



**Marcin Lasoń**

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## Zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski w XXI wieku w świetle analizy porównawczej kolejnych Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP

### Wprowadzenie

Połowa drugiej dekady XXI wieku to czas, w którym Europa przypominała sobie o istocie i bliskości kilku zagrożeń bezpieczeństwa, które jeszcze w latach 90. XX wieku i na początku XXI wieku zostały przyćmione przez inne np. terroryzm międzynarodowy. Przede wszystkim mowa tutaj o konflikcie zbrojnym i wojnie, które toczą się u granic Unii Europejskiej i NATO. Renesansowi zagrożeń typu militarnego towarzyszy wzmożenie zagrożeń typu niemilitarnego, w szczególności chodzi tu o migracje międzynarodowe i ich konsekwencje.

Próba uwzględnienia zmian uwarunkowań bezpieczeństwa RP było opracowanie i wydanie 5 listopada 2014 r. kolejnej Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, która zastąpiła dokument z listopada 2007 r. Warto ją przeanalizować, ale Autor ograniczy się tutaj do części poświęconej środowisku bezpieczeństwa i uczyni to w sposób kompleksowy, dokonując analizy wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa umieszczanych we wcześniejszych dokumentach o tym charakterze wydawanych w XXI w., co jest podstawowym celem Autora. W ten sposób ukazana zostanie ewolucja, zarówno co do jakości, jak i sposobu przygotowania diagnozy, tak kluczowej dla właściwego prowadzenia polityki bezpieczeństwa Polski. Można bowiem stwierdzić, że zawartość dokumentów nie jest wolna od błędów, których nie eliminuje rozbudowany system, w ramach którego powstają. Utrudnia to uzależnienie

od zdolności percepcyjnych, w tym znaczącej roli ideologii, którą kierują się twórcy postrzegając środowisko bezpieczeństwa. Tak określony cel i hipoteza badawcza koresponduje też z rozważaniami dotyczącymi samowystarczalności obronnej, bowiem środowisko bezpieczeństwa państwa (i jego percepcja) ma kluczowe znaczenie dla decyzji w tym zakresie. Autor nie odnosi się jednak szerzej do kwestii obronnych, a tworzy jedynie użyteczną podstawę dla badaczy zajmujących się tą problematyką poprzez uytylitarne podejście do fragmentu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego<sup>1</sup>. Analiza pozwoli także na wyciągnięcie wniosku dotyczącego znaczenia Wojsk Specjalnych RP w tym obszarze.

Tekst powstał na podstawie analizy materiałów źródłowych (analiza treści), która jest wystarczająca do wyciągnięcia wniosków i realizacji celu artykułu. Ponadto konieczne było odniesienie się do kilku prac, które dotyczą pojęcia strategii, a są publikowane przede wszystkim przez autorów z Akademii Sztuki Wojennej (wcześniej Akademii Obrony Narodowej) oraz badaczy z uniwersytetów zajmujących się problematyką studiów strategicznych np. Uniwersytetu Warszawskiego. Autor zastrzega, że dokonuje analizy wycinka zawartości Strategii Bezpieczeństwa Narodowego<sup>2</sup>.

## Terminy – strategia i zagrożenia bezpieczeństwa

Pod pojęciem strategii rozumie się: „teorię i praktykę działania ukierunkowanego na osiągnięcie założonych celów w danej dziedzinie, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy” lub „teoria i praktyka określająca zasady i generalne sposoby działania przez kierownicze organa w danej dziedzinie, ujmowane w skali celów i ich urzeczywistniania o dużym horyzoncie czasowo-przestrzennym”<sup>3</sup>. Z podanych definicji można wyciągnąć następujące wnioski dotyczące strategii, wskazujące na charakter analizowanych dokumentów:

- ogólność,
- długofalowość,
- celowość,
- odniesienie do kierowniczych organów państwa,
- możliwość wskazania dziedziny, a zatem występowania strategii sektorowych.

Biorąc to pod uwagę można dokonać pierwszej, podstawowej oceny dokumentu pod kątem spełnienia powyższych warunków. Nie to jest jednak celem Autora; jest to bowiem dokument, dotyczący bezpieczeństwa konkretnego państwa, którego autorzy przyjmują założenia i cele z zakresu bezpieczeństwa, z uwzględnieniem kluczowej roli interesu narodowego, a następnie wskazują odpowiednie środki i metody ich osiągnięcia. Jest to więc strategia bezpieczeństwa narodowego, wobec tego podane definicje uzupełnione o wskazanie dziedziny bezpieczeństwa narodowego będą wyjaśniały podstawowy dla Autora termin jako:

<sup>1</sup> Zobacz próbę całościowego przeglądu Strategii np. S. Koziej, A. Brzozowski, *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP 1990–2014. Refleksja na ćwierćwiecze*, [w] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, Warszawa 2015, s. 17–54.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. B. Balcerowicz, Warszawa 2002, s. 94.

dziedzina strategii narodowej, rozumiana jako wybór dokonany na podstawie wiedzy i analizy strategicznej środków właściwych i koniecznych – będących w dyspozycji państwa – do osiągania celów i realizacji interesów określonych przez politykę bezpieczeństwa narodowego, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy”<sup>4</sup>.

