoda-na-reforme-systemu-dowodzenia-zaowocowala-wnioskiem-z-bledami-merytorycznymi>, opublikowano 27.10.2013.

przez ministra obrony, a w czasie wojny także przez kierującego obroną państwa Prezydenta RP.

Wbrew opinii wnioskodawców reforma nie redukuje kompetencji Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. Nie można mylić liczby organów dowodzenia z zakresem kompetencji wykonywanych przez nie na danym szczeblu dowodzenia, w tym wypadku na szczeblu strategicznym. Suma tych kompetencji nie ulega zmianie, choć realizowane one będą przez mniejszą liczbę organów dowodzenia.

Wniosek oparty na takich wadliwych merytorycznie przesłankach jest wnioskiem postawionym na glinianych nogach.

17 30 października 2013 r.³³ Reforma dla żołnierzy

Na nowelizację ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, tzw. pragmatyczną powinniśmy spojrzeć w szerszym kontekście. Tak poważna, bo obejmująca ponad 70 poprawek, zmiana ustawy pragmatycznej, wpisuje się w proces reformy polskiego wojska – mówi gen. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Reformy, którą konsekwentnie przeprowadzamy od kilku lat. Przede wszystkim przeszliśmy od armii opartej na poborze powszechnym do armii zawodowej. Przyjęliśmy także pakiet programów, których celem jest modernizacja techniczna armii. Teraz wdrażamy niezwykle istotną reformę systemu dowodzenia. Nowelizacja ustawy pragmatycznej jest spięciem reform „na górze”, a więc dotyczących dowódców, elity wojska oraz „na dole”, czyli odnoszących się do warunków służby żołnierzy w linii.

Wśród najważniejszych zmian, jakie niesie ze sobą zmiana ustawy pragmatycznej, jest uelastycznienie polityki kadrowej i warunków służby. Korzystną dla żołnierzy zmianą jest zniesienie kadencyjności dla podoficerów. Można powie-

³³ Portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/10182?t=Reforma-dla-zolnierzy>, opublikowano 30.10.2013.

dzieć, że podoficerowie to „sól” wojska. Im dłużej pełnią służbę na danym stanowisku, tym są cenniejsi, bo zdobywają większe doświadczenie. Bardzo dobrym rozwiązaniem jest umożliwienie żołnierzom zajmowania stanowiska niższego, niż wynikałoby to z ich stopnia wojskowego. Nowe zasady zaszeregowania żołnierzy dają większą swobodę i większe pole możliwości dla rozwoju indywidualnych karier, bez konieczności sztucznego przenoszenia żołnierza na inne stanowisko. Na pewno będzie to stabilizowało rozwój wojskowych w ramach danej jednostki.

Cieszę się, że ustawa podnosi wymagania dotyczące wykształcenia oficerów. Warunkiem dołączenia do korpusu oficerskiego będzie ukończenie studiów magisterskich. Współczesne społeczeństwo opiera się na wiedzy, a oficerowie to przecież wojskowa elita, powinni więc podnosić swoje wykształcenie i kwalifikacje.

Z moralnego punktu widzenia bardzo istotne są dwie zmiany. Jedna dotyczy żołnierzy, którzy podczas pełnienia służby na misjach zostali poszkodowani. Nowe przepisy dają im możliwość powrotu do wojska. To forma zadośćuczynienia dla weteranów, którzy poświęcili zdrowie dla bezpieczeństwa innych. Drugą zmianą, na którą warto zwrócić uwagę jest wprowadzenie możliwości awansowania żołnierza za czyny bohaterskie.

18 7 listopada 2013 r.³⁴ System dowodzenia: merytoryczne błędzenie

Posłowie Prawa i Sprawiedliwości skierowali do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek o zbadanie zgodności z Konstytucją reformy systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi. Z pokorą czekamy na werdykt Trybunału, wierząc, że będzie on pozytywny dla przyjętej przez Parlament i podpisanej przez Prezydenta ustawy unowocześniającej i konsolidującej nazbyt do tej pory rozproszony system dowodzenia siłami zbrojnymi.

Nie odnosząc się wprost do materii konstytucyjnej, chciałbym zwrócić uwagę na szereg błędów merytorycznych, jakie pojawiły się we wniosku PiS. Jest to o tyle

³⁴ „Dziennik Gazeta Prawna”, opublikowano 7.11.2013.

istotne, że wnioskodawcy, starając się uzasadnić swoje tezy, niejednokrotnie do takich merytorycznych racji się odwołują. Jeśli są one błędne, to cała konstrukcja wniosku stoi pod znakiem zapytania.

Błąd pierwszy: teza o likwidacji stanowisk dowódców rodzajów sił zbrojnych (RSZ). Otóż reforma, wbrew temu co twierdzą wnioskodawcy, wcale nie likwiduje tych stanowisk. Dowódcami rodzajów sił zbrojnych będą bowiem: Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych. Albo pomyłkowo, albo świadomie w arumentacji wnioskodawców na samym początku zginęła pełna nazwa tych dowódców, definiująca ich jako dowódców rodzajów sił zbrojnych. We wniosku występują tylko, jako Dowódca Generalny i Dowódca Operacyjny. Gdyby rzeczywiście było, jak piszą wnioskodawcy, ustawa byłaby sprzeczna z zapisami Konstytucji. Ale tak nie jest! Więc cały wywód na ten temat jest nietrafiony.

Błąd drugi: mylenie we wniosku rodzajów sił zbrojnych i rodzajów wojsk. Różnica między nimi to abecadło wojskowe. Nie można zamiennie posługiwać się tymi terminami. To tak, jakby równorzędnie traktować owoce i śliwki. Rodzaje wojsk (np. wojska pancerne, inżynieryjne, radiotechniczne itp.) występują w ramach poszczególnych rodzajów sił zbrojnych (np. wojska lądowe). Rządzą nimi zupełnie inne reguły organizacyjne i operacyjne.

Błąd trzeci: twierdzenie, że każdy rodzaj wojsk powinien mieć swojego dowódcę. To twierdzenie pozbawione oparcia w rzeczywistości wojskowej. Zmienia się to wraz z rozwojem wojskowości. Kiedyś rzeczywiście był np. dowódca piechoty lub dowódca lotnictwa. Dziś już ich nie ma. Dziś w ogóle nie ma dowódców rodzajów wojsk(!), co umknęło wnioskodawcom. Ten błąd to właśnie konsekwencja beztroskiego utożsamiania pojęć „rodzaj wojsk” i „rodzaj sił zbrojnych”.

Błąd czwarty: teza, że dowodzenie rodzajami sił zbrojnych musi odbywać się przez odrębnych dla każdego rodzaju dowódców. To założenie sprzeczne z wiedzą i rzeczywistością wojskową, ponieważ dziś normą jest dowodzenie połączone. Czyli jednoczesne dowodzenie przez jednego dowódcę formacjami z różnych RSZ. Odrębne rodzaje sił zbrojnych i rodzaje wojsk istnieją, ale odrębność dowodzenia nimi odchodzi do przeszłości.

Błąd piąty: twierdzenie, że w naszej tradycji jest dowodzenie siłami zbrojnymi przez szefa Sztabu Generalnego. To nieprawda. Obecne dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP przez szefa Sztabu Generalnego jest wyjątkiem w naszej historii (uzasadnionym przejściowym okresem wprowadzania cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi po 1989 roku). Zresztą jest to też jeden z wyjątków w powszechnej historii wojskowości (w zasadzie tylko w Prusach XIX/XX wieku szef Sztabu Generalnego był także dowódcą w imieniu cesarza, np. Moltke). Klasyczną rolą każdego szefa sztabu na wszystkich szczeblach zawsze było nie osobiste dowodzenie, a planistyczne, organizacyjne i operacyjne wspomaganie dowódcy w dowodzeniu. Wobec

powyższego, wszelkie zastrzeżenia co do wprowadzanej obecną reformą roli szefa Sztabu Generalnego tracą uzasadnienie.

Błąd szósty: wnioskodawcy nie zauważają, że szczególna pozycja szefa Sztabu Generalnego w porównaniu z dowódcami RSZ miała swoje usankcjonowanie jedynie w Małej Konstytucji. Regulacja ta mówiła o mianowaniu szefa Sztabu Generalnego przez Prezydenta w porozumieniu z MON, a dowódców RSZ na wniosek MON. Faktycznie sytuowało to Sztabu Generalnego nad dowódcami RSZ. Obecna Konstytucja zrównuje ich, ustanawiając jednakową procedurę ich mianowania. Dlatego w ślad za tym reforma ustanawia także jednakową ich pozycję w stosunku do władzy cywilnej, podporządkowując ich wszystkim ministrowi obrony.

Błąd siódmy: twierdzenie jakoby dowodzenie siłami zbrojnymi przez szefa Sztabu Generalnego miało umocowanie konstytucyjne. Tymczasem takie rozwiązanie jest wprowadzone mocą ustawy i mocą ustawy jest zmieniane. Konstytucja nic o tym nie mówi.

Błąd ósmy: teza o równorzędnym umocowaniu szefa Sztabu Generalnego i dowódców RSZ. Niczego takiego we wprowadzanym systemie kierowania i dowodzenia nie ma. Szef Sztabu Generalnego jest pomocnikiem ministra obrony w kierowaniu dowódcami RSZ, a więc ma pozycję w stosunku do nich nadrzędną. Jest niejako ponad siłami zbrojnymi, w których bezpośrednio funkcjonują dowódcy RSZ.

Błąd dziewiąty: rzekome ograniczenie kompetencji Prezydenta, jako zwierzchnika sił zbrojnych. To nie jest zarzut prawdziwy, bo Prezydent tak jak dotychczas będzie mianował szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców RSZ. Co prawda będzie ich ilościowo mniej, ale cały zakres kompetencji pokrywany przez nich obecnie zostanie zachowany w nowym systemie kierowania i dowodzenia. Kompetencje te będą tylko nieco inaczej rozłożone między szefa Sztabu Generalnego i dowódców RSZ.

Błąd dziesiąty: błędna interpretacja rozwiązania zaproponowanego w ustawie, pozwalającego na wskazywanie w czasie pokoju osoby przewidywanej do powołania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny. Wprowadzenie do wniosku terminu „kandydata” na Naczelnego Dowódcę (o czym ustawa nic nie mówi) prowadzi całe rozumowanie na manowce. W ustawie nie chodzi o wyznaczenie kandydata w formalnie wiążącej formule. W świetle Konstytucji Prezydent z Premierem mogą zawsze mianować dowolną osobę na stanowisko Naczelnego Dowódcy. Chodzi o możliwość wskazania przez Prezydenta i Premiera osoby, która miałaby przygotowywać się do ewentualnego pełnienia tej funkcji. To ma bardzo ważne praktyczne znaczenie w zapewnieniu płynnego przejścia ze stanu pokojowego do wojennego, w razie zaistnienia takiej konieczności.

10 merytorycznych błędów to zbyt wiele, jak na wniosek w sprawie tak poważnej, jak dowodzenie siłami zbrojnymi. Nie warto wprowadzać w ten sposób chaosu

do myślenia i wiedzy o wojsku, obronności. To może być ryzykowne dla bezpieczeństwa państwa w ogóle.

19 16 stycznia 2014 r.³⁵ BBN i MON razem dla bezpieczeństwa

Plany Ministerstwa Obrony Narodowej na 2014 rok, które w środę przedstawił minister Tomasz Siemoniak, są zgodne z priorytetami nakreślonymi przez prezydenta Bronisława Komorowskiego – ocenia gen. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Plany MON słusznie koncentrują się na trzech wymiarach: operacyjnym, organizacyjnym i modernizacyjnym. W wymiarze operacyjnym najważniejsze jest zakończenie misji w Afganistanie. Bezpieczny powrót do kraju polskich żołnierzy i sprzętu to dla prezydenta najważniejszy priorytet. Cieszy także decyzja resortu obrony o zmniejszeniu na wiosnę, i to aż o połowę, polskiego kontyngentu wojskowego. Oznacza to, że jesteśmy zdeterminowani konsekwentnie realizować przyjętą przez rząd i prezydenta strategię zakończenia misji.

W wymiarze organizacyjnym powinniśmy zadbać przede wszystkim o sprawne wdrożenie reformy kierowania i dowodzenia armią. Nowe zasady dotyczące organizacji struktury dowodzenia weszły w życie zaledwie dwa tygodnie temu. Ten rok musimy więc wykorzystać tak, by utworzone lub zmodyfikowane instytucje i struktury okrzepły i odnalazły się w nowej rzeczywistości. Mam nadzieję, że w najbliższych miesiącach będziemy mogli już zobaczyć efekty zmian dotyczące na przykład Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Sztab, uwolniony od zajmowania się bieżącymi problemami wojska, będzie mógł w pełni zająć się zadaniami planistycznymi dotyczącymi wieloletniego rozwoju sił zbrojnych. Ogromna odpowiedzialność ciąży nad dowódcą nowej struktury w polskim wojsku – Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych. To właśnie od niego w dużej mierze zależy to, jak szybko DGRSZ wejdzie w określoną dla niego rolę.

³⁵ Portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/11139?t=BBN-i-MON-razem-dla-bezpieczenstwa>, opublikowano 16.01.2014.

Dobrze, że resort obrony do swoich zadań priorytetowych w roku 2014 zaliczył przygotowanie reformy szkolnictwa wojskowego. O potrzebie opracowania i wdrożenia zmian w tej dziedzinie mówił także prezydent Bronisław Komorowski.

Oczywiście ten rok będzie niezwykle istotny z punktu widzenia planów modernizacyjnych. Liczę, że zostaną rozstrzygnięte pierwsze przetargi na dostawę elementów systemu obrony powietrznej, w tym antyrakietowej, oraz na śmigłowców, które stanowią główny potencjał mobilności wojsk lądowych.

Z pewnością BBN będzie wspierał ministerstwo obrony w budowie systemu cyberbezpieczeństwa. Postulat zajęcia się tym nowym zagrożeniem pojawił się chociażby w opracowanej przez BBN „Białej księdze bezpieczeństwa narodowego”.

W tym roku musimy się także zmierzyć z dwoma zadaniami o charakterze ponadmilitarnym. Będzie to opracowanie nowej strategii bezpieczeństwa narodowego oraz przyjęcie nowej polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej. To dwa fundamenty, na których opiera się bezpieczeństwo Polski, dlatego są dla nas priorytetem.

20 Luty 2014 r.³⁶ Nowy system dowodzenia

Obowiązujące od 1 stycznia 2014 roku rozwiązania w wielu wymiarach zrewolucjonizowały kierowanie i dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP. Nie była to reforma ograniczająca się jedynie do stopniowego poprawiania czy reorganizacji istniejącego systemu. Zmianie uległy wręcz filozoficzne podstawy dowodzenia.

Zdawaliśmy sobie sprawę, że przeprowadzenie tak gruntownych zmian nie będzie proste, spotka się z oporem niektórych środowisk, a także wymagać będzie czasu na dostosowanie do funkcjonowania w nowej rzeczywistości. Jednak – jeżeli chodzi o tak żywotny obszar dla każdego państwa jak obronność – obowiązkiem decydentów nie jest wprowadzanie rozwiązań łatwych czy tylko wystarczających, a zagwarantowanie najlepszych, na jakie nas stać, i takich, które perspektywicznie będą najskuteczniejsze.

³⁶ Współautor: M. Skowron, „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność” nr 2, 2014.

Nie ulega wątpliwości, że nowy system dowodzenia otworzy przed siłami zbrojnymi szereg nowych możliwości. Wyzwoli potencjał myślenia i planowania strategicznego, wyprzedzającego, a nie tylko reaktywnego i operacyjnego. Stanie się impulsem do ich dynamicznego rozwoju pod względem technicznym. W tym zapewni efektywne wykorzystanie środków finansowych, jakie w najbliższych latach wydamy na modernizację.

Sama potrzeba reformy była także naturalną konsekwencją zmian zachodzących w siłach zbrojnych w ostatnich dwóch dekadach. Przystąpienie Polski do NATO pociągnęło za sobą konieczność zapewnienia skutecznego ich współdziałania z armiami sojuszniczymi. Także nowa i uzawodowiona armia, która odziedziczyła system dowodzenia z połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, potrzebowała rozwiązań dostosowanych do jej nowej jakości, ale też liczebności. Paradoksalnie zmniejszeniu sił zbrojnych towarzyszyło zwiększenie liczby centralnych instytucji dowódczych. Było ich za dużo i były też zbyt kosztowne w utrzymaniu.

Idea rozwiązań

Kluczem do zrozumienia istoty reformy jest odwołanie się do trzech podstawowych funkcji kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi na najwyższym szczeblu. Są to: planowanie strategiczne; przygotowywanie wojska i dowodzenie nim na co dzień; oraz dowodzenie wojskiem w czasie operacji.

Z uwagi na jakościowo różny charakter zadań związanych z realizacją tych funkcji, każdej z nich przyporządkowana powinna być odrębna strategiczna instytucja wojskowa, odpowiedzialna za ich profesjonalną realizację. Dokładnie według takiej idei skonstruowane są dwa najnowsze historycznie i najbardziej doświadczone operacyjnie systemy dowodzenia: USA i NATO. Odrębne instytucje pełnią tam rolę *plannera*, planującego użycie wojska (szef Połączonego Szefostwa Sztabów w USA i Komitet Wojskowy w NATO), *providera*, który wojsko utrzymuje i szkoli (ministerstwa i sztaby rodzajów sił zbrojnych w USA i dowództwa narodowe w NATO) oraz *usera*, który wojsko wykorzystuje w operacjach (naczelnicy dowódcy na teatrach działań wojennych w USA oraz Strategiczne Dowództwo Operacyjne w NATO).

W Polsce funkcje te także rozdzieliliśmy między trzy odrębne instytucje wojskowe: zreformowany Sztab Generalny Wojska Polskiego (odpowiedzialny za planowanie i doradzanie władzom politycznym), nowo powstałe Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych (dowodzenia na bieżąco wojskiem) oraz Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych (dowodzące wojskiem wydzielonym do prowadzenia operacji). Wszystkie one zostały podporządkowane ministrowi obrony narodowej. Przy czym należy zaznaczyć, że Sztab Generalny WP umiejscowiony jest na poziomie ministerstwa, będąc organem pomocniczym dla ministra w kierowaniu pozostałymi dowództwami.

Warte podkreślenia jest, że reforma zwiększyła cywilną kontrolę i odpowiedzialność ministra obrony narodowej. Bezpośrednio odpowiada on teraz za realizację zadań w trzech najważniejszych obszarach funkcjonowania sił zbrojnych. Dotychczas minister kierował Siłami Zbrojnymi RP za pośrednictwem dowodzącego nimi szefa Sztabu Generalnego, nie mając do pomocy żadnego wojskowego organu sztabowego. Takie rozwiązania z założenia osłabiały jego możliwość kontroli nad wojskiem.

Sztab Generalny

Za jedną z najważniejszych zmian mających znaczenie dla perspektywnego rozwoju Sił Zbrojnych wypada uznać tę dotyczącą roli Sztabu Generalnego. Ma on pełnić obecnie funkcję tzw. kreatora przyszłości sił zbrojnych oraz stanowić wsparcie dla władz politycznych w sprawach dotyczących wojska i obronności. Państwo o takim znaczeniu i ambicjach jak Polska musi dysponować analizą środowiska bezpieczeństwa, możliwych zagrożeń oraz odpowiadającymi im długofalowymi planami działań i rozwoju. Nie trzeba przekonywać, że taka refleksja na najwyższym poziomie jest po prostu niezbędna i priorytetem powinno być tworzenie sprzyjających jej warunków. W odniesieniu do sił zbrojnych refleksję tę zapewniać ma właśnie Sztab Generalny. Sztab ma myśleć przyszłościowo, perspektywnie, do przodu. Ma tworzyć scenariusze możliwych wydarzeń, programować wieloletni rozwój wojska i odpowiednio planować jego użycie oraz proponować kierunki modernizacji technicznej.

Sztab w dotychczasowej formule miał ograniczone możliwości w tym zakresie. Były tego dwa podstawowe powody: obciążenie mnogością obowiązków związanych z codziennym dowodzeniem siłami zbrojnymi (dotychczas sztab dowodził nimi w imieniu ministra, był swego rodzaju sztabo-dowództwem), a także brak możliwości spojrzenia na problemy i wyzwania sił zbrojnych „z zewnątrz”. Umieszczenie sztabu w łańcuchu dowodzenia sprawiało, że już z założenia bycia elementem struktury wykonawczej wojska, więc nie mógł być w pełni obiektywny w ocenach, programach i planach swojego własnego działania. Co więcej, niejako sam był odpowiedzialny za realizowanie i kontrolowanie proponowanych zadań.

Nie mniej istotne jest, że ustanawiając nową rolę sztabu jako instytucji koncepcyjnej i doradczej usytuowanej poza łańcuchem dowodzenia, daliśmy zwierzchnikom politycznym – ministrowi obrony narodowej, rządowi i prezydentowi – maksymalnie obiektywne narzędzie wspomagające ich przy podejmowaniu decyzji dotyczących spraw wojska i obronności. Dotyczy to nie tylko czasu pokoju, ale także, co niezmiernie istotne, czasu wojny. W sytuacjach zagrożenia to Szef Sztabu Generalnego – z zachowaniem ciągłości funkcjonowania instytucji – będzie mógł

wspierać władze polityczne. W tym przede wszystkim kierującego obroną państwa prezydenta w jego zwierzchnictwie nad Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych.

Dowództwo Generalne

Na współczesnym polu walki wymaga się od poszczególnych rodzajów sił zbrojnych skutecznego współdziałania. Operacje prowadzone są przy łącznym użyciu jednostek wojsk lądowych, powietrznych, specjalnych czy marynarki wojennej. Z tego powodu powszechną już praktyką są połączone (joint) dowództwa ds. rowadzenia operacji. Takim dowództwem było i pozostaje polskie dowództwo operacyjne.

Nowa reforma rozwija ideę połączeniowości. Wojsko nie tylko będzie pod wspólnym dowództwem przeprowadzać operacje, ale także pod wspólnym dowództwem będzie się do nich przygotowywać. Siły Zbrojne będziemy mogli sprawnie rozwijać, szkolić i modernizować pod kątem ich całości, a nie poszczególnych ich rodzajów.

Dla zapewnienia takich możliwości dotychczas oddzielne dowództwa: Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej oraz Wojsk Specjalnych skonsolidowane zostały w ramach nowopowstałego Dowództwa Generalnego. Zmiana ta oczywiście nie zlikwidowała poszczególnych rodzajów sił zbrojnych (tak jak swego czasu tworzenie związków i oddziałów ogólnowojskowych nie zlikwidowało rodzajów wojsk – piechoty, artylerii, saperów itp.). Każdy z nich jest reprezentowany w Dowództwie Generalnym przez odpowiedni inspektorat.

Dowództwo Operacyjne

Zreformowane Dowództwo Operacyjne odpowiadające za użycie wojska na co dzień dowodzi siłami wydzielonymi do zagranicznych misji i innych zadań operacyjnych, w tym pełnienia dyżurów bojowych lub udziału w reagowaniu kryzysowym. Jednak jego główną rolą w czasie pokoju jest utrzymywanie gotowości własnej oraz pozostałych struktur dowódczych do realizacji przygotowywanych zawczasu planów operacyjnych na czas zagrożenia. To Dowódca Operacyjny odpowiada za planowanie, organizowanie i przeprowadzanie szkolenia organów dowodzenia Sił Zbrojnych, zgodnie z wojennym systemem dowodzenia. Ponadto to właśnie na bazie Dowództwa Operacyjnego w razie wojny automatycznie tworzony jest sztab Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, dowodzącego wojskiem w obronie państwa.

Reforma umożliwiła także wcześniejsze wyznaczenie przez prezydenta i szefa rządu kandydata przygotowującego się do objęcia obowiązków Naczelnego Dowódcy. Dotychczas takiej możliwości nie było. Naczelnym Dowódcą powoływany mógł być dopiero po wprowadzeniu stanu wojennego. Nie było

również systemowych mechanizmów zapewniających jego odpowiednie przygotowanie.

„Doktryna Komorowskiego”

Poszerzenie kompetencji Dowództwa Operacyjnego wymiennie zwiększyło zdolności dowodzenia narodowego, w tym zwłaszcza szybkiego przechodzenia do wojennego systemu dowodzenia. Staje się to szczególnie istotne w razie konieczności prowadzenia przez Siły Zbrojne RP samodzielnych operacji w obronie kraju – w razie nagłego, niespodziewanego zagrożenia czy w warunkach sytuacji tzw. trudnokonsensusowych, w przypadku których nie możemy mieć pewności co do uzyskania sojuszniczego wsparcia. Tym samym przeprowadzenie reformy było ważnym elementem tzw. „doktryny Komorowskiego”, obejmującej wysiłki nakierowane na wzmocnienie strategicznych zdolności zapewnienia bezpieczeństwa państwa i narodu „u siebie w domu”. Zmiany w dowodzeniu wpisują się w szereg decyzji prezydenta oraz rządu o takim charakterze.

Przypomnijmy, że w listopadzie 2011 roku prezydent, określając główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych na najbliższą dekadę, jako priorytetowe wskazał zdolności zwiększające bezpieczeństwo terytorium RP, szczególnie wobec nagłych zagrożeń: obronę przeciwrakietową, mobilność wojsk lądowych oraz z informatyzowane systemy walki i wsparcia. Półtora roku później z prezydenckiej inicjatywy została przyjęta ustawa zapewniająca stabilne finansowanie programu obrony przeciwrakietowej. Jesteśmy też świadkami licznych politycznych deklaracji mówiących o potrzebie przenoszenia priorytetów operacyjnych i rozwojowych dla sił zbrojnych z misji ekspedycyjnych i zadań zewnętrznych na priorytety krajowe, związane z zapewnieniem bezpieczeństwa terytorium Rzeczypospolitej. Zbieżne z tym jest nasze stanowisko na forum międzynarodowym, gdzie Polska opowiada się za wzmocnieniem mechanizmów i zdolności NATO w jego podstawowej funkcji – zapewniania bezpośredniego bezpieczeństwa państw członkowskich. Podobnie zabiegamy o wzmocnienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, tak aby stała się realnym filarem naszego bezpieczeństwa.

Reasumując, reforma dowodzenia ma znaczenie o wiele szersze niż tylko wojskowe. Zwiększa możliwość perspektywicznego, wyprzedzającego kreowania potrzebnych zdolności sił zbrojnych (odnowiony Sztab Generalny), szybkiego i sprawnego reagowania w typowych dziś sytuacjach trudnokonsensusowych (wzmocnione Dowództwo Operacyjne), a także optymalnego przygotowania wszystkich rodzajów sił zbrojnych do wspólnego, połączonego prowadzenia operacji w ramach tego reagowania (nowe Dowództwo Generalne).

KIEROWANIE I DOWODZENIE SIŁAMI ZBROJNYMI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



PREZYDENT RP
ZWIERZCHNIK
SIŁ ZBROJNYCH

Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP. W czasie pokoju prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej.

Szef
Sztabu Generalnego
Wojska Polskiego

Szef Sztabu Generalnego jest organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju. Swoje zadania Szef Sztabu wykonuje przy pomocy Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Do zadań Szefa Sztabu należy m.in. planowanie strategicznego użycia Sił Zbrojnych, programowanie ich rozwoju, nadzór na ogólną i operacyjną ich działalnością i doradzanie ministrowi w sprawach Sił Zbrojnych. Szef Sztabu jest najwyższym wojskowym a także reprezentantem Sił Zbrojnych w koleżeńskich organach organizacji międzynarodowych.

MINISTER
OBRONY NARODOWEJ

POZOSTAŁE
KOMORKI
ORGANIZACYJNE
MINISTERSTWA

MINISTERSTWO
OBRONY NARODOWEJ

SZEF SZTABU
GENERALNEGO
WP

SZTAB GENERALNY WP

Minister
Obrocy Narodowej

Minister Obrony Narodowej kieruje całokształtem działalności Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju w imieniu Prezydenta RP. Swoje zadania Minister wykonuje przy pomocy Ministerstwa Obrony Narodowej, w skład którego wchodzi Sztab Generalny Wojska Polskiego. W czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego oraz Dowódcy Operacyjnego. Organem pomocniczym ministra w kierowaniu działalnością Sił Zbrojnych jest Szef Sztabu Generalnego.

Dowódca Generalny
Rodzajów Sił Zbrojnych

Dowódca Generalny dowodzi wszystkimi jednostkami wojskowymi i związkami organizacyjnymi SZ z wyjątkiem tych podporządkowanych ministrowi lub Dowódcy Operacyjnemu. Do jego zadań należy m.in. realizowanie programów rozwoju Sił Zbrojnych, szkolenie ich, szkolenie rezerw na potrzeby użycia w sytuacji konwojowej lub wojny, realizacja zadań dotyczących logistyki wojskowej i wsparcia innymi podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa. W skład Dowództwa

Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych

Dowódca Operacyjny podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej i dowodzi częścią Sił Zbrojnych podporządkowanych mu na podstawie decyzji ministra. Do jego zadań należy m.in. planowanie i prowadzenie operacji wojskowych w czasie pokoju, w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny. Dowódca wykonuje też zadania w zakresie ochrony powietrznej granicy państwowej, a także prowadzi szkolenia organów dowodzenia zgodnie z wojennym systemem dowodzenia. Dowódca Operacyjny przygotowuje również stanowisko dowodzenia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

DOWÓDCA OPERACYJNY RODZAJÓW SZ

DOWÓDZTWO OPERACYJNE RODZAJÓW SIŁ ZBROJNYCH

DOWÓDCA GENERALNY RODZAJÓW SZ

DOWÓDZTWO GENERALNE RODZAJÓW SIŁ ZBROJNYCH

INSPEKTORAT WOJSK LĄDOWYCH

INSPEKTORAT SIŁ POWIETRZNYCH

INSPEKTORAT MARYNARKI WOJENNEJ

INSPEKTORAT WOJSK SPECJALNYCH

JEDNOSTKI SIŁ ZBROJNYCH RP WYDZIELONE DO OPERACJI WOJSKOWYCH

JEDNOSTKI SIŁ ZBROJNYCH RP

Generalnego wchodzią Inspektoraty, wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych, wspierające Dowódcę Generalnego.

System kierowania i dowodzenia **obowiązujący od 1 stycznia 2014 r.** Wprowadzony na podstawie ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw z dnia 21 czerwca 2013 r.

21

22 kwietnia 2014 r.³⁷
Obrona terytorium zamiast ekspedycji
[polemika z opublikowanym wcześniej w tygodniku
artykułem Artura Bilskiego pt. „Polska armia PR-owska”]

Specjalnością Polski w ramach NATO powinny być przede wszystkim zdolności zapewniania bezpieczeństwa wschodniej granicy sojuszu

Dziękuję redakcji „Do Rzeczy” za możliwość odniesienia się do opublikowanego na łamach tygodnika artykułu pt. „Polska armia PR-owska” Artura Bilskiego. Tekst jest niestety daleki od obiektywizmu i krzywdzący dla wojska. Nie ma jednak tego złego, co by na dobre nie wyszło. Polemika stwarza szansę przybliżenia czytelnikom zmian zachodzących w siłach zbrojnych w ostatnich latach.

Opisy zmuszonych prac, które wiele instytucji na co dzień prowadzi, rozwijając system bezpieczeństwa państwa, nie dla każdego muszą być atrakcyjne w odbiorze. Wyobraźnię mocniej rozpalają emocjonalne tezy o rzekomo krytycznym stanie polskiej armii. Niestety, często są one dalekie od faktów. Takie rzucanie słów na wiatr jest dodatkowo nieodpowiedzialne w sytuacji, w jakiej dziś się znajdujemy, obserwując konflikt rosyjsko-ukraiński. Kiedy społeczeństwo oczekuje nie podsycania emocji, ale rzetelnych informacji o realnym potencjale obronnym państwa.

Już na samym początku muszę zdecydowanie nie zgodzić się ze słowami Artura Bilskiego, jakoby „przez ostatnie lata podległe prezydentowi BBN odpowiedzialne za strategię bezpieczeństwa państwa nie zrobiło nic, żeby armię do takiego kryzysu przygotować”.

Jest zupełnie odwrotnie. Ostatnie lata spędziliśmy na przygotowywaniu sił zbrojnych i systemu bezpieczeństwa państwa właśnie na wypadek takich sytuacji oraz kryzysów, jakie dziś rozgrywają się za naszą wschodnią granicą. A akurat Artur Bilski w wielu przedsięwzięciach organizowanych przez BBN mógł, na nasze zaproszenie, osobiście uczestniczyć.

W 2010 r. rozpoczęliśmy prace nad pierwszym w Polsce Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego. Z udziałem prawie 200 ekspertów reprezentujących różne środowiska diagnozowaliśmy zagrożenia dla Polski, określaliśmy odpowiadające im strategiczne możliwości działania oraz pożądane kierunki przygotowań. Odwołam się tu do fragmentu Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP, w której zawarte zostały wyniki tych prac:

³⁷ Współautor Marcin Skowron, „Do Rzeczy”, opublikowany 22.04.2014.

Bezpieczeństwo Polski w dużym stopniu zależy od rozwoju relacji między Rosją a Zachodem. Dzisiaj trudno jest określić ich klarowną perspektywę. Czy Rosja będzie utrzymywać swój kurs na budowę mocarstwowości, nie licząc się z innymi, zwłaszcza sąsiadami, a nawet ich kosztem? Czy też nastąpi zmiana tego kursu na rzecz współpracy w budowaniu wspólnego bezpieczeństwa? Na dzisiaj bardziej prawdopodobny wydaje się niestety scenariusz kontynuacyjny, niekorzystny dla Polski [...].

Dzisiaj, po dwóch latach od zakończenia przeglądu, wobec wydarzeń na Ukrainie, nikt chyba nie zaprzeczy, że prognozy te potwierdziły się w sposób boleśnie dokładny. Dalej pisaliśmy: „Polska musi uwzględniać także konieczność przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym. [...] Realny konflikt zbrojny może być następstwem niekontrolowanej eskalacji sytuacji kryzysowej”.

Stosownie do tych diagnoz jeszcze w 2011 r. prezydent RP wydał postanowienie o głównych kierunkach rozwoju sił zbrojnych na najbliższą dekadę. Innymi słowy – ustanowiono realizowany obecnie plan modernizacji armii. Za priorytetowe uznaliśmy: doskonalenie obrony przeciwlotniczej oraz zbudowanie obrony przeciwrakietowej – co jest podstawową potrzebą naszych sił zbrojnych; zwiększenie śmigłowcowej mobilności wojsk lądowych (co ważne ze względu na oddaloną od wschodniej granicy dyslokację naszych podstawowych formacji wojsk lądowych); inwestowanie w z informatyzowane systemy walki i wsparcia, stanowiące dziś fundament działań nowoczesnych armii.

Zapewne Artura Bilskiego nie usatysfakcjonują zapewnienia co do słuszności obranych kierunków rozwoju. Dlatego odwołam się chociażby do słów gen. Waldemara Skrzypczaka – przywoływanego chętnie przez autora w swoim tekście – który przed kilkoma dniami mówił w Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego: „Pod wpływem wydarzeń na Ukrainie nie należy zmieniać programów modernizacyjnych. Ich założenia zostały dobrze i kompleksowo opracowane”.

Co więcej, aby zapewnić realizację najważniejszego z tych programów, czyli budowy obrony przeciwrakietowej, prezydent Bronisław Komorowski w 2012 r. wyszedł z inicjatywą ustawodawczą, zapewniającą jej stabilne finansowanie na wiele lat do przodu. Ustawa została przyjęta przez parlament przy poparciu wszystkich sił politycznych, nawet partii tak krytycznej wobec polityki prezydenta jak Prawo i Sprawiedliwość.

Kolejną decyzją mającą realny wpływ na bezpieczeństwo Polski było dokonanie zwrotu w myśleniu o zadaniach sił zbrojnych. Zdecydowaliśmy się ograniczyć nasz udział w misjach zagranicznych, aby umożliwić siłom zbrojnym jak najlepsze przygotowanie się do obrony własnego terytorium. Takie stanowisko otwarcie prezentujemy nie tylko w kraju, ale także na forum NATO, argumentując, że nie wszystkie państwa sojuszu muszą dysponować takimi samymi zdolnościami i w takiej samej skali angażować się w zagraniczne operacje. Z uwagi na nasze położenie geostra-

tegiczne specjalnością Polski w ramach NATO powinny być głównie zdolności zapewniania bezpieczeństwa wschodniej granicy sojuszu.

To dziś nasza oficjalna polityka, którą od nazwiska jej inicjatora określamy „doktryną Komorowskiego” i która znajdzie swój dyrektywny wyraz w nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego – najważniejszym dokumencie dotyczącym bezpieczeństwa państwa. Zostanie ona wydana w tym roku.

Natomiast największą w ostatnich latach zmianą dotyczącą organizacji Sił Zbrojnych RP było zreformowanie systemu kierowania i dowodzenia. Artur Bilski w swoim tekście poświęcił tej reformie dużo uwagi, określając ją jako „dysfunkcyjną” i taką, która wręcz „sparaliżowała dowodzenie siłami zbrojnymi”. Żałuję tylko, że nie przedstawił dowodów na poparcie swoich opinii.

Wbrew temu, co także zarzuca jej Artur Bilski, reforma nie została przygotowana „bardzo pośpiesznie”. Głosy o potrzebie jej przeprowadzenia pojawiały się już w momencie naszego wejścia do NATO w 1999 r. Dyskusje o jej odmianach trwały ciągle (np. pomysł sprzed paru lat powołania szefa obrony). Prezydent Bronisław Komorowski mówił o potrzebie przebudowy systemu dowodzenia przed ponad trzema laty. Od tego czasu trwały prace koncepcyjne nad nowymi rozwiązaniami. Nad projektem dwukrotnie dyskutowała Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Organizowano także liczne konsultacje z udziałem ekspertów i przedstawicieli partii politycznych. Następnie ustawa została przyjęta przez parlament i podpisana przez prezydenta 22 lipca 2013 r., czyli na ponad pół roku przed wejściem rozwiązań w życie.

Zmiany, w możliwie dużym skrócie, wyglądały następująco: w „starym” systemie dowodzenia to szef Sztabu Generalnego w imieniu ministra obrony narodowej dowodził całością sił zbrojnych. Jemu bezpośrednio podlegały wszystkie dowództwa (wojsk lądowych, sił powietrznych, operacyjne etc.). Sztab Generalny tworzył swego rodzaju „lejek”, przez który przechodziły do ministra wszelkie informacje o wojsku, oceny, opinie itp., a minister nie miał organu pomocniczego mogącego to weryfikować.

Po reformie to minister obrony, jako cywilny zwierzchnik, kieruje bezpośrednio siłami zbrojnymi, mając organ pomocniczy w postaci szefa Sztabu Generalnego. Wojskiem dowodzi dowódca generalny – z wyjątkiem tych oddziałów, które są oddelegowane do misji czy dyżurów bojowych i wchodzi w operacyjne podporządkowanie dowódcy operacyjnemu. Tak będzie np. za chwilę z kontyngentem Orlik wydzielonym do misji Air Policing nad krajami bałtyckimi.

Ta zmiana struktury wprowadziła wiele usprawnień. Zmniejszono liczbę dowództw z siedmiu do trzech, co ograniczyło koszty, uprościło funkcjonowanie systemu oraz umożliwiło zamianę etatów z „centrali” na potrzebne etaty w jednostkach liniowych. Łącząc dowództwa rodzajów sił zbrojnych, ułatwiono szkolenie wojsk w nowoczesnym systemie „joint” (czyli współdziałania sił powietrznych, lądowych, specjalnych, marynarki). Wreszcie rozdzielono wojskowe struktury

odpowiedzialne za planowanie (Sztab Generalny), dowodzenie ogólne w codziennym funkcjonowaniu wojsk (Dowództwo Generalne) i dowodzenie operacyjne, w tym w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny (Dowództwo Operacyjne). Dokładnie taki sam podział ról istnieje dziś w NATO czy armii USA.

Jednak zgodnie z myślą przewodnią tej polemiki chciałbym skupić się na tym, w jaki sposób reforma ta wpłynęła na skuteczność funkcjonowania państwa i sił zbrojnych w czasie kryzysu.

Dotychczas struktury odpowiedzialne za kierowanie obroną państwa tworzone były dopiero w czasie wojny. Nie trzeba uzasadniać, jak słabe było to rozwiązanie. Nie mieliśmy organu wojskowego, który przygotowywałby się do roli naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, dowodzącego obroną państwa. Nie mieliśmy też struktury, która pełnić by miała funkcję sztabu wspierającego naczelnego dowódcę.

Po wejściu reformy w życie, od 1 stycznia 2014 r., struktura systemu dowodzenia jest dokładnie taka sama w czasie pokoju i kryzysu. Dowództwo Operacyjne otrzymało kompetencje, dzięki którym w „czarnym” scenariuszu mamy od razu gotowy narodowy organ dowodzenia wojennego. Dowódca operacyjny na co dzień prowadzi ćwiczenia i przygotowuje się, wraz z całym dowództwem, do dowodzenia na wypadek wojny.

Drugą zmianą było umożliwienie najwyższym władzom państwowym wskazania zawczasu „kandydata” na naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych przewidywanego do powołania na czas wojny. Dzięki temu w czasie pokoju będzie on mógł się przygotowywać do wykonywania zadań, m.in. ćwicząc z prezydentem RP, ministrem obrony i szefem SG WP czy uczestnicząc w opracowywaniu planów obronnych. Wcześniej takiej możliwości również nie było.

Wreszcie dzięki reformie władze państwa, zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny, dysponują kompetentnym organem doradzającym w sprawach kierowania obroną państwa (np. w sprawie zatwierdzania planów operacyjnych użycia sił zbrojnych). Taką funkcję obecnie może pełnić Sztab Generalny.

Podsumowując, naprawdę trudno dziś nazwać „PR-owskimi” działania wobec sił zbrojnych, skoro wszystkie one mają odbicie w realnych decyzjach i dokumentach, realnych zakupach dla wojska i toczących się przetargach na uzbrojenie czy wyjątkowo konsekwentnie w ostatnich latach prowadzonej polityce obronnej. Wszystkie one mają także jeden fundament, jakim jest przekonanie, że Siły Zbrojne RP, obok NATO i sojuszy międzynarodowych, są podstawowym gwarantem naszego bezpieczeństwa.

22 29 kwietnia 2014 r.³⁸ Strategiczna odporność kraju

Masowe wojska obrony terytorialnej to przy współczesnej technice militarnej koncepcja przestarzała, mało skuteczna operacyjnie i związana z ryzykiem ogromnych strat. Jednak zapewnienie niedostępności polskiego terytorium dla potencjalnego agresora jest niezbędne.

W BBN trwają prace nad takim systemem.

Zakłada on współdziałanie pięciu elementów. W centrum znajdują się wojska specjalne – ukierunkowane na zadania związane z obroną kraju i w sposób profesjonalny koordynujące powszechny ruch oporu, w tym działania nieregularne, dywersyjne („Kedyw”). Kolejnym elementem są fundamentalnie zreformowane Narodowe Siły Rezerwowe, głównie o charakterze lokalnym.

Bezpieczeństwo i funkcjonowanie struktur państwa zapewniać mają formacje niewojskowe (policja, służby specjalne czy strażę), natomiast zadania związane z ochroną ludności pełnić powinny formacje ochronne i ratownicze, a na czas wojny – Obrona Cywilna. Niezbędnym elementem systemu jest też wykorzystanie zaangażowania i patriotyzmu obywateli – wspólnot lokalnych, organizacji i ruchów proobronnych.

23 24 czerwca 2014 r.³⁹ Główne kierunki wzmocnienia bezpieczeństwa RP z uwzględnieniem bezpieczeństwa morskiego

Z rezultatów zakończonego w 2012 roku Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego wynika, że integracja i kompleksowość są kluczowymi elementami skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, a jego bardzo ważną część stanowi bezpieczeństwo morskie.

³⁸ „Rzeczpospolita”, opublikowano 29.04.2014.

³⁹ *RAPORT Balt-MilitaryExpo 2014*, publikacja okolicznościowa z okazji XIII Międzynarodowych Targów Balt-Military-Expo, odbywających się 24–26 czerwca 2014 r. w Gdańsku.

Obecnie, w połowie 2014 roku, jesteśmy świadkami kryzysu bezpieczeństwa w Europie. Wyraża się on przede wszystkim w konflikcie rosyjsko-ukraińskim. Z jednej strony obserwujemy agresywną postawę Rosji, z drugiej zaś brak możliwości uzgodnienia wspólnego stanowiska przez Unię Europejską i NATO wobec takiej postawy. Scenariusze rozwoju sytuacji są niejasne. Potwierdza się teza, że współczesne środowisko bezpieczeństwa jest niepewne i trudnoprzewidywalne.

Dlatego istnieje konieczność dodatkowego wzmocnienia bezpieczeństwa Polski, w tym bezpieczeństwa morskiego. Uwzględniać ono musi zarówno filar krajowy (własny potencjał), jak i filary zewnętrzne (NATO, UE, partnerstwo z USA). Możemy wyróżnić główne kierunki działań, jakie państwo polskie powinno podejmować w tych obszarach.

Pierwszym z nich jest wzmacnianie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, obejmujące chociażby pełne wdrożenie reformy dowodzenia Siłami Zbrojnymi czy nowelizację systemu kierowania obroną w czasie wojny.

Kolejne to konsekwentna realizacja wieloletnich programów modernizacji technicznej, w tym Marynarki Wojennej RP oraz Morskiego Oddziału Straży Granicznej – zgodnie z przyjętymi priorytetami oraz przygotowanie programu „trzeciej fali modernizacyjnej” ukierunkowanego na szeroką informatyzację wszystkich rodzajów sił zbrojnych, w tym Marynarki Wojennej. Wymaga to m.in. szerszego uwzględnienia w programach modernizacyjnych koncepcji przeskoku generacyjnego.

Trzeci kierunek obejmuje wzmacnianie systemu strategicznej odporności kraju na agresję, w tym zagrożenia z kierunku morskiego, polegającej m.in. na określeniu i skoordynowaniu zadań dla Wojsk Specjalnych, zreformowanych Narodowych Sił Rezerwowych, Obrony Cywilnej, niemilitarnych służb mundurowych łącznie ze Strażą Graniczną czy organizacji społecznych.

W wymiarze krajowym podstawowe zadania to też zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, wzmacnianie bezpieczeństwa energetycznego oraz finansowego.

Musimy także zadbać o odpowiednie względem zagrożeń nakłady na obronność. Stąd propozycja Prezydenta Bronisława Komorowskiego dotycząca zwiększenie budżetu obronnego do 2 proc. PKB.

Natomiast w wymiarze międzynarodowym priorytetowe jest dla nas wzmacnianie wschodniej flanki NATO (poprzez rozbudowę infrastruktury obronnej, zapewnienie ciągłej obecności sojusznicznych wojsk czy aktualizowanie planów ewentualnościowych) i wzmacnianie więzi transatlantyckich. Ostatnie wydarzenia potwierdzają także jak ważne są dalsze starania o ustanowienie nowej i skutecznej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz wzmacnianie strategicznego sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi.

24

20 sierpnia 2014 r.⁴⁰

Strategiczny dekalog bezpieczeństwa narodowego RP

Konflikt rosyjsko-ukraiński nie pozostawia wątpliwości, że stoimy wobec największego kryzysu bezpieczeństwa w Europie od czasu zakończenia zimnej wojny. Jego konsekwencje przez wiele lat wpłynąć będą na stan relacji międzynarodowych, a przede wszystkim na realne poczucie zagrożenia wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski – pisze dla WP.PL gen. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Potrzebujemy dziś przemyślanej polityki wzmocnienia bezpieczeństwa, która ubezpieczy nasze interesy narodowe, zapewni stabilność i umożliwi ekonomiczny rozwój państwa. Potrzebujemy działań, które możliwie zminimalizują zagrożenia, przed którymi możemy stanąć w przyszłości. Dotyczyć one muszą nie tylko modernizacji sił zbrojnych, ale rozwijania całego systemu bezpieczeństwa państwa oraz aktywności w ramach sojuszy międzynarodowych. Dotychczasowe diagnozy – wzbogacone o „ukraińską lekcję” – wskazują, które obszary powinniśmy traktować priorytetowo. Można je ująć w postaci strategicznego dekalogu wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego.

I

Należy doskonalić i rozwijać system kierowania bezpieczeństwem narodowym. Innymi słowy wyposażać instytucje i organy władzy w nowoczesne i możliwie skuteczne narzędzia oraz procedury umożliwiające wykonywanie zadań związanych z bezpieczeństwem. W praktyce oznacza to m.in. pełne wdrożenie przyjętej na początku roku reformy dowodzenia siłami zbrojnymi, zakup samolotów dla VIP-ów, będących także mobilnymi stanowiskami kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych, czy też przyjęcie przez parlament prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej usprawniającej kierowanie obroną państwa w czasie wojny.

Ważnym zadaniem jest integrowanie kierowania bezpieczeństwem. Czyli łączenie w jeden system działań w różnych dziedzinach bezpieczeństwa (militarnych i niemilitarnych): m.in. poprzez tworzenie procedur i ponadresortowych struktur planowania, koordynacji i nadzoru. Dziś dotyczy to w szczególności koordynacji

⁴⁰ Portal Wirtualna Polska.pl, <http://wiadomosci.wp.pl/page,2,title,Gen-Stanislaw-Koziej-dla-WPPL-strategiczny-dekalog-bezpieczenstwa-narodowego-RP,wid,16825736,wiadomosc.html?ti-caid=11638f>, opublikowano 20.08.2014.

służb specjalnych, funkcjonowania przemysłu obronnego, zarządzania kryzysowego, spraw cyberbezpieczeństwa czy bezpieczeństwa energetycznego.

II

Powinniśmy konsekwentnie realizować wieloletni program modernizacji technicznej sił zbrojnych zgodnie z przyjętymi priorytetami: obroną powietrzną, w tym przeciwrakietową; mobilnością, zwłaszcza śmigłowcową; i wyposażeniem wojska w systemy informacyjne (rozpoznania, dowodzenia, kierowania ogniem, walki radioelektronicznej itp.). To najpilniejsze potrzeby. Ale już teraz powinniśmy myśleć o kolejnej „fali modernizacyjnej”, ukierunkowanej na szeroką informatyzację wojska (środki cyberobrony, bezzałogowce, technologie satelitarne).

III

Potrzeba wzmocnić strategiczną odporność kraju na zagrożenia. To obok działań regularnych sił zbrojnych, podstawowy element systemu obrony państwa. Powinna ona integrować działania wojskowe i cywilne w celu zapewnienia odporności kraju na różne formy agresji (konwencjonalne, niekonwencjonalne, klasyczne, hybrydowe). Ale też sprawić, aby terytorium RP było trudno dostępne dla wojsk przeciwnika oraz szczególnie uciążliwe do utrzymania i kontrolowania w razie jego zajęcia.

W praktyce oznacza to m.in. ukierunkowanie i skoordynowanie Wojsk Specjalnych na zadanie obrony kraju (w tym działania nieregularne), zreformowanie Narodowych Sił Rezerwowych pod kątem lokalnych zadań obronnych, a także skoordynowanie pod tym kątem zadań niemilitarnych służb bezpieczeństwa i formacji ochrony ludności. Reformy wymaga także system rezerw mobilizacyjnych oraz zaniedbana obrona cywilna. To także potrzeba powszechnej edukacji na rzecz bezpieczeństwa oraz wspierania i ukierunkowywania stosownie do potrzeb obronnych państwa inicjatyw i aktywności społecznych organizacji proobronnych.

IV

W tak szybko zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa konieczne jest zwiększenie nakładów na obronność z poziomu 1,95 proc. PKB do uzgodnionego w ramach NATO poziomu 2 proc. Jest to postulat rozumiany i popierany obecnie przez większość środowisk politycznych w Polsce. Dodatkowe pieniądze powinny zostać przeznaczone przede wszystkim na realizację Narodowego Programu Bezzałogowców, będącego także szansą na technologiczny rozwój polskiej gospodarki i przemysłu zbrojeniowego oraz na budowę potrzebnej infrastruktury na wschodzie kraju, umożliwiającej przyjęcie wojsk sojuszników.

V

Wzmocnienia wymagają zdolności państwa w pozamilitarnych dziedzinach bezpieczeństwa, jak bezpieczeństwo energetyczne (powinniśmy przyspieszyć krajowe inwestycje w gaz łupkowy, budowę gazoportu w Świnoujściu, inwestycje w energię odnawialną i jądrową oraz infrastrukturę przesyłową); bezpieczeństwo finansowe (w naszym interesie jest spełnienie warunków umożliwiających przystąpienie do strefy euro w dogodnym dla Polski momencie); oraz cyberbezpieczeństwo (przyspieszenia wymagają prace nad całościowym systemem cyberbezpieczeństwa RP, gdzie punktem wyjścia powinno być opracowanie ogólnej doktryny cyberbezpieczeństwa państwa).

VI

Na forum międzynarodowym naszym priorytetem muszą być działania na rzecz strategicznego wzmocnienia wschodniej flanki NATO. Rozumiemy przez to systemowo wzmacnianą i trwałą obecność wojskową NATO; systematyczną aktualizację sojuszniczych planów ewentualnościowych dotyczących tego regionu (z rozważeniem możliwości opracowywania stałych planów obronnych dla niektórych zagrożeń); regularne przeprowadzenie ćwiczeń wojskowych; rozbudowę infrastruktury obronnej oraz budowę natowskiej obrony przeciwrakietowej.

Zabiegamy także o zwiększenie gotowości do reagowania sił odpowiedzi NATO oraz o podniesienie stopnia gotowości Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód z dowództwem w Szczecinie – jako dowództwa odpowiedzialnego za koordynowanie przygotowań i przejmowanie dowodzenia siłami reagowania NATO w obszarze nadbałtyckim. Za niezmiernie istotne uznajemy odwrócenie negatywnej tendencji redukcji nakładów obronnych w Europie. Kluczowy dla realizacji wielu z tych priorytetów może okazać się wrześnieowy szczyt NATO w Walii.

VII

W naszym strategicznym interesie leży promowanie na forum NATO oraz Unii Europejskiej umacniania więzi transatlantyckich. Wydarzenia na Ukrainie pokazały, że to Stany Zjednoczone stanowią realną siłę, która może zagwarantować stabilność w naszej części Europy. Powinniśmy także zabiegać o utrzymanie polityki „otwartych drzwi”, zwłaszcza wobec państw z obszaru wschodniej flanki sojuszu.

VIII

W ramach Unii Europejskiej konieczne jest kontynuowanie starań o opracowanie i przyjęcie nowej realnej strategii bezpieczeństwa UE, której punktem wyjścia powinien być uzgodniony katalog wspólnych interesów państw członkowskich

(strategiczna misja UE). Strategia ta powinna zakładać m.in. ustanowienie mechanizmów współdziałania na linii UE–NATO, mogących prowadzić do budowy euroatlantyckiego „tandemu bezpieczeństwa”. Dziś Unia dysponuje strategią z 2003 r., która nie przystaje do współczesnego środowiska bezpieczeństwa.

IX

Równoległe z działaniami wewnątrz krajowymi także w skali międzynarodowej zabiegać musimy o zwiększenie zdolności reagowania w pozamilitarnych sferach bezpieczeństwa. Dotyczy to w szczególności bezpieczeństwa energetycznego oraz cyberbezpieczeństwa. Podmiotem najbardziej predestynowanym do podjęcia wyzwań w obydwu tych dziedzinach bezpieczeństwa jest Unia Europejska. W jej nowej strategii powinno to znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie.

X

Szczególnym polskim priorytetem w dziedzinie bezpieczeństwa jest umacnianie proporcjonalnego partnerstwa strategicznego z USA, stosownie do zbieżności interesów obu państw. Powinniśmy stwarzać warunki do ciągłego stacjonowania wojsk amerykańskich w Polsce, współpracować w ramach budowy natowskiej obrony przeciwrakietowej oraz rozwoju i użycia wojsk specjalnych. Należy także dążyć do rozwijania skutecznej współpracy w dziedzinach pozawojskowych, jak np. energetyka lub nowe technologie.

* * *

To katalog dziesięciu kluczowych zadań w ramach zwiększania bezpieczeństwa Polski w nadchodzących latach. Duża część z nich jest już realizowana. Inne podejmowane będą systematycznie, w miarę przygotowywania koncepcji i programów oraz zarezerwowania koniecznych środków na ich wykonanie.

25 MIESIĄC 2014 r.⁴¹

O Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP / *Du Livre blanc sur la sécurité nationale de la République de Pologne*

[tłumaczenie]

O Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP

W latach 2010–2012, po raz pierwszy w historii Polski, na polecenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, został przeprowadzony Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. W jego ramach dokonano oceny stanu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej i sformułowano kluczowe wnioski i rekomendacje dotyczące strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Efektem końcowym Przeglądu są niejawni Raport Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego i opracowana na jego podstawie – opublikowana w maju 2013 roku – Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP[].*

Biała Księga to pionierskie wydawnictwo, poświęcone szeroko rozumianemu bezpieczeństwu państwa. Skierowana jest zarówno do Polaków, jak i do otoczenia międzynarodowego. Polakom pokazuje, że bezpieczeństwo narodowe dotyczy każdego z nas i związane jest praktycznie z każdą sferą naszego życia. Otoczeniu międzynarodowemu umożliwiała lepsze zrozumienie podejścia Polski do kwestii bezpieczeństwa.

Biała Księga odpowiada na cztery zasadnicze pytania: Jaki jest stan bezpieczeństwa Polski? Jakie zmiany możemy prognozować w perspektywie 20 lat? Jakie wynikają z nich strategiczne kierunki kształtowania bezpieczeństwa Polski? Jak powinniśmy się do tego przygotowywać?

W odpowiedzi na pierwsze pytanie określono interesy narodowe i wynikające z nich cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa. Punktem wyjścia do ich sformułowania była diagnoza Polski jako strategicznego podmiotu bezpieczeństwa, dokonana w kontekście zarówno historycznym, teraźniejszych uwarunkowań ustrojowo-politycznych, jak i potencjału obronnego (m.in. Siły Zbrojne RP), ochronnego (służby i straż), społecznego (m.in. tożsamość narodowa i dziedzictwo kulturowe, potencjał demograficzny) i gospodarczego (m.in. bezpieczeństwo finansowe, bezpieczeństwo energetyczne).

⁴¹ Oryginał opublikowany w „La Revue Défense Nationale” 000061775000 nr 771/2014.

W odpowiedzi na drugie pytanie sformułowano prognozy rozwoju środowiska bezpieczeństwa w trzech wymiarach (globalnym, regionalnym i krajowym) oraz scenariusze rozwoju środowiska bezpieczeństwa. Prognozy przewidują, że jednym z kluczowych czynników kształtujących środowisko bezpieczeństwa będą globalizacja i rewolucja informacyjna. Przyczyniają się one do podnoszenia dobrobytu, sprzyjają rozwojowi nowoczesnych technologii, doskonaleniu metod zarządzania oraz sposobów finansowania rozwoju gospodarczego. Równoległe do pozytywnych skutków, efektem procesów globalizacyjnych i informacyjnych są nowe wyzwania i zagrożenia dla światowego bezpieczeństwa – zarówno w aspekcie militarnym, jak i pozamilitarnym. Ostrości i tempa nabierają nowe podziały świata. Rozwój technologii i rozszerzanie się światowego rynku prowadzą do gwałtownego wzrostu zapotrzebowania na surowce energetyczne, a także na żywność i wodę. Wszystkie te czynniki wpływają na politykę, gospodarkę i procesy społeczne.

Bezpieczeństwo globalne i regionalne jest również kształtowane przez niestabilność poszczególnych regionów świata. Wiele obecnych ognisk zapalnych (zwłaszcza konflikt rosyjsko-ukraiński, sytuacja na Bliskim Wschodzie czy Półwyspie Koreańskim) może stać się zarzewiem niepokoju na szerszą skalę. Towarzyszy im zjawisko proliferacji broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, co negatywnie wpływa na procesy rozbrojeniowe.

W Białej Księdze zarysowano prognozę zakładającą, że w nadchodzących dekadach będzie poszerzać się skala wyzwań oraz zagrożeń transnarodowych i asymetrycznych. Terroryzm będzie zagrożeniem, do przeciwdziałania któremu państwa muszą przygotowywać się w nie mniejszym stopniu niż do zagrożeń wojennych. Aktywność terrorystów przenosi się również do cyberprzestrzeni, która w coraz większym stopniu będzie stawać się obszarem rywalizacji i konfrontacji, także między państwami. Należy także liczyć się z zagrożeniami militarnymi, które mogą mieć charakter polityczno-militarnych zagrożeń kryzysowych (wykorzystywanie przez podmioty międzynarodowe czynnika militarnego do wywierania presji strategicznej bez przekraczania progu wojny) oraz zagrożeń wojennych (realny konflikt zbrojny).

Na podstawie wynikających stąd wniosków przewidziano trzy scenariusze rozwoju środowiska bezpieczeństwa: integracyjny – z przewagą pozytywnych i pożądanых zjawisk i tendencji, dezintegracyjny – z przewagą niekorzystnych i niebezpiecznych zjawisk zewnętrznych i wewnętrznych, ewolucyjny – zakładający kontynuację względnej równowagi zjawisk pozytywnych i negatywnych (najbardziej prawdopodobny).

W odpowiedzi na trzecie pytanie założono, że działania strategiczne na rzecz bezpieczeństwa powinny koncentrować się wokół trzech głównych priorytetów: utrzymania własnej determinacji i gotowości do działania w pełnym spektrum bezpieczeństwa narodowego; umacniania międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa

poprzez pogłębianie procesów integracyjnych w Europie opartych na wspólnocie interesów i wartości, w tym zwłaszcza w ramach systemu kolektywnej obrony NATO, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE oraz strategicznych partnerstw (w tym z USA), a w nich – strategicznego dobrosąsiedztwa; wspierania i selektywnego udziału w międzynarodowej aktywności na rzecz zapobiegania powstawaniu nowych zagrożeń lub rozprzestrzenianiu się już istniejących kryzysów w wymiarze ponadregionalnym, na podstawie wyraźnego mandatu międzynarodowego.

Biała Księga jednoznacznie wskazuje na „zwrot strategiczny” jako myśl przewodnią doktryny bezpieczeństwa narodowego. Polega on na przejściu od priorytetów „na zewnątrz” do skoncentrowania się w pierwszej kolejności na obronie własnego terytorium (a tym samym terytorium Sojuszu). Zwrot ten powinien zapewnić większe poczucie własnego bezpieczeństwa, a w konsekwencji większą gotowość do angażowania się na zewnątrz.

W odpowiedzi na czwarte pytanie sformułowano główne strategiczne priorytety przygotowań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego: integracja podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; profesjonalizacja podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych); powszechność przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych).

Zapewnienie bezpieczeństwa Polski opiera się na filarach: własnym i zewnętrznym. W każdym z nich Biała Księga rekomenduje szereg rozwiązań.

W filarze własnym dotyczą one m.in.: opracowania nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP (ma zastąpić strategię z 2007 roku); utrzymania stałego poziomu finansowania Sił Zbrojnych RP (1,95% PKB); budowy systemu obrony powietrznej, w tym obrony przeciwrakietowej; reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP; konsolidacji szkolnictwa wojskowego; wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego RP; rozwijania zdolności w obszarze cyberbezpieczeństwa.

Filary zewnętrzne bezpieczeństwa Polski tworzą: NATO, Unia Europejska i strategiczne partnerstwa oraz dobrosąsiedztwa.

NATO jest najpotężniejszym sojuszem polityczno-militarnym, zdolnym do skutecznego odstraszenia i obrony. Obecnie głównym wyzwaniem, przed jakim stoi, jest zdefiniowanie swojej roli w okresie „postafgańskim”. Polska wskazuje na potrzebę konsolidacji NATO wokół podstawowej obronnej funkcji opartej na art. 5 traktatu waszyngtońskiego i realnych działań wzmacniających jego siłę odstraszenia. Konflikt rosyjsko-ukraiński w obecnej sytuacji potwierdza ten kierunek myślenia. W tym względzie ważna jest skuteczność mechanizmów sojuszniczych takich jak: cykliczna aktualizacja planów ewentualnościowych, prowadzenie ćwiczeń z udziałem wojsk, opartych na scenariuszach przewidujących uruchomienie art. 5 traktatu waszyngtońskiego oraz równomierne rozmieszczenie infrastruktury sojuszniczej.

Ważne są również utrzymanie wiarygodnego planowania obronnego oraz strategiczna współpraca między NATO a UE.

Unia Europejska (i jej Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony) stanowi drugi zewnętrzny filar bezpieczeństwa Polski. Dynamiczny proces zmian w otoczeniu UE (Europa Wschodnia; Afryka Północna; Bliski Wschód; potencjalnie Arktyka), zmieniający się globalny układ sił, na który wpływają wschodzące mocarstwa i światowy kryzys gospodarczy spowodowały, że Unia stoi przed wyzwaniem ponownego zdefiniowania interesów i celów swojej polityki bezpieczeństwa. Pełna przydatność dla polskiej polityki bezpieczeństwa zależy jednak od postępu we wzmacnianiu strategicznej podmiotowości UE. W tym względzie Biała Księga formułuje postulat opracowania nowej Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa.

Poważnym wyzwaniem dla Europy jest również jej niska samowystarczalność surowcowa. Przyspieszenia wymaga budowa struktur i procedur Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Strategiczne partnerstwa i dobrosąsiedztwa to trzeci zewnętrzny filar bezpieczeństwa Polski. W interesie Polski jest rozwijanie bliskiej, strategicznej współpracy z USA, z innymi partnerami strategicznymi oraz z państwami sąsiedzkimi. Polska będzie zabiegać o ograniczenie skali wycofania potencjału wojskowego USA z Europy. Polsko-amerykańska współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa będzie ukierunkowana na zwiększanie zdolności do wspólnych działań i podejmowanie wspólnych operacji wojskowych. Obejmować będzie m.in. czasowy pobyt amerykańskich jednostek wojskowych na terytorium Polski, wspólne szkolenie i realizację planów budowy amerykańskiej obrony przeciwrakietowej jako części sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej.

Ważna dla bezpieczeństwa Polski jest również współpraca w formatach sformalizowanych (Trójkąt Weimarski, Grupa Wyszehradzka), jak i doraźnych (państwa bałtyckie). Ważnymi partnerami są także kraje skandynawskie.

Istotne znaczenie dla bezpieczeństwa Polski mają relacje z Rosją. Przyszłość Rosji jest trudna do określenia. Ta nieokreśloność jest i na długo pozostanie głównym źródłem poczucia niepewności u jej bezpośrednich sąsiadów, w tym Polski – szczególnie, że Rosja kontynuuje, rozpoczęty w 2008 r., szeroki program modernizacji swych sił zbrojnych. Bezpieczeństwo Polski w dużym stopniu zależy od rozwoju relacji między Rosją a Zachodem. Obecne relacje zmierzają w niekorzystnym dla nas kierunku. Polska zainteresowana jest rozwojem współpracy z Rosją opartym na zasadzie wzajemności. W jej ramach niezbędne jest uwolnienie relacji od logiki stref wpływów. W interesie Polski leży również wspieranie państw Partnerstwa Wschodniego i wskazywanie, że ich europeizacja jest korzystna także dla Rosji, ponieważ jest ona równoznaczna z utrwalaniem zasad demokratycznych, przewidywalnością w warstwie społeczno-politycznej oraz ze stabilnym rozwojem ekonomicznym.

Polska jest zainteresowana umacnianiem podmiotowości państw Europy Wschodniej w szczególności objętych unijną inicjatywą Partnerstwa Wschodniego. Niezwykle ważne jest wsparcie dla Ukrainy, dzielenie się doświadczeniami transformacyjnymi, stałe wspieranie dla prozachodniego wektora w polityce bezpieczeństwa oraz stopniowe włączanie jej w mechanizmy integracji europejskiej. Jakość współpracy między UE i Polską a Ukrainą w znacznym stopniu przesądzi o ewolucji sytuacji w całej Europie Wschodniej.

Biała Księga trafiła do wielu polskich instytucji, w tym administracji państwowej, uczelni, organizacji pozarządowych oraz szerokich rzesz polskiego społeczeństwa. Jest punktem odniesienia dla tejże administracji do prac nad transformacją systemu bezpieczeństwa narodowego. Jest także swego rodzaju podręcznikiem podejmującym najważniejsze problemy bezpieczeństwa narodowego.

Mimo gruntownych zmian sytuacji bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu Polski, rekomendowane w Białej Księdze kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego pozostają w mocy. Konflikt rosyjsko-ukraiński nie podważył, ale wręcz potwierdził, iż priorytetem w polskiej polityce bezpieczeństwa powinno być wzmacnianie polskiego potencjału ukierunkowanego w pierwszej kolejności na obronę terytorium Polski, a tym samym terytorium całego Sojuszu. Konflikt ten utwierdził również zasadność naszych postulatów wobec wzmocnienia filarów zewnętrznych (NATO, UE, partnerstwa strategiczne).

„La Revue Défense Nationale” nr 771/2014.

[*] Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP została opracowana w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego. Angielska wersja dostępna na stronie: <http://www.spbn.gov.pl/sbn/english-version/5043,English-version.html>.

[tekst oryginalny]

Stanislaw Koziej, Général, chef du Bureau de la sécurité nationale

Résumé: dans ce texte académique, l'auteur qui en est aussi l'architecte expose les attendus et les principales conclusions stratégiques du premier vrai livre blanc polonais en matière de sécurité nationale. Il montre aussi que l'actuel conflit ukraino-russe, loin d'en invalider les priorités, les renforcent.

Pour la première fois dans l'histoire de la Pologne, sur instruction du Président de la République, une analyse stratégique de la sécurité nationale a été conduite en 2010–2012. Elle comprenait une évaluation de l'état de la sécurité nationale de la République de Pologne et conduisait à la formulation de conclusions et de

recommandations-clés relatives aux objectifs et modes du fonctionnement de l'État dans le domaine de sécurité et à l'élaboration du système de sécurité nationale. Le résultat final de cette analyse est consigné dans le rapport classifié de la Commission d'analyse stratégique de la sécurité nationale et dans le Livre blanc sur la sécurité nationale de la République de Pologne publié au mois de mai 2013[].*

Principes directeurs du Livre blanc

Le *Livre blanc* est une publication consacrée à la sécurité de l'État au sens large. Il est destiné aussi bien aux Polonais qu'à la communauté internationale. Il montre aux premiers que la sécurité nationale les concerne tous et qu'elle concerne pratiquement toutes les sphères de la vie publique. A la seconde, ce Livre blanc permet de mieux comprendre la posture polonaise de sécurité. Il aborde quatre questions fondamentales : quel est l'état de la sécurité de la Pologne? Quels changements prévoir pour les 20 prochaines années? Quelles orientations stratégiques en résultent pour renforcer de la sécurité de la Pologne? Comment s'y préparer?

En réponse à la première question, les intérêts nationaux et les objectifs stratégiques qui en découlent en matière de sécurité ont été définis. Le point de départ pour leur formulation a consisté en un diagnostic du rôle de la Pologne comme acteur stratégique dans le contexte historique actuel ; il s'agit de ses déterminants systémiques et politiques, de ses capacités de défense (soit les forces armées polonaises), de ses capacités de protection (celles des services et des gardes), sociales (y compris l'identité nationale et le patrimoine culturel polonais) et économiques (y compris la sécurité financière, la sécurité énergétique).

S'agissant de la deuxième question, des prévisions d'évolution de l'environnement de sécurité ont été effectuées à trois niveaux (global, régional et national) et des scénarios d'évolution de l'environnement de sécurité ont été élaborés. D'après ceux-ci, l'un des facteurs clés de l'environnement de sécurité réside dans la mondialisation combinée à la révolution informationnelle. Ces deux mouvements contribuent à l'augmentation de prospérité et favorisent le développement de nouvelles technologies, l'amélioration des méthodes de gestion et des moyens de financement du développement économique. En contrepoint des effets positifs des processus de mondialisation et d'information, on trouve de nouveaux défis et menaces pour la sécurité mondiale, tant en termes militaires que non-militaires. De nouvelles lignes de division apparaissent qui deviennent de plus en plus accentuées dans le monde. De son côté le développement de la technologie et l'expansion du marché mondial conduisent à une forte augmentation de la demande des ressources énergétiques, ainsi que de la demande alimentaire et de l'eau. Tous ces facteurs influencent la politique, l'économie et les processus sociaux. La sécurité globale et régionale est également affectée par l'instabilité de diverses régions du monde. Plusieurs foyers de conflits actuels (en particulier le conflit russo-ukrainien, la situation au Pro-

che-Orient ou dans la péninsule coréenne) peuvent devenir sources de troubles à grande échelle. Ils sont accompagnés par le phénomène de la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, au détriment des processus de désarmement.