Ponadto dokument o tym charakterze przyjmowany jest w Polsce wedle procedury, której częścią jest Rada Ministrów ze szczególną rolą jej Prezesa, składającego wnioski do Prezydenta RP o przyjęcie Strategii przygotowanej pod jego egidą. Jest to więc zaangażowanie wspomnianych kierowniczych organów państwa, które same wyznaczają sobie podstawy, na jakich ma być oparta prowadzona przez nich polityka bezpieczeństwa. Jest to zgodne z rozważaniami badaczy, którzy tak jak np. Roman Kuźniar podają, że: „Myślenie strategiczne o bezpieczeństwie państwa i jego żywotnych interesach pozostaje imperatywem w ramach sztuki rządzenia państwem”<sup>5</sup>. Tym także zajmują się tzw. studia strategiczne, które nawiązują do roli sił zbrojnych w polityce bezpieczeństwa, co ma swoje odzwierciedlenie w analizowanych dokumentach. Jak podaje Kuźniar, jest to

... myśl i działanie na szczeblu państwa w związku z jego bezpieczeństwem, warunkami przetrwania i rozwoju, w tym aspekcie, który wymaga siły zbrojnej, jej użycia lub posiadania odpowiedniego jej potencjału (odstraszającego, przymuszającego), co może także wymagać wchodzenia w odpowiednie związki międzynarodowe (koalicje, sojusze)<sup>6</sup>.

Dobrze widoczny w dokumentach jest wątek sojuszy i koalicji międzynarodowych, co nie może dziwić, chociażby ze względu na położenie geopolityczne Polski oraz ewolucję środowiska międzynarodowego i związane z tym konsekwencje, zaczynając od przemian 1989 roku, których skutki są ciągle aktualne. Widać to także w pracach badaczy związanych z uczelniami wojskowymi. Ryszard Jakubczak tak ujmuje zadania, jakie strategia bezpieczeństwa narodowego ma realizować dla polskiej polityki bezpieczeństwa<sup>7</sup>:

- Zapewnienie skutecznej ochrony wartości i interesów narodowych samodzielnie i we współdziałaniu z sojusznikami z NATO,
- Osiągnięcie wzrostu siły narodowej zgodnie z ambicjami i oczekiwaną pozycją międzynarodową Polski,
- Zdobywanie trwałej, korzystnej pozycji w strukturach NATO i UE,
- Inicjowanie i udział w działaniach dwu i wielostronnych na rzecz utrzymywania i tworzenia bezpieczeństwa międzynarodowego.

Z tego wniosku, który potwierdza wcześniejszą tezę, że ma ona funkcję służebną i jej celem jest stworzenie pewnych ram, w których prowadzona będzie polityka bezpieczeństwa i co istotne, zapewni to ciągłość prowadzonej polityki, ze względu na jej długofalowy charakter. Dlatego strategię nie powinny być często zmieniane, chyba,

<sup>4</sup> Por. np. z definicją podaną przez W. Kitlera, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 39.

<sup>5</sup> R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2006, s. 13.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Za: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006, s. 161.

że w sposób radykalny zmieni się środowisko bezpieczeństwa, jak i winno się wokół niej wypracowywać zgodę podstawowych sił politycznych, tak by zmiana na szczytach władzy nie wpływała na istotę prowadzonej polityki bezpieczeństwa. Z tego wynika także konieczność szerokich konsultacji, nie tylko resortowych czy ze środowiskami politycznymi czy eksperckimi, ale i społecznymi. I to kolejny sposób, w jaki można podchodzić do analizy i oceny przyjmowanych w Polsce dokumentów. Jakość elit politycznych i stan szeroko rozumianej kultury politycznej sprawiają, że w tym obszarze Polsce daleko do doskonałości, o czym świadczył sposób przyjęcia Strategii z 2007 roku<sup>8</sup>.

Z perspektywy tematu analizy ważnym pojęciem jest także środowisko bezpieczeństwa. Można przyjąć, że autorzy Strategii rozumieli pod nim to samo, co w wypadku wcześniejszych dokumentów wydawanych przez lub przy udziale Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Jednym z nich jest Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP<sup>9</sup>. Wykaz głównych kategorii pojęciowych przyjętych na potrzeby przeprowadzenia Strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego, którego była jednym z efektów, podaje, że środowisko bezpieczeństwa są to:

zewewnętrzne i wewnętrzne, militarne i niemilitarne (cywilne) warunki bezpieczeństwa (warunki realizacji interesów danego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa i osiągnięcia ustalonych przezeń celów w tym zakresie), charakteryzowane przy pomocy czterech podstawowych kategorii, jakimi są: szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia<sup>10</sup>.

Jak widać kluczowe są tutaj wymieniane kategorie. I tak podchodząc do rzeczy syntetycznie przyjmuje się, że szanse są to okoliczności sprzyjające realizacji interesów i celów podmiotu, pozostające od niego niezależne. Ryzyka zaś to możliwe negatywne konsekwencje podejmowanych działań. Natomiast wyzwania to sytuacje problemowe powodujące problemy decyzyjne dla podmiotu prowadzącego politykę bezpieczeństwa. Z kolei zagrożenia są już pośrednimi lub bezpośrednimi destrukcyjnymi oddziaływaniami na podmiot. Mogą mieć różny charakter i zależnie od tego dokonuje się ich klasyfikacji np. na potencjalne i realne.

Warto zatrzymać się na chwilę przy ostatnich dwóch kategoriach – wyzwaniach i zagrożeniach. Analiza Strategii skłania do wniosku, że autorzy posługują się tymi pojęciami wymiennie. Zdecydowanie częściej sięgają przy tym do pojęcia zagrożeń. Wydaje się to zrozumiałe, tym bardziej, gdy czytelnik zda sobie sprawę z faktu, iż to czy jakieś sytuacje czy zdarzenia mogą mieć lub mają charakter destrukcyjny często zależy od percepcji podmiotu. Stąd m.in. występujące także kryterium podziału zagrożeń na subiektywne i obiektywne. Widać to wyraźnie, jeżeli podjęta zostanie próba rozbudowania krótkich sformułowań umieszczonych we wskazanym wcześniej słowniku.

Przez wyzwania można rozumieć nowe sytuacje, zdarzenia i okoliczności, w których pojawia się konieczność ich zidentyfikowania oraz sformułowania odpowiedzi na pytania o potencjalne skutki dla bezpieczeństwa. A dalej podjęcia stosownych działań, by potencjalne negatywne zjawiska z nimi związane zostały wyeliminowane

<sup>8</sup> Złożonej do Prezydenta RP i podpisanej tuż przed objęciem władzy przez nową ekipę polityczną, w obawie, że ta odłoży go do szuflady, jako nie będącego jej autorstwa.

<sup>9</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.

<sup>10</sup> *Wykaz głównych kategorii pojęciowych przyjętych na potrzeby przeprowadzenia Strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego*, 10.01.2011, [www.spb.gov.pl](http://www.spb.gov.pl).

lub ograniczone. W przeciwnym bowiem razie może dojść do ich destrukcyjnego oddziaływania, a zatem, zgodnie z przyjętą nomenklaturą, przekształcenia się w zagrożenia dla bezpieczeństwa. Są nimi rzeczywiste działania podejmowane przez inne podmioty (ale i niezależne lub jedynie częściowo od nich zależne, jak ma to miejsce z zagrożeniami dla bezpieczeństwa ekologicznego), niekorzystne i niebezpieczne dla żywotnych interesów i podstawowych wartości danego podmiotu.

Widać więc silne powiązanie występujące pomiędzy wyzwaniami i zagrożeniami bezpieczeństwa, których postrzeganie często zależy przede wszystkim od zdolności podmiotów decyzyjnych. To zaś może powodować, że mogą być odbierane w sposób fałszywy przy jego ograniczonych zdolnościach, dominacji ideologii czy niedostatecznym poinformowaniu. Dlatego za usprawiedliwione można uznać stosowanie przez autorów strategii obu pojęć często traktowanych w sposób synonimiczny, jeżeli przyjąć, że zarówno wyzwania jak i zagrożenia dla bezpieczeństwa traktować można jako źródła obaw, lęku, przed negatywnymi zjawiskami dla bezpieczeństwa podmiotu i wynikające z tego konsekwencje związane z podejmowaniem adekwatnych do nich działań<sup>11</sup>. W związku z tym Autor artykułu nie będzie już odnosił się do tego, co w Strategii traktowane jest jako wyzwanie, a co jako zagrożenie, a będzie stosował jedno pojęcie – zagrożeń dla bezpieczeństwa<sup>12</sup>.

Warto przypomnieć, że zagrożenia bezpieczeństwa można dzielić według wielu kryteriów. Dla przykładu można zaprezentować kilka użytecznych podziałów.

Według kryterium przedmiotowego wyróżnia się:

- polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne.

Biorąc pod uwagę źródła zagrożeń:

- naturalne, techniczne, ustrojowe, demograficzne, ideologiczne, gospodarcze, edukacyjne, psychologiczne, kulturowe, inne.

Wedle skali zagrożeń podział wygląda następująco:

- światowe, międzynarodowe, państwa, jednostki administracyjnej.

W zasadzie wszystkie te kategorie znajdują swoje miejsce na kartach strategii, w tym szczególnie interesujące jest użycie kryterium skali do analizy środowiska międzynarodowego, w ramach którego wskazywano na zagrożenia bezpieczeństwa Polski w II dekadzie XXI wieku, ponieważ było to pierwsze tego typu ujęcie w XXI wieku.

## Zagrożenia bezpieczeństwa według strategii przyjętych w XXI w.<sup>13</sup>

Strategia bezpieczeństwa narodowego przyjęta w 2000 r. uwzględniała zmiany, jakie zaszły w środowisku międzynarodowym, w szczególności tę, która bezpośrednio dotyczyła Polski, a więc rozszerzenie NATO w 1999 r. i przyjęcie do niego pierwszych

<sup>11</sup> Por. R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 25–27.

<sup>12</sup> Por. Z. Nowakowski, J. Rajchel, H. Szafran, R. Szafran, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski na tle strategii bezpieczeństwa wybranych państw*, Warszawa 2014, s. 113–175. Autorzy posługują się pojęciami „zagrożenia” i „wymiar bezpieczeństwa narodowego”.

<sup>13</sup> Zobacz szerzej oceny całych dokumentów np. R. Kupiecki, *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 33, s. 18–34.

państw byłego Bloku Wschodniego – Polski, Czech i Węgier. Dokument składał się z czterech części, odpowiednio

- 1) Podstawy polskiej polityki bezpieczeństwa,
- 2) Zagrożenia i wyzwania,
- 3) Płaszczyzny aktywności i instrumenty realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa,
- 4) Podstawy strategii obronności RP.

Z tego wynika, że autorzy Strategii kwestie zagrożeń i wyzwań zawarli w oddzielnym rozdziale. Co ciekawe, na pierwszym miejscu znalazła się wojna i agresja zbrojna, co oddawało prymat bezpieczeństwa militarnego, wynikający z doświadczeń historycznych i cechujący polską politykę bezpieczeństwa. Jednocześnie autorzy stwierdzają, że: „W dającej się przewidzieć przyszłości niepodległy byt Polski nie jest zagrożony, kraj nasz nie jest narażony na bezpośrednią agresję militarną”<sup>14</sup>. Można przyjąć, że jest to efekt dominującego wtedy przekonania, że Polska, jak i cała Europa, a szerzej, świat zachodni, nie jest zagrożony wojną i będzie korzystał z dywidendy pokojowej, jaka powstała po zakończeniu zimnej wojny. Wspominano jednak o „dającej się przewidzieć przyszłości”, co było pewnym zabezpieczeniem przed możliwością, występującą zawsze, zmiany tego stanu rzeczy. Dalej dokument wymienia konflikty lokalne i regionalne, czystki etniczne i ludobójstwo, co jest jednoznacznie związane z wydarzeniami na Bałkanach, w tym okresie przede wszystkim w Kosowie. Następnie regiony o nadmiernej koncentracji potencjału militarnego w pobliżu granic Polski, co sugeruje Obwód Kaliningradzki. Związany z tym może być np. nacisk wojskowy. Dlatego autorzy z uznaniem wspominają o tym, że Ukraina i Białoruś zrezygnowały z broni jądrowej. Ponadto w dokumencie wymieniono zagrożenia ze strony niekontrolowanego transferu broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia, zagrożenia ekonomiczne (w tym energetyczne), nowe podziały w Europie (pod kątem różnicy w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego), niekontrolowane migracje transgraniczne oraz zagrożenia dla środowiska naturalnego. Dopiero na przedostatnim miejscu umieszczono zagrożenie ze strony organizacji terrorystycznych łącznie z przestępczością zorganizowaną. Ostatnie to aktywność obcych służb specjalnych i związane z tym zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji. Warto zwrócić uwagę na terroryzm, który zajął tak odległe miejsce. Jest to doskonały przykład na to, jak trudno jest przewidzieć przyszłość i jak cenna jest tego świadomość, która nakazuje uwzględniać „dającą się przewidzieć przyszłość”. Ponadto zaś w dokumencie strategicznym umieszczać trzeba nawet te zagrożenia, które są mało realne w danej chwili, gdyż mogą okazać się wkrótce faktem i wskazywać właściwe środki do zastosowania. Na tym polegać powinno myślenie strategiczne.