Le *Livre blanc* expose une prévision selon laquelle, dans les décennies à venir, l'ampleur des défis et des menaces transnationales et asymétriques devrait croître. Pour lutter contre le terrorisme, les États doivent s'y préparer aussi bien qu'aux menaces de guerre. L'activité des terroristes se propage également, autant qu'entre pays, dans le cyberspace qui deviendra de plus en plus un espace de rivalité et de confrontation. En outre, il faut prendre en considération tout autant des menaces se présentant sous la forme des risques de crises politico-militaires (l'utilisation du facteur militaire par des acteurs étatiques afin d'exercer une pression stratégique sans franchir le seuil de la guerre) que des menaces de guerre (conflit armé). Sur la base des conclusions qui en découlent, sont prévus trois scénarios d'évolution de l'environnement de sécurité : scénario d'intégration – avec une prédominance des phénomènes et des tendances positives et désirées, scénario de désintégration – avec une prédominance des phénomènes internes et externes défavorables et dangereux, scénario d'évolution – prévoyant la persistance de l'équilibre relatif des phénomènes positifs et négatifs (le plus probable).

La réponse à la troisième question posée suppose que les actions stratégiques en faveur de la sécurité concourent à trois priorités principales : premièrement, le maintien de la détermination et des capacités de réaction dans tout le spectre de la sécurité nationale ; ensuite, le renforcement de la communauté internationale de sécurité par l'approfondissement des processus d'intégration en Europe sur la base de valeurs et intérêts communs, en particulier dans le cadre du système de défense collective de l'Otan, de la Politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne et des partenariats stratégiques (entre autres, avec les États-Unis), y compris les actions de bon voisinage stratégique ; enfin, le soutien et la participation sélective aux activités internationales de prévention de nouvelles menaces ou d'endiguement des crises existantes, sur la base d'un mandat international explicite. Le *Livre blanc* valide un vrai « tournant stratégique » comme fil conducteur de la doctrine de sécurité nationale : il s'agit de passer de priorités « extérieures » à la focalisation sur la défense du territoire national (et, *de facto*, du territoire des pays de l'Otan). Ce tournant devrait renforcer le sentiment de sécurité et, par conséquent, permettre un plus grand déploiement à l'extérieur.

En réponse à la quatrième question, ont été formulées des priorités relatives à la préparation de l'État à la sécurité nationale: intégration du sous-système de gestion de la sécurité nationale ; professionnalisation des sous-systèmes opérationnels (défense et protection) ; généralisation de la préparation des sous-systèmes de soutien (sociaux et économiques).

Modalités et cadres d'action

Le fondement de la sécurité de la Pologne résulte à la fois de moyens propres et de moyens extérieurs. Le *Livre blanc* recommande plusieurs pistes pour chacun d'entre eux.

En ce qui concerne le pilier propre, plusieurs points sont évoqués : élaboration d'une nouvelle stratégie de sécurité nationale (qui remplacerait celle de 2007) ; maintien du niveau de financement des forces armées polonaises (1,95% du PIB) ; construction d'un système de défense aérienne, y compris de défense antimissile ; réforme du système de gestion et de commandement des forces armées polonaises ; consolidation de l'enseignement militaire ; renforcement de la sécurité énergétique ; développement des capacités de cybersécurité...

S'agissant des piliers extérieurs de la sécurité de la Pologne, ils sont formés par l'Otan, l'Union européenne, l'UE, des partenariats et le bon voisinage stratégiques.

L'Otan constitue l'alliance politique et militaire la plus puissante ; elle est capable d'assurer une dissuasion et une défense efficaces. Actuellement, le défi principal pour l'Alliance atlantique est de définir son rôle dans la période « post-afghane ». La Pologne reste soucieuse de la consolidation de l'Otan en matière de défense, sa fonction principale fondée sur l'article 5 du Traité de Washington et souhaite des mesures concrètes pour améliorer son pouvoir de dissuasion. Dans la situation actuelle, le conflit russo-ukrainien confirme ce positionnement. À cet égard, il est important que les mécanismes de l'Otan soient efficaces, qu'il s'agisse de la mise à jour régulière des plans d'urgence, de l'exécution d'exercices avec la participation des troupes avec des scénarios prévoyant l'activation de l'article 5 et de la répartition uniforme de l'infrastructure de l'Alliance. Il est également important de continuer une planification de défense crédible et d'assurer la coopération stratégique entre l'Otan et l'UE.

L'Union européenne avec sa Politique de sécurité et de défense commune constitue le deuxième pilier de la sécurité extérieure polonaise. Le processus de changement dynamique dans des régions qui entourent l'UE (l'Europe de l'Est ; l'Afrique du Nord ; le Proche-Orient ; potentiellement l'Arctique) et les changements de l'équilibre de la puissance et de la gouvernance mondiales liées aux puissances émergentes et à la crise économique mondiale sollicitent l'Union. Elle est confrontée au besoin de redéfinir les intérêts et les objectifs de sa politique de sécurité. Néanmoins, son utilité pour la politique de sécurité polonaise dépend du renforcement de l'autorité stratégique européenne. À cet effet, le *Livre blanc* propose l'élaboration d'une nouvelle stratégie de sécurité européenne. Un sérieux défi pour l'Europe réside également dans le faible degré de son indépendance en matières premières. Dès lors, il est nécessaire d'accélérer la construction des structures et des procédures de la Politique étrangère et de sécurité commune, notamment le Service européen pour l'action extérieure.

Les partenariats et le bon voisinage stratégiques forment le troisième pilier de la sécurité extérieure polonaise. Il est dans l'intérêt de la Pologne de développer une coopération étroite et stratégique avec les États-Unis, ainsi qu'avec d'autres partenaires stratégiques et des pays voisins. La Pologne cherchera à réduire l'ampleur du retrait des forces armées américaines de l'Europe. La coopération polono-américaine dans le domaine de la sécurité sera centrée sur l'amélioration de la capacité à conduire des actions communes et notamment des opérations militaires communes. Elle comportera, entre autres, la présence temporaire des unités militaires américaines sur le territoire polonais, la formation commune et la mise en œuvre de défense antimissile américaine comme partie du système de défense antimissile de l'Otan. En outre, la coopération dans des cadres formalisés (le « Triangle de Weimar », le « Groupe de Visegrad ») et *ad hoc* (pays baltes) est également importante pour la sécurité de la Pologne. Des pays scandinaves constituent enfin également des partenaires significatifs.

Un autre élément important de point de vue de la sécurité de la Pologne relève de ses relations avec la Russie. L'avenir de la fédération de Russie est difficile à évaluer. Cette indétermination est, et restera longtemps, la source principale d'incertitude chez ses voisins immédiats, y compris la Pologne, en particulier parce que la Russie poursuit le vaste programme de modernisation de ses forces armées lancé en 2008. La sécurité de la Pologne dépend en grande partie du développement des relations entre la Russie et l'Occident. Actuellement, les relations ne vont pas, de notre point de vue, dans le bon sens. Mais la Pologne est intéressée à développer la coopération avec la Russie sur la base du principe de réciprocité. Dans ce cadre, il est nécessaire de s'affranchir de la logique des sphères d'influence. Il est également dans l'intérêt de la Pologne de soutenir les pays du « Partenariat oriental » de l'UE et de prouver que leur européanisation est favorable également à la Russie parce qu'elle facilite le renforcement des principes démocratiques, améliore la prévisibilité de la sphère socio-politique et permet le développement d'une économie stable.

La Pologne souhaite renforcer les pays d'Europe orientale, en particulier ceux concernés par l'initiative du Partenariat oriental. Il est très important de soutenir l'Ukraine, de partager avec elle tous les expériences liées à la transformation, de préserver en permanence l'orientation pro-occidentale de sa politique de sécurité et de l'intégrer progressivement dans les mécanismes européens. La qualité de coopération entre la Pologne et l'Ukraine déterminera de manière décisive l'évolution de la situation dans toute l'Europe de l'Est.

*

Le *Livre blanc* a été diffusé dans de nombreuses institutions polonaises, y compris dans l'administration publique, les universités, les organisations non-gouver-

nementales et dans de larges pans de la société polonaise. Il constitue désormais un point de référence officiel pour la transformation progressive du système de sécurité nationale. En outre, il offre une sorte de véritable manuel des questions les plus importantes en matière de sécurité nationale.

Les actuels changements profonds de la situation de sécurité aux environs immédiats de la Pologne ne modifient pas les axes de transformation du système de sécurité nationale recommandés par le *Livre blanc*. Le conflit russo-ukrainien n'a pas remis en cause – au contraire, il l'a plutôt confirmé- la priorité en matière de la politique de sécurité de la Pologne ; elle est de renforcer le potentiel de défense du territoire de la Pologne et, ainsi, celui des pays de l'Otan. En outre, ce conflit russo-ukrainien confirme la légitimité de nos demandes de renforcement des piliers extérieurs de notre sécurité, l'Otan, l'UE et nos partenariats stratégiques.

“La Revue Défense Nationale” n° 771/2014.

[*] Le *Livre blanc sur la sécurité nationale de la République de Pologne* a été élaboré par le Bureau de la sécurité nationale. La version anglaise est disponible sur : <http://www.spbn.gov.pl/sbn/english-version/5043,English-version.html>

26 7 listopada 2014 r.⁴² Strategia na trudne czasy

5 listopada 2014 r. została zatwierdzona przez Prezydenta RP oraz opublikowana nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, która określiła główne kierunki przygotowań systemu bezpieczeństwa państwa na kolejne lata. Zastąpiła ona dokument wydany w 2007 r., nieprzystający już do stojących przed Polską wyzwań i zagrożeń. Projekt Strategii powstał na początku tego roku. Jednak wydarzenia na Ukrainie i co za tym idzie zasadnicza zmiana sytuacji bezpieczeństwa w otoczeniu Polski, wymusiły dostosowanie jej zapisów do nowych i niekorzystnych dla nas warunków.

Przygotowanie fundamentów Strategii poprzedzone zostało kilkuletnią pracą analityczną. Jeszcze pod koniec 2010 r. na polecenie Prezydenta RP uruchomiony

⁴² „Polska The Times”, <http://www.polskatimes.pl/artykul/3639026,stanislaw-koziej-musimy-miec-strategie-na-trudne-czasy,1,id,t,sa.html>, opublikowano 7.11.2014.

został Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego – który był swoistym audytem bezpieczeństwa państwa. Jego rezultaty zostały zawarte w niejawnym raporcie przyjętym przez prezydenta oraz Radę Bezpieczeństwa Narodowego w 2012 r. Natomiast jawne treści zostały opublikowane w 2013 r. w pierwszej Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Na podstawie tych prac w ośrodku prezydenckim sformułowana została tzw. „doktryna Komorowskiego” – czyli główna myśl strategiczna prezydenta Bronisława Komorowskiego, dotycząca bezpieczeństwa państwa. Zakładała ona przede wszystkim przeniesienie priorytetów z zaangażowania zagranicznego – mowa m.in. o misjach wojskowych – na zadania związane z bezpośrednią obroną kraju.

Równoległe w Ministerstwie Obrony Narodowej opracowana została Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, przyjęta przez Radę Ministrów w kwietniu 2013 r. Dzięki temu zespół pracujący nad projektem nowej Strategii, złożony zarówno z przedstawicieli administracji rządowej, jak i prezydenckiej, został wyposażony w szeroką i gruntowną bazę analityczną, stanowiącą podstawę pod jej przyszłe zapisy.

Sam dokument podzielony został na cztery rozdziały. Pierwszy opisuje nasze interesy narodowe, cele, a także potencjał w dziedzinie bezpieczeństwa. Drugi ocenia zagrożenia i ryzyko, przed jakim staje dziś Polska. Trzeci poświęcony jest temu, w jaki sposób państwo powinno działać, aby w takim środowisku zapewnić sobie bezpieczeństwo. Natomiast ostatni mówi o koniecznych do realizacji tych celów przygotowaniach, w tym o konkretnych reformach.

Nasze interesy w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zaczerpnięte zostały wprost z Konstytucji RP i odnoszą się do podstawowych wymiarów funkcjonowania państwa. Mowa o tak fundamentalnych zadaniach jak zabezpieczenie działań państwa jako politycznej organizacji narodowej; ochrona obywateli, stanowiących wspólnotę narodową; zasobów niematerialnych, na które składa się nasze dziedzictwo historyczne, tożsamość narodowa i kultura oraz zasobów materialnych. Rozdział opisuje też nasz narodowy potencjał bezpieczeństwa służący redukowaniu ryzyka i przeciwdziałaniu zagrożeniom.

Przedstawiona w Strategii diagnoza środowiska bezpieczeństwa nie mogła nie uwzględnić wydarzeń na Ukrainie. Odbudowa mocarstwowości Rosji kosztem jej otoczenia, aneksja Krymu i obecna agresja Rosji na Ukrainę zmieniły warunki bezpieczeństwa w naszym otoczeniu i całym regionie. Co istotne, uważamy tę zmianę za trwałą, nie zaś jako tylko przejściowe pogorszenie stosunków na linii Rosja – Zachód.

Strategia stwierdza wprost, że zagrożenia dla Polski mogą przyjąć charakter zarówno niemilitarny, jak i militarny. Choć dziś wydaje się to mało prawdopodobne, nie wyklucza też konfliktu na dużą skalę. Przede wszystkim jednak wskazuje na groźbę wywierania na Polskę presji polityczno-militarnej – w tym energetycznej, ekonomicznej, finansowej czy informacyjnej, ze szczególnym naciskiem na możli-

wość pojawienia się zagrożeń w cyberprzestrzeni. Stosownie do tych ocen, w trzeciej części dokumentu mówiącej o koniecznej w takich warunkach strategii działań, swoje odbicie znajduje przede wszystkim wspomniana „doktryna Komorowskiego”. Bezwzględny priorytetem są dla nas działania nakierowane na obronę własnego terytorium, a tym samym terytorium sojuszu. Dopiero w dalszej kolejności zakładamy udział w operacjach out of area. Jest to zgodne z filozofią naszego przesłania dla sojuszników, że będziemy na tyle skłonni i gotowi angażować się w działania stabilizacyjne poza granicami, na ile będziemy czuli się bezpieczni we własnym kraju. Dla państwa granicznego NATO i Unii Europejskiej – nieco inaczej niż większości państw Zachodu – oczywiście powinno być kierowanie się zasadą: angażowanie na zewnątrz zależy od poczucia bezpośredniego bezpieczeństwa kraju.

Zgodnie z tym Polska będzie zapewniać sobie bezpieczeństwo, kierując się trzema priorytetami. Pierwszy i najważniejszy z nich to wzmocnienie narodowych zdolności obronnych oraz demonstrację determinacji do działania w sferze bezpieczeństwa. W tym kontekście Strategia odnosi się do zagrożeń, wobec których mogą pojawić się trudności z uzyskaniem konsensusu w ramach NATO. Ich przykładem są działania, jakie obserwujemy dziś na Ukrainie – podprogowe, poniżej progu otwartej wojny oraz hybrydowe. Możemy przewidywać, że trudności z jednoznacznym ocenieniem przez sojusz agresji o takim charakterze uniemożliwiłyby szybko i skuteczną reakcją.

Dlatego z takimi zagrożeniami, co najmniej na początku, musielibyśmy sobie radzić samodzielnie. Drugim priorytetem jest wspieranie wszelkich procesów wzmacniających zdolności NATO do kolektywnej obrony, rozwijających unijną Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony czy umacniających nasze strategiczne partnerstwa (w tym z USA) oraz strategiczne relacje z partnerami w regionie. Dopiero jako trzecie w kolejności priorytetów zakładamy wspieranie i selektywny udział w działaniach społeczności międzynarodowej, mających na celu zapobieganie powstawaniu nowych źródeł zagrożeń, reagowanie na zaistniałe kryzysy oraz przeciwdziałanie ich rozprzestrzenianiu się. Czwarta część Strategii zawiera wiele rozwiązań wzmacniających system bezpieczeństwa i umożliwiających realizację strategicznych celów. Ich myślą przewodnią jest przede wszystkim zintegrowane podejście do bezpieczeństwa państwa. To pierwszy dokument w tak mocny sposób postulujący z bezpieczeństwa militarnego i pozamilitarnego, wewnętrznego i zewnętrznego tworzyć jeden spójny system.

Wśród ujętych w Strategii zadań warto zwrócić uwagę m.in. na konieczność wzmocnienia Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa, czemu służyć miałyby powołanie ponadresortowego organu opiniodawczo--doradczego. Jedną z jego kompetencji powinno być koordynowanie służb specjalnych czy też kwestii cyberbezpieczeństwa lub funkcjonowania przemysłu obronnego. Strategia podnosi także dyskusowaną od dłuższego czasu potrzebę zakupu samolotów i śmi-

głowców VIP – będących w sytuacjach kryzysowych także mobilnymi punktami kierowania państwem.

Zadaniem bezpośrednio wzmacniającym bezpieczeństwo terytorium państwa jest także konsekwentne kontynuowanie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych, uwzględniającej przede wszystkim obronę powietrzną, w tym przeciwrakietową, mobilność wojsk z wykorzystaniem śmigłowców oraz wykorzystywanie z informatyzowanych technologii służących m.in. prowadzeniu rozpoznania czy działań w cyberprzestrzeni. Inne wskazane zadania to reforma Narodowych Sił Rezerwowych i reforma szkolnictwa wojskowego, a także wzmocnienie konkurencyjności i innowacyjności krajowego przemysłu obronnego i związanego z nim sektora naukowo-badawczego. Szczególnie istotne miejsce w Strategii ma także bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni – najnowsza i najbardziej wymagająca dziś dziedzina bezpieczeństwa narodowego.

Strategia będąca zbiorem wytycznych dla decydentów odpowiedzialnych za realizację polityki bezpieczeństwa państwa, a także będąca podstawą dokumentów wdrożeniowych i planów, powinna być również dobrym punktem odniesienia dla organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych o zainteresowaniach proobronnych, w programowaniu i realizacji ich aktywności. Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa zakłada bowiem możliwie szerokie włączenie takich organizacji we wzmacnianie strategicznej odporności kraju na zagrożenia. Ważne jest także, aby założenia Strategii znali obywatele. Nie ulega bowiem wątpliwości, że świadomość społeczna w dziedzinie bezpieczeństwa jest w państwach demokratycznych jednym z najważniejszych warunków podejmowania przez decydentów optymalnych decyzji w perspektywie strategicznej i warunkiem racjonalnego zapewniania bezpieczeństwa narodowego. Realizacja postanowień nowej Strategii właśnie to powinna umożliwić.

27 25 stycznia 2015 r.⁴³ Doktryna cyberbezpieczeństwa RP. Dokument na rzecz skuteczności

Pojawienie się ogólnosiwiatowej sieci komputerowej w ciągu zaledwie kilkunastu lat zrewolucjonizowało nasze życie. Internet przyczynił się do gigantycznego postępu technologicznego i zmienił sposób postrzegania świata.

⁴³ Współautor M. Skowron, portal [WszystkoCoNajwazniejsze.pl](https://wszystkoconajwazniejsze.pl), <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/prof-stanislaw-koziej-doktryna-cyberbezpieczenstwa-rp-dokument-na-rzecz-skuteczności/>, opublikowano 25.01.2015.

Jak każda rewolucja, także i ta stała się źródłem zarówno wielkich szans, jak i potencjalnego ryzyka. Za przenoszonymi do sieci tradycyjnymi ludzkimi aktywnościami, podążyły tradycyjne zagrożenia – od tych dotyczących pojedynczego obywatela, po zakłócające funkcjonowanie całych państw, armii i społeczeństw. Niestety, o wiele trudniej było przenieść do wirtualnej rzeczywistości tradycyjne narzędzia służące radzeniu sobie z nimi.

Polska – jak większość państw – stoi dziś przed wyzwaniem zapewnienia sobie możliwie bezpiecznego funkcjonowania w cyberprzestrzeni. Oczywiście na co dzień wiele instytucji, służb i przedsiębiorstw profesjonalnie dba o cyberbezpieczeństwo w obszarach swojej odpowiedzialności. Brakuje jednak spójnego, skoordynowanego, systemowego podejścia do cyberbezpieczeństwa, dotyczącego wszystkich obszarów funkcjonowania państwa i obywateli. A właśnie w taki wielowymiarowy sposób powinniśmy je traktować.

Rozpoczynając budowę systemu, wpływającego na tak wiele podmiotów i obszarów, potrzebujemy wspólnego mianownika, jednego punktu wyjścia podejmowanych działań. Musimy uzgodnić, gdzie widzimy ryzyka, gdzie szanse. Jakie cele chcemy osiągnąć i jakich potrzebujemy do tego narzędzi. To właśnie był cel, który przyświecał opublikowanej przed kilkoma dniami **Doktrynie cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej**⁴⁴, **Pierwszego** w Polsce dokumentu o takim charakterze.

⁴⁴ [przypis Wydawcy] Podpisana przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego Warszawa, 22 stycznia 2015 roku, opublikowana (<http://en.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/DCB.pdf>).

Doktryna jest dokumentem koncepcyjnym oraz wykonawczym w stosunku do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. Określa cele w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, opisuje środowisko, wskazując na zagrożenia, ryzyka i szanse, a także rekomenduje najważniejsze zadania, jakie powinny być realizowane w ramach budowy systemu cyberbezpieczeństwa państwa. Rekomendacje Doktryny przeznaczone są do odpowiedniego wykorzystania przez wszystkie podmioty publiczne i prywatne odpowiedzialne za planowanie, organizowanie i realizowanie zadań w dziedzinie cyberbezpieczeństwa. Dokument przygotowany został w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego w wyniku analiz prowadzonych z udziałem przedstawicieli administracji publicznej, środowiska akademickiego, organizacji pozarządowych oraz sektora prywatnego. Jego założenia zostały rozpatrzone i zaakceptowane przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego 12 stycznia 2015 r. Doktryna miała stanowić punkt odniesienia i ukierunkowania dla dalszych prac, tworzących zaawansowane rozwiązania na rzecz bezpieczeństwa Polski w cyberprzestrzeni.

24 lipca 2015 r. – czyli pod koniec sprawowania urzędu szefa BBN przez Autora – BBN opublikowało projekt polskiej DOKTRYNY BEZPIECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO RP (https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Projekt_Doktryny_Bezpieczenstwa_Informacyjnego_RP.pdf). Prace nad tą Doktryną ruszyły w związku z eskalacją zagrożeń hybrydowych, w tym o charakterze informacyjnym, jak propaganda, dezinformacja czy psychologiczne zastraszenie ze strony obcych państw i aktorów niepaństwowych (np. organizacji terrorystycznych). Kwestia opracowania dokumentu, przygotowywanego na polecenie Prezydenta RP, była m.in. tematem posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego, jakie odbyło się 18 lutego br. Przy opracowywaniu Doktryny BBN korzysta z doświadczeń z dotychczasowej współpracy ze środowiskami niezależnych ekspertów. W konsultacjach brali udział zarówno przedstawiciele służb i właściwych instytucji państwa, jak i uczelni oraz pozarządowych ośrodków analitycznych.

Nie chcielibyśmy tu przedstawiać jej treści, raczej zachęcić do przeczytania Doktryny. Tym bardziej, że problem bezpieczeństwa w sieci dotyczy zapewne każdego odbiorcy tego tekstu – jako że jest on publikowany właśnie w internecie... Warto natomiast zwrócić uwagę na kilka wątków wyróżniających Doktrynę. Propozycji nowych, czy tych szczególnie istotnych z punktu widzenia myślenia o bezpieczeństwie.

Po pierwsze, należy zaznaczyć, że Doktryna nie jest dokumentem opracowanym wyłącznie przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. W ramach prac nad nią udało nam się zaprosić do dobrej i konstruktywnej współpracy liczne instytucje, resorty i służby, przedstawiciele środowiska akademickiego, prywatnych przedsiębiorców (firm informatycznych, telekomunikacyjnych, instytucji finansowych) i organizacji pozarządowych. Taka formuła była szczególnie cenna, ponieważ problem cyberbezpieczeństwa dotyczy, w różnym stopniu, wszystkich powyższych aktorów. A konkretne rozwiązania – aby były skuteczne – muszą być wypracowywane wspólnie. W Doktrynie znalazło to odbicie w licznych postulatach dotyczących publiczno-prywatnej współpracy, takich jak tworzenie mechanizmów wymiany informacji o zagrożeniach, przekazywanie sektorowi prywatnemu opracowanych na poziomie państwa dobrych praktyk i standardów bezpieczeństwa czy kooperacji przy tworzeniu projektów legislacyjnych.

Przechodząc do drugiego zagadnienia należy zaznaczyć, że nie chcemy tu zabrzmieć alarmistycznie, a jedynie przedstawić określony sposób myślenia. Zapewnianie bezpieczeństwa obywateli przez państwo zawsze wiązało się z ponoszonymi przez nich kosztami. To zupełnie naturalne. Wchodząc dziś na pokład rejsowego samolotu, godzimy się na kontrolę, która czasem narusza prywatność, ponieważ mamy świadomość, że dzieje się to w imię naszego bezpieczeństwa. Problem ten dotyczy też funkcjonowania w cyberprzestrzeni. Być może nawet w większym stopniu, ponieważ trochę przywykliśmy do tego, że sieć jeszcze niedawno była swego rodzaju „Dzikim Zachodem” – terytorium nie do końca uregulowanym.

Temat zapewnienia równowagi pomiędzy środkami bezpieczeństwa a swobodami obywatelskimi w Doktrynie pojawia się już na samym początku. Dalej zwraca ona uwagę chociażby na fakt, że wprowadzanie konkretnych mechanizmów zabezpieczających państwo, instytucje i obywateli, może spotykać się ze społecz-

Rekomendacje i oceny zawarte w Doktrynie – mającej mieć charakter dokumentu wykonawczego do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP – miały stać się podstawą do koordynacji działań państwa, sektora prywatnego i obywateli wobec zagrożeń informacyjnych. Z uwagi na charakter poruszanego problemu, odnoszącego się też do takich wartości jak wolność słowa, niezależność mediów i prywatność obywateli, a także dla zachowania możliwej jawności prowadzonych działań Biuro Bezpieczeństwa Narodowego opublikowało w formie projektu stan prac nad dokumentem. Rekomendowano kontynuowanie prac nad Doktryną. Przewidywano także, że mogłaby zostać ona przyjęta do końca roku 2015.

nym sprzeciwem, powodowanym obawami o naruszenia wolności osobistych czy gospodarczych. Doktryna podkreśla w tym zakresie wagę dialogu i konsultacji społecznych, które z jednej strony są dla obywateli szansą jak najlepszego zrozumienia istoty problemu i proponowanych rozwiązań, a z drugiej, zapewniają potrzebną kontrolę społeczną.

Kolejne z zagadnień podniesionych w Doktrynie było dotychczas pewną tajemnicą poliszynela. Zapewnienie przez państwo bezpiecznego funkcjonowania w cyberprzestrzeni nie może wiązać się jedynie z tworzeniem systemów czysto defensywnych. Państwo musi mieć możliwość tzw. aktywnej obrony – czyli zwalczania źródeł zagrożeń, zakłócania ich i niszczenia. Chcąc być bezpiecznymi musimy posiadać także zdolności do uderzeń odwetowych czy prowadzenia cyberkonfliktu (jako jednego z podstawowych elementów współczesnych wojen). Tym bardziej, że zdolności te, same w sobie mogą odstraszyć agresora. Takim potencjałem muszą dysponować siły zbrojne i powinien to być jeden z priorytetów ich rozwoju.

Po części łączy się z tym następny ujęty w Doktrynie postulat, jakim jest konieczność inwestowania w narodowe rozwiązania w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, także w dziedzinie kryptologii, oraz zapewnienie sobie pełnego panowania nad informatycznymi systemami wykorzystywanymi na rzecz bezpieczeństwa. Krytyczne znaczenie ma to oczywiście w przypadku środków łączności wykorzystywanych przez władze państwa, a także sprzętu wojskowego i uzbrojenia. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której nasz potencjał miałby opierać się na systemach informatycznych obcej produkcji, do których nie mielibyśmy pełnego zaufania. Czyli mówiąc wprost, nie dysponowalibyśmy kodami źródłowymi ich oprogramowania.

Podobnych problemów, które dotychczas nie były szerzej poruszane, znalazło się w Doktrynie znacznie więcej. Tym bardziej zachęcamy do zapoznania się z jej treścią.

Na koniec jeszcze jedna rzecz. Rozpoczynając prace nad Doktryną stanęliśmy przed dylematem – czy naszym celem powinno być zapewnienie bezpieczeństwa Polski w cyberprzestrzeni, czy też zapewnienie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP? Chociaż problem brzmi dość akademicko, w praktyce okazał się bardzo istotny z punktu widzenia filozofii myślenia o bezpieczeństwie. Jednak wspominamy o tym, ponieważ konieczność odpowiedzi na to zasadnicze pytanie pokazała, na jakim byliśmy etapie myślenia o budowie narodowego systemu cyberbezpieczeństwa. Dziś znajdujemy się o wiele dalej. Liczymy także, że publikacja „cyberdoktryny” będzie impulsem i podstawą do tworzenia coraz to bardziej zaawansowanych i skutecznych rozwiązań.

28 Kwiecień–Czerwiec 2015 r.⁴⁵ Prezydentura Bronisława Komorowskiego – synteza działalności w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP

Prezydentura Bronisława Komorowskiego stała się zwieńczeniem jego doświadczenia i dorobku życiowego bazującego na wychowaniu patriotycznym i rodzinnym, opozycyjnej działalności przed 1989 r., a w wolnej Polsce – działalności publicznej, w tym szczególnie pracy w Ministerstwie Obrony Narodowej i aktywności parlamentarnej. Wyznacznikami tych doświadczeń stało się sześć priorytetów prezydentury Bronisława Komorowskiego: rodzina, konkurencyjność gospodarki, bezpieczeństwo, dobre prawo, nowoczesny patriotyzm i dialog. Wśród tych obszarów sprawy związane z bezpieczeństwem narodowym, w tym z uwagi na szczególnie prerogatywy Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP, zajęły istotne miejsce.

Wstęp

Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Jednocześnie jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP⁴⁶. Te zapisy Konstytucji RP określają najważniejsze zadania Prezydenta RP w sprawach bezpieczeństwa narodowego i obronności.

Obszar bezpieczeństwa narodowego stał się jednym z sześciu priorytetów prezydentury Bronisława Komorowskiego w latach 2010–2015⁴⁷. Ogólny zakres zadań w tym obszarze Prezydent RP sformułował w orędziu wygłoszonym w Sejmie w dniu zaprzysiężenia, 6 sierpnia 2010 r., a także swoim przemówieniem wygłoszonym w dniu Święta Wojska Polskiego – 15 sierpnia 2010 r. – w momencie przejścia formalnego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Przemawiając przy Grobie Nieznanego Żołnierza w nawiązaniu do doświadczeń z 1920 r. Prezydent RP podkreślił fundamentalne znaczenie narodowego potencjału obronnego jako najważniejszego filaru bezpieczeństwa państwa. W wystąpieniu tym wskazał, „(...) że sojusze i inne zewnętrzne filary naszego bezpieczeństwa są ważne. Wciąż jednak najważniejsze pozostają własne wysiłki całego narodu, wszystkich instytucji państwa i każdego obywatela. Świadomość takiej potrzeby, gotowość ponoszenia niezbędnych świad-

⁴⁵ „Bezpieczeństwo Narodowe” nr II – 2015/34, s. 9–33.

⁴⁶ Wyciąg z art. 126 oraz art. 134 Konstytucji RP, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁴⁷ Zobacz więcej na ten temat: „Priorytety prezydentury”, <http://www.prezydent.pl/prezydent/priorytety/> (dostęp: 21 czerwca 2015).

czeń obronnych i wreszcie strategiczna racjonalność w organizowaniu się na rzecz bezpieczeństwa to najważniejsze wewnętrzne filary bezpieczeństwa narodowego. Wymagają one konsekwentnego pielęgnowania i umacniania. Myśl przewodnią tych wysiłków można najkrócej ująć jako zamierzenie budowy nowoczesnego, sprawnego, zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego⁴⁸.

Prezydentura Bronisława Komorowskiego zbiegła się z istotnymi zmianami w obszarze euroatlantyckiego bezpieczeństwa. Na początku drugiej dekady XXI w. były przesłanki, aby sądzić, że sytuacja bezpieczeństwa będzie rozwijać się pozytywnie. W stosunkach rosyjsko-amerykańskich w 2009 r. doszło do tzw. resetu, także relacje NATO-Rosja (po okresie zamrożenia przez NATO w 2008 r. z powodu konfliktu rosyjsko-gruzińskiego) nabrały dynamiki, osiągając kulminacyjną fazę w trakcie szczytu NATO w Lizbonie (19–20 listopada 2010 r.), który otworzył etap współpracy NATO i Rosji zmierzający w stronę wzmocnionego partnerstwa strategicznego⁴⁹. Równocześnie na południe od obszaru NATO i UE wezbrała fala tzw. arabskiej wiosny, z którą wiązano nadzieje na prodemokratyczne zmiany w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej.

Te pomyślne trendy nie trwały jednak długo, a kolejne lata przyniosły zdecydowane negatywne zmiany w środowisku międzynarodowym. Od 2014 r. za polską granicą wschodnią trwa konflikt wojenny. Rosja, dokonując zajęcia i okupacji Krymu (marzec 2014 r.), a następnie wspierając pośrednio i bezpośrednio separatystyczną rebelię na wschodzie Ukrainy, podważyła porządek międzynarodowy w Europie. W ten sposób nadwyrężyła też formalnoprawne fundamenty bezpieczeństwa zapisane w Karcie Narodów Zjednoczonych, a w europejskim wymiarze, w Akcie końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz w Paryskiej Karcie Nowej Europy. Nie spełniły się również oczekiwania pozytywnej transformacji w sąsiedztwie południowej flanki NATO i UE. Dziś na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej obserwuje się dramatyczny wzrost niestabilności wywołany m.in. rozszerzaniem się rebelii tzw. Państwa Islamskiego w Syrii i Iraku oraz umacnianiem wpływów bojowników tego ruchu w innych państwach regionu. Dodatkowo terroryzm w granicach Europy, który co pewien czas daje o sobie znać (np. zamach w Paryżu na redakcję magazynu satyrycznego „Charlie Hebdo”), osłabia stabilność zjednoczonej Europy, stawiając nowe wyzwania przed poszczególnymi państwami członkowskimi.

⁴⁸ Przemówienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego w dniu Święta Wojska Polskiego 15 sierpnia 2010 r. [w:] *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski. Wystąpienia – Listy – Wywiady 2010–2011*, Wyd. KPRP, Warszawa 2013, s. 28.

⁴⁹ Zobacz: NATO–Russia Council Joint Statement at the meeting of the NATO–Russia Council held in Lisbon on 20 November 2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68871.htm (dostęp: 1 czerwca 2015).

Zmiany w środowisku międzynarodowym, szczególnie euroatlantyckim, uzasadniły dążenie RP do umacniania w pierwszej kolejności własnego potencjału bezpieczeństwa jako podstawowego filaru. To przestawienie zwrotnic w polskiej polityce bezpieczeństwa – z misji ekspedycyjnych ku konsolidacji wojskowej państwa – stało się wyznacznikiem wielorakiej aktywności prezydenta w omawianej poniżej dziedzinie. Nie oznaczało to bynajmniej lekceważenia sojuszniczo-partnerskich zobowiązań Polski – równolegle prowadzono działania wzmacniające filary zewnętrzne – Sojusz Północnoatlantycki, Unię Europejską oraz partnerstwa strategiczne, w tym ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Przegląd aktywności prezydentury Bronisława Komorowskiego wskazuje na szeroką skalę i, co istotne, trafność zarówno reagowania, jak i proaktywności wysiłków polskich w dynamicznym środowisku międzynarodowym. Pierwsza część niniejszego artykułu lapidarnie prezentuje doświadczenia i działania polskiego polityka i wysokiego urzędnika jako podstawę kształtu i treści późniejszej prezydentury. Druga, kluczowa część artykułu dotyczy dorobku i dokonań Prezydenta Bronisława Komorowskiego w dziedzinie bezpieczeństwa. Trzecia część przedstawia program dalszych niezbędnych działań, jakie logicznie wynikają z ostatnich pięciu lat doświadczeń praktyki strategicznej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP.

Przeobrażenia systemowe bezpieczeństwa narodowego

Bronisław Komorowski aktywnie zaangażował się w sprawy bezpieczeństwa narodowego i obronności od początku III RP, obejmując w 1990 r. tekę wiceministra obrony narodowej do spraw społeczno-wychowawczych w rządzie Tadeusza Mazowieckiego. Obok Janusza Onyszkiewicza był pierwszym z dwóch cywilnych wiceministrów w Ministerstwie Obrony Narodowej. Urząd ten sprawował również w gabinetach premierów Jana Krzysztofa Bieleckiego i Hanny Suchockiej. Jego głównym zadaniem w tamtym czasie było dokonanie przekształceń w sferze polityczno-wychowawczej, co było związane z procesem wprowadzania cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, jak również „przywróceniem armii Narodowi”⁵⁰. Podjęte wówczas działania można określić mianem polityczno-edukacyjnej rewolucji, która doprowadziła do zlikwidowania aparatu partyjno-politycznego wojska będącego ideologicznym i organizacyjnym ramieniem nadzoru sprawowanego przez komunistyczną PZPR⁵¹.

Dzięki tym staraniom przywrócono również ciągłość polskich tradycji wojskowych, w tym nawiązujących do dziedzictwa Armii Krajowej oraz Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie. Dokonano zmian w wojskowej symbolice oraz odbudo-

⁵⁰ Szerzej na ten temat zobacz: <http://www.prezydent.pl/prezydent/biografia-bronislawa-komorowskiego> (dostęp: 1 czerwca 2015).

⁵¹ Por. B. Komorowski, *Siły Zbrojne w systemie obronności III RP*, w: *Od autorytaryzmu do demokracji, Wojsko Polskie 1989–2009*, red. M. Cieniuch, J. Niepsuj, Warszawa 2009, s. 73.

wano Ordynariat Polowy Wojska Polskiego. W tym czasie przywrócono też tradycję z okresu II Rzeczypospolitej – obchodzenia Święta Wojska Polskiego w dniu 15 sierpnia, w rocznicę zwycięstwa w Bitwie Warszawskiej⁵².

Warto również wspomnieć, że Bronisław Komorowski reprezentował rząd podczas opuszczania przez ostatnią radziecką jednostkę bojową terytorium Polski w 1993 r., co stanowiło symboliczne zakończenie trwającej blisko pół wieku sowieckiej obecności wojskowej w naszym kraju.

Ważnym etapem w działalności Bronisława Komorowskiego było objęcie funkcji ministra obrony narodowej w rządzie Jerzego Buzka, którą sprawował w latach 2000–2001. Jego urzędowanie przypadło na niezwykle wymagający okres po 1999 r. (wstąpienie do NATO), w którym konieczne było sprawne przystosowanie Sił Zbrojnych RP do wymogów związanych z członkostwem w Sojuszu. Niezbędne działania w tym obszarze zostały nakreślone w przyjętym w lutym 2001 r. przez Radę Ministrów Programie przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001–2006. Jednocześnie w 2001 r., z inicjatywy B. Komorowskiego, wydana została pierwsza Biała Księga Ministerstwa Obrony Narodowej poświęcona Siłom Zbrojnym RP. W publikacji tej przedstawiona została zarówno diagnoza ówczesnego stanu Sił Zbrojnych RP, jak i możliwe kierunki ich rozwoju. Diagnoza ta wskazywała, że ówczesna armia była nadmiernie rozbudowana (ponad 200 tys. stanowisk etatowych, w tym 96 tys. stanowisk żołnierzy zawodowych) i dysponowała przestarzałym sprzętem wojskowym, pochodzącym z okresu Układu Warszawskiego. Szybko następowała dekapitalizacja infrastruktury i bazy szkoleniowej (wydatki inwestycyjne i modernizacyjne wynosiły ok. 8 proc. budżetu obronnego), a jednocześnie pogarszały się warunki materialne i socjalne kadry⁵³. U źródła tych problemów leżało przede wszystkim niedofinansowanie wojska, gdyż w latach 90-tych ubiegłego wieku priorytet posiadały sprawy społeczno-gospodarcze („pokojowa dywidenda”), zaś obronność schodziła na dalszy plan.

Świadomość konieczności zapewnienia stabilnego finansowania sił zbrojnych legła u podstaw zabiegów Bronisława Komorowskiego o wprowadzenie ustawowego zagwarantowania odpowiedniego poziomu wydatków na obronność. W ich efekcie 25 maja 2001 r. Sejm RP przyjął zdecydowaną większością głosów ustawę o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006. Przyjęcie tej ustawy miało kluczowe znaczenie dla kształtu polityki obronnej Polski – wprowadzała wymóg przeznaczania nie mniej niż 1,95 proc. PKB na obronę narodową, w tym 20 proc. tej kwoty na inwestycje

⁵² Ustawa z dnia 30 lipca 1992 r. o ustanowieniu Święta Wojska Polskiego (Dz.U. 1992 nr 60 poz. 303).

⁵³ Szerzej na ten temat: *Biała Księga, Ministerstwo Obrony Narodowej*, Warszawa 2001.

modernizacyjne⁵⁴. Stworzyło to – nieznaną wcześniej – gwarancję pewnego i stabilnego finansowania sił zbrojnych, co umożliwiło Ministerstwu Obrony Narodowej przygotowanie i wdrażanie wieloletnich programów modernizacyjnych, warunkujących przekształcanie się wojska w coraz bardziej sprawną i nowoczesną armię. Było to najważniejsze osiągnięcie Bronisława Komorowskiego w czasie jego pracy na urzędzie ministra obrony narodowej – pozytywne skutki tych zmian odczuwane są do dzisiaj.

Równocześnie 22 czerwca 2001 r. przyjęta została ustawa o ustanowieniu wieloletniego programu wyposażenia Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe i zapewnieniu warunków jego realizacji. Gwarantowała ona osobne przeznaczanie środków finansowych z budżetu państwa na zakup samolotów wielozadaniowych w wysokości 0,05 proc. produktu krajowego brutto (PKB). Łącznie obie ustawy gwarantowały roczne przekazywanie środków finansowych na obronność w wysokości co najmniej 2 proc. PKB.

Aktywność Bronisława Komorowskiego w wolnej Polsce związana była także z jego działalnością parlamentarną. Przez cały okres pełnienia funkcji posła na Sejm RP (1991–2010), w pracach komisji obrony narodowej oraz jako wicemarszałek, a później jako marszałek Sejmu, budował ponadpartyjny konsensus w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Wyłączenie spraw bezpieczeństwa z bieżących sporów politycznych i zmagania partyjnych umożliwiło skuteczne zabiegi o członkostwo w NATO i UE oraz w sprawach rozwoju narodowego potencjału bezpieczeństwa.

Wszystkie te doświadczenia zdeterminowały późniejszą aktywność Bronisława Komorowskiego w dziedzinie bezpieczeństwa jako Prezydenta RP – najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych.

Bezpieczeństwo narodowe w okresie prezydentury Bronisława Komorowskiego

Wcześniejsze doświadczenia Bronisława Komorowskiego w obszarze obronności dobrze przygotowały go pod względem merytorycznym i organizacyjnym do pełnienia roli najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP oraz w szerszym kontekście do aktywnego rozwijania polityki bezpieczeństwa narodowego.

Przygotowanie kompleksowej wizji działań w ramach tego priorytetu wymagało w pierwszej kolejności dokonania całościowej diagnozy potencjału Polski w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. W tym celu 24 listopada 2010 r. Prezydent RP wydał zarządzenie w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN)⁵⁵. Zadaniem przeglądu była „(...) całościowa ocena

⁵⁴ Założenia programu zob.: B. Komorowski, *Siły Zbrojne w systemie obronności III RP*, w: *Od autorytaryzmu do demokracji. Wojsko Polskie 1989–2009*, red. M. Cieniuch i J. Niepsuj, Dom Żołnierza Polskiego, Warszawa 2009, s. 78–81.

⁵⁵ Szerzej na ten temat zobacz: Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa RP, <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/strategiczny-przeglad-b/6073,Strategiczny-Przeglad-Bezpieczenstwa-Narodowego.html> (dostęp: 1 czerwca 2010).

bezpieczeństwa narodowego RP i sformułowanie wniosków dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego.”⁵⁶. Był to pierwszy w historii Polski tak szeroko zakrojony audyt bezpieczeństwa państwa. Jego realizacja zapoczątkowała proces uporządkowania strategicznego planowania bezpieczeństwa państwa, m.in. nadając temu planowaniu charakter cykliczny oraz hierarchiczną wynikowość opracowywanych w jego ramach dokumentów strategicznych („od góry do dołu”). Na podstawie dokonanych analiz został opracowany niejawni raport komisji SPBN, zawierający kluczowe wnioski i rekomendacje. Raport ten następnie został omówiony 8 listopada 2012 r. na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego, która pozytywnie oceniła jego rezultaty i jednomyślnie przyjęła jego generalne wnioski i rekomendacje⁵⁷. Publiczną prezentację wyników SPBN zawiera opublikowana w 2013 r. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP – pionierska w historii Polski publikacja traktująca o sprawach bezpieczeństwa w sposób zintegrowany i systemowy.

Rekomendacje oraz ustalenia przeglądu i Białej Księgi zaowocowały szeregiem inicjatyw Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Z obecnej perspektywy można je określić mianem „doktryny Komorowskiego”. Sprowadza się ona do czterech następujących dyrektyw strategicznych⁵⁸:

1. Należy przenieść strategiczne priorytety Rzeczypospolitej Polskiej z udziału w misjach zagranicznych (ekspedycyjnych) na zadania związane z zapewnianiem bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony, państwa.
2. Własny potencjał obronny stanowi podstawowy filar oraz gwarancję polskiego bezpieczeństwa.
3. Polską specjalizacją w NATO i UE powinny być, obok zdolności do obrony terytorium, także zdolności przeciwwzaskoczeniowe, konieczne zwłaszcza w sytuacjach trudno konsensusowych.
4. Polska powinna umacniać swoją podmiotowość strategiczną na arenie międzynarodowej, aktywnie uczestnicząc w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych i ich kształtowaniu stosownie do własnych interesów strategicznych.

Zapisy doktryny znalazły swoje odbicie m.in. w zatwierdzonej przez Prezydenta RP 5 listopada 2014 r. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. Główny kie-

⁵⁶ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP, BBN, Warszawa 2013, s. 19.

⁵⁷ Szerzej na ten temat zobacz: Posiedzenie RBN na temat wyników Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, <http://www.bbn.gov.pl/wydarzenia/4199,dok.html> (dostęp: 1 czerwca 2010 r).

⁵⁸ Zob. szerzej: Priorytety prezydentury Bronisława Komorowskiego – „Doktryna Komorowskiego”, <http://www.bbn.gov.pl/prezydenta-rp/priorytety-prezydentury/5968,Priorytety-prezydentury-quotDoktryna-Komorowskiegoquot.html> (dostęp: 1 czerwca 2015).

runek działań strategicznych przedstawiony w pkt. 65 oraz podstawowe założenia koncepcji działań przygotowawczych określone w pkt. 109 Strategii⁵⁹ – zasadniczo oddają ducha „doktryny Komorowskiego”.

Kierując się wspomnianymi dyrektywami w odniesieniu do strategicznych zmian w uwarunkowaniach bezpieczeństwa RP, a także potrzebą budowania politycznego i społecznego konsensusu wokół spraw bezpieczeństwa narodowego, Bronisław Komorowski zainicjował szereg przedsięwzięć i projektów w dziedzinie bezpieczeństwa o charakterze analityczno-koncepcyjnym, doktrynalnym, organizacyjnym i legislacyjnym. Przed wdrożeniem tych przedsięwzięć ich założenia poddawane były analizie i dyskusji podczas organizowanych przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego debat w ramach Strategicznego Forum Bezpieczeństwa⁶⁰ oraz na posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa Narodowego⁶¹.

Syntetyczne studium tych przedsięwzięć i projektów, dokonane w BBN przez pryzmat dyrektyw strategicznych „doktryny Komorowskiego”, odzwierciedla zmiany i przewartościowania, jakie dokonały się w polskiej kulturze strategicznej oraz myśleniu o sprawach bezpieczeństwa narodowego w okresie 25 lat od odzyskania przez Polskę suwerenności. Dotyczą one: zwrotu strategicznego; umacniania potencjału narodowego; budowania zdolności przeciwwaskoczeniowych oraz umacniania międzynarodowej podmiotowości Polski.

Zwrot strategiczny w głównym wysiłku militarnym Polski

Znaczące zewnętrzne militarne zaangażowanie Polski w czasie ostatniej dekady (którego symbolem jest operacja w Afganistanie) oraz rozwijanie pod tym kątem potencjału wojskowego siłą rzeczy ograniczały możliwości optymalnego przygotowywania sił zbrojnych do realizacji ich najważniejszego, konstytucyjnego zadania, jakim jest bezpo-

⁵⁹ Patrz szerzej: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2014, s. 27; 43.

⁶⁰ Strategiczne Forum Bezpieczeństwa jest cyklem spotkań organizowanych przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego poświęconych najważniejszym sprawom polskiego bezpieczeństwa. W dyskusjach udział biorą m.in. przedstawiciele parlamentu oraz partii politycznych, europosłowie, dyplomaci, przedstawiciele świata akademickiego, organizacji pozarządowych, eksperci, dziennikarze i publicyści specjalizujący się w tej dziedzinie. Celem forum jest informowanie o prowadzonych obecnie pracach związanych z bezpieczeństwem, a także wymienianie poglądów, opinii i konsultowanie poszczególnych rozwiązań. Zobacz: <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/strategiczne-forum-bezp/5982,Strategiczne-Forum-Bezpieczenstwa.html> (dostęp: 1 czerwca 2015).

⁶¹ Bronisław Komorowski jeszcze w czasie wykonywania jako marszałek Sejmu obowiązków prezydenta, po tragicznej śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego w katastrofie pod Smoleńskiem, uruchomił prace Rady Bezpieczeństwa Narodowego w nowej formule, zapraszając do niej głównych decydentów rządowych w sprawach bezpieczeństwa (prezes Rady Ministrów, ministrowie: obrony narodowej, spraw zagranicznych oraz spraw wewnętrznych i administracji, marszałków Sejmu i Senatu oraz co szczególnie istotne – wszystkich liderów partii politycznych posiadających reprezentację w postaci klubu poselskiego w Sejmie).

średnie bezpieczeństwo, w tym zwłaszcza obrona państwa (narodu jako całości, obywateli, terytorium i zasobów). Dlatego też w interesie Polski leży, aby dokonać zwrotu w myśleniu o priorytetach dla sił zbrojnych i przekierować je na zadania obronne. Co należy zaznaczyć, Doktryna nie zakłada rezygnacji z udziału w misjach zagranicznych. Postuluje jedynie nadanie udziałowi w nich właściwego miejsca w hierarchii zadań dla państwa i sił zbrojnych.⁶²

Kompleksowo przeprowadzona w ramach SPBN diagnoza, prognoza oraz projekcja założeń strategicznych bezpieczeństwa narodowego RP wykazały m.in. potrzebę dokonania zasadniczych przewartościowań zarówno w zadaniach Sił Zbrojnych (w tym w strategii ich użycia poza granicami państwa), jak i głównych kierunkach ich rozwoju oraz przygotowań do obrony państwa. Innymi słowy, dokonania zwrotu strategicznego w zakresie głównego wysiłku militarnego RP – z wysiłku ekspedycyjnego na skoncentrowany w pierwszej kolejności na przygotowaniu do obrony własnego terytorium.

Bardzo szybko, bo jeszcze przed ukończeniem SPBN, potrzeba ta została uwzględniona przez Bronisława Komorowskiego w określonych przez niego, w formie postanowienia Prezydenta RP wydanego 8 listopada 2011 r., Głównych kierunkach rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022.

Zgodnie z tym dokumentem, priorytetowym zadaniem Sił Zbrojnych RP uczyniono „(...) wzmacnianie zdolności operacyjnych gwarantujących integralność terytorialną, nienaruszalność granic oraz ochronę i obronę przestrzeni powietrznej kraju.”⁶³

Ponadto zwierzchnik sił zbrojnych zwrócił uwagę na konieczność poprawy systemu szkolenia przez usprawnienie jego organizacji oraz zagwarantowanie niezbędnych środków potrzebnych do pełnej realizacji programów szkoleniowych.

W procesie modernizacji Sił Zbrojnych Prezydent RP postanowił o priorytetowym traktowaniu trzech obszarów: obrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej, wysokiej mobilności wojsk lądowych (zwłaszcza śmigłowcowej) oraz rozwoju szeroko rozumianych systemów informacyjnych (w tym z informatyzowanych systemów walki i wsparcia).

Jednocześnie Prezydent RP zwrócił uwagę na konieczność konsolidacji organizacyjnej i dyslokacyjnej Sił Zbrojnych RP, w tym także potrzebę konsolidacji wyższego szkolnictwa wojskowego. Wskazał również na potrzebę reformy systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi przez przekształcenie Sztabu Generalnego WP w organ planowania strategicznego, doradztwa strategicznego i nadzoru

⁶² Priorytety prezydentury Bronisława Komorowskiego..., *op.cit.*

⁶³ Zobacz szerzej: Rok Tomasz Siemoniaka na stanowisku ministra obrony narodowej, <http://archiwalny.mon.gov.pl/pl/artypki/13202> (dostęp: 21 czerwca 2015).

oraz zintegrowanie obecnie istniejących pozostałych organów dowodzenia w dwa dowództwa strategiczne – jedno odpowiedzialne za dowodzenie ogólne, bieżące (codzienne funkcjonowanie wojska oraz jego szkolenie i przygotowanie do prowadzenia działań) i drugie za dowodzenie operacyjne (przeznaczone do dowodzenia połączonymi siłami wydzielonymi do prowadzenia operacji poza granicami kraju oraz do dowodzenia wojskami w razie zaistnienia kryzysu lub wojny)⁶⁴.

W konsekwencji zapoczątkowana została reforma reorganizująca kierowanie i dowodzenie siłami zbrojnymi. Jej zwieńczeniem było podpisanie 22 lipca 2013 r. przez Prezydenta nowelizacji ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej i niektórych innych ustaw, a następnie wdrożenie jej postanowień od 1 stycznia 2014 roku.

Uzupełniając te zmiany organizacyjne, Prezydent B. Komorowski podpisał 1 kwietnia 2015 r. ustawę o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, usprawniającą kierowanie obroną państwa w czasie wojny.

Nowe przepisy określają m.in. ramy czasowe obowiązywania konstytucyjnego pojęcia „czas wojny”. Zgodnie z nowelizacją, o ustanowieniu jego początku i końca – w razie konieczności obrony państwa – postanawiałby Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. W ten sposób precyzyjnie określono przedział czasowy, w którym mogłyby być stosowane istotne z punktu widzenia państwa i obywateli regulacje dotyczące czasu wojny⁶⁵.

Ponadto ustawa doprecyzowuje kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych – organu wykonawczego Prezydenta RP w zakresie kierowania obroną państwa. Ma on podlegać bezpośrednio głowie państwa, a w jego kompetencjach będą wyłącznie kwestie związane z obroną państwa. Utrwalone zostały również główne zadania tzw. kandydata na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Powinien on m.in. uczestniczyć w ćwiczeniach i grach strategicznych, a także brać udział w procesie planowania operacyjnego użycia sił zbrojnych i przygotowania wojennego systemu dowodzenia.

Nowe regulacje poszerzają też kompetencje szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego na czas wojny o wsparcie Prezydenta RP w kierowaniu obroną państwa. Ma to zapewnić merytoryczną ciągłość planowania, przygotowywania i realizacji zadań operacyjnych, także po powołaniu podległego Prezydentowi RP Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejściu przez niego dowodzenia⁶⁶.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Szerzej na ten temat zobacz: Kolejny krok w reformie systemu dowodzenia armią, <http://sejm24.pl/kolejny-krok-w-reformie-systemu-dowodzenia-armia/> (dostęp: 22 czerwca 2015).

⁶⁶ *Ibidem*.

Umacnianie narodowego potencjału bezpieczeństwa

Udział w sojuszach, zwłaszcza w NATO, to ważne zewnętrzne filary wspierające nasze bezpieczeństwo. Ale najważniejszym filarem są własne zdolności obronne. (...) Takie właśnie, obronne, zdolności powinny być naszą narodową specjalnością w NATO i je powinniśmy przede wszystkim wnosić do wspólnego potencjału sojuszniczego. Równoległe rozwijane powinny być także pozamilitarne zdolności państwa (instytucji publicznych, podmiotów prywatnych, obywateli) do funkcjonowania w warunkach zagrożenia tak, aby budować zintegrowany (połączony) system bezpieczeństwa narodowego.⁶⁷

Narodowy potencjał, w tym zdolności obronne, to najważniejszy filar polskiego bezpieczeństwa. Bronisław Komorowski priorytetowo potraktował zadanie zagwarantowania stabilnych nakładów na obronę narodową, w tym na rozwój i modernizację Sił Zbrojnych RP.

Jednym z pierwszych rozwiązań w tym zakresie było opracowanie rozwiązań dla zapewnienia finansowania najważniejszego projektu modernizacyjnego – programu budowy zdolności przeciwrakietowych. Prezydent, korzystając z przysługującej mu inicjatywy ustawodawczej, zgłosił 24 września 2012 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP. Intencją było ustanowienie mechanizmu wzmacniającego w wieloletniej perspektywie stabilność finansowania najważniejszego i najpilniejszego z priorytetów rozwoju Sił Zbrojnych na nadchodzącą dekadę – wyposażenie ich w środki obrony przeciwrakietowej w ramach systemu obrony powietrznej (mechanizm przewidywał, aby – w ramach obowiązujących przepisów, gwarantujących przeznaczanie 1,95 proc. PKB na obronność – coroczny przyrost budżetu MON, wynikający ze wzrostu gospodarczego, przeznaczać na budowę nowoczesnego systemu obrony przeciwrakietowej). Ostatecznie ustawa ta została przyjęta przez Sejm 22 lutego 2013 r. i podpisana przez Prezydenta 12 kwietnia 2013 r. Rozwiązanie to zaowocowało zbudowaniem solidnych warunków brzegowych dla skutecznej realizacji programu obrony przeciwrakietowej⁶⁸.

W obliczu pogorszenia się zewnętrznych warunków bezpieczeństwa Prezydent RP podjął zabiegi o dodatkowe zwiększenie wydatków obronnych, do poziomu nie mniejszego niż 2 proc. PKB – celu określonego przez NATO. Takie ustawowe zwiększenie jest jednocześnie realizacją ustaleń podjętych na szczycie w Newport we wrześniu 2014 r. Przyjęcie tego rozwiązania pozwala na wzrost budżetu obronnego od 2016 r.⁶⁹.

⁶⁷ Priorytety prezydentury Bronisława Komorowskiego, *op.cit.*

⁶⁸ Szerzej na ten temat zobacz: Prezydent podpisał projekt nowelizacji ustawy, <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,12,prezydent-podpisał-projekt-nowelizacji-ustawy.html> (dostęp: 23 czerwca 2015).

⁶⁹ 7 maja 2015 r. Sejm RP niemal jednogłośnie znowelizował ustawę o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, realizując postu-

Zwiększony budżet obronny jest też szansą na konsolidację polskiego przemysłu obronnego, co w szeregu wystąpień podkreślał Prezydent RP. „Konsolidacja to wielka szansa dla polskiego przemysłu zbrojeniowego. Jest ona konieczna dla utrzymania własnego potencjału w zakresie produkcji specjalnej, bez którego trudno sobie wyobrazić skuteczny, efektywny system obrony Polski (...). Proces konsolidacji polskiego przemysłu zbrojeniowego – powstanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej to jest ogromne osiągnięcie. Wymaga ono kontynuacji i dalszego wysiłku, szczególnie ze względu na to, że trwa proces konsolidacji europejskiego przemysłu, w których trzeba także szukać – poprzez zacieśnianie współpracy i koordynacji – szansy dla polskiego przemysłu zbrojeniowego”⁷⁰.

Obok umacniania zdolności obronnych własnego państwa lub obrony terytorium sojuszników z NATO ważny obszar zainteresowania Prezydenta B. Komorowskiego stanowiły także zdolności państwa do reagowania na zagrożenia pozamilitarne. Pierwszoplanowymi zagadnieniami w tym względzie są zagrożenia dla cyberbezpieczeństwa państwa i obywateli, bezpieczeństwa powszechnego ludności oraz bezpieczeństwa energetycznego kraju.

W obliczu tych wyzwania Prezydent RP w pierwszej kolejności zgłosił projekt nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, wprowadzający do systemu prawnego pojęcie „cyberprzestrzeń”⁷¹. Ustawowe określenie cyberprzestrzeni stwarza podstawy prawne do praktycznego przygotowania struktur państwa do obrony przed tego typu zagrożeniami.

Następnie Prezydent RP polecił podległemu mu Biuru Bezpieczeństwa Narodowego opracowanie doktryny cyberbezpieczeństwa RP. Główne założenia tej doktryny zostały rozpatrzone i zaakceptowane przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego 12 stycznia 2015 r. To pierwszy taki dokument odnoszący się do cyberzagrożeń i zadań w sferach militarnej i cywilnej, krajowej i międzynarodowej, publicznej i prywatnej oraz instytucjonalnej i obywatelskiej⁷².

lowane przez rząd i prezydenta zwiększenie od 2016 r. udziału wydatków obronnych w PKB do poziomu co najmniej 2 proc. Po ewentualnych poprawkach Senatu i ich zatwierdzeniu przez Sejm, ustawa trafi do podpisu Prezydenta RP, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6824,Sejm-uchwalil-ustawe-zwiekszajaca-naklady-na-obronnosc.html> (dostęp: 1 lipca 2015).

⁷⁰ Wystąpienie Prezydenta RP w Fabryce Broni Łucznik w Radomiu 6 maja 2015 r. <http://www.prezydent.pl/aktualnosc/wizyty-krajowe/art,489,konsolidacja-szansa-dla-przemyslu-zbrojeniowego.html> (dostęp: 1 czerwca 2015).

⁷¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 222, poz. 1323).

⁷² Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2015.

Nowa doktryna powinna dać impuls do przyspieszenia prac nad budową narodowego systemu cyberbezpieczeństwa, niezbędnego wobec coraz to nowych wyzwań i zagrożeń związanych z funkcjonowaniem państwa, jego struktur i obywateli w cyberprzestrzeni. Nie ulega bowiem wątpliwości, że bezpieczna cyberprzestrzeń wymaga stałych prac, zarówno formalno-prawnych, jak i organizacyjnych, które wiążą się z nakładami finansowymi. Podstawowe jest zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania teleinformatycznej infrastruktury krytycznej uzależnionym od niej sektorom państwa i gospodarki, w szczególności finansowym, energetycznym, ochrony zdrowia, transportowym i informacyjnym. Niezbędne jest rozwijanie systemów bezpieczeństwa w tych dziedzinach, a także prace nad postępowaniem w sytuacjach kryzysowych. Szczególna ochrona należy się zbiorom danych dotyczących obywateli, instytucji i przedsiębiorstw. Podnosząc poziom zabezpieczenia, należy wykorzystywać nie tylko środki techniczne oraz stosowanie odpowiednich procedur, ale także podnosić poziom świadomości wszystkich użytkowników gospodarki cyfrowej w tej dziedzinie⁷³.

W zakresie bezpieczeństwa energetycznego kraju Prezydent Bronisław Komorowski podkreślał, że powinno ono opierać się na: (...) stabilnych, przewidywalnych dostawach energii po racjonalnych kosztach, z poszanowaniem środowiska i przy minimalizacji zależności od importu paliw. Polityka energetyczna państwa powinna zapewniać bezpieczeństwo energetyczne oraz wzmacniać rozwój polityki przemysłowej⁷⁴.

Fundamentem tego bezpieczeństwa powinna być wysoko sprawna infrastruktura energetyczna, która pozwoli na wykorzystanie w sposób zrównoważony własne zasoby surowców energetycznych, zwiększy potencjał geopolityczny państwa oraz przyczyni się do budowy wspólnego rynku energii w solidarnej energetycznie Europie, która będzie wykorzystywać różnorodność potencjałów surowcowych poszczególnych państw.

Budowanie zdolności przeciwwzaskoczeniowych

Polska, jako państwo graniczne NATO i UE jest szczególnie narażona na zagrożenia o charakterze nagłym, niespodziewanym, selektywnym, na ograniczoną skalę – czyli takie, które nie wymagają dłuższych i zawważalnych zatowarów przygotowań, a jednocześnie mogą być skutecznym środkiem szantażu i wywierania presji polityczno-strategicznej. Takie zagrożenia niekoniecznie wiązać się muszą z zamiarem opanowania terytorium RP, a jedynie zadania strat (tzw. zagrożenia „aterytorialne”). Z tego względu stwarzają one sytuacje trudnokonsensusowe, czyli takie, w których sojusznicy mogliby mieć kłopoty w terminowym uzyskaniu konsensusu, co do celu, charakteru i skali reak-

⁷³ Szerzej na ten temat zobacz: B. Komorowski, *Plan działań dla Polski. Co osiągnęliśmy i co dalej?*, KPRP, Warszawa 2015, s. 37.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 35.

*cji. W związku z tym sojusz, jako całość, mógłby nie być w stanie szybko i skutecznie zareagować. Dlatego Polska powinna posiadać pełne spektrum narodowych zdolności do przeciwstawiania się właśnie tego typu zagrożeniom.*⁷⁵

Graniczne usytuowanie Polski w ramach systemów bezpieczeństwa NATO oraz UE determinuje charakter potencjalnych zagrożeń, a w konsekwencji strategiczne myślenie o sposobach ich wykrywania, przeciwdziałania i eliminowania (zwalczania). Dlatego ze względu na swoje położenie geopolityczne i geostrategiczne Polska musi stale uwzględniać i rozpatrywać w swoich strategicznych koncepcjach możliwość wzrostu prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń militarnych, w tym presji polityczno-militarnej, agresji poniżej progu wojny lub konfliktu zbrojnego. Kryzys europejskiego bezpieczeństwa i towarzysząca mu nowa forma konfliktu zbrojnego o cechach wojny hybrydowej potwierdzają poprawność tych ocen i założeń⁷⁶.

Z tych powodów kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa Polski ma budowanie zdolności przeciwwaskoczeniowych, głównie takich jak: wywiad i rozpoznanie, obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, mobilność wojsk, zwłaszcza śmigłowcowa. Potrzeba rozwijania tych zdolności została ujęta w rządowo-prezydenckich głównych kierunkach rozwoju Sił Zbrojnych i ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022, a następnie rozwinięta w planie modernizacji technicznej SZ RP.

Wydatne wzmocnienie zdolności budowanych na bazie tych programów nastąpi w ramach kolejnej, trzeciej fali modernizacji Sił Zbrojnych⁷⁷, której realizacja przypadnie na lata 2017–2026. Jej główną myślą przewodnią będzie szeroko rozumiana informatyzacja (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego na polecenie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego rozpoczęło w tej sprawie pogłębione prace analityczno-koncepcyjne i konsultacyjne z Ministerstwem Obrony Narodowej⁷⁸).

Istotnym aspektem obronności każdego kraju jest zaangażowanie do realizacji tego zadania pozamilitarnych struktur państwa, a także organizacji społecznych i obywateli. W ocenie Bronisława Komorowskiego: „(...) tylko w ten sposób można

⁷⁵ Priorytety prezydentury Bronisława Komorowskiego..., *op.cit.*

⁷⁶ Zobacz: Wystąpienie Prezydenta RP na odprawie kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6527,Wystapienie-Prezydenta-RP-na-odprawie-kierowni-czej-kadry-MON-i-Sil-Zbrojnych.html> (dostęp: 23 czerwca 2015).

⁷⁷ Szerzej na temat fal modernizacyjnych Sił Zbrojnych zob.: Wystąpienie szefa BBN Stanisława Kozięja 22 maja 2014 r. podczas X. Międzynarodowej Konferencji i Wystawy pt. „Nowoczesne technologie dla bezpieczeństwa kraju i jego granic”, <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/trzecia-fala-modernizac/6292,Trzecia-fala-modernizacji-Sil-Zbrojnych-RP.html> (dostęp: 1 czerwca 2015).

⁷⁸ Szerzej na ten temat: Wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego 13 marca 2015 r. podczas odprawy rozliczeniowo-koordynacyjnej kadry MON SZ RP, <http://www.prezydent.pl/aktu-alnosci/wypowiedzi-prezydenta/wystapienia/art,219,wystapienie-na-odprawie-kadry-kierowniczej-mon-i-sz-rp.html> (dostęp: 3 czerwca 2015).

zapewnić to, co dla obrony ma wartość szczególną, a mianowicie strategiczną odporność kraju na ewentualną agresję.⁷⁹

W tym kontekście Prezydent polecił BBN, aby przygotowało w konsultacji z MON i innymi strukturami państwa oraz organizacjami pozarządowymi, projekt całościowej koncepcji takiego systemu⁸⁰. Założenia tej inicjatywy przewidują m.in.: stosowne ukierunkowanie Wojsk Specjalnych na zadania w pierwszej kolejności związane z obroną własnego terytorium; systemową reformę NSR, kluczowe w warunkach armii zawodowej doskonalenie systemu rezerw mobilizacyjnych, sprawne mechanizmy włączenia niewojskowych formacji bezpieczeństwa w system obronności państwa, doskonalenie formacji ochrony ludności (w tym OC) i, wreszcie, wykorzystanie aktywności obywatelskiej oraz społecznych (pozarządowych) organizacji proobronnych (stowarzyszenia, klasy mundurowe, grupy rekonstrukcyjne itp.) do upowszechniania wiedzy i umiejętności obronnych Polaków.

Umocnianie polskiej podmiotowości strategicznej na arenie międzynarodowej

W odniesieniu do NATO w polskim interesie jest, aby po zakończeniu operacji w Afganistanie sojusz konsolidował się wokół realizacji swojego podstawowego zadania, związanego z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa państw członkowskich. W wymiarze praktycznym powinno to wyrażać się zwłaszcza w ciągłej aktualizacji planów ewentualnościowych (planów działania na wypadek agresji na członka NATO) oraz regularnym weryfikowaniu tych planów podczas sojuszniczych ćwiczeń wojskowych, a także proporcjonalnym rozwojem infrastruktury obronnej. Co do UE, to nasze działania powinny zmierzać do wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, aby mogła być drugim, obok NATO, zewnętrznym filarem wzmocnienia bezpieczeństwa Polski. Szczególnie ważne jest zwłaszcza przyjęcie realnej strategii bezpieczeństwa europejskiego, jako niezbędnego fundamentu dla upodmiotowienia UE w tej dziedzinie. Priorytetem dla Polski są też relacje euroatlantyckie, w tym systemowe współdziałanie NATO-UE.⁸¹

Członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz Unii Europejskiej, a także strategiczna współpraca z USA, wzmocniają narodowy potencjał bezpieczeństwa, tworząc jego zewnętrzne filary. NATO stanowi najważniejszą formę polityczno-wojskowej współpracy Polski z sojusznikami. UE wspiera pozamilitarne

⁷⁹ Szerzej na ten temat: Wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego w dniu 26 marca 2014 r. podczas odprawy rozliczeniowo-koordynacyjnej kierowniczej kadry MON i SZ RP, www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2847,nato-i-ue-filarami-polskiego-bezpieczenstwa.html (dostęp: 3 czerwca 2015).

⁸⁰ Biuro Bezpieczeństwo Narodowego przeprowadziło w tym zakresie szereg konsultacji z organizacjami proobronnymi w ramach Strategicznego Forum Bezpieczeństwa. Szerzej na ten temat patrz: <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/strategiczne-forum-bezp/5982,Strategiczne-Forum-Bezpieczenstwa.html> (dostęp: 3 kwietnia 2015).

⁸¹ Priorytety prezydentury Bronisława Komorowskiego..., *op.cit.*

bezpieczeństwo i rozwój społeczno-gospodarczy Polski oraz umacnia jej pozycję na świecie⁸².