Strategia bezpieczeństwa narodowego z 2003 roku powstała dlatego, że w bardzo krótkim czasie nastąpiły takie zmiany, które bezpośrednio wpłynęły na polską politykę bezpieczeństwa, a szerzej, na bezpieczeństwo całego świata.

11 października 2001 r. świat wkroczył w XXI wiek, tym samym polityka bezpieczeństwa Polski również musiała zostać dostosowana do tego faktu. Dokument ma następującą strukturę:

- Nowe wyzwania,
- Założenia ogólne,

---

<sup>14</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 6.

- Zadania służb państwowych,
- Gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa.

Łatwo zauważyć, że ta Strategia ma inną strukturę. Tworzona była pod rządami innych partii politycznych i uwzględnia ich spojrzenie na problematykę bezpieczeństwa oraz zmiany, jakie zaszły po i w efekcie ataków z 11 IX 2001 r. Pewną kontynuację myślenia strategicznego zapewniał w tym wypadku piastujący drugą kadencję Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski.

Kwestia zagrożeń bezpieczeństwa poruszona jest w części pierwszej. Z tego można wywnioskować, że zmiany, jakie zaszły były dla autorów nawet ważniejsze od interesów narodowych i celów polityki bezpieczeństwa. Na wstępie podano, że zniknęła groźba wybuchu poważnego konfliktu militarnego w Europie<sup>15</sup>. Zniknęła, nie ma tu już mowy o „dającej się przewidzieć przyszłości”. Chociaż autorzy także zostawili pewną niedookreśloność używając terminu „poważnego konfliktu militarnego”, nie podając jednak, co pod nim rozumieją. Wskazali, że pojawiły się za to nowe zagrożenia globalne. Są one związane przede wszystkim z napięciami i niestabilnością wywoływanymi przez terroryzm międzynarodowy i proliferację broni masowego rażenia. Podali wręcz, że terytorium Polski może się znaleźć w najbliższych latach w zasięgu rakiet balistycznych państw spoza Europy. Oddawało to prymat zagrożeniu terrorystycznemu i proliferacji broni ABC, i działaniom w ramach polityki bezpieczeństwa, przede wszystkim zaangażowaniu w międzynarodową koalicję antyterrorystyczną i wysłaniu polskich wojsk do Afganistanu i Iraku. To samo można odnaleźć w kolejnym zagrożeniu, a zatem nieprzewidywalna polityka reżimów autorytarnych i zjawisko „państw w stanie rozkładu”. Jednym z motywów zaangażowania w Irak był także charakter ustroju tego państwa i skutków rządów Saddama Husajna zarówno dla Irakijczyków, jak i mieszkańców całego regionu. Ponadto do zagrożeń zaliczono zorganizowaną przestępczość międzynarodową (w szczególności przemyt broni, handel ludźmi, korupcję), zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego, ekonomicznego (w tym energetycznego), ekologicznego (szczególnie katastrofy spowodowane przez człowieka) i demograficznego (w tym migracje międzynarodowe). Niektóre z nich były już w dokumencie z 2000 r. i pozostały w takim zapisie.

Dokonano także krótkiej charakterystyki ogólnej całego środowiska międzynarodowego. Wskazano, że doszło do osłabienia możliwości regulacyjnych państw i organizacji międzynarodowych, pogłębiły się różnice w poziomie rozwoju między państwami bogatymi i biednymi oraz rosła na tym tle frustracja i niezadowolenie społeczne. Ponadto zauważono kwestie degradacji środowiska naturalnego, epidemii groźnych chorób, niekontrolowane migracje i napięcia etniczne, które zakłócają stabilność układu międzynarodowego. Generalnie zaś zagrożenia klasyczne, takie jak inwazja zbrojna oddają pole zagrożeniom nietypowym, których źródłem są trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe. Biorąc pod uwagę rozwój sytuacji międzynarodowej, dokonana diagnoza okazała się do pewnego stopnia słuszną, o czym świadczy chociażby działalność tzw. państwa islamskiego.

Nadzieję na trafność swojej koncepcji strategicznej, mieli także autorzy Strategii bezpieczeństwa narodowego z 2007 r., przygotowanej podczas rządów Prawa i Sprawiedliwości. Zastosowano w niej zintegrowane podejście do bezpieczeństwa,

<sup>15</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 1.

a zatem więcej miejsca poświęcono tematyce pozamilitarnej, w tym także zagrożeniom pozamilitarnym. Była to więc próba odejścia od prymatu ujęcia militarnego, zgodna ze wcześniejszą diagnozą, która nadal wtedy obowiązywała, a zatem o minimalnym prawdopodobieństwie konfliktu zbrojnego w Europie, który objąłby Polskę. Zgodnie z tą koncepcją struktura Strategii była następująca:

- Interesy narodowe i cele strategiczne Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa,
- Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego RP (dwie grupy – szanse dla bezpieczeństwa i wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa),
- Koncepcja bezpieczeństwa narodowego. Cele i zadania sektorowe,
- System bezpieczeństwa narodowego RP.

Dostrzegając wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa, trzeba odnotować, że używano tutaj także kategorii szans. Wprowadzono także i tę zmianę, że zagrożenia podzielono na dwie grupy:

- 1) wewnętrzne i tu przede wszystkim: zmiany demograficzne, w szczególności związane z migracją z Polski, ale i migracjami na kontynent europejski oraz dokończenie transformacji systemu prawnego.
- 2) zewnętrzne, gdzie najważniejsze znaczenie nadano uzależnieniu od dostaw surowców energetycznych z jednego źródła i wynikających z tego konsekwencjach. Strategia jasno podawała, że Federacja Rosyjska „wykorzystując koniunkturę na surowce energetyczne, intensywnie zabiega o umocnienie swojej pozycji w wymiarze ponadregionalnym”<sup>16</sup> i próbuje wprowadzać selektywne ograniczenia w relacjach wzajemnych pomiędzy nią a niektórymi członkami NATO i UE.

Warto zauważyć, że gdyby Autorzy dodali potencjalny element militarny, wtedy ich diagnoza byłaby słuszna także w dłuższej perspektywie czasowej. Dalej wskazują na zagrożenia związane z ewentualnym załamaniem procesu integracji europejskiej oraz osłabieniem więzów transatlantyckich, umocnieniem się porządków autorytarnych w Europie oraz konflikty lokalne i regionalne na tym obszarze, terroryzm międzynarodowy (w tym potencjalny atak odwetowy na Polskę za udział w operacjach międzynarodowych), kryzysy gospodarcze na świecie, zorganizowaną przestępczość międzynarodową (tutaj umieszczono także bezpieczeństwo informacyjne i „oddziaływanie w cyberprzestrzeni”<sup>17</sup>) oraz zagrożenia bezpieczeństwa ekologicznego. To dość rozbudowany katalog zagrożeń, z których większość ma pozamilitarny charakter.

Charakteryzując środowisko bezpieczeństwa autorzy za poważne zagrożenie uznają pogarszanie się bezpieczeństwa na Bliskim i Środkowym Wschodzie ze względu na wpływy fundamentalistów, zagrożenie atakami terrorystycznymi, destabilizację Iraku i Afganistanu oraz nuklearne ambicje Iranu. Ponadto rosnące zagrożenie ze strony uczestników niepaństwowych oraz te, które związane są ze zjawiskiem upadku państwa, w tym migracje, szczególnie z Afryki. Na koniec podkreślają, że dysproporcje w rozwoju poszczególnych regionów świata powodują napięcie w stosunkach międzynarodowych.

Cała Strategia akcentuje przede wszystkim wzrost znaczenia bezpieczeństwa ekonomicznego i odpowiada na kluczowe dla ówczesnej ekipy rządzącej oczekiwania

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>17</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2007, s. 9; [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl).

i próby działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego Polski po kryzysach energetycznych, które pokazały braki w tym obszarze. Warto w tym miejscu przejść już do aktualnego dokumentu, którego autorzy mieli ambicję uzupełnienia braków, jakie dostrzegali w tym i poprzednich dokumentach, oraz mieli bezpośredni wpływ na to, co dokument będzie zawierał.

## Strategia bezpieczeństwa narodowego z 5 XI 2014 r<sup>18</sup>

Dokument przygotowany został pod rządami kolejnej koalicji rządzącej (Platforma Obywatelska-Polskie Stronnictwo Ludowe). Składa się z następujących części:

- Polska jako podmiot bezpieczeństwa,
- Środowisko bezpieczeństwa Polski (wymiar globalny, wymiar regionalny, wymiar krajowy),
- Koncepcja działań strategicznych. Strategia operacyjna,
- Koncepcja przygotowań strategicznych. Strategia preparacyjna.

Spis treści ukazuje, że jego autorzy zrezygnowali z ujęcia tylko w kategoriach wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa czy jego uwarunkowań, tak jak to miało miejsce we wcześniejszych dokumentach, i założyli, szerszą analizę całego środowiska bezpieczeństwa, czyli wszystkich z czterech wymienianych kategorii – szans, ryzyk, wyzwań i zagrożeń. Już prosta analiza ilościowa wskazuje, że szanse i ryzyka właściwie uwzględnione nie zostały, pojawiają się w kilku miejscach tekstu, a kontekst użycia słów nie wskazuje na zawartość pojęciową, jaką podano we wspomnianych wcześniejszych definicjach. Podobnie rzecz ma się w kwestii wyzwań i zagrożeń, stąd Autor zdecydował się także na ich łączne ujęcie, wskazując, że jest to rzecz uzasadniona merytorycznie.

W związku z tym zawartość części poświęconej środowisku bezpieczeństwa uwzględnia zarówno zagrożenia dla bezpieczeństwa, jak i ogólną charakterystykę uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich prowadzona jest polityka bezpieczeństwa państwa. Dodatkowo wzbogacone one są o konstatację dotyczącą właściwej według autorów polityki, jaką powinny prowadzić władze Polski.