W sferze współpracy sojuszniczej Polska koncentruje się na działaniach służących konsolidacji NATO wokół funkcji obronnej. Służyła temu aktywność Bronisława Komorowskiego na kolejnych szczytach Sojuszu od Lizbony w 2010 r. poprzez Chicago w 2012 r., aż po Newport w 2014 r. Ten ostatni szczyt NATO przyniósł w tym względzie istotne rozstrzygnięcia strategiczne. Najważniejsze wiążą się z przyjętym Planem działań na rzecz gotowości NATO (Readiness Action Plan, RAP).

Główne założenia RAP przewidują: środki wzmocnienia flanki wschodniej (ciągłą, rotacyjną obecność na terytorium państw regionu sił sojuszniczych); wyprzedzające rozmieszczenie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, w tym logistycznego i wsparcia; utworzenie Połączonych Sił Zadaniowych Natychmiastowego Reagowania (Very High Readiness Joint Force, VJTF); wzmocnienie dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie, w szczególności w funkcjach dowodzenia siłami Sojuszu w razie ich użycia na wschodniej flance NATO; utworzenie i rozmieszczenie na wschodniej flance NATO wielonarodowych jednostek dowodzenia i wsparcia oraz wzmocnienie obronnego planowania wyprzedzającego NATO⁸³.

Wzmocnienia wymaga Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. W czerwcu 2015 r. odbył się szczyt Rady Europejskiej poświęcony temu zagadnieniu. Jest to temat niezwykle ważny w toku trwającego u granic Unii Europejskiej konfliktu zbrojnego⁸⁴.

Polskie działania, w tym Prezydenta Bronisława Komorowskiego, zmierzały do tego, aby konkluzje Rady podkreśliły potrzebę zwrócenia uwagi na konieczność przeprowadzenia pogłębionej refleksji nad bezpieczeństwem Europy oraz podjęcie prac nad nową europejską strategią bezpieczeństwa. Kluczowe znaczenie będzie miało, co wielokrotnie znalazło odzwierciedlenie w prezydenckich wypowiedziach, uzgodnienie wspólnego katalogu interesów i celów strategicznych wszystkich państw UE oraz wynikających z nich zadań, wspólnie tworzących jądro misji Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Bez tego fundamentu strategicznego, Unia pozostanie aktorem reaktywnym, nie posiadającym inicjatywy strategicznej.

⁸² B. Komorowski, *Plan działań dla Polski...*, *op.cit.*, s. 35.

⁸³ S. Koziej, P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 31, Warszawa 2014.

⁸⁴ Szerzej na ten temat zobacz: Posiedzenie Rady Europejskiej (25 i 26 czerwca 2015 r.) – Konkluzje, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/pl/pdf> (dostęp: 1 lipca 2015).

W zakresie partnerstw strategicznych, Polska zabiega o utrzymanie jak najszerszej obecności wojsk amerykańskich w Europie, w tym także na terytorium naszego kraju. Obecność ta stanowi istotne gwarancje bezpieczeństwa Starego Kontynentu. Jedną z form tej obecności w Polsce będzie budowa amerykańskiego komponentu sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej w Redzikowie (zakłada się osiągnięcie jego gotowości w 2018 r.). Ważne było także potwierdzenie – w momencie pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa na wschodniej granicy Polski – amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa Europy. Ogłoszenie inicjatywy upewniającej sojuszników o zaangażowaniu USA w bezpieczeństwo Europy (European Reassurance Initiative) przez prezydenta USA Baracka Obamę w Polsce podczas obchodów Święta Wolności (3–4 czerwca 2014 r.) stanowiło właściwą odpowiedź wzmacniającą bezpieczeństwo całego regionu.

Istotny obszar inicjatyw Bronisława Komorowskiego dotyczył umacniania współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego, Grupy Wyszehradzkiej oraz z państwami bałtyckimi i innymi państwami regionu – Rumunią i Bułgarią. Służyły temu nie tylko osobiste spotkania Prezydenta RP z głowami i szefami rządów tych państw, ale także mniej formalne warsztaty oraz debaty poświęcone strategicznym aspektom tej współpracy, organizowane i prowadzone przez prezydenckie Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

Konkludując, konsekwentne wypełnianie dyrektyw strategicznych „doktryny Komorowskiego” i realizacja wynikających z niej zadań stwarza szansę realnego wzmocnienia zewnętrznego i wewnętrznego, militarnego i pozamilitarnego bezpieczeństwa RP. Kluczowa jest w tym przypadku synergia działań wszystkich instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, wspartych inicjatywami oraz aktywnością zorientowanych proobronnie obywateli i organizacji społecznych.

Ważne jest także uzyskanie zgodności wszystkich sił politycznych co do priorytetowego traktowania spraw bezpieczeństwa narodowego w polityce państwa. Silna konsensusowa wola, prezentowana jednoznacznie i zdecydowanie zarówno w polityce wewnętrznej, jak i w polityce zewnętrznej, może zapewnić utrzymanie jedności państwa i obywateli oraz wzmocnienie wiarygodności Polski wśród jej sojuszników i partnerów.

Budowanie tak rozumianego dialogu społecznego stało się jednym z prezydenckich dążeń, spinającym całość dorobku Bronisława Komorowskiego w sferze bezpieczeństwa narodowego i jego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP w jeden spójny, długofalowy plan działań na rzecz bezpieczeństwa RP. W realizacji tego planu można odnotować istotne osiągnięcia. Polska płynnie dostosowała się do nowych wyzwań i zagrożeń, wzmacniając swoją podmiotowość strategiczną w warunkach narastającego kryzysu europejskiego bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo nie jest jednak stanem danym raz na zawsze. Jest procesem obejmującym ciągłe działania na rzecz jego zapewnienia. Dlatego konieczne jest

systematyczne analizowanie potrzeb i możliwości oraz ustalanie kolejnych celów do osiągnięcia. Poniżej przedstawia się ich priorytetowy katalog na kolejne lata, wynikający z doświadczeń budowania bezpieczeństwa Polski w ostatnim 5-leciu oraz prognozy możliwych potrzeb w tym zakresie.

Potrzeby i cele dalszego wzmocnienia bezpieczeństwa Polski

Najważniejsze w nadchodzących latach będzie dokończenie zmian w systemie bezpieczeństwa Polski związanych ze zwrotem strategicznym przenoszącym nasze priorytety z misji zagranicznych (polityki ekspedycyjnej) na zadania dotyczące bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony własnego terytorium. Oznacza to, w pierwszej kolejności, dokończenie procesu porządkowania narodowego planowania strategicznego, w tym sfinalizowanie prac nad uaktualnieniem narodowych planów operacyjnych i programów przygotowawczych⁸⁵.

Po wydaniu Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej RP, należy uaktualnić plany operacyjne funkcjonowania wszystkich struktur państwa w czasie zagrożenia i wojny. Dotyczy to zarówno urzędów centralnych i samorządów, jak też sił zbrojnych i pozostałych służb oraz straży wykonujących zadania na rzecz bezpieczeństwa. Wiąże się z tym także potrzeba aktualizacji Planu Reagowania Obronnego RP.

Kolejne zadanie to przygotowanie i przeprowadzenie ogólnopaństwowego systemowego ćwiczenia weryfikacyjnego pod kryptonimem „Kraj”. Koncepcja takiego ćwiczenia powinna być zatwierdzona przez Prezydenta RP po wydaniu dyrektywy obronnej. W ćwiczeniu tym w roli Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych powinna po raz pierwszy wystąpić osoba wskazana do powołania na tę funkcję w czasie wojny.

W ślad za planowaniem operacyjnym należy uruchomić i przeprowadzić kolejny cykl programowania obronnego w państwie, w tym programowania rozwoju sił zbrojnych, rozpoczynając od wydania postanowienia Prezydenta RP w sprawie określenia głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2017–2026.

W przyszłym roku należy uruchomić kolejny cykl narodowego planowania strategicznego, rozpoczynając od przeprowadzenia drugiego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Przegląd powinien mieć charakter weryfikacyjno-koncepcyjny, aby sformułować rekomendacje odpowiadające zmieniającym się warunkom bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego.

W ten sposób rozpocznie się kolejny cykl, którego najważniejszymi priorytetami powinny być:

⁸⁵ S. Koziej, *Dekalog priorytetów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6898,Dekalog-priorytetow-strategicznych-w-dziedzinie-bezpieczenstwa-narodowego.html> (dostęp: 8 lipca 2015).

Konsolidacja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym

Istnieje potrzeba zrealizowania rekomendowanej już w pierwszym Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego konsolidacji kierowania bezpieczeństwem narodowym na wszystkich szczeblach państwa, od rządu do samorządów – według modelu: decydent – kolejalny organ doradczy – organ sztabowy. Na szczeblu centralnym powinien np. powstać rządowy komitet ds. bezpieczeństwa narodowego z obsługującym go rządowym centrum bezpieczeństwa narodowego powstałym poprzez rozwinięcie istniejącego obecnie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa⁸⁶.

Rozwiązaniem jest przygotowanie ustawy dotyczącej kierowania bezpieczeństwem narodowym, obejmującej również zagadnienie zależności kompetencyjnych między różnymi organami uczestniczącymi w kierowaniu oraz klarowne uporządkowanie obszarów odpowiedzialności.

Jednocześnie skonsolidowany system kierowania bezpieczeństwem narodowym będzie wymagał odpowiedniego przygotowania specjalistycznego kadr urzędniczych. Zadanie to powinna realizować wyspecjalizowana uczelnia akademicka zajmująca się kształceniem w dziedzinie bezpieczeństwa zintegrowanego, o charakterze ponadresortowym i transsektorowym. Uczelnia taka powinna powstać przy okazji reformy wyższego szkolnictwa wojskowego⁸⁷.

Budowa systemu strategicznej odporności kraju na agresję

Polska może i powinna budować własny system defensywnego odstraszenia, zniechęcania, powstrzymywania. Chodzi o to, aby uczynić państwo i jego terytorium na tyle trudno dostępne i odporne na różne formy agresji, w tym w szczególności na agresję hybrydową, a w niej zwłaszcza agresję podprogową (poniżej progu otwartej, regularnej wojny), aby w kalkulacjach strategicznych potencjalnego agresora działania takie okazały się nadmiernie kosztowne w stosunku do spodziewanych korzyści politycznych i strategicznych. Dlatego należy kontynuować rozpoczętą już budowę systemu strategicznej odporności kraju na wszelkiego rodzaju zagrożenia. Istotną rolę w systemie powinny pełnić społeczne organizacje (probronnie) realizujące zadania kształtowania obywateli i społeczności lokalnych dla bezpieczeństwa państwa oraz przygotowania ich do działania w warunkach zagrożenia i wojny, w tym realizacji powinności obronnych⁸⁸.

Organizowanie narodowego systemu bezpieczeństwa informacyjnego

Priorytetem strategicznym powinno być zbudowanie skutecznego systemu bezpieczeństwa informacyjnego, z dobrze zorganizowanym sektorem cyberbez-

⁸⁶ *Ibidem*, pkt 2.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibidem*, pkt 3.

pieczeństwa. Należy zatem kontynuować rozpoczęte już przez BBN prace w tym zakresie. Obok działań w ramach bezpieczeństwa informacyjnego należy zmierzać do ciągłego wzmocnienia także innych pozamilitarnych obszarów bezpieczeństwa w tym bezpieczeństwa energetycznego, czy bezpieczeństwa finansowego⁸⁹.

Doskonalenie systemu przygotowywania rezerw mobilizacyjnych, w połączeniu z reformą Narodowych Sił Rezerwowych

Jednym z najważniejszych zadań transformacyjnych w siłach zbrojnych jest rozbudowa systemu rezerw na czas zagrożenia i wojny, połączona z reformą NSR. W celu szkolenia rezerw mobilizacyjnych należy maksymalnie wykorzystać aktywność różnych organizacji społecznych, pozarządowych o charakterze pro-obronnym⁹⁰.

Ważnym elementem systemu rezerw wojskowych powinny stać się fundamentalnie zreformowane NSR. Od pojedynczych etatów ulokowanych dziś w wojskach operacyjnych należy przejść do odrębnych formacji NSR stanowiących pierwszy, „elitarny”, operacyjny (w odróżnieniu od rezerw mobilizacyjnych) rzut strategicznych rezerw Sił Zbrojnych RP. Główne zadania operacyjne tak zreformowanych NSR powinny obejmować lokalne wsparcie działania wojsk operacyjnych i innych służb państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa terytorialnego czy udział w działaniach nieregularnych na terytorium, które mogłoby być czasowo opanowane przez agresora⁹¹.

Wdrożenie „trzeciej fali” modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP (cyberbrona, systemy bezzałogowe, broń precyzyjnego rażenia)

W najbliższej przyszłości czeka nas konieczność realizacji priorytetów tzw. trzeciej fali modernizacyjnej. Oznacza to wyposażenie Sił Zbrojnych RP na szeroką skalę w wysoce z informatyzowane systemy walki i wsparcia. Innymi słowy: zrealizowanie trzeciej fali modernizacyjnej powinno oznaczać szerokie z informatyzowanie Wojska Polskiego w trzeciej-czwartej dekadzie tego wieku⁹²

Oznacza to skupienie w tym czasie wysiłków głównie na następujących trzech strategicznych priorytetach rozwoju sił zbrojnych⁹³:

- Środki cyberbrony (szerzej – cyberwalki, cyberbroni);
- Bezzałogowe systemy walki i wsparcia;
- Broń precyzyjnego rażenia, w tym wykorzystująca satelitarne technologie bezpieczeństwa.

⁸⁹ *Ibidem*, pkt 4.

⁹⁰ *Ibidem*, pkt 5.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*, pkt 6.

⁹³ *Ibidem*.

Uruchomienie i realizacja narodowego programu systemów bezzałogowych jako koła zamachowego innowacyjności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju

Polska stoi przed szansą na to, aby w skali międzynarodowej znaleźć się w czołówce producentów systemów bezzałogowych. Ten innowacyjny kierunek stwarza także unikatową szansę skoku generacyjnego dla polskiego potencjału badawczo-produkcyjnego w sferze obronności. Przy wykorzystaniu bezzałogowców w obszarze bezpieczeństwa, kluczową sprawą są własne informatyczne systemy kierowania i zarządzania nimi – „panowanie kryptograficzne” (własne kody źródłowe). Bez tego nie można w pełni polegać na używanym wyposażeniu. To jeden z najważniejszych argumentów za ustanowieniem własnego, narodowego programu ich produkcji⁹⁴.

Wzmacnianie wschodniej flanki NATO podczas szczytu Sojuszu w Warszawie

Dla wzmocnienia zewnętrznych filarów bezpieczeństwa Polski szczególne znaczenie będzie miał szczyt NATO w Warszawie w 2016 r. Biorąc pod uwagę jakościowo nowe warunki bezpieczeństwa, najważniejsze w dalszej strategicznej adaptacji NATO, z polskiego punktu widzenia, powinno być zbudowanie zdolności do odstraszenia, powstrzymywania i zniechęcania do agresji poniżej progu otwartej, regularnej wojny. Jednym ze sposobów zniechęcania potencjalnego agresora do takiego działania jest z pewnością stała obecność na terytorium państw brzegowych NATO wojsk z innych państw sojuszniczych. Potencjalny agresor musiałby wówczas wkalkulować w swój strategiczny rachunek wejście w konflikt od samego początku nie tylko z krajem bezpośrednio zaatakowanym, ale także z innymi państwami Sojuszu. Oznacza to potrzebę uzupełnienia dotychczasowego rozwiązania w postaci „szpic” oraz koncepcji rotacyjnej obecności szkoleniowej (ćwiczebnej) sił zbrojnych państw sojuszniczych w państwach brzegowych – obecnością stałą (koncepcja tzw. czaty). Należy także zabiegać o przyjęcie optymalnej doktryny użycia „szpic” tzn. doktryny jej uprzedzającego rozwinięcia na zagrożonym kierunku już w obliczu nadciągającego zagrożenia, a nie dopiero w postaci reakcji na już zaistniałe zagrożenie⁹⁵.

Ponadto wydaje się, że w obliczu skali, charakteru i przewidywanej trwałości zmian środowiska bezpieczeństwa, konieczna będzie także na szczycie w Warszawie bardziej fundamentalna refleksja. Chodzi o potrzebę nowelizacji Koncepcji Strategicznej przyjętej w Lizbonie w 2010 r.⁹⁶

⁹⁴ *Ibidem*, pkt 7.

⁹⁵ *Ibidem*, pkt 8.

⁹⁶ *Ibidem*.

Strategiczne upodmiotowienie UE i budowanie współdziałania NATO-UE (polityczno-strategiczna odpowiedź na hybrydowość zagrożeń)

Unia Europejska ma ogromny potencjał odstraszenia gospodarczego, możliwy do realizowania za pomocą sankcji. Może ona zatem uzupełniać kompetencje Sojuszu w zakresie bezpieczeństwa pozamilitarnego, w tym zwłaszcza bezpieczeństwa energetycznego, cybernetycznego, finansowego i społecznego.

Głównym problemem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE – co szczególnie uwidocznił obecny konflikt rosyjsko-ukraiński – jest brak jednolitej strategii, z którą utożsamiałyby się wszystkie państwa członkowskie. Trzeba pracować nad budowaniem podmiotowości Unii Europejskiej jako strategicznego aktora bezpieczeństwa, gdyż środowisko bezpieczeństwa zmienia się dynamicznie, zwłaszcza na „wschodniej flance” UE i NATO⁹⁷.

Unia Europejska potrzebuje strategii, aby być bardziej sprawną, skuteczną i szybciej działającą instytucją. Strategia ta powinna odnosić się do polityczno-militarnych, ale przede wszystkim do pozamilitarnych dziedzin bezpieczeństwa. Jednym ze szczególnie ważnych problemów strategicznych jest ustanowienie systemowych mechanizmów współdziałania NATO-UE. Taki tandem bezpieczeństwa byłby najlepszą polityczno-strategiczną odpowiedzią na współczesną hybrydowość zagrożeń⁹⁸.

Umocnianie strategicznych partnerstw, w tym szczególnie z USA

Strategiczne partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi jest trzecim – obok członkostwa w NATO i UE – zewnętrznym filarem bezpieczeństwa RP. Polska powinna więc stale zabiegać o umacnianie tego partnerstwa i równoległe działać na rzecz umocnienia trwałości więzi transatlantycznych, wspartych obecnością wojskową USA w Europie, w tym przede wszystkim na wschodniej flance NATO. Jest to szczególnie ważne wobec negatywnych zmian warunków bezpieczeństwa w Europie, spowodowanych agresywną polityką Rosji. Ogłoszenie w Warszawie w dniu Święta Wolności 4 czerwca 2014 r. przez prezydenta USA Baracka Obamę Inicjatywy Wzmocnienia Bezpieczeństwa Europejskiego (European Reassurance Initiative), było potwierdzeniem wkładu Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwo wschodniej flanki NATO. Inicjatywa ta znajduje odbicie w konkretnych działaniach: m.in.: w ramach ciągłej rotacyjnej obecności sił amerykańskich w regionie czy ostatecznych decyzjach o rozmieszczeniu w Polsce, państwach bałtyckich oraz Rumunii i Bułgarii uzbrojenia i sprzętu wojskowego⁹⁹.

W ramach polsko-amerykańskiego partnerstwa ważna będzie też realizacja rozwoju sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej, którego kluczowym

⁹⁷ *Ibidem*, pkt 9.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*, pkt 10.

element stanowi komponent amerykański w ramach EPAA (European Phased Adaptive Approach). W jego skład od 2018 r. ma wejść baza obrony przeciwrakietowej zlokalizowana w Redzikowie.

Równoległe z umacnianiem współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, ważnym zadaniem jest też rozwijanie bilateralnych i regionalnych partnerstw z najważniejszymi sojusznikami europejskimi, jak również z państwami flanki wschodniej czy z państwami skandynawskimi. Priorytetowo powinno być traktowane wzmacnianie współpracy z państwami regionu Europy Środkowo-Wschodniej, prezentujących podobną do polskiej wrażliwość na sprawy bezpieczeństwa. Może to przynieść wymierne korzyści (wzmacnianie spójnego przekazu) zarówno w zakresie działań bilateralnych, jak i w ramach NATO i Unii Europejskiej¹⁰⁰.

Zakończenie

Sprawy bezpieczeństwa zajmowały bardzo ważne miejsce w kadencji prezydenckiej w latach 2010–2015. Prezydent Bronisław Komorowski już w jednym ze swych pierwszych wystąpień – w Akademii Obrony Narodowej podczas inauguracji Roku Akademickiego 2010/2011 – podkreślał: „Bezpieczeństwo narodowe nie jest stanem. Jest procesem nieustannych zmian i to należy sobie uświadomić. Ciągłe zmiany, a także potrzeba refleksji nad tym, w którą stronę powinny one zmierzać i jak je przeprowadzić, aby były najlepsze, najbezpieczniejsze i optymalne dla całości systemu. Dlatego zarówno cały system bezpieczeństwa państwa, jak i jego szczególnie istotny element – Siły Zbrojne – muszą ciągle się przekształcać. Stale się rozwijać, ale i wyprzedzająco transformować. Nie wystarczy tylko nadążać, bo dzisiaj to zdecydowanie za mało. Trzeba wyprzedzać szybko ewoluujące potrzeby, wynikające ze zmian zachodzących w całym świecie i całym środowisku bezpieczeństwa.”¹⁰¹.

To była myśl przewodnia całej prezydentury. W efekcie, Polska stawała się stopniowo państwem coraz silniejszym, bardziej odpornym na różnego rodzaju zagrożenia, co miało szczególne znaczenie w obliczu pogorszenia się warunków bezpieczeństwa w otoczeniu RP.

Wysiłek prezydentury Bronisława Komorowskiego na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa państwa powinien być kontynuowany, z uwzględnieniem przede wszystkim tych elementów, które będą wzmacniać strategiczną odporność kraju na wszelkiego rodzaju zagrożenia, w tym szczególnie o charakterze agresji poniżej progu wojny.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego podczas inauguracji roku akademickiego w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie w dniu 5 października 2010 r. [w:] *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski. Wystąpienia – Listy – Wywiady 2010–2011*, Wyd. KPRP, Warszawa 2013, s. 54.

ROZDZIAŁ III

BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE

Ewolucja zewnętrznych filarów bezpieczeństwa Polski
– NATO i UE

1 27 czerwca 2011 r.¹ Strategiczne konsekwencje afgańskiej decyzji prezydenta Obamy

Tak naprawdę to nie my, NATO, panowaliśmy nad Afganistanem; to Afgańczycy trzymali nas w niewoli, wykorzystując nasze wojskowo-techniczne podejście do kształtowania sytuacji w tym kraju. Prezydent Obama dał sygnał do zerwania z takim myśleniem

Prezydent Obama swoją decyzją w sprawie rozpoczęcia zdecydowanego wycofywania wojsk z Afganistanu wywołał szeroką dyskusję na temat dalszej strategii wobec zaangażowania afgańskiego. Ale to niejedyna poważna konsekwencja tej decyzji. Inną, choć jak dotąd mniej dostrzeganą, ale chyba o jeszcze bardziej fundamentalnym znaczeniu, jest zdefiniowanie zmiany amerykańskiego podejścia do spraw bezpieczeństwa w ogóle, które skłonny byłbym wręcz określić „strategiczną doktryną Obamy”. Obydwie te konsekwencje mają odniesienie także do polskiej praktyki strategicznej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Na czym polega ich istota?

Wyrwanie się z niewoli wojskowego myślenia o kryzysie afgańskim

Rozpocznijmy od strategii wobec Afganistanu. Decyzja Obamy oznacza wyrwanie się z niewoli wojskowego myślenia o rozwiązaniu kryzysu afgańskiego na rzecz podejścia politycznego. Do tej pory punktem wyjścia i podstawą określania decyzji na przyszłość były operacyjne wskaźniki opisujące stan bezpieczeństwa na miejscu, „w terenie” (liczba zamachów, pojmanych przestępców, przejętych kilogramów narkotyków itp.). Strategia była formułowana „od dołu”; była w istocie strategią reaktywną, uzależnioną od sytuacji operacyjnej na teatrze działań. Jej misją była poprawa tych wskaźników, zresztą często ustalanych arbitralnie. Innymi słowy: to strategia raczej biernego reagowania na sytuację w nadziei, że kiedyś wreszcie Afgańczycy nas wyzwolą z tego obowiązku. Tak naprawdę to nie my (to nie NATO) panowaliśmy nad Afganistanem; to Afgańczycy trzymali nas w niewoli, wykorzystując nasze wojskowo-techniczne podejście do kształtowania sytuacji w tym kraju.

Teraz prezydent Obama dał sygnał do zerwania z takim myśleniem. Miejmy nadzieję, że jest to początek prawdziwej strategicznej zmiany, w ramach której polityczni decydenci powinni zmienić wojskowe lornetki polowe, które niespodziewanie tak polubili, na strategiczny teleskop. Wtedy Afganistan można dostrzec

¹ „Gazeta Wyborcza” z 27.06.2011.

we właściwej perspektywie. W takich konfliktach jak afgański, w których uczestniczymy z wyboru, a nie z musu (z musu trzeba prowadzić wojnę w obronie własnego kraju), logiczne jest, aby strategię własną formułować na podstawie i stosownie do własnych celów, a nie godzić się na strategię wymuszaną przez miejscowe warunki operacyjne. Gdybyśmy kontynuowali dotychczasową strategię „z musu”, skończylibyśmy w Afganistanie jak ZSRR, który z powodu politycznego marazmu i braku perspektywicznego podejścia z Afganistanu nie wyszedł, tylko został stamtąd w niesławie wypchnięty przez okoliczności operacyjne.

Celowość to jedna z podstawowych zasad strategii. Dziwne, że tak łatwo i często stratedzy-praktycy o niej zapominają. Jest teraz dobra pora, aby powrócić do klasyki strategicznej. Trzeba wyraźnie zdefiniować swoje cele; w praktyce – zredefiniować i zredukować dotychczasowe cele wobec Afganistanu. Nie narzucimy tam budowy państwa według naszych wyobrażeń i marzeń, niech Afgańczycy zbudują go tak, jak sami chcą i przede wszystkim – jak sami mogą. Nie zapewnimy za nich bezpieczeństwa wewnętrznego i rozwoju; niech się do tego przede wszystkim biorą sami. Nie naszą sprawą jest wskazywanie im siłą, jaki rodzaj islamu powinni wyznawać i uprawiać: czy bardziej umiarkowany, czy bardziej fundamentalistyczny. Naszym wspólnym celem powinno natomiast być zapewnienie, aby terytorium Afganistanu nie stało się ponownie bazą do wyprowadzania ataków na zewnątrz. Wszelkie tego typu ewentualne przygotowania i próby należy eliminować w zarodku. Strategię totalnego wymuszania trzeba więc zastąpić strategią selektywnego powstrzymywania. W wojskowej praktyce operacyjnej oznacza to też przejście od strategii przeciwpartyzanckiej do strategii przeciwterrorystycznej.

Z polskiego punktu widzenia taki kierunek zmian jest szczególnie pożądanym, bo przede wszystkim daje szansę wyrwania NATO ze strategicznej pułapki afgańskiej, w której sojusz się systematycznie psuje z punktu widzenia jego podstawowej dla Polski funkcji, jaką jest zdolność i wiarygodność obrony kolektywnej. Trzeba też podkreślić, że zmiana ta w pełni współbrzmi z określonymi już w ubiegłym roku przez prezydenta Bronisława Komorowskiego kierunkami polskiego dalszego zaangażowania w Afganistanie. Przypomnijmy, że według prezydenta powinniśmy już w tym roku rozpocząć redukcję naszego zaangażowania (to znaczy: redukcję zadań i w ślad za tym wielkości kontyngentu), w przyszłym roku zakończyć operację bojową i przejść do misji szkoleniowej, a do 2014 roku ostatecznie zakończyć udział w operacji wojskowej. Po 2014 roku możemy ewentualnie kontynuować partnerską współpracę z Afganistanem wedle zasad ustalonych w odrębnym porozumieniu.

Trzeba przyznać, że nie jest łatwo i prosto przekonywać do tej strategii, jako że także u nas istnieją zwolennicy techniczno-wojskowego patrzenia na kontynuację zaangażowania w Afganistanie. Miejmy nadzieję, że uświadomienie sobie istoty tej – koniecznej od dawna i dobrze, że wreszcie rozpoczętej dzięki decyzji prezydenta Obamy – zmiany strategicznego podejścia do Afganistanu wpłynie również

na ułatwienie i przyspieszenie realizacji podobnego kierunku w polskich planach wobec zaangażowania afgańskiego.

Równowaga między bezpieczeństwem i rozwojem

W mojej ocenie drugim niezwykle ważnym wątkiem wypowiedzi prezydenta Obamy w czasie ogłaszania decyzji w sprawie Afganistanu było syntetyczne przedstawienie nowego amerykańskiego myślenia strategicznego o bezpieczeństwie w ogóle (narodowym i międzynarodowym). Według niego Stany Zjednoczone nie pójdą w kierunku izolacjonizmu, ale też nie będą walczyć z wszelkim złem na świecie. Jeśli będą zagrożone bezpośrednio, użyją oczywiście siły, ale bez jej mechanicznego eskalowania do użycia masowych armii poza granicami. W odpowiedzi na zagrożenia bezpieczeństwa globalnego USA nie będą działać samodzielnie, indywidualnie. Będą stosownie reagować w ramach akcji międzynarodowych. Główny wysiłek skupią zaś na rozwoju własnego narodu i kraju („nation building at home”).

Myśl przewodnią nowej doktryny strategicznej prezydenta Obamy można zatem sprowadzić do trzech punktów: zdecydowana, twarda obrona przed bezpośrednimi zagrożeniami; warunkowy, elastyczny udział w reagowaniu na zagrożenia pośrednie (międzynarodowe); koncentracja głównego wysiłku na sprawach rozwoju kraju. Najkrócej jej zmianę da się scharakteryzować jako przejście od dotychczasowej doktryny „bezpieczeństwa dla bezpieczeństwa” do doktryny „bezpieczeństwa dla rozwoju”. Do tej pory bezpieczeństwo miało służyć budowaniu i prezentowaniu potęgi na zewnątrz, teraz ma być ubezpieczeniem rozwoju dobrobytu wewnątrz.

Jeśli z tej perspektywy spojrzymy na kształtowanie się polskiej strategii bezpieczeństwa w ostatnim czasie, to zauważymy podobną tendencję. Znajduje ona swoje odzwierciedlenie w co najmniej dwóch procesach.

Po pierwsze – to racjonalizacja naszego podejścia do angażowania się w operacje międzynarodowe; stopniowe przechodzenie w tej dziedzinie od romantyzmu strategicznego do realizmu. Do niedawna raczej emocjonalnie podążaliśmy za tym, co robią nasi sojusznicy na arenie międzynarodowej (przykład Iraku). Teraz takie decyzje staramy się opierać na racjonalnych kalkulacjach strategicznych interesów i możliwości (przykład Libii). W tych kalkulacjach zaś uwzględniamy: w pierwszej kolejności potrzeby związane ze zdolnościami do ubezpieczenia się przed bezpośrednimi zagrożeniami (stąd priorytet dla modernizacji własnych sił zbrojnych i rozwoju innych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego), w drugiej – potrzeby związane z udziałem w operacjach międzynarodowych jako formie reagowania na zagrożenia pośrednie. Takie potraktowanie priorytetów wysiłków narodowych – podobne, jak widać, do ogłoszonego przez prezydenta Obamę – rzutuje oczywiście na treść planów, programów i decyzji strategicznych w sprawach bezpieczeństwa.

Druga nowoczesna tendencja w polskiej strategii (i także podobna do zasygnalizowanej przez prezydenta Obamę) to poszukiwanie właściwego balansu między bezpieczeństwem i rozwojem. Ten problem zwłaszcza ostatnio znajduje się w centrum uwagi naszych prac strategicznych. Ma to swoje odzwierciedlenie w dwóch dużych przedsięwzięciach: w pracach rządowej komisji pod przewodnictwem min. Michała Boniego nad pakietem strategii rozwojowych oraz w pracach powołanej przez prezydenta Bronisława Komorowskiego Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (której mam zaszczyt przewodniczyć). Jednym z ważnych wyzwań, przed jakim stoimy, jest skoordynowanie tych prac w myśl tezy, że „bez bezpieczeństwa nie byłoby rozwoju, a bez rozwoju bezpieczeństwo stawałoby się niczym”. Jeśli uda się nam doprowadzić do finału obydwu przedsięwzięcia w potrzebnej harmonii, jeśli uda się zapewnić potrzebne sprzężenia i interakcje między problematyką rozwojową i problematyką bezpieczeństwa narodowego, to i na tym polu Polska może być w czołówce państw na czas i skutecznie podejmujących wyzwania współczesności.

2 5 lipca 2011 r.² NATO i Rosja skazane na współpracę [refleksje na temat obrony przeciwrakietowej]

W ubiegłym tygodniu miałem okazję rozmawiać z ambasadorem Rosji przy NATO Dmitrijem Rogozinem na temat obrony przeciwrakietowej. Od dawna wiadomo, że problem ten należy do najbardziej „gorących” w relacjach NATO i Rosji. Istnieje kilka punktów spornych i co najmniej kilka niejasnych, które spór podgrzewają. Aby myśleć o pożądanym obniżeniu jego temperatury, warto przyjrzeć się im nieco bliżej.

Zmaganie miecza i tarczy

Wypada rozpocząć od kwestii fundamentalnej, jaką jest pytanie o strategiczny sens obrony przeciwrakietowej, o jej przeznaczenie. Przed jakimi zagrożeniami miałyby ona bronić? Z Rosji słyszemy głosy, że NATO buduje obronę przeciwrakietową przeciwko niej. NATO zdecydowanie zaprzecza, wskazując na narastające zagrożenia rakietowe z rejonu szeroko pojętego Bliskiego Wschodu. Rosja uważa, że

² „Rzeczpospolita” z 5.07.2011.

projektowane zdolności obrony NATO przekraczają możliwą skalę zagrożeń z tamtego rejonu i właśnie ta „nadwyżka mocy” jest najwyraźniej skierowana przeciwko niej. Nie ulega wątpliwości, że są to różnice wynikające z podejścia politycznego i na tej płaszczyźnie nie do rozstrzygnięcia.

Dlatego rozmowę o nich warto przenieść na płaszczyznę merytoryczną. Rozpocznijmy od refleksji najogólniejszej. Historia sztuki wojennej to nieustanna rywalizacja między zaczepnymi i obronnymi środkami walki. Symbolizuje ją odwieczne zmaganie miecza i tarczy. Dzisiaj jej główną treścią staje się konfrontacja raket i przeciwraket. W konfrontacji tej coraz istotniejszego znaczenia nabiera pojawienie się nowej – w stosunku do okresu zimnej wojny – jakości, którą określam asymetrycznymi zagrożeniami raketowo-nuklearnymi. Są one następstwem niepohamowanej proliferacji broni masowego rażenia i technologii raketowych. Pojawiają się ich nowi dysponenci, w tym państwa nieprzewidywalne lub trudno przewidywalne. Coraz realniejszy staje się dostęp do broni masowego rażenia podmiotów niepaństwowych, w tym organizacji terrorystycznych. Szczególne źródło zagrożenia stanowić może niepewność co do bezpieczeństwa już istniejących arsenałów nuklearnych – jak np. awaryjność przestarzałej broni lub podatność na dywersyjny dostęp informacyjny do systemów sterowania taką bronią („cyberdywersja”, „cyberterroryzm”), czy też wręcz możliwość fizycznego jej przejęcia przez podmioty niepaństwowe.

Za słaby mur chiński

Jednym z ważnych sposobów wykorzystania przez podmioty asymetryczne broni masowego rażenia może być szantaż groźbą jej użycia w ograniczonym ataku raketowym. Im bardziej sięgniemy w przeszłość, tym prawdopodobieństwo zagrożenia staje się coraz większe. Obrony przed takimi zagrożeniami nie można zapewnić tylko przez odstraszenie uderzeniem odwetowym (co było w czasach zimnej wojny i nadal jest istotą bezpieczeństwa nuklearnego w relacjach symetrycznych, między porównywalnymi podmiotami nuklearnymi). Czy można w ten sposób powstrzymać atak raketowy organizacji terrorystycznej? Gdzie zaadresować uderzenie odwetowe? A jeśli to będzie np. szantaż w postaci ataku jedną – kilkoma raketami przy użyciu ładunków chemicznych lub biologicznych? Czy również właściwą reakcją byłaby groźba odwetu atomowego?

Jednym ze skutecznych instrumentów neutralizowania strategii szantażu ze strony asymetrycznych podmiotów raketowo-nuklearnych może być właśnie obrona przeciwraketowa. I w tym należałoby upatrywać jej obecnie jedynego strategicznego sensu. Natomiast nie ma ona większego sensu w symetrycznych relacjach między mocarstwami nuklearnymi. Nie jest w stanie zagwarantować zwycięskiej przewagi strategicznej nad porównywalnym przeciwnikiem. Na poziomie strategicznym ofensywny przeciwnik może zawsze względnie łatwo taką przewagę

zniwelować albo manewrem, albo prostym powiększeniem swej siły uderzeniowej. Zauważmy, że człowiek nigdy w historii nie zbudował skutecznego systemu defensywnego w wymiarze strategicznym. Ani mur chiński, ani rzymskie limes, ani Linia Maginota nie broniły przed zmasowanym strategicznym atakiem symetrycznym. Niektóre z nich mogły być natomiast wystarczająco skuteczne wobec zagrożeń asymetrycznych; niebezpiecznych, ale o niewielkiej sile uderzeniowej. Tak też w istocie jest z dzisiejszą obroną przeciwrakietową.

Jeśli przyjmiemy taki punkt widzenia, łatwiej będzie rozwiązywać kolejne problemy, ponieważ asymetryczne zagrożenia rakietowo-nuklearne są jednakowo niebezpieczne dla NATO i Rosji. Dotyczy to zresztą także innych podmiotów stosunków międzynarodowych. Dlatego można przewidywać, że w przyszłości nasilać się będzie powszechne zainteresowanie zbudowaniem globalnej sieci przeciwrakietowej dla lepszego „wychwytywania” tej klasy zagrożeń. Tak jak moskitiera nie obroni wnętrza namiotu przed rzuconym kamieniem – ale daje komfort ochrony przed natrętnymi owadami, tak globalna sieć przeciwrakietowa co prawda nie obroni przed zmasowanym atakiem nuklearnym, lecz może skutecznie zabezpieczać przed pojedynczymi zagrożeniami rakietowymi.

Najpierw polityka

Jeśli zgodzimy się, że obrona przed takimi zagrożeniami jest wyzwaniem zarówno dla NATO, jak i dla Rosji, to pojawia się kolejny problem: czy budować wspólny, jednolity system obrony (za czym optuje Rosja), czy jednak rozwijać dwa systemy ze sobą jak najściślej współpracujące (co proponuje NATO)? Znowu odwołajmy się do bezemocjonalnej logiki. Już co najmniej od Tukidydesa, a zwłaszcza od rozważań Clausewitza, wiadomo, że w sprawach polityczno-wojskowych pierwotna jest polityka; rozwiązania wojskowe muszą być pochodną rozwiązań politycznych, muszą z nich wynikać. Stawianie wozu przed koniem, tj. decyzji wojskowych przed politycznymi, na ogół marnie się kończy.

Dlatego nie ma żadnych podstaw ani szans na zbudowanie jednolitego systemu obrony przeciwrakietowej przez dwa odrębne byty polityczne, jakimi są NATO i Rosja. Nawet w Unii Europejskiej nie możemy zbudować wspólnej armii europejskiej, bo nie pozwala na to wciąż słaba wspólnotowość w obszarze polityki bezpieczeństwa i obronności. Aby zatem mówić o jednolitym systemie wojskowym NATO i Rosji, należałoby najpierw utworzyć wspólnotę polityczną tych podmiotów (np. przez wstąpienie Rosji do NATO). Nie zanoszą na to w racjonalnie rozważanej perspektywie. Tym bardziej, że Rosja wciąż w swojej doktrynie wojskowej traktuje NATO jako źródło potencjalnych zagrożeń (niebezpieczeństw).

Jak zatem można byłoby sobie wyobrazić, że przy pomocy elementów natowskich miałyby być bronione jakieś terytoria Rosji lub też część NATO przez środki

rosyjskie albo w jakiś sposób zależeć od decyzji państwa spoza sojuszu? Bezpieczeństwo NATO jest niepodzielne. NATO jest integralną (jednolitą) przestrzenią strategiczną. Różne jej części nie mogą mieć różnego statusu bezpieczeństwa; żadna część terytorium sojuszu nie może być, choćby częściowo, wyłączona spod jego strategicznej kompetencji.

Dlatego opcję jednolitego systemu obrony przeciwrakietowej NATO/Rosja należy odłożyć na półkę z napisem „pomysły nierealne” i skoncentrować się na tworzeniu pożądanego systemu kooperatywnego, tj. obejmującego dwa oddzielne, ale możliwie blisko ze sobą współdziałające systemy przeciwrakietowe NATO i Rosji.

Sztuczne granice

Jakie zatem mogą być zasady owej kooperacji? Rosja uważa, że jednym z wyjściowych warunków powinno być wyraźne ograniczenie systemu natowskiego, aby nie wchodził swym zasięgiem nad jej terytorium, a w szczególności, aby nie mógł w żaden sposób przechwytywać jej rakiet strategicznych. Oczekuje więc przede wszystkim prawnych gwarancji, że system ten nie będzie użyty przeciwko rakietom rosyjskim, że m.in. natowskie przeciwrakiety będą ulokowane w odpowiedniej odległości od jej granic lub wprowadzone zostaną techniczne ograniczenia sektorów obserwacji, naprowadzania i przechwytywania.

Rzeczywiście perspektywiczny potencjał przeciwrakietowy NATO (w zaawansowanych fazach jego rozwoju) może wchodzić w kolizję z ofensywnym strategicznym potencjałem nuklearnym Rosji. Ale rozwiązania tego problemu nie można szukać w sztucznym ograniczaniu, hamowaniu tempa rozwoju zdolności przeciwrakietowych, gdy jednocześnie mamy do czynienia z narastaniem niebezpieczeństw wynikających z proliferacji asymetrycznych zagrożeń rakietowo-nuklearnych. To tak jakby ludzkość miała ograniczać produkcję leków przeciwko rakowi tylko dlatego, że nieostrożne obchodzenie się z nimi może okazać się niebezpieczne. Trzeba po prostu zredukować takie ryzyko.

Tak samo jest w przypadku obrony przeciwrakietowej. NATO i Rosja nie mogą nakładać samoograniczeń na rozwój własnych zdolności obronnych potrzebnych przeciwko zagrożeniom ze strony podmiotów trzecich, ale powinny poszukiwać rozwiązań redukujących ryzyko negatywnych konsekwencji takiego rozwoju we wzajemnych relacjach. To jest – w moim przekonaniu – zasada podstawowa. Nie warto tracić energii politycznej i organizacyjnej na jakieś syzyfowe zabiegi wbrew tej zasadzie.

Także z innych powodów przyjęcie koncepcji gwarantowanych ograniczeń nie wydaje się możliwe. Przecież takie gwarancje musiałyby być wzajemne, dotyczyć także Rosji, ograniczać wielkość i sprawność jej potencjału przeciwrakietowego. Np. już istniejący system obrony przeciwrakietowej Moskwy (z ładunkami nuklearnymi) także koliduje z potencjałem uderzeniowym strategicznych sił nuklearnych

USA. Co zatem z nim? Czy możemy też wyobrazić sobie zgodę Rosji np. na zakaz rozmieszczania środków obrony przeciwrakietowej w obwodzie kaliningradzkim, aby nie wchodziły swym zasięgiem nad terytorium NATO? Albo na wprowadzenie ograniczeń technicznych dla systemów na południu, aby nie „zagrozały” przestrzeni nad natowską Turcją? Przecież to nie jest realne i byłoby szkodliwe dla bezpieczeństwa Rosji.

Lepiej więc porzucić takie abstrakcyjne pomysły i rozwijać swoje systemy stosownie do narastających potrzeb i możliwości, koncentrując się jednocześnie na poszukiwaniu sposobów eliminowania ryzyka wystąpienia kolizji między nimi. Idzie tu więc o różne formy współdziałania zwłaszcza w strefach, w których wystąpi wzajemne nakładanie się (krzyżowanie) zasięgów systemów przeciwrakietowych NATO i Rosji. Utworzenie wspólnych centrów informacyjnych i koordynacyjnych, wspólne ćwiczenia, maksymalna transparentność (wizyty, inspekcje), łącznie z ewentualnymi wzajemnymi gwarancjami politycznymi opartymi na środkach budowy zaufania – to przykłady realnych przedsięwzięć w ramach rozwijania kooperatywnego systemu obrony przeciwrakietowej.

Rosja to nie wróg

Współdziałanie NATO i Rosji w dziedzinie obrony przeciwrakietowej jest strategicznym imperatywem dla obydwu stron. NATO i Rosja są niejako na nie skazane. NATO nie bierze pod uwagę innej opcji. Za to ze strony Rosji słychać głosy, że jeżeli jej warunki nie zostaną przyjęte, to będzie zmuszona rozbudowywać swój nuklearny arsenał uderzeniowy. Taka opcja byłaby oczywiście kosztowna i szkodliwa przede wszystkim dla samej Rosji.

NATO nie bierze pod uwagę takiej potrzeby, bo nie traktuje Rosji jako wroga, tzn. kogoś, kto celowo przygotowuje się do agresji na NATO. Nie ma też żadnych interesów, a co za tym idzie żadnych planów, by zaatakować Rosję. Jeśli więc Rosja chciałaby wydawać pieniądze na rozwój arsenału przeciwko NATO, które do ataku na Rosję wcale się nie przygotowuje, to byłby to problem samej Rosji (choć oczywiście także o negatywnych konsekwencjach zewnętrznych).

Nie wydaje się prawdopodobne, aby Rosja chciała rzeczywiście dokonać takiego wyboru. Dlatego można mieć w miarę uzasadnioną nadzieję na podjęcie przez obydwie strony – NATO i Rosję – wyzwania, jakim jest kooperatywne podejście do budowy sieci obrony przeciwrakietowej w przestrzeni euroatlantyckiej, chroniącej wszystkie jej podmioty przed asymetrycznymi zagrożeniami rakietowo-nuklearnymi.

3 13 lipca 2011 r.³ Strategiczny realizm zamiast biadolenia [polemika dotycząca strategii wobec Afganistanu]

Lubię dyskutować z prof. Zbigniewem Lewickim. Nie tylko ze względu na sympatyczną atmosferę prowadzonych polemik, ale także z uwagi na zazwyczaj ciekawe i zmuszające do refleksji treści podnoszonych przezeń problemów. Dlatego z przyjemnością posprzeczam się trochę z panem profesorem w związku z jego publikacją „Nasza chata nie tak bardzo z kraja” („Rzeczpospolita”, 6 lipca 2011 r.), będącą polemiką z moim komentarzem: „Strategiczne konsekwencje afgańskiej decyzji prezydenta Obamy” („Gazeta Wyborcza”, 27 czerwca 2011 r.).

Wymieniona publikacja porusza wiele wątków w różnych kontekstach. Tak wiele i w tak wielu kontekstach, że w pewnym momencie wyrwywają się spod logicznej kontroli i – jestem przekonany, że wbrew intencji autora – popadają w wewnętrzną sprzeczność.

Taką właśnie wymowę ma jedno z przesłań artykułu, które da się sprowadzić do tezy: powinniśmy zostać w Afganistanie, nawet jeśli Amerykanie stamtąd wychodzą. Wbrew im, bo to jest ich chytry manewr przeciwko nam. Wykonajmy kontrmanewr i zostanmy. Będziemy wtedy trzymać Amerykanów w szachu i uniemożliwimy im realizację nowego izolacjonizmu. Nie mamy powodów do radości z powodu decyzji prezydenta Obamy. Kończenie wojny w Afganistanie, to dramat dla Europy i Polski w szczególności....

To zaiste ogromnie interesująca koncepcja. Przyznam bez bicia, że trochę ją przerysowałem, ale jej prawdziwy sens jest mniej więcej taki. Opiera się ona na kilku równie ciekawych tezach. Na tyle ciekawych, że nie można obok nich przejść obojętnie.

Talibowie to nie terroryści

Pierwsza to jednoznaczne utożsamianie talibów z terrorystami, którzy globalnie atakują świat zewnętrzny. W pewnym momencie czytamy, że jeśli tych talibów nie dopadniemy w afgańsko-pakistańskich bazach, to oni znajdą nas: najpierw w Paryżu, ale potem w Warszawie. Dodałbym logiczny z tego wywód: teraz już wiadomo, kto był w Klewkach. To ich oddział przygotowujący zapowiadane w artykule operacje. Tylko że to się trochę kłóci z powszechną i weryfikowalną przez rzeczywistość wiedzą. Do tej pory nikt nie słyszał o atakach talibów poza obszarami, na których żyją. To raczej typowi partyzanci. Warto to brać pod uwagę, gdy chce się projek-

³ „Rzeczpospolita” z 13.07.2011.

tować strategię wobec Afganistanu, która powinna właśnie zakładać walkę (w tym tam, gdzie konieczne, walkę przewencyjną) z terrorystami międzynarodowymi, ale zarazem zrezygnowanie z nierealistycznego zamiaru wygrania wojny z tamtejszymi partyzantami. W skrócie określa się to przejściem od strategii wojny przeciwpartyzanckiej do działań przeciwterrorystycznych.

Państwo afgańskie – niezależnie od tego, czy tego chce prof. Zbigniew Lewicki, czy nie chce – będzie państwem co najmniej współrządzonym przez talibów. Trzeba będzie z takim państwem w przyszłości układać się, aby doprowadzić do zerwania współpracy talibów z międzynarodowymi terrorystami (np. Al-Kaidą) lub pomagać strukturom państwa w zwalczaniu terrorystów. Ale być może, jeśli to miałyby nie być skuteczne, trzeba będzie z tym państwem także walczyć, aby stamtąd nie wychodziły ataki na zewnątrz. Lepiej jednak to kontrolować i blokować z zewnątrz, niż siedzieć tam wewnątrz.

Pozostawanie w Afganistanie z zadaniami zaprowadzania porządku wewnętrznego wbrew Afgańczykom nie ma żadnego sensu strategicznego. Wiadomo to było od dawna i dobrze, że wreszcie prezydent amerykański wyraźnie to powiedział. Robienie z tego tragedii, to sprawa zupełnie niezrozumiała. Przecież ta decyzja ułatwia nam ratowanie NATO, ważnego zewnętrznego instrumentu naszego bezpieczeństwa, przed systematycznym psuciem się w Afganistanie (narastanie rozdźwięków politycznych, rozregulowywanie procedur operacyjnych, zwłaszcza w kontekście obrony kolektywnej, reorientacja doktrynalna, organizacyjna i sprzętowa pod potrzeby wojny przeciwpartyzanckiej itp.) i stwarza szansę wyrwania się sojuszu z afgańskiej beznadziei.

Nie płakać nad rozlanym mlekiem

Inna teza, z którą muszę polemizować, to ciche założenie, że można byłoby utrzymać NATO we współczesnym „businessie” jako organizację działającą tak samo, jak w dawnym „businessie”. Gdyby tylko nie zabrakło takiej woli. Lekarstwem miałyby być prowadzenie operacji „out of area” (np. w Afganistanie lub Libii) według zasad zgodnego i zwartego działania tak, jak to powinno być w przypadku obrony kolektywnej.

Ale przecież ów „business”, czyli środowisko bezpieczeństwa, jest obecnie o wiele bardziej różnorodne i przez to zupełnie inne niż kiedyś (w czasie zimnej wojny). Dlatego reguły działania NATO w tych warunkach muszą być równie różnorodne. W razie agresji bezpośredniej, podobnie jak w stosunku do ewentualnej agresji z czasów zimnej wojny, NATO zapewne stosunkowo szybko uzyskałoby konsensus decyzyjny i zadziałałoby na podstawie zawczasu opracowanych planów. Trzeba natomiast pożegnać się z mrzonkami, że w stosunku do tzw. sytuacji trudnokonsensusowych, czyli kryzysów selektywnych, niejednakowo dotyczących wszystkich członków NATO, sojusz mógłby działać równie szybko i jednolicie, jak

w obliczu śmiertelnego zagrożenia dla wszystkich w czasie zimnej wojny. To nie jest możliwe, jak nie jest możliwe, aby w razie oberwania chmury w Nałęczowie grały na alarm trąbki strażackie w całej Polsce. Biadolenie z tego powodu miłośników strażackich melodii nie ma sensu.

Wiara, że Polska mogłaby zmienić, albo nawet zahamować tendencję różnicowania zachowań sojuszników i działań całego NATO, gdyby nie wycofywała się z Afganistanu i do tego jeszcze zaangażowała się zbrojnie w Libii – jest wiarą naiwną. W tej akurat dziedzinie bezpieczeństwa (reagowanie kryzysowe) nacjonalizacja myślenia, czyli kierowanie się własnymi interesami narodowymi w pierwszej kolejności, jest czymś obiektywnym, jest czymś nieuchronnym. To zresztą nie jest jakaś szczególna przypadłość samego NATO. Zobaczmy, co dzieje się np. w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, gdy trzeba podjąć decyzję o reagowaniu na jakąś sytuację kryzysową. Relatywność podejścia jest naturalna. I tę rzeczywistość trzeba brać pod uwagę we własnej strategii bezpieczeństwa, w ustalaniu priorytetów strategicznych.

Trzeba po prostu najzwyczajniej brać NATO takim, jakim jest, a nie płakać nad rozlanym mlekiem i naiwnie oczekiwać, że będzie działać w sposób spreczny z warunkami strategicznymi. Sugerowanie, że przez własne działania można tak ukształtować NATO, aby zapewnić sobie, że w razie jakiegoś kryzysu dotyczącego bezpośrednio naszych interesów i obojętnego dla interesów innych sojuszników, ci przychodzili nam natychmiast z pomocą, jest myśleniem życzeniowym.

Realizm a nie życzeniowość

I na koniec jeszcze jedna uwaga. Trudno nie zgodzić się z diagnozą artykułu, że Ameryka zmienia swoją strategię, a w konsekwencji także podejście do sojuszników. Zgoda, że żaden kolejny prezydent USA nie zatrzyma tego procesu. Ale nie zatrzyma go także pozostanie Polski w Afganistanie. Ani też pozostanie tam NATO. Dodajmy też, że zauważalna reorientacja strategiczna USA to ważny, ale nie jedyny czynnik kształtujący nowe środowisko bezpieczeństwa Polski. Podobnej wagi zmiany zachodzą w myśleniu i praktyce strategicznej innych państw NATO. Ale to wszystko to nie powód do biadolenia strategicznego na samolubnych, przedkładających własny interes ponad inne Amerykanów i równie samolubnych i do tego mało roztropnych, działających na własną szkodę, Europejczyków.

Uważam, że nasza strategia nie może ograniczać się do biadolenia, ani też być ukierunkowana na próby zatrzymania i odwrócenia naturalnych zmian w postawach sojuszników wynikających po prostu z ich interesów narodowych. Musimy je brać pod uwagę jako istniejącą „twardą” rzeczywistość i stosownie do tego projektować i wdrażać swoją strategię. Powinien nam w tym przyświecać realizm, a nie życzeniowość. A realizm podpowiada, że trzeba w pierwszej kolejności zatroszczyć się o własne, narodowe zdolności w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym obronności, a dopiero w drugiej zgłaszać się na ochotnika do udziału w operacjach odległych od

naszego bezpośredniego interesu. Najpierw trzeba nauczyć się śpiewać, a dopiero potem iść do chóru. Inaczej nikt w tym chórze nie będzie nas poważnie traktował.

Z kolei biadolenie strategiczne warto zastąpić rzetelną analizą. Mam nadzieję, że prowadzony właśnie Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego nakreśli dobre podstawy merytoryczne do takich właśnie nacechowanych realizmem decyzji i w przyszłym roku będzie mogła być przyjęta nowa, uwzględniająca w pełni rzeczywiste warunki, polska strategia bezpieczeństwa narodowego.

4 24 listopada 2011 r.⁴ Polska i Turcja: wyzwania dla bezpieczeństwa i solidarne działanie/ Poland and Turkey: challenges for security and solidarity in action

[tłumaczenie]

W 2014 r. przypada sześćsetlecie ustanowienia polsko-tureckich stosunków dyplomatycznych, obchodom którego mają patronować prezydenci obydwu naszych państw. Tak długi okres bilateralnych relacji to ewenement w naszym regionie i daje solidne podstawy współczesnej współpracy. Od pokoju w Karłowicach w 1699 r. nasze stosunki układają się znakomicie i są oparte na wzajemnym szacunku i zaufaniu. Pamiętamy, że Turcja nie uznała rozbiorów Polski, co więcej, przez cały XIX wiek była ostoją i bezpiecznym schronieniem dla Polaków walczących z zaborcami. Rozpowszechniona w Polsce legenda mówi, że Turcy chcąc szczególnie podkreślić fakt nieuznania rozbiorów Polski, przy każdej prezentacji ambasadorów i dyplomatów na dworze sułtana powtarzali: „Poseł Lechistanu jeszcze nie przybył”.

Zbliżająca się rocznica to nie tylko moment podsumowania przeszłości, ale także impuls do spojrzenia w przyszłość i zastanowienia się nad możliwościami pogłębiania dialogu na tematy szeroko rozumianego bezpieczeństwa, do dalszego zacieśniania współpracy i rozwijania łączącego obydwu państwa sojuszu oraz politycznego partnerstwa, a także wspólnego stawiania czoła złożonym wyzwaniom bezpieczeństwa XXI w., które niesie ze sobą zmieniający się świat.

Chcę mocno podkreślić, że dla Polski dobre relacje z natowskim sojusznikiem – Turcją należą do priorytetów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dla Polski

⁴ Oryginał opublikowany w tureckim dzienniku w związku z oficjalną wizytą szefa BBN w Ankarze, „Today’s Zaman”, November 24, 2011.

istotna będzie także współpraca z Turcją w ramach Unii Europejskiej, dlatego konsekwentnie wspieramy Ankarę w procesie akcesji do UE.

Wyzwania współczesnego świata – szansa na pogłębienie współpracy

Okres pozimnowojenny przyniósł globalną falę asymetrycznych zagrożeń stwarzanych przez podmioty państwowe i niepaństwowe, do których przede wszystkim zaliczyć należy proliferację terroryzmu, broni nuklearnej oraz technologii rakietowych. Stawienie czoła tym wyzwaniom i zapobieżenie zagrożeniom wymaga intensyfikacji współpracy między państwami i w tym upatruję szansę na pogłębienie kooperacji między Polską a Turcją. Razem powinniśmy poszukiwać innowacyjnych, niekonwencjonalnych i elastycznych form budowy odpowiedzi na zagrożenia dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego i globalnego.

Jednym z głównych zadań w tym kontekście pozostaje stabilizacja Afganistanu. Turcja, tak jak i Polska uczestniczy w misji ISAF, nasze państwa mają zbliżony co do wielkości kontyngent (polski liczy 2 580 żołnierzy, a turecki 1 840). Polskie Siły Zadaniowe realizują w Afganistanie misję o charakterze stabilizacyjnym i doradczo-szkoleniowym dla utrzymania bezpieczeństwa i stabilizacji w prowincji Gazni, pomocy w odbudowie Afganistanu oraz wspierania afgańskich władz i lokalnej administracji poprzez realizację programów rozwojowych i odbudowę infrastruktury cywilnej. Szkolimy Afgańskie Siły Bezpieczeństwa oraz udzielamy niezbędnej pomocy mieszkańcom prowincji w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych. Turcja także szkoli afgańskie siły zbrojne i policję, jest zaangażowana w proces odbudowy kraju, udziela Afgańczykom pomocy rozwojowej. Jest nie tylko aktywna w samym Afganistanie, do czego predestynują ją status jedyne go muzułmańskiego członka NATO oraz tradycyjne historyczne i kulturowe więzi z Afganistanem, ale także podejmuje działania na rzecz promowania regionalnych inicjatyw, których celem jest stabilizacja tego państwa. Przykładem niech będzie zorganizowana w listopadzie w Stambule konferencja ministrów spraw zagranicznych państw regionu Azji Centralnej na temat współpracy regionalnej na rzecz Afganistanu.

Polska jest gotowa zawrzeć porozumienie z Afganistanem w sprawie wsparcia budowy nowoczesnego państwa afgańskiego także po 2014 roku. Mam nadzieję, że – między innymi – dzięki dalszemu zaangażowaniu i współpracy Turcji uda się zapobiec izolacji regionalnej Afganistanu oraz wypracować multilateralne rozwiązania dla zapewnienia jego bezpieczeństwa i stabilności. Naszym wspólnym celem winno być również zapewnienie, aby terytorium Afganistanu nie stało się ponownie bazą do wyprowadzania ataków na zewnątrz.

Przechodząc do szerszych problemów bezpieczeństwa, warto zwrócić uwagę na przynoszenie punktu ciężkości z problemów militarnych na niemilitarne. Ostatnie wydarzenia i procesy zachodzące w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie pokazały, że chaos i destabilizacja w państwach regionu mogą prowadzić do

dramatycznego wzrostu triady zagrożeń asymetrycznych: proliferacji terroryzmu, broni masowego rażenia i technologii raketowych „Arabska wiosna” pod znakiem zapytania postawiła przyszłość strategicznego dla Zachodu, a jednocześnie jednego z najbardziej zapalnych regionów świata. Realizująca swoją politykę „zero problemów z sąsiadami” Turcja nie pozostała obojętna na zachodzące od końca ubiegłego roku procesy. Z zainteresowaniem obserwuję rosnące zaangażowanie Turcji w tym regionie i deklaracje regionalnych przywódców o wzorowaniu się na tureckim modelu budowy państwa. Jestem przekonany, że ze względu na swoje geostrategiczne położenie, globalną pozycję i regionalne zaangażowanie Turcja staje się coraz bardziej istotnym partnerem dla Polski, a także dla państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej.

Polska także zaangażowała się w pomoc społeczeństwom, które powstały przeciwko dyktatorom, oferując gotowość dzielenia się swymi doświadczeniami z okresu transformacji lat 90. Na zaproszenie polskiego MSZ i Państwowej Komisji Wyborczej delegacja z Egiptu, Libii i Tunezji obserwowała wybory parlamentarne w Polsce, które odbyły się 9 października br. Zaangażowaliśmy się w pomoc humanitarną i medyczną dla Libii. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski jako pierwszy zagraniczny polityk udał się z wizytą do Trypolisu i Bengazi po ogłoszeniu przez władze tymczasowe ostatecznego wyzwolenia kraju 23 października 2011 r.

Bliskość kulturowa Turcji z państwami regionu w połączeniu ze znakomitymi relacjami polsko-tureckimi może stać się fundamentem współpracy i dalszego zaangażowania nie tylko naszych państw, ale i Unii Europejskiej w odbudowę krajów Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Zaangażowania w pomoc społeczeństwom regionu w stopniowym podążaniu ścieżką demokracji oraz rozwoju gospodarczego.

Na koniec chciałbym wspomnieć o dużym strategicznym programie, w którym uczestniczą razem Turcja i Polska. Mam na myśli współpracę w rozwoju zdolności do obrony przeciwraketowej, na którą istnieje zapotrzebowanie strategiczne. Z zadowoleniem przyjąłem decyzję władz w Ankarze o tym, że przenośny radar AN/TPY-2 – dostarczający dokładnych informacji dla rakiet przechwytyjących SM-3 – stanowiący część europejskiego systemu obrony przeciwraketowej EPAA (European Phased Adaptive Approach) będzie stacjonował na terytorium Turcji. Dzień po jej ogłoszeniu Polska i Stany Zjednoczone poinformowały o wejściu w życie porozumienia o rozmieszczeniu, także w ramach systemu EPAA, na terytorium Polski rakiet przechwytyjących SM-3. Parafrazując słowa Mustafy Kemala Atatürka, nie ma linii obrony, jest obszar obrony, a tym obszarem są nie tylko nasze ojczyzny, ale cała społeczność euroatlantycka. Konieczność jej obrony przed współczesnymi zagrożeniami stwarza możliwości pogłębiania współpracy, między innymi w ramach NATO.

W ostatnich dniach Turcję dwukrotnie dotknęło tragiczne w skutkach trzęsienie ziemi, które pochłonęło życie ponad 600 osób. Pragnę złożyć bliskim ofiar serdeczne wyrazy współczucia, a rannym powrotu do zdrowia. Tych, którzy utracili dach nad głową, zapewniam, że Polska gotowa jest nieść pomoc. Jak mówi bowiem popularne w Polsce przysłowie: prawdziwych przyjaciół poznajemy w biedzie.

[tekst oryginalny]

The 600th anniversary of Polish-Turkish diplomatic relations will be celebrated in 2014 under the patronage of the presidents of our two countries. Such a long period of bilateral relations is exceptional in our region and provides a solid foundation for today's cooperation. Since the treaty of Karlowitz of 1699 our relations have been excellent, based on mutual respect and trust. It is worth remembering that Turkey did not acknowledge the partitions of Poland in the 18th century. Moreover, during all of the 19th century, the country was a refuge and a safe haven for Poles fighting against our invaders. In Poland, there is a popular legend, according to which the Turks declined to acknowledge the demise of Poland, and therefore during every presentation of ambassadors and diplomats at the court of the Sultan, they announced: "The envoy of Lechistan has not come yet."

The coming anniversary is not only the moment to evoke the past, but also an impulse to look into the future and to reflect on opportunities to deepen the dialogue on broadly-conceived security issues, tighten cooperation and further develop the alliance and political partnership between the two countries. The anniversary is also the occasion to think about the best ways to confront together the complex security challenges of the 21st century, which emerge from the changing world around us. I would like to stress that good relations with our NATO ally, Turkey, constitute one of Poland's foreign and security policy priorities. It will also be essential for us to cooperate with Turkey in the framework of the European Union, which is why we firmly support Ankara in its EU accession process.

Challenges of the contemporary world – a chance to deepen cooperation

The post-Cold-War period has brought about a global wave of asymmetric threats stemming from states or non-state actors, including above all, the proliferation of terrorism, nuclear weapons and missile technologies. For meeting these challenges and heading off these threats, intensified cooperation between the countries is needed. In this I see the possibility to tighten cooperation between Poland and Turkey. Together we should look for innovative, unconventional and flexible forms of formulating responses to threats to Euro-Atlantic and global security.

In this context, one of the key tasks is the stability of Afghanistan. Turkey and Poland take part in the International Security Assistance Force (ISAF) mission; the contingents of our countries have comparable numbers of soldiers there (Poland and Turkey have 2,580 and 1,840 men, respectively). The Polish Task Forces are conducting a stabilizing, advisory and training mission aimed at maintaining the security and stability of Ghazni Province, they help reconstruct Afghanistan and support the Afghan authorities and local administration through development programs and assistance in rebuilding the civilian infrastructure. We provide training to the Afghan Security Forces, as well as render necessary support to the inhabitants of the province, assisting them in meeting their basic needs. Turkey has also been training Afghan security forces and the police and has been involved in nation-building efforts. Turkey has provided development aid to the Afghans, too. Predestined to this role as the only Muslim member of NATO and due to its historical and cultural links with Afghanistan, Turkey has been active not only on Afghan territory but has also taken actions to promote regional initiatives stabilizing the Afghan state. One can refer in this regard, e.g., to the organization of a Central Asian Foreign Affairs Ministers' conference in Istanbul in November, which focused on regional cooperation for Afghanistan.

Poland is ready to conclude an agreement with Afghanistan concerning supporting the process of creating a modern Afghan state beyond the year 2014.

I hope that thanks to the further involvement and cooperation of Turkey, it will be possible, *inter alia*, to prevent the regional isolation of Afghanistan and elaborate multilateral solutions ensuring its security and stability. Our common goal should be to guarantee that Afghan territory will no longer become the base of attacks against the others.

Moving to broader security issues, it is worth stressing that the center of gravity is shifting from the military to non-military problems. The latest events and processes in the Middle East and North Africa have shown that chaos and destabilization in the states of the region could lead to a dramatic growth of asymmetrical threats in the proliferation triad of terrorism, weapons of mass destruction and missile technologies. The "Arab Spring" has called into question the future of a region, which has a strategic value for the West, and at the same time is one of the most insecure in the world. Turkey, implementing its policy of "zero problems with neighbors," has not been indifferent to the processes that have been going on since the end of the last year. I follow with profound interest the growing involvement of Turkey in this region and the declarations of regional leaders to use the Turkish model of state building. I am convinced that due to its geo-strategic location, global position and regional involvement, Turkey will come to be a more and more important partner for Poland, as well as countries in the Middle East and North Africa.

Poland is also committed to help societies that have risen up against dictators. We are ready to share our experience of the transformation period in the 1990s. The Polish Ministry of Foreign Affairs and the National Electoral Commission invited delegations from Egypt, Libya and Tunisia to observe Polish parliament elections, which took place on Oct. 9. We are involved in providing humanitarian and medical aid for Libya. The Minister of Foreign Affairs, Radosław Sikorski, was the first foreign politician who visited Tripoli and Benghazi after the transition authorities announced the definite liberation of the country on Oct. 23.

Turkey's cultural affinity with the states of the region, combined with excellent Turkish-Polish relations, can become a foundation of cooperation and further involvement – not only of our states, but also of the European Union – in the reconstruction of the Middle East and North African states, which should assist societies in the region in following the path of democracy and economic development.

Finally, I would like to mention an important strategic program, which brings together Turkey and Poland. I have in mind cooperation in developing much-needed missile defense capabilities. I welcomed with satisfaction the agreement of the authorities in Ankara to station on their territory an AN/TPY-2 transportable radar (giving precise information for SM-3 intercept missiles), which is a part of the European missile defense system EPAA (European Phased Adaptive Approach). A day after this announcement, Poland and the United States announced that the accord to deploy on the territory of Poland the SM-3 intercept missiles (also being part of the EPAA system) had entered into force. These two developments show the similarity of our approaches. To paraphrase Mustafa Kemal Atatürk's words, there is no defense line, there is defense of area, and this defense area covers not only our home countries, but also the whole Euro-Atlantic community. The necessity of its use in defense against our common threats creates opportunities to strengthen cooperation, inter alia, in the framework of NATO.

In recent days Turkey has suffered from tragic earthquakes. More than 600 people have perished. I would like to offer my condolences to the victims' families. I wish a quick recovery to the wounded. I assure you that Poland is ready to help in line with a popular Polish saying: "A friend in need is a friend indeed."

* *Stanisław Koziej is the head of Poland's National Security Bureau.*

5 Październik–grudzień 2011 r.⁵ Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. nie odpowiada zadowalająco ani treścią, ani formą potrzebom reagowania na wyzwania i zagrożenia, wobec których stoi Unia Europejska i jej członkowie. Mimo działań podejmowanych od tamtego czasu, w tym zawarcia traktatu lizbońskiego, Unia nie była dotąd w stanie osiągnąć konsensu, który utorowałby drogę do pełnej realizacji interesów i osiągania celów na tym polu. Kryzys finansowy zamiast mobilizować, utrudnia posunięcia członków UE także w tym zakresie. Stąd postulat bardziej energicznych wysiłków prowadzących do znowelizowanej strategii bezpieczeństwa; na początek – kompleksowego przeglądu stanu rzeczy w tym obszarze.

Europa stoi przed poważnymi wyzwaniami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi, z którymi musi sobie radzić. Podstawowym warunkiem skutecznego im sprostania jest bezpieczeństwo. Dlatego też w ramach Unii Europejskiej nadchodzi czas zainicjowania przeglądu obowiązującej strategii bezpieczeństwa prowadzącego do jej nowelizacji. Przemawia za tym wiele argumentów.

Zmienia się nie tylko Europa. Całe otoczenie strategiczne Polski ewoluuje. W wymiarze globalnym jest to wyraźna tendencja przenoszenia się strategicznego punktu ciężkości na obszar Azji, ze wzrostem znaczenia Chin i Indii⁶. Tam z pewnością swoją uwagę koncentrować będą, kosztem Europy, Stany Zjednoczone. Nie pozostanie to też bez wpływu na strategię Rosji. Ostatnie wydarzenia w Afryce kolejny raz potwierdzają, że w bezpośrednim sąsiedztwie Europy istnieją poważne źródła ryzyka dla bezpieczeństwa Polski⁷.