Ważnym punktem charakterystyki środowiska bezpieczeństwa jest stwierdzenie, że cechuje je zacieranie granic między tym, co wewnętrzne a zewnętrzne oraz militarne i niemilitarne. Ponadto nadal mamy wyzwania i zagrożenia typu militarnego<sup>19</sup>. Jest to punkt, który był dobrze widoczny w Strategii z 2000 r., a nawiązuje do aktualnych wydarzeń międzynarodowych, w szczególności na wschód od polskiej granicy. Jest to więc stwierdzenie trafne. Pytanie jednak, czy za takie też należy uznać powtarzanie pewnych zagrożeń na różnych poziomach, na które autorzy podzielili środowisko międzynarodowe. Tak jest np. z zagrożeniami dla bezpieczeństwa energetycznego. Z jednej strony mają one wymiar krajowy i mogą omieć inny charakter niż te, które są na poziomie międzynarodowym. Dlatego byłoby wskazane i trafne rozwiązanie, gdyby autorzy zdecydowali się na użycie bardziej precyzyjnego języka i nie zostawiali pola do interpretacji swoich zapisów w tego typu sytuacjach.

<sup>18</sup> Por. np. A. Legucka, *Główne założenia Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat...*, op. cit., s. 147–150.

<sup>19</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 17–26.

Przechodząc do syntetycznego wskazania cech środowiska międzynarodowego i podanych w diagnozie autorów dokumentu zagrożeń dla bezpieczeństwa, trzeba zacząć od wymiaru globalnego. Znaleźć można tutaj:

- generalne stwierdzenie, że na świecie występują zagrożenia militarne, dysproporcje rozwojowe, rywalizacja państw, napięcia związane z tworzeniem się ładu wielobiegunowego, a na wszystko wpływ ma proces globalizacji,
- już na drugim miejscu, w ramach faktycznego zagrożenia dla bezpieczeństwa na tym poziomie, podana została dysfunkcjonalność ONZ i jest to novum w stosunku do poprzednich dokumentów,
- łamanie prawa międzynarodowego, szczególnie przez państwa odseparowane od wspólnoty międzynarodowej. Autorzy nie wskazują jednak, o jakie państwa chodzi, oddzielnie podając później państwa autorytarne, można się więc tylko domyślać, że mowa tu np. o Federacji Rosyjskiej (FR),
- podważanie wiarygodności porozumień rozbrojeniowych, która ma wpływ na możliwość proliferacji broni ABC. Tutaj wydaje się, że chodzi także o przykład związany z wojną na Ukrainie i nieprzestrzeganie przez Federację Rosyjską Memorandum budapeszteńskiego z 1994 roku,
- państwa autorytarne, których władze łamią normy prawa międzynarodowego i przyjmują postawy konfrontacyjne,
- międzynarodowy terroryzm i przestępczość zorganizowana (dopiero na piątym miejscu), umieszczony w tej samej grupie z niekontrolowanymi migracjami międzynarodowymi, co nie wydaje się najszcześniejszym zabiegiem,
- cyberprzestępczość, cyberterroryzm, cyberszpiegostwo, cyberkonflikty i cyberwojna jako zagrożenia dla bezpieczeństwa, (możliwość konfrontacji w cyberprzestrzeni pomiędzy państwami),
- ekstremizm, a u jego podstaw polityka, religia, pochodzenie etniczne itp.,
- dostępność do zasobów wody pitnej, żywności, surowców energetycznych.

Autorzy Strategii z 2014 r. przedstawiając swoją diagnozę nie wskazują konkretnych państw, co jest zrozumiałe na tym poziomie dokumentu, to różni go od tego z 2007 r., gdzie jedno z państw, przy najważniejszym wtedy zagrożeniu dla bezpieczeństwa, zostało wskazane precyzyjnie. Analizując tekst można się zastanawiać, dlaczego nie dodano na tym poziomie zjawiska upadku państwa, które pojawia się we wcześniejszych strategiach. Nie zaakcentowano także znaczenia zmilitaryzowanych aktorów pozapaństwowych, decydując się jedynie na odniesienie do terroryzmu międzynarodowego i przestępczości. Warto byłoby także odnieść się do poziomu wydatków na zbrojenia, szczególnie w określonych regionach świata, w których możliwy jest konflikt zbrojny (np. na obszarze Azji). Nagromadzenie dużej ilości broni autorzy polskich strategii dostrzegają przede wszystkim przy granicach Polski, a nie dostrzegają tego zjawiska z dala od nich.

Warto tu również przedstawić wymiar regionalny:

- pierwszy punkt to ponownie ogólne wprowadzenie, zawierające odniesienia do czynników determinujących bezpieczeństwo Europy, za które autorzy uznają: NATO, Unię Europejską (UE), strategiczną obecność USA oraz relacje z FR. Ponadto utrzymanie zdolności bojowych armii europejskich. Po pierwsze, nie wiadomo jednak o czyje relacje z FR chodzi, a po drugie, warto byłoby używać pojęcia czynników zgodnie z podejściem stosowanym w nauce o stosunkach

międzynarodowych, skoro autorzy posługują się terminologią do niej w tym wypadku nawiązującą,