Należy zaznaczyć, że nowe zagrożenia mają charakter niekoniecznie tradycyjny, polityczno-militarny. Coraz większego znaczenia nabierają niemilitarne, w tym transnarodowe, asymetryczne wymiary bezpieczeństwa: migracje i ich konsekwencje, terroryzm, bezpieczeństwo energetyczne, cyberbezpieczeństwo itp.⁸.

Niewątpliwie obowiązująca strategia bezpieczeństwa UE odegrała pozytywną rolę w ostatnich latach jako podstawa strategicznego organizowania się Unii w obli-

⁵ „Bezpieczeństwo Narodowe” nr IV – 2011/20, s. 19–40.

⁶ *China and India, 2025. A Comparative Assessment*, RAND Corporation 2011.

⁷ S. Fischer, E. Lannon, *The ENP Strategic Review: the EU and its Neighbourhood at a Crossroads*, EUISS, maj 2011.

⁸ M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru euroatlantyckiego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.

czu problemów bezpieczeństwa⁹. Jednakże w praktyce strategia ta została w niewielkim stopniu wdrożona. Trzeba nie tylko dostosować treść strategii do obecnych i przyszłych warunków środowiska bezpieczeństwa. Należy także ustanowić bardziej konkretne i precyzyjne mechanizmy jej implementacji. Być może użyteczne w tym względzie byłoby spożytkowanie pozytywnych doświadczeń z prac nad strategią NATO (np. powołanie „grupy mędrców” dla opracowania projektu dokumentu).

Gdyby taki przegląd strategiczny rozpoczął się w miarę szybko i zakończył opublikowaniem białej księgi Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE np. w przyszłym roku, to w 2013 r. – czyli w dziesięciolecie jej pierwszego ustanowienia – można byłoby znowelizować i przyjąć nową europejską strategię bezpieczeństwa.

Unia Europejska potrzebuje impulsu we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony. Zmiany muszą nosić znamiona konstrukcji strategicznej. Warto rozpocząć szerszą dyskusję na ten temat. Taki też jest cel niniejszej publikacji. Dokonuje się w niej w pierwszej kolejności przeglądu głównych treści strategii, aby następnie sformułować pewne uwagi co do niektórych ustaleń – zwłaszcza w kontekście polskich interesów narodowych.

Główne treści strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Dokument rozpoczyna się konstatacją, że Europa nigdy nie była w tak dobrej kondycji, tak bezpieczna i wolna, jak obecnie. Po pełnej przemocy pierwszej połowie XX w. nastąpił rzadki w historii Europy okres pokoju i stabilności.

Wskazuje się, że główną rolę odegrało w tym utworzenie Unii Europejskiej. To ona zmieniła relacje między państwami europejskimi i życie ich obywateli.

Kraje europejskie zobowiązały się do pokojowego rozstrzygnięcia swych sporów oraz do współpracy w ramach wspólnych instytucji. W tym czasie poszerzanie sfery panowania prawa i demokracji prowadziło do przekształcania reżimów autorytarnych w bezpieczne, stabilne i dynamicznie rozwijające się systemy demokratyczne. Proces sukcesywnego poszerzania Unii Europejskiej czyni realną wizję Europy jako kontynentu zjednoczonego i pokojowego.

Szczególną rolę w integracji i zapewnieniu bezpieczeństwa stale odgrywają, zwłaszcza poprzez NATO, Stany Zjednoczone Ameryki. W następstwie wygrania zimnej wojny uzyskały one dominującą pozycję głównego mocarstwa militarnego. Jednakże dzisiaj żadne państwo w pojedynkę nie jest w stanie poradzić sobie ze złożonymi problemami współczesnego świata.

Mimo wyraźnie pozytywnych tendencji po zakończeniu zimnej wojny, Europa wciąż stoi w obliczu wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa. Wybuch konfliktu

⁹ Omówienie szerszego tła kształtowania się europejskiej polityki i strategii bezpieczeństwa po II wojnie światowej – zob. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004; S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

na Bałkanach przypomniał, że wojny nie znikły ze Starego Kontynentu. Przez ostatnią dekadę żaden region świata nie ustrzegł się konfliktów, jednak większość z nich była raczej konfliktami wewnątrz państw niż między państwami, a ofiarami w przeważającej mierze byli cywile.

Strategia podkreśla, że rozwijająca się Unia Europejska – jako grupa 25 państw (obecnie 27 – przyp. red.) z ponad 450 milionami ludności i 1/4 światowego produktu narodowego brutto oraz z szerokim zestawem instrumentów – jest niewątpliwie ważnym podmiotem w skali globalnej. W ostatniej dekadzie europejskie siły zbrojne działały poza granicami swych państw w tak odległych miejscach, jak Afganistan, Timor Wschodni lub Kongo. Wzrastająca zbieżność interesów europejskich oraz wzrost wzajemnej solidarności czynią Unię Europejską coraz bardziej wiarygodnym i efektywnym aktorem międzynarodowym. Z tego względu Europa powinna być gotowa brać na siebie część odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne oraz budowanie lepszego świata.

Bazując na takich generalnych założeniach wyjściowych w kolejnych trzech częściach dokumentu omawia się środowisko bezpieczeństwa, z uwzględnieniem globalnych wyzwań i najważniejszych zagrożeń, oraz cele strategiczne i zasadnicze implikacje dla Europy. Przez cały dokument przewija się teza, że bezpieczeństwo jest pierwszym i koniecznym warunkiem rozwoju Europy.

Co do środowiska bezpieczeństwa to podkreśla się pozytywne i negatywne skutki otwartości i poszerzonej współpracy międzynarodowej, w której w coraz większym stopniu uczestniczą organizacje pozarządowe. Zwiększa to zależność Europy od wzajemnie powiązanej infrastruktury transportowej, energetycznej, informacyjnej i innej.

Bezpieczeństwo jest warunkiem rozwoju. Konflikty nie tylko niszczą infrastrukturę, także socjalną, ale też sprzyjają przestępczości, hamują inwestycje i uniemożliwiają normalny rozwój ekonomiczny. Duża liczba krajów i regionów zagrożona jest ryzykiem wpadnięcia w spiralę konfliktów, kryzysów i ubóstwa.

Istotnym czynnikiem wpływającym na niepokoje i ruchy migracyjne w niektórych regionach może być rywalizacja o zasoby naturalne – zwłaszcza wodę, które dodatkowo mogą być spotęgowane skutkami zmian klimatycznych, w tym efektem cieplarnianym.

Powodów do obaw może dostarczać energetyczne uzależnienie Europy. Kontynent ten jest bowiem największym światowym importerem ropy i gazu. Import zaspokaja ok. 50 proc. dziennego zużycia energii. W 2030 r. wskaźnik ten wzrośnie do 70 proc. Większość importu energii pochodzi z Zatoki Perskiej, Rosji i Afryki Północnej.

W odniesieniu do kluczowych zagrożeń stwierdza się na wstępie, że agresja na dużą skalę przeciwko jakemukolwiek państwu Unii Europejskiej jest obecnie nieprawdopodobna. Zamiast tego wskazano, że Europa stoi w obliczu zagrożeń bar-

dziej zróżnicowanych, mniej widocznych i trudniejszych do przewidzenia. Zalicza się do nich terroryzm, proliferację broni masowego rażenia, konflikty regionalne, upadek państw oraz przestępczość zorganizowaną.

Terroryzm stanowi rosnące zagrożenie strategiczne dla całej Europy. Ruchy terrorystyczne dysponują dużymi zasobami, utrzymują sprawne systemy łączności i komunikacji oraz są zdecydowane stosować nieograniczoną przemoc dla wyrządzenia masowych strat i szkód. Obecnie fala terroryzmu ma wymiar globalny i bardzo często łączy się z ekstremizmem religijnym¹⁰. Jego przyczyny są zróżnicowane. Są wśród nich następstwa kryzysów modernizacyjnych, kulturalnych, społecznych i politycznych oraz alienacji młodych ludzi żyjących w obcych dla nich społecznościach. Zjawisko to jest także częścią społeczeństwa europejskiego¹¹. Europa jest zarówno celem, jak i bazą takiego terroryzmu.

Proliferacja broni masowego rażenia jest potencjalnie największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa europejskiego. Świat wstępuje w nowy i niebezpieczny okres możliwego zwiększenia wyścigu tego typu zbrojeń, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie. Rozwój nauk biologicznych może zwiększyć w nadchodzących latach potencjał broni biologicznej. Poważnym niebezpieczeństwem mogą być także ataki za pomocą materiałów chemicznych i radiologicznych. Potęguje je jeszcze bardziej rozprzestrzenianie się technologii raketowych, które wprowadzają nowy element niestabilności oraz zwiększają dodatkowo ryzyko dla Europy¹².

Najczarniejszym scenariuszem byłoby oczywiście uzyskanie broni masowego rażenia przez terrorystów. Wówczas nawet małe grupy mogłyby powodować zniszczenia na skalę dostępną kiedyś jedynie dla państw i ich sił zbrojnych.

Na bezpieczeństwo europejskie wpływają bezpośrednio i pośrednio konflikty regionalne – zarówno te odległe (Kaszmir, Region Wielkich Jezior Afrykańskich i Półwysp Koreański), jak i bliskie – przede wszystkim na Bliskim Wschodzie.

¹⁰ Warto zauważyć, że podobną ocenę krótko po tym sformułowali Rosjanie, mówiąc o nowym typie terroryzmu, który jest nie tyle motywowany politycznie, co inspirowany przez fanatyczny ekstremizm i brutalne dążenie do zabijania. Zob. wypowiedź byłego ministra obrony Federacji Rosyjskiej w Londyńskim Międzynarodowym Instytucie Studiów Strategicznych 13 lipca 2004 r. S. Ivanov, *Russia-NATO: Strategic Partners in Response to Emergent Threats*, „Russia Weekly”, 15 lipca 2004, <http://www.cdi.org/russia/314-15.cfm> (dostęp: 15 listopada 2011) Na ten temat patrz także: W. Malendowski (red.), *Spory – konflikty zbrojne – terroryzm. Dysfunkcjonalne czynniki współczesnych stosunków międzynarodowych*, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań 2006.

¹¹ Zob. np. O. Roy, *The Challenges of Euro-Islam*, w: A. Garfinkle (red.), *A Practical Guide to Winning the War on Terrorism*, Hoover Institution Press Publication, sierpień 2004. Także: T.R. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, WAIiP Warszawa 2008; S. Wojciechowski, *Terroryzm na początku XXI wieku*, OW Branta, Bydgoszcz–Poznań 2011.

¹² Okazuje się, że zagrożenie raketowe ze strony nieprzewidywalnych podmiotów, jak np. Korea Północna i Iran, staje się coraz bardziej realne. *Nuclear Posture Review Report*, USA Departament Obrony USA, kwiecień 2010.

Konflikty te naruszają stabilność regionalną, niszczą ludzkie życie i infrastrukturę, zagrażają mniejszościom oraz prawom człowieka, mogą prowadzić do ekstremizmu, terroryzmu, upadku państw i zorganizowanej przestępczości, a także inspirować starania o dostęp do broni masowego rażenia.

Zły system rządów (korupcja, nadużywanie władzy, słabe instytucje i brak przewidywalności) oraz konflikty wewnętrzne dezorganizują państwa od wewnątrz i w wielu przypadkach prowadzą do upadku państwowości (vide Somalia, Liberia i Afganistan). Załamaniu państwa mogą towarzyszyć takie zagrożenia, jak terroryzm i zorganizowana przestępczość. Upadek państw jest zjawiskiem alarmującym, które osłabia porządek światowy i wzmacnia niestabilność regionalną.

Europa jest jednym z głównych celów przestępczości zorganizowanej. To zagrożenie wewnętrzne ma także ważny wymiar zewnętrzny: istotną część aktywności gangów przestępczych stanowi transgraniczny nielegalny przerzut narkotyków, broni, kobiet i emigrantów. Może to mieć związek z terroryzmem. Takie działania kryminalne łączą się często ze słabościami państw upadających (np. produkcją narkotyków) i wpływają na konflikty w innych częściach świata. Osłabiają zarówno praworządność, jak i porządek społeczny. W skrajnych przypadkach zorganizowana przestępczość może zdominować struktury państwowe.

Przechodząc do celów strategicznych, konstatuje się, że współczesny świat oferuje zarówno pomyślne perspektywy, jak i bardzo niebezpieczną przyszłość. Która opcja się zmaterializuje, zależy częściowo od działania państw i ich przywódców lub zarówno przywódców, jak i obywateli. Najogólniej rzecz biorąc, Europa musi zarówno myśleć globalnie, jak i działać lokalnie. Z myślą o zapewnieniu bezpieczeństwa europejskiego strategia proponuje trzy podstawowe cele strategiczne: przeciwdziałanie zagrożeniom, budowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie, a także wzmocnienie ładu międzynarodowego opartego na efektywnym multilateralizmie.

Unia Europejska zdecydowanie przeciwdziała zagrożeniom. Jako przykłady mogą służyć: reakcja na atak terrorystyczny na USA dokonany 11 września 2001 r., wieloletnie wysiłki antyproliferacyjne czy też pomoc w opanowywaniu konfliktów regionalnych (Bałkany, Afganistan i Kongo).

Zwalczanie zagrożeń musi uwzględniać to, że w erze globalizacji przestrzenie odległe zagrożenia mogą okazać się równie niebezpieczne, jak te w bezpośrednim sąsiedztwie. Np. nuklearna aktywność Korei Północnej, ryzyko nuklearne w Azji Południowej czy też proliferacja broni masowego rażenia na Bliskim Wschodzie jednako dotyczy Europy. Działania terrorystów i przestępców mogą dzisiaj obejmować cały świat. Ponadto globalna łączność zwiększa wrażliwość Europy na konflikty regionalne i tragedie ludzkie niezależnie od tego, w jakim zakątku świata się dzieją.

Tradycyjna koncepcja samoobrony wywodziła się z uwzględniania niebezpieczeństwa inwazji na terytorium państwa. W stosunku do nowych zagrożeń pierwsza

linia obrony będzie często musiała przebiegać poza własnymi granicami. Nowe zagrożenia są dynamiczne. Ryzyko proliferacji wzrasta wraz z upływem czasu; sieci terrorystyczne pozostawione w spokoju stają się coraz bardziej niebezpieczne. Upadek państw i zorganizowana przestępczość rozprzestrzeniają się w razie braku reakcji. Oznacza to, że Unia Europejska musi być gotowa do działania, zanim pojawi się kryzys. Na zapobieganie konfliktom i zagrożeniom nigdy nie jest za wcześnie.

W przeciwieństwie do zmasowanych i jasno określonych zagrożeń z czasu zimnej wojny żadne z nowych zagrożeń nie jest czysto militarne. Z żadnym z nich nie można sobie również poradzić środkami wyłącznie militarnymi. Każde wymaga zestawu różnych instrumentów. Proliferację można powstrzymywać przez kontrole eksportu oraz polityczne, ekonomiczne i inne naciski. Do zwalczania terroryzmu potrzebna może być mieszanka środków wywiadowczych, policyjnych, sądowych, wojskowych i innych. W państwach upadłych mogą być potrzebne siły wojskowe do zaprowadzenia porządku i środki pomocy humanitarnej, aby opłacać bieżący kryzys. Konflikty regionalne wymagają rozwiązań politycznych, ale w okresie pokonfliktowym mogą być konieczne zarówno środki militarne, jak i policyjne. Dla wsparcia odtworzenia władzy cywilnej przydatne mogą być instrumenty ekonomiczne oraz cywilne środki reagowania kryzysowego. Unia Europejska jest predestynowana do radzenia sobie z takimi wielowymiarowymi sytuacjami.

Drugi cel strategiczny Unii Europejskiej to budowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie. Nawet w erze globalizacji geografia jest wciąż istotna. W europejskim interesie leży, aby państwa sąsiednie były bezpieczne i spokojne. Ponieważ poszerzająca się Unia Europejska przybliżyła się do rejonów niespokojnych, ważne jest aktywne wspieranie kształtowania się sprawnie rządzonych państw w Europie Wschodniej i na obrzeżach Morza Śródziemnego. Znaczenie tego procesu najlepiej ilustrują Bałkany.

Nie jest w interesie Unii Europejskiej, aby jej powiększanie tworzyło nowe linie podziału. Potrzebne jest rozciągnięcie korzyści ze współpracy ekonomicznej i politycznej na państwa Europy Wschodniej, przy równoczesnym rozwiązywaniu istniejących tam problemów politycznych¹³. Należy wzmocnić i uaktywnić zainteresowanie problemami Kaukazu Południowego, który będzie również regionem sąsiednim¹⁴.

¹³ O europejskiej polityce w stosunku do Europy Wschodniej – patrz: A. Huff, *The Role of EU Defence Policy in the Eastern Neighbourhood*, EUISS, maj 2011.

¹⁴ Analiza tych kwestii zob: *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, „Chaillot Paper”, EUISS, Paryż, grudzień 2003, a także – w nieco innym kontekście – M. Aydin, *Europe's Next Shore: the Black Sea Region After EU Enlargement*, „Occasional Paper”, EUISS, Paryż, lipiec 2004.

Strategicznym priorytetem dla Europy jest rozwiązanie konfliktu palestyńsko-izraelskiego. Bez tego szanse na poradzenie sobie z innymi problemami bliskowschodnimi są raczej małe. Interesy Unii Europejskiej wymagają także bardziej efektywnej współpracy z partnerami śródziemnomorskimi w ramach procesu lizbońskiego. Powinno się również rozważyć szersze zaangażowanie się we współpracę ze światem arabskim¹⁵.

W erze globalizacji bezpieczeństwo Europy w coraz większym stopniu zależy od efektywnego systemu wielostronnego. Wzmacnianie społeczności międzynarodowej, rozwój dobrze funkcjonujących instytucji międzynarodowych oraz ładu międzynarodowego opartego na prawie – to cele Unii Europejskiej.

Unia Europejska jest zdecydowana przestrzegać prawa międzynarodowego i je rozwijać. Fundament stosunków międzynarodowych stanowi Karta Narodów Zjednoczonych. Główna odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa spoczywa na Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Europejskim priorytetem jest wzmacnianie ONZ i wyposażanie jej w instrumenty zapewniające efektywne wywiązywanie się ze swoich obowiązków.

Unia Europejska jest zainteresowana skutecznością organizacji międzynarodowych, zasad i traktatów i dlatego musi być gotowa do działania, jeżeli są one naruszane. W strategii podkreśla się także duże znaczenie innych organizacji międzynarodowych o zasięgu światowym i regionalnym. Wskazuje się, że jednym z kluczowych elementów systemu międzynarodowego są stosunki transatlantyckie. Mają one nie tylko bilateralny charakter, ale wzmacniają całą społeczność międzynarodową. Istotnym wyrazem tych stosunków jest współpraca w ramach NATO.

Warunkiem ładu międzynarodowego opartego na prawie jest adekwatność przyjętych regulacji do rozwoju takich zjawisk, jak np. proliferacja broni masowego rażenia, terroryzm lub ocieplenie globalne. Doświadczenie europejskie wykazuje, że ważnym czynnikiem zwiększenia bezpieczeństwa może być rozwijanie środków budowy zaufania oraz kontrola zbrojeń. Instrumenty takie mogą wносить istotny wkład w bezpieczeństwo i stabilność w bliższym i dalszym otoczeniu Europy.

Jakość społeczności międzynarodowej zależy od jakości władzy i ustrojów państwowych, które są ich podstawą. Najlepszą ochroną w kontekście bezpieczeństwa europejskiego jest świat dobrze rządzonych państw demokratycznych.

¹⁵ Coraz częściej mówi się o konieczności szerszego zaangażowania się Zachodu, w tym Europy, w bezpieczeństwo na obszarze tzw. Większego Bliskiego Wschodu – przestrzeni od Maroka do Pakistanu. Zob. np. A.H. Cordesman, *Western Security Efforts and the Greater Middle East*, w: *The U.S. and NATO. An Alliance of Purpose*, eJournal USA, U.S. Foreign Policy Agenda, czerwiec 2004, s. 34–40. Także: M. Ortega, *Options for the Greater Middle East*, EU Institute for Security Studies, Paryż, maj 2004. Również: R.D. Asmus, L. Diamond, M. Leonard, M. McFaul, *A Transatlantic Strategy to Promote Democratic Development in the Broader Middle East*, „The Washington Quarterly”, wiosna 2005.

Dlatego najefektywniejszymi sposobami wzmocnienia ładu międzynarodowego jest promowanie dobrego rządzenia, wspieranie reform społecznych i politycznych, zwalczanie korupcji i nadużyć władzy, ustanawianie rządów prawa oraz ochrona praw człowieka. Skutecznym narzędziem promowania reform może być polityka handlowa i rozwojowa (rozwoju ekonomicznego). Unia Europejska i jej członkowie są dobrze przygotowani do realizacji tego typu zadań.

Pewna liczba krajów znalazła się poza granicami społeczności międzynarodowej. Niektóre wybrały izolację, inne uporczywie naruszają powszechnie przyjęte normy. Wskazane byłoby, aby takie kraje powróciły do społeczności międzynarodowej i Unia Europejska powinna być gotowa do ich wspierania. Natomiast kraje, które nie są skłonne tego uczynić, powinny zrozumieć, że muszą za to płacić określoną cenę, włączając w to pogorszenie relacji z Unią Europejską.

Mówiąc o implikacjach politycznych dla Europy, konstatuje się, że Unia Europejska dokonała w ostatnich latach znacznego postępu w zakresie polityki zewnętrznej i reagowania kryzysowego. Dysponuje instrumentami, które mogą być efektywnie użyte, co wykazała m.in. na Bałkanach. Aby jednak w pełni wykorzystać swój potencjał, musi być jeszcze bardziej aktywna i spójna wewnętrznie, musi dysponować lepszymi zdolnościami i współpracować z innymi podmiotami międzynarodowymi.

Większa aktywność w dążeniu do osiągnięcia celów strategicznych dotyczy pełnego spektrum instrumentów opanowywania kryzysów i zapobiegania konfliktom, włączając w to działania polityczne, dyplomatyczne, wojskowe i cywilne oraz handlowe i rozwojowe. Aktywne polityki postępowania są niezbędne do przeciwstawiania się nowym i dynamicznym zagrożeniom. Konieczne jest rozwijanie takiej kultury strategicznej¹⁶, która sprzyjać będzie podejmowaniu zawczasu szybkich oraz – gdyby to okazało się niezbędne – zdecydowanych i silnych interwencji.

Unia Europejska powinna być zdolna do prowadzenia jednocześnie kilku operacji, ze zwróceniem szczególnej uwagi na operacje z użyciem środków zarówno wojskowych, jak i cywilnych. Winna zwiększyć możliwości swe go współdziałania i wsparcia operacji ONZ. Musi być zdolna do działania w odpowiednim czasie – zanim dany kraj pogrąży się w kryzysie, kiedy tylko wykryte zostaną oznaki proliferacji broni masowego rażenia lub zanim pojawi się katastrofa humanitarna. Działania prewencyjne mogą zapobiec dużo poważniejszym problemom w przyszłości. Unia Europejska, przyjmując na siebie większą odpowiedzialność i działając energiczniej, będzie mogła odgrywać większą rolę polityczną.

¹⁶ Kultura strategiczna to – jak definiuje ją C. Gray – „[...] społecznie uformowane i kształtowane założenia, utarte nawyki myślenia, tradycje i preferowane metody działania [...] bardziej lub mniej charakterystyczne dla danej geografii i społecznie określonej społeczności bezpieczeństwa”. J.B. Bartholomew Jr (red.), R.C. Nation, *Regional Studies in a Global Age*, w: *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, Carlisle, lipiec 2004, s. 59.

W zasięgu możliwości jest Europa dysponująca większymi zdolnościami działania, chociaż upłynie sporo czasu, zanim osiągnie pełny potencjał. Konieczne jest wydzielenie większych zasobów na obronę i efektywniejsze ich wykorzystanie dla przekształcania sił zbrojnych w bardziej elastyczne, mobilne i zdolne do przeciwstawiania się nowym zagrożeniom¹⁷.

Europa potrzebuje także zwiększonych możliwości wykorzystywania środków cywilnych w sytuacjach kryzysowych i pokryzysowych¹⁸. Dotyczy to m.in. silniejszej dyplomacji, co można uzyskać przez łączenie wysiłków narodowych z wysiłkami instytucji europejskich, a także poprawiania wymiany danych wywiadowczych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej i jej partnerami¹⁹.

Wraz ze wzrostem zdolności działania potrzebne będzie myślenie kategoriami szerszych niż dotąd misji. Może to obejmować połączone operacje rozbrojeniowe, wsparcie państw trzecich w walce z terroryzmem, a także w reformowaniu sektora bezpieczeństwa, jako elementu szerszej przebudowy instytucjonalnej.

Stale wspólne przedsięwzięcia Unii Europejskiej i NATO, w szczególności tzw. formuła Berlin Plus, zwiększą zdolności operacyjne i zapewnią podstawy dla strategicznego partnerstwa tych dwóch organizacji w opanowywaniu kryzysów. Odzwierciedla to wspólne zdecydowanie do podejmowania wyzwań nowego wieku.

Zwiększona spójność działania Unii Europejskiej jest sednem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej (obecnie Wspólnej) Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – silniejsi są ci, którzy działają razem. W ostatnich latach Unia Europejska wypracowała szereg różnych instrumentów, z których każdy ma własną strukturę i sens. Dzisiejszym wyzwaniem jest zapewnienie skoordynowanego

¹⁷ W ramach sił zbrojnych państw europejskich jedynie 3–4 proc. stanowią siły zdolne do szybkiego rozwinięcia i prowadzenia operacji ekspedycyjnych. *European Defense Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton 2005, s. 19.

¹⁸ Niektórzy eksperci unijni proponują sformowanie cywilno-wojskowych sił tego typu (o liczebności 15 tys., z czego 1/3 stanowiliby specjaliści cywilni). Zob. A. Human, *Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Barcelona, 15 września 2004, http://www.cidob.org/es/content/download/2601/21895/file/Human_Security_Report_Full.pdf (dostęp: 15 listopada 2011). O potrzebie i propozycji takiego właśnie cywilno-wojskowego podejścia do konstruowania wielonarodowego systemu sił i środków działania w obliczu nowych jakościowo warunków pisałem już w 1998 r., proponując, aby w skład sojuszniczego systemu bezpieczeństwa NATO włączyć także – obok podsystemów kierowania i militarnego – podsystem pozamilitarny. Zob. S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo A. Marszałek, Warszawa 1998.

¹⁹ Szerzej o problematyce wywiadowczej – patrz rozprawa habilitacyjna: M. Minkina, *Wywiad we współczesnym państwie*, Zeszyty Naukowe AON, Warszawa 2011, dodatek. Także: A. Podolski, *Europejska współpraca wywiadowcza – brakujące ogniwo europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa?*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004.

wykorzystania tych instrumentów, w tym m.in. europejskich programów pomocowych, Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz zdolności wojskowych i cywilnych poszczególnych państw członkowskich. Wszystkie one wywierają wpływ na bezpieczeństwo, które jest wszakże warunkiem rozwoju w ogóle.

Wysiłki dyplomatyczne, polityka rozwojowa, polityka handlu i ochrony środowiska winny być realizowane według tego samego programu. W czasie kryzysu jedność kierowania jest niezastąpiona. Lepsza koordynacja działań zewnętrznych z aktywnością w zakresie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości ma istotne znaczenie w walce zarówno z terroryzmem, jak i z zorganizowaną przestępczością.

Zwiększona spójność jest potrzebna nie tylko wśród instrumentów Unii Europejskiej, ale dotyczy także zewnętrznych działań poszczególnych państw członkowskich. Jest ona konieczna także regionalnie, zwłaszcza w opanowywaniu konfliktu. Problemy rzadko udaje się rozwiązać wysiłkiem pojedynczych państw, co wyraźnie pokazują doświadczenia bałkańskie lub zachodnioafrykańskie. Zagrożenia są wspólne i dotyczą także najbliższych partnerów Polski i Europy. Dlatego współpraca międzynarodowa jest koniecznością. Unia Europejska musi zmierzać do swoich celów zarówno poprzez wielostronną współpracę w organizacjach międzynarodowych, jak i poprzez partnerstwo z kluczowymi aktorami stosunków międzynarodowych. Nic nie może zastąpić relacji transatlantyckich. Celem Unii Europejskiej winno być budowanie skutecznego i zrównoważonego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi, które może służyć kształtowaniu pomyślności świata. To jest dodatkowy powód, dla którego Unia Europejska powinna rozbudowywać swoje zdolności i wzmacniać wewnętrzną spójność²⁰.

Równocześnie Unia Europejska powinna rozwijać ściślejsze stosunki z Rosją w kierunku partnerstwa strategicznego. Ważna jest także dobra współpraca z sąsiadami z Bliskiego Wschodu oraz partnerami w Afryce, Ameryce Łacińskiej i Azji, a w szczególności partnerstwo strategiczne z Japonią, Chinami, Kanadą i Indiami.

W konkluzji podkreśla się, że współczesny świat jest nie tylko światem nowych zagrożeń, ale także światem nowych szans. Unia Europejska dysponuje wystarczającym potencjałem, aby wносить znaczący wkład zarówno w przeciwstawianie się zagrożeniom, jak i w ułatwianie wykorzystania szans. Aktywna i zdolna do działania Unia Europejska może mieć znaczenie o skali globalnej. Może aktywnie wspierać wielostronny system prowadzący do bardziej sprawiedliwego, bezpiecznego i zjednoczonego świata.

²⁰ O znaczeniu partnerstwa USA–Europa patrz m.in. J. Gryz (red.), *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2008.

Ocena strategii bezpieczeństwa UE

Uwagi i komentarze do treści strategii należy rozpocząć od wstępnych spostrzeżeń o charakterze ogólnym. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na bardzo późne zdecydowanie się na opracowanie i przyjęcie wspólnej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Przez długi czas Unia Europejska próbowała realizować zadania bezpieczeństwa bez strategii²¹. Błędem było uruchomienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony bez jednoczesnego ustanowienia na początku strategicznego drogowskazu. Polityka bez strategii nie może być skuteczna. Nie może być też racjonalnie realizowana. Nie powinien więc dziwić fakt, że niemal wszystkie działania Unii Europejskiej na tym polu nosiły jak dotąd charakter raczej doraźnej, politycznej improwizacji²².

Widać to było np. bardzo wyraźnie w podejściu Unii Europejskiej do nowych wyzwań i zagrożeń po ataku terrorystycznym 11 września 2001 r. USA rozpoczęły od przyjęcia całego systemu strategii (z wiodącymi strategiami bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa krajowego)²³, dlatego mogły analizować i oceniać zupełnie nowe warunki bezpieczeństwa z uwzględnieniem potrzeb i konsekwencji nie tylko bieżących, ale także tych długofalowych, strategicznych. Europejczycy patrzyli na nowe problemy tylko, albo głównie, w kontekście bieżących, doraźnych celów i rezultatów. Ignorowali podejście strategiczne²⁴, co wynikało właśnie z braku własnej strategii.

Druga uwaga ogólna dotyczy zawartości i konstrukcji dokumentu. Otóż każda kompletna strategia powinna odpowiadać na cztery podstawowe pytania strategiczne:

- Jakie są interesy i strategiczne cele podmiotu danej strategii?
- Jakie są warunki bezpieczeństwa podmiotu, czyli warunki realizacji interesów i osiągnięcia celów (chodzi tu o szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia)?
- Jakie powinny być optymalne w danych warunkach sposoby działania podmiotu (cele i zadania operacyjne, etapowe), aby zapewnić realizowanie swych interesów i osiągnięcie celów strategicznych (jest to pytanie o koncepcję strategiczną)?

²¹ Szerokie i wszechstronne omówienie problematyki bezpieczeństwa europejskiego zob. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

²² Na ten temat zob. m.in. *Europejska koncepcja bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003; *Unia Europejska jako wspólnota bezpieczeństwa*, MON, Warszawa 2003; S. Koziej; *Unijni „antymuszkieterowie”*, „Tygodnik Powszechny”, 6 lipca 2003.

²³ *The National Security Strategy of the United States of America*, Waszyngton 2002; *National Strategy for Homeland Security*, Waszyngton 2002.

²⁴ Znalazło to swe odbicie np. w pierwszych reakcjach na inicjatywę strategicznej obrony przeciwrakietowej, a także w pewnym sensie w stanowisku wobec kryzysu irackiego.

- Jakie zasoby (siły i środki) należy wydzielić dla realizacji przyjętej koncepcji działania (jest to pytanie o skład, strukturę i przygotowanie systemu bezpieczeństwa danego podmiotu)²⁵?

Z tego punktu widzenia europejska strategia bezpieczeństwa nie jest kompletna. Wyraźnie brakuje odniesienia się do pierwszego i czwartego problemu strategicznego. Należałoby zatem postulować uzupełnienie w przyszłości strategii o punkt pierwszy zawierający deklarację prezentującą wspólne, europejskie interesy²⁶ i wartości oraz wspólne cele strategiczne Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Zauważmy przy okazji, że to, co w strategii europejskiej prezentowane jest jako cele strategiczne, w istocie jest zestawem celów operacyjnych (celów działania). Cele strategiczne są odzwierciedleniem wspólnych interesów, a także mają bardziej długofalowy i uniwersalny charakter. Takich celów w strategii UE brakuje, jako że brakuje na wstępie opisu interesów, z których to można byłoby owe cele wywieść.

Warto byłoby także uzupełnić strategię o punkt końcowy zawierający wytyczne dotyczące wymagań wobec sił i środków bezpieczeństwa Unii Europejskiej²⁷. Naszkicowany tutaj powinien być zarys systemu bezpieczeństwa Unii Europejskiej: jakie siły i środki państwa członkowskie winny wydzielać do wspólnej dyspozycji, jakie powinny być wspólne instytucje bezpieczeństwa, kierunki doskonalenia organizacyjnego, technicznego, operacyjnego, sprawnościowego itp. Pewne elementy takiego systemu zawarte są w końcowej części dokumentu, ale są wyraźnie niekompletne.

Brakuje zwłaszcza ustaleń co do sił, jakimi Unia Europejska powinna dysponować. Jest to szczególnie istotne, ponieważ we współczesnym świecie daje się wyraźnie zauważyć lukę między obecnym potencjałem bezpieczeństwa (obejmującym przede wszystkim siły zbrojne), a realnymi potrzebami w dziedzinie bezpieczeń-

²⁵ Takie podejście przyjęte zostało w prowadzonym obecnie przez BBN Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego. W amerykańskiej Szkole Wojennej Wojsk Lądowych przyjmuje się, że każda strategia (na każdym szczeblu) – jako rozumowa kombinacja celów i środków – obejmuje trzy podstawowe elementy: cele (rezultaty końcowe), sposoby (koncepcje) i środki (zasoby). D. Jablonsky, *Why is Strategy Diffi cult?*, w: *The U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, vol. I, *Theory of War and Strategy*, Strategic Studies Institute, lipiec 2010, s. 69.

²⁶ W erze globalizacji należy coraz wyraźniej mówić o interesach nie tylko narodowych, do czego przywykliśmy, ale również o interesach transnarodowych, międzynarodowych, w tym także światowych. O tych ostatnich wspomina Z. Brzeziński, analizując rolę USA jako mocarstwa globalnego. Zob. Z. Brzeziński, *Wybór: dominacja czy przywództwo*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004, np. s. 212, 241.

²⁷ Na brak bardziej szczegółowego odniesienia się do koniecznej zgodności między celami i środkami w koncepcji strategicznej zwracają też uwagę eksperci unijni w zbiorowym dziele pt. *European Defence. A Proposal for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2004, s. 28.

stwa²⁸. Uchylenie się od jaśniejszego zdefiniowania tej kwestii można wytłumaczyć słabością UE właśnie w tym obszarze. Np. w porównaniu z USA wydatki obronne w Europie są w przeliczeniu na mieszkańca 3–4 razy mniejsze, a wydatki na badania i rozwój przesądzające o nowoczesności sił zbrojnych – 5 razy mniejsze²⁹.

Wskazuje się też na potrzebę dokładniejszego ustalenia instrumentarium implementacyjnego. Generalnie można stwierdzić, że do realizacji strategii potrzebna jest przede wszystkim wola polityczna państw UE, a takowej niestety wyraźnie brakuje. Jako pewny instrument wymuszający postuluje się np. dokonywanie w cyklu dwuletnim przeglądów strategicznych, a także szersze włączenie w to Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Z pewnością strategia bezpieczeństwa UE winna być przedmiotem większego zainteresowania państw członkowskich.

Oceniając bardziej szczegółowo tezy zawarte we wprowadzeniu do strategii, należy odnotować przede wszystkim zdefiniowanie Unii Europejskiej jako podmiotu bezpieczeństwa o charakterze globalnym. Jest to wyjątkowo ważne założenie. Podmiot o takim potencjale nie może ograniczać się do roli organizacji regionalnej. Przykład chociażby NATO pokazuje, że wszelkie sztuczne granice geograficzne (w odniesieniu do NATO tzw. obszar euroatlantycki) są w dobie globalizacji bez znaczenia i wnoszą do ładu światowego więcej zamieszania niż uporządkowania.

Co do oceny środowiska bezpieczeństwa to wydaje się, że zbyt kategoryczne i jednostronne jest stwierdzenie, że agresja na dużą skalę przeciwko jakiemukolwiek państwu Unii Europejskiej jest obecnie nieprawdopodobna. Sądzę, że bardziej zasadna byłaby nieco stonowana ocena, mówiąca o małym prawdopodobieństwie takiej agresji w krótkiej i średniej perspektywie (kilku, może nawet kilkunastu lat). Wypada się natomiast w zupełności zgodzić z uwypukleniem nowej jakości współczesnych zagrożeń, które są różnicowane bardziej niż kiedyś, mniej widoczne i mniej przewidywalne, a także w dużym stopniu asymetryczne³⁰.

Na uwagę zasługuje konstatacja o istocie i charakterze zagrożeń ze strony terroryzmu międzynarodowego. Podkreśla się słusznie, że Europa jest zarówno celem, jak i bazą dla takiego terroryzmu. Jest to istotna ocena i warto byłoby ją nawet rozwinąć jeszcze szerzej, jako że z tego faktu powinny wynikać bardziej

²⁸ A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, 15 września 2004.

²⁹ О. Колесниченко, *От недостижимых концепций к новому подходу [Od nieosiągalnych koncepcji ku nowemu podejściu]*, Независимое военное обозрение, 7 października 2011; http://nvo.ng.ru/concepts/2011-10-07/1_koncepts.html (dostęp: 15 listopada 2011); K. Naumann, *What European Defence Capability Requires*, 21 marca 2005, http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?Article_ID=11109 (dostęp: 15 listopada 2011).

³⁰ Na temat zagrożeń i działań asymetrycznych zob. m.in.: K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, DIFIN, Warszawa 2011; M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne...*, *op.cit.* oraz P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003.

skonkretyzowane cele i środki przeciwdziałania³¹. Warto również zwrócić uwagę, że ocena zagrożeń terrorystycznych w strategii europejskiej jest w znacznym stopniu zbliżona do ocen formułowanych w amerykańskich dokumentach strategicznych. Świadczy to o stopniowym kształtowaniu się transatlantyckiego podejścia do spraw terroryzmu międzynarodowego³².

W dokumencie słusznie wskazuje się na zagrożenia wynikające z proliferacji broni masowego rażenia, a w tym zwłaszcza w powiązaniu z rozprzestrzenianiem technologii raketowych. Jest to bardzo celne stwierdzenie. W takich bowiem warunkach Europę może łatwiej osiągnąć broń masowego rażenia. Implikować to winno zatem m.in. konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na rozbudowę europejskiego systemu obrony przeciwraketowej, o której niestety nic nie mówi się w kolejnych częściach założeń strategicznych³³. Jest to pewna niekonsekwencja tego tekstu, którą warto byłoby poprawić.

Do słabości strategii można zaliczyć także zupełne pominięcie spraw bezpieczeństwa obrony terytorium krajów Unii Europejskiej przed różnymi zagrożeniami, w tym np. atakami terrorystycznymi. Mam tu na myśli zarówno militarne, jak i pozamilitarne kwestie np. ochrony granic, osłony powietrznej, obrony przeciwraketowej, operacji antyterrorystycznych, obrony przed bronią masowego rażenia, ochrony cywilnej, likwidacji skutków katastrof itp. Bezpieczeństwo wewnętrzne (krajowe) jest wszakże nieodłączną częścią bezpieczeństwa Unii Europejskiej³⁴.

Zastanawiające jest także pominięcie w strategii kwestii bezpieczeństwa informacyjnego, które u progu XXI w. staje się coraz bardziej istotną dziedziną bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa międzynarodowego³⁵.

³¹ Ogólnikowość sformułowań strategicznych nie ułatwia ich implementacji. Świadczyć mogą o tym praktyczne przedsięwzięcia w zakresie obrony przed terroryzmem, które budzą sporo zastrzeżeń wśród ekspertów. Co prawda Rada Europejska przyjęła specjalną deklarację w tej sprawie (Declaration on Combating Terrorism, Bruksela, 25 marca 2004 r.), ustanowiono także specjalnego koordynatora do spraw walki z terroryzmem, ale jego kompetencje i możliwości są raczej niewielkie – zob. np. wypowiedź na ten temat analityka Instytutu Studiów Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w: *Assessing the Military Threats of the Future*, Monthly Roundtable, New Defence Agenda, Bruksela, 26 kwietnia 2004.

³² J. Laurence, *The US–EU Counter-Terrorism Conversation: Acknowledging a Two-Way Threat*, The Brookings Institution, luty 2010; *The Transatlantic Dialogue on Terrorism*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton, sierpień 2004.

³³ Tymczasem obrona przeciwraketowa staje się coraz bardziej istotnym problemem strategicznym. Missile Defence Fact Sheet, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110608_Factsheet-Missile_Defence.pdf (dostęp: 16 listopada 2011).

³⁴ Patrz: J. Gryz (red.), *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2009.

³⁵ Na potrzebę taką zwracają uwagę – A. Esterle, H. Ranck, B. Schmitt, *Information Security. A New Challenge for the EU*, „Chaillot Paper”, nr 76, EU Institute for Security Studies, Paryż, marzec 2005. Zob. także: K. Liedel, *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, DIFIN, Warszawa 2011.

W ocenie dokumentu brukselskiego należy podkreślić wyraźnie zauważalną tendencję do zbliżenia kształtującego się strategicznego podejścia europejskiego w sprawach bezpieczeństwa do obowiązującej już strategii amerykańskiej. Znajduje to m.in. swój wyraz w podkreślaniu konieczności działań prewencyjnych, które mogą zapobiec poważniejszym problemom w przyszłości³⁶. Chociaż eksperci unijni starają się wykazywać różnice między strategią amerykańską a strategią Unii Europejskiej, m.in. przez odcinanie się od pojęcia „działania uprzedzające”³⁷, to wyraźnie zauważalne, realne zbliżenie koncepcyjne może świadczyć o stopniowym opracowywaniu przez społeczność międzynarodową wspólnego podejścia do spraw bezpieczeństwa w obecnych warunkach³⁸.

Kończąc refleksje na temat europejskiej strategii bezpieczeństwa warto zwrócić uwagę na zawartą w niej propozycję rozważenia w przyszłości poszerzenia spektrum misji Unii Europejskiej. Jest to teza bardzo ważna, chyba o najpoważniejszych potencjalnie konsekwencjach, świadcząca o zamiarach odgrywania przez Unię Europejską coraz ambitniejszej roli w dziedzinie bezpieczeństwa. Powinna ona być bardzo rozważnie przedyskutowana, zwłaszcza pod kątem wpływu realizacji tych ambicji na relacje UE–NATO. W strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej winny zdecydowanie wyraźniej być zaprezentowane zasady współdziałania transatlantyckiego³⁹. Same deklaracje woli nie są wystarczające. USA i Unia Europejska mogą rzeczywiście wspólnie tak wiele zrobić na rzecz bezpieczeństwa świata, że nie warto ryzykować, wystawiając na szwank więzi transatlantyckie w imię nawet atrakcyjnych, ale doraźnych celów politycznych⁴⁰. W dziedzinie bezpieczeństwa

³⁶ Strategię UE określa się wręcz jako strategię angażowania prewencyjnego – „strategy of preventive engagement”. Zob. np. *European Defence. A Proposal for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2004, s. 24.

³⁷ Zob. S. Biscop, *The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security*, Royal Institute for International Relations, Bruksela 2004. Także – *Conference Report. Defending Global Security: The New Politics of Transatlantic Defence Co-operation*, New Defence Agenda, Bruksela, maj 2004.

³⁸ O podobieństwach i różnicach strategii amerykańskiej i europejskiej zob. m.in. S.C. Welsh, *Preemptive War, Unilateralism and Multilateralism – EU Security Strategy*, <http://www.cdi.org/news/law/policy-watch-euss.cfm> (dostęp: 15 listopada 2011). Szerokie studium tej problematyki patrz – *Shift or Rift. Assessing US–EU Relations After Iraq*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2003.

³⁹ *Bezpieczeństwo...*, *op.cit.*

⁴⁰ Interesujące spojrzenie na relacje euroatlantyckie zawiera praca: R. Kagan, *Potęga i raj, Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003. Także T. Valasek, *The EU Security Strategy and Relations with the United States*, http://www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=2071&from_page=../index.cfm (dostęp: 15 listopada 2011). Patrz: G. Lindstrom, *O sposobach naprawy stosunków transatlantyckich*, 2004; *Transatlantic Conference: The EU and the US: Redefining the Partnership*, EU Institute for Security Studies, Paryż, 4 czerwca 2004. Interesującą ideą jest koncepcja zawarcia tzw. nowego porozumienia transatlantyckiego między UE i USA. Zob. *Towards a Renewed Transatlantic Community*, European Policy Centre, luty 2005.

globalnego nie ma lepszej konfiguracji niż tandem euroatlantycki. Dlatego więzi transatlantyckie powinny zawsze być pod specjalną ochroną, także w strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Bezpieczeństwo i obronność w traktacie z Lizbony

Szczególnie ważnym czynnikiem wpływającym na konieczność przeglądu i nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej są postanowienia przyjęte w traktacie z Lizbony. Wymagają one odrębnego i specjalnego rozpatrzenia.

Na wstępie należy zauważyć, że Unia Europejska w ujęciu traktatu lizbońskiego jest wyraźnie specyficznym bytem. Ma osobowość prawną, z kompetencjami przekazanymi jej przez państwa członkowskie. Jest ona samodzielnym podmiotem o zakresie działania (kompetencji) takim, jaki wydziela jej państwa wchodzące w jej skład⁴¹. Właśnie w wyniku przekazania tych kompetencji UE staje się samoistnym, funkcjonującym równoległe z narodowymi państwami członkowskimi podmiotem międzynarodowym. Dotyczy to także części kompetencji w zakresie bezpieczeństwa i obrony⁴².

Rozpatrywanie konkretnych problemów bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej należy rozpocząć od zakresu międzyrządowej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Powinna ona wypełniać całe spektrum spraw składających się na nią, włącznie z możliwością zmiernienia do wspólnej obrony. Strategiczne interesy i cele WPZiB określa Rada Europejska i zgodnie z jej wytycznymi kształtuje ją Rada UE, a wcielają w życie wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie.

Stosowne decyzje w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowane są przez te ciała jednomyślnie (przez consensus). Z jednej strony UE może podjąć decyzję nawet o najpoważniejszych światowych konsekwencjach – w każdej, nawet najważniejszej sprawie. Z drugiej, może też w ogóle nie być w stanie zająć jakiegokolwiek stanowiska – nawet w drobnej sprawie. Zasada konsensu powoduje, że w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony państwa członkowskie zachowują pełną swobodę działania i każdorazowo będą decydować o możliwości realizacji kompetencji przez UE.

Realne zdolności operacyjne Unii Europejskiej zapewnia Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Gwarantuje ona potrzebne środki cywilne i wojskowe, które UE może wykorzystać do działań poza swymi granicami dla

⁴¹ Unia Europejska ma tylko te kompetencje, które zapisane są w traktacie; wszystko inne pozostaje w gestii państw narodowych.

⁴² Szerokie omówienie kształtowania się tej problematyki z uwzględnieniem kompetencji instytucji unijnych oraz ich relacji z instytucjami narodowymi – patrz: S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

utrzymywania pokoju, zapobiegania konfliktom oraz wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Działania takie mogą obejmować wspólne operacje rozbrojeniowe, zadania humanitarne i ratownicze, wojskowe doradztwo i pomoc, zapobieganie konfliktom i utrzymywanie pokoju, operacje bojowe w ramach reagowania kryzysowego, włącznie z zaprowadzaniem pokoju i stabilizacją pokonfliktową. Wszystkie te zadania mogą mieć zastosowanie także w ramach walki z terroryzmem, włącznie ze wsparciem państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytorium. Są to więc wszystkie możliwe zadania wojskowe poza obroną własnego terytorium przed agresją.

Rada UE podejmując decyzje o tych operacjach określa cele, zakres i ogólne warunki ich realizacji, a wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zapewnia koordynację ich cywilnych i wojskowych aspektów. Przeprowadzenie operacji Rada UE może powierzyć grupie państw członkowskich, które wyrażają taką wolę i dysponują niezbędnymi zdolnościami. Państwa te, wspólnie z wysokim przedstawicielem Unii, uzgadniają realizację zadania, a następnie sukcesywnie informują Radę UE o przebiegu operacji.

Istotnym elementem bezpieczeństwa UE jest tzw. klauzula solidarności. Mówi ona, że jeżeli któreś z państw stanie się ofiarą ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej, Unia i jej członkowie winni działać w duchu solidarności. Unia powinna mobilizować wszystkie środki, łącznie z wojskowymi, aby zapobiegać zagrożeniom terrorystycznym na terytorium państw członkowskich, chronić instytucje demokratyczne i ludność cywilną przed atakami terrorystycznymi oraz – na prośbę władz danego państwa – wspierać je w likwidacji skutków ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej.

Odrębną sprawą jest obrona państw unijnych przed agresją bezpośrednią na ich terytorium. W takich sytuacjach pozostałe państwa członkowskie zobowiązane są do udzielenia pomocy i wsparcia przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie może to naruszać szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw. Zobowiązania i współpraca w tym zakresie muszą być spójne ze zobowiązaniami w ramach NATO, które dla państw tego sojuszu pozostają podstawą ich wspólnej obrony.

Indywidualna pomoc i wsparcie w razie agresji nie oznacza oczywiście ustanowienia systemu wspólnej obrony. Traktat przewiduje jednak taką możliwość w przeszłości, wskazując, że WPBiO powinna obejmować także sukcesywne tworzenie wspólnej polityki obronnej UE. Ta zaś winna prowadzić do wspólnej obrony, jeśli taką decyzję podejmąby jednomyślnie Rada Europejska. Decyzja taka winna być zatwierdzona przez państwa członkowskie zgodnie z ich konstytucyjnymi procedurami. Polityka obronna UE nie może naruszać szczególnego charakteru bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich (np. państw neutralnych)

oraz musi uwzględniać inne zobowiązania państw, które definiują swoją obronę w ramach NATO.

Jednocześnie, w warunkach braku jednomyślnej zgody na utworzenie systemu wspólnej obrony UE, traktat umożliwia wcześniejsze ustanowienie takiego systemu przez część państw członkowskich w ramach tzw. wzmocnionej współpracy. Współpracę taką w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony ustanawia Rada UE jednomyślnie głosami państw zainteresowanych. Decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy Rada UE przyjmuje w ostateczności, jeżeli ustali, że celów takiej współpracy Unia jako całość nie może osiągnąć w rozsądnym terminie oraz pod warunkiem, że uczestniczy w niej co najmniej dziewięć państw członkowskich. Wniosek w tej sprawie powinien być zaopiniowany pozytywnie przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisję Europejską. Informuje się o tym również Parlament Europejski. O przyjęciu kolejnych kandydatów do grupy rozszerzonej współpracy decydować będzie Rada UE głosami państw już uczestniczących w tej współpracy.

Jednym z konkretnych przedsięwzięć w ramach zapewnienia warunków do należytych przygotowań obronnych Unii Europejskiej jest ustanowienie Europejskiej Agencji Obrony. Jej szczegółowe zadania to:

- udział w ustalaniu celów rozwoju potencjału wojskowego państw członkowskich oraz ocenie wypełniania przez nie swych zobowiązań w tej dziedzinie;
- promowanie harmonizacji potrzeb obronnych oraz wprowadzania efektywnych, kompatybilnych metod zaopatrywania wojsk;
- proponowanie wielostronnych projektów dla osiągnięcia celów w zakresie potencjału wojskowego, zapewnianie koordynacji programów wdrażanych przez poszczególne państwa członkowskie oraz zarządzanie specyficznymi programami kooperacyjnymi;
- wsparcie technologicznych badań obronnych oraz koordynowanie i planowanie wspólnych przedsięwzięć badawczych, a także prowadzenie studiów w zakresie rozwiązań technicznych potrzebnych z punktu widzenia przyszłych potrzeb operacyjnych;
- udział w określaniu i – w razie konieczności – we wdrażaniu wszelkich działań na rzecz wzmocnienia przemysłowej i technologicznej bazy sektora obronnego oraz poprawy efektywności wydatków wojskowych⁴³.

Te państwa członkowskie, których zdolności wojskowe spełniają wyższe kryteria i które podjęły wzajemne bardziej wiążące zobowiązania w tym względzie – z myślą o najbardziej wymagających zadaniach – mogą podjąć w ramach Unii Europejskiej stałą współpracę strukturalną. Współpracę taką ustanawia Rada UE na wniosek zainteresowanych państw, podejmując decyzję większością kwalifikowaną po konsultacji

⁴³ European Defence Agency, <http://www.eda.europa.eu/> (dostęp: 15 listopada 2011).

z wysokim przedstawicielem Unii. Decyzję o przyjęciu do tej grupy kolejnych nowych członków lub usunięciu któregoś z członków dotychczasowych podejmuje Rada UE w głosowaniu większościowym. Każde z państw uczestniczących we współpracy może zeń zrezygnować, składając stosowne oświadczenie w Radzie UE. Wszelkie inne decyzje europejskie w ramach stałej współpracy strukturalnej podejmuje Rada UE jednomyślnie, ale również z prawem głosowania tylko państw uczestniczących w tej współpracy. Z chwilą ustanowienia takiej grupy uzyskuje ona pełną autonomię działania w ramach Unii Europejskiej. Może ona spełnić ważną rolę w jej integracji obronnej⁴⁴.

Na zakończenie warto wspomnieć, że Parlament Europejski dwa razy w roku powinien odbywać debatę na temat postępów w implementacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Podsumowując, można stwierdzić, że sposób ujęcia spraw bezpieczeństwa, w tym obronności, w traktacie lizbońskim nie powinien wzbudzać większych zastrzeżeń i wątpliwości z punktu widzenia zachowania pełnej suwerenności państwowej i zapewnienia możliwości realizacji interesów narodowych państw członkowskich. Taki sposób ujęcia kwestii bezpieczeństwa w Unii Europejskiej może rodzić wątpliwości zupełnie innego charakteru. Otóż tworzy on swego rodzaju barierę limitującą potencjalną siłę europejskiego systemu bezpieczeństwa, w tym obrony. Powoduje, że Unia Europejska może zbudować co najwyżej coś na wzór „NATO bis”. Przesądzają o tym prawie identyczne jak w NATO reguły funkcjonowania, bazujące na konsensie. Dopiero utworzenie wspólnoty politycznej (stanów zjednoczonych Europy) mogłoby wnieść do obrony Unii Europejskiej wartości jakościowo inne niż te, jakie oferuje NATO. Ale na to się nie zanosi w perspektywie co najmniej pokolenia.

Wynikać muszą z tego pewne praktyczne wnioski, w tym wnioski dla Polski. Budowanie europejskiego systemu bezpieczeństwa obok NATO jest przedsięwzięciem bardzo delikatnym i ryzykownym. Skoro nawet pod rządami zasad zapisanych w traktacie nie ma szans na zbudowanie czegoś lepszego niż NATO, zatem angażowanie się w tę ideę ma sens jedynie o tyle, o ile nie osłabia NATO. Każdy krok na tym polu musi być rozpatrywany właśnie z tego punktu widzenia.

Nie ulega wątpliwości, że w strategicznym interesie Polski nie leży tworzenie europejskiego „NATO bis”, ale rozwijanie europejskiej tożsamości obronnej w ramach NATO, czyli takiej idei, która wzmacniając obronę europejską prowadzi jednocześnie do wzmocnienia NATO. Wpływając więc na europejską politykę bezpieczeństwa i obrony w Unii Europejskiej, trzeba popierać działania integra-

⁴⁴ Spotyka się opinię, że stała współpraca strukturalna może odegrać w dziedzinie obronnej rolę podobną do tej, jaką spełnia euro w dziedzinie monetarnej. Zob. *European Defence. A Proposal for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2004, s. 61.

cyjne w NATO (wymiar transatlantycki), natomiast zdecydowanie hamować idące zbyt daleko inicjatywy autonomiczne. Nie można bowiem dopuścić do powstania dwóch niezależnych, a nawet tylko bardzo luźno ze sobą związanych, organizacji bezpieczeństwa odpowiadających za to samo w tym samym miejscu. Przyniosłoby to więcej ryzyka niż stabilności w Europie. Taką strategią należy się kierować proponując przyszłościowe kierunki rozwoju europejskiego systemu bezpieczeństwa i obronności.

W dziedzinie bezpieczeństwa i obronności Unii Europejskiej należy wskazać na potrzebę pewnych uzupełnień i korekt w strategii bezpieczeństwa. Dotyczy to przede wszystkim określenia interesów i strategicznych celów unijnych, a także bardziej precyzyjnych wytycznych co do budowy i doskonalenia systemu bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej. Ze względu na te braki obecną strategię określa się nawet koncepcją prestrategiczną, która winna być rozwinięta w kolejnych dokumentach koncepcyjnych i planistycznych, określających kiedy, dlaczego, gdzie i jak Unia Europejska powinna działać w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

Wszystko to uzasadnia potrzebę rozpoczęcia strategicznego przeglądu bezpieczeństwa Unii Europejskiej, który mógłby stworzyć podstawy do nowelizacji obecnej strategii bezpieczeństwa europejskiego.

6 29 grudnia 2011 r.⁴⁵ W stronę nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa / Towards a new European Security Strategy [rozważania o nowelizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa]

[tłumaczenie]

W stronę nowej Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa

Ambicje odgrywania przez UE większej roli w kwestiach bezpieczeństwa wciąż nie przekładają się na konkretne działania. Kłopoty z polityką bezpieczeństwa UE są następstwem nie tylko zupełnie normalnych różnic interesów poszczególnych członków UE czy też trwającego kryzysu finansowego. U jej podstaw leżą bardziej

⁴⁵ "Baltic Rim Economies" nr 6, opublikowano 29.11.2011.

generalne powody. W moim przekonaniu wynikają one z braku konsensu co do fundamentów strategicznych. Dlatego tak ważny jest zarówno dalszy rozwój unijnych zdolności cywilno-wojskowych (wzmocnienie systemu planowania operacji, kontynuowanie inicjatywy pooling and sharing, adaptacja koncepcji grup bojowych UE do realnych potrzeb operacyjnych), jak i rozpoczęcie debaty nad strategicznymi celami UE w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. Celem Polski jest wykorzystanie swoich doświadczeń z kończącej się właśnie prezydencji w Radzie UE dla dalszej pracy na rzecz wzmacniania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Chciałbym skupić się na jednym, niezwykle istotnym aspekcie. Uważam, że w ramach Unii Europejskiej nadchodzi czas zainicjowania przeglądu obowiązującej od 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, prowadzącego do jej nowelizacji. Przemawia za tym wiele argumentów.

Zmienia się nie tylko Europa. Całe nasze otoczenie strategiczne istotnie ewoluje. W wymiarze globalnym obserwować możemy wyraźną tendencję przenoszenia się strategicznego punktu ciężkości na obszar Azji, gdzie mamy do czynienia ze wzrostem znaczenia Chin i Indii. Tam z pewnością swoją uwagę, kosztem Europy, kierować będą USA. Nie pozostanie to też bez wpływu na strategię Rosji. W wymiarze regionalnym ostatnie wydarzenia w Afryce Północnej jeszcze raz potwierdzają, że w bezpośrednim sąsiedztwie Europy istnieją poważne źródła ryzyka dla naszego bezpieczeństwa. Przy czym nowe niebezpieczeństwa mają charakter niekoniecznie tradycyjny, czyli polityczno-militarny. Coraz większego znaczenia nabierają niemilitarne, w tym transnarodowe, asymetryczne wymiary bezpieczeństwa: migracje i ich konsekwencje, terroryzm, cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo szlaków handlowych, bezpieczeństwo energetyczne czy rywalizacja o zasoby naturalne.

Niewątpliwie obowiązująca obecnie strategia bezpieczeństwa odegrała pozytywną rolę w ostatnich latach pobudzając proces strategicznego organizowania się UE w obliczu problemów bezpieczeństwa. Jednakże w praktyce strategia ta została wdrożona w zaledwie niewielkim stopniu. Strategia koncentruje się raczej na katalogowaniu zagrożeń, aniżeli wskazywaniu instytucjom unijnym szczegółowych działań czy też określaniu prerogatyw, które powinny być rozwinięte w procesie politycznym. Dlatego dzisiaj powinniśmy już pójść dalej. Trzeba nie tylko dostosować treść strategii do obecnych i przyszłych warunków środowiska bezpieczeństwa. Powinniśmy także ustanowić bardziej konkretne i precyzyjne mechanizmy jej implementacji, pozwalające na dyscyplinowanie debaty strategicznej UE w przyszłości. Kluczowy byłby także zapis umożliwiający regularny proces aktualizacji kolejnych strategii bezpieczeństwa UE.

Jak skutecznie przeprowadzić proces nowelizacji? Wydaje się, że moglibyśmy w tym względzie spożytkować pozytywne doświadczenia z prac nad strategią NATO. Myślę tutaj o powołaniu Grupy Mędrców dla opracowania projektu dokumentu unijnego, który następnie przedyskutowaliby przedstawiciele Przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiej Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Przewodniczącego Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

Europy nie stać na dalszy zastój w sprawach strategicznych, powodujący niemoc zarówno w polityce zagranicznej, jak i bezpieczeństwa. Dlatego tak ważne jest, aby taki przegląd strategiczny rozpoczął się w miarę szybko, najlepiej jeszcze w 2012 r. Dzięki temu można byłoby znowelizować i przyjąć nową Europejską Strategię Bezpieczeństwa w 2013 r., czyli w dziesięciolecie jej pierwszego ustanowienia. Unia Europejska potrzebuje takiego strategicznego impulsu dla swojej polityki bezpieczeństwa.

[tekst oryginalny]

The European Union's ambitions to play a greater role in security issues still fail to be translated into concrete actions. Problems faced by the EU, as regards security policy, result neither from quite natural differences in the interests of the individual Member States nor from the ongoing financial crisis. The roots of problems are of more general nature. It is my contention that they stem from lack of consensus on strategic foundations. Hence, it is of major importance to further develop EU civil and military capabilities (strengthening the operations planning system, continuing the development of the pooling and sharing initiative, adapting the EU battlegroup concept to real operational needs) and to start debate about the EU's strategic goals in the area of security policy. Poland aims at using her experiences gathered during the Presidency of the EU Council, which is now coming to an end, in further works on strengthening the Common Foreign and Security Policy, including the Common Security and Defence Policy.

Therefore, I wish to focus on a single aspect of immense importance. I remain convinced that within the European Union it is high time to initiate a review of the 2003 European Security Strategy. The review should lead to amending the said Strategy. There are many arguments to support this proposition.

Change is happening not only in Europe. Our entire strategic environment is undergoing significant evolution. On a global scale, we can clearly see that the strategic centre of gravity is shifting towards Asia, with China and India gaining increasingly in importance. It is in that direction that the USA will surely be look-

ing, at the cost of Europe's interests. This will also exert impact upon Russia's strategy.

In the regional dimension, the latest developments in North Africa have confirmed, once again, that serious sources of risk for our security exist in Europe's direct neighbourhood. New threats are not necessarily traditional, i.e. political and military ones. Non-military security dimensions, including transnational and asymmetric ones, are becoming just as important: migrations and their consequences, terrorism, cyber security, security of trade routes, energy security or rivalry for natural resources.

Without any doubt, the current binding security strategy has played a positive role in recent years, stimulating the process of strategic organization of the EU in the face of security problems. In practice, however, the strategy has been implemented only to a limited extent. It focuses more on listing threats rather than indicating detailed tasks to be carried out by the EU institutions or defining prerogatives which should be developed by means of a political process.

Therefore, today we should go further ahead. One needs to do more than simply adjust the contents of the strategy to the present and future conditions of the security environment. We should also set up more concrete and precise mechanisms for its implementation, which will allow to impose some discipline on the EU's strategic debate in the future. Moreover, a provision on a regular update of subsequent EU security strategies would be of key importance.

How can an amendment process be successfully conducted? I deem advisable to use positive experiences from our work on developing the latest NATO Strategic Concept. I am referring to a Wise Men Group that could be appointed with a view to developing a draft report which would then be discussed by the representatives of the President of the European Council, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy as well as the Presidents of the European Commission and the European Parliament.

Europe cannot afford further stagnation in strategic issues, one which creates deadlock both in foreign and security policies. Therefore, it is of major importance to launch the strategic review soon, preferably in 2012. That would result in adopting a new European Security Strategy in 2013, i.e. on the tenth anniversary of its first-ever establishment. The European Union needs such a strategic impulse for its security identity.

7 2013 r.⁴⁶ NATO i UE: dwa euroatlantyczne filary bezpieczeństwa Polski

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo Polski jest jednym z elementów bezpieczeństwa euroatlantyckiego. To w tym obszarze lokujemy najważniejsze zewnętrzne filary naszego bezpieczeństwa: NATO i UE. Zewnętrzne – bo podstawowym filarem jest własny potencjał bezpieczeństwa. Przede wszystkim o niego musimy dbać, rozwijać go i umacniać w pierwszej kolejności. Filary zewnętrzne są ważne, ale jednak uzupełniające, wspierające. Jednakowoż bez nich trudno byłoby zapewnić pełną skuteczność filara wewnętrznego. Dlatego ich kondycja ma dla bezpieczeństwa Polski znaczenie kluczowe. Spróbujmy zatem zastanowić się nad nią.

W obszarze euroatlantycznym funkcjonuje wiele indywidualnych i zbiorowych podmiotów bezpieczeństwa. Od najpotężniejszego supermocarstwa światowego do wręcz rajszych księstw; od najsilniejszego sojuszu militarnego świata, jakim jest NATO, do żyjącej już bardziej wspomnieniami dobrych lat OBWE. Dokładna ocena wszystkich podmiotów bezpieczeństwa i bardzo skomplikowanych relacji między nimi wykracza poza dopuszczalne i racjonalne ramy jednej publikacji. Ograniczę się więc tylko do spojrzenia na kondycję dwóch chyba najistotniejszych w tym obszarze podmiotów bezpieczeństwa, jakimi są NATO i Unia Europejska.

NATO

Nie ulega wątpliwości, że obecnie, w XXI wieku, NATO jest zupełnie inne nie tylko w porównaniu z czasami zimnej wojny⁴⁷, ale także z pierwszym, trochę romantycznym okresem pozimnowojennym, za jaki można uznać lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku.

Odnotujemy najważniejsze wyzwania i zmiany, których sojusz doświadczył na progu tego wieku. Pierwszym poważnym doświadczeniem o jakościowo nowym charakterze była interwencja w byłej Jugosławii w 1999 roku. Oznaczała ona operacyjne wyjście sojuszu poza traktatowe granice, po 50 latach koncentrowania się

⁴⁶ [w:] *System euroatlantyczny w wielobiegunowym świecie międzynarodowym*, red. nauk. J.M. Fiszer, P. Olszewski, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.

⁴⁷ Najnowsze szerokie i kompetentne opracowanie na ten temat patrz: R. Kupiecki, *Siła i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, PISM, Warszawa 2012. Patrz także: S. Zarychta, *Doktryny i strategię NATO 1949–2012*, DMW, Gdynia 2012.

wyłącznie na przygotowaniu obrony własnego terytorium.⁴⁸ To był historyczny krok w ewolucji sojuszu, z którego konsekwencji wówczas jeszcze nie bardzo wszyscy zdawali sobie sprawę. A to był właśnie początek zmiany NATO z organizacji wyłącznie obronnej w organizację bezpieczeństwa militarnego. Bezpieczeństwo – to coś więcej niż tylko obrona. To obrona plus promowanie stabilności w celu wyprzedzającego eliminowania źródeł zagrożeń plus reagowanie kryzysowe, jeśli mimo to owe zagrożenia zaczynają się pojawiać w otoczeniu strategicznym. Taką organizacją w praktyce jest dzisiaj NATO.

Najbardziej spektakularnym znakiem jakościowo nowych warunków środowiska bezpieczeństwa XXI wieku stał się strategiczny atak terrorystyczny na najpotężniejszego sojusznika 11 września 2001 roku. To w odpowiedzi na ten atak sojusz zdecydował się użyć swej najsilniejszej broni, czyli „muszkieterskiej” reakcji na podstawie artykułu 5. o kolektywnej obronie. I wtedy okazało się, że tak naprawdę ten super-środek jest tylko mini-środkiem. Wielka machina militarna NATO, która na mocy art. 5. miała zmiażdżyć każdego, kto ośmieliłby się stanąć na jej drodze, po prostu w ogóle nie wystartowała przeciwko nowemu, asymetrycznemu zagrożeniu.⁴⁹ Różne były oczywiście tego powody. Dla ilustracji przytoczmy tylko jeden. Przez ponad pół wieku ćwiczone scenariusze i mechanizmy, wedle których to Amerykanie mieli pomagać Europie w razie potrzeby, a tu okazało się, że Europejczycy mają pomóc bezpośrednio Ameryce. Ponadto Amerykanie, stojący w obliczu konieczności szybkiej reakcji w bardzo niejasnej sytuacji i złożonych warunkach (szczególnie w kontrofensywie w Afganistanie), nie bardzo byli zainteresowani ową pomocą, która w istocie rzeczy mogłaby tylko skomplikować i opóźnić tę reakcję.

Fiasko zastosowania artykułu 5. było chyba największym, jak dotąd, wstrząsem dla takich krajów, zwłaszcza jak Polska, które wartość sojuszu mierzą głównie odstrasżającą siłą tego zobowiązania do kolektywnej obrony. Ona jest dla nich najważniejsza⁵⁰. W 2001 roku okazało się w praktyce, że dotychczasowe mechanizmy i procedury użycia tej najważniejszej broni NATO zupełnie nie przystają do nowych potrzeb. O ile mogły się one sprawdzać w stosunku do symetrycznych zagrożeń klasyczną agresją ze strony podmiotów państwowych, to są nieskuteczne wobec agresji asymetrycznej ze strony podmiotów niepaństwowych. Zastanawiające, że to najważniejsze i bezprecedensowe wydarzenie w historii NATO nie doczekało się dotąd poważniejszego studium analitycznego.

⁴⁸ Patrz: NATO in the Balkans, NATO Briefing, luty 2005.

⁴⁹ Jak słusznie zauważa gen. K. Naumann, 12 września 2001 roku był wprowadzie triumfem sojuszniczej solidarności, ale jednocześnie ukazał początek najpoważniejszego kryzysu NATO. Patrz: Speech by General Klaus Nauman, former Chairman of the NATO Military Committee at the first of the SHAPE Lecture Series, www.shape.nato.int.

⁵⁰ Patrz np.: *Wspólna deklaracja Grupy Wyszehradzkiej przed szczytem w Chicago*, „Rzeczpospolita”, 18.04.2012.

Z pewnością konieczna jest w miarę precyzyjna interpretacja warunków i metod stosowania tego artykułu. Tym bardziej, że nie można wykluczyć kolejnej istotnej zmiany fundamentu dotychczasowej obrony kolektywnej w postaci wycofania resztek amerykańskiej broni nuklearnej z Europy. Niezbędne jest wypracowanie zupełnie nowych procedur i mechanizmów implementacji „reguły muszkietierów” nie tylko zresztą w stosunku do klasycznej agresji symetrycznej, ale jeszcze bardziej w stosunku do jakościowo nowych zagrożeń asymetryczną agresją, w tym np. cyberagresją. NATO nie może dać się zdominować innymi zadaniami poza art. 5. i poza swoim terytorium. Dzisiaj obserwujemy raczej taką sytuację. NATO „straciło głowę” dla Afganistanu, obrona własnego terytorium została w tyle. Czas zawołać: „NATO! Wróć do domu!”⁵¹. Nie dosłownie, ale mentalnie.

Z tym wiąże się oczywiście niezwykle ważna sprawa treści sojuszniczego planowania operacyjnego, a w tym tzw. planów ewentualnościowych (contingency plans). Określają one sposób wspólnego reagowania NATO na zagrożenia zwłaszcza państw kresowych i są najskuteczniejszą gwarancją uruchomienia NATO w razie potrzeby wsparcia takich sojuszników. Odpowiednia do nowych warunków interpretacja artykułu 5. w koncepcji strategicznej powinna wychodzić z założenia, aby umożliwić łatwiejsze uwzględnianie w tych planach szerszego spektrum scenariuszy ważnych dla państwa granicznego, choć niekoniecznie jednakowo dotyczących pozostałych sojuszników.

Drugie doświadczenie o ogromnym znaczeniu wiąże się z kolei z artykułem 4. Traktatu Waszyngtońskiego i zdolnością NATO do wspólnego wyprzedzającego reagowania w sytuacjach trudnokonsensusowych, na ewentualne zagrożenia kryzysowe, które jeszcze nie „podpadają” pod gwarancje artykułu 5. W 2003 roku, gdy zbliżała się interwencja w Iraku, Turcja, obawiając się ewentualnych retorsji irackich w postaci uderzeń powietrznych lub raketowych na swoje terytorium (dodatkowo być może przy użyciu broni chemicznej), 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. Uniemożliwiały to rozbieżności polityczne na tle interwencji w Iraku. Niektóre państwa przedkładały swoje interesy i ambicje polityczne w rywalizacji z innymi ponad strategiczną solidarność z sojusznikiem, który poczuł się zagrożony. Co prawda, przy pomocy kruczka proceduralnego, udało się po pewnym czasie doprowadzić do takiej decyzji, ale był to sygnał, że NATO nie gwarantuje wspólnego działania w takich sytuacjach kryzysowych, które są politycznie trudne do jednoznacznej interpretacji i oceny, które w różny sposób dotyczą interesów

⁵¹ Patrz np.: J. Ringsmose, S. Rynning, *Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept*, DIIS Report, Copenhagen 2009.

poszczególnych członków sojuszu, a tym samym trudno w nich uzyskać konieczny do decyzji konsensus. Można je więc określić mianem trudnokonsensusowych.

Warto zauważyć, że lekcje z tamtej sytuacji zostały pozytywnie uwzględnione w 2012 roku, gdy znowu Turcja znalazła się w obliczu takiego asymetrycznego zagrożenia w postaci incydentów przy granicy turecko-syryjskiej w następstwie wojny domowej w Syrii. Tutaj NATO jako całość stosunkowo szybko udzieliło politycznego wsparcia swojemu członkowi⁵². Na praktyczne przygotowanie i wykonanie tej politycznej decyzji potrzeba było jednak ok. 2 miesiące. Po takim czasie dopiero pierwsze baterie PATRIOT zaczęły przybywać na terytorium Turcji.

Tego typu zdarzenia pokazują, że konieczne byłoby w miarę jasne określenie, na ile NATO jest przydatne w sytuacjach kryzysowych, a w jakim stopniu państwa członkowskie muszą liczyć się z koniecznością samodzielnego działania i tym samym zwiększyć własne zdolności w tym zakresie? Czy możemy pokonać polityczną barierę konsensusu, czy może w ogóle należy zakładać, że NATO nie podejmuje się gwarancji w sytuacjach trudnokonsensusowych? Odpowiedź na to pytanie ma ważne znaczenie z punktu widzenia interesu naszego bezpieczeństwa, jakim jest spójność NATO. Nie można tutaj pozostawiać zbyt dużego obszaru nieudomówień strategicznych, jak jest obecnie, ponieważ może to prowadzić do dezintegracji sojuszu poprzez renacjonalizację myślenia i praktyki strategicznej.

Trzecie wielkie doświadczenie NATO na początku XXI wieku – to Afganistan⁵³. Pułapka strategiczna, w jakiej się tam znaleźliśmy, jest klasyczną ilustracją negatywnego następstwa podejmowania poważnych decyzji bieżących (politycznych i operacyjnych) w sytuacji, gdy nie ma się jasnej wizji strategicznej. NATO, jak dotąd, raczej odrzuca wizję przekształcenia się w instrument bezpieczeństwa globalnego (z NATO w GLOBALTO), a tymczasem właśnie w Afganistanie realizuje zadanie o takim charakterze. Sprzeczność polega na tym, że nie ma chętnych w Europie do nadmiernego angażowania się w to zadanie. Po drugie – NATO poszło do Afganistanu z misją reagowania kryzysowego (stabilizacyjną, wsparcia bezpieczeństwa), a tymczasem bardzo szybko przyszło mu prowadzić tam największą kampanię wojenną i to jeszcze w najtrudniejszym wydaniu wojny przeciwpartyzanckiej, przekształcającej się w dodatku w wojnę przeciwpowstańczą na skalę wojny domowej⁵⁴. Zgodnie z teorią i doktryną to raczej operacje wojenne powinny

⁵² North Atlantic Council statement on developments on the Turkish-Syrian border, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_90447.ht.

⁵³ Ostatnie oficjalne stanowisko w tej sprawie: Chicago Summit Declaration on Afghanistan. Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Nations contributing to the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF); http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm?selectedLocale=en.

⁵⁴ Szerzej na ten temat patrz: S. Koziej, *Zmiany w strategii i taktyce wojskowej w pozimmo-wojennych kryzysach i konfliktach zbrojnych*, w: J. Kranz (red.), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, IWEuroPrawo, Warszawa 2009, s. 297–340. Także S.

stopniowo przekształcać się w stabilizacyjne, pokojowe, pomocowe, odbudowy. W przypadku operacji NATO w Afganistanie mieliśmy do czynienia z czymś odwrotnym. I w tym tkwi istota pułapki, w jaką tam wpadliśmy. Jesteśmy tam z zasadami i procedurami właściwymi dla operacji kryzysowych, a musimy działać w warunkach wojny. Nie można wygrać wojny niewojennymi metodami. Upieranie się przy tym może grozić dramatyczną katastrofą w stylu drugiego Wietnamu, tym razem dla NATO⁵⁵. Pamiętajmy, że wojny wietnamskiej Amerykanie nie przegrali w Wietnamie. Przegrali ją w Ameryce, u siebie w domach. Opinia publiczna nie wytrzymała ciśnienia informacji o okrucieństwach wojny, o nieskuteczności eskalowanych bombardowań, o wysyłanych bez sensu i bez nadziei na sukces kolejnych tysiącach żołnierzy, śmigłowców, samolotów.

I wreszcie czwarte i najnowsze z fundamentalnych doświadczeń strategicznych, jakie przeżywamy w NATO, to wyraźna nieporadność i wręcz bierność wobec najnowszych wyzwań stwarzanych przez politykę Rosji w jej strategicznym otoczeniu, zwłaszcza na tle tzw. „bliskiej zagranicy”, którą Rosja traktuje jako swoją szczególną i wyłączną strefę wpływów⁵⁶.

Znalazły one swoje odzwierciedlenie w wojnie rosyjsko-gruzińskiej z 2008 roku⁵⁷ lub kryzysie gazowym na linii Rosja – Ukraina – Europa w 2009 roku⁵⁸. Nie ulega wątpliwości, że NATO nie miało niemal nic do powiedzenia w tych kryzysach zaistniałych wszakże bezpośrednio u swoich granic. Należy dodać, że także UE, która się w nie bardziej angażowała, również nie okazała się skuteczna. Nawet nie potrafiła wyegzekwować przez siebie wynegocjowanego z Rosją porozumienia.

Mówiąc w pewnym uproszczeniu, Rosja planuje, ćwiczy, wojuje u granic NATO, a NATO niestety zachowuje się biernie, jakby wpadło w strategiczną drzemkę⁵⁹. Zauważmy, że ostatni szczyt sojuszu nie wniósł nic nowego do relacji NATO – Rosja. Jedynie usankcjonował wyznawaną już wcześniej dewizę: współpracować

Koziej, *Pozimnowojenne konflikty i kryzysy zbrojne, skrypt internetowy*, Warszawa-Ursynów 2008, www.koziej.pl. Także P. Rogers, *Afghanistan: from insurgency to insurrection*, OpenDemocracy, 8.10.2009, <http://www.opendemocracy.net/article/afghanistan/afghanistan-from-insurgency-to-insurrection>.

⁵⁵ *Avoiding a Second Vietnam. 'Obama Is Absolutely Right to Re-evaluate Afghanistan Strategy'*, SPIGELONLINE, 5.11.2009. J. Feffer, *Afghanistan: NATO's Graveyard? Is the Transatlantic Alliance Doomed?*, TomDispatch.com, 29.09.2009, http://tomdispatch.org/post/175120/john_feffer_will_nato_s_60th_anniversary_be_its_last_.

⁵⁶ Szeroko o dylematach stosunków Rosji z zachodem patrz: E. Lucas, *Nowa zimna wojna*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008.

⁵⁷ M. Madej, *NATO after the Georgian Conflict: A New Course or Business as Usual?*, PISM Strategic Files, styczeń 2009.

⁵⁸ *The Russian Ukrainian gas war*, EASTWEEK, OSW, 7.01.2009; *The Russian – Ukrainian gas conflict*, Russian Analytical Digest, 20.01.2009. Богдан Цырдя, *Русско-украинская (американская) газовая война*, REGNUM, 16 января 2009, <http://www.inosmi.ru/translation/246734.html>.

⁵⁹ Może planowane w tym roku ćwiczenie Steadfast Jazz 2013 tę drzemkę przerwie.

i kontestować. Współpracować w sprawach wspólnego zainteresowania, kontestować działania niezgodne z wyznawanymi przez NATO standardami. To jest chyba jedyna realna na dziś i na jutro strategia. Czy jednak takie pasywne kontestowanie okaże się skuteczne? Osobiście wątpię, aby takie podejście przyniosło pozytywne rezultaty i sądzę, że należałoby je skorygować. Jako zasadę należałoby przyjąć, że punktem wyjścia jest kierowanie się własnym interesem, interesami państw NATO, a nie tym, jak przyjmuje je Rosja. Punktem odniesienia i punktem wyjścia muszą być własne interesy, a nie zachowania się Rosji. W innym wypadku „cierpiętnicza uległość” wobec Rosji odbywać się będzie kosztem przede wszystkim poczucia bezpieczeństwa wielu państw Europy Środkowo-Wschodniej. W tym świetle trzeba też patrzeć na rosyjskie propozycje nowej struktury bezpieczeństwa w Europie⁶⁰.

Unia Europejska

Unia Europejska ma ambicje bycia ważnym graczem strategicznym nie tylko na polu ekonomicznym, ale także w dziedzinie bezpieczeństwa. Podkreślmy od razu, że to jest jak najbardziej zgodne z naszymi interesami narodowymi. Od 2003 roku UE ma swoją strategię bezpieczeństwa⁶¹, zamierza usprawnić funkcjonowanie struktur unijnych w tej dziedzinie poprzez stosowne regulacje w Traktacie Lizbońskim. Ale praktyka, jak dotąd, nie jest zbyt optymistyczna. UE, podobnie jak NATO, przeszła niezbyt pomyślnie dwa poważne egzaminy bardzo niedawno. Były to – wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 roku i kryzys gazowy w styczniu 2009 roku.

Co do samej strategii, jako fundamentu bezpieczeństwa w ramach UE, to warto zauważyć, że każda kompletna strategia powinna odpowiadać na cztery podstawowe pytania strategiczne:

- Jakie są interesy (misja) i strategiczne cele podmiotu danej strategii?
- Jakie są warunki bezpieczeństwa podmiotu, czyli warunki realizacji interesów (misji) i osiągnięcia celów (chodzi tu o szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia)?

⁶⁰ Pierwszy raz zgłosił ją 5 czerwca 2008 roku w Berlinie – „President of Russia Dmitry Medvedev’s Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders”, Berlin, 5.06.2008; http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/c080dc2ff8d93629c3257460003496c4? Rozwinął ją w czasie wystąpienia na Uniwersytecie Helsińskim w dniu 20.04.2009 r., patrz: <http://kremlin.ru/text/appears/2009/04/215266.shtml>. Szerzej na ten temat patrz: A.D. Rotfeld, *Czy Europa potrzebuje nowej architektury bezpieczeństwa?*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe, wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, WSH, Radom 2009; M. Kaczmarek, *Rosyjska propozycja nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego. Komentarze*, OSW, Warszawa, 16.10.2008; A. Monaghan, *At the table or on the menu? Moscow’s proposals for strategic reform*, Research Report, NATO Defense College, Rome, czerwiec 2009; J.Ch. Peuch, *Russia Pact Proposal Questioned*, ISN, Zurich, 5.03.2009; M.H. Van Herpen, *Medvedev’s proposal for a paneuropean security pact. Its six hidden objectives and how the west should respond*, Cicero Working Paper WP 08 – 03, <http://www.cicerofoundation.org/>.

⁶¹ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

- Jakie powinny być optymalne w danych warunkach sposoby działania podmiotu (cele i zadania operacyjne, etapowe), aby zapewnić realizowanie swych interesów (misji) i osiągnięcie celów strategicznych (jest to pytanie o operacyjną koncepcję strategiczną)?
- Jakie zasoby (siły i środki) należy wydzielić dla realizacji przyjętej koncepcji działania (jest to pytanie o koncepcję preparacyjną, czyli skład, strukturę i sposoby przygotowania systemu bezpieczeństwa danego podmiotu)⁶²?

Z tego punktu widzenia europejska strategia bezpieczeństwa nie jest kompletna. Wyraźnie brakuje odniesienia się do pierwszego i czwartego problemu strategicznego. Należałoby zatem postulować uzupełnienie jej w ramach przyszłej nowelizacji o punkt pierwszy zawierający deklarację prezentującą wspólne, europejskie interesy (czyli misję w sprawach bezpieczeństwa)⁶³ i wartości oraz wspólne cele strategiczne Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa.

Warto byłoby także uzupełnić strategię o punkt końcowy zawierający wytyczne dotyczące wymagań wobec przygotowania sił i środków bezpieczeństwa Unii Europejskiej⁶⁴.

Naszkiecowany tutaj powinien być zarys systemu bezpieczeństwa Unii Europejskiej: jakie siły i środki państwa członkowskie winny wydzielać do wspólnej dyspozycji, jakie powinny być wspólne instytucje bezpieczeństwa, kierunki doskonalenia organizacyjnego, technicznego, operacyjnego, sprawnościowego itp. Pewne elementy takiego systemu zawarte są w końcowej części dokumentu, ale są one wyraźnie niekompletne.

Brakuje zwłaszcza ustaleń co do sił bezpieczeństwa, jakimi Unia Europejska powinna dysponować. Jest to szczególnie istotne, jako że we współczesnym świecie daje się wyraźnie zauważyć lukę między obecnym potencjałem bezpieczeństwa, obejmującym przede wszystkim siły zbrojne, a realnymi potrzebami w dziedzinie bez-

⁶² Takie podejście przyjęte zostało w przeprowadzonym w latach 2010–2012 Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego. W amerykańskiej Szkole Wojennej Wojsk Lądowych przyjmuje się, że każda strategia (na każdym szczeblu) – jako rozumowa kombinacja celów i środków – obejmuje trzy podstawowe elementy: cele (rezultaty końcowe), sposoby (koncepcje) i środki (zasoby). D. Jablonsky, *Why Is Strategy Difficult?*, w: *The U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, vol. I, *Theory of War and Strategy*, SSI, czerwiec 2010, s. 69.

⁶³ W erze globalizacji należy coraz wyraźniej mówić o interesach nie tylko narodowych, do czego przywykliśmy, ale również o interesach transnarodowych, międzynarodowych, w tym także światowych. O tych ostatnich wspomina Z. Brzeziński, analizując rolę USA jako mocarstwa globalnego. Patrz: Z. Brzeziński, *Wybór: dominacja czy przywództwo*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004, s. 212 i 241.

⁶⁴ Na brak szczegółowszego odniesienia się do koniecznej zgodności między celami i środkami w koncepcji strategicznej zwracają też uwagę eksperci unijni w zbiorowym dziele pt. *European defence. A proposals for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paris 2004, s. 28.

pieczeństwa⁶⁵. Uchylenie się od jaśniejszego zdefiniowania tej kwestii można wytłumaczyć słabością UE właśnie w tym obszarze. Np. w porównaniu z USA wydatki obronne w Europie są w przeliczeniu na mieszkańca 3–4 razy mniejsze, a wydatki na badania i rozwój przesadzające o nowoczesności sił zbrojnych – 5 razy mniejsze⁶⁶.

Wskazuje się też na potrzebę dokładniejszego ustalenia instrumentarium implementacyjnego. Generalnie można stwierdzić, że do realizacji strategii potrzebna jest przede wszystkim wola polityczna państw UE, a takowej niestety nie bardzo widać. Jako pewny instrument wymuszający postuluje się np. dokonywanie w cyklu dwuletnim przeglądów strategicznych, szersze włączenie w to parlamentu europejskiego i parlamentów narodowych. Z pewnością strategia bezpieczeństwa UE winna być przedmiotem większego zainteresowania państw członkowskich.

Oceniając bardziej szczegółowo tezy zawarte we wprowadzeniu do strategii sądzę, że odnotować należy przede wszystkim zdefiniowanie Unii Europejskiej jako podmiotu bezpieczeństwa o charakterze globalnym. Jest to wyjątkowo ważne założenie. Podmiot o takim potencjale nie może ograniczać się do roli organizacji regionalnej. Przykład chociażby NATO pokazuje, że wszelkie sztuczne granice geograficzne (w odniesieniu do NATO tzw. obszar euroatlantycki) są w dobie globalizacji bez znaczenia i wnoszą więcej zamieszania niż porządku do ładu światowego. Dlatego zupełnie słusznie podejście globalne jest dosyć często i wyraźnie sygnalizowane w całym dokumencie.

Co do oceny środowiska bezpieczeństwa to wydaje się, iż zbyt kategorię i jednostronne jest stwierdzenie, że agresja na dużą skalę przeciwko jakemukolwiek państwu Unii Europejskiej jest obecnie nieprawdopodobna. Sądzę, że bardziej zasadna byłaby nieco stonowana ocena, mówiąca o małym prawdopodobieństwie takiej agresji w krótkiej i średniej perspektywie (kilku, może nawet kilkunastu lat). Wypada się natomiast w zupełności zgodzić z uwypukleniem nowej jakości współczesnych zagrożeń, które są bardziej niż kiedyś zróżnicowane, mniej widoczne i mniej przewidywalne, w dużym stopniu asymetryczne⁶⁷.

Na uwagę zasługuje konstatacja o istocie i charakterze zagrożeń ze strony terroryzmu międzynarodowego. Podkreśla się słusznie, że Europa jest zarówno celem, jak i bazą dla takiego terroryzmu. Sądzę, że jest to bardzo istotna ocena i warto

⁶⁵ A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, 15.09.2004.

⁶⁶ O. Колесниченко, *От недостижимых концепций к новому подходу*, Независимое военное обозрение, 7.10.2011; http://nvo.ng.ru/concepts/2011-10-07/1_koncepts.html; K. Naumann, *What European Defence Capability Requires*, www.worldsecuritynetwork.com (dostęp: 21.03.2005.)

⁶⁷ Na temat zagrożeń i działań asymetrycznych patrz. m.in.: K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, DIFIN, Warszawa 2011; M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru euroatlantyckiego*, PISM, Warszawa 2007; P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003.

byłoby ją nawet jeszcze bardziej rozwinąć, jako że z tego faktu powinny wynikać bardziej skonkretyzowane cele i środki przeciwdziałania.⁶⁸ Warto również zwrócić uwagę, że ocena zagrożeń terrorystycznych w strategii europejskiej jest w znacznym stopniu zbliżona do ocen formułowanych w amerykańskich dokumentach strategicznych. Świadczy to o stopniowym kształtowaniu się transatlantyckiego podejścia do spraw terroryzmu międzynarodowego⁶⁹.

W dokumencie słusznie wskazuje się na zagrożenia wynikające z proliferacji broni masowego rażenia, a w tym zwłaszcza w powiązaniu z rozprzestrzenianiem technologii raketowych. Jest to bardzo celne stwierdzenie. W takich warunkach bowiem Europa może być łatwiej osiągnięta bronią masowego rażenia. Implikować to winno zatem m.in. konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na rozbudowę europejskiej obrony przeciwraketowej, o której niestety nic nie mówi się w dalszych częściach założeń strategicznych⁷⁰. Jest to, moim zdaniem, pewna niekonsekwencja tego tekstu, którą warto byłoby usunąć. Do słabości strategii zaliczyłbym także zupełne pominięcie spraw bezpośredniej obrony terytorium krajów Unii Europejskiej przed różnymi zagrożeniami, w tym np. atakami terrorystycznymi. Mam tu na myśli zarówno militarne, jak i pozamilitarne kwestie np. ochrony granic, osłony powietrznej, obrony przeciwraketowej, operacji antyterrorystycznych, obrony przed bronią masowego rażenia, ochrony cywilnej, likwidacji skutków katastrof itp. Bezpieczeństwo wewnętrzne (krajowe) jest wszakże nieodłączną częścią bezpieczeństwa Unii Europejskiej⁷¹.

Zastanawia także pominięcie w strategii kwestii bezpieczeństwa informacyjnego, które wszakże na początku XXI wieku staje się coraz istotniejszą dziedziną bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa międzynarodowego⁷².

⁶⁸ Ogólnikowość sformułowań strategicznych nie ułatwia ich implementacji. Świadczyć mogą o tym praktyczne przedsięwzięcia w zakresie obrony przed terroryzmem, które budzą sporo zastrzeżeń wśród ekspertów. Co prawda Rada Europejska przyjęła specjalną deklarację w tej sprawie (Declaration on combating terrorism, Brussels, 25 March 2004), ustanowiono także specjalnego koordynatora ds. walki z terroryzmem, ale jego kompetencje i możliwości są raczej niewielkie – patrz np. wypowiedź na ten temat analityka Instytutu Studiów Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w: *Assessing the Military Threats of the Future, Monthly Roundtable*, New Defence Agenda, Brussels, 26.04.2004.

⁶⁹ J. Laurence, *The US–EU Counter-Terrorism Conversation: Acknowledging a Two-Way Threat*, The Brookings Institution, February 2010; *The Transatlantic Dialogue on Terrorism*, Center for Strategic and International Studies, Washington, August 2004.

⁷⁰ Tymczasem obrona przeciwraketowa staje się coraz bardziej istotnym problemem strategicznym. *Missile Defence Fact Sheet*, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110608_Factsheet-Missile_Defence.pdf.

⁷¹ Patrz: J. Gryz (red.), *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

⁷² Na potrzebę taką zwracają uwagę A. Esterle, H. Ranck, B. Schmitt, *Information Security. A New challenge for the EU*, „Chaillot Paper”, EU Institute for Security Studies, nr 76, Paris 2005. Patrz także: K. Liedel, *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, DIFIN, Warszawa 2011.

W ocenie dokumentu brukselskiego należy podkreślić wyraźnie zauważalną tendencję do zbliżenia się kształtującego się strategicznego podejścia europejskiego w sprawach bezpieczeństwa do obowiązującej już strategii amerykańskiej. Znajduje to m.in. swój wyraz w podkreślaniu konieczności działań prewencyjnych, które mogą zapobiec bardziej poważnym problemom w przyszłości⁷³. Chociaż eksperci unijni starają się wykazywać różnice między strategią amerykańską i strategią Unii Europejskiej, m.in. przez odcinanie się od pojęcia „działania uprzedzające”⁷⁴, to wyraźnie zauważalne realne zbliżenie koncepcyjne może świadczyć o stopniowym wypracowywaniu przez społeczność międzynarodową wspólnego podejścia do spraw bezpieczeństwa w obecnych warunkach⁷⁵.

Kończąc refleksje na temat europejskiej strategii bezpieczeństwa chciałbym zwrócić uwagę na zawartą w niej propozycję rozważenia w przyszłości poszerzenia spektrum misji Unii Europejskiej. Jest to teza bardzo ważna, chyba o najpoważniejszych potencjalnie konsekwencjach, świadcząca o zamiarach odgrywania przez Unię Europejską coraz ambitniejszej roli w dziedzinie bezpieczeństwa. Moim zdaniem powinna ona być bardzo rozważnie przedyskutowana, zwłaszcza pod kątem wpływu realizacji tych ambicji na relacje UE – NATO.

Myślę zresztą, że w strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej winny być zdecydowanie wyraźniej zaprezentowane zasady współdziałania transatlantyckiego⁷⁶. Same deklaracje woli nie są wystarczające. USA i Unia Europejska mogą rzeczywiście wspólnie tak wiele zrobić na rzecz bezpieczeństwa świata, że nie warto ryzykować wystawiając na szwank więzi transatlantyckie w imię nawet atrakcyjnych, ale doraźnych celów politycznych⁷⁷. Dlatego euroatlantyckiego tandemu w praktyce

⁷³ Strategię UE określa się wręcz jako strategię działań prewencyjnych – „strategy of preventive engagement”. Patrz np. *European defence. A proposals for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paris 2004, s. 24.

⁷⁴ Patrz: S. Biscop, *The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security*, Royal Institute for International Relations, Brussels 2004. Także *Conference Report. Defending global security: The New politics of transatlantic defence co-operation*, New Defence Agenda, Brussels, May 2004.

⁷⁵ O podobieństwach i różnicach strategii amerykańskiej i europejskiej patrz. m.in. S.C. Welsh, *Preemptive War, Unilateralism and Multilateralism – EU Security Strategy*, <http://www.cdi.org> Szerokie studium tej problematyki patrz: *Shift or Rift. Assessing US–EU relations after Iraq*, EU Institute for Security Studies, Paris 2003.

⁷⁶ J. Gryz (red.), *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

⁷⁷ Interesujące spojrzenie na relacje euroatlantyckie zawiera praca R. Kagana, *Potęga i raj, Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003. Także T. Valasek, *The UE Security Strategy and Relations with the United States*, <http://cdi.org>. O sposobach naprawy stosunków transatlantyckich patrz: G. Lindstrom, *2004 Transatlantic Conference: The EU and the US: Redefining the Partnership*, EU Institute for Security Studies, Paris, 4.06.2004. Interesującą ideą jest koncepcja zawarcia tzw. nowego porozumienia transatlantyckiego między UE i USA. Patrz: *Towards a renewed Transatlantic Community*, European Policy Centre, February 2005.

nie ma lepszej alternatywy w dziedzinie bezpieczeństwa globalnego. Dlatego więzi transatlantyckie powinny zawsze być pod specjalną ochroną, także w strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Szczególnie ważnym czynnikiem wpływającym na konieczność przeglądu i nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej są postanowienia przyjęte w traktacie z Lizbony. Dlatego wymagają one odrębnego i specjalnego rozpatrzenia.

Zauważmy na wstępie, że Unia Europejska w ujęciu traktatu lizbońskiego jest wyraźnie innym bytem, niż pozostałe organizacje międzynarodowe (np. NATO, ONZ czy OBWE). Ma własną osobowość prawną, z kompetencjami przekazanymi jej przez państwa członkowskie. Jest ona samodzielnym podmiotem o zakresie działania (kompetencji) takim, jaki wydziela jej państwa narodowe wchodzące w jej skład⁷⁸. Właśnie w wyniku przekazania tych kompetencji UE staje się samoistnym, funkcjonującym równolegle z narodowymi państwami członkowskimi, podmiotem międzynarodowym. Dotyczy to także części kompetencji w zakresie bezpieczeństwa i obrony⁷⁹.

Rozpatrywanie konkretnych problemów bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej rozpocznijmy od zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Powinna ona pokrywać całe spektrum spraw na nią się składających, włącznie z możliwością zmierzania do wspólnej obrony. Strategiczne interesy i cele wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa określa Rada Europejska i zgodnie z jej wytycznymi kształtuje ją Rada UE, a wcielają w życie wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie.

Stosowne decyzje w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowane są przez te ciała jednomyślnie (wedle zasady *consensusu*). Oznacza to, że w praktyce Unia Europejska w tej dziedzinie jest jedynie potencjalnym, a nie realnym, samodzielnym podmiotem międzynarodowym. Może podjąć każdą, nawet o najpoważniejszych światowych konsekwencjach, decyzję w każdej, nawet najważniejszej, sprawie, ale też może w ogóle nawet nie być w stanie zająć jakiegokolwiek stanowiska nawet w drobnej sprawie. Zasada jednomyślności powoduje, że w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony państwa członkowskie zachowują pełną swobodę działania w każdym konkretnym przypadku i one każdorazowo będą decydować o możliwości realizacji kompetencji przez UE.

Realne zdolności operacyjne Unii Europejskiej zapewnia wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. Zapewnia ona potrzebne środki cywilne i wojskowe, które

⁷⁸ Unia Europejska ma tylko te kompetencje, które zapisane są w traktacie. Wszystko inne pozostają w pełnej gestii narodowej.

⁷⁹ Szerokie omówienie kształtowania się tej problematyki z uwzględnieniem kompetencji instytucji unijnych oraz ich relacji z instytucjami narodowymi, patrz: S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.

UE może wykorzystać do działań poza swymi granicami dla utrzymywania pokoju, zapobiegania konfliktom oraz wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Działania takie mogą obejmować wspólne operacje (działania) rozbrojeniowe, zadania humanitarne i ratownicze, wojskowe doradztwo i pomoc, zapobieganie konfliktom i utrzymywanie pokoju, operacje bojowe w ramach reagowania kryzysowego, włącznie z zaprowadzaniem pokoju i stabilizacją pokonfliktową. Wszystkie te zadania mogą mieć zastosowanie także w ramach walki z terroryzmem, włącznie ze wsparciem państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytorium. Są to więc wszystkie możliwe zadania wojskowe poza obroną własnego terytorium przed agresją.

Rada UE podejmując decyzje o tych operacjach określa cele, zakres i ogólne warunki ich realizacji, a wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zapewnia koordynację ich cywilnych i wojskowych aspektów. Przeprowadzenie operacji Rada może powierzyć grupie państw członkowskich, które wyrażają taką wolę i dysponują niezbędnymi zdolnościami. Państwa te, wspólnie z wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, uzgadniają między sobą realizację zadania, a następnie sukcesywnie informują Radę o przebiegu operacji.

Istotnym elementem bezpieczeństwa UE jest tzw. klauzula solidarności. Mówi ona, że Unia i jej członkowie winny działać wspólnie w duchu solidarności, jeżeli któreś z państw stanie się ofiarą ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej. Unia powinna mobilizować wszystkie środki, włącznie z wojskowymi, aby zapobiegać zagrożeniom terrorystycznym na terytorium państw członkowskich, chronić instytucje demokratyczne i ludność cywilną przed atakami terrorystycznymi oraz – na prośbę władz danego państwa – wspierać je w likwidacji skutków ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej.

Odrębną sprawą jest obrona państw unijnych przed agresją bezpośrednią na ich terytorium. W takich sytuacjach pozostałe państwa członkowskie zobowiązane są do udzielenia pomocy i wsparcia przy wykorzystaniu wszystkich dysponowanych środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie może to naruszać szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw. Zobowiązania i współpraca w tym zakresie musi być spójna ze zobowiązaniami w ramach NATO, które dla państw tego sojuszu pozostaje podstawą ich wspólnej obrony.

Indywidualna pomoc i wsparcie w razie agresji nie oznacza oczywiście ustanowienia systemu wspólnej obrony. Traktat przewiduje jednak taką możliwość w przyszłości wskazując, że CSDP powinna obejmować także sukcesywne tworzenie wspólnej polityki obronnej UE. Ta zaś winna prowadzić do wspólnej obrony, jeśliby jednomyślnie taką decyzję podjęła Rada Europejska. Decyzja taka winna być zatwierdzona przez państwa członkowskie zgodnie z ich konstytucyjnymi

procedurami. Polityka obronna UE nie może naruszać szczególnego charakteru bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich (np. państw neutralnych) oraz musi uwzględniać inne zobowiązania tych z kolei państw, które widzą swą wspólną obronę w ramach NATO (państw członkowskich NATO).

Jednocześnie, w warunkach braku jednomyślnej zgody na utworzenie systemu wspólnej obrony UE, traktat umożliwia wcześniejsze ustanowienie takiego systemu tylko przez część państw członkowskich w ramach tzw. rozszerzonej (wzmocnionej) współpracy. Współpracę taką w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony ustanawia Rada UE jednomyślnie głosami państw zainteresowanych. Decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy Rada przyjmuje w ostateczności, jeżeli ustali, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość, oraz pod warunkiem, że uczestniczy w niej co najmniej dziewięć Państw Członkowskich. Wniosek w tej sprawie powinien być zaopiniowany pozytywnie przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i Komisję Europejską. Informuje się o tym również Parlament Europejski. O przyjęciu kolejnych kandydatów do grupy rozszerzonej (wzmocnionej) współpracy decydować będzie Rada UE, ale głosami tylko państw już w tej współpracy uczestniczących.

Jednym z konkretnych przedsięwzięć w ramach zapewnienia warunków do należytych przygotowań obronnych Unii Europejskiej jest ustanowienie Europejskiej Agencji Uzbrojenia, Badań i Potencjału Wojskowego. Jej szczegółowe zadania – to:

- a) udział w ustalaniu celów rozwoju potencjału wojskowego państw członkowskich oraz ocenie wypełniania przez nie swych zobowiązań w tej dziedzinie;
- b) promowanie harmonizacji potrzeb obronnych oraz wprowadzania efektywnych, kompatybilnych metod zaopatrywania wojsk;
- c) proponowanie wielostronnych projektów dla osiągnięcia celów w zakresie potencjału wojskowego, zapewnianie koordynacji programów wdrażanych przez poszczególne państwa członkowskie oraz zarządzanie specyficznymi programami kooperacyjnymi;
- d) wsparcie technologicznych badań obronnych oraz koordynowanie i planowanie wspólnych przedsięwzięć badawczych, a także prowadzenie studiów w zakresie rozwiązań technicznych potrzebnych z punktu widzenia przyszłych potrzeb operacyjnych;
- e) udział w określaniu i – w razie konieczności – we wdrażaniu wszelkich działań na rzecz wzmocnienia przemysłowej i technologicznej bazy sektora obronnego oraz poprawy efektywności wydatków wojskowych.

Te państwa członkowskie, których zdolności wojskowe spełniają wyższe kryteria i które podjęły wzajemne bardziej wiążące zobowiązania w tym względzie z myślą o najbardziej wymagających zadaniach mogą podjąć w ramach Unii Europejskiej stałą współpracę strukturalną. Współpracę taką ustanawia Rada UE na

wniosek zainteresowanych państw, podejmując decyzję większością kwalifikowaną po konsultacji z wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Decyzję o przyjęciu do tej grupy kolejnych nowych członków lub usunięciu któregoś z członków dotychczasowych podejmuje Rada Ministrów w głosowaniu większością, ale z prawem głosowania tylko państw już uczestniczących w tej współpracy. Każde z państw uczestniczących we współpracy może zeń zrezygnować, składając stosowne oświadczenie w Radzie Ministrów. Wszelkie inne decyzje europejskie w ramach stałej współpracy strukturalnej podejmuje Rada Ministrów jednomyślnie, ale również z prawem głosowania tylko państw uczestniczących w tej współpracy.

Oznacza to, że – podobnie jak w przypadku rozszerzonej (wzmocnionej) współpracy – z chwilą ustanowienia takiej grupy uzyskuje ona pełną autonomię działania w ramach Unii Europejskiej. Może ona spełnić ważną rolę w integracji obronnej Unii Europejskiej⁸⁰.

Na zakończenie warto wspomnieć, że Parlament Europejski dwa razy w roku powinien odbywać debatę na temat postępów w implementacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

W podsumowaniu można stwierdzić, że sposób ujęcia spraw bezpieczeństwa, w tym obronności, w traktacie lizbońskim nie powinien wzbudzać większych zastrzeżeń i wątpliwości z punktu widzenia zachowania pełnej suwerenności państwowej i zapewnienia możliwości realizacji własnych interesów narodowych państw członkowskich.

Natomiast taki sposób ujęcia kwestii bezpieczeństwa w Unii Europejskiej może rodzić wątpliwości zupełnie innego charakteru. Otóż tworzy on swego rodzaju barierę limitującą potencjalną siłę europejskiego systemu bezpieczeństwa, w tym obrony. Powoduje, że Unia Europejska może zbudować jedynie co najwyżej strukturę sięgającą swymi kompetencjami i możliwościami działania nie wyżej, niż są obecne możliwości NATO, czyli może zorganizować najwyżej coś na podobieństwo swego rodzaju „NATO bis”. Przesądzają o tym prawie identyczne jak w NATO reguły funkcjonowania bazujące na konsensusie. Dopiero utworzenie wspólnoty politycznej (Stanów Zjednoczonych Europy) mogłoby wnieść do obrony Unii Europejskiej wartości jakościowo zupełnie inne, niż te, jakie daje NATO. Ale na to się nie zanoszono w dającej się przewidzieć przyszłości, tj. w perspektywie co najmniej pokolenia.

Wynikać z tego muszą pewne praktyczne wnioski. W tym wnioski dla Polski. Budowanie europejskiego systemu bezpieczeństwa obok NATO jest przedsięwzię-

⁸⁰ Spotyka się opinię, że stała współpraca strukturalna może odegrać w dziedzinie obronnej rolę podobną do tej, jaką spełnia euro w dziedzinie monetarnej. Patrz: *European defence. A proposals for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paris 2004, s. 61.

ciem bardzo delikatnym i ryzykownym. Skoro nawet pod rządami zasad zapisanych w traktacie nie ma szans na zbudowanie czegoś lepszego niż NATO, zatem angażowanie się w tę ideę ma sens jedynie o tyle, o ile nie osłabia NATO. Każdy nasz krok na tym polu musi być rozpatrywany właśnie z tego punktu widzenia.

Nie ulega wątpliwości, że nie leży w strategicznym interesie Polski tworzenie europejskiego „NATO bis”. W naszym interesie jest natomiast rozwijanie europejskiej tożsamości obronnej w ramach NATO, czyli takiej idei, która wzmocniając obronę europejską prowadzi jednocześnie do wzmocnienia NATO. Wpływając więc na europejską politykę bezpieczeństwa i obrony w Unii Europejskiej, trzeba popierać działania integracyjne z NATO (wymiar transatlantycki), natomiast zdecydowanie hamować idące zbyt daleko inicjatywy autonomiczne. Nie można bowiem dopuścić do powstania dwóch niezależnych, a nawet tylko bardzo luźno ze sobą związanych, organizacji bezpieczeństwa odpowiadających za to samo w tym samym miejscu. Przyniosłoby to więcej ryzyka niż stabilności w Europie.

W tym stanie rzeczy coraz bardziej oczywista staje się potrzeba wzmocnienia jednolitego stanowiska Zachodu wobec Rosji, czemu służyć mogłaby ściślejsza współpraca Unii Europejskiej z NATO, włącznie z ustanowieniem swego rodzaju Euroatlantyckiego Tandemu Bezpieczeństwa NATO – UE⁸¹.

Niestety, do tej pory NATO i UE nie wypracowały i nie ustanowiły zasad i mechanizmów takiego współdziałania⁸². Raczej przeważała konkurencja i rywalizacja. UE jest na dorobku w dziedzinie bezpieczeństwa. Zmierzała raczej utartą ścieżką i dążyła do powielania, a nawet dublowania funkcji i struktur NATO (groziło to powstaniem europejskiego „NATO-bis”). W tej sytuacji NATO nie było zainteresowane wspieraniem konkurencji. Na dzisiaj nie ma wciąż pomysłu na strategiczne współlistnienie i wzajemne wsparcie tych dwóch organizacji.

Koncepcja wspomnianego wyżej tandemu musi oczywiście zakładać taki podział ról NATO i UE, aby były one uzupełniające się, komplementarne i przez to wymuszały współdziałanie, a nie takie same, o podobnych zadaniach – czyli generujące rywalizację⁸³. Komplementarność ta musi dotyczyć wszystkich możliwych dziedzin aktywności na polu bezpieczeństwa (politycznej, ekonomicznej, wojskowej).

W dziedzinie wojskowej np. podział ról między UE i NATO mógłby polegać na tym, że UE koncentrowałaby się głównie na rozwijaniu zdolności obronnych poszczególnych państw członkowskich, na doskonaleniu potrzebnego Europie

⁸¹ Spojrzenie na ten problem z punktu widzenia UE patrz: *What ambitions for European defence in 2020?*, EUISS, Paris 2009.

⁸² Na ten temat patrz m.in.: A. Toje, *EU, NATO and European Defence – a slow train coming*, EU Institute for Security Studies, Paris, December 2008.

⁸³ Na konieczność takiego właśnie uzupełniania się NATO i UE zwraca się uwagę m.in. w najnowszej strategii obrony Francji. Patrz: *The French White Paper on defence and national security*, PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE 2008.

potencjału obronnego, NATO zaś – na planowaniu i prowadzeniu operacji, czyli na użyciu tego potencjału w sytuacjach kryzysowych i wojennych (jest to znany w wojsku podział na „providera” i „usera”, który mógłby być tu zastosowany).

Być może warunkiem koniecznym i racjonalnym pierwszym krokiem w budowie takiego tandemu bezpieczeństwa mogłoby być utworzenie wspólnego ciała polityczno-decyzyjnego w postaci Rady Bezpieczeństwa NATO – UE⁸⁴.

Jestem przekonany, że taki sposób ułożenia perspektywicznych relacji między NATO i UE, oparty na zasadzie komplementarności, dzięki efektowi synergiczności z pewnością pozwoliłby na stworzenie prawdziwego euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa, o wiele skuteczniejszego niż dzisiejszy luźny duet dwóch graczy: NATO i UE. Byłaby to dobra odpowiedź na nowe wyzwania, co prawda o ograniczonym zasięgu, ale o bardziej złożonym charakterze i bogatszej treści obejmującej kompleksowo zmagania informacyjno-energetyczno-militarne. Militarne instrumenty NATO, ekonomiczne zasoby UE i polityczna siła ich obydwu – połączone w zintegrowany system działania dawałyby gwarancję bardziej niż dotąd skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa w nowym, bardzo zróżnicowanym środowisku strategicznym.

Polska – jako szczególnie zainteresowana zarówno więzami euroatlantyckimi, jak i zdolnościami kompleksowego (zintegrowanego) reagowania na różnorodne zagrożenia symetryczne i asymetryczne – powinna być istotnym inicjatorem i promotorem tego rozwiązania. To jest kierunek naszej sojuszniczej aktywności strategicznej jak najbardziej zgodny z polską racją stanu.

Wspólnota interesów – jako podstawa systemu bezpieczeństwa

Przegląd kondycji dwóch najważniejszych organizacji bezpieczeństwa w przestrzeni euroatlantyckiej wskazuje, że zwykle kontynuacyjne naprawianie stanu rzeczy może nie wystarczyć. Z pewnością potrzebna jest bardziej radykalna zmiana, odejście od idealistycznych marzeń opierania bezpieczeństwa na nadziejach na w miarę bezinteresownej współpracy w imię wspólnych zasad i wartości. Doświadczenia zwłaszcza z ostatnich lat oraz ocena stanu i możliwego rozwoju warunków bezpieczeństwa pozwalają sformułować podstawowy wniosek na przyszłość. W sprawach bezpieczeństwa należy kierować się przede wszystkim realizmem. Zamiast złudnych marzeń o idealnych sojuszach budowanych wokół wspólnych wartości, opartych na

⁸⁴ Podobną ideę (dyrektoriatu USA – NATO – UE) propagują byli wybitni dowódcy i szefowie sztabów wojskowych państw NATO w opracowaniu: *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World*, Noaber Foundation 2007. Z kolei Hall Gardner proponuje Transatlantycką Radę Bezpieczeństwa, patrz: H. Gardner, *Prospects for the Transatlantic Relationship under the Obama Presidency: Towards a Transatlantic Strategic Council*, CICERO FOUNDATION GREAT DEBATE PAPER No. 9, 2002, http://www.cicerofoundation.org/lectures/Hall_Gardner_Transatlantic_Security_Council.pdf.

„dawaniu dobrego przykładu”, trzeba po prostu w trudzie budować realne systemy bezpieczeństwa, bazujące na wspólnocie interesów.

Dalsze rozważania na ten temat uporządkujmy rozpoczynając od postawienia następującej tezy: trwały międzynarodowy system bezpieczeństwa można zbudować tylko na fundamencie wspólnych interesów; w godzinach próby sama wspólnota wartości okazuje się niewystarczająca. To podstawowa lekcja dla bezpieczeństwa, jaką można wyciągnąć z ostatnich kryzysów międzynarodowych.

Co – moim zdaniem – uzasadnia tę tezę?

Nie ulega wątpliwości, że strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego podlega dziś niezwykle dynamicznym zmianom. Następuje przyspieszona deregulacja systemu ustanowionego w erze zimnej wojny (ONZ, NATO, OBWE). Względna stabilizacja wypierana jest przez destabilizację. Chwieją się fundamenty gospodarcze bezpieczeństwa (kryzys finansowy). Nabierają znaczenia nowe wyzwania i zagrożenia (terroryzm globalny, cyberzagrożenia, asymetryzacja bezpieczeństwa nuklearnego). Mówiąc krótko: rośnie niepewność, nasilają się ryzyka.

W tych warunkach pojawia się naturalny strategiczny odruch obronny: zamykanie się w skorupie własnych obaw. Poszczególne państwa patrzą głównie pod swoje nogi, aby się nie potknąć na ryzykach. Patrzenie daleko, poza horyzont taktyczny i polityczny, nikogo nie interesuje. To oczywiście krótkowzroczne, ale niestety realne podejście. W odniesieniu do spraw szerszych, ogólniejszych, zewnętrznych możemy czasami zauważyć tendencję do kierowania się strategią strusia, czyli chowania głowy w piasek.

Nic zatem dziwnego, że dziś jednym z głównych problemów staje się malejący poziom zaufania między państwami. Przekłada się to na osłabienie organizacji międzynarodowych (UE, NATO, OBWE), których fundamentem jest właśnie zaufanie. Grozi to renacjonalizacją polityk bezpieczeństwa poszczególnych krajów.

Jeżeli zatem istotą przyczyn kłopotów z bezpieczeństwem we współczesnych warunkach jest niepewność, która potęguje ryzyka, to istotą strategicznego lekarstwa na te kłopoty musi być usuwanie niepewności i przez to redukcja ryzyka.

Aby radzić sobie w grząskich warunkach niepewności trzeba mieć twarde punkty oparcia. Zwykle, idealistyczne odwoływanie się do potrzeby szlachetnego zaufania, jako wartości samej w sobie, nie może wystarczyć. Gdy idzie o bezpieczeństwo, wszyscy zwracają się w stronę twardych, realnych, konkretnych interesów⁸⁵. W budowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego trzeba więc szukać czegoś więcej niż tylko wspólne wartości, które w godzinach próby okazują się niewystarczające. Trzeba poszukiwać i identyfikować wspólne interesy dla wszystkich członków danej

⁸⁵ Bardzo wyraźnie pokazują to np. wyzwania generowane w ostatnich latach przez problemy bezpieczeństwa w Afryce Północnej (Libia lub ostatnio kryzys w Mali).

zbiorowości. Nie można obrażać się, że ktoś ma swoje interesy, w tym także, że ma interesy inne od naszych. To coś najzwyczajniej naturalnego. Trzeba natomiast wynajdywać to, co może być wspólne, wokół czego możemy jednoczyć nasze wysiłki. Trzeba zidentyfikować katalog (wiązkę) interesów wspólnych, jednakowych dla wszystkich członków wspólnoty. W sumie uważam, że ustanowiona i przyjęta na tym fundamencie strategia wspólnoty interesów – to najlepsza, jedyna realna i potencjalnie skuteczna, strategia na niepewne, ryzykowne czasy.

Jak taką strategię realizować? Najogólniej rzecz biorąc, dadzą się wyróżnić trzy sposoby, trzy koncepcje realizacji takiej strategii. Skrótowno określiłbym je koncepcjami budowania bezpieczeństwa: wspólnotowego, sojuszniczego i partnerskiego. Kryterium wyróżnienia jest tu moc więzi strategicznych istniejąca między państwami: od luźnego, często doraźnego, partnerstwa, poprzez mocne, zawczasu zorganizowane sojusze, aż do w pełni zintegrowanej wspólnoty politycznej wielu państw.

Najsilniejszą koncepcją, dającą najwięcej pewności i wzajemnej gwarancji, jest zintegrowane bezpieczeństwo wspólnotowe. Jego budowanie – to zmierzanie do zorganizowania wspólnego, jednolitego, zintegrowanego systemu bezpieczeństwa. Dzisiaj w Europie taką szansę stwarza rozwijanie wspólnoty obronnej w ramach konsekwentnej, pogłębionej integracji UE. Oczywiście jest to szansa, dla której wykorzystania potrzebny jest o wiele większy wysiłek woli, koncepcji i organizacji, niż prezentowany przez państwa UE dotychczas. Na dziś jest to niestety wizja wciąż jeszcze bardzo odległa.

Umacnianie bezpieczeństwa sojuszniczego – to przede wszystkim umacnianie Sojuszu Północnoatlantyckiego. Nie wolno zagubić jego podstawowej wartości jaką jest więź transatlantycka. Współdziałanie Europy z Ameryką było i musi pozostać ważnym fundamentem bezpieczeństwa. Sojusz musi też utrzymać przede wszystkim jego fundamentalną misję, jaką jest kolektywna obrona jego członków. Wszystkie inne funkcje, także potrzebne, muszą jednakowoż być pochodną jego misji podstawowej, mogą ją uzupełniać, ale nie zastępować, ani też redukować.

Tworzenie bezpieczeństwa partnerskiego z kolei – to dążenie do zbudowania strategicznej sieci współpracujących na zasadach partnerstwa różnych podmiotów: organizacji międzynarodowych, państw oraz podmiotów pozapaństwowych. Dobrym forum do myślenia o takim bezpieczeństwie i organizowania go w najszerszym możliwym obszarze mogłaby być OBWE. Mogłaby być, bo dziś jest ona zupełnie sparaliżowana w funkcji bezpieczeństwa. Być może takie prace mogłyby ożywić podupadającą dzisiaj, a jakże przecież zasłużoną dla bezpieczeństwa międzynarodowego organizację.

Jeśli chcemy zmierzać do poprawy bezpieczeństwa w Europie, jeśli chcemy usuwać niepewność i redukować ryzyka, to każda z powyższych trzech koncepcji (wspólnotowa, sojusznicza i partnerska) może być w tym pomocna. Warto je

wszystkie realizować. One nie są konkurencyjne, raczej są komplementarne: wzajemnie się uzupełniają i w jakimś stopniu warunkują.

Oczywiście są między nimi pewne i to istotne różnice. Bezpieczeństwo partnerskie może być najbardziej powszechne, ale jednocześnie charakteryzuje się stosunkowo najmniejszym stopniem pewności. Bezpieczeństwo sojusznicze daje dużo większe gwarancje i poczucie pewności, ale z natury jest bardziej ograniczone podmiotowo. Najsilniejsze jest naturalnie bezpieczeństwo wspólnotowe, jednolite dla wszystkich członków dobrowolnie stworzonej wspólnoty.

Dlatego w zakończeniu chciałbym właśnie szczególnie podkreślić konieczność wykorzystania szansy zbudowania mocnego bezpieczeństwa w Europie, jaką daje UE. Ale doskonale wiemy, że dzisiaj UE jest w kłopotach. Że sprawy bezpieczeństwa schodzą na plan dalszy. Wielka szkoda. Gra pozorów, jaką są próby zajmowania się drobnymi, szczegółowymi kwestiami WPBiO nie ma większego sensu. Kłopoty z bezpieczeństwem w ramach UE nie leżą w drobnych, indywidualnie nawet ważnych konkretach. One wynikają z braku jednolitego pojmowania fundamentów strategicznych i w konsekwencji – braku wspólnej wizji strategicznej. A taka racjonalna i skuteczna wizja nie jest możliwa bez zdefiniowania w pierwszej kolejności wspólnoty interesów strategicznych wszystkich członków. Dopóki takiego wspólnotowego katalogu (wiązki) interesów strategicznych nie ustalimy, będziemy dreptali w miejscu, bez żadnego wspólnego pożytku.

W związku z tym wydaje się zasadne, co zresztą już od dłuższego czasu proponowałem, uruchomienie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa UE (szkoda, że nie udało się tego ująć w formie jednego z priorytetów naszej Prezydencji w UE), który rozpocząłby od identyfikacji wspólnych interesów członków UE i doprowadził do przyjęcia nowej, racjonalnej i realnej, a nie tylko papierowej, strategii bezpieczeństwa europejskiego. Na ostatniej Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium Prezydent Bronisław Komorowski wskazał na konieczność uruchomienia prac nad taką właśnie nową strategią bezpieczeństwa UE. Stworzyłaby ona podstawę do dalszego organizowania się UE we wspólnotę bezpieczeństwa. Taka wspólnota zaś mogłaby być mocnym ogniwem szerszego, kooperatywnego systemu bezpieczeństwa, a mówiąc precyzyjniej: kooperatywnej sieci bezpieczeństwa w całej przestrzeni euroatlantyckiej, którą powinniśmy wszyscy starać się budować.

Uważam, że tylko tak można budować i uzyskać realną i bardzo pożądaną solidarność, spójność, a nawet jedność sojuszniczą. Można je zbudować tylko na fundamencie realnych interesów poszczególnych podmiotów NATO i UE, przyjmując do wiadomości, że są one różne, często sprzeczne, i starając się znaleźć wśród nich te, które są wspólne (zbieżne, podobne). Nie ulega wątpliwości, że dla nas sojusznicza solidarność, czyli wspólne działanie w obliczu zagrożeń, jest niezmiernie

ważna. Ale uważam, że prawdziwej solidarności w dziedzinie bezpieczeństwa nie da się uzyskać poprzez szlachetne gesty, wezwania, przypominania o wspólnych wartościach lub nawet przez własne wspaniałomyślne przykłady. Jeśli nie ma być ona balonem złudnych nadziei, który pęknie przy pierwszym zderzeniu z konkretnymi zagrożeniami, warto o niej nie tylko myśleć hasłowo w kategoriach wartości, ale przede wszystkim realistycznie ją budować w toku strategicznego ucierania się różnych interesów, celów, koncepcji i możliwości poszczególnych partnerów i sojuszników. Realia są lepszym od idei budulcem bezpieczeństwa.

Zakończenie

Mówiąc o euroatlantyckich filarach naszego bezpieczeństwa nie wolno zapominać, że pierwszym i najważniejszym filarem jest własny potencjał obronny. Wszystkie pozostałe, w tym NATO i UE, to filary wspierające. Nasz potencjał powinien być ponadto przygotowywany przede wszystkim z myślą o obronie polskiego terytorium, jako tej części wspólnego terytorium NATO, za bezpieczeństwo którego odpowiadamy. Segmenty takiego potencjału możemy i powinniśmy stosownie do potrzeb dedykować do sojusznicznych działań ekspedycyjnych.

Powyższe dwa założenia definiują podstawę myślenia strategicznego preferowanego przez obecnego Prezydenta RP i które z tej racji można określić mianem DOKTRYNY KOMOROWSKIEGO. Konkretyzując nieco powyższe generalne założenia można doprecyzować, że nasz, polski potencjał bezpieczeństwa powinien być wyspecjalizowany w przeciwstawianiu się zwłaszcza takim zagrożeniom, które mogą wystąpić nagle, z zaskoczenia (specjalizacja „przeciwzaskoczeniowa”) oraz w zdolnościach do samodzielnych działań w warunkach, jakie mogą charakteryzować kryzysowe sytuacje „trudnokonsensusowe” (w których można z góry przewidywać trudności w uzyskaniu sojuszniczego konsensusu decyzyjnego, np. zagrożenia „aterytorialne”).

Nie ulega wątpliwości, że nasz główny zewnętrzny, euroatlantycki filar bezpieczeństwa, czyli NATO, stoi w obliczu „postałgańskiego” zwrotu strategicznego: przejścia od fazy ekspansji pozimnowojennej do fazy konsolidacji wokół podstawowej funkcji bezpośredniego bezpieczeństwa swych członków. To będzie warunkiem możliwości i skuteczności NATO także w jego działaniach poza swoim terytorium.

Z kolei Unia Europejska jest jak dotąd jedynie potencjalnym i w praktyce mało realnym filarem naszego bezpieczeństwa. Podstawową jej słabością jest brak fundamentu strategicznego. Strategia z 2003 roku jest martwa. Główne wyzwanie – to uruchomienie prac nad nową strategią.

Przygotowując nową strategię bezpieczeństwa europejskiego należy wziąć pod uwagę, że systemy bezpieczeństwa kolektywnego, aby były skuteczne, powinny

być opierane nie tylko na wspólnocie wartości (bo te akurat w „godzinach próby” odkładane są na bok), ale przede wszystkim na wspólnocie interesów. Dlatego zawsze ich strategię należy rozpoczynać od identyfikacji katalogu tych interesów strategicznych/narodowych, które są lub mogą być wspólne dla wszystkich uczestników danego zbioru bezpieczeństwa.

Z tego punktu widzenia można wyróżnić trzy modele kolektywnego bezpieczeństwa:

- wspólnotowy – czyli wspólnotę obronną, gdzie wszystkie interesy są tożsame (np. w hipotetycznych Stanach Zjednoczonych Europy);
- sojuszniczy – czyli sojusz obronny, gdzie znaczna część interesów jest wspólna, ale część z nich pozostaje rozbieżna (NATO, obecna WPBiO UE);
- partnerski – czyli partnerstwa/porozumienia obronne, które oparte są na pojedynczych wspólnych interesach zainteresowanych podmiotów (obecne partnerstwo z USA lub porozumienia Polski z Francją i Wielką Brytanią sprzed II wojny światowej).

Nie trzeba dodawać, że na wspólnotę obronną szansę mamy dziś niewielką. Z punktu widzenia praktyki – to w Europie wizja wyłącznie teoretyczna. Ale i w dwóch pozostałych przypadkach powinniśmy zabiegać o jasne definiowanie katalogu wspólnych interesów, wokół których budujemy bezpieczeństwo. Dotyczy to w szczególności UE, która stoi przed pilną koniecznością zdefiniowania swojej nowej strategii bezpieczeństwa.

Bibliografia

- A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, 15.09.2004.
- Assessing the Military Threats of the Future, Monthly Roundtable, New Defence Agenda, Brussels, 26.04.2004.
- Avoiding a Second Vietnam. „Obama Is Absolutely Right to Re-evaluate Afghanistan Strategy”, SPIGELONLINE, 5.11.2009.
- Biscop S., *The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security*, Royal Institute for International Relations, Brussels 2004.
- Brzeziński Z., *Wybór: dominacja czy przywództwo*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004.
- Chicago Summit Declaration on Afghanistan. Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Nations contributing to the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF); http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm?selectedLocale=en.
- Conference Report. Defending global security: The New politics of transatlantic defence cooperation*, New Defence Agenda, Brussels, May 2004.
- Esterle A., Ranck H., Schmitt B., Information Security. A New challenge for the EU, „Chaillot Paper”, EU Institute for Security Studies, nr 76, Paris 2005.
- European defence. A proposals for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paris 2004.

- Feffer J., *Afghanistan: NATO's Graveyard? Is the Transatlantic Alliance Doomed?*, TomDispatch.com, 29.IX.2009, http://tomdispatch.org/post/175120/john_feffer_will_nato_s_60th_anniversary_be_its_last_.
- Gardner H., *Prospects for the Transatlantic Relationship under the Obama Presidency: Towards a Transatlantic Strategic Council*, CICERO FOUNDATION GREAT DEBATE PAPER No. 9, 2002, http://www.cicerofoundation.org/lectures/Hall_Gardner_Transatlantic_Security_Council.pdf.
- Gawliczek P., Pawłowski J., *Zagrożenia asymetryczne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003.
- Gryz J. (red.), *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Gryz J. (red.), *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- Jablonsky D., *Why Is Strategy Diffi cult?*, w: *The U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, vol. I, *Theory of War and Strategy*, SSI, czerwiec 2010.
- Kaczmarski M., *Rosyjska propozycja nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego. Komentarze*, OSW, Warszawa, 16.10.2008.
- Kagan R., *Potęga i raj, Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003.
- Koziej S., *Pozimnowojenne konflikty i kryzysy zbrojne, skrypt internetowy*, Warszawa-Ursynów 2008, www.koziej.pl.
- Koziej S., *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*, IWEuroPrawo, Warszawa 2009.
- Kupiecki R., *Sila i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, PISM, Warszawa 2012.
- Laurence J., *The US–EU Counter-Terrorism Conversation: Acknowledging a Two-Way Threat*, The Brookings Institution, February 2010.
- Liedel K., Piasecka P., Aleksandrowicz T.R., *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, DIFIN, Warszawa 2011.
- Liedel K., *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, DIFIN, Warszawa 2011.
- Lindstrom G., *2004 Transatlantic Conference: The EU and the US: Redefi ning the Partnership*, EU Institute for Security Studies, Paris, 4.06.2004.
- Lucas E., *Nowa zimna wojna*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008.
- Madej M., *NATO after the Georgian Confl ict: A New Course or Business as Usual?*, PISM Strategic Files, January 2009.
- Madej M., *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru euroatlantyckiego*, PISM, Warszawa 2007.
- Missile Defence Fact Sheet*, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110608_Factsheet-Missile_Defence.pdf.
- Monaghan A., *At the table or on the menu? Moscow's proposals for strategic reform*, Research Report, NATO Defense College, Rome, czerwiec 2009.
- NATO in the Balkans*, NATO Briefing, February 2005.
- Naumann K., *What European Defence Capability Requires*, www.worldsecuritynetwork.com, 21.03.2005.
- North Atlantic Council statement on developments on the Turkish-Syrian border*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_90447.ht.

- Parzymies S. (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.
- Peuch J.Ch., *Russia Pact Proposal Questioned*, ISN, Zurich, 5.03.2009.
- President of Russia Dmitry Medvedev's Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders", Berlin, 5.06.2008, http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/c080dc2ff8d93629c3257460003496c4?
- Ringsmose J., Rynning S., *Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept*, DIIS Report, Copenhagen 2009.
- Rogers P., *Afghanistan: from insurgency to insurrection*, OpenDemocracy, 8.X.2009, <http://www.opendemocracy.net/article/afghanistan/afghanistan-from-insurgency-to-insurrection>.
- Rotfeld A.D., *Czy Europa potrzebuje nowej architektury bezpieczeństwa?*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe, wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, WSH, Radom 2009.
- Shift or Rift. Assessing US–EU relations after Iraq*, EU Institute for Security Studies, Paris 2003.
- Speech by General Klaus Nauman, former Chairman of the NATO Military Committee at the first of the SHAPE Lecture Series, www.shape.nato.int.
- The French White Paper on defence and national security*, PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE 2008.
- The Russian – Ukrainian gas conflict*, Russian Analytical Digest, 20.01.2009.
- The Russian Ukrainian gas war*, EASTWEEK, OSW, 7.01.2009.
- The Transatlantic Dialogue on Terrorism*, Center for Strategic and International Studies, Washington, August 2004.
- Toje A., *EU, NATO and European Defence – a slow train coming*, EU Institute for Security Studies, Paris, December 2008.
- Towards a Grand Strategy for an Uncertain World*, Noaber Foundation 2007.
- Towards a renewed Transatlantic Community*, European Policy Centre, February 2005.
- Van Herpen M.H., *Medvedev's proposal for a paneuropean security pact. Its six hidden objectives and how the west should respond*, Cicero Working Paper WP 08 – 03, <http://www.cicerofoundation.org/>.
- Welsh S.C., *Preemptive War, Unilateralism and Multilateralism – EU Security Strategy*, <http://www.cdi.org>.
- What ambitions for European defence in 2020?*, EUISS, Paris 2009.
- Wspólna deklaracja Grupy Wyszehradzkiej przed szczytem w Chicago*, „Rzeczpospolita”, 18.04.2012.
- Zarychta S., *Doktryny i strategie NATO 1949–2012*, DMW, Gdynia 2012.
- Цырдя Богдан, *Русско-украинская (американская) газовая война*, REGNUM, 16 января 2009, <http://www.inosmi.ru/translation/246734.html>.
- Колесниченко О., *От недостижимых концепций к новому подходу*, Независимое военное обозрение, 7.10.201, http://nvo.ng.ru/concepts/2011-10-07/1_koncepts.html.
-

8 23 lutego 2013 r.⁸⁶ UE ryzykuje tnąc wydatki na obronność

Redukcja nakładów obronnych czasami jest czymś koniecznym (acz z reguły ryzykownym), gdy występuje dramatyczne osłabienie gospodarki; a czasami po prostu mądrym, gdy nakłady na obronność byłyby zbędnym trwonieniem majątku narodowego – pisze minister Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Dostosowywanie wielkości nakładów na obronność do potrzeb i możliwości państw jest czymś zrozumiałym i logicznym. To wręcz jedna z zasad strategii preparacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa: należy optymalnie bilansować potrzeby i możliwości. Niekiedy przybiera to postać zwiększania środków, niekiedy ich redukcji.

Redukcja nakładów obronnych czasami jest czymś koniecznym (acz z reguły ryzykownym), gdy występuje dramatyczne osłabienie gospodarki; a czasami po prostu mądrym, gdy nakłady na obronność byłyby zbędnym trwonieniem majątku narodowego.

W Polsce mniej więcej przez ostatnie ćwierć wieku „ćwiczyliśmy” praktycznie realizację tej zasady. Wypracowaliśmy i wdrożyliśmy sprawdzający się mechanizm powiązania nakładów obronnych z kondycją gospodarczą państwa poprzez stały współczynnik udziału tych nakładów w PKB (1,95%). Przekonał się, że taki mechanizm jest najlepszym rozwiązaniem. Tym bardziej, że nawet jeśli cele państwa lub strategiczne środowisko bezpieczeństwa albo potencjał gospodarczy ulegałyby radykalnym zmianom, wtedy zawsze można stosownie skorygować wielkość tego współczynnika.

To, co się dzieje dzisiaj w Europie z nakładami obronnymi, jest czymś ryzykownym z punktu widzenia bezpieczeństwa, ale jednocześnie wymuszonym przez kryzys gospodarczy. W tej sytuacji najważniejsze jest redukcowanie ryzyk wiążących się z tym procesem. Przede wszystkim nie można dopuścić, aby to był proces chaotyczny, zupełnie żywiołowy. Konieczna jest optymalizacja wspólnych działań zapobiegawczych i korygujących. Ważne jest też, aby nie przekroczyć progu ryzyka, za którym jest już niewydolność systemu bezpieczeństwa.

Redukcjom musi więc towarzyszyć wzmożona praca strategiczna: przegląd ambicji strategicznych (misji strategicznej) i ich stosowne mitygowanie, ocena warunków i potrzeb dla ustalenia „czerwonej linii ryzyka”, projektowanie sposobów optymaliza-

⁸⁶ Portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/6610?t=UE-ryzykuje-tnac-wydatki-na-obronnosc>, opublikowano 23.02.2013.

cji strategii wspólnego działania (strategii operacyjnej) i wspólnego przygotowywania zasobów (strategii preparacyjnej, np. współpraca przemysłów obronnych).

W NATO można dostrzec tego typu myślenie i działanie. W pewnym sensie inspirowane i wymuszone przez sojusznika amerykańskiego, który nie chce zostać jedyną osłoną przed konsekwencjami redukcji nakładów obronnych w Europie. Natomiast zdecydowanie jest z tym gorzej w UE. Czy dlatego, że nie ma tu kto Europejczyków dopingować?

Nie wiadomo też, z jakich powodów w Europie zbyt często spotyka się pogląd, że strategia jest jakimś luksusem, z którego można zrezygnować w czasach kryzysu. Nie ma nic bardziej błędnego. Właśnie szczególnie w czasie kryzysu myślenie strategiczne ma bardzo praktyczną wartość. Dlatego tak mocno namawiamy naszych partnerów z UE do refleksji strategicznej nad przygotowaniem nowej, adekwatnej do nowych warunków wspólnej strategii bezpieczeństwa europejskiego. Strategii, która powinna osłonić przed konsekwencjami koniecznego redukcji nakładów obronnych w Europie. W przeciwnym wypadku Europa może przeistaczać się stopniowo w zbyt trudne do opanowania pole ryzyka dla jej bezpieczeństwa

9 12 marca 2013 r.⁸⁷ Sojusz musi wrócić do swoich korzeni

Bez wprowadzenia zmian Sojusz będzie tracił na swojej efektywności. W najgorszym scenariuszu przeistoczy się w pakt stricte polityczny, który szybkością działania i możliwościami oddziaływania na sytuację na świecie zacznie przypominać inne mało operatywne organizacje, takie jak np. OBWE – pisze minister Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Gdy czternaście lat temu wstępowaliśmy do Sojuszu Północnoatlantyckiego, jawił się on nam, jako oaza bezpieczeństwa bezpośredniego, terytorialnego. Potencjał militarny i wartości, jakie przyświecały państwom członkowskim, miały być dla nas gwarancją spokoju na granicach. Chcieliśmy też wyrwać się z szarej strefy bezpieczeństwa, w jakiej znaleźliśmy się po rozpadzie Układu Warszawskiego.

⁸⁷ Portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/6610?t=UE-ryzykuje-tnac-wydatki-na-obronnosc>, opublikowano 23.02.2013.

Szybko okazało się, że Sojusz do którego „maszerowaliśmy” w latach 90. to nie ta sama organizacja, do której ostatecznie wstąpiliśmy. Zaangażowanie NATO w Kosowie pokazało, że w Sojuszu nastąpiła reorientacja podejścia do bezpieczeństwa. NATO ujawniło na Bałkanach swoje nowe oblicze. W zasięgu jego zainteresowania były już nie tylko granice państw członkowskich, ale także obszary poza nimi. Chęć niwelowania zagrożeń u ich źródła stała się na całą dekadę podstawowym bodźcem do działania.

Dzisiaj, gdy operacja w Afganistanie dobiega końca, Sojusz znów musi się na nowo określić. Bolesne doświadczenia, jakie nabyliśmy w walce z talibami, muszą wywołać poważną dyskusję wewnątrz NATO. Okazało się, że nie można wygrać wojny metodami niewojennymi. Także próba strategicznej zmiany sposobu i formy funkcjonowania kraju odległego kulturowo i geograficznie nie przebiega tak, jak początkowo myśleliśmy.

Samo przeprowadzenie afgańskiej misji również zmusza do refleksji. Specyfika narodowych kontyngentów, zorganizowanych według różnych zasad i działających pod różnymi ograniczeniami pokazała, że w ten sposób nie można prowadzić skutecznej operacji militarnej.

Bez wprowadzenia zmian Sojusz będzie tracił na swojej efektywności. W najgorszym scenariuszu przeistoczy się w pakt *stricto* polityczny, który szybkością działania i możliwościami oddziaływania na sytuację na świecie znacznie przypominać inne mało operatywne organizacje, takie jak np. OBWE. Taka ewolucja Sojuszu nie leży w naszym interesie, dlatego uważam, że Polska powinna być aktywnym uczestnikiem debaty i głośno postulować powrót NATO do jego źródeł.

Sojusz Północnoatlantycki będzie na tyle skuteczny, w tym także w swoich misjach zewnętrznych, które będzie musiał realizować, na ile bezpieczny będzie każdy z jego krajów członkowskich. Jeśli będziemy czuć się wystarczająco bezpieczni u siebie w domu, łatwiej będzie o wspólną wolę polityczną angażowania się na zewnątrz. Musimy zatem wrócić do podstaw, czyli konsolidacji wokół podstawowej funkcji obronnej, opartej na art. 5. Traktatu Waszyngtońskiego. I to nie na tylko w wymiarze werbalnym, ale praktycznym. Absolutną podstawą są wspólne ćwiczenia, modernizacja i budowa infrastruktury czy aktualizacja planów na wypadek wystąpienia różnorodnych zagrożeń.

Dekada zaangażowania NATO to okres bogaty w doświadczenia – militarne oraz polityczne. Teraz należy je podsumować, przeanalizować i wdrożyć w życie wnioski, by przygotować Sojusz do realizacji jego podstawowego zadania – obrony granic państw członkowskich.