- następnie stwierdzono ogólnie, że istnieją w Europie źródła destabilizacji, o różnym podłożu, które mogą prowadzić do konfliktów zbrojnych,
- ponadto w sąsiedztwie Polski istnieje ryzyko konfliktów o charakterze regionalnym i lokalnym, w których Polska może być zaangażowana w różny sposób, jest także możliwość nacisku wojskowego, ponieważ w otoczeniu Polski istnieje skupienie dużych potencjałów wojskowych. Wśród zagrożeń militarnych podano konflikt zbrojny o różnej skali, jednak za mało prawdopodobny uznano taki konflikt na dużą skalę,
- NATO jako gwarant bezpieczeństwa Polski, musi zachować swój potencjał do kolektywnej obrony, zatem można wysnuć wniosek, że go traci i jest to zagrożenie dla bezpieczeństwa RP,
- w przypadku UE, w szczególności Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), uznano, że w interesie Polski jest jej rozwój, zatem można wyciągnąć wniosek, że zagrożeniem jest stagnacja procesu integracji europejskiej,
- zmniejszanie się budżetów obronnych państw NATO i UE, co jest w zasadzie powtórzeniem z punktu pierwszego,
- reorientacja polityki USA w kierunku Azji i Pacyfiku (konieczna jest ich silna obecność w Europie) powoduje, że państwa europejskie powinny inwestować w rozwój współpracy transatlantyckiej. Punkt ten mógłby być umieszczony w części globalnej, ponieważ chodzi o reorientację polityki światowego mocarstwa mającej konsekwencje nie tylko dla Europy,
- mocarstwowa polityka FR i jej postawa konfrontacyjna. Tym razem państwo zostało wymienione, w związku z tym nie powinno być przeszkód, by wcześniej użyć tej nazwy. znalazło się i wyżej. Chyba, że autorzy chcieli wskazać, że ma ono znaczenie tylko regionalne, a nie globalne,
- poparcie idei pogłębiania współpracy subregionalnej w Europie na rzecz bezpieczeństwa, nie zastępując nią jednak rozwiązań transatlantyckich i ogólnoeuropejskich,
- procesy zachodzące w państwach wschodniego sąsiedztwa UE, przede wszystkim ograniczanie demokracji itp.
- sytuacja w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu oraz potencjał niestabilności na Bałkanach, jest to punkt bardzo ogólny, nawet jak na dokument tej rangi. Można bowiem zapytać, o jaką sytuację chodzi? Czy o problemy w relacjach izraelsko palestyńskich czy może o tzw. państwo islamskie albo sytuację w Libii? To ogólne stwierdzenie odnosi się do wszystkich tych kwestii. Oczywiście ogólne stwierdzenie konsumuje te wszystkie sprawy, ale nie powinny być one traktowane łącznie:
- ograniczona efektywność działalności OBWE,
- osłabienie reżimu kontroli broni i systemu środków budowy zaufania w Europie, zatem problem globalny, który ma swoje odzwierciedlenie w Europie, co powinno być oczywiste i nie wymagało podkreślenia,
- zagrożenia z cyberprzestrzeni, o czym także wspomniano wcześniej,
- starzenie się ludności państw europejskich i związane z tym konsekwencje,

- zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego ze względu na zależność od dostaw z jednego kierunku,
- zagrożenie różnorodności biologicznej.

Ostatnie punkty świadczą, że autorzy podchodzą do bezpieczeństwa także w sposób zintegrowany i starają się uniknąć prymatu bezpieczeństwa militarnego ponad pozamilitarnym. Jest to właściwe podejście, które stosowano wcześniej. Natomiast nowością, jest dokonanie na tą skalę analizy wymiaru krajowego, w której wskazano na:

- pogarszającą się sytuację demograficzną powodującą liczne negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa Polski. Problem ten postawiony został na pierwszym miejscu, co warto docenić w obliczu grożącej Polsce katastrofy demograficznej,
- długotrwałe bezrobocie, ubóstwo, wykluczenie społeczne, szerzej, rozwarstwienie społeczne,
- problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa zdrowotnego, jednak autorzy nie odnoszą się do tego szerzej, możliwe że ze względu na to by nie stwarzać wrażenia, że zagrożone jest zdrowie Polaków,
- zagrożenia związane z bezpieczeństwem powszechnym i porządkiem publicznym np. podczas imprez masowych,
- zagrożenie atakiem terrorystycznym na terytorium Polski (terroryzm międzynarodowy),
- działalność obcych służb wywiadowczych,
- zagrożenie systemu teleinformatycznego RP,
- korupcja jako bariera rozwojowa i jej wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne,
- zagrożenia bezpieczeństwa systemu finansowego,
- uzależnienie dostaw surowców energetycznych z jednego źródła,
- niezadowalająca konkurencyjność polskiej gospodarki,
- konieczność utrzymania silnej krajowej bazy przemysłowej,
- dekapitalizacja majątku narodowego, mogąca wpływać np. na wzrost zagrożenia katastrofami o podłożu technicznym.

Zawartość części krajowej dowodzi przyjętego przez autorów dokumentu ujęcia. Także tutaj wskazano na te zagrożenia, które ze skali globalnej czy regionalnej mogą zejść na poziom krajowy. Ale autorzy są niekonsekwentni, bo np. pominęli tutaj migracje międzynarodowe i możliwe pojawienie się w Polsce dużej liczby migrantów czy uchodźców. Trudno więc znaleźć klucz do tego, jakim podejściem się kierują? Być może ze względu na to, że posługują się opisem środowiska, a w ramach niego identyfikują zagrożenia dla bezpieczeństwa wskazując na te, które są dla nich najłatwiej rozpoznawalne.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza zawartości dokumentów zawierających strategię bezpieczeństwa narodowego RP w XXI wieku pod kątem zapisanych w nich zagrożeń bezpieczeństwa, skłania do wyciągnięcia kilku wniosków o charakterze ogólnym i szczegółowym:

- decydujący wpływ na treść strategii miały nie tylko zmiany w środowisku międzynarodowym, ale i ich percepcja przez autorów dokumentów<sup>20</sup>, zazwyczaj zależna od opcji politycznej, jaka rządziła w chwili przyjmowania tekstu,
- w trzech pierwszych dokumentach pojawia się odniesienie do wyzwań i zagrożeń w tytułach odpowiednich części, w ostatnim zaś bezpośrednio do środowiska bezpieczeństwa, co ma nadać jej szerszy charakter. Mimo tego aktorzy nie wykorzystują potencjału, jaki tkwi w tym pojęciu, praktycznie pomijając kwestie szans i ryzyk,
- czytelna jest ewolucja podejścia do pewnych zagrożeń, przede wszystkim na przykładzie zagrożeń militarnych, do których nastąpił powrót oraz terroryzmu międzynarodowego, który znalazł się na dalszej spadł pozycji. Trudno to zrozumieć inaczej niż tak, że autorzy dokumentu z 2014 roku stwierdzili, że tzw. wojna z terroryzmem została już właściwie wygrana,
- zastosowane w 2014 r. ujęcie globalne, regionalne i krajowe, odpowiada częściowo podziałowi zagrożeń według kryterium przestrzennego, co czyni je właściwym badawczo. Nie odpowiada to w pełni podkreślanemu faktowi przenikania się, zacierania granic między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym czy militarnym i niemilitarnym. Warto byłoby stworzyć pewien schemat, w którym umieszczonoby zagrożenia przenikające się w poszczególnych wymiarach i podejść do tego kompleksowo a nie wybiórczo,
- również niektóre z zagrożeń czy postawionych diagnoz w 2014 r. są zbyt ogólne, nawet jak na dokument o tym charakterze, mowa tu szczególnie o sytuacji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, ale i problemie uchodźstwa, migracji międzynarodowych czy upadku państwa (to tym dziwniejsze, że Polska angażowała się i nadal angażuje, chociaż w sposób bardzo ograniczony, w pomoc w odbudowie państw, jak w jej najbliższym sąsiedztwie<sup>21</sup>).

Generalnie można stwierdzić, że autorzy dokumentu z 2014 r. krytykując poprzedników także nie uniknęli niedociągnięć czy wręcz błędów. Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że zagrożenia bezpieczeństwa Polski wymuszają kooperację z innymi państwami, a osiągnięcie samowystarczalności obronnej nie jest możliwe, chociaż Polska musi posiadać siły zbrojne, które pozwolą na jak najdłuższą obronę własnego terytorium i będą dysponowały potencjałem odstrasającym oraz zdolnym do kolektywnej obrony.

Omawiany w tym tomie przykład Wojsk Specjalnych RP i ich kooperacji z wojskami państw NATO pokazuje, że Polska ma duże zdolności w obszarze współpracy wojskowej i dysponuje rodzajem sił zbrojnych, z którym chcą współpracować sojusznicy z NATO oraz wiele innych państw. Są też takie, które zabiegają o tę współpracę, a przy decyzji o jej podjęciu uwzględniane być muszą interesy bezpieczeństwa państwa. Podobnie jak w wypadku zakresu współpracy, która nie może być zbyt szeroka,

<sup>20</sup> Jak podaje R. Kupiecki, odwołując się do pracy polskiego przedwojennego dyplomaty Tadeusza Koźłowskiego, mowa tu o mankamencie polskiego myślenia strategicznego, jakim jest „subiektywizm postawy”, za: *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 13. Kupiecki podaje to w przypisie, wyjaśniając, że dostał tę książkę bodaj od Adama Rotfelda, dlatego podałem to tak dokładnie.

<sup>21</sup> Ukraina nosi szereg cech państwa słabego, a wręcz upadającego np. słabość instytucji państwowych, korupcja, podziały społeczne, występujące konflikty wewnętrzne itd.

by partner nie poznał zbyt wielu tajemnic polskich sił specjalnych wiele państw poszukuje z nim współpracy, Decyzja o specjalizacji sił zbrojnych w tym obszarze była słuszna, także w obliczu współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa. Jednak Wojska Specjalne RP nie stanowią i nigdy nie będą stanowiły uniwersalnego narzędzia rozwiązującego wszystkie problemy polityki obronnej państwa, ponieważ nie zastąpią innych rodzajów wojsk.

*Zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski w XXI wieku w świetle analizy porównawczej kolejnych Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*  
*Streszczenie*

Celem Autora jest przedstawienie ewolucji percepcji zagrożeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie analizy polskich strategii bezpieczeństwa narodowego wydanych w XXI wieku, w szczególności dokumentu o tym charakterze z 2014 r. Pozwoli to na wyciągnięcie wniosków dotyczących zmian wprowadzanych przez twórców tych strategii wywodzących się z różnych partii politycznych. Ponadto umożliwi ich ocenę i sformułowanie odpowiedzi na pytanie dotyczące pożądanej polityki bezpieczeństwa państwa i wykorzystywanych przy tym narzędzi. W ten sposób Autor odniesie się do kwestii samowystarczalności obronnej oraz Wojsk Specjalnych RP.

**Słowa kluczowe:** strategia, Polska, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, zagrożenia bezpieczeństwa.

*Threats to the security of Poland in the 21st century in the light of the comparative analysis of the subsequent National Security Strategies of Poland*  
*Abstract*

The aim of this paper is to show the evolution of the perception of the threats to the security of the Republic of Poland. The text is based on an analysis of the Polish national security strategies for the 21st century, and in particular, on the document of 2014. This will allow to draw conclusions about the makers of the Polish security strategies connected with different political parties. Moreover, thanks to this, the Author will be able to evaluate these documents and try to answer the question concerning the right direction of the Polish national security policy and its instruments. In this way, he will refer to the self-sufficiency of defense and the Polish Special Forces.

**Key words:** strategy, Poland, National Security Strategy of Poland, security threats

*Угрозы безопасности Польши в XXI веке в свете сравнительного анализа очередных Стратегий национальной безопасности Республики Польша*  
*Резюме*

Целью статьи было указание эволюции восприятия угроз безопасности Республики Польша на основе анализа польских стратегий национальной безопасности, принятых в XXI веке. В частности, рассмотрено документ такого рода с 2014 года.

Анализ позволил сделать выводы относительно изменений, вводимых авторами из разных политических партий. Кроме того, позволил дать оценку и сформулировать ответы на вопрос о желаемой политике безопасности государства и используемых для этого инструментах. В завершении автор затрагивает проблему самодостаточности в области обороны и сил специального назначения Республики Польша.

**Ключевые слова:** стратегия, Польша, Стратегия национальной безопасности Республики Польша, угрозы безопасности