10

17 kwietnia 2013 r.⁸⁸ V4 a strategia europejska

Grupa Wyszehradzka odegrała ważną rolę w pierwszym pozimnowojennym rozszerzeniu NATO. Była instytucjonalnym łącznikiem dla państw Europy Środkowo-Wschodniej między Układem Warszawskim i Sojuszem. Potem nieco utraciła swoją energię, nie mogąc zdefiniować na nowo własnej misji. Ale ostatnio przed V4 znowu otwiera się szansa – pisze gen. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Grupa Wyszehradzka może stać się patronem i „przyspieszaczem” budowy tak bardzo potrzebnego bezpieczeństwa europejskiego. Mam na myśli zwłaszcza uświadamianie, upowszechnianie oraz propagowanie konieczności odnowienia strategicznych fundamentów bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Dotychczasowa strategia Unii z 2003 roku tak naprawdę jest już martwa. Nikt o niej nie pamięta, nie mówiąc o jakiegokolwiek jej praktycznej roli. My tutaj, w Europie Środkowo-Wschodniej, potrzebujemy silnej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. A taka polityka nie jest możliwa bez strategii, tak jak nie jest możliwy rejs żaglowca bez żagli. Dlatego z satysfakcją odnotowuję, na przykład, wspólny pogląd w tej sprawie moich partnerów z rad bezpieczeństwa narodowego państw Grupy Wyszehradzkiej. Myślę, że obradujący obecnie nad polskim morzem szefowie sztabów generalnych V4 także podzielą ten pogląd.

Chciałbym wyrazić nadzieję, że uda się nam, czyli Grupie Wyszehradzkiej, przekonać do takiego podejścia innych sojuszników z UE. W tym także tych zaambarasowanych bieżącymi problemami i niemających głowy do spojrzenia na busołą strategiczną, aby stwierdzić, że tak naprawdę to ona nie pracuje. Może nawet uda się nam doprowadzić do tego, aby podczas tegorocznej Rady Europejskiej, poświęconej wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, pojawił się także temat potrzeby nowelizacji strategii europejskiej. Myślę, że to mogłoby być naszym dobrym wkładem w budowę realnego systemu bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

⁸⁸ Portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/6891?t=Sojusz-musi-wrocic-do-swoich-korzeni>, opublikowano 12.03.2013.

11 Lipiec–sierpień 2013 r.⁸⁹ Unia i NATO powinny się wzajemnie uzupełniać / The EU and NATO should complement each other

[tłumaczenie]

„Jeśli chodzi o nasze bezpieczeństwo zewnętrzne, to najważniejszymi wyzwaniami stojącymi przed Polską jest – do czego naszych sojuszników staramy się przekonać – „skłonienie” NATO i UE do długofalowego myślenia strategicznego oraz – po priorytetowym dziś traktowaniu śmigłowców i obrony przeciwrakietowej – zajęcie się środkami cyberobrony i technologiami kosmicznymi na rzecz wojska”, uważa prof. dr hab. Stanisław Koziej, sekretarz stanu, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Istotna jest konsolidacja NATO wokół jego podstawowej funkcji obronnej, towarzyszącej powołaniu Paktu w 1949 r. Jest to szczególnie ważne wobec kończącej się w 2014 r. operacji w Afganistanie, w którą Sojusz był przez ostatnie 10 lat bardzo mocno zaangażowany – koncepcyjnie, organizacyjnie i dowódczo. Niestety, odbywało się to kosztem zapominania o tej podstawowej funkcji obronnej, więc teraz uważamy, iż nadeszła pora, by NATO wróciło do korzeni i zaczęło jej poświęcać więcej uwagi.

Wyrazem takiego przekształcania Sojuszu powinny już być, przeprowadzane po raz pierwszy od wielu, lat manewry NATO – „Steadfast Jazz”. Odbędą się one w listopadzie na terenie Polski, Litwy, Łotwy i Estonii i na Morzu Bałtyckim. To pierwsze, duże ćwiczenia Sojuszu na terenie nowych państw członkowskich. Stopień zaangażowania poszczególnych państw w manewry będzie swego rodzaju testem, sprawdzającym na ile państwa sojusznicze poważnie traktują deklarację zawartą w koncepcji strategicznej NATO.

W przypadku Unii Europejskiej, naszego drugiego zewnętrznego filaru bezpieczeństwa, to największym wyzwaniem jest doprowadzenie do przyjęcia nowej strategii bezpieczeństwa. Obowiązująca została przyjęta w 2003 r., a od tego czasu wiele się zmieniło w środowisku bezpieczeństwa Unii. Dlatego wręcz konieczne jest zastanowienie się nad fundamentami strategicznymi UE – ich ponowne zdefiniowanie. Byłoby bardzo dobrze, gdyby grudniowy szczyt UE, który ma być poświęcony wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony europejskiej, zakończył się konkluzją dotyczącą konieczności przystąpienia do prac nad przeprowadzeniem

⁸⁹ Portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/7395?t=V4-a-strategia-europejska>, opublikowano 17.04.2013.

strategicznego przeglądu bezpieczeństwa UE. Jego rezultatem mogłaby być „biała księga” bezpieczeństwa europejskiego, a następnie strategia bezpieczeństwa. Niestety, nie jest to łatwe, bo dzisiaj Unia jest zaambarasowana bieżącymi problemami.

Z punktu widzenia strategicznego byłoby czymś fantastycznym gdyby udało się stworzyć mechanizmy systemowego współdziałania Unii i NATO w dziedzinie bezpieczeństwa. Niestety, od samego początku, tj. gdy tylko w UE pojawiła się wspólna polityka bezpieczeństwa, nie udało się go stworzyć. Odbywa się ono ad hoc, od operacji do operacji, jeśli uważa się, że trzeba ją wspólnie prowadzić. I wówczas wypracowuje się incydentalne rozwiązania.

Państw – co pokazują obecne kłopoty finansowe – nie stać na skuteczne funkcjonowanie jednocześnie w obu organizacjach. Tak naprawdę, to te same siły i środki przeznaczają na potrzeby NATO i UE, co potwierdza potrzebę jakiejś koordynacji. W ramach wspomnianej na początku nowej strategii bezpieczeństwa UE kwestia współpracy z NATO powinna być jednym z kluczowych zagadnień do politycznego ustanowienia.

Jeśli chodzi o polskie siły zbrojne, to przez ostatnie 10. latach przechodzą planową modernizację. O ile w latach 90. ub. wieku był to proces raczej chaotyczny, bo co roku zmieniały się pomysły i nie było wiadomo, jakie środki będą do dyspozycji, to od 2001 r., kiedy za czasów ówczesnego ministra obrony narodowej, Bronisława Komorowskiego, wprowadzono ustawy, stały wskaźnik nakładów na obronność (1,95% PKB), modernizacja sił zbrojnych mogła być realizowana w sposób planowy.

I dzisiaj widać już jej efekty, bo w wielu obszarach mamy nowoczesne siły zbrojne. Jest to także efekt naszych doświadczeń z misji w Iraku i Afganistanie. Pomogły one we właściwym modernizowaniu wojska, które przeszło w nich poważną, bojową szkołę. Mamy więc np. nowoczesne samoloty (F-16), Rosomaki lub rakiety przeciwpancerne.

Ważne jest kontynuowanie tej modernizacji, a ponieważ ustalony wskaźnik w dającej się przewidzieć perspektywie – choć Ministerstwo Finansów szuka sposobu, jak przełamać ochronę bariery wokół budżetu MON – nie zostanie zmieniony, więc w programach rozwoju sił zbrojnych w następnych latach można racjonalnie zaplanować i uruchomić duże projekty modernizacyjne, jak np. obrona przeciwrakietowa czy programy śmigłowcowe.

Uważamy, że w następnym, 10-letnim programie, który – zgodnie z cyklem natowskim – zostanie wprowadzany za 3–4 lata jeszcze dwa, powinny zostać uwzględnione bardziej perspektywiczne programy: systemy cyberobrony, gdyż w tym obszarze czekają nas największe wyzwania, a także – choć niektórym dzisiaj wydaje się to fantastyką, a jest bardzo praktyczne – wykorzystanie przestrzeni kosmicznej w systemach bezpieczeństwa, zwłaszcza łączności i rozpoznania. Bez jej wprzęgnięcia na rzecz działania z informatyzowanych systemów walki i wsparcia, za 10–15 lat trudno będzie wyobrazić sobie skuteczne funkcjonowanie sił zbrojnych.

[tekst oryginalny]

“When it comes to security, the most important challenges facing Poland are to encourage NATO and the EU to practice long-term strategic thinking, something about which we are trying to convince our allies, and – right after helicopters and missile defence that are given priority today – to tackle cyberdefence measures and military-oriented space technologies,” says prof. Stanisław Koziej, Secretary of State, Head of the National Security Bureau (BBN).

It is important to consolidate NATO around its basic function – defence – that has been at its core since the Treaty was signed in 1949. It is especially vital given that NATO’s operation in Afghanistan – in which the Alliance has been strongly involved for the last ten years conceptually, organizationally and military – will come to an end in 2014. Unfortunately, this was done at the expense of defence, and now we think that it is time for NATO to come back to its roots and begin paying more attention to its basic function.

Such a transformation will find its expression in “Steadfast Jazz”, NATO’s military exercises organized for the first time in many years. They will be held in November in Poland, Lithuania, Latvia, Estonia and the Baltic Sea. It is the first time such important exercises will take place in new member states. The degree of individual countries’ involvement in the exercises will be a kind of test that will show whether the allies take seriously the declaration contained in the strategic concept of NATO.

In the case of the European Union, Poland’s second pillar of external security, the major challenge is to have a new security strategy adopted. The current one dates back to 2003, and since then much has changed in the security environment of the EU. Therefore, it is absolutely necessary to seriously reflect on the building blocks of the EU and to redefine them. It is highly advisable that the December EU summit, which will be devoted to the common security and defence policy, ends up with the conclusion that a strategic review of the security policy is needed. The result could be a White Paper of the European security, and consequently a new security strategy. Unfortunately, it is not easy, because the EU is concerned with other problems today.

I believe that the EU and NATO should complement each other. From the strategic point of view, it would be fantastic if we could work out systemic mechanisms of interaction between these two organizations in the field of security. Sadly, regular cooperation failed to be developed at the very beginning, that is when the EU common security policy was first created. It takes place on an ad hoc basis, from operation to operation, as long as it is considered worth being carried out jointly. Thus, incidental solutions are adopted. Countries – as shown by the ongoing financial problems – cannot afford to function effectively in both these organizations. In fact, the same forces and resources are spent for the needs of NATO and EU, which

confirms that some coordination is necessary. Cooperation with NATO should be one of the key issues on the political agenda as part of the new EU security strategy.

For the last ten years, Polish armed forces have been undergoing regular modernization. In the 1990s, it was a rather chaotic process, as ideas varied every year and it was not certain what resources will be available. Then, as of 2001, when Bronisław Komorowski, the then Minister of Defence, introduced a statutory, fixed ratio of defence spending (1.95% of GDP), the modernization of the armed forces has been pursued in a regular manner. The effects are already visible today, because in many ways we have modern armed forces. It is also thanks to the experience gained in Iraq and Afghanistan. Both these missions helped modernize the Polish army with such equipment as the F16, Wolverines or AP rockets.

It is important to continue the modernization, and provided that the investment ratio is not going to change in the foreseeable future – although the Ministry of Finance is looking for ways to break through the protective barrier around the defence budget—we can reasonably plan and launch in the upcoming years large-scale modernization projects, such as missile defence and helicopter programmes. We anticipate that the next ten-year programme, which, according to the NATO cycle, will be introduced in three or four years, will include two other promising programmes. These are cyberdefence systems, because that is the area facing the biggest challenges, and – although it still seems to some people a fantasy – the use of space in security systems, especially communication and reconnaissance. Without harnessing the potential of computerized combat systems, it will be difficult to imagine the effective functioning of the armed forces in ten or fifteen years' time.

12 4 października 2013 r.⁹⁰ Myśli o przyszłym Sojuszu Północnoatlantyckim: NATO musi mądrze wrócić do korzeni

Jesteśmy w ważnym punkcie rozwoju Sojuszu Północnoatlantyckiego. Wraz z operacją afgańską kończy się pierwsza faza pozimnowojennej transformacji, kiedy to NATO – z sojuszu wyłącznie obronnego – stało się także systemem zbiorowego reagowania kryzysowego w swoim otoczeniu. Można ją określić mianem fazy ekspansji. Zarówno zadaniowej, jak i terytorialnej.

⁹⁰ „Gazeta Wyborcza” z 4.10.2013.

Przyswajanie i wdrażanie tej funkcji odbywało się jednak kosztem podstawowego, traktatowego zadania NATO, jakim jest zapewnianie bezpośredniego bezpieczeństwa (zdolności i gotowości do obrony) terytorium swoich członków. Zaangażowanie w Afganistanie pokazało, że zadania ekspedycyjne zdominowały praktykę strategiczną sojuszu. Zarówno w wymiarze planistycznym, jak i realizacyjnym. Ta dominacja i zaambarasowanie nowymi, pozatraktatowymi funkcjami prowadziły do swego rodzaju „psucia” się NATO w jego podstawowej funkcji.

Tę niekorzystną tendencję należy teraz nie tylko zatrzymać, ale i odwrócić. Należy usunąć niekorzystną dysproporcję między rolą obronną a ekspedycyjnością sojuszu. NATO musi mądrze wrócić do korzeni. Mądrze, bo w globalizującym się świecie będzie nadal musiało realizować zadania reagowania kryzysowego poza swoim terytorium. Charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa, globalizacja i asymetryzacja zagrożeń powodują, że taka konieczność jest nieunikniona.

Jednak wola polityczna (publiczna) i, co za tym idzie, skuteczność takiego reagowania będą zależeć od tego, na ile wszyscy – bez wyjątku – członkowie NATO będą czuć się bezpieczni u siebie w domu. Im bardziej wszyscy będziemy mieli takie poczucie, tym łatwiej i skuteczniej będziemy mogli wspólnie reagować poza granicami Sojuszu.

To jest podstawowe polityczne i strategiczne wyzwanie, przed jakim teraz stoimy w NATO. To powinno być poddane debacie i kierunkowym rozstrzygnięciom na najbliższym szczycie Sojuszu w Londynie w 2014 roku.

Praktycznym symbolem takiego kierunku transformacji powinny być zbliżające się ćwiczenia NATO Steadfast Jazz, których główną część będziemy gościli w Polsce. To ważne, że do nich dojdzie, tym bardziej, że tak duże ćwiczenia od lat prowadzone są tuż przy granicach NATO – przykładem są niedawno zakończone rosyjskie manewry Zapad 2013. To także ważne z tego powodu, że bezpośrednio przy granicach NATO trwają konflikty, które mogą „rozlać się” na terytorium sojuszu (konflikt syryjski).

Warto w tym miejscu przypomnieć, że Polska już reorientuje swoją doktrynę strategiczną w tym właśnie kierunku: przejścia od dominacji myślenia ekspedycyjnego do stawiania na pierwszym miejscu spraw obronności. Z racji naszego geostrategicznego położenia nadajemy priorytet zadaniom obrony swojego terytorium, jako tej części terytorium NATO, któremu na imię Polska, a także zadaniom udziału w obronie kolektywnej innych sojuszników.

Nie uchylamy się bynajmniej od udziału w operacjach kryzysowych (ekspedycyjnych) poza granicami Sojuszu, ale będziemy deklarować do nich zdolności przygotowane na potrzeby priorytetów obronnych. Uważamy, że to będzie nasz najlepszy wkład w siłę nowego wspólnego Sojuszu, który musi zarówno zapewnić

bezpieczeństwo bezpośrednio swoim członkom, jak i uczestniczyć w reagowaniu kryzysowym poza swoimi granicami.

13 2014 r.⁹¹ NATO po zakończeniu operacji w Afganistanie

Jak turbulentny i nieprzewidywalny jest dzisiejszy świat, a w szczególności jego wymiar międzynarodowego bezpieczeństwa po raz kolejny uświadamia nam wszystkim obecna sytuacja kryzysowa na Ukrainie, a w szczególności neoimperialistyczna postawa Federacji Rosyjskiej na Krymie.

Do niedawna jeszcze powszechnie przyjmowane założenie, że to Afganistan, a dokładniej dobiegająca końca najtrudniejsza i najdłuższa misja NATO – ISAF⁹² będzie najlepszą cezurą, by podsumować dotychczasowy „dorobek” Sojuszu i określić jego perspektywę rozwojową jest już dzisiaj nieaktualne.

Teraz dużo zasadniejszym i ważniejszym pytaniem dotyczącym przyszłości NATO nie jest to jak może wyglądać Sojusz postisafowski, ale jak zmieni się NATO w konsekwencji wydarzeń po Ukrainie? Jak trwające tam polityczno-militarne napięcie zdeterminuje jego podejście do bezpieczeństwa i obronności, jak wpłynie ono na stan stosunków euroatlantyckich czy wreszcie na relacje wewnątrz europejskie?

W tych trudnych chwilach, jakie mają miejsce za naszą wschodnią granicą jako szef BBN-u odczuwam jednak pewną dozę gorzkiej, osobistej satysfakcji. Wydarzenia na Ukrainie pozytywnie zweryfikowały nasze polskie podejście do spraw bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, w tym do kwestii obronności i rozwoju SZ. Nasze przewidywania dotyczące tworzenia się sytuacji politycznie niejasnych i trudnokonsensusowych stały się faktem. Rekomendacje Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN) okazały się trafione, a przyjęta strategia – zrównoważonego umiędzynarodowienia oraz usamodzielnienia Polski w dziedzinie bezpieczeństwa – publicznie znana pod nazwą „doktryny Komorowskiego” jest dziś

⁹¹ Współautor: Mariusz Fryc, w: *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*, red. T. Kośmider, Wyd. AON, Warszawa 2014.

⁹² ISAF – International Security Assistance Force – Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa w Afganistanie.

właściwym kierunkiem działania Rzeczypospolitej na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego, międzynarodowego, w tym i przyszłego NATO.

Czy nadchodzi zmierzch „strategicznej pauzy”?

Przyglądając się rosyjskiej interwencji na Krymie, każdy w Europie ma prawo czuć się zaniepokojony. Doszło tam do „pełzającego” przejęcia przez Rosję kontroli nad integralną częścią terytorium Ukrainy. Rosja realizowała scenariusz opanowania tego półwyspu nie używając bezpośredniej siły militarnej. Na Krymie mamy w rzeczywistości do czynienia z użyciem dwóch rosyjskich armii. Pierwszej to jest tej oficjalnej, pod sztandarami i w barwach rosyjskich i drugiej tzw. szarej, a zatem formacji, która oficjalnie nie przyznaje się, choć w istocie jest częścią wojsk rosyjskich. Ta grupa militarna, choć jest uzbrojona i odpowiednio wyposażona, niestety nie jest oznakowana, co oznacza, że według prawa międzynarodowego nie może być uznana za wojsko.

Dodatkowym, ważnym składnikiem putinowskiej strategii jest prowadzona walka informacyjna, a dokładniej szerzona propaganda dezinformacyjna w cyberprzestrzeni i mediach.

W rezultacie Moskwa dysponując wojskiem i „nie-wojskiem” oraz zachowując pozory powstrzymywania się od użycia przemocy zbrojnej osiągnęła swoje cele na półwyspie krymskim. Rosyjskiej armii udało się opanować kluczowe obiekty, otoczyć ukraińskie garnizony, zajęć lotniska oraz objąć kontrolą szlaki komunikacyjne.

Jest to klasyczny przykład sytuacji politycznie niejasnej, a więc stanu pomiędzy wojną a pokojem, której towarzyszą trudności z wypracowaniem właściwej decyzji polityczno-militarnej na scenie międzynarodowej.

W raporcie ze Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego sytuacje polityczno-niejasne i trudnokonsensusowe opisane zostały m.in. jako najbardziej prawdopodobne scenariusze kryzysowe, które zagrozić mogą bezpieczeństwu międzynarodowemu, ale również i naszemu – narodowemu, w prognozowanych uwarunkowaniach geostrategicznych.

Chociaż, jak się wydaje, obecnie nie grozi nam bezpośrednia inwazja na terytorium RP, niemniej jednak środowisko bezpieczeństwa wokół Polski zmienia się na naszą niekorzyść. Dzisiaj dostrzec można więcej powodów do obaw i ryzyka niż w momencie, kiedy opracowywaliśmy wnioski z SPBN-u. Odnieść też można wrażenie, że mamy do czynienia z końcem dotychczasowego, względnie pokojowego sposobu uprawiania międzynarodowej polityki, końcem „resetu” amerykańsko-rosyjskiego i być może nawet z nową, inną formą „zimnej wojny” między Wschodem a Zachodem.

Jeśli okres „strategicznej pauzy” rzeczywiście dobiega końca, sytuacja ta utwierdza co raz bardziej w przekonaniu, co do słuszności i konieczności implementacji

założeń prezydenckiej doktryny. Co więcej w przypadku rozwoju niekorzystnych uwarunkowań musimy liczyć się nawet z przyspieszeniem realizacji priorytetowych zdolności obronnych.

Chodzi tu przede wszystkim o rozwój potencjału przeciwwaskoczeniowego, a w jego ramach zwiększenie zdolności wojsk do rozpoznania, wywiadu, obrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej, a także zwiększenie mobilności wojsk lądowych, szczególnie w wymiarze śmigłowcowym. Konieczne jest także przyspieszenie prac nad usprawnieniem wojennego systemu kierowania obroną państwa oraz wzmocnieniem systemu strategicznej odporności kraju (powszechność przygotowań obronnych, bezpieczeństwo infrastruktury, rola wojsk specjalnych w obronie kraju, zmodyfikowane funkcjonowanie NSR, przygotowanie rezerw mobilizacyjnych itp.).

Ekspedycyjne „przejęcie” NATO

Mówiąc o przyszłości Sojuszu nie sposób jednak nie odnieść się do operacji w Afganistanie i naszego w nim zaangażowania. Bez wątpienia udział Sił Zbrojnych RP w ISAF jest potwierdzeniem naszej solidarności sojuszniczej, partnerskiej wiarygodności. Stanowił potwierdzenie profesjonalizmu Wojska Polskiego i jego hartu ducha. Dzięki misji ISAF zmieniła się nasza kultura dowodzenia, sposób i poziom współpracy z sojusznikami. Dysponujemy nowymi zdolnościami, wdrożyliśmy do wojsk nowe taktyki, techniki i procedury. Staliśmy się interoperacyjni z NATO. Czujemy się silni w Sojuszu i odczuwamy, że jesteśmy jego immanentną częścią.

Problem jaki jest dostrzegany w kontekście tak długotrwałego udziału NATO w operacji w Afganistanie określić można jako „ekspedycyjne przejęcie”. Okoliczności te spowodowały w Sojuszu, jak również i u naszych partnerów niebezpieczną zmianę myślenia, która zepchnęła na dalszy plan potrzebę trwałego umacniania traktatowej funkcji Sojuszu, jaką jest kolektywna obrona.

To samo zjawisko, dotknęło pośrednio również i nasze siły zbrojne. Udział wojsk polskich w operacji ISAF sprawił, że i my zapominaliśmy niekiedy o realizacji konstytucyjnego zadania, jaką jest obrona państwa i ochrona obywateli. *Działania przeciwpartyzanckie*, organizowanie pomocy humanitarnej, wsparcie władz cywilnych w administrowaniu prowincją, czy też pomoc w rozwoju afgańskiej infrastruktury wymusiły na nas, siłą rzeczy, kontynuowanie „specyficznej” modernizacji technicznej i w rezultacie ograniczyły możliwości optymalnego przygotowywania naszych sił zbrojnych do pełnego spektrum zadań obronnych. Skutkowało to rozwijaniem potencjału wojskowego, którego nie można w pełni zaliczyć do grupy *priorytetowych zdolności potrzebnych do obrony własnego kraju*.

Szansą na rozwój Sojuszu jest jego powrót do traktatowych „korzeni” i przywrócenie odpowiedniej rangi wschodniemu kierunkowi polityki NATO

Dzisiaj, praktycznie wdrażając do systemu bezpieczeństwa narodowego wnioski z SPBN-u i założenia „doktryny Komorowskiego”, próbujemy dokonać właściwego rozłożenia środka ciężkości pomiędzy rozbudową własnego potencjału obronnego, a zdolnościami do działania poza przestrzenią euroatlantycką w ramach operacji reagowania kryzysowego. Działania te obejmują również aktywne zabiegi o to, aby Sojusz praktycznie – a nie tylko deklaratywnie – konsolidował się wokół podstawowej funkcji tj. zapewniania w pierwszej kolejności bezpośredniego bezpieczeństwa swych członków. Uważamy, że szansą na przetrwanie, ale i rozwój NATO jest jego powrót do traktatowych „korzeni”.

Taki powrót do „korzeni” powinien oznaczać m.in. systematyczną aktualizację planów ewentualnościowych, a więc planów działania na wypadek agresji na członka NATO, prowadzenie dużych ćwiczeń takich jak niedawne manewry „Steadfast Jazz” (2013) i gier strategicznych weryfikujących te plany oraz właściwą i równomierną w stosunku do wszystkich członków i prognozowanych niebezpieczeństw rozbudowę infrastruktury obronnej.

Jestem również przekonany, że nawoływania Polski w Europie i na forum NATO do poświęcania większej wagi obronie kolektywnej i rozwojowi potencjału militarnego będą bardziej zrozumiałe wśród naszym sojuszników w obliczu kryzysu na Ukrainie niż dobiegającej misji ISAF. Myślę również, że militarne napięcie na Krymie – tak jak za czasów „Zimnej Wojny”, kiedy obecność wspólnego wroga jednoczyła interesy i zasoby wszystkich członków – pozwoli teraz bardziej zainteresować pozostałe państwa w Europie wschodnim kierunkiem polityki NATO i UE. Uświadomi im, że prócz północnego (Arktyka) i południowego (Morze Śródziemne, Zatoka Perska i Północna Afryka) geostrategicznego kierunku istnieje jeszcze, ważny wschodni wymiar NATO. W kontekście tym państwa NATO powinny dokonać całościowego przeglądu swoich relacji z Rosją i Ukrainą, a obszarami działań Sojuszu powinno stać się: wsparcie Ukrainy, spełnienie oczekiwań państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej w zakresie wzmocnienia ich bezpieczeństwa oraz ograniczenie współpracy z Federacją Rosyjską.

Silne NATO potrzebuje europejskiej siły i solidarności

NATO by wciąż było skutecznym narzędziem kształtującym międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa potrzebuje europejskiej siły. Potrzebuje jej potencjału, ale i politycznej solidarności, które będą w stanie wesprzeć Sojusz. Dlatego Europa musi przebudzić się z letargu i zmienić dotychczasowe podejście. Europa musi mieć

własny plan działania, musi posiadać spójną koncepcję bezpieczeństwa, po prostu musi mieć nową strategię.

Większość z nas upatrywała szansy w ubiegłorocznym, grudniowym posiedzeniu Rady Europejskiej dotyczącej rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Zależało nam na podjęciu strategicznej debaty w UE, która z biegiem czasu mogłaby się zakończyć określeniem wspólnych strategicznych interesów państw członkowskich UE, a następnie umożliwiłaby znowelizowanie nieaktualnej już strategii bezpieczeństwa (2003). Choć szczyt zakończył się umiarkowanym sukcesem to jednak Rada Europejska zleciła opracowanie w 2015 r. raportu oceniającego wpływ zmian w środowisku globalnym na politykę UE. Upatrujemy tu swoją szansę, gdyż prace nad raportem mogłyby przybrać postać Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Europejskiego i objąć swoim zakresem określenie wspólnych interesów, możliwych scenariuszy rozwoju środowiska bezpieczeństwa, opcji koniecznych przygotowań oraz działań w ramach Wspólnoty.

Przypomnę, że jedną z Rad Bezpieczeństwa Narodowego poświęciliśmy właśnie potrzebie wyeksponowania polityki obronnej w wymiarze politycznym UE. Mówiliśmy wówczas o potrzebie rozwoju zdolności wojskowych (grupy bojowe), zapewnieniu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, wykorzystaniu kosmosu oraz o zrównoważonej konsolidacji przemysłu zbrojeniowego w ramach Unii Europejskiej⁹³. Jest to potencjał, którego potrzebuje NATO, ale i Europa, by w przyszłości mogła odgrywać rolę strategicznego, międzynarodowego gracza.

Polsce szczególnie zależy, aby maksymalnie upodmiotowić Unię Europejską w dziedzinie bezpieczeństwa. Tak, aby stała się, obok NATO, w większym stopniu niż dzisiaj, drugim ważnym zewnętrznym filarem wspierającym nasze bezpieczeństwo⁹⁴.

Kryzys polityczno-militarny na Ukrainie pokazuje nam wszystkim jak ważne jest – z jednej strony – ustanowienie aktualnej i realnej strategii bezpieczeństwa UE, z drugiej zaś, wydarzenia te powinny nadać pracom nad raportem strategiczny impuls oraz nowego europejskiego ducha solidarności w podejściu do bezpieczeństwa i obronności. Solidarność ta powinna m.in. przejawiać się przeglądem przez państwa członkowskie UE dotychczasowego zakresu swoich dwustronnych kontaktów wojskowych z Rosją, jak i polityki w zakresie eksportu i importu uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego.

⁹³ *Szef BBN dla PAP przed srodową Radą Bezpieczeństwa Narodowego*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5059,Szef-BBN-dla-PAP-przed-srodowa-Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html?search=7528392> (dostęp: 14.02.2014).

⁹⁴ *SFB: Potrzeba strategicznego upodmiotowienia Unii w dziedzinie bezpieczeństwa*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5165,SFB-Potrzeba-strategicznego-upodmiotowienia-Unii-w-dziedzinie-bezpieczenstwa.html?search=439454440> (dostęp: 12.02.2014).

Perspektywa „strategicznej próżni” w zdolnościach europejskich powinna skłonić Europejczyków do zwiększenia wydatków na obronność

Dzisiejsza Europa stoi w obliczu perspektywy „strategicznej próżni”. To znaczy strategicznej luki w zdolnościach militarnych, brakiem skryzalizowanego przywództwa i rozmyciem kompetencji pomiędzy UE i NATO.

Pomimo tego, że wydatki na obronność w Europie sięgają aż 200 mld. euro (ok. 275 mld. dolarów) stan ten w żaden sposób nie przekłada się na potencjał militarny⁹⁵. Po raz kolejny słabość tę obnażyła operacja w Libii (2011). Okazało się, że bez użycia amerykańskich załóg lotniczych oraz wsparcia w zakresie rozpoznania, precyzyjnej amunicji, czy zdolności do tankowania w powietrzu Europejczycy nie byłiby w stanie przeprowadzić tej operacji.

Nie powinny zatem dziwić oczekiwania USA i przekonywanie europejskich sojuszników do większego finansowego zaangażowania na rzecz obronności. Amerykanie domagają się, by wspólne wydatki na zbrojenia ponoszone przez USA i kraje europejskie NATO osiągnęły stosunek 50/50, który obecnie kształtuje się na poziomie 70/30. Apele te jednak nie spotykają się z odpowiednim odzewem Europejczyków, a całościowe europejskie wydatki obronne stale maleją. W 2013 r. tylko cztery państwa w NATO na obronność przeznaczyły 2 i więcej % PKB. Były to Estonia (2%), Grecja (2,3%), Wielka Brytania (2,4 %) i USA (4,4%)⁹⁶. Na tle tego zestawienia całkiem nieźle prezentuje się Polska, która posiada stały wskaźnik nakładów na obronność wynoszący 1,95 proc. PKB.

Paradoksalnie właśnie sytuacja na Ukrainie wpłynie mobilizująco na zmianę obecnego trendu w Europie i w końcu Europejczycy wezmą większą odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo na Starym Kontynencie. Dłużej już nie wypada zasłaniać się kryzysem gospodarczym, lecz stosownie do zmian geopolitycznych należy zacząć przeznaczać większe nakłady finansowe na obronność.

Stany Zjednoczone zdały test wiarygodności sojuszniczej

Zgodnie z realizowaną przez Departament Obrony USA doktryną utrzymania globalnego przywództwa⁹⁷ Stany Zjednoczone próbują stworzyć sobie odpowiednie warunki, by dokonać strategicznego przeosiowania polityczno-militarnych wysiłków z Europy w rejon Azji Wschodniej i Pacyfiku. Oznacza to stopniowe zakończenie militarnej misji USA w Europie rozpoczętej po II Wojny

⁹⁵ *Defenceless?*, <http://www.economist.com/news/europe/21591880-austerity-hollowing-out-europes-armies-defenceless> (dostęp: 30.12.2013).

⁹⁶ *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf (dostęp: 09.03.2014).

⁹⁷ *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, 2012, s. 2, http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf (dostęp: 24.11.2013).

Światowej. Armia amerykańska w Europie została zredukowana z 450 tys. (1953) żołnierzy do 32 tys. i planuje się, że do 2017 roku osiągnie poziom 30 tys.⁹⁸

Stany Zjednoczone jednak pomimo kontynuowania swojego strategicznego „dryfu” w obliczu kryzysu ukraińskiego, potwierdziły deklarowane gwarancje bezpieczeństwa dane państwu Sojuszu. W chwili próby widzimy determinację polityczną amerykańskiej administracji oraz aktywne wzmocnienie militarne polityki europejskiej, w tym polskiej. Intensyfikacja ćwiczeń amerykańskich sił powietrznych na terytorium polskim, zwiększona ich obecność w misji NATO „Air Policing” nad krajami bałtyckimi to konkretne działania, których potrzebuje zarówno Europa, jak i Polska. Okazuje się, że „rozciągnięte” dziś na całym globie Stany Zjednoczone potwierdziły, że pomimo ograniczeń budżetowych, redukcji wojsk w Europie, Stary Kontynent pełni w relacjach transatlantyckich szczególną rolę, a Ameryka jest zdeterminowana by nie ulec imperialistycznym zapędom Federacji Rosyjskiej. To również dobry prognostyk, co do przyszłości Sojuszu, gdyż mocne więzi transatlantyckie to fundament naszego zewnętrznego bezpieczeństwa.

Dokonanie „postafgańskiego audytu” i kontynuowanie transformacji w Afganistanie

Kolejną sprawą, na którą należy zwrócić uwagę to kwestia dokonania „audytu” postafgańskiego. Podczas jednego ze spotkań z Sekretarzem Generalnym NATO Prezydent Bronisław Komorowski zaproponował, aby NATO opracowało raport, podsumowujący całość misji ISAF. Płynące z niego wnioski służyłyby między innymi lepszemu przygotowaniu sił zbrojnych państw członkowskich do prowadzenia przyszłych operacji NATO, pozwoliłyby lepiej przygotować do pracy natowskie dowództwa oraz sztaby, a także skutkowałyby opracowaniem nowych doktryn czy programów szkolenia wojsk. Zamierzamy wracać do tego postulatu na różnych forach w Sojuszu tak, aby w przyszłości można było wykorzystać zdobyte, dobre praktyki i uniknąć błędów popełnionych w Afganistanie.

Polska zamierza wspierać dalsze wysiłki tego kraju na rzecz przywrócenia pełnej stabilności i zagwarantowania jego obywatelom warunków do normalnego życia. W przypadku powołania misji „Resolute Support”, zamierzamy włączyć się w dalsze szkolenie afgańskich sił bezpieczeństwa. Nie planujemy już jednak udziału naszych wojsk w klasycznych działaniach bojowych.

⁹⁸ R. Sisk, *Army Adapts to Fewer Troops in Europe*, <http://www.military.com/daily-news/2013/09/13/army-adapts-to-fewer-troops-in-europe.html#.UjW7oyHNdFk.twitter>

Postkrymska wizja NATO

Reasumując, mamy dzisiaj polską, prostą i jasną strategię dla NATO po Afganistanie, a raczej postkrymskiego NATO. Bez względu na to jak konflikt na Ukrainie będzie się rozwijał, a szczególności sytuacja na Krymie, wizja nasza zakłada skoncentrowanie wysiłku politycznego, organizacyjnego oraz znacznego potencjału na rozwoju kolektywnej obrony. Chcemy by Polską specjalizacją w NATO, jak również w UE, były obok potencjału do obrony terytorium, zdolności „przeciwwaskoczeniowe” – niezbędne zwłaszcza w prognozowanych sytuacjach trudnokonsensusowych i politycznie niejasnych.

Lansowana przez nas idea „powrotu NATO do korzeni” powinna przejawiać się między innymi poprzez:

- przegląd i rewizję stosunków NATO z Rosją;
- dokonanie przez państwa wspólnoty euroatlantyckiej przeglądu dotychczasowego zakresu dwustronnych kontaktów wojskowych z Rosją oraz ich polityk eksportu i importu uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego;
- wzmocnienie wschodniej flanki NATO bez względu na dalszy rozwój obecnego kryzysu na Ukrainie;
- utrzymanie zdolności do prowadzenia operacji o wysokiej intensywności, a także o skali powyżej korpusu;
- systematyczne aktualizowanie na poziomie strategicznym i operacyjnym planów ewentualnościowych, które należy dostosowywać do zmieniających się sytuacji i uwarunkowań bezpieczeństwa;
- zwrócenie większej uwagi na rozbudowę potencjału przeciwwaskoczeniowego (wywiad, rozpoznanie, obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, mobilność wojsk) w planowaniu obronnym;
- kontynuowanie przez USA rozwoju programu przeciwrakietowego w Europie (EPAA), którego częścią jest powstanie bazy przeciwrakiet na naszym terytorium;
- częste organizowanie ćwiczeń o charakterze obronnym, przy czym ćwiczenia te muszą angażować żołnierzy, a nie tylko struktury sztabowe i dowództwa;
- otwartość na wszelkie inicjatywy (Inteligentna obronność – Smart Defence, Inicjatywa Sił Połączonych – Connected Forces Initiative, koncepcja państw ramowych), które w roztropny sposób są w stanie wzmocnić potencjał NATO do wypełniania szerokiego spektrum misji, w tym przede wszystkim wspólnej obrony;
- równomierne rozmieszczanie infrastruktury sojuszniczej na całym terytorium państw natowskich;

- Przeprowadzenie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Europejskiego i opracowanie nowej strategii UE;
- skoordynowanie i doprecyzowanie kompetencji pomiędzy UE i NATO w zakresie potencjału obronnego, struktur i zdolności;
- zintensyfikowanie prac nad rozwojem cyberstrategii, i w dalszej kolejności cyberzdolności i odpowiednich cyberstruktur;
- mobilizowanie sojuszników do przeznaczania większych finansów na zdolności obronne;
- dokonanie „postisafowskiego audytu” i kontynuowanie wsparcia Afgańczyków w procesie transformacji państwa;
- zachowanie otwartości na możliwość budowania partnerstwa z innymi państwami.

Należy wierzyć, że Sojusz Północnoatlantycki roztropnie stawi czoło obecnemu wyzwaniu na Ukrainie, udowadniając tym samym, że jest wciąż głównym, niekwestionowanym filarem międzynarodowego bezpieczeństwa, w tym i naszego zewnętrznego bezpieczeństwa.

14 3 czerwca 2014 r.⁹⁹ Obama w Polsce – większe bezpieczeństwo Europy

Wizyta prezydenta Baracka Obamy w Polsce świadczy o tym, że Stany Zjednoczone rozumieją potrzebę wzmocnienia bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej. Ta potrzeba była podkreślana przez Polskę, jest także istotna dla naszego największego sojusznika, jakim jest USA. Mamy, więc powody do satysfakcji – wważa gen. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Obydwaj prezydenci – zarówno Bronisław Komorowski, jak i Barack Obama – jednakowo oceniają wydarzenia na Ukrainie oraz zachowanie Rosji. To daje podstawy do optymizmu, gdyż oznacza, że nie tylko Polska ale także nasz najpotężniejszy sojusznik, będzie dążyć do nawiązania innej niż dotychczas relacji i współpracy z Moskwą. Wspólnymi, polsko-amerykańskimi, siłami będziemy także przekonywać

⁹⁹ portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/12799?t=Obama-w-Polsce-wieksze-bezpieczenstwo-Europy>, opublikowano 3.06.2014.

zachodnich partnerów, by zwiększyli swoje nakłady na obronność. Odwrócenie tendencji zgodnie, z którą państwa NATO-wskie, ograniczają tego rodzaju wydatki, jest szczególnie istotne wobec wydarzeń, jakie mają miejsce na Ukrainie.

Prezydenci Barack Obama i Bronisław Komorowski rozmawiali o sprawach bezpieczeństwa, w tym oczywiście o wpływie wydarzeń na Ukrainie na bezpieczeństwo naszego regionu. Oba państwa chcą dać przykład co trzeba zrobić w odpowiedzi na konflikt na Ukrainie, jak zmodyfikować politykę bezpieczeństwa. Obaj prezydenci podkreślali potrzebę aktualizacji planów ewentualnościowych i rozbudowę natowskiej infrastruktury. Obaj kładą nacisk na zwiększenie inwestycji związanych z bezpieczeństwem. Prezydent Bronisław Komorowski zaproponował niedawno, by Polska zwiększyła swoje wydatki na obronność z 1.95 PKB do 2 proc. PKB. Byłby to poziom, który zbliżyłby nas do pułapu zalecanego przez NATO. Prezydent Obama zapowiedział dziś, że USA przeznaczą dodatkowy miliard dolarów na projekt nazwany „Inicjatywą Gwarancji dla Europy”. Chodzi o zwiększenie częstotliwości obecności amerykańskich wojsk w Europie. Mają one też pozostawać na miejscu znacznie dłużej niż obecnie. Obama wskazał takie rejony jak Bałtyk i Morze Czarne.

Obecność prezydenta Obamy w Warszawie daje też szansę na to, że na wrześniowym szczycie NATO razem wystąpimy z inicjatywą położenia większego nacisku na kolektywną obronę. USA i Polska będą wspólnie domagać się przyjęcia decyzji dotyczących długofalowych działań na rzecz wzmocnienia obecności NATO na wschodniej flance Sojuszu.

15 Lipiec–wrzesień 2014 r.¹⁰⁰ Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski

Szczyt NATO w Walii (w Newport), który odbył się 4–5 września 2014 r. był najważniejszym spotkaniem Rady Północnoatlantyckiej na szczęblu głów państw i szefów rządów od momentu przystąpienia Polski do NATO. Odbywał się on w momencie gruntownej zmiany uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa, będącej efektem rosyjskiej agresji na Ukrainę. I to właśnie konflikt rosyjsko-ukraiński, rozgrywający się w bezpośrednim sąsiedztwie Sojuszu, uruchomił strategiczną

¹⁰⁰ Współautor Paweł Pietrzak, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr III – 2014/31, s. 41–29.

refleksję skutkującą powrotem NATO do korzeni, czyli skoncentrowaniem działań i przygotowań sojuszniczych na rdzennej misji, jaką jest kolektywna obrona. Podjęte w tym duchu decyzje na szczycie w Walii, wskazujące kierunek adaptacji Sojuszu do zmienionej sytuacji, są zgodne z polskimi interesami. Zadaniem struktur sojuszniczych i państw członkowskich na najbliższe miesiące będzie ich szybka, ale przede wszystkim pełna implementacja. Gwarancje sojusznicze nie zwalniają jednak poszczególnych państw członkowskich z konieczności wzmacniania własnego narodowego potencjału obronnego. Polska musi więc podjąć szereg wewnętrznych działań i przygotowań nakierowanych na podnoszenie poziomu bezpieczeństwa państwa i wzmacnianie jego odporności na agresję.

Szczyty NATO – czyli spotkania Rady Północnoatlantyckiej (North Atlantic Council, NAC) na poziomie szefów państw i rządów Organizacji traktatu północnoatlantyckiego – odbywają się średnio co dwa lata. Znaczenie tych spotkań ma zróżnicowany wpływ na kształt i dalsze funkcjonowanie Sojuszu. W pozimnowojennej historii Sojuszu miały miejsce szczyty, których efekty na stałe zapisały się w pamięci decydentów i ekspertów do spraw bezpieczeństwa. Takimi spotkaniami były np.: szczyt w Londynie (5–6 lipca 1990 r.), gdzie Sojusz podjął decyzję o otwarciu się na współpracę z państwami byłego bloku sowieckiego, szczyt w Rzymie (7–8 listopada 1991 r.), w trakcie którego Sojusz przyjął pierwszą jawną koncepcję strategiczną, szczyt w Waszyngtonie (23–24 kwietnia 1999 r.), na którym przyjęto kolejną koncepcję strategiczną, a udział w nim wzięły Polska, Czechy i Węgry, jako nowi członkowie Sojuszu, czy szczyt NATO w Lizbonie (19–20 listopada 2010 r.) kiedy to Sojusz, wydając nową koncepcję strategiczną, sformułował swoje trzy podstawowe misje: obronę kolektywną (jako najważniejszą i rdzenną funkcję Sojuszu), zarządzanie kryzysowe oraz bezpieczeństwo kooperatywne. W okresie pozimnowojennym odbyły się jednak również szczyty, których przebieg odnotowywany był raczej w charakterze statystyki, a decyzje na nich podjęte nie odcisnęły praktycznie żadnego piętna na kierunku rozwoju NATO.

Taki właśnie mało znaczący przebieg miał poprzedni szczyt Sojuszu, który odbył się w Chicago 20–21 maja 2012 r. Charakter tego spotkania był raczej rutynowy, wykorzystany bardziej na potrzeby wewnętrznej polityki w Stanach Zjednoczonych (rok 2012 był rokiem wyborów prezydenckich w USA), niż na potrzeby dyskusji o strategicznych sprawach związanych z przyszłością Sojuszu. W jego trakcie nie podjęte zostały żadne przełomowe decyzje. Wartym odnotowania wydarzeniem było jedynie przyjęcie dwóch dokumentów: Przeglądu polityki odstraszania i obrony oraz Deklaracji w sprawie zdolności obronnych – Siły NATO 2020¹⁰¹.

¹⁰¹ Szerszą informację na temat szczytu NATO w Chicago: P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Chicago – determinanty, oczekiwania, rezultaty*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 22, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 47–64.

Rutynowość tego typu szczytów nie powinna być jednak przesłanką do rozczarowania Sojuszem i głoszenia tez o jego końcu, raczej jest to odzwierciedlenie realiów zarówno danego etapu rozwoju Sojuszu, jak i sytuacji międzynarodowej, w której szczyt się odbywał¹⁰². W momentach przełomowych wydarzeń znaczenie szczytów wzrasta, w sytuacjach pauzy strategicznej szczyty są normalnym biurokratycznym przedsięwzięciem.

Jeszcze pod koniec 2013 r. wydawało się, że również kolejny szczyt Sojuszu (ostatecznie odbył się w Walii, w Newport, 4–5 września 2014 r.) będzie miał charakter raczej rutynowego spotkania, gdzie jego najważniejszym elementem będzie podsumowanie kończącej się w grudniu 2014 r. sojuszniczej misji ISAF w Afganistanie oraz zaplanowanie dalszego sojuszniczego wsparcia dla władz w Kabulu. W tamtym czasie nie zakładano przeprowadzenia na szczycie pogłębionej debaty nad strategiczną wizją Sojuszu – jego wiarygodnością, spistością czy siłą odstraszania. W tym kontekście symptomatyczne było, że deklaracja Wielkiej Brytanii o woli goszczenia szczytu NATO została ogłoszona dopiero we wrześniu 2013 r. – a nie jak to było od pewnego czasu stosowane w praktyce – na zakończenie szczytu poprzedzającego. W ostatnich latach w NATO wykształcił się zwyczaj, że w ostatnim punkcie każdej Deklaracji końcowej z danego szczytu przywódcy państw wyrażali podziękowania dla państwa-gospodarza oraz zapowiadali kolejne spotkanie – wymieniając państwo deklarujące wolę organizacji kolejnego spotkania. Takie właśnie zapisy zawierały Deklaracje końcowe ze szczytu NATO w Lizbonie (19–20 listopada 2010 r.), Strasburgu i Kehl (3–4 kwietnia 2009 r.) czy Bukareszcie (2–4 kwietnia 2008 r.). Natomiast w ostatnim punkcie Deklaracji Końcowej ze szczytu w Chicago (2012 r.) znalazł się jedynie zapis formułujący podziękowania dla Stanów Zjednoczonych za organizację, żadne państwo jednak nie zgłosiło w tamtym czasie woli pełnienia roli gospodarza kolejnego spotkania. Już sam ten fakt niejako potwierdzał tezę, że nikt nie spodziewał się, że w trakcie kolejnego szczytu zostaną podjęte kluczowe decyzje dla przyszłości NATO, które powodowałyby, że do wyników szczytu odwoływano by się w debacie publicznej przez kolejne lata, co byłoby prestiżowym docenieniem roli państwa-gospodarza. Spodziewano się raczej, że kolejny szczyt odbędzie się w Brukseli, w Kwaterze Głównej Sojuszu, która jest na stałe przystosowana do organizacji tego typu spotkań.

Ostatecznie, dopiero we wrześniu 2013 r. znalazło się państwo (Wielka Brytania), które zadeklarowało wolę podjęcia się roli gospodarza¹⁰³. Można również postawić

¹⁰² M. Madej: *NATO po szczycie w Chicago: stan i perspektywy rozwoju*, w: *NATO wobec wyzwań współczesnego świata*, red. R. Czulda, R. Łoś, J. Regina-Zacharski, Warszawa–Łódź 2013.

¹⁰³ Wypowiedzi premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona oraz sekretarza generalnego NATO Andersa Fogh Rasmussena na temat organizacji szczytu: <https://www.gov.uk/government/news/pm-announces-britain-will-host-2014-nato-summit--2> oraz http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_103574.htm (dostęp: 26 września 2014).

teżę (jak w przypadku szczytu w Chicago), że za tą decyzją, stały przede wszystkim uwarunkowania wewnętrzne (szczyt odbył się w Walii, podkreślając element wspólnotowy Zjednoczonego Królestwa, co nie było bez znaczenia w przeprowadzonym zaledwie dwa tygodnie później referendum niepodległościowym w Szkocji. Równie ważne dla rządu Wielkiej Brytanii było wyrażenie uznania i oddania honoru dla wysiłków, ale i poświęcenia żołnierzy brytyjskich oraz innych państw zaangażowanych w operacjach ekspedycyjnych – w tym głównie w Afganistanie¹⁰⁴). Jeśli chodzi o samą agendę szczytu antycypowaną w tamtym czasie, premier David Cameron oraz sekretarz generalny NATO, którzy ogłosili tę wiadomość, wskazywali przede wszystkim na wolę przedyskutowania na szczycie dalszego zaangażowania NATO w Afganistanie w momencie zakończenia misji ISAFKoniec 2013 r. i początek 2014 r. przyniósł ze sobą jednak fundamentalną zmianę uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa w Europie, które nie mogły pozostać bez wpływu na agendę prac Sojuszu. Rewolucja ukraińska oraz następująca po niej nielegalna aneksja Krymu przez Rosję, czy obecna podprogowa agresja Rosji w południowo-wschodnich obwodach Ukrainy spowodowały, że oczekiwania co do znaczenia i wagi końcowych rezultatów szczytu w Walii nagle zdecydowanie wzrosły.

Ta właśnie gwałtowna zmiana uwarunkowań międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa stanowiąca najważniejszy punkt odniesienia dla odbywającego się w Walii szczytu NATO, opisana zostanie w pierwszej części artykułu.

Druga część poświęcona zostanie przeglądowi najważniejszych decyzji szczytu NATO w Walii. Omówione w niej zostaną nie tylko decyzje odnoszące się do strategicznej adaptacji Sojuszu do zmienionej sytuacji bezpieczeństwa, ale także i inne decyzje, dotyczące pozostałych kierunków aktywności organizacji.

Opis najważniejszych decyzji sojuszniczych, powinien być jednak uzupełniony o propozycje własnych, narodowych działań zwiększających bezpieczeństwo Polski. W debacie publicznej prowadzonej w Polsce dotyczącej naszych interesów w NATO, podkreśla się przede wszystkim wagę artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego, gwarantującego udzielenie pomocy sojuszniczej w razie zbrojnej napaści na któregośkolwiek z członków NATO. Tymczasem często sami zapominamy, że w traktacie waszyngtońskim przed artykułem piątym znajduje się artykuł trzeci wskazujący na potrzebę rozwijania nie tylko zbiorowych, ale i indywidualnych (narodowych) zdolności do odparcia agresji. Zmieniona rzeczywistość strategiczna wokół Sojuszu wymaga więc szczególnie odpowiedzialnego prowadzenia (równoległe do działań sojuszniczych) odpowiednich narodowych przygotowań obronnych. Propozycje

¹⁰⁴ W trakcie szczytu w Newport została przyjęta w tej sprawie odpowiednia deklaracja oddająca uznanie i honor dla Sił Zbrojnych państw NATO (Armed Forces Declaration by the NATO Heads of State and Government). Treść deklaracji dostępna jest na oficjalnej stronie NATO: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112745.htm (dostęp: 26 września 2014).

konkretnych działań w ramach polskiego systemu bezpieczeństwa zostaną omówione w trzeciej – ostatniej części artykułu.

Zmiana uwarunkowań bezpieczeństwa w Europie

Obecnie obserwowany kryzys systemu bezpieczeństwa w Europie związany jest z trzema elementami: rewolucją ukraińską, agresją Rosji na Ukrainę oraz reakcją społeczności międzynarodowej na oba te wydarzenia. Kryzys ten ma charakter najpoważniejszego wyzwania dla bezpieczeństwa na kontynencie europejskim od czasu zakończenia zimnej wojny, gdyż jest on wynikiem ścierania się we wschodniej części Europy dwóch przeciwstawnych, konfliktogennych procesów¹⁰⁵.

Rewolucja na Ukrainie, dla której iskrą zapalną była decyzja władz Ukrainy z 21 listopada 2013 r. o zawieszeniu prac nad umową stowarzyszeniową z Unią Europejską (co równoznaczne było z odstąpieniem od jej podpisania w trakcie szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie 28–29 listopada 2013 r.), początkowo miała przede wszystkim proeuropejski charakter. Dopiero w późniejszych tygodniach protesty na kijowskim placu Niepodległości¹⁰⁶ (a także w innych miastach Ukrainy) przybrały na sile, a ich proeuropejski charakter ewoluował w stronę antyprezydenckiego i antyrządowego. Po ponad dwóch miesiącach demonstracji i próbach ich krwawego stłumienia przez ukraińskie służby wewnętrzne, ostatecznie doszło do obalenia reżimu Wiktora Janukowycza (jego ucieczki z kraju) i wyłonienia przez opozycję nowych, proeuropejskich władz. Utworzenie rządu Arsenija Jaceniuka (27 lutego 2014 r.), a następnie wybór nowego prezydenta Ukrainy Petra Poroszenki (w demokratycznych, ogólnonarodowych wyborach, które odbyły się 25 maja 2014 r.) był potwierdzeniem poparcia społeczeństwa dla proeuropejskiego kierunku Ukrainy. Warto tu zaznaczyć, że wyłonione w efekcie ukraińskiej rewolucji nowe władze podpisały (odłożoną przez W. Janukowycza) umowę stowarzyszeniową EU-Ukraina – w pierwszym kroku podpisana została część polityczna umowy (21 marca 2014 r.) – przez premiera A. Jaceniuka, a następnie pozostała jej część (27 czerwca 2014 r.) – przez prezydenta P. Poroszenkę. Dokończeniem rewolucyjnych zmian na ukraińskiej scenie politycznej będzie przeprowadzenie wyborów parlamentarnych, planowanych na 26 października 2014 r. i uzyskanie w ten sposób pełnej legitymizacji społecznej przez wyłonione w tych wyborach władze.

Proreformatorskie zmiany na ukraińskiej scenie politycznej oraz towarzysząca im ucieczka z kraju byłego prezydenta W. Janukowycza, odczytywane na Zachodzie z nadzieją na umocnienie proeuropejskiego wektora w polityce ukraińskiej, w Moskwie odebrane zostały jako zagrożenie dla strategicznych celów polityki

¹⁰⁵ Patrz szerzej: Wystąpienie szefa BBN, S. Kozieja na konferencji „Przyszłość bezpieczeństwa europejskiego”, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5563,Wystapienie-Szefa-BBN-na-konferencjiPrzyszlosc-bezpieczenstwa-europejskiego.html> (dostęp: 26 września 2014).

¹⁰⁶ Zwany potocznie Majdanem w związku z ukraińską nazwą: Майдан Незалежності.

rosyjskiej. Powodem był fakt, że właśnie fundamentalny sprzeciw Rosji wobec możliwości związania się Ukrainy ze strukturami europejskimi był główną przyczyną, która doprowadziła do agresji Rosji na Ukrainę.

Należy być świadomym, że niezmiennym, strategicznym celem polityki rosyjskiej wobec Ukrainy jest posiadanie trwałego wpływu na najważniejsze procesy polityczne i gospodarcze w Kijowie¹⁰⁷. Z rosyjskiego punktu widzenia, bez utrzymania w orbicie swoich wpływów Ukrainy, nie będzie możliwa integracja przestrzeni posowieckiej pod dyktando władz na Kremlu. Sprzeciw Rosji wobec proeuropejskiego kursu władz w Kijowie ma jeszcze jedną, wewnątrzrosyjską przyczynę. Sukces prodemokratycznej transformacji na Ukrainie, uzupełniony stabilnym rozwojem gospodarczym państwa, ze względu na bliskość kulturową Ukrainy i Rosji byłby sygnałem wskazującym na możliwość podobnych zmian wewnątrz Rosji, na co obecne władze w Moskwie nie gotowe się zgodzić.

Ze wskazanych powyżej powodów, w momencie obalenia reżimu W. Janukowycza i zmiany władzy w Kijowie, Rosja zdecydowała się na bezpośrednią ingerencję w sprawy ukraińskie, dokonując w pierwszej kolejności nielegalnej aneksji Krymu. Chcąc jednak uniknąć oskarżeń społeczności międzynarodowej o prowadzenie otwartej agresji na Ukrainę (a tym samym ostrych sankcji Zachodu), Rosja dokonała aneksji Krymu przy wykorzystaniu aktywności tzw. zielonych ludzików, którzy występując w mundurach bez dystynkcji i oznaczeń przynależności państwowej przejęli kontrolę zbrojną nad półwyspem, a następnie zorganizowali fikcyjne referendum niepodległościowe. Podobną strategię Rosja próbowała zastosować w obwodzie donieckim i ługańskim – na południowym-wschodzie Ukrainy (wsparcie osobowe i sprzętowe dla prorosyjskich separatystów). W tym przypadku jednak kontradziałania podjęte przez siły ukraińskie w ramach operacji antyterrorystycznej utrudniły (choć nie uniemożliwiły) ten scenariusz.

Obecne zawieszenie broni między siłami ukraińskimi a separatystami wspieranymi przez Rosję prawdopodobnie w efekcie doprowadzi do zamrożenia konfliktu na południowo-wschodniej Ukrainie i powstania w ten sposób w obwodzie donieckim i ługańskim quasi-niezależnego tworu państwowego, kontrolowanego przez Rosję, umożliwiającego wywieranie stałego nacisku na władze w Kijowie, destabilizującego ich działania, a pośrednio czynienia z Ukrainy mało atrakcyjnego partnera dla Zachodu.

Elementem związanym z agresją Rosji na Ukrainę jest reakcja Zachodu (Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i NATO) na działania rosyjskie wobec Ukrainy. Stany Zjednoczone zajęły bardzo stanowcze i zdecydowane stanowisko potępiające

¹⁰⁷ Zobacz szerzej: W. Rodkiewicz, J. Rogoza, A. Wierzbowska-Miazga, *Rosyjska polityka wobec Ukrainy: lokalne działania, globalne cele*, w: *Analizy OSW*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-08-20/rosyjska-polityka-wobec-ukrainy-lokalne-dzialania-globalne-cele> (dostęp: 26 września 2014).

działania Rosji oraz zdecydowały się na szybkie nałożenie sankcji gospodarczych. Z uwagi jednak na niewielkie powiązania handlowe między obu państwami – sankcje te nie były mocno odczuwane w Rosji¹⁰⁸.

Reakcja Unii Europejskiej na rosyjską agresję wobec Ukrainy była o wiele mniej zdecydowana. W postawie państw unijnych można wykazać dwa różniące się od siebie stanowiska. Po jednej stronie wykrystalizowała się grupa państw wyraźnie oczekujących zdecydowanych działań zarówno wobec Rosji, jak i wzmacniających bezpieczeństwo europejskie. Z drugiej strony uwidoczniła się przeciwstawna grupa, wskazująca na potrzebę stonowanej reakcji, nieprovokującej Rosji do dalszych agresywnych działań. Z uwagi na charakter Unii Europejskiej jako organizacji podejmującej decyzje w drodze konsensu, stanowisko UE wobec Rosji zostało uzgodnione na najniższym poziomie możliwego kompromisu, a pierwsze sankcje zastosowane wobec Rosji miały bardzo ograniczony charakter, nie czyniący Rosji istotnych szkód gospodarczych. Dopiero wskutek dalszych agresywnych działań Rosji wobec Ukrainy, europejskie sankcje narastały i ulegały zaostreniu, pokazując bardziej zdecydowaną reakcję UE.

Podprogowa agresja Rosji na Ukrainę nie mogła pozostać bez wpływu na politykę NATO. W odróżnieniu od Unii Europejskiej, reakcja NATO miała o wiele bardziej zdecydowany charakter. W sytuacji nielegalnej aneksji Krymu Sojusz Północnoatlantycki, na wniosek Polski, odwołał się do art. 4 traktatu waszyngtonskiego oraz podjął konkretne działania nakierowane na strategiczne wzmocnienie wschodniej flanki Sojuszu (reassurance). O zastosowanych środkach wzmocnienia mówił między innymi sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen na konferencji GLOBSEC 2014 r.: „Mamy więcej samolotów w powietrzu, więcej okrętów na morzu, czy więcej ćwiczeń na lądzie. Skierowaliśmy samoloty zwiadowcze AWACS nad Polskę i Rumunię, w rejonie Bałtyku wzmocniliśmy misję Air Policing oraz naszą obecność morską. A Sojusznicy skierowali swoje siły lądowe do udziału w treningach i szkoleniach. Te środki demonstrują naszą jedność, naszą solidarność, nasze zobowiązanie”¹⁰⁹. Zastosowane środki sojusznicze miały charakter krótko- i średnioterminowy, w NATO równocześnie jednak rozpoczęła się praca nad strategiczną, długoterminową adaptacją Sojuszu do zmienionej sytuacji.

¹⁰⁸ W pierwszym półroczu 2014 r. udział USA w obrotach handlowych Federacji Rosyjskiej wyniósł 3,9 proc. (podczas gdy UE – 49,3 proc. a samej Polski 3,1 proc.) Źródło: *O состоянии внешней торговли в январе-июле 2014 года*, http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/193.htm (dostęp: 26 września 2014). Dla USA Rosja w 2013 r. była dopiero 28. co do znaczenia partnerem handlowym. Źródło: http://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg_ian/documents/webcontent/tg_ian_003364.pdf (dostęp: 26 września 2014).

¹⁰⁹ Robocze tłumaczenie wystąpienia sekretarza generalnego NATO na konferencji GLOBSEC 2014 – pełna wersja wystąpienia (Standing up for Freedom and Security), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_109859.htm?selectedLocale=en (dostęp: 26 września 2014).

Polska, przygotowując własne stanowisko na szczycie NATO w Newport, zabiegała przede wszystkim o to, aby działania sojusznicze wzmacniające widoczność NATO na wschodniej flance nie miały jedynie charakteru tymczasowego, lecz przybrały trwały charakter. Innymi słowy, aby Sojusz wskutek zmian sytuacji strategicznej w swym bezpośrednim otoczeniu przeprowadził gruntowną wewnętrzną adaptację do nowej rzeczywistości, skutkującą zwróceniem się przede wszystkim w stronę zadań związanych z kolektywną obroną.

W tym celu Polska podjęła starania na rzecz zbudowania szerokiej koalicji państw (w tym głównie leżących na flance wschodniej Sojuszu), zabiegających w sposób uzgodniony i skoordynowany o „powrót NATO do korzeni”. W ramach tych działań prezydent Bronisław Komorowski 22 lipca 2014 r. zorganizował w Warszawie spotkanie z prezydentami państw bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia), Grupy Wyszehradzkiej (oprócz Polski – Czechy, Słowacja, Węgry), Bułgarii i Rumunii, w trakcie którego przedyskutowano oczekiwania wobec wyników szczytu NATO. Spotkanie to pokazało zgodność dziewięciu prezydentów Europy Środkowo-Wschodniej w sprawie potrzeby strategicznego wzmocnienia wschodniej flanki Sojuszu. Należy przy tym odnotować, że zdecydowanie bardziej aktywni w pracach w Kwaterze Głównej NATO nad projektami dokumentów, które miały zostać zatwierdzone na szczycie, były (obok Polski) państwa bałtyckie, Rumunia i Bułgaria.

Polska podjęła też grę dyplomatyczną formułując bardzo wysoko swoje oczekiwania związane ze stałą obecnością Sojuszu na wschodniej flance. Po spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw Trójkąta Weimarskiego, które odbyło się 1 kwietnia 2014 r., minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski wskazał, że „gdyby u nas znalazły się dwie ciężkie brygady krajów NATO, byłibyśmy (...) w pełni usatysfakcjonowani”¹¹⁰. Tak wyrażicie sformułowane oczekiwanie dawało nadzieję, że pozwoli to uzyskać więcej, niż gdyby próg oczekiwań Polski przed szczytem był mniej ambitny.

Opisując uwarunkowania międzynarodowe, w których miał odbyć się szczyt NATO w Walii, należy odnotować, że zainteresowanie sojuszników w pracach poprzedzających szczyt NATO w Newport nie ograniczało się jedynie do zmiany sytuacji bezpieczeństwa na wschodniej flance. Szereg państw, głównie z południowej flanki Sojuszu, kierowało swe strategiczne zainteresowanie w stronę Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, gdzie doszło również do istotnego wzrostu niestabilności. Związany on był między innymi ze wzrostem znaczenia struktur tzw. Państwa Islamskiego, którego radykalni bojownicy przejęli władzę nad znacznymi częściami terytorium Syrii i Iraku, a ich radykalizm (w tym także filmowanie i póź-

¹¹⁰ Depesza PAP, 1 kwietnia 2014 r., http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=swiat&idNewsComp=&filename=&idnews=155571&data=&status=biezace&_Checksum=-884057716 (dostęp: 26 września 2014).

niejsze nagłaśnianie dekapitacji obywateli państw zachodnich), wywoływał duże obawy w państwach i społeczeństwach zachodnich. Skutkowało to między innymi intensyfikacją zabiegów państw południowej flanki NATO, aby adaptacja Sojuszu objęła również gotowość do sprostania zagrożeniom z Południa.

Przebieg szczytu NATO

W trakcie szczytu w Newport odbyło się pięć spotkań na szczepku głów państw i szefów rządów:

1. Sesja afgańska (w której wzięli udział również przywódcy państw spoza NATO¹¹¹ biorący udział w operacji ISAF, a także liderzy ONZ, Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej i Banku Światowego. Z uwagi na niezakończony proces wyborczy w Afganistanie, państwo to reprezentowane było przez ministra obrony);
2. Komisja NATO-Ukraina (z udziałem prezydenta Ukrainy P. Poroszenki);
3. Kolacja robocza (w trakcie której omówiono konsekwencje wynikające ze zmian w środowisku bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem wydarzeń na wschodniej i południowej flance Sojuszu);
4. Sesja nr 1 Rady Północnoatlantyckiej (poświęcona adaptacji Sojuszu do zmienionej sytuacji bezpieczeństwa);
5. Sesja nr 2 Rady Północnoatlantyckiej (z udziałem przewodniczącego Rady Europejskiej, poświęcona wzmocnieniu więzi transatlantyckiej).

Równoległe do trwających głównych sesji odbyły się też osobne spotkania ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony państw NATO. Ministrowie spraw zagranicznych na pierwszym dodatkowym spotkaniu rozmawiali ze swymi odpowiednikami z państw aspirujących do NATO (spotkanie w formule 28+4 czyli 28 państw NATO plus 4 państwa kandydujące do Sojuszu¹¹²), potwierdzając w ten sposób gotowość NATO do kontynuowania polityki „otwartych drzwi”. Na drugim – spotkali się z szefami międzynarodowych organizacji właściwych w sprawach bezpieczeństwa międzynarodowego (ONZ, UE, OBWE, Rada Europy). Podobnie ministrowie obrony państw NATO odbyli własne dodatkowe spotkania – pierwsze z udziałem państw partnerskich (platforma interoperacyjna 28+24¹¹³), w celu wyrażenia woli podtrzymania szeroko rozwiniętej współpracy partnerskiej w trakcie

¹¹¹ Afganistan, Armenia, Australia, Austria, Azerbejdżan, Bahrajn, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Finlandia, Gruzja, Irlandia, Japonia, Jordania, Kazachstan, Kirgistan, Korea Południowa, Macedonia, Malezja, Mongolia, Nowa Zelandia, Pakistan, Salwador, Szwecja, Tadżykistan, Tonga, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

¹¹² Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Gruzja i Macedonia.

¹¹³ Armenia, Australia, Austria, Azerbejdżan, Bahrajn, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Finlandia, Gruzja, Irlandia, Japonia, Jordania, Kazachstan, Korea Południowa, Maroko, Macedonia, Mołdawia, Mongolia, Nowa Zelandia, Serbia, Szwajcaria, Szwecja, Ukraina i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

trwania misji ISAF w Afganistanie (a także w ramach innych misji prowadzonych przez NATO) a drugie – z wybranymi pięcioma partnerami, którym Sojusz zaproponował program zintensyfikowanej współpracy¹¹⁴.

Ministrowie spraw zagranicznych, ministrowie obrony oraz szefowie sztabów generalnych państw NATO odbyli również we własnym gronie kolację roboczą.

W trakcie szczytu przyjęto kilkanaście dokumentów, które odnoszą się do różnych elementów sojuszniczej polityki. O wadze podjętych decyzji świadczy już sama objętość Deklaracji końcowej ze szczytu (Wales Summit Declaration¹¹⁵), która liczyła 113 punktów. Dla porównania objętość poprzednich deklaracji wynosiła odpowiednio: w Chicago – 65 punktów, w Lizbonie – 54 punkty, w Strasburgu i Khel – 62 punkty, a w Bukareszcie – 50 punktów.

Kluczowym dla wytyczenia kierunku strategicznej adaptacji Sojuszu do zmieniającej się sytuacji bezpieczeństwa było przyjęcie Planu działań na rzecz gotowości – (Readiness Action Plan) – który został przyjęty na pierwszej sesji Rady Północnoatlantyckiej. Plan ten stanowi podstawowy wyznacznik kierunku adaptacji Sojuszu. Dokument ten ma charakter niejawni, jednak generalne jego ustalenia zostały powtórzone w jawnej Deklaracji końcowej ze szczytu (w punktach 5–12). Ustalenia te wskazują na:

- a) Ciągłą obecność wojsk sojuszniczych w regionie (przełamanie tabu związanego z szerszą obecnością sił NATO w państwach przyjętych do Sojuszu po 1999 r.). Rozwiązanie takie gwarantuje stałą obecność wojsk sojuszniczych na wschodniej flance, która będzie podlegać cyklicznej rotacji. Będzie to swoista sojusznicza „czata” czuwająca strategicznie w poszczególnych państwach regionu. Na potrzeby przebywających i ćwiczących w regionie wojsk utworzone zostaną bazy logistyczne i sprzętowe;
- b) Ustanowienie ośrodków dowodzenia na wschodniej flance, wraz z elementami wsparcia i zabezpieczenia – planowane jest utworzenie dowództw szczebla batalionowego w kilku państwach regionu (w tym w Polsce);
- c) Wzmocnienie Sił Odpowiedzi NATO (NATO Response Force) m.in. przez utworzenie w ich ramach Sił Natychmiastowego Reagowania (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF). W Deklaracji Końcowej mowa jest o ich gotowości do podjęcia działania w perspektywie kilku dni. Siły Natychmiastowego Reagowania określane są często jako „szpica”;
- d) Aktualizację i możliwość wzmocnienia planów ewentualnościowych przez przypisanie do planów konkretnych sił, a w następnym kroku ewentualność

¹¹⁴ Australia, Finlandia, Gruzja, Jordania i Szwecja.

¹¹⁵ Treść deklaracji dostępna jest na oficjalnej stronie NATO: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm (dostęp: 26 września 2014).

- opracowania stałych planów obronnych dla najbardziej wymagających zadań (operacja kolektywnej obrony);
- e) Zwiększenie intensywności prowadzonych ćwiczeń wojskowych na wschodniej flance Sojuszu (w tym na podstawie wybranych elementów ze wspomnianych powyżej planów ewentualnościowych);
 - f) Rozbudowa infrastruktury sojuszniczej oraz rozmieszczenie baz ze sprzętem na wschodniej flance NATO (prepositioning), umożliwiającej szybkie i sprawne przyjęcie sojuszniczych sił wzmocnienia;
 - g) Umieszczenie Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północny Wschód w Szczecinie w planach adaptacji Sojuszu do zmienionej sytuacji bezpieczeństwa: podniesienie gotowości (korpus wysokiej gotowości), rozbudowa stanu osobowego (podwojenie jego liczebności – do ok. 400 etatów) zwiększenie zdolności korpusu w ramach kolektywnej obrony, koordynowanie przez dowództwo korpusu ćwiczeń sił sojuszniczych, przebywających w regionie w sposób ciągły, przygotowywanie korpusu do dowodzenia operacjami sojuszniczymi na wschodniej flance w tym dowodzenie nowotworzonymi Siłami Natychmiastowego Reagowania, w przypadku ich użycia w regionie.

Z polskiego punktu widzenia rozwiązanie te należy uznać za satysfakcjonujące. Ich wprowadzenie w życie, wzmocni w sposób zasadniczy wschodnią flankę Sojuszu. Zapisy o ciągłej obecności sił NATO na tym obszarze, utworzenie ośrodków dowodzenia, czy budowa i rozlokowanie składów sprzętu na potrzeby sił wsparcia przyczynią się do wzrostu obecności sił NATO w regionie, o co Polska zabiegała od momentu wstąpienia do NATO. W ten sposób dochodzi do przełamania pewnego tabu związanego z zapisami Aktu Stanowiącego NATO-Rosja, którego zapisy negocjowały potrzebę znaczącej obecności sił bojowych w nowych państwach członkowskich.

Praktyczna implementacja tych kierunkowych decyzji będzie w najbliższych miesiącach głównym wyzwaniem dla władz wojskowych Sojuszu. Zadaniem Polski będzie pilnowanie ich sprawnego, kompleksowego i szybkiego wprowadzenia. Jednocześnie Polska, jak i inne państwa regionu, powinna być gotowa do wnoszenia własnego wkładu w implementację tych decyzji, w tym w ramach wsparcia państwa-gospodarza (Host Nation Support).

Kolejny szczyt NATO, który odbędzie się w 2016 r. w Polsce (stosowny zapis w tej sprawie został zamieszczony w ostatnim punkcie Deklaracji Końcowej), powinien mieć charakter przeglądu i oceny zaimplementowanych rozwiązań.

Innym ważnym dokumentem przyjętym w trakcie drugiej sesji NAC była Deklaracja Transatlantycka The Wales Declaration on the Transatlantic Bond¹¹⁶. Deklaracja

¹¹⁶ Treść deklaracji dostępna jest na oficjalnej stronie NATO: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm (dostęp: 26 września 2014).

służyła przede wszystkim potwierdzeniu siły więzi transatlantycznych. Wskazywała jednocześnie na potrzebę podniesienia wydatków na obronność. W deklaracji odnotowane jest przyjęcie zobowiązania do zatrzymania negatywnego trendu spadków nakładów obronnych w państwach sojusznicych. Jednocześnie państwa sojusznicy wyraziły wolę zwiększania wydatków na obronność do 2 proc. PKB, w tym zwiększania nakładów na modernizację techniczną (20 proc. całości nakładów na obronność) w perspektywie dziesięcioletniej. Ten miękki zapis był koniecznym kompromisem wobec grupy państw, która nie była gotowa na przyjęcie na siebie w tej sprawie obligatoryjnego zobowiązania. W swej wypowiedzi na szczycie prezydent RP zapowiedział odpowiednie zwiększenie polskiego budżetu obronnego do 2 proc. PKB od 2016 r. Jednocześnie zadeklarował też wzrost wydatków na modernizację techniczną. W 2015 r. budżet modernizacyjny wyniesie 25 proc. całości wydatków na obronność.

Sesja „ukraińska” na szczycie NATO miała charakter zdecydowanego politycznego wsparcia NATO dla Ukrainy (przyjęcie Wspólnego Oświadczenia Komisji NATO-Ukraina – Joint Statement of the NATO-Ukraine Commission¹¹⁷). Nie przełożyło się to jednak na gotowość do udzielenia znaczącego praktycznego wsparcia (w tym deklaracji o sprzedaży lub przekazaniu broni dla Sił Zbrojnych Ukrainy). Uruchomienie czterech sojusznicych funduszy powierniczych dla Ukrainy o wartości 15 mln euro poświęconych: rekonwersji ukraińskich żołnierzy odchodzących na emeryturę, reformie systemu logistyki i standaryzacji, wsparciu w zakresie dowodzenia, kontroli i łączności oraz wsparciu w budowie systemu obrony cybernetycznej było odczytywane przez komentatorów i analityków jako jedynie symboliczny gest wsparcia dla zmagającej się z separatystyczną rebelią Ukrainy.

Ze swej strony, Polska zadeklarowała gotowość do przejęcia roli państwa wiodącego (wspólnie z Holandią) w sojusznicych Funduszu Powierniczym dla Ukrainy dotyczącym logistyki i standaryzacji (NATO-Ukraine Trust Fund on Assistance to Reform the Ukraine Logistic and Standarization System) oraz wniesienia wkładu finansowego do tego funduszu.

Sesja „afgańska” potwierdziła wsparcie dla Afganistanu po zakończeniu misji ISAF w 2014 r. Omówione zostały trzy formy dalszego zaangażowania NATO w Afganistanie: krótkoterminowe – uruchomienie od 1 stycznia 2015 r. misji szkoleniowo-doradczej Resolute Support; średnioterminowe – wsparcie finansowe dla Afgańskich Sił Bezpieczeństwa; długoterminowe – trwałe partnerstwo NATO-Afganistan. Cieniem na przebiegu sesji afgańskiej kładł się jednak brak udziału w niej najwyższych władz Afganistanu. Z uwagi na trwający spór wewnętrzny dotyczący wyniku wyborów prezydenckich w Afganistanie, kraj ten reprezentował na szczycie

¹¹⁷ Treść oświadczenia dostępna jest na oficjalnej stronie NATO: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112695.htm (dostęp: 26 września 2014).

minister obrony. Jednocześnie brak podpisania odpowiednich porozumień przed rozpoczęciem szczytu (amerykańsko-afgańska umowa o bezpieczeństwie – Bilateral Security Agreement oraz umowa między NATO a Afganistanem o statusie sił, SOFA) uniemożliwił formalne ogłoszenie uruchomienia nowej misji Resolute Support, która ma rozpocząć działalność doradczo-szkoleniową w Afganistanie od 1 stycznia 2015 r. Sesja zakończyła się przyjęciem Deklaracji dotyczącej Afganistanu (Wales Summit Declaration on Afghanistan¹¹⁸).

Deklaracja końcowa ze szczytu odnosiła się praktycznie do wszystkich najważniejszych aktywności Sojuszu. Obok już wcześniej wymienionych elementów, wartym odnotowania jest fakt wskazania w jej tekście (art. 21) na złamanie przez Rosję postanowień Aktu stanowiącego NATO-Rosja z 1997 r. oraz Deklaracji rzymskiej z 2002 r., które konstytuowały partnerską współpracę NATO-Rosja. Jednocześnie w deklaracji podtrzymana została decyzja o wstrzymaniu praktycznej współpracy cywilnej i wojskowej z Rosją, z uwagi na nielegalną aneksję Krymu oraz agresję Rosji na południowo-wschodniej Ukrainie (art. 22).

Deklaracja, obok kwestii związanych z rdzenną misją Sojuszu (kolektywna obrona) szeroko odnosi się także do dwóch pozostałych misji organizacji, określonych w koncepcji strategicznej z Lizbony z 2010 r. (zarządzenie kryzysami i bezpieczeństwo kooperatywne). Szczególnie mocno podkreślone zostały relacje NATO z państwami partnerskimi. W trakcie spotkania przyjęto szereg dokumentów regulujących i rozwijających tę współpracę. Należą do nich: Inicjatywa dotycząca Interoperacyjności Partnerów (Partnership Interoperability Initiative), Inicjatywa Budowy Zdolności Obronnych (Defence Capabilities Building Initiative), czy Pakiet Wsparcia dla Gruzji (Substantial Package for Georgia). Ich główne przesłanie to wyrażenie woli podtrzymania i rozwijania intensywnej współpracy z partnerami, ugruntowanej przede wszystkim w ramach misji ISAF w Afganistanie, w realizację której partnerzy wnosili bardzo znaczący wkład.

Obszerna część Deklaracji końcowej została poświęcona zagrożeniom, które pojawiły się na południowej flance NATO. Tak jak wskazano powyżej, sprawą tą zainteresowane były szczególnie państwa południowej flanki Sojuszu. W tym kontekście należy podkreślić, że przyjęty na szczycie Plan działań na rzecz gotowości formułował również propozycje działań i przygotowań sojuszniczych wymierzonych w zagrożenia płynące z tego kierunku, głównie ze strony Państwa Islamskiego.

Podsumowując, decyzje przyjęte na szczycie wskazują na wolę powrotu NATO do korzeni, co jest zgodne z polskimi interesami bezpieczeństwa. Ich implementacja do zmienionej sytuacji bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu będzie teraz wytyczała zasadniczą aktywność sojuszniczą w nadchodzących tygodniach, miesią-

¹¹⁸ Treść deklaracji dostępna jest na oficjalnej stronie NATO: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112517.htm (dostęp: 26 września 2014).

cach i latach. Zadaniem dla wojskowych struktur sojusznicznych będzie ich sprawne, szybkie, a przede wszystkim skuteczne wprowadzenie w życie.

Wnioski dla polskiej polityki bezpieczeństwa i przygotowań obronnych

Kierunkowe decyzje podjęte przez szefów państw i rządów w Walii wymagają od Polski szczególnego zwracania uwagi na ich pilne i szybkie wdrożenie w wymiarze wojskowym. Jednocześnie Polska, podkreślając swoją wiarygodność sojuszniczą oraz wolę bycia nie tylko konsumentem, ale i producentem bezpieczeństwa, musi być w tym względzie gotowa do wnoszenia własnego (odpowiedniego do potencjału) wkładu przy realizacji decyzji sojusznicznych. Szczególnie ważne pod tym względem będzie zaoferowanie istotnego wkładu w ramach wsparcia państwa-gospodarza (Host Nation Support) dla rozwijania inwestycji i aktywności sojusznicznych na polskim terytorium.

Osobno jednak w Polsce muszą zostać podjęte szeroko zakrojone własne działania wzmacniające potencjał bezpieczeństwa narodowego, w tym potencjał obronny państwa. Działania te powinny zostać zrealizowane w najbliższych miesiącach, a ich skuteczna implementacja pozwoli na wzmocnienie strategicznej odporności kraju na agresję. Poniższe zestawienie zawiera wnioski i zadania, które powinny zostać ujęte w formie decyzji w odpowiednich aktach i dokumentach strategicznych:

1. Przyjęcie nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. Dokument ten powinien na nowo zdefiniować interesy narodowe i cele strategiczne Polski, opisać zmienione uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa (zwiększone zagrożenia militarne, w tym asymetryczne, hybrydowe, poniżej progu regularnej wojny, stwarzające sytuacje trudnokonsensusowe), a także zaproponować odpowiednią koncepcję działań (strategia operacyjna) oraz przygotowań (strategia preparacyjna) zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. W strategii powinien zostać podkreślony obecny priorytet dla obrony kraju (zaangażowanie ekspedycyjne przyjęłoby charakter selektywny), a także zarysowany kierunek rozwoju Sił Zbrojnych RP jako najważniejszego elementu tworzącego potencjał bezpieczeństwa państwa. Strategia powinna odnosić się też do spraw związanych z integracją pozamilitarnych ogniw systemu obronnego (służby mundurowe, potencjał społeczny i gospodarczy, organizacje proobronne, itp.).
2. W ślad za przyjęciem nowej Strategii powinno dojść do szybkiego opracowania Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP. Dyrektywa ta, będąc dokumentem niejawnym o najwyższej klauzuli tajności, powinna precyzyjnie zarysować scenariusze zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski w tym uwzględniające wnioski z obecnego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Szczególną uwagę należy w niej poświęcić wytyczeniu kierunku działań zarówno w ramach planów ewentualnościowych NATO, jak i w tak zwa-

nych sytuacjach trudnokonsensusowych, w których sojusznicze, wspólne działanie będzie utrudnione, a ciężar obrony spoczywać będzie na własnym, narodowym potencjale obronnym.

3. Wydanie Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej powinno uruchomić dalsze prace planistyczne na kolejnych szczeblach (opracowanie Planu Reagowania Obronnego, Planu użycia Sił Zbrojnych, operacyjnych planów funkcjonowania struktur państwa, w tym poszczególnych resortów, województw i samorządów). Zatwierdzenie tych planów powinno nastąpić w ramach ćwiczenia KRAJ 2015, które byłoby sprawdzianem umiejętności zgrzywania poszczególnych elementów zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Przeprowadzenie tego ćwiczenia powinno jednocześnie zamykać obecny cykl planistyczny.
4. Przyjęcie przez parlament ustawy regulującej kierowanie obroną państwa w czasie wojny. W tej sprawie prezydent RP skierował do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, której celem jest usprawnienie kierowania obroną państwa w czasie wojny¹¹⁹. Ustawa ta będzie uzupełnieniem wcześniejszych zmian, na mocy których wprowadzony został nowy system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Powinna ona stworzyć prawne warunki działania wojska oraz innych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego w obliczu jakościowo nowych zagrożeń wojennych (poniżej progu regularnej agresji). Jednocześnie powinna ona doprecyzować zadania i zasady funkcjonowania najwyższych organów władzy w ramach kierowania obroną państwa. Co ważne – w ustawie tej powinny zostać sformułowane zadania kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, wskazywanego już w czasie pokoju. Ustawa powinna niejako podpowiadać decydentom, że w zmienionym systemie kierowania i dowodzenia osobą predestynowaną do objęcia tej funkcji jest Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych.
5. Przyjęcie ustawy regulującej zwiększenie nakładów obronnych do 2 proc. PKB. Obecnie Polska wydaje 1,95 proc. PKB zgodnie z ustawą o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zrealizowanie tego postulatu zostało już uzgodnione między rządem a prezydentem RP. Zwiększone wydatki na obronność mogłyby zostać skierowane na rozwój infrastruktury obronnej w północno-wschodniej części Polski oraz na dalszą modernizację Sił Zbrojnych RP z przeznaczeniem jej głównie na finansowanie ponadresortowego Narodowego Programu Bezzałogowców

¹¹⁹ Szersza informacja na ten temat: <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5680,Kierowanie-obronapanstwa-projekt-ustawy.html> (dostęp: 26 września 2014).

- (w koniunkcji ze środkami cyberbezpieczeństwa), ustanawianego na rzecz wszystkich służb działających w sferze bezpieczeństwa narodowego¹²⁰.
6. Pilne rozstrzygnięcie kluczowych przetargów wojskowych. W tym względzie należy zwrócić szczególną uwagę na przetargi dotyczące wzmocnienia zdolności „przeciwwskoczeniowych” w systemie obronnym państwa. Chodzi tu przede wszystkim o rozstrzygnięcie przetargów na budowę systemu obrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej oraz zakup śmigłowców zwiększających mobilność Wojsk Lądowych, jako zdolności zwiększających odporność systemu bezpieczeństwa narodowego na zagrożenia o charakterze nagłym, nieprzewidywalnym czy aterytorialnym.
 7. Przegląd i modernizacja głównych i zapasowych stanowisk kierowania najwyższych organów państwa. Działanie to powinno zostać uzupełnione także o zakup odpowiednich samolotów dla VIP, które nie powinny jedynie służyć jako środek transportu, ale również jako mobilne stanowiska kierowania.
 8. Zaprojektowanie reformy Narodowych Sił Rezerwowych – reforma ta powinna uwzględniać budowanie całościowych jednostek wyspecjalizowanych głównie do działań lokalnych („wojsko wojewodów”)¹²¹.
 9. Opracowanie Postanowienia prezydenta RP określającego główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na kolejny cykl planistyczny na lata 2017–2026. Powinny one określić kierunki zmian organizacyjnych i modernizacyjnych w Siłach Zbrojnych RP. Rozwinięciem postanowienia powinien być opracowany w ślad za nim nowy Program Rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2017–2026.
 10. Przyjęcie nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP powinno zaowocować także przeglądem przyjętej w 2012 r. Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022. Jest to o tyle istotne, że zapisy strategii rozwoju systemu BN powinny w swej treści rozwijać przede wszystkim zarysowaną w strategii bezpieczeństwa narodowego jej część poświęconą przygotowaniom zdolności i zasobów systemu bezpieczeństwa narodowego (strategia preparacyjna).
 11. Zbudowanie systemu odporności kraju na agresję nieregularną, a w nim: szersze ukierunkowanie Wojsk Specjalnych na zadania w obronie kraju (w tym koordynowanie działań nieregularnych), przygotowanie rezerw mobilizacyjnych oraz wykorzystanie terytorialnych formacji rezerwowych,

¹²⁰ W trakcie X Międzynarodowej Konferencji „Nowoczesne technologie dla bezpieczeństwa kraju i jego granic” (Warszawa, 22 maja 2014 r.) szef BBN przedstawił koncepcję „trzeciej fali modernizacji Sił Zbrojnych RP”. Zobacz szerzej na ten temat: <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5561,Trzeciafala-modernizacji-Sil-Zbrojnych-RP.html> (dostęp: 26 września 2014).

¹²¹ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 207.

ochrona krytycznej infrastruktury obronnej, wzmocnienie wywiadu i kontrwywiadu, silniejsze włączenie służb i straży mundurowych do systemu obronnego (Straż Graniczna, Straż Pożarna, Policja, Służba Celna, Służba Więzienna itp.), wykorzystanie organizacji proobronnych (stowarzyszenia, grupy rekonstrukcyjne, klasy mundurowe itp.) i aktywności obywatelskiej.

12. Uruchomienie kolejnego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Jego wyniki powinny odpowiedzieć na pytanie, czy zaproponowane w trakcie poprzedniej edycji przeglądu kierunki transformacji polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego oraz obecne reformy będące wynikiem zmiany sytuacji w bezpośrednim otoczeniu Polski wymagają korekty, uzupełnienia, przyspieszenia czy stabilnej i konsekwentnej kontynuacji.

Si vis pacem, para bellum¹²² – ta stara łacińska sentencja wciąż pozostaje aktualna. W trakcie całej swojej historii NATO pokazywało, że jest gotowe do skutecznego działania, aby powstrzymać każdego możliwego agresora. Obecna adaptacja Sojuszu do zmienionej sytuacji międzynarodowej pokazuje, że NATO – po czasie rozszerzania swoich zadań i zaangażowania operacyjnego out of area, co miało miejsce praktycznie w całym okresie pozimnowojennym – wraca do swoich korzeni określonych w rdzennej misji kolektywnej obrony. Jest to zgodne z polskimi interesami bezpieczeństwa. Jednocześnie do zmian w Sojuszu, potrzebne są działania zwiększające własny potencjał bezpieczeństwa narodowego. Ich konsekwencja we wdrażaniu czynić będzie z Polski państwo znacznie bardziej odporne na agresję.

16 23 lipca 2014 r.¹²³ Prezydenci apelują: Pomóżmy Ukrainie

Przywódcy państw naszego regionu są przekonani, że NATO jako stowarzyszenie polityczno-wojskowe powinno udzielić Ukrainie pomocy. Takim wsparciem mogą być m.in. szkolenia i wspólne ćwiczenia wojskowe, wyposażenie w sprzęt wojskowy oraz pomoc w przeprowadzeniu reform sił zbrojnych. Bo tylko silna i demokratyczna Ukraina jest w stanie obronić swoją suwerenność – mówi gen. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

¹²² Tłumaczenie: „Chcesz pokoju, przygotuj się do wojny”.

¹²³ portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/13209?t=Prezydenci-apeluja-Pomozmy-Ukrainie>, opublikowano 23.07.2014.

W spotkaniu zorganizowanym w Warszawie z inicjatywy prezydenta Bronisława Komorowskiego wzięli udział przywódcy państw znajdujących się na wschodniej flance NATO. A więc tych, które w największym stopniu – wśród członków sojuszu – doświadczają skutków kryzysu wynikającego z konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Dyskusja była merytoryczna i bardzo ciekawa.

Najważniejszym osiągnięciem jest uzyskanie jednomyslności w poglądach na trzy najważniejsze dla naszego regionu kwestie. Te priorytety to: widoczna obecność sił Sojuszu Północnoatlantyckiego w państwach brzegowych NATO, potrzeba posiadania planów ewentualnościowych i ich aktualizacja oraz konieczność rozbudowy infrastruktury obronnej ułatwiającej działania wojsk NATO.

Prezydenci państw bałtyckich, grupy Wyszehradzkiej oraz Bułgarii i Rumunii są także zgodni co do tego, że sojusz powinien być otwarty na nowych członków. Oczywiście pod warunkiem, że kandydaci będą spełniać określone przez NATO wymagania. Chodzi tu przede wszystkim o Czarnogórę czy Gruzję. Zależy nam, aby nie zniechęcać tych państw do starań o członkostwo. Natomiast jeśli chodzi o Ukrainę, to w tym przypadku jest jeszcze za wcześnie, by mówić o wstąpieniu do sojuszu. Na razie nie ma bowiem takiej woli wśród samych Ukraińców.

Podczas warszawskiego spotkania rozmawiano także o rozwoju wypadków na wschodzie Ukrainy oraz o konsekwencjach strategicznych konfliktu. Przywódcy państw naszego regionu są przekonani, że NATO jako organizacja polityczno-wojskowa powinno udzielić Ukrainie pomocy. Takim wsparciem mogą być m.in. szkolenia i wspólne ćwiczenia wojskowe, wyposażenie w sprzęt oraz pomoc w przeprowadzeniu reform sił zbrojnych. Bo tylko silna i demokratyczna Ukraina jest w stanie obronić swoją suwerenność.

Inną ceną inicjatywą jest deklaracja prezydentów dotycząca zwiększenia wydatków przeznaczanych na obronność. Sprawom finansowania budżetów obronnych poświęciliśmy sporo uwagi, bo ten temat jest szczególnie aktualny. W naszej części Europy jedynie Polska i Estonia przeznaczają na siły zbrojne około 2 procent PKB. Natomiast pozostałe państwa mają dużo niższe budżety, niekiedy poniżej 1 procenta. Prezydenci uznali więc, że decyzja o zwiększeniu wydatków jest konieczna. Zaapelowali także do polityków z państw Europy Zachodniej, by zahamowali spadek wydatków na cele obronne

17

7 sierpnia 2014 r.¹²⁴ Pod presją Rosji

Grozi nam regularna wojna na dużą skalę. To nie jest incydent, który da się przeczekać. Czy będziemy mogli liczyć na NATO i Unię Europejską? – rozważa szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Od miesięcy w sposób radykalny zmienia się sytuacja strategiczna w Europie. Spośród scenariuszy rozwoju środowiska bezpieczeństwa, które zakładaliśmy w opublikowanej na początku 2013 roku Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego, realizuje się niestety ten negatywny, jeszcze rok temu stosunkowo mniej prawdopodobny.

Rzeczywistością stały się opisywane w białej księdze działania podprogowe Rosji, stawiające NATO i Unię Europejską w sytuacjach „trudnokonsensusowych” – komplikujących podejmowanie decyzji i uniemożliwiających szybką reakcję na zagrożenie. Obserwujemy to w przypadku agresji na Ukrainę. Co gorsza, Rosja w sposób ostentacyjny, przeszła z fazy jedynie werbalnej asertywności swojego prezydenta do praktycznego użycia siły w stosunkach międzynarodowych. Dodatkowo w ostatnim roku na niespotykaną wcześniej skalę rozwinęła praktykę dużych, odbywających się z zaskoczenia ćwiczeń wojskowych. Znaleźliśmy się w okresie wyraźnego wzrostu prawdopodobieństwa dojścia do wojny regularnej na dużą skalę.

Kwestie te były tematami dyskusji i konsultacji, jakie od momentu wybuchu rewolucji ukraińskiej i interwencji rosyjskiej prowadziliśmy z partnerami z Unii Europejskiej i NATO. Rozmowy umożliwiały wzajemną wymianę ocen, informacji o podejmowanych działaniach, pozwalały wypracowywać wspólne stanowiska. Niestety także na nowo uwidaczniały istotne różnice w poglądach poszczególnych państw na sprawę bezpieczeństwa w Europie.

Z punktu widzenia państw wschodniej flanki NATO i Unii, to co się dotychczas wydarzyło na Ukrainie i najprawdopodobniej będzie się działo w nadchodzących latach, jest wydarzeniem strategicznym o bardzo poważnych konsekwencjach dla europejskiego bezpieczeństwa. To nie jest, jak niektórzy chcieliby interpretować, jedynie strategiczny incydent, który można przeczekać. W tym duchu zgodnie wypowiedzieli się prezydenci państw bałtyckich, Grupy Wyszehradzkiej, Rumunii i Bułgarii podczas ich niedawnego spotkania w Warszawie.

¹²⁴ „Rzeczpospolita”, opublikowano 7.08.2014.

Punktem wyjścia tej alarmującej oceny sytuacji są dla nas przede wszystkim prognozy i przewidywania co do dalszych możliwych działań Rosji. Nie wydaje się prawdopodobne, aby założyła sobie ona minimalistyczny cel, jakim byłoby jedynie utrzymanie i zagospodarowanie zajętego Krymu. Na pewno nie można wykluczyć przyjęcia przez nią strategii mocno ryzykownej, wręcz awanturniczej, polegającej na otwartej politycznej konfrontacji z Zachodem. Najbardziej prawdopodobny wydaje się jednak scenariusz, w którym Rosja obierze strategię „ambitnego”, długiego marszu. Pod przykryciem dobrych chęci i współpracy – jako namiastki tak oczekiwanej przez wszystkich deeskalacji kryzysu – nadal będzie chciała wywierać presję na Ukrainę i trzymać ją we własnej strefie wpływów. Tym samym Ukraina jeszcze na długo pozostać może obszarem wzmożonego ryzyka, swego rodzaju „czarną dziurą bezpieczeństwa”, leżącą tuż przy granicach NATO.

Jakie konsekwencje strategiczne będzie to miało dla stanu stosunków międzynarodowych? Nie tylko w naszym regionie, nie tylko w relacjach z Rosją, ale globalnie? Nie wyobrażam sobie, aby nowe realia strategiczne, w jakich się znaleźliśmy, nie wpłynęły na przyszłą politykę Sojuszu Północnoatlantyckiego czy Unii Europejskiej. Niestety to oczywiste dla nas oczekiwanie, nie zawsze podzielane jest przez zachodnioeuropejskich partnerów. Jak więc wygląda perspektywa uzyskania konsensusu w tej sprawie? Nad jakimi problemami musimy dalej dyskutować, aby w obliczu zagrożenia, w ramach sojuszy móc mówić jeśli nie jednym, to podobnymi głosami?

NATO

4 września przywódcy państw i rządów spotkają się w Newport w Wielkiej Brytanii na kolejnym szczycie NATO. Czy w obliczu obecnego kryzysu bezpieczeństwa i jakościowo nowej sytuacji będzie on przełomowy, czy kontynuacyjny, rutynowy? Czy NATO, które na swojej wschodniej flance stanęło przed problemem zmierzenia się z konsekwencjami rosyjskiej presji i agresji na Ukrainę, po szczycie będzie silniejsze niż do tej pory? Czy uda nam się dojść do porozumienia, po którym wszyscy będziemy usatysfakcjonowani w sensie strategicznym, czy wręcz przeciwnie – rozjedziemy się zawiedzeni i z mniejszą niż dotychczas wiarą w gwarancje bezpieczeństwa, jakie dawać nam może NATO. Gdybym na podstawie dyskusji toczących się dziś na forum międzynarodowym chciał odpowiedzieć na te pytania, musiałbym stwierdzić, że wciąż pozostają one otwarte.

Wiele z rozmów prowadzonych w gronie państw sojuszu poświęconych bezpieczeństwu w Europie, chcąc nie chcąc, sprowadza się do tematu Rosji. Stanowi ona główny punkt odniesienia w ocenie obecnej sytuacji. Potwierdza to też tezę, jak doniosłym wydarzeniem jest jej strategiczne zachowanie się w ostatnich miesiącach.

Wszyscy mamy świadomość, że Rosja ustami prezydenta Putina od wielu lat w sposób werbalny głosiła dosyć jasne i zdecydowane stanowisko, stawiając się w opozycji do Zachodu. Lecz co innego wywierać werbalną, informacyjną presję –

jak to np. było przed kilkoma laty na konferencji w Monachium – a co innego dopuszczać się realnego zaboru części suwerennego państwa, jakim jest Ukraina. Rosja zrobiła praktyczne kroki, które nie powinny być przemilczane.

Tymczasem zdarza nam się spotykać z podejściem: „ostrożnie reagujmy na zachowania Rosji, nie prowokujmy jej, bo zrobi jeszcze coś gorszego, niż do tej pory”. Nie wiem, czy wszyscy mają świadomość, że prowadzenie takiej polityki odbywa się po prostu kosztem państw, które są najbardziej narażone na rosyjską presję. Które dziś mają poczucie wzmożonego zagrożenia. Mam na myśli oczywiście państwa wschodniej flanki NATO, takie jak państwa bałtyckie czy Polska. Odnoszę wrażenie, że w całościowej strategii państw zachodnich nie ma miejsca na refleksję, że oto ich podejście do Rosji odbywa się czyjś kosztem.

Uświadamiając to naszym sojusznikom może łatwiej mam będzie znaleźć rozwiązanie koniecznego zadania: jak w takiej sytuacji zrekompensować zwiększone poczucie zagrożenia państw wschodniej flanki NATO? Większość stosownych propozycji i postulatów w tej kwestii leży na stole. Zależy nam na działaniach wzmacniających mechanizmy obrony kolektywnej i gwarancje bezpieczeństwa państw regionu. Oczekujemy chociażby odpowiednio zwiększonej obecności wojskowej na wschodniej flance oraz gotowości jej wzmocnienia w razie wzrostu zagrożenia, m.in. poprzez systematyczną aktualizację planów ewentualnościowych, częstsze ćwiczenia sojusznicze, czy też budowę infrastruktury umożliwiającej w razie potrzeby szybkie przyjęcie wojsk sojuszniczych.

Porozumienie NATO-Rosja

Dyskusję wywołuje również często ostatnio podnoszona kwestia Aktu Stanowiącego NATO–Rosja, mówiącego o wzajemnych stosunkach i współpracy. Od niektórych partnerów słyszymy argumenty, że dobrze by było nie odwoływać się dziś do tego dokumentu, ponieważ może być on jeszcze na różne sposoby użyteczny. Jednak zauważmy, że to nie my, nie NATO, podnosimy temat umowy, jaką sojusz zawarł z Rosją w Paryżu w 1997 r. To Rosja w wojnie propagandowej z Zachodem wykorzystuje ten Akt – niestety w sposób zupełnie nieprawdziwy, tendencyjny, fałszywy.

Sens jego zapisów można oddać następująco: jeżeli Rosja nie stworzy zagrożenia wobec swoich sąsiadów w Europie Środkowej i Wschodniej, NATO nie rozmieści dużej liczby wojsk na terytorium sojuszników, dającej tym krajom poczucie bezpieczeństwa w oparciu o swoje zdolności udzielania wsparcia. Więc czy to nie Rosja swoją agresywną polityką złamała zapisy porozumienia? To przecież Rosja rozmieszcza wojska przy granicach państw NATO. Rosja zmieniła środowisko bezpieczeństwa wchłaniając terytorium innego państwa. Powiedzmy otwarcie – Rosja łamie postanowienia Aktu, jednocześnie szantażując NATO jego zapisami. Nie wiem więc czy dobrą strategią Zachodu jest milczenie na ten temat.

Unia Europejska

Kolejną trudną kwestią jest polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Tu z kolei stoimy przed pytaniem, czy Unia ma w przyszłości szansę stać się strategicznym podmiotem w dziedzinie bezpieczeństwa? Czy jesteśmy raczej skazani na jej doraźne działania, ad hoc, od potrzeby do potrzeby? Niestety ponownie mam wrażenie, że nie wszystkie państwa w Europie mają jednakowy pogląd w tej sprawie.

Widać wyraźnie, że pomimo zrozumienia idei i sensu postulatów dotyczących wzmocnienia Unii w dziedzinie bezpieczeństwa, temat ten traktowany jest przez niektóre państwa, jako „zbyt trudny, aby się nim zajmować”. Wręcz nie chcą i boją się o tym rozmawiać. Nie chcemy otwierać „puszki Pandory”, ponieważ może się okazać, że utkniemy w niekończących się dyskusjach lub dojdziemy do przekonania, że mamy tak różne interesy, że nie pozostaje nam wiele pola do wspólnego działania.

Niestety zwolennicy takiego podejścia po prostu godzą się z faktem, że Unia w istocie rzeczy nie jest strategicznym podmiotem w sprawach bezpieczeństwa. Jest pewnym instrumentem, który od przypadku do przypadku daje się w jakiś sposób wykorzystywać. I to zazwyczaj z towarzyszącymi temu problemami. Dobrym przykładem jest operacja wojskowa w Mali, gdzie pojawiła się potrzeba zaangażowania państw wspólnoty. Całe miesiące debatowaliśmy o celach ewentualnej interwencji i jej zasadności. Czyli o kwestiach, które powinniśmy już wcześniej mieć między sobą rozstrzygnięte. W efekcie tego Francja, w której żywotnym interesie leży ustabilizowanie sytuacji w Afryce, nie mogąc dalej czekać, zdecydowała się na samodzielną operację. Dopiero później dołączyła do niej Unia Europejska.

Posiadając wspólnie przyjętą strategię, nie musielibyśmy za każdym razem rozpoczynać od długich dyskusji nad fundamentami danego problemu – od „założeniu Rzymu”. Nie chcę myśleć ile czasu, energii oraz pieniędzy możemy w ten sposób tracić, bo nie dysponujemy wspólnym mianownikiem, do którego zgadzamy się, że będziemy wspólnie działać.

Dlaczego potrzebne jest nam wspólne stanowisko w sprawach dotyczących bezpieczeństwa? Każdy planista strategiczny odpowiedzialny za szeroko rozumiane bezpieczeństwo narodowe powinien wiedzieć, w jakim zakresie może liczyć na Unię Europejską. Czy może uwzględniać jej środki, działania, wsparcie w planach bezpieczeństwa swojego kraju. Na ile może liczyć na wsparcie wspólnoty unijnej, a do czego musi mieć obowiązkowo mieć przygotowane własne siły i środki.

Rozumiem, że istnieje obawa, iż wspólny mianownik dotyczący bezpieczeństwa, który uda nam się wypracować będzie zbyt niski. Że w związku z tym wspólna misja Unii będzie mało ambitna. Wolę jednak mieć pewność do czegoś, co ma mniejszą

wartość, niż mieć mgliste nadzieje na rzeczy, z których koniec końców, nie będę mógł skorzystać. W sprawach bezpieczeństwa realizm jest szczególnie ważny.

W NATO jest strategia i mamy wspólne plany ewentualnościowe. Mamy coś konkretnego, co możemy uwzględniać w swoich planach bezpieczeństwa i obrony swojego kraju. W Unii oczywiście nie będziemy mieć takich planów, ze względu na inną misję i strukturę organizacji. Dlatego potrzebujemy elementów konkretnych porozumień, przynajmniej na poziomie zrębów strategicznego myślenia. Jako Polska jesteśmy bardzo zainteresowani, aby pobudzić w Unii rozmowę na ten temat. Z pewnością takie strategiczne fundamenty Unii nie dla wszystkich są niezbędne, ale wielu państwom są niewątpliwie bardzo potrzebne.

Obecne wydarzenia, a także perspektywa szczytu Unii Europejskiej poświęconego wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, jaki ma się odbyć w czerwcu 2015 r., stwarza szansę do takich dyskusji. Zachęcamy i namawiamy naszych partnerów z UE, abyśmy spróbowali doprowadzić do tego, by raport dotyczący bezpieczeństwa, jaki ma być przygotowany przez Wysokiego Przedstawiciela na ten szczyt, dał podstawy do przygotowania nowej koncepcji strategicznej. Być może rola twórczego myślenia o bezpieczeństwie Unii Europejskiej jest dziś większa, niż kiedykolwiek.

* * *

Postulaty dotyczące upodmiotowienia Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, a także powrotu NATO do swojej rdzennej roli, jaką jest obrona kolektywna, były przez Polskę formułowane już przed kryzysem ukraińskim. O wyzwaniach wobec europejskiej polityki bezpieczeństwa Prezydent Bronisław Komorowski mówił na konferencji bezpieczeństwa w Monachium na początku 2012 r. Podobnie nasz pogląd na przyszłą rolę NATO formułowany był równoległe z dyskusją o zakończeniu operacji wojskowej w Afganistanie. Kryzys bezpieczeństwa w Europie spowodowany przez konflikt rosyjsko-ukraiński, którego szczególnie dramatycznym przejawem stało się zestrzelenie samolotu pasażerskiego z obywatelami wielu krajów świata, potwierdził zasadność naszych wcześniejszych postulatów. Dostarczył nowych argumentów na rzecz zabiegania o decyzje kluczowe dla naszego bezpieczeństwa.

Mimo że nadal istnieją różnice pomiędzy poszczególnymi członkami Unii i NATO, trzeba także przyznać, że w ostatnim czasie udało się znacznie zbliżyć wewnętrzne stanowiska. Oczekiwania Polski oraz pozostałych państw regionu stają się co raz bardziej zrozumiałe dla państw Europy Zachodniej. Wciąż jednak potrzebujemy dalszych dyskusji i wypracowywania kompromisów. Nadzieją na to jest niewątpliwa otwartość i gotowość do dialogu wszystkich naszych sojuszników. Na szczyt NATO w Newport idziemy więc z szansami na wzmocnienie

bezpieczeństwa. Z takimi samymi szansami chcielibyśmy iść także na przyszłoroczny szczyt Unii Europejskiej poświęcony wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony.

18

4 września 2014 r.¹²⁵ Polska i Ukraina – sąsiedzi i partnerzy w obronności

Szanowni Państwo,

Z wielką uwagą i zainteresowaniem obserwuję procesy restrukturyzacyjne i konsolidacyjne zachodzące w polskim przemyśle obronnym na przestrzeni ostatnich lat. Szczególnie w warunkach przynależności naszego państwa do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej. W realiach dzisiejszego, bezprecedensowego postępu technicznego i technologicznego oraz wyzwań w obszarze światowego bezpieczeństwa – te przemiany są obiektywną koniecznością. Ich celem powinna być z jednej strony odpowiedź na potrzeby i oczekiwania sił zbrojnych, z drugiej – kreatywne i w miarę możliwości wyprzedzające wpisywanie się w światowe trendy i przewidywania dotyczące wymagań przyszłego pola walki.

Polski przemysł obronny stanowi bezpośrednio zaplecze techniczne wojska i istotną składową potencjału obronnego państwa. Uwarunkowania bezpieczeństwa Polski oraz doświadczenia minionych i współczesnych konfliktów z użyciem sił zbrojnych wskazują, że zasadnicze uzbrojenie i sprzęt wojskowy powinny w głównej mierze pochodzić z krajowej produkcji. Bez spełnienia tego warunku trudno wyobrazić sobie bezpieczeństwo dostaw sprzętu i uzbrojenia dla sił zbrojnych w sytuacji zagrożenia, konfliktu lub wojny.

W modernizowaniu Sił Zbrojnych RP ważną rolę musi zatem odgrywać przedsiębiorstwa i firmy rodzimego przemysłu obronnego. Bez ich udziału nie jest możliwe wykonanie zadań w zakresie obronności przez Siły Zbrojne, gdyż to one zapewniają bezpieczeństwo dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego na wypadek zagrożenia i wojny. Rola tych podmiotów została określona m.in. w Białej

¹²⁵ Słowo wstępne do polsko-ukraińskiego wydawnictwa przygotowanego wspólnie przez redakcję „RAPORT Wojsko Technika Obronność” oraz ukraiński magazyn „Defense Express”, opublikowano 04.09.2014.

Księżde Bezpieczeństwa Narodowego. Obowiązkiem elit rządzących w Polsce jest wspieranie, rozwój i promocja produktów i usług tego działu przemysłu.

Znaczna część rodzimych firm i przedsiębiorstw już dzisiaj jest w stanie z powodzeniem sprostać oczekiwaniom wojska, jak również wyzwaniom wynikającym z przystąpienia Polski do otwartego europejskiego rynku uzbrojenia oraz rosnącej konkurencji w Europie i na świecie. Polski przemysł obronny, wspierany najbardziej zaawansowanymi zagranicznymi rozwiązaniami technologicznymi, powinien odgrywać kluczową rolę w procesie modernizacji Sił Zbrojnych RP. Ufam, że powstała w ostatnim czasie Polska Grupa Zbrojeniowa wzmocni pozycję naszego kraju w warunkach konkurencyjności na arenie międzynarodowej.

Konsolidacji polskiego przemysłu obronnego towarzyszyć musi ponadto koncentracja jego zaplecza badawczo-rozwojowego, a także zwiększenie zdolności naukowo-badawczych i wdrożeniowych. Mamy obowiązek wykorzystać potencjał tkwiący w rodzimych przedsiębiorstwach sektora zbrojeniowego oraz uczelniach i jednostkach badawczo-rozwojowych.

Głęboko wierzę, że właściwe rozumienie spraw bezpieczeństwa państwa przez wszystkie siły polityczne stworzy szansę rozwoju zarówno dla polskiego przemysłu obronnego, jak i zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP.

Pragnę w tym miejscu podkreślić, że niezmiernie istotnym wydaje się wypracowanie modelu, którego efektem końcowym będzie zdecydowana poprawa istniejącego, jak pokazuje doświadczenie, styku między nauką i pracami badawczo-rozwojowymi, a przemysłem obronnym. Powinno to służyć optymalizacji wykorzystania perspektywnie możliwie dużych nakładów na modernizację techniczną armii, z pożytkiem nie tylko dla Sił Zbrojnych, ale całego kraju i systemu bezpieczeństwa narodowego.

Międzynarodowy Salon Przemysłu Obronnego jest doskonałym miejscem promocji najnowszych technologii branży zbrojeniowej, w tym również tych będących efektem wieloletnich prac polskich inżynierów. To również platforma do nawiązywania kontaktów biznesowych pomiędzy polskimi i zagranicznymi firmami. Duża liczba zagranicznych delegacji potwierdza rangę MSPO w świecie.

Pragnę pogratulować organizatorom tej cennej, mającej już swoją wieloletnią tradycję inicjatywy tak potrzebnej imprezy wystawienniczej, która dobrze promuje polską gospodarkę. Wystawcom i uczestnikom targów życzę ciekawych obserwacji, nowych doświadczeń i wypracowania satysfakcjonujących kontraktów.

19 Październik–grudzień 2014 r.¹²⁶ O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Konflikt rosyjsko-ukraiński stał się wielkim sprawdzianem dla systemu bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim. Radykalna zmiana sytuacji w Europie dobitnie unaoczniała dezaktualizację Europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r. W świetle zmienionych warunków międzynarodowych ponownego określenia wymaga misja UE w dziedzinie bezpieczeństwa, a szczególnie kierunki działań (strategia operacyjna) oraz zakres odpowiednich przygotowań (strategia preparacyjna), aby móc tę misję skutecznie realizować. W rezultacie narasta wśród państw członkowskich przekonanie o potrzebie refleksji strategicznej na temat roli UE w świecie z myślą o wzmocnieniu podmiotowości Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, a w konsekwencji jej siły i wiarygodności w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym.

W grudniu 2013 r. Rada Europejska, po raz pierwszy od wejścia w życie traktatu lizbońskiego, zajęła się problematyką bezpieczeństwa i obrony UE. Wprowadzenie tego tematu do programu spotkania głów państw i szefów rządów wynikało ze świadomości impasu, w jakim znalazła się Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) w ostatnich latach. Oczekiwano, że spotkanie to nada nowy impuls dalszemu rozwojowi tej sfery działania Unii. W trakcie przygotowań do szczytu, ambitna wola zdynamizowania strategicznego UE słabła w obliczu dążenia przez największe państwa unijne do załatwienia kilku istotnych dla nich spraw (m.in. konsolidacji przemysłów obronnych). W efekcie szczyt Rady Europejskiej zakończył się umiarkowanymi rezultatami w zakresie wzmocnienia fundamentów strategicznych UE.

W konkluzjach szczytu w jednym z punktów zapisano: „Rada Europejska zwraca się do wysokiego przedstawiciela (Unii do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa), aby w ścisłej współpracy z Komisją ocenił wpływ zmian w środowisku globalnym oraz aby, po konsultacjach z państwami członkowskimi, przedstawił Radzie w 2015 r. raport dotyczący wyzwań i możliwości stojących przed Unią”¹²⁷. Ta kompromisowa formuła stworzyła perspektywę uruchomienia refleksji strategicznej na forum UE, która przy wspólnym wysiłku i woli państw członkowskich mogłaby zaowocować opracowaniem nowego fundamentu strategicznego. Nowa

¹²⁶ Współautor R. Formuszewicz, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr IV – 2014/32, s. 17.

¹²⁷ Konkluzje przyjęte przez Radę Europejską 19–20 grudnia 2013 r., EUCO 217/13, pkt 9 in fine.

strategia zastąpiłaby przyjętą w 2003 r. Europejską strategię bezpieczeństwa (ESB) z uzupełniającym raportem implementacyjnym z 2008 r.¹²⁸.

Gdy uzgadniano tę powściągliwie sformułowaną konkluzję, w Kijowie zdawał się wygasać protest zwolenników zbliżenia Ukrainy z UE. Niewielu wówczas przewidywało tak silne ujawnienie się agresywnej postawy Rosji, która w reakcji na rewolucję ukraińską posunie się do aneksji Krymu, i rozpoczęcie podprogowej (poniżej progu otwartej wojny) agresji na wschodzie Ukrainy. Nie oczekiwano, że nastąpi trwała i fundamentalna zmiana warunków bezpieczeństwa w Europie. W obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego nawet najwięksi zwolennicy trwania UE przy zapisach uzgodnionej ponad dekadę wcześniej strategii musieli przyznać, że nie jest ona już adekwatnym punktem odniesienia w sferze politycznej i planistycznej, a jedynie świadectwem minionego czasu, gdy Unia Europejska mogła cieszyć się bezprecedensowym dobrobytem i bezpieczeństwem, jak głosiło pierwsze zdanie ESB. Dramatyczna zmiana sytuacji bezpieczeństwa na wschodzie Europy nie wyczerpuje argumentów przemawiających za potrzebą zmiany podstaw strategicznych UE, co będzie tematem pierwszej części niniejszego artykułu. W drugiej części scharakteryzowana zostanie dotychczasowa debata ze szczególnym uwzględnieniem zastrzeżeń zgłaszanych przez sceptyków. Następnie zarysowana zostanie ścieżka dojścia do nowego fundamentu strategicznego wraz z propozycją ustrukturyzowania raportu wysokiej przedstawiciel w 2015 r. zgodnie z modelem cyklu strategicznego. Na zakończenie przedstawione zostanie stanowisko Polski w sprawie przyszłości WPBiO.

Tu zaszła zmiana

Europa skonfrontowana jest dziś z wyzwaniem w dawno niewystępującej skali. Narastający kryzys europejskiego bezpieczeństwa objawia się jednocześnie w wielu wymiarach: zewnętrznym i wewnętrznym, militarnym i pozamilitarnym oraz globalnym i regionalnym. Stan obecny różni się diametralnie od realiów świata i Europy w 2003 r., gdy przyjmowano Europejską strategię bezpieczeństwa.

Akcesja państw z Europy Środkowej i Wschodniej do UE, której dziesiątą rocznicę obchodzimy w tym roku, postrzegana była powszechnie jako ostateczne przewyciężenie skutków II wojny światowej i późniejszej konfrontacji dwóch bloków¹²⁹, otwierając przed Europą nowe perspektywy rozwoju. Równoległe z rozsze-

¹²⁸ Bezpieczna Europa w lepszym świecie, Europejska Strategia Bezpieczeństwa przyjęta przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r.; Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie, sprawozdanie na temat wdrażania ESB poparte przez Radę Europejską 11–12 grudnia 2008 r.

¹²⁹ W uzasadnieniu pokojowej nagrody Nobla w 2012 r. Komitet Noblowski stwierdził: „The fall of the Berlin Wall made EU membership possible for several Central and Eastern European countries, thereby opening a new era in European history. The division between East and West has to a large extent been brought to an end; democracy has been strengthened;

rzeniem Unia Europejska szykowała się do głębokiej reformy wewnętrznej, zakończonej ostatecznie przyjęciem traktatu lizbońskiego. Inicjując Europejską politykę sąsiedztwa, Europejczycy sygnalizowali zdolność do podjęcia dalekowzrocznych starań o stabilizację otoczenia Unii na wschodzie i południu oraz występowania w aktywnej, wyprzedzającej roli w dziedzinie bezpieczeństwa. Świadectwem zmienionych uwarunkowań polityki zagranicznej i bezpieczeństwa było zaangażowanie Unii w czasie pomarańczowej rewolucji na Ukrainie. Podstawy strategiczne do działania pozostały jednak bez zmian, a ESB odzwierciedlała priorytety i oceny jedynie ówczesnych piętnastu członków Unii Europejskiej. Do aktualizacji strategii nie udało się doprowadzić prezydencji francuskiej w UE w 2008 r. Z uwagi na różnice interesów opracowano jedynie raport implementacyjny.

Obowiązująca ESB nie uwzględniała również nowych możliwości politycznych i innowacji organizacyjnych w sferze stosunków zewnętrznych, w jakie wyposażył Unię Europejską traktat lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Jego postanowienia odzwierciedlały ambicje pełnienia przez UE roli gracza globalnego. W zakresie WPBiO stworzone zostały możliwości pogłębienia współpracy (m.in. klauzula solidarności czy postanowienia o stałej współpracy strukturalnej). W zderzeniu z szybko następującymi zmianami zewnętrznymi i wewnętrznymi ujawniły się jednak ze zdwojoną siłą ograniczenia we wzmacnianiu podmiotowości UE w dziedzinie bezpieczeństwa.

W pierwszej kolejności naruszone zostały podstawy wspólnotowego bezpieczeństwa ekonomicznego. Sekwencja kryzysów bankowego, finansowego i gospodarczego skupiła uwagę rządów narodowych oraz instytucji europejskich na kwestiach gospodarczych. W centrum zawirowań znalazły się państwa należące do strefy euro, a kwestia ustabilizowania wspólnej waluty urosła do rangi najważniejszego, wręcz egzystencjalnego problemu Unii Europejskiej. Trudności gospodarcze zachwiały w niektórych państwach podstawami ładu społecznego, sprzyjając wzrostowi poparcia dla ugrupowań radykalnych i populistycznych. Polityka konsolidacji finansów publicznych istotnie ograniczyła możliwości i wolę władz narodowych do wzmacniania własnego potencjału w dziedzinie bezpieczeństwa. Najbardziej dobitnym przykładem tego trendu był datowany od 2008 r. znaczący spadek nakładów na obronność, który w dłuższej perspektywie może doprowadzić do trwałego ograniczenia potencjału wojskowego państw członkowskich, osłabiając także zdolności do wypełniania zobowiązań sojuszniczych w ramach NATO.

Zarządzanie kryzysowe w strefie euro wymusiło szybkie, jak na standardy Unii, działania zaradcze w ramach koordynacji gospodarczej, ale przyczyniło się zarazem

many ethnically-based national conflicts have been settled”, The Nobel Peace Prize 2012 to the European Union (EU) – Press Release, Nobelprize.org, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/press.html (dostęp: 2 grudnia 2014).

do wyhamowania procesu integracyjnego w innych dziedzinach. Wyraźnie zaznaczyło się to w sferze działań zewnętrznych, gdzie mimo innowacji wprowadzonych traktatem lizbońskim z trudem osiągnięta była zgodność, a przede wszystkim gotowość do wspólnego działania. Trudności z wypracowaniem wspólnego stanowiska ujawniły się w pełni podczas tzw. arabskiej wiosny w 2011 r., kiedy fala niepokoїв społecznych, nabierających w niektórych państwach Bliskiego Wschodu charakteru rewolucyjnego, pogłębiła niestabilność południowego sąsiedztwa Europy. Jednocześnie lista wyzwań, którym Unia musi stawić czoła, także w wymiarze strategicznym, systematycznie się wydłuża. Obecnie zaliczyć do niej można: wojnę domową w Syrii, wraz z jej szerszym kontekstem politycznym; postępującą destabilizację w Afryce; erupcję terroryzmu na flance południowej wraz z jego nowym organizacyjnym wcieleniem w postaci „Państwa Islamskiego” oraz stymulowaną tymi kryzysami niekontrolowaną migrację, skutkującą narastającą presją na państwa członkowskie w rejonie Morza Śródziemnego. Mimo szerokiego zakresu instrumentów i wzmocnienia instytucjonalnego w wyniku powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, stanowiska Unii miały przeważnie charakter reaktywny. Niesatysfakcjonująca praktyka operacji unijnych, przede wszystkim trudności przy uruchomieniu misji (przykłady Mali czy Republiki Środkowoafrykańskiej), to dobitny skutek braku uzgodnionego między państwami członkowskimi fundamentu strategicznego.

Najważniejszym wyzwaniem dla Europy w sferze bezpieczeństwa od czasu zakończenia zimnej wojny okazał się jednak rozwój sytuacji na wschodniej flance UE, będący rezultatem zderzenia się dwóch konfliktogennych procesów: rewolucji ukraińskiej oraz rosyjskiej agresji. Konflikt rosyjsko-ukraiński de facto oznacza zakończenie ery pozimnowojennej w stosunkach międzynarodowych – ery, którą cechowała oferta Zachodu wobec Rosji na rzecz współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa.

W tym kontekście należy wskazać, że w wymiarze polityczno-militarnym NATO i USA zareagowały adekwatnie, m.in. przez wzmocnienie misji „Air Policing” w państwach bałtyckich czy uruchomienie ciągłej rotacyjnej obecności sił amerykańskich i innych państw sojuszniczych w państwach leżących na wschodniej flance Sojuszu. Pozytywnie ocenić należy także decyzje szczytu Sojuszu w walijskim Newport 4–5 września 2014 r., wzmacniające siłę odstraszenia sojuszu.

Zdecydowanie gorzej w tej sytuacji zdaje egzamin Unia Europejska – nie po raz pierwszy. Już podczas wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. Unia nie potrafiła wyegzekwować wynegocjowanego z Rosją porozumienia, a przy kryzysie gazowym w 2009 r. wystąpiły trudności z adekwatną reakcją i wsparciem dla dotkniętych nim państw członkowskich. W obliczu obecnego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego Unia nie potrafi działać strategicznie, nie wykazuje inicjatywy i nie podejmuje niezbędnych kroków wyprzedzających. W rezultacie możliwe scenariusze wydarzeń zależą w większym stopniu nie od Europejczyków, tylko od Rosji. Realizacji planów rosyjskich można zapobiec wyłącznie przez odstraszącą postawę Zachodu, w tym siłę powstrzymy-

wania przez Europę, szczególnie przy użyciu środków ekonomicznych, którą Rosja musiałaby włączyć do swoich kalkulacji strategicznych. Unia dysponuje ogromnym potencjałem odstraszenia gospodarczego, możliwym do realizowania m.in. za pomocą sankcji, jego pełne wykorzystanie utrudniają jednak rozbieżności interesów między państwami członkowskimi. Na rozbieżnościach tych korzysta Rosja, która ponadto przy użyciu elementów walki informacyjnej stara się rozbić jednolity głos państw UE.

Tymczasem, jako wspomniano wcześniej, zmiana warunków w europejskim środowisku bezpieczeństwa ma charakter trwały, co powinno znaleźć należyte odzwierciedlenie w strategicznych podstawach działań UE. Nie tylko jednak konflikt rosyjsko-ukraiński wymusza stworzenie nowych fundamentów strategicznych dla Europy, istnieją bowiem nowe formy zagrożeń (asymetryczne, hybrydowe, poniżej progu regularnej wojny). Nasiliła się codzienna bieżąca presja polityczno-militarna i pozamilitarna (manewry, zbrojenia, ataki cybernetyczne, szantaż energetyczny, walka informacyjna).

W wymiarze globalnym dokonuje się asymetryzacja bezpieczeństwa, np. bezpieczeństwa nuklearnego. Zagrożenia dla pokoju światowego i regionalnego stanowią państwa upadające, upadłe i zbrojeckie. Postępuje rozpowszechnianie zaawansowanych technologii wojskowych oraz zagrożenie proliferacją broni masowego rażenia. Zagrożenie aktami terroryzmu nabrało charakteru powszechnego. Dynamiczny rozwój technologii informacyjnych przyniósł nowy rodzaj zagrożeń w nieznaną dotąd skalę i problem bezpieczeństwa cyberprzestrzeni.

Wobec zróżnicowanego charakteru wyzwań i zagrożeń większego znaczenia nabiera sprawne wykorzystanie w pełnym zakresie mechanizmów i działań zewnętrznych UE (środków zapobiegania konfliktom i stabilizacji pokryzysowej, współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej, instrumentów WPBiO). UE mogłaby odgrywać jeszcze bardziej znaczącą rolę, szczególnie w pozamilitarnym obszarze bezpieczeństwa (gospodarczym, finansowym, energetycznym i społecznym). Dlatego państwa członkowskie, przygotowując się do sprostania wyzwaniom współczesności, potrzebują aktualnego, konkretnego określenia roli UE jako podmiotu strategicznego (misji), koncepcji działań (strategii operacyjnej) i zakresu przygotowań (strategii preparacyjnej) w nowym środowisku bezpieczeństwa. Takie określenie mogłaby przynieść nowa strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Stan debaty Postulat rewizji ESB zgłaszany był od dłuższego czasu w debacie eksperckiej¹³⁰ lub wypowiedziach politycznych¹³¹. Także Parlament Europejski

¹³⁰ Np. S. Koziej, *Między piekłem a rajem: Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006; S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 20, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 19–40.

¹³¹ Zob. w szczególności wystąpienie Prezydenta RP w Monachium, 4 lutego 2012 r., <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta/wystapienia/art,136,wystapienie-prezydenta-rpw-monachium.html> (dostęp: 2 grudnia 2014).

opowiadał się za opracowaniem białej księgi bezpieczeństwa europejskiego¹³². Bez entuzjazmu podchodzili do tej kwestii przedstawiciele państw członkowskich, a także instytucje UE, w konsekwencji nie uwzględniano tej kwestii w programie wspólnych działań, choć wszyscy coraz silniej uznawali fakt dezaktualizacji dokumentu z 2003 r.

Decyzja o włączeniu WPBiO do agendy posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2013 r. stworzyła przesłanki dla położenia fundamentu strategicznego, ale ta szansa nie w pełni została wykorzystana. Podczas trwających rok przygotowań debatę ustrukturyzowano w sposób zawężający jej zakres, choć sprawozdanie wysokiego przedstawiciela Unii ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa można było odczytać jako zaczyn głębszej refleksji¹³³. Państwom członkowskim zabrakło woli dyskusji o potrzebie strategii na najwyższym szczeblu. Co więcej, na spotkaniu grudniowym nie tylko nie uruchomiono prac nad nowym dokumentem strategicznym, ale także nie podjęto innych kluczowych kwestii dotyczących pogrążonej w impasie WPBiO, jak przykładowo niewykorzystany potencjał traktatu lizbońskiego w tej dziedzinie¹³⁴. Większość państw pozostała sceptyczna, idee te nie znalazły też zdecydowanego promotora w ówczesnej wysokiej przedstawiciel Catherine Ashton. Owocowało to zachowawczym ujęciem konkluzji zlecających – w kontekście postulowanej rewizji ESB, lecz bez wyraźnego do niej odwołania – wysokiemu przedstawicielowi przygotowanie w 2015 r. raportu na temat zmian w środowisku globalnym oraz określenia wyzwań i możliwości stojących przed Unią.

Ta kompromisowa formuła stworzyła jednak perspektywę uruchomienia prac nad fundamentami strategicznymi UE. Szanse na jej skuteczne przeprowadzenie zwiększyły się w wyniku nominacji Federici Mogherini na funkcję wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa. Nowa szefowa dyplomacji unijnej zainicjowała w kontekście wdrażania konkluzji Rady Europejskiej z grudnia 2013 r. debatę, także – zgodnie z zapowiedzią podczas przesłuchania w Parlamencie Europejskim – w ramach wizyt w państwach członkowskich. Konsultacje te zapoczątkowała przyjazdem do Polski 6 listopada 2014 r. Doceniając wagę wspólnej strategicznej refleksji na temat polityki zagranicznej UE, F. Mogherini nie przedstawiła jak dotąd rozstrzygającej propozycji odnośnie do charakteru dokumentu, który miałby sta-

¹³² Zob. przykładowo sprawozdanie z 31 października 2013 r. w sprawie wdrażania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (na podstawie sprawozdania rocznego Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), PE 516.824v02-00A7-0360/2013 (14605/1/2012 – C7-0000/2013 – 2013/2105(INI)), pkt. 11–12.

¹³³ Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf (dostęp: 1 grudnia 2014).

¹³⁴ Szerzej o debacie i przygotowaniach do szczytu: M. Terlikowski, M. Madej, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – Przełom, którego (zgodnie z planem) nie było*, „Rocznik Strategiczny” 2013/14, s. 85–103.

nowić rezultat końcowy i pozostawiła otwartą kwestię, czy debata doprowadzić ma do opracowania białej księgi bezpieczeństwa europejskiego, czy też do nowelizacji Europejskiej strategii bezpieczeństwa. Wyraźne opowiedzenie się wysokiej przedstawiciel za ambitnym podejściem do przygotowania raportu w 2015 r. uwzględniające możliwość dookreślenia strategicznego Unii Europejskiej może dla wielu państw członkowskich stać się kluczowym argumentem za poparciem rewizji ESB.

Dramatyczne zmiany w środowisku bezpieczeństwa Unii wpłynęły na dalszą ewolucję stosunku państw członkowskich do nowelizacji Europejskiej strategii bezpieczeństwa, choć w wielu wypadkach wciąż nie oznacza to pełnego poparcia. Podnoszone przez sceptyków argumenty podczas konsultacji dwu- i wielostronnych oficjalnych i nieformalnych oraz w debacie eksperckiej można ująć w trzech zbiorczych kategoriach zastrzeżeń. Można je hasłowo określić jako płonność, powierzchowność i przedwczesność.

Argument o płonności nowej strategii głosi, że wysiłek włożony w opracowanie dokumentu nie spełni wiązanych z nim oczekiwań. Uważa się, że zbyt duże są różnice interesów między państwami członkowskimi, by kompromisowa wersja tworzyła podstawę adekwatnej odpowiedzi UE na współczesne wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa. Wyrażane są obawy, że osiągnięty „najmniejszy wspólny mianownik” okaże się zdecydowanie poniżej poziomu uzgodnień z 2003 i 2008 r. Dla państw oczekujących strategicznego dookreślenia Unii ze względu na zamiar uwzględnienia jej we własnej strategii bezpieczeństwa, wyniki procesu mogłyby skutkować rozczarowaniem co do wąskiego zakresu misji UE. Z kolei w ocenie państw, dla których priorytetem jest konsolidacja europejskiego przemysłu zbrojeniowego, przygotowanie strategii nie jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonych celów. W odniesieniu do Wielkiej Brytanii, zasadniczo krytycznie nastawionej do WPBiO, prace nad strategią wyznaczałaby kolejny front batalii między zwolennikami członkostwa i wystąpienia z Unii. Mało prawdopodobne zdaniem sceptyków jest też, by dokument usatysfakcjonował partnerów zewnętrznych UE, przekładając się na wymierne usprawnienie współpracy.

Zarzut powierzchowności zależy od przyjętej interpretacji harmonogramu dalszych działań. Raport wysokiej przedstawiciel zgodnie z zaleceniem Rady Unii Europejskiej powinien zostać przedłożony do kwietnia 2015 r.¹³⁵, co narzuca stosunkowo szybkie tempo opracowania dokumentu. Czasochłonność analizy w ramach cyklu strategicznego przywoływana jest jako argument, iż nowy dokument zostanie sformułowany bardzo ogólnie, bez przeprowadzenia rzeczywistej europejskiej debaty strategicznej. Rośnie tym samym ryzyko, że nie dojdzie do wyeliminowania

¹³⁵ Council conclusions on Common Security and Defence Policy, 18 listopada 2014, pkt 13, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145824.pdf (dostęp: 1 grudnia 2014).

słabości obowiązującej strategii¹³⁶. Jako właściwa opcja wskazywane jest zatem skupienie się na bieżących priorytetach w sferze działań zewnętrznych, bez potrzeby zmiany fundamentów strategicznych.

U podstaw opinii o przedwczesności przystąpienia do opracowania nowej strategii leży przekonanie, że jakości dokumentów strategicznych nie służy sporządzanie ich w ostrej fazie kryzysu. Tymczasem Unia Europejska jest obecnie konfrontowana z kompleksem kryzysów w różnych wymiarach, stąd rekomendacja, by nie spieszyć się z podjęciem prac nad nową strategią.

Podstawową słabością przytoczonych powyżej argumentów sceptyków co do uruchomienia nowelizacji ESB wydaje się założenie, że zwłaszcza w odniesieniu do Rosji możliwy będzie jednak prędzej czy później powrót do business as usual, stąd zapewne niechętny stosunek do sformułowania nowych fundamentów strategicznych. Jednak zmiana wywołana zwrotem strategicznym Rosji ma charakter trwały i mierzenie się przez UE z tym wyzwaniem wymaga uznania wszystkich jego implikacji. Czas na uruchomienie refleksji strategicznej jest optymalny ze względu na początek nowego cyklu instytucjonalnego w UE: podjęcie pracy przez nową Komisję Europejską (1 listopada 2014 r.), a wraz z nią przez nową wysoką przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa, Federicę Mogherini, a także przez nowego stałego przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska (od 1 grudnia 2014 r.). Okrzepła też już utworzona w 2010 r. Europejska Służba Działań Zewnętrznych, zyskując pierwsze doświadczenia w opracowaniu dokumentów strategicznych przy przygotowaniu strategii sektorowych i regionalnych. Może zatem zmierzyć się z kluczowym zadaniem opracowania nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Planowane są też przeglądy dwóch kluczowych dziedzin polityki unijnej. Zarówno wysoka przedstawiciel, jak i trio prezydencji w Radzie UE zapowiadają rewizję stosunków z Rosją¹³⁷. Rozpoczęły się także przygotowania do przeglądu Europejskiej polityki sąsiedztwa¹³⁸. Przed Unią postawione zostały zatem zadania, które zbieżne są z procesem przygotowania nowej strategii. Argumenty sceptyków ignorują ujemne konsekwencje braku jasności odnośnie do podmiotowości UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Utrudnia to uwzględnianie komponentu unijnego w działaniach planowanych w ramach narodowych koncepcji bezpieczeństwa. Przede wszystkim jednak niepewność co do zdolności UE do adekwatnej odpowiedzi zachęca innych aktorów do testowania unijnej jedności.

¹³⁶ Ocena zawartości ESB zob. S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii...*, *op.cit.*, s. 31. 26

¹³⁷ Zob. 18-miesięczny program Rady, przygotowany przez przyszłe prezydencje: włoską, lotewską i luksemburską, jak również wysoką przedstawiciel, przewodniczącą Rady do Spraw Zagranicznych, Bruksela, 16 czerwca 2014 r., 10948/14, s. 29. Przesłuchanie F. Mogherini w Parlamencie Europejskim 8 października 2014 r.

¹³⁸ Mission Letter to Johannes Hahn, s. 4, http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/hahn_en.pdf (dostęp: 1 grudnia 2014).

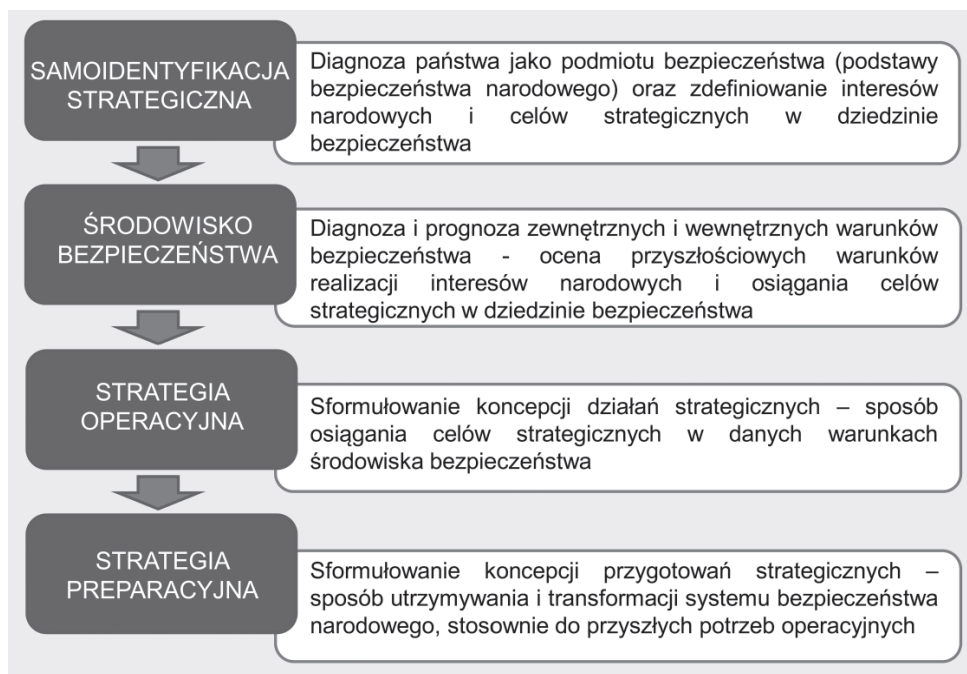
Reakcja UE na konflikt rosyjsko-ukraiński potwierdziła potrzebę sformułowania minimum strategicznego, które stanowiłoby zaaprobowaną przez wszystkich członków podstawę jej polityki bezpieczeństwa. Tylko w ten sposób Unia jako podmiot zbiorowy może podnieść swoją sprawność decyzyjną i zyskać zdolność szybszej reakcji na kryzysy. Główny ciężar wypracowania zrębów konsensusu przypadłby na etap działań przygotowawczych, prewencyjnych, a nie bezpośredniego zarządzania kryzysowego, realizowanego zazwyczaj pod presją chwili. Proces podejmowania decyzji zawsze będzie w Unii bardziej czasochłonny niż w państwach narodowych, ale uzgodnienie strategicznych podstaw przyniosłoby poprawę w tym zakresie.

Ku nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej

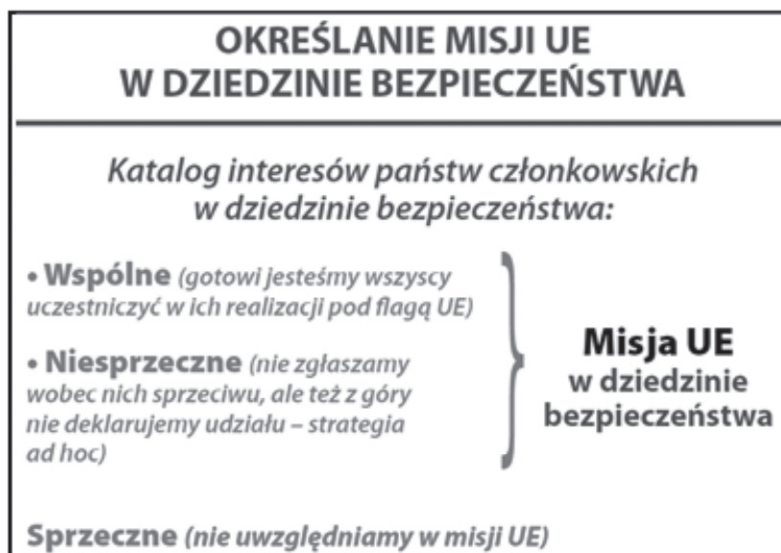
Zlecenie wysokiej przedstawiciel przygotowania raportu na temat zmian w środowisku globalnym oraz szans i wyzwań stojących przed Unią postrzegać należy jako uruchomienie refleksji strategicznej w UE. Mógłby on przybrać kształt strategicznego przeglądu bezpieczeństwa europejskiego. Przegląd taki w formule pogłębionej i kompleksowej debaty strategicznej stanowiłby pierwszy krok ku strategicznemu upodmiotowieniu Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Istotą takiego podejścia byłoby uwzględnienie w analizie nie tylko zagrożeń, ale także misji i celów Unii w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przedstawienie propozycji nowych działań i podjęcia odpowiednich przygotowań, by tym zagrożeniom skutecznie przeciwdziałać. Zwłaszcza ten ostatni punkt stanowiłby postęp w porównaniu z obowiązującą strategią, która aspekt preparacyjny pomijała. W efekcie praca nad raportem wysokiej przedstawiciel uwzględniałaby cztery elementy klasycznego cyklu strategicznego.

W efekcie prace nad raportem wysokiej przedstawiciel miałyby doprowadzić do przygotowania swego rodzaju mini białej księgi bezpieczeństwa europejskiego. W pierwszej kolejności raport ten określałby misję UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Powinna ona być syntezą tych interesów i celów strategicznych poszczególnych państw, 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 UE 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. Warto wskazać, że Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) „przećwiczyło” już analogiczny proces analizy interesów w formie warsztatów strategicznych z państwami Grupy Wyszehradzkiej i państwami bałtyckimi¹³⁹.

¹³⁹ W 2013 r. BBN przeprowadziło cykl warsztatów strategicznych na szczelbu doradców ds. bezpieczeństwa oraz sekretarzy rad bezpieczeństwa Grupy Wyszehradzkiej. Warsztaty strategiczne z państwami bałtyckimi odbyły się w Warszawie 18 lutego 2014 r.



Rysunek 1. Cykl strategiczny analiz i studiów w dziedzinie bezpieczeństwa
 Źródło: Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego, BBN, Warszawa 2013, s. 20.



Rysunek 2. Kategorie interesów państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa
 Źródło: opracowanie własne.

Drugi etap unijnego strategicznego przeglądu bezpieczeństwa określałby warunki realizacji misji UE. Analiza środowiska bezpieczeństwa powinna uwzględnić trzy wymiary: globalny, regionalny (Europa Wschodnia, Bliski Wschód, Afryka Północna), wewnętrzny (UE i jej państwa członkowskie). Pozwoliłby on zidentyfikować szanse, wyzwania, zagrożenia oraz ryzyka dla UE w dziedzinie bezpieczeństwa.

Trzeci etap przeglądu stanowiłoby opracowanie różnych opcji koncepcji wspólnych działań zmierzających do realizacji misji UE (strategia operacyjna). Dopełnieniem całości jako czwarty etap stanowiłaby strategia preparacyjna tj. propozycja różnych opcji koncepcji wspólnych przygotowań. Co ważne, analizy w tych etapach powinny dotyczyć zarówno militarnych, jak i pozamilitarnych (ochronnych, społecznych i gospodarczych) aspektów bezpieczeństwa.

Taką koncepcję ukierunkowania prac nad raportem wysokiej przedstawiciel Biuro Bezpieczeństwa Narodowego poddało pod dyskusję w ramach zorganizowanej po raz pierwszy z polskiej inicjatywy konferencji przedstawicieli wysokiego szczebla odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich UE, która odbyła się 20 listopada 2014 r. w Warszawie¹⁴⁰. Przebieg dyskusji w trakcie konferencji pozwala na umiarkowaną nadzieję, że zaproponowane podejście zostanie wykorzystane w pracach nad raportem wysokiej przedstawiciel.

Znaczenie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej dla Polski

W zatwierdzonej 5 listopada 2014 r. przez prezydenta RP Strategii bezpieczeństwa narodowego RP Unia Europejska uznana została za jeden z trzech kluczowych, obok NATO (i partnerstwa z USA), zewnętrznych filarów wspierających bezpieczeństwo Polski¹⁴¹. Warunkiem pełnego wykorzystania potencjału UE jest jednak ewolucja Unii w kierunku istotnego strategicznego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa.

Postulaty umocnienia podmiotowości UE w dziedzinie bezpieczeństwa zgłaszane były przez prezydenta RP od dłuższego czasu. Po raz pierwszy zdecydowanie o to zaapelował w trakcie konferencji bezpieczeństwa w Monachium w lutym 2012 r.¹⁴². Wzmocnienie WPBiO wymaga postępu procesów integracyjnych, intensyfikacji współdziałania z NATO, gotowości budowy zdolności obronnych oraz aktywnego zaangażowania operacyjnego UE w jej sąsiedztwie. Wymaga też przemyślenia roli i miejsca instrumentów pozamilitarnych UE w strategii bezpieczeństwa.

¹⁴⁰ Zob. komunikat prasowy, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6134,Rosna-szanse-na-europejski-przeglad-bezpieczenstwa-i-nowa-strategie.html> oraz konferencję prasową Szefa BBN po spotkaniu, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6137,Konferencja-szefa-BBN-po-spotkaniu-doradcowsd-bezpieczenstwa-narodowego-z-panst.html> (dostęp: 1 grudnia 2014).

¹⁴¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, BBN, Warszawa 2014, s. 9 i 14.

¹⁴² Wystąpienie Prezydenta RP w Monachium, 4 lutego 2012 r., zob. przypis 5.

Polski sposób myślenia o roli UE w dziedzinie bezpieczeństwa wyraził minister spraw zagranicznych Grzegorz Schetyna w swoim pierwszym sejmowym wystąpieniu po objęciu funkcji: „Rosnąca liczba wyzwań, wyłamujących się z tradycyjnych ram polityki bezpieczeństwa, każe nam na nowo spojrzeć na rolę Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Kryzysy w Libii, Syrii, Iraku, a przede wszystkim na Ukrainie powinny stać się okazją do dyskusji nad ambitną europejską strategią bezpieczeństwa. We własnym, dobrze pojętym interesie, w interesie państw członkowskich, w tym Polski¹⁴³.”

Oceniając z dłuższej perspektywy rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony należy uznać, że potrzebuje ona realnego strategicznego drogowskazu. Unia Europejska doświadczyła już gorzkich lekcji, że odwlekanie podjęcia wyzwania uzgodnienia fundamentalnych kwestii przynosi w dłuższej perspektywie poważne problemy. W tym kontekście planowany na czerwiec 2015 r. szczyt Rady Europejskiej (bazując na wnioskach zawartych w raporcie wysokiej przedstawiciel) powinien w jednej ze swych konkluzji postawić zadania opracowania nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

20 7 lutego 2015 r.¹⁴⁴ Zobowiązania traktujemy poważnie, komentarz

O szpicie mówi się dziś jedynie w kontekście tak zwanej wschodniej flanki. Tymczasem będzie ona odpowiedzialna za reagowanie na każdą sytuację stanowiącą zagrożenie dla państw NATO. Nasza deklaracja gotowości do objęcia roli państwa ramowego to również zapewnienie sojuszników, że nie bierzemy pod uwagę tylko naszych interesów, ale interesy całego Sojuszu – podkreśla gen. Stanisław Koziej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

Chcemy, aby szpica – czyli Siły Natychmiastowego Reagowania – osiągnęła swoją gotowość jak najszybciej. Wcześniejsze deklaracje mówiły o 2017 r. Z polskiej

¹⁴³ Informacja Rady Ministrów o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2014–2015, 6 listopada 2014 r., Sprawozdanie Stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 listopada 2014 r., s. 166 i n.

¹⁴⁴ Portal polska-zbrojna, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/15047?t=Zobowiązania-traktujemy-powaznie>, opublikowano 7.02.2015.

inicjatywy przesunięto termin jej uruchomienie na 2016 r., co w Brukseli potwierdził wicepremier Tomasz Siemoniak. Zależy nam aby to oraz inne ustalenia ze szczytu NATO w Newport zostały zrealizowane przed szczytem w Warszawie w 2016 r. Przeciąganie ich realizacji mogłoby grozić rozmyciem całej idei.

Sensem tworzenia tzw. szpicy jest możliwość szybkiego reagowania na zagrożenia. Ma ona działać wszędzie tam, gdzie zajdzie potrzeba natychmiastowej reakcji. Polska od samego początku powstania idei szpicy pokazywała, że traktuje bardzo poważnie swoje zobowiązania wobec NATO. Mówię tu na przykład o grupie integracyjnej, która powstanie prawdopodobnie jeszcze w tym roku w Bydgoszczy i będzie odpowiedzialna m.in. za wspieranie działania nowo tworzonych sił szybkiego reagowania. Już teraz wiadomo, że Dowództwo Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód będzie pełniło rolę dowództwa operacyjnego w obszarze krajów bałtyckich, gdyby zaszła taka potrzeba.

Ale to nie wszystko. W perspektywie kilku kolejnych lat Polska, w ramach rotacji, może zostać także państwem wiodącym szpicy. Oznacza to, że będziemy stanowili trzon jej dowództwa, będziemy odpowiedzialni za organizowanie oraz planowanie operacji bojowych.

Co warto podkreślić, o szpicy mówi się dziś jedynie w kontekście tak zwanej wschodniej flanki. Tymczasem będzie ona odpowiedzialna za reagowanie na każdą sytuację stanowiącą zagrożenie dla państw NATO. Nasza deklaracja gotowości do objęcia roli państwa ramowego to również zapewnienie sojuszników, że nie bierzemy pod uwagę tylko naszych interesów, ale interesy całego Sojuszu.

Na koniec chciałbym zaznaczyć ważną rzecz, jaką jest doktryna użycia szpicy. Mam na myśli zasadę, wedle której powinny to być przede wszystkim siły uprzedzającego rozwinięcia. Powinna ona znaleźć się na danym terenie już w momencie wystąpienia przesłanek zagrożenia, a nie dopiero po fakcie, gdy dojdzie do rzeczywistej agresji na terytorium NATO. Rolą szpicy powinno być nie tyle reagowanie w odpowiedzi, co powstrzymywanie oraz hamowanie eskalacji konfliktu.

Zakończenie

Zbiór publikacji szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z lat 2010–2015 odzwierciedla podstawowe wyzwania i problemy analityczne w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego w tym okresie. Wskazuje także główne kierunki podejścia do ich rozwiązywania reprezentatywne dla instytucji analityczno-koncepcyjnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego względu może być praktycznie przydatny dla studiowania problematyki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku.

Prezentowane w niniejszym tomie publikacje ukazują teoretyczne i systemowe fundamenty myślenia o bezpieczeństwie Polski w latach 2010–2015 w ośrodku prezydenckim, z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i międzynarodowych. Na podkreślenie zasługuje analiza współczesnych zagrożeń, w tym ocena jakościowo nowych zagrożeń asymetrycznych, zwracając uwagę na ich swoistą triadę proliferacyjną: terroryzm, broń masowego rażenia i technologie rakietowe oraz przeciw-rakietowe. Na uwagę zasługuje także teoretyczne uporządkowanie podstawowych kategorii bezpieczeństwa, które potem były wykorzystywane w praktycznych analizach i projektach, zwłaszcza w ramach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego i dokumentach opracowywanych na podstawie jego rezultatów.

W pracach teoretycznych dotyczących krajowych uwarunkowań tego okresu dużo miejsca poświęcone zostało analizie problemów będących przedmiotem pionierskiego w polskich warunkach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego oraz przewidywanym do ujęcia w nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego. Na pierwsze miejsce wysuwają się kwestie dotyczące zwrotu doktrynalnego i jego konsekwencji dla organizacji i przygotowania sił zbrojnych. Najwięcej uwagi poświęcono sprawom reformy systemu kierowania i dowodzenia, modernizacji technicznej (w tym zwłaszcza obrony przeciw-rakietowej) oraz nowym zagadnieniom cyberbezpieczeństwa. Ważną publikacją w tym kontekście jest także przeglądowa analiza i synteza kwestii bezpieczeństwa w całym okresie prezydentury Bronisława Komorowskiego.

W analizach, studiach i publikacjach dotyczących uwarunkowań międzynarodowych najwięcej miejsca zajmowały, co jest oczywiste, kwestie reorientacji strategicznej NATO z dotychczasowego zaangażowania w misje ekspedycyjne (na

przykładzie operacji w Afganistanie) na „powrót do korzeni”, czyli koncentracji sojuszu na zadaniach obrony własnego terytorium. Drugim bardzo ważnym obszarem zainteresowań studyjnych i naukowych lat 2010–2015 było doprowadzenie do upodmiotowienia strategicznego Unii Europejskiej poprzez propozycje nowelizacji strategii bezpieczeństwa. Definiowanie i prezentowanie analitycznie uzasadnianych argumentów na rzecz podjęcia tych dwóch wyzwań międzynarodowych – reorientacji strategicznej NATO oraz „ustrategicznienia” Unii Europejskiej – było niezmiernie istotne z punktu widzenia narodowych interesów bezpieczeństwa Polski. Ważnym aspektem tej problematyki była także propozycja budowy euroatlantyckiego „tandemu bezpieczeństwa” poprzez systemową współpracę tych dwóch organizacji.

Publikacje tego okresu warunkowane były także w istotnym stopniu najważniejszymi wydarzeniami w dziedzinie bezpieczeństwa w latach 2010–2015. W kalendarium tych wydarzeń wymienić należy przede wszystkim:

2010 rok

- 10.04 – katastrofa samolotu rządowego Rzeczypospolitej Polskiej pod Smoleńskiem: śmierć Prezydenta-Zwierzchnika Sił Zbrojnych, szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, wszystkich najważniejszych dowódców wojskowych, wiceministrów obrony narodowej i spraw zagranicznych. Objęcie obowiązków Prezydenta RP przez marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego
- 13.04 – powołanie Stanisława Kozieja na stanowisko szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego
- 7.05 – powołanie gen. Mieczysława Cieniucha na stanowisko szefa Sztabu Generalnego WP
- 20.05 – powołanie nowej Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Skład: przewodniczący – Bronisław Komorowski; członkowie – Bogdan Borusewicz, Donald Tusk, Waldemar Pawlak, Radosław Sikorski, Bogdan Klich, Jerzy Miller, Grzegorz Napieralski, Jarosław Kaczyński, Stanisław Koziej (sekretarz RBN)
- 6.08 – zaprzysiężenie Bronisława Komorowskiego jako Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
- 15.08 – przejęcie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego
- 1.09 – pierwsza wizyta zagraniczna Prezydenta Bronisława Komorowskiego w Kwaterze Głównej NATO
- 13.10 – pierwsze spotkanie wszystkich byłych szefów Biura Bezpieczeństwa Narodowego. W spotkaniu uczestniczyli: Henryk Goryszewski, Marek

Siwiec, Tadeusz Bałachowicz, Jerzy Bahr, Ryszard Łukasik, Andrzej Urbański, Roman Polko

- 18.11 – opublikowanie Raportu BBN: Zasady i procedury bezpieczeństwa przewozu powietrznego osób zajmujących ważne stanowiska państwowe
- 19–20.11 – szczyt NATO w Lizbonie
- 6–7.12 – wizyta Prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa i rozmowy z Prezydentem Bronisławem Komorowskim
- 8–9.12 – pierwsza wizyta Prezydenta Bronisława Komorowskiego w USA i rozmowy z Prezydentem Barakiem Obamą
- 20.12 – uruchomienie prac Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego

2011 rok

- 31.01 – obchody XX-lecia powstania Biura Bezpieczeństwa Narodowego
- 10.02 – podpisanie ustawy o ustanowieniu Dni Pamięci „Żołnierzy Wyklętych”
- 17.03 – wizyta Sekretarza Generalnego NATO Andersa Rasmussena w Polsce i spotkanie z Prezydentem Bronisławem Komorowskim
- 18.03 – odprawa kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych RP
- 11.04 – wizyta Prezydenta Bronisława Komorowskiego w Katyniu i Smoleńsku i spotkanie z Prezydentem Rosji Dmitrijem Miedwiediewem
- 2.05 – śmierć Bin Ladena
- 27–28.05 – wizyta Prezydenta Baraka Obamy w Polsce i spotkanie z Prezydentem Bronisławem Komorowskim
- 29.07 – publikacja Raportu Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego w sprawie katastrofy samolotu TU-154M pod Smoleńskiem
- 2.08 – powołanie Tomasza Siemoniaka na stanowisko Ministra Obrony Narodowej
- 30.08 – przyjęcie przez Sejm ustawy wprowadzającej problematykę cyberbezpieczeństwa do ustaw o stanach nadzwyczajnych
- 8.11 – ustanowienie przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego Głównych Kierunków Rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2013–2022

2012 rok

- 3.03 – katastrofa kolejowa pod Szczekocinami k. Zawiercia
- 8.03 – uruchomienie formuły stałych konsultacji sekretarzy rad bezpieczeństwa narodowego państw Trójkąta Weimarskiego
- 27.03 – Odprawa kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych RP
- 21–22.05 – szczyt NATO w Chicago

- 8.11 – przyjęcie przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego rezultatów Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego

2013 rok

- 13.03 – odprawa kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych RP
12.04 – podpisanie przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego ustawy o finansowaniu programu obrony przeciwrakietowej
15.04 – ogłoszenie przez szefa BBN „doktryny Komorowskiego”
24.05 – uroczysta promocja pierwszej Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP
6.06 – wizyta sekretarza Generalnego NATO Andersa Rasmussena i spotkanie z Prezydentem Bronisławem Komorowskim
22.07 – podpisanie przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego ustawy reformującej system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP
23.10 – wizyta Prezydenta Bronisława Komorowskiego w Komisji Nadzorczej Państw Neutralnych w Korei w Panmundżom
14.12 – mianowanie gen. Lecha Majewskiego Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych
19–20.12 – szczyt Rady Europejskiej na temat Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

2014 rok

- 22.02 – zwycięstwo Majdanu i obalenie Prezydenta W. Janukowycza na Ukrainie
1.03 – wystąpienie Polski o zwołanie Rady Północnoatlantyckiej w trybie art. 4. w sprawie Ukrainy
12.03 – 15 rocznica wstąpienia Polski do NATO
18.03 – formalna aneksja Krymu przez Rosję
26.03 – odprawa kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych RP
17–18.06 – pierwsza „Droniada” w Krakowie
17.07 – zestrzelenie pasażerskiego samolotu malezyjskich linii lotniczych nad Ukrainą
22.07 – spotkanie prezydentów Grupy Wyszehradzkiej, państw bałtyckich, Bułgarii i Rumunii przed szczytem NATO w sprawie wzmocnienia flanki wschodniej
4–5.09 – szczyt NATO w Newport
19.09 – podpisanie umowy o utworzeniu brygady polsko-ukraińsko-litewskiej
5.11 – zatwierdzenie przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

- 20.11 – pierwsze spotkanie szefów rad oraz doradców ds. bezpieczeństwa narodowego krajów UE w Warszawie
- 21.12 – otwarcie Centrum Weterana Działań poza Granicami Państwa

2015 rok

- 22.01 – ogłoszenie Doktryny Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej
- 11.03 – odprawa kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej
- 1.04 – podpisanie przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego ustawy o kierowaniu obroną państwa w czasie wojny
- 9.06 – mianowanie gen. Mirosława Różańskiego Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych RP
- 22.06 – wskazanie gen. Marka Tomaszycznego jako kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych RP w czasie wojny
- 16.07 – postanowienie Prezydenta RP o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej
- 23.07 – podpisanie przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego ustawy zwiększającej nakłady obronne do co najmniej 2% PKB
- 3.08 – zatwierdzenie przez Prezydenta Komorowskiego koncepcji ćwiczenia systemu obronnego KRAJ-15/16
- 4.08 – określenie przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego Głównych Kierunków Rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2017–2026
- 5.08 – ceremonia pożegnania Prezydenta Bronisława Komorowskiego z wojskiem

W sumie lata 2010–2015 były okresem intensywnych analiz i prac teoretycznych warunkowanych radykalnymi zmianami w środowisku bezpieczeństwa Polski. Rezultaty tych prac znajdowały swoje szerokie zastosowanie w praktyce działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz polityce bezpieczeństwa Prezydenta Bronisława Komorowskiego.

Wykaz pierwotnych miejsc publikacji

ROZDZIAŁ I – Teoria bezpieczeństwa

1. *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr II – 2011/18, s. 19–39.
2. *Triada globalnych zagrożeń asymetrycznych: konsekwencja proliferacji terroryzmu, broni nuklearnej i technologii raketowych*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr III – 2011/19, s. 21–49.
3. *NATO to gra interesów*, „Polska Zbrojna” nr 38 (764), opublikowano 18.09.2011.
4. *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr I – 2012/21, s. 19–30.
5. *Sojusz ponad ideami*, „Polska Zbrojna” nr 13/2012, s. 54–55, opublikowano 25.03.2012.
6. *Identyfikacja zagrożeń globalnych dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Przyszłość. Świat – Europa – Polska” nr 2, Warszawa 2012.
7. *Od ekspansji do konsolidacji: czy nadchodzi nowa era transformacji NATO?*, portal onet.pl, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/od-ekspansji-do-konsolidacji-czy-nadchodzi-nowa-era-transformacji-nato/9ddd>, opublikowano 14.06.2012.
8. *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr II 2012/22, s. 19–45.
9. *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa* (współautor: A. Brzozowski), „Bezpieczeństwo Narodowe” nr II – 2014/30, s. 41–30.
10. *15 lat w NATO* [artykuł wstępny], „Bezpieczeństwo Narodowe” nr I – 2014/29, s. 13–19.
11. *Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990–2014. Refleksja na ćwierćwiecze* (współautor: Adam Brzozowski), [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, R. Kupiecki (red.), Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2015.
12. *Nauki o bezpieczeństwie: potrzeby i oczekiwania praktyki bezpieczeństwa narodowego* (współautor: A. Brzozowski), [w:] *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, S. Sulowski (red.) Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2015.

ROZDZIAŁ II – Bezpieczeństwo narodowe

1. *Kryzys a transformacja sił zbrojnych*, [w:] *Pokonać kryzys – żyć bezpiecznie*, UP-H w Siedlcach, Siedlce 2010, s. 237–248.
2. *Strategia transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego*, „Przegląd Obrony Cywilnej”, kwiecień 2010.

3. *Cyberbezpieczeństwo w stanach nadzwyczajnych*, portal Onet.pl, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/cyberbezpieczenstwo-w-stanach-nadzwyczajnych/sssbl>, opublikowano 25.07.2011.
4. *Dowodzenie i szkolenie – dwa priorytety działań naprawczych w Siłach Zbrojnych*, PAP, opublikowano 4.08.2011.
5. *Zdolność a statystyka*, „Polska Zbrojna” nr 38 (764), s.17, opublikowano 18.09.2011.
6. Główne ustalenia i rekomendacje Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr III-IV – 2012/23-24, s. 19–35.
7. *Patrzmy w przyszłość z optymizmem*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/5853?t=Patrzmy-w-przyszlosc-z-optimizmem>, opublikowano 22.12.2012 r.
8. *Za dużo wodzów*, „Uważam Rze” nr 8/2013, opublikowano 25.02.2013.
9. *Reforma dowodzenia nie spowoduje fali odejść z wojska*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/7744?t=Reforma-dowodzenia-nie-spowoduje-fali-odejsc-z-wojska>, opublikowano 10.05.2013.
10. *Szansa, której nie wolno zmarnować*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/8144?t=Szansa-ktorej-nie-wolno-zmarnowac>, opublikowano 5.06.2013.
11. *MSPO ważne dla światowego przemysłu obronnego*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/9351?t=MSPO-wazne-dla-swiatowego-przemyslu-obronnego>, opublikowano 3.09.2013.
12. *Gwarantowana modernizacja polskiej armii*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/9568?t=Gwarantowana-modernizacja-polskiej-armii>, opublikowano 17.09.2013.
13. *Ochronić Polskę przed agresją*, „Rzeczpospolita”, opublikowano 18.09.2013.
14. *Po pierwsze: uchronić się przed lokalnym konfliktem*, „Kwartalnik Rzeczy Wspólne” nr 3, 2013.
15. *Kupmy wreszcie samoloty dla VIP-ów*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/10012?t=Kupmy-wreszcie-samoloty-dla-VIP>, opublikowano 17.10.2013.
16. *Doktrynalna niezgoda na reformę systemu dowodzenia zaowocowała wnioskiem z błędami merytorycznymi*, portal DziennikZbrojny.pl, <http://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,10,51,-5408,komentarze,1,koziej-doktrynalna-niezgoda-na-reforme-systemu-dowodzenia-zaowocowala-wnioskiem-z-bledami-merytorycznymi>, opublikowano 27.10.2013.
17. *Reforma dla żołnierzy*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/10182?t=Reforma-dla-zolnierzy>, opublikowano 30.10.2013.
18. *System dowodzenia: merytoryczne błędzenie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, opublikowano 7.11.2013.
19. *BBN i MON razem dla bezpieczeństwa*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/11139?t=BBN-i-MON-razem-dla-bezpieczenstwa>, opublikowano 16.01.2014.
20. *Nowy system dowodzenia* (współautor: M. Skowron), „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność” nr 2, 2014.
21. *Obrona terytorium zamiast ekspedycji* (współautor: Marcin Skowron), „Do Rzeczy”, opublikowano 22.04.2014 [Polemika z opublikowanym wcześniej w tym tygodniku artykułem Artura Bilskiego pt. „Polska armia PR-owska”].

22. *Strategiczna odporność kraju*, „Rzeczpospolita”, opublikowano 29.04.2014.
23. *Główne kierunki wzmocnienia bezpieczeństwa RP z uwzględnieniem bezpieczeństwa morskiego*, [w:] *RAPORT Balt-MilitaryExpo 2014*, publikacja okolicznościowa z okazji XIII Międzynarodowych Targów Balt-Military-Expo, odbywających się 24–26 czerwca 2014 r. w Gdańsku.
24. *Strategiczny dekalog bezpieczeństwa narodowego RP*, portal Wirtualna Polska, <http://wiadomosci.wp.pl/page,2,title,Gen-Stanislaw-Koziej-dla-WPPL-strategiczny-dekalog-bezpieczenstwa-narodowego-RP,wid,16825736,wiadomosc.html?ticaid=11638f>., opublikowano 20.08.2014.
25. O Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP (*Du Livre blanc sur la sécurité nationale de la République de Pologne*), „La Revue Défense Nationale” nr 771/2014.
26. *Strategia na trudne czasy*, „Polska The Times”, <http://www.polskatimes.pl/artukul/363902-6,stanislaw-koziej-musimy-miec-strategie-na-trudne-czasy,1,id,t,sa.html>, opublikowano 8.11.2014.
27. *Doktryna cyberbezpieczeństwa RP. Dokument na rzecz skuteczności*, współautor M. Skowron, portal wszystkoconajwazniejsze.pl, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/prof-stanislaw-koziej-doktryna-cyberbezpieczenstwa-rp-dokument-na-rzecz-skuteczności/>, opublikowano 25.01.2015.
28. *Prezydentura Bronisława Komorowskiego – synteza działalności w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr II – 2015/34, s. 9–33.

ROZDZIAŁ III – Bezpieczeństwo międzynarodowe

1. *Strategiczne konsekwencje afgańskiej decyzji prezydenta Obamy*, „Gazeta Wyborcza”, opublikowano 27.06.2011.
2. NATO i Rosja skazane na współpracę”, „Rzeczpospolita”, opublikowano 5.07.2011.
3. *Strategiczny realizm zamiast biadolenia*, „Rzeczpospolita”, opublikowano 13.07.2011.
4. *Polska i Turcja: wyzwania dla bezpieczeństwa i solidarne działanie / Poland and Turkey: challenges for security and solidarity in action*, „Today’s Zaman”, November 24, 2011.
5. *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr IV – 2011/20, s. 19–40.
6. *W stronę nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa [rozważania o nowelizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa / Towards a new European Security Strategy*, „Baltic Rim Economics”, Nr 6, opublikowano 29.11.2011.
7. *NATO i UE: dwa euroatlantyckie filary bezpieczeństwa Polski*, [w:] *System euroatlantycki w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, J. M. Fiszer, P. Olszewski (red.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
8. *UE ryzykuje tnąc wydatki na obronność*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/6610?t=UE-ryzykuje-tnac-wydatki-na-obronnosc>, opublikowano 23.02.2013.
9. *Sojusz musi wrócić do swoich korzeni*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/6891?t=Sojusz-musi-wrocic-do-swoich-korzeni>, opublikowano 12.03.2013.
10. *V4 a strategia europejska*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/7395?t=V4-a-strategia-europejska>, opublikowano 17.04.2013.

11. *Unia i NATO powinny się wzajemnie uzupełniać (The EU and NATO should complement each other)*, „**Polish Market**” nr 7–8 (203), 2013.
12. *Myśli o przyszłym Sojuszu Północnoatlantyckim: NATO musi mądrze wrócić do korzeni*, „**Gazeta Wyborcza**”, opublikowano 4.10.2013.
13. *NATO po zakończeniu operacji w Afganistanie*, (współautor: Mariusz Fryc), [w:] *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*, T. Kośmider (red.), wyd. AON, Warszawa 2014.
14. *Obama w Polsce – większe bezpieczeństwo Europy*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/12799?t=Obama-w-Polsce-wieksze-bezpieczenstwo-Europy>, opublikowano 3.06.2014.
15. *Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, (współautor: Paweł Pietrzak), „**Bezpieczeństwo Narodowe**” nr III – 2014/31, s. 41–29.
16. *Prezydenci apelują: Pomóżmy Ukrainie*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/13209?t=Prezydenci-apeluja-Pomozmy-Ukrainie>, opublikowano 23.07.2014.
17. Pod presją Rosji, „**Rzeczpospolita**”, opublikowano 7.08.2014.
18. *Polska i Ukraina – sąsiedzi i partnerzy w obronności*, [słowo wstępne do polsko-ukraińskiego numeru specjalnego magazynów „**RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność**” oraz ukraiński magazyn „**Defense Express**” wydany z okazji konferencji poświęconej możliwościom współpracy ukraińskiego przemysłu obronnego z przemysłami państw zachodnich. Data publikacji 03.09.2014.
19. *O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, (współautor: R. Formuszewicz), „**Bezpieczeństwo Narodowe**”, nr IV – 2014/32, s. 17.
20. *Zobowiązania traktujemy poważnie, komentarz*, portal polska-zbrojna.pl, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/15047?t=Zobowiazania-traktujemy-powaznie>, opublikowano 7.02.2015.

Bibliografia

Oddzielne bibliografie znajdują się przy opracowaniach:

Rozdział I

12. *Nauki o bezpieczeństwie: potrzeby i oczekiwania praktyki bezpieczeństwa narodowego*, s. 186.

Rozdział III

7. *NATO i UE: dwa euroatlantyckie filary bezpieczeństwa Polski*, s. 368.

A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcelona, 15.09.2004 r., http://www.cidob.org/es/content/download/2601/21895/file/Human_Security_Report_Full.pdf (dostęp: 15.11.2011).

A more secure world: our shared responsibility. Report of the high-level panel on threats, challenges and change, "United Nations", 2004 r.

Aleksandrowicz T., *Terroryzm międzynarodowy*, WAiP, Warszawa 2008.

Almog D., *Cumulative deterrence and the war on terrorism*, US Army War College, „Parameters”, zima 2004/05.

Amerykańska tarcza antyrakietowa – pomiędzy polityką, ekonomią a interesami supermocarstw [dyskusja zorganizowana przez „Klub Polska 2015+” Związku Banków Polskich, Warszawa, 20.06.2007 r.], <http://www.zbp.pl/site.php?s=Yjk0ZmJkMmMwNjAzMT-M=&a=M2VjNGUyOTc5OTc3ODkx> (dostęp: 27.04.2012).

Amerykańska tarcza antyrakietowa a interes narodowy Polski – dyskusja 7 sierpnia 2006 r., „Przegląd środkowoeuropejski”, nr 43/44, 2006.

Armed Forces Declaration by the NATO Heads of State and Government, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112745.htm (dostęp: 26.09.2014).

Asmus R.D., Diamond L., Leonard M., McFaul M., *A Transatlantic Strategy to Promote Democratic Development in the Broader Middle East*, „The Washington Quarterly” wiosna 2005.

Assessing the Military Threats of the Future, New Defence Agenda, „Monthly Roundtable”, Bruksela 2004.

Avoiding a Second Vietnam. Obama Is Absolutely Right to Re-evaluate Afghanistan Strategy, SPIGELONLINE, 5.11.2009.

Aydin M., *Europe's Next Shore: the Black Sea Region After EU Enlargement*, „Occasional Paper”, EUISS, Paryż lipiec 2004.

- B. Komorowski, *Siły Zbrojne w systemie obronności III RP*, [w:] *Od autorytaryzmu do demokracji, Wojsko Polskie 1989–2009*, red. M. Cieniuch, J. Niepsuj, Warszawa 2009.
- Balcerowicz B., *Pokój i „nie-pokój” na progu XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2002.
- Baran Z., *Nonviolent, yet dangerous*, „International Herald Tribune”, 30.10.2005.
- Bartholomew J.B. jr. (red.), Nation R.C., *Regional Studies in a Global Age*, [w:] *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, Carlisle 2004.
- Bauman Z., *Wojna nie do wygrania*, „Rzeczpospolita” z 8–9.10 2005.
- Baylis J., Wirtz J., Gray C.S., Cohen E., *Strategia we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Beyond al-Qaeda, *The Global Jihadist Movement, Part 1*, RAND Corporation, 2006.
- Beyond al-Qaeda, The Outer Rings of the Terrorist Universe, Part 2*, RAND Corporation, 2006.
- Beyond Goldwater-Nichols: U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton 2005.
- Beyond Goldwater-Nichols: U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era*, Center for Strategic and International Studies, Washington 2005.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- Binnendijk H., McArdle Kelleher C., *NATO Reassurance and Nuclear Reductions: Treating the Conditions*, National Defense University, styczeń 2012.
- Biscop S., *The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security*, Royal Institute for International Relations, Bruksela 2004.
- Bogdał-Brzezińska A., *Kategorie globalizacji w nauce o stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 1–2, 2001.
- Bogdał-Brzezińska A., Gawrycki M. F., *Cyberterrorizm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003.
- Brodie B., *War and Politics*, Longman, New York 1973.
- Brzezinski Z., *George W. Bush’s suicidal statecraft*, „International Herald Tribune”, 13.10.2005.
- Brzeziński Z., *Plan gry*, Nowe Wydawnictwo Polskie, Warszawa 1990.
- Brzeziński Z., *Wielka szachownica*, Świat Książki, Warszawa 1997 r.
- Brzeziński Z., *Wybór: dominacja czy przywództwo*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004.
- Buchan G.C., Matonick D., Shipbaugh C., Mesie R., *Future roles of U.S. nuclear forces. Implications for U.S. strategy*, RAND, Santa Monica 2003.
- Bunn M., Wier A., *Securing the Bomb: An Agenda for Action*, Waszyngton, Nuclear Threat Initiative and the Project on Managing the Atom, Harvard University, maj 2004.
- Campaign 2012: Afghanistan and Pakistan Policy*, Brookings Institution, Waszyngton, 2012.
- Caryl C., *Dlaczego oni to robią?*, „Rzeczpospolita”, 5.11.2005.
- Chicago Summit Declaration on Afghanistan. Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Nations contributing to the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF)*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm?selectedLocale=en.
- China and India, 2025. A Comparative Assessment*, RAND Corporation 2011.
- Cieniuch M., Niepsuj J. (red.), *Od autorytaryzmu do demokracji, Wojsko Polskie 1989–2009*, Dom Żołnierza Polskiego, Warszawa 2009.
- Clausewitz C., *O wojnie*, Warszawa 1958.
- Clinton H., *America’s Pacific Century*, Foreign Policy, listopad 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century (dostęp: 5.06.2012).

- Co wynika z naszej doktryny?, „Żołnierz Wolności”, 14.03.1990.
- Conference Report. Defending Global Security: The New Politics of Transatlantic Defence Co-operation*, New Defence Agenda, Bruksela 2004.
- Conference Report. Defending global security: The New politics of transatlantic defence co-operation*, New Defence Agenda, Brussels 2004.
- Cordesman A.H., *Transition in the Afghanistan-Pakistan War: How Does This War End?*, CSIS, 11.01.2012.
- Cordesman A.H., *Afghanistan: The Death of a Strategy*, CSIS, 27.02.2012 r., <http://csis.org/publication/afghanistan-death-strategy> (dostęp: 20.04.2012).
- Cordesman A.H., *Afghanistan: The Failed Metrics of Ten Years of War*, CSIS, 9.02.2012.
- Cordesman A.H., *Western Security Efforts and the Greater Middle East*, [w:] *The U.S. and NATO. An Alliance of Purpose*, eJournal USA, U.S. Foreign Policy Agenda, czerwiec 2004.
- Council conclusions on Common Security and Defence Policy, 18 listopada 2014, pkt 13, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145824.pdf (dostęp: 1.12.2014).
- Czaputowicz J., *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, WNPWN, CSM, Warszawa 1998 r.
- Czulda R., Łoś R., Regina-Zacharski J. (red.), *NATO wobec wyzwań współczesnego świata*, Warszawa–Łódź 2013.
- De Vasconcelos A., *The European Security Strategy 2003–2008: Building on Common Interest*, EU ISS, Paryż luty 2009, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report_05.pdf (dostęp: 23.04.2012).
- De Wit B., Meyer R., *Synteza strategii*, PWE, Warszawa 2007.
- Declaration on combating terrorism, Bruksela 25.03.2004.
- Defenceless?*, <http://www.economist.com/news/europe/21591880-austerity-hollowing-out-europes-armies-defenceless> (dostęp: 30.12.2013).
- Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, http://www.bbn.gov.pl/porta1/pl/475/1677/Deklaracja_w_sprawie_wspolpracy_strategicznej_miedzy_Rzeczpospolita_Polska_a_Sta.html (dostęp: 27.04.2012).
- Depesza PAP z 1 kwietnia 2014 r.*, http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=swiat&idNewsComp=&filename=&idnews=155571&data=&status=biezace&_Checksum=-884057716 (dostęp: 26.09.2014).
- Dittrich M., *Facing the global terrorist threat: A European response*, European Policy Centre, Bruksela 2005.
- Doktryna cyberbezpieczeństwa RP*, BBN, <http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/DCB.pdf>, Warszawa 2015.
- Doktryna Komorowskiego*, http://www.bbn.gov.pl/download/1/15538/doktrynakomorowskiego-zalozenia.pdf&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=u&ei=d9uevcxdfjxtar7kgdgn&ved=0cbmqfjaa&sig2=eh5si1c38ix9ylu0jhxt0q&usq=afqjcnfua-jb9maib65rgrs_bnihram2kw (dostęp: 14.03.2015).
- Dorman A.M., *NATO's 2012 Chicago Summit: a Chance to Ignore the Issues Once Again?*, International Affairs, marzec 2012.
- Drinkwine B.M., *The serpent in our garden: Al-Qa'ida and the long war*, Strategic Studies Institute, Carlisle 2009.

- Esterle A., Ranck H., Schmitt B., *Information Security. A New challenge for the EU*, EU Institute for Security Studies, „Chaillot Paper” nr 76, Paris 2005.
- European Defence Agency, <http://www.eda.europa.eu/> (dostęp: 15.11.2011).
- European Defence. *A Proposal for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2004.
- European Defense Integration: *Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton 2005.
- European Security Strategy, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (dostęp: 23.04. 2012).
- Europejska koncepcja bezpieczeństwa, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003.
- Feffer J., *Afghanistan: NATO's Graveyard? Is the Transatlantic Alliance Doomed?*, TomDispatch.com, 29.09.2009, http://tomdispatch.org/post/175120/john_feffer_will_nato_s_60th_anniversary_be_its_last_.
- Ferguson Ch., Porter W.C, *The four faces of nuclear terrorism*, Monterey 2004.
- Fergusonem Ch.D., *Ferguson: three nuclear threats „put the United States in peril”* [wywiad z 26.10.2004 r.], <http://www.cfr.org/world/ferguson-threenuclear-threats-put-united-states-peril/p7474> (dostęp: 25.10.2011).
- Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf (dostęp: 09.03.2014).
- Fischer S., Lannon E., *The ENP Strategic Review: the EU and its Neighbourhood at a Crossroads*, EUISS, maj 2011.
- Fish J.M., McCraw S.J., Reddish Ch.J., *Fighting in the gray zone: a strategy to close the pre-emption gap*, US Army War College, Strategic Studies Institute, 2004.
- Friedman G., *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2011.
- Fryc M., *Wojna. Współczesne oblicze*, Wydawnictwo MADO, Toruń 2009.
- Fukuyama F., *Ameryka na rozdrożu: demokracja, władza i dziedzictwo neokonserwatyizmu*, REBIS, Poznań 2006.
- Fulk B., *An evaluation of counterinsurgency as a strategy for fighting the long war*, „Carlisle Paper”, marzec 2011 r.;
- G.M. Lamb, *Battle bot: the future of war?* „Christian Science Monitor”, 27.01.2005.
- Gaddis J.L., *Grand strategy in the second term*, „Foreign Affairs”, styczeń/luty 2005.
- Gardner H., *Prospects for the Transatlantic Relationship under the Obama Presidency: Towards a Transatlantic Strategic Council*, Cicero Foundation “Great Debate Paper” nr 09/02, http://www.cicerofoundation.org/lectures/Hall_Gardner_Transatlantic_Security_Council.pdf (dostęp: 23.04.2012).
- Garfinkle A. (red.), *A Practical Guide to Winning the War on Terrorism*, Hoover Institution Press Publication, sierpień 2004.
- Gawliczek P., Pawłowski J., *Zagrożenia asymetryczne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003.
- Gompert D.C., Lachow I., Perkins J., *Battle-Wise, Gaining Advantage in Networked Warfare*, Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington 2005.
- Gormley D.M., *Unmanned air vehicles as terror weapons: real or imagined?*, Center for Non-proliferation Studies, lipiec 2005.

- Gryz J. (red.), *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2008.
- Gryz J. (red.), *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2009.
- Hanson V.D., *Our wars over the war*, „National Review Online”, 15.07.2005.
- Hanson V.D., *The real global virus*, „National Review Online”, 4.11.2005.
- Huff A., *The Role of EU Defence Policy in the Eastern Neighbourhood*, EUISS, maj 2011.
- Huntington S., *Zderzenie cywilizacji*, Muza, Warszawa 1997.
- 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, 2009.
- Ismayilov M., *Conceptualizing terrorist violence and suicide bombing*, „Journal of Strategic Security”, jesień 2010.
- Ivanov S., *Russia–NATO: Strategic Partners in Response to Emergent Threats*, „Russia Weekly”, 15.07.2004 r., <http://www.cdi.org/russia/314-15.cfm> (dostęp: 15.11.2011).
- Jablonsky D., *Why is Strategy Difficult?*, [w:] *The U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, Volume I, *Theory of War and Strategy*, Strategic Studies Institute, lipiec 2010.
- Jablonsky D., *Why Is Strategy Difficult?*, [w:] *The U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, vol. I, *Theory of War and Strategy*, SSI, 2010.
- Kaczmarek M., *Rosyjska propozycja nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego, Komentarze*, OSW, Warszawa 2008.
- Kagan R., *Potęga i raj, Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003.
- Kagana R., *Potęga i raj, Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003.
- Kamieński Ł., *Technologia i wojna przyszłości. Wokół nuklearnej i informacyjnej rewolucji w sprawach wojskowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Kamp K.-H. and Volker K., *Toward a New Transatlantic Bargain*, „Policy Outlook”, 1.02.2012, <http://carnegieeurope.eu/2012/02/01/toward-new-transatlantic-bargain-pub-46986>.
- Karpiński A., *Co trzeba wiedzieć o studiach nad przyszłością?*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Kimball D.G., *Preventing a nuclear Katrina*, „Arms Control Today”, październik 2005.
- Kolejny krok w reformie systemu dowodzenia armią*, <http://sejm24.pl/kolejny-krok-w-reformie-systemu-dowodzenia-armia/> (dostęp: 22.06.2015).
- Komorowski B., *Plan działań dla Polski. Co osiągnęliśmy i co dalej?*, KPRP, Warszawa 2015.
- Komorowski B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski. Wystąpienia – Listy – Wywiady 2010–2011*, Wyd. KPRP, Warszawa 2013.
- Komunikat prasowy*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6134,Rosna-szans-na-europejski-przeglad-bezpieczenstwa-i-nowa-strategie.html> (dostęp: 1.12.2014).
- Koncepcja strategiczna Sojuszu z 1991 r.*, [w:] *NATO Vademecum*, Wydawnictwo Bellona oraz BPII MON, Warszawa 1995.
- Konferencja prasowa szefa BBN po spotkaniu*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6137,Konferencja-szefa-BBN-po-spotkaniu-doradcowds-bezpieczenstwa-narodowego-z-panst.html> (dostęp: 1.12.2014).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*

- Koofi F., *How Will the Withdrawal of International Forces Affect Afghanistan?*, Chattam House, 17.02.2012.
- Koziej S., *Amerykański system obrony przeciwrakietowej*, „Rocznik Strategiczny” 2007/08, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Koziej S., *Bądźmy partnerami Amerykanów, nie ich klientami*, „Rzeczpospolita”, 31.05.2008.
- Koziej S., Brzozowski A., *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 30, 2014.
- Koziej S., *Dekalog priorytetów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6898,Dekalog-priorytetow-strategicznych-w-dziedzinie-bezpieczenstwa-narodowego.html> (dostęp: 8.07.2015).
- Koziej S., *Doktryna obronności Rzeczypospolitej Polskiej (Zarys projektu)*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1992.
- Koziej S., *Improwizacja nie wystarczy*, „Polska Zbrojna” 24.10.2001.
- Koziej S., *Kadrowa kontraprofesjonalizacja sił zbrojnych*, „Trybuna”, 22.05.2009.
- Koziej S., *Kryteria oceny doktryn militarnych (wojskowych)*, „Myśl Wojskowa” nr 10, 1989.
- Koziej S., *Kto zagraża Rosji?*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,101874,felietony.html?ticaid=1846a> (dostęp: 23.04.2012).
- Koziej S., *Ku nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” IV – 2011, nr 20.
- Koziej S., *Między piekłem a rajem: Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006.
- Koziej S., *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012.
- Koziej S., *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 21, 2012.
- Koziej S., *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 22, 2012.
- Koziej S., *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 22, 2012.
- Koziej S., Pietrzak P., *Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 31, 2014.
- Koziej S., *Pobudka! Alert strategiczny dla MON!*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,S-Koziej-dla-WP-Pobudka-Alert-strategiczny-dla-MON,wid,11117428,wiadomosc.html>, 12.05.2009 r. (dostęp: 19.04.2012).
- Koziej S., *Polska i USA z tarczą*, „Rzeczpospolita”, 7.09.2006.
- Koziej S., *Polska strategia: od romantyzmu do realizmu*, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/polska-strategia-od-romantyzmu-do-realizmu,1,4242182,wiadomosc.html>, 14 kwietnia 2012 r. (dostęp: 23.04.2012).
- Koziej S., *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 20, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011.
- Koziej S., *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, BBN, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 20, 2011.
- Koziej S., *Pozimnowojenne konflikty i kryzysy zbrojne, skrypt internetowy*, www.koziej.pl, Warszawa 2008.

- Koziej S., *Przegląd strategiczny „Polska Zbrojna”* z 9.12.2001.
- Koziej S., *Przekształcanie doktryn wojennych w obronne*, „Myśl Wojskowa” nr 2, 1990.
- Koziej S., *Przyszłość bezpieczeństwa europejskiego* [wystąpienie na konferencji], <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5563,Wystapienie-Szefa-BBN-na-konferencjiPrzyszlosc-bezpieczenstwa-europejskiego.html> (dostęp: 26.09.2014).
- Koziej S., *Strategia obronności, czyli kwiatek do kozucha MON*, http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Strategia-obronnosci-czyli-kwiatek-do-kozucha-MON,wid,11826122,wiadomosc.html?ticaid=1e4e5&_tictsn=3, 5.01.2001 r. (dostęp: 19.04.2012).
- Koziej S., *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w okresie pozimnowojennym*, skrypt internetowy, Warszawa-Ursynów 2008, <http://www.koziej.pl/index.php?pid=5> (dostęp: 20.04.2012).
- Koziej S., *Strategiczny realizm zamiast biadolenia*, <http://www.rp.pl/arttykul/687266.html>, 13.07.2011 r. (dostęp: 23.04.2012).
- Koziej S., *Szef obrony – szkodliwy prezent dla wojska*, www.wp.pl [Wirtualna Polska], 14.04.2009 r.
- Koziej S., *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (Spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).
- Koziej S., *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).
- Koziej S., *Triada globalnych zagrożeń asymetrycznych: konsekwencje proliferacji terroryzmu, broni nuklearnej i technologii raketowych*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 19, 2011.
- Koziej S., *Triada globalnych zagrożeń asymetrycznych: konsekwencja proliferacji terroryzmu, broni nuklearnej i technologii raketowych*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 20, 2011.
- Koziej S., *Trzecia fala modernizacji technicznej Wojska Polskiego w XXI wieku*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5561,Trzecia-fala-modernizacji-Sil-Zbrojnych-RP.html?search=5618083> (dostęp: 3.04.2015).
- Koziej S., *Unijni „antymuszkieterowie”*, „Tygodnik Powszechny”, 6.07.2003.
- Koziej S., *Wojna cybernetyczna – wyzwanie XXI wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 17, 2011.
- Koziej S., *Wstępne studium o obronności Polski u progu XXI wieku*, Akademia Sztabu Generalnego WP, Warszawa 1990.
- Koziej S., *Zmiany w strategii i taktyce wojskowej w postzimnowojennych kryzysach i konfliktach zbrojnych*, [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, J. Kranz (red.), IW EuroPrawo, Warszawa 2009.
- Koziej S., *Zmiany w strategii i taktyce wojskowej w pozimnowojennych kryzysach i konfliktach zbrojnych*, [w:] J. Kranz (red. nauk.), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, Instytut Wydawniczy „EuroPrawo”, Warszawa 2009.
- Kranz J. (red. nauk.), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, IWEuroPrawo, Warszawa 2009.
- Krepinevich A.F., *The Quadrennial Defense Review: Rethinking the US Military Posture*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2005.
- Kupiecki R., *Siła i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, PISM, Warszawa 2012.
- Kuźniar R., *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 1, 2000.

- Kuźniar R., *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Lach Z., Skrzyp J., *Geopolityka i geostrategia*, AON, Warszawa 2007.
- Lal D.M., *Terrorist and organized crime join forces*, „International Herald Tribune”, 24.05.2005.
- Laqueur W., *Nie pokonamy terroryzmu*, „Gazeta Wyborcza”, 16.07.2005.
- Laurence J., *The US–EU Counter-Terrorism Conversation: Acknowledging a Two-Way Threat*, The Brookings Institution, 2010.
- Liedel K. (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, DIFIN, Warszawa 2011.
- Liedel K., Piasecka P., Aleksandrowicz T.R., *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, DIFIN, Warszawa 2011.
- Liedel K., *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, DIFIN, Warszawa 2011.
- Liedel K., *Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeństwa*, DIFIN, Warszawa 2010.
- Lindberg T., *Nuclear and other retaliation after deterrence fails*, w: H.D. Sokolski (ed.), *Getting Mad: Nuclear Mutual Assured Destruction, Its Origins and Practice*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, listopad 2004.
- Lindstrom G., *O sposobach naprawy stosunków transatlantycznych*, 2004.
- Lucas E., *Nowa zimna wojna*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008.
- Madej M., *Globalizacja zagrożeń asymetrycznych*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 1, 2003.
- Madej M., *NATO after the Georgian Conflict: A New Course or Business as Usual?*, PISM Strategic Files, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, luty 2009.
- Madej M., *NATO po szczycie w Chicago: stan i perspektywy rozwoju*, [w:] *NATO wobec wyzwań współczesnego świata*, R. Czulda, R. Ios, J. Regina-Zacharski (red.), Warszawa–Łódź 2013.
- Madej M., *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru euroatlantyckiego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.
- Malendowski W. (red.), *Spory – konflikty zbrojne – terroryzm. Dysfunkcjonalne czynniki współczesnych stosunków międzynarodowych*, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań 2006.
- Mapping the global future*, Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project, Waszyngton 2004.
- Mauroni A.J., *A counter-WMD strategy for the future*, „Parameters”, lato 2010.
- McNamara R.S., *Apocalypse soon*, „Foreign Policy”, maj–czerwiec 2005, tłumaczenie (*Apokalipsa lada dzień*) w: „Gazeta Wyborcza”, 28–29.05.2005.
- Meigs M.C., *Unorthodox thoughts about asymmetric warfare*, „Parameters”, U.S. Army War College, Carlisle lato 2000.
- Mingst K., *Podstawy stosunków międzynarodowych*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Minkina M., *Wywiad we współczesnym państwie*, Zeszyty Naukowe AON, Warszawa 2011.
- Missile Defence Fact Sheet, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110608_Factsheet-Missile_Defence.pdf (dostęp: 16 listopada 2011 r.).
- Missiroli A. (red.), *Disasters, diseases, disruptions: a new D-drive for the EU*, Institute for Security Studies, listopad 2005.
- Monaghan A., *At the table or on the menu? Moscow’s proposals for strategic reform*, Research Report, NATO Defense College, Rome 2009.
- Morgan M.J., *The origins of the new terrorism*, „Parameters”, wiosna 2004.
- Mroziewicz K., *Szatańskie witryny*, „Polityka”, 31.07.2004.

- Najlepszym gwarantem bezpieczeństwa są nasze własne zdolności obronne* [wywiad], „Gazeta Finansowa”, 2.12.2011 r., http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/3534/Szef_BBN_dla_Gazety_Finansowej_quotNajlepszym_gwarantem_bezpieczenstwa_sa_nasze_.html (dostęp: 20.04.2012).
- National Response Plan, Homeland Security Department, grudzień 2004.
- National Strategy for Counterterrorism*, The White House, Waszyngton 28.06.2011.
- National Strategy for Homeland Security*, Waszyngton 2002.
- NATO in the Balkans*, NATO Briefing, luty 2005.
- NATO–Russia Council Joint Statement at the meeting of the NATO-Russia Council held in Lisbon on 20 November 2010*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68871.htm (dostęp: 1.06.2015).
- Naumann K., *What European Defence Capability Requires*, 21.03.2005 r., http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?Article_ID=11109 (dostęp: 15.11.2011).
- Necas P., *Beyond tradition: a new Strategic Concept for NATO*, NATO Defense College, „Research Paper”, wrzesień 2004.
- North Atlantic Council statement on developments on the Turkish-Syrian border*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_90447.ht.
- Nuclear Posture Review Report*, USA Department Obrony USA, kwiecień 2010.
- Ortega M., *Options for the Greater Middle East*, EU Institute for Security Studies, Paryż maj 2004.
- Parzymies S. (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Pawłowski J. (red.), *Terroryzm we współczesnym świecie*, Bellona, Warszawa 2001.
- Peuch J.Ch., *Russia Pact Proposal Questioned*, ISN, Zurich 2009.
- Pietrzak P., *Szczyt NATO w Chicago – determinanty, oczekiwania, rezultaty*, BBN, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 22, Warszawa 2012.
- Pilas P., *Czy należy nowelizować strategię bezpieczeństwa narodowego?*, <http://www.psz.pl/tekst-18163/Pawel-Pilas-Czy-nalezyc-nowelizowaa-strategie-bezpieczenstwa-narodowegoStrona-glowna/> (dostęp: 20.05.2014).
- Podolski A., *Bezpieczeństwo europejskie po Madrycie z polskiej perspektywy*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004.
- Podolski A., *Europejska współpraca wywiadowcza – brakujące ogniwo europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa?*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004.
- Podziękujemy Amerykanom*, „Polska the Times”, 11.06.2008.
- Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf (dostęp: 1.12.2014).
- Pressman J., *Rethinking transnational counterterrorism: beyond a national framework*, „The Washington Quarterly”, jesień 2007.
- Priorytety prezydentury, <http://www.prezydent.pl/prezydent/priorytety/> (dostęp: 21.06.2015).
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978.
- Ringsmose J., Rynning S., *Come Home, NATO? The Atlantic Alliance’s New Strategic Concept*, DIIS Report, Copenhagen 2009.
- Rodkiewicz W., Rogoża J., Wierzbowska-Miazga A., *Rosyjska polityka wobec Ukrainy: lokalne działania, globalne cele*, [w:] *Analizy OSW*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-08-20/rosyjska-polityka-wobec-ukrainy-lokalne-dzialania-globalne-cele> (dostęp: 26.09.2014).

- Rodma P.W., *The emerging pattern of geopolitics*, Strategic Studies Institute, Carlisle 2007.
- Rogacin W., *Kto grozi Polsce*, „Newsweek”, 26.07.2004.
- Rogers P., *Afghanistan: from insurgency to insurrection*, *OpenDemocracy*, 8.10.2009, <http://www.opendemocracy.net/article/afghanistan/afghanistan-from-insurgency-to-insurrection>.
- Rok Tomasza Siemoniaka na stanowisku ministra obrony narodowej, <http://archiwalny.mon.gov.pl/pl/arttykul/13202> (dostęp: 21.06.2015).
- Rotfeld A.D., *Czy Europa potrzebuje nowej architektury bezpieczeństwa?*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe, wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, WSH, Radom 2009.
- Rowny E.L., *Tango z niedźwiedziem, Kulisy rozmów rozbrojeniowych USA-ZSRR*, Oficyna Imbir, Warszawa 2007.
- Roy O., *Terrorystyci globalni*, „Gazeta Wyborcza”, 15.07.2005.
- Roy O., *The Challenges of Euro-Islam*, w: A. Garfi nkle (red.), *A Practical Guide to Winning the War on Terrorism*, Hoover Institution Press Publication, sierpień 2004.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, *Dziennik Ustaw* z 2004 r., Nr 152, poz. 1599.
- Russian security chief says terrorism poses greater threat than nuclear weapons*, „Russia Weekly”, Center for Defense Information, 16.07.2004.
- Samuelson R., *Nuclear nightmare*, „Washington Post”, 20.10.2004.
- Schaffer B., *If Iran is not checked, nuclear terror is next. America needs a plan*, „International Herald Tribune”, 10.08.2004.
- Schroder H., *Russia's National Security Strategy to 2020*, *Russian Analytical Digest* nr 62, 18.06.2009.
- SFB: *Potrzeba strategicznego upodmiotowienia Unii w dziedzinie bezpieczeństwa*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5165.SFB-Potrzeba-strategicznego-upodmiotowienia-Unii-w-dziedzinie-bezpieczenstwa.html?search=439454440> (dostęp: 12.02.2014).
- Shift or Rift. Assessing US–EU Relations After Iraq*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2003.
- Sienkiewicz P. (red.), *Wystarczalność obronna*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1996.
- Sisk R., *Army Adapts to Fewer Troops in Europe*, <http://www.military.com/daily-news/2013/09/13/army-adapts-to-fewer-troops-in-europe.html#.UjW7oyHNdFk.twitter>
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.
- Sokolski H. D. (red.), *Getting MAD: nuclear mutual assured destruction, its origins and practice*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, listopad 2004.
- 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).
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.
- Stemplowski R. (red.), *Transnational terrorism in the world system perspective*, PISM, Warszawa 2002.
- Stepanova E., *South Ossetia and Abkhazia: Placing the Conflict in Context*, SIPRI Policy Brief, listopad 2008.
- Stepanova E., *War and peace building*, „The Washington Quarterly”, jesień 2004.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r.*
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.*

- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.*
- Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 r.*
- Strategia obronności z 2000 r.*
- Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych [koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia_misji.doc], [w:] www.koziej.pl, Warszawa 2009.
- Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa RP*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/strategiczny-przeglad-b/6073,Strategiczny-Przeglad-Bezpieczenstwa-Narodowego.html> (dostęp: 1.06.2010 r.); <https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/lata-2010-2015/strategiczny-przeglad-b/6073,Strategiczny-Przeglad-Bezpieczenstwa-Narodowego.html>.
- Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994.
- Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense, 2012, s. 2, http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf (dostęp: 24.11.2013).
- Szef BBN dla PAP przed śródową Radą Bezpieczeństwa Narodowego, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5059,Szef-BBN-dla-PAP-przed-srodowa-Rada-Bezpieczenstwa-Narodowe.go.html?search=7528392> (dostęp: 14.02.2014).
- Tarcza antyrakietowa – Polska może odrzucić ofertę USA*, PAP, 29.06.2006.
- Tarcza antyrakietowa w Polsce – mniej czy więcej bezpieczeństwa?*, debata zorganizowana przez Business Centre Club, Centrum Stosunków Międzynarodowych i Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie, Warszawa, 1 marca 2007 r., relacja: http://www.bcc.org.pl/dzialalnosc_goscie_szczegoly.php?objectID=264340 (dostęp: 27.04.2012).
- Tarcza antyrakietowa w Polsce. Szansa czy zagrożenie?*, dyskusja zorganizowana przez miesięcznik „Znak” oraz Wyższą Szkołę Europejską im. ks. J. Tischnera, Kraków, 16 kwietnia 2007 r., relacja: „Znak” nr 6, 2007.
- Techau J., *Strategic Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, 2012.
- Tellis A. J., *Assessing America's war on terror: confronting insurgency, cementing primacy*, The National Bureau of Asian Research (NBR Analysis), Zurich 2004.
- Terlikowski M., Madej M., *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – Przełom, którego (zgodnie z planem) nie było*, „Rocznik Strategiczny” 2013/14.
- Tertrais B., *The Middle East's next nuclear state*, „Strategic Insights”, nr 1, Monterey 2009.
- The Alliance's Strategic Concept, Agreed by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7–8 November 1991*, NATO Handbook, Bruksela 1995.
- The National Security Strategy of the United States of America*, Waszyngton 2002.
- The Russian – Ukrainian Gas Conflict*, „Russian Analytical Digest”, 20.01.2009.
- The Russian Ukrainian Gas War*, EASTWEEK, Ośrodek Studiów Wschodnich [OSW], 6.01.2009 r., <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2009-01-07/russian-ukrainian-gas-war> (dostęp: 23.04.2012).
- The South Caucasus: A Challenge for the EU*, „Chaillot Paper”, EUISS, Paryż grudzień 2003,
- The Transatlantic Bargain*, NATO Defense College, Rzym styczeń 2012.
- The Transatlantic Dialogue on Terrorism*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton 2004.
- Toffler A. i H., *Wojna i antywojna*, Warszawa 1977.
- Toffler A., *Trzecia fala*, Warszawa 1985.

- Toje A., *EU, NATO and European Defence – a Slow Train Coming*, EU Institute for Security Studies, Paryż grudzień 2008.
- Towards a Renewed Transatlantic Community*, European Policy Centre, 2005.
- Towards a Stable Afghanistan. The Way Forward*, Occasional Paper, RUSI, styczeń 2012.
- Traktat Waszyngtoński, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (dostęp: 17.05.2012).
- Transatlantic Conference: The EU and the US: Redefining the Partnership*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2004r.
- Uchwała Komitetu Obrony Kraju nr 03/85 z dnia 29 czerwca 1985 r. w sprawie węzłowych założeń obronnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.*
- Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących*, <http://www.msz.gov.pl/Umowa,dotyczaca,rozmieszczenia,na,terytorium,RP,antybalistycznych,obronnych,rakiet,przechwytyjacych,20816.html> (dostęp: 27.04.2012).
- Unia Europejska jako wspólnota bezpieczeństwa*, MON, Warszawa 2003.
- 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.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.
- Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 222, poz. 1323.
- Valasek T., *The EU Security Strategy and Relations with the United States*, http://www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=2071&from_page=../index.cfm (dostęp: 15.11.2011).
- Van Herpen M.H., *Medvedev's proposal for a paneuropean security pact. Its six hidden objectives and how the west should respond*, Cicero Working Paper WP 08 – 03, <http://www.cicerofoundation.org/>.
- Weiman G., *Cyberterrorism. How real is the threat*, United States Institute of Peace, Waszyngton 2004.
- Weiner T., *A New Model Army Soldier Rolls Closer to Battle*, „The New York Times”, 16.02.2005.
- Welsh S.C., *Preemptive War; Unilateralism and Multilateralism – EU Security Strategy*, <http://www.cdi.org/news/law/policy-watch-euss.cfm> (dostęp: 15.11.2011).
- Wester F. E., *Preemption and Just War: Considering the Case of Iraq*, US Army War College, „Parameters”, zima 2004/05.
- What ambitions for European defence in 2020?*, EUISS, Paris 2009.
- Wit B. De, Meyer R., *Synteza strategii*, PWE, Warszawa 2007.
- Wojciechowski S., *Terroryzm na początku XXI wieku*, OW Branta, Bydgoszcz–Poznań 2011.
- Wolfsthal J.B., *The next nuclear wave*, „Foreign Affairs”, styczeń/luty 2005.
- Worden S.P., Correll R.R., *Responsive space and strategic information*, National Defense University, „Defense Horizons”, Waszyngton, kwiecień 2004.

- Wspólna deklaracja Grupy Wyszehradzkiej przed szczytem w Chicago*, „Rzeczpospolita”, 18.04.2012.
- Wypowiedzi premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona oraz sekretarza generalnego NATO Andersa Fogh Rasmussena na temat organizacji szczytu*, <https://www.gov.uk/government/news/pm-announces-britain-will-host-2014-nato-summit--2> oraz http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_103574.htm (dostęp: 26.09.2014).
- Wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego 13 marca 2015 r. podczas odprawy rozliczeniowo-koordynacyjnej kadry MON SZ RP*, [http://www.prezydent.pl/aktuwnosci/wypowiedzi-prezydenta/wystapienia/art,219,wystapienie-na-odprawie-kadry-kierowniczej-mon-i-sz-rp.html](http://www.prezydent.pl/aktu-wnosci/wypowiedzi-prezydenta/wystapienia/art,219,wystapienie-na-odprawie-kadry-kierowniczej-mon-i-sz-rp.html) (dostęp: 3.06.2015).
- Wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego podczas inauguracji roku akademickiego w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie w dniu 5 października 2010 r.* [w:] *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski. Wystąpienia–Listy–Wywiady 2010–2011*, Wyd. KPRP, Warszawa 2013.
- Wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego w dniu 26 marca 2014 r. podczas odprawy rozliczeniowo-koordynacyjnej kierowniczej kadry MON i SZ RP*, www.prezydent.pl/aktualnosc/wydarzenia/art,2847,nato-i-ue-filarami-polskiego-bezpieczenstwa.html (dostęp: 3.06.2015).
- Wystąpienie Prezydenta RP na odprawie kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6527,Wystapienie-Prezydenta-RP-na-odprawie-kierowni-czej-kadry-MON-i-Sil-Zbrojnych.html> (dostęp: 23.06.2015).
- Wystąpienie Prezydenta RP w Fabryce Broni Łucznik w Radomiu 6 maja 2015 r.*, <http://www.prezydent.pl/aktualnosc/wizyty-krajowe/art,489,konsolidacja-szansa-dla-przemyslu-zbrojeniego.html> (dostęp: 1.06.2015).
- Wystąpienie Prezydenta RP w Monachium, 4.02.2012 r.*, <http://www.prezydent.pl/aktualnosc/wypowiedzi-prezydenta/wystapienia/art,136,wystapienie-prezydenta-rpw-monachium.html> (dostęp: 2.12.2014).
- Wystąpienie szefa BBN Stanisława Kozieja 22 maja 2014 r. podczas X. Międzynarodowej Konferencji i Wystawy pt. „Nowoczesne technologie dla bezpieczeństwa kraju i jego granic”*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/trzecia-fala-modernizacji-Sil-Zbrojnych-RP.html> (dostęp: 1.06.2015).
- Yarger H.R., *Strategic theory for the 21st century: the little book on big strategy*, Strategic Studies Institute, Carlisle 2006.
- Zacher L., *Globalne problemy współczesności*, UMCS, Lublin 1992.
- Zadania i organizacja Sił Zbrojnych RP wobec przemian w polityce europejskiej* (materiały z seminarium OKP, 24 lipca 1990 r.), Warszawa 1990.
- Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęte uchwałą Komitetu Obrony Kraju w dniu 2 listopada 1992 r.
- Zarychta S., *Doktryny i strategię NATO 1949–2012*, DMW, Gdynia 2012.
- 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”, 6.09.2013.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

- Zimmerman P.D., Loeb C., *Dirty bombs: The threat revisited*, „Horizons”, Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Waszyngton styczeń 2004.
- Zimmermann D., *The transformation of terrorism*, „Zurcher Beitrage zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung“ nr 67, 2003.

*

- Белоус В., *Самые кошмарные теракты еще впереди* [Najbardziej przerażające akty terroryzmu jeszcze przed nami], „Независимое военное обозрение”, 3.09.2004.
- Белоус В., *Ядерный терроризм: попытки уже были* [Terroryzm jądrowy: próby już były], „Независимое военное обозрение”, 8.10.2004, http://nvo.ng.ru/concepts/2004-10-08/4_terrorism.html (dostęp: 30.10.2011).
- Бочаров И., *Создается ядерное оружие четвертого поколения* [Powstaje broń nuklearna czwartej generacji], „Независимое военное обозрение”, 14.10.2005 r., http://nvo.ng.ru/argument/2005-10-14/6_nuclear.html (dostęp: 30.10.2011).
- Есинь В., *Террористы способны применить радиоактивные заряды* [Terroryści mogą zastosować ładunki radioaktywne], „Независимая газета”, 30.07.2004.
- Иванов В., *Атомный топор Усамы может опуститься на головы американцев* [Atomowy topór Osamy może spaść na głowy Amerykanów], „Независимое военное обозрение”, 30.07.2004 r., http://nvo.ng.ru/wars/2004-07-30/2_nuclear.html (dostęp: 30.10.2011).
- Колесниченко О., *От недостижимых концепций к новому подходу*, [Od nieosiągalnych koncepcji ku nowemu podejściu], Независимое военное обозрение, 7.10.2011 r.; http://nvo.ng.ru/concepts/2011-10-07/1_koncepts.html (dostęp: 15.11.2011).
- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года*, <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> (dostęp: 23.04.2012). Analiza tego dokumentu: H. Schröder, *Russia's National Security Strategy to 2020*, „Russian Analytical Digest” nr 62, 2009.
- Цырдя Б., *Русско-украинская (американская) газовая война* [Rosyjsko-ukraińska (amerykańska) wojna gazowa], REGNUM, 16.01.2009 r., <http://www.inosmi.ru/translation/246734.html> (dostęp: 23.04.2012).

Indeks wydawców i miejsc publikacji

1. BALTIC RIM ECONOMIES
2. Dom Wydawniczy ELIPSA
3. Dziennik Gazeta Prawna
4. Gazeta Wyborcza
5. Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe”, BBN
6. Kwartalnik Rzeczy Wspólne
7. La Revue Défense Nationale (magazyn francuski)
8. Miesięcznik „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność”
9. Miesięcznik „POLSKA ZBROJNA”
10. PAN
11. PAP
12. Polish Market
13. Polska The Times
14. Portal Onet.pl
15. Portal „Dziennik Zbrojny”
16. Portal „Wirtualna Polska”
17. Portal „Wszystko Co Najważniejsze”
18. Portal polska-zbrojna.pl
19. Przegląd Obrony Cywilnej
20. RAPORT Balt-MilitaryExpo 2014 (publikacja okolicznościowa z okazji XIII Międzynarodowych Targów Balt-Military-Expo, odbywających się 24–26 czerwca br. w Gdańsku).
21. Rzeczpospolita
22. Super Express
23. Today's Zaman (dziennik turecki)
24. Tygodnik „Do Rzeczy”
25. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
26. Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, CBW
27. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń
28. Wydawnictwo AON

Korekta: Hanna Januszewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

Fot. I str. okł.: tygodnik „Wprost”

Recenzenci:

dr hab. Tomasz Aleksandrowicz

dr hab. Tomasz Kosmider

© Copyright by Stanisław Koziej

© Copyright by Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016

Katalogowanie w procesie wydawniczym / Cataloguing-in-publication
Koziej, Stanisław (1943-).

Studia o bezpieczeństwie: o bezpieczeństwie narodowym
i międzynarodowym Polski
w latach 2010–2015 w publikacjach i analizach
szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego. [T. 3] / Stanisław Koziej.
Warszawa: Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, 2017, XXX s.

ISBN 978-83-64054-90-7

Słowa kluczowe: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego – 2010–2015;
bezpieczeństwo narodowe – Polska; bezpieczeństwo międzynarodowe – Polska;
bezpieczeństwo państwowe – Polska; obronność; zarządzanie bezpieczeństwem.

KBK: DK4450 .K88 2017 [t.3]

Ark. wyd. XXX

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel. 22 54-35-450
www.lazarski.pl
wydawnictwo@lazarski.edu.pl

ISBN 978-83-64054-86-0



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl