

Katarzyna Trofimowicz-Kalinowska

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA W STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO POLSKI I HISZPANII

THE CONCEPT OF SECURITY IN THE NATIONAL SECURITY STRATEGY
OF POLAND AND SPAIN

Streszczenie: Artykuł podejmuje kwestię pojęcia bezpieczeństwa narodowego zawartego w strategiach bezpieczeństwa narodowego Polski i Hiszpanii, a więc jego zakres przedmiotowy i podmiotowy. Określono w nim sposób ujęcia zagadnienia (paradygmat szeroki/wąski, ujęcie statyczne/dynamiczne). Przedstawiono ewolucję pojęcia w kolejnych strategiach bezpieczeństwa przyjmowanych w analizowanych krajach, jak również dokonano porównania z ujęciem tego zagadnienia zawartym w strategiach bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Porównane zostaną również katalogi zagrożeń zawarte w dokumentach.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, strategia, strategia bezpieczeństwa narodowego, Polska, Hiszpania

Summary: The article raises the issue of national security presented in national security strategies of Poland and Spain and presents its material and personal scope. The way of presenting the issue is set out (wide or narrow paradigm, static or dynamic approach). It presents the evolution of the idea in the subsequent security strategies adopted in the described countries. Moreover, the article draws a comparison between these strategies and the approach towards the issue of security strategies of the European Union. The article makes a comparison of the catalogues of threats to national security presented in the documents.

Key words: security, strategy, national security strategy, Poland, Spain

Wprowadzenie

Termin „bezpieczeństwo” jest w aktualnym dyskursie publicznym i akademickim równie popularny, co niedookreślony. Niniejszy artykuł podejmuje próbę

ustalenia znaczenia tego pojęcia w strategiach bezpieczeństwa narodowego Polski i Hiszpanii, jako dokumentach kluczowych dla polityki bezpieczeństwa państwa. We współczesnym, zglobalizowanym i złożonym świecie bezpieczeństwo przestało być zagadnieniem związanym jedynie z wojskowością i obronnością, lecz łączy w sobie szeroki katalog spraw i problemów. By odpowiedzieć na zagrożenia skomplikowanego świata, władze współczesnych państw, a także organizacje międzynarodowe przyjmują programowe dokumenty, jakimi są strategie bezpieczeństwa (również strategie rozwoju). Dokumenty te odzwierciedlają zmianę, jaka dokonała się w postrzeganiu bezpieczeństwa przez społeczeństwo i polityków. Traktują one bezpieczeństwo narodowe w kategoriach systemowych, jako całość, na którą składa się szereg elementów różnego typu, powiązanych licznymi relacjami i sprzężeniami zwrotnymi. Szczegółowe przykłady definicji strategii bezpieczeństwa narodowego zostaną rozwinięte w niniejszym artykule na przykładzie Polski i Hiszpanii. Wybór tych dwóch krajów uzasadnia zbliżona wielkość ich terytoriów oraz podobna liczba ludności, a co za tym idzie porównywalny potencjał, który wiąże się z kolejną z pozycją obu państw w Unii Europejskiej. Kolejne podobieństwo uzasadniające takie zestawienie to fakt, iż Polska i Hiszpania są krajami stanowiącymi zewnętrzną granicę UE i strefy Schengen, przez co na te państwa spada szczególnie ciężar ochrony granic wspólnoty. Strategie obu państw będą miały wiele cech wspólnych także z uwagi na fakt przynależności do NATO. Jednakże położenie geostrategiczne i uwarunkowania polityczne, geograficzne i historyczne obu krajów różnią się, co przekłada się na rozbieżności w priorytetach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Obiektywnie ogromne znaczenie odgrywa w tym przypadku położenie geograficzne. Zestawienie Hiszpanii i Polski, krajów z południa i z północno-wschodu UE, przedstawicieli tzw. starej i nowej Unii daje szeroki obraz postrzegania kwestii bezpieczeństwa w krajach UE.

Kluczowe pojęcia

Bezpieczeństwo jest pojęciem wielopoziomowym i wieloznacznym, w związku z czym zazwyczaj wymaga doprecyzowania. Według definicji *Słownika*

języka polskiego PWN bezpieczeństwo to stan niezagrożenia¹. Jest to zbieżne z łacińską etymologią pojęcia, które wywodzi się od *sine cura = securitas* (bez pieczy). W potocznym rozumieniu jest to więc stan braku zagrożeń lub ochrona przed nimi. Ten stan pewności osiągany jest w wyniku niewystępowania zagrożeń i/lub skutecznych działań w celu zapobiegania im albo ich usunięcia.

Bezpieczeństwo jest również potrzebą dotyczącą różnych podmiotów i mającą różny zakres przedmiotowy, skąd wynika zwykle konieczność doprecyzowania tego pojęcia. Podmioty bezpieczeństwa mogą być bardzo różne, począwszy od jednostek, przez różnego rodzaju grupy społeczne, struktury organizacyjne i instytucje, przez państwa, narody, a na systemie międzynarodowym kończąc. Bezpieczeństwo często dzielone jest na wewnętrzne, które oznacza stabilność danego organizmu bądź systemu, i zewnętrzne, rozumiane jako brak zagrożenia ze strony innych podmiotów. Zakres przedmiotowy bezpieczeństwa stale się rozszerza. Początkowo było ono utożsamiane z bezpieczeństwem militarnym, obecnie często wymienia się również bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ekologiczne, energetyczne itd. Podział na tzw. sektory bezpieczeństwa stworzył Barry Buzan, wymienił on bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne, ekonomiczne i ekologiczne². Wiąże się to z procesem sekurytyzacji, w wyniku którego coraz to nowe zjawiska stają się potencjalnymi zagrożeniami bezpieczeństwa³.

Bezpieczeństwo nie zawsze postrzegane jest jako stan, który można raz na zawsze osiągnąć. Obecnie coraz częściej określa się je jako proces. W ujęciu procesualnym oznacza to z jednej strony zmienne w czasie subiektywne i obiektywne postrzeganie bezpieczeństwa, a z drugiej działania podejmowane przez odpowiednie organy, instytucje, grupy czy jednostki w celu osiągnięcia stanu braku zagrożeń. Czy stan ten został osiągnięty, będzie zależało od wartości przyjętych przez podmiot bezpieczeństwa, bo to one warunkują ocenę⁴.

¹ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/bezpiecze%C5%84stwo.html> (28.06.2018).

² Barry Buzan – przedstawiciel szkoły kopenhaskiej, zaliczanej do nurtów krytycznych w badaniach nad bezpieczeństwem. B. Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991, s. 19-20.

³ Szerzej: J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 189-194.

⁴ Szerzej: G. Rydlewski, *Megasystem bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Ujęcie procesowe i funkcjonalno-decyzyjne*, Toruń 2017, s. 21-59; R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” nr 1(86)/2012, s. 7-22.

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto za prof. Ryszardem Ziębą, że bezpieczeństwo to *pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność ta jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub eliminowania), ale powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego.*

W niniejszych badaniach założono, że przedmiotem bezpieczeństwa jest państwo oraz naród. Nie jest to miejsce na definiowanie szerokiego pojęcia narodu⁵, szczególnie że w przypadku badanych państw, Polski i Hiszpanii, można przyjąć w uproszczeniu, że są to państwa jednolite narodowościowo. W związku z tym bezpieczeństwo narodowe w niniejszym artykule utożsamiane jest z bezpieczeństwem państwa.

Warto również przyjąć na potrzeby niniejszego artykułu definicję strategii bezpieczeństwa. Strategia w potocznym rozumieniu wiązana jest z kwestiami militarnymi i takie też znaczenie odnotowuje *Słownik języka polskiego*: *strategia to dział sztuki wojennej obejmujący przygotowanie i prowadzenie wojny oraz poszczególnych jej kampanii i bitew.* Drugie znaczenie ujęte w słowniku prezentuje szersze rozumienie pojęcia jako: *przemysłany plan działań w jakiejś dziedzinie*⁶.

W (Mini)Słowniku nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) spotkać się można z następującym określeniem strategii bezpieczeństwa narodowego: *obowiązująca w państwie koncepcja zapewniania jego bezpieczeństwa, zawierająca w szczególności identyfikację interesów narodowych i celów strategicznych, ocenę przyszłościowego kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa oraz zasady i sposoby osiągania celów strategicznych w przewidywanych warunkach (realizacji zadań operacyjnych), a także przygotowywania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji zadań preparacyjnych)*⁷.

⁵ Zob. np. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy” nr 1 (61)/2010, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, s. 9-15.

⁶ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/strategia.html> (28.06.2018).

⁷ Mini(słownik) BBN: propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> (28.06.2018).

Hiszpański gen. Miguel Ángel Ballesteros Martín określa z kolei strategię bezpieczeństwa narodowego jako *sposób, za pomocą którego polityka państwa kieruje, orientuje i koordynuje wszystkie siły i środki narodu, w celu ochrony interesów narodowych przed ryzykami, zagrożeniami i wyzwaniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, a jednocześnie pozwala państwu wypełniać swoje zobowiązania międzynarodowe*. Elementy, które składają się według niego na strategię, to: interesy narodowe, ryzyka, zagrożenia i wyzwania zewnętrzne i wewnętrzne, cele strategiczne i chronione interesy, określenie sposobu wykorzystania zasobów narodowych oraz środki konieczne do zrealizowania strategii. Definicja sformułowana jest tu inaczej niż w wyżej analizowanym przypadku, albowiem nacisk położono na ochronę interesów przed zagrożeniami. Elementy, które powinny znaleźć się w strategii, pokrywają się jednak z tymi, które wymienia się w polskich dokumentach tego typu. W hiszpańskich natomiast nie ma zawartego określenia, czym są, lecz przedstawiają one ich elementy w sposób bardziej opisowy, a duży nacisk kładziony jest na wypełnienie zobowiązań międzynarodowych⁸.

Polskie strategie bezpieczeństwa narodowego

W Polsce przyjęto do tej pory cztery dokumenty noszące nazwę strategii bezpieczeństwa narodowego: w latach 2000, 2003, 2007 i 2014. Nie znaczy to, że wcześniej państwo działało bez żadnej strategii. Po 1989 r. Polska wybiła się na samodzielność strategiczną, po okresie ubezwłasnowolnienia wynikającego z członkostwa w Układzie Warszawskim. W początkowym okresie transformacji ustrojowej ramy strategiczne wyznaczały: *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej* (1990) i *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej* (1992). W 2000 r. przyjęto pierwszą *Strategię bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*. Dla porządku należy dodać, że opracowano wówczas również *Strategię obronności Rzeczypospolitej*

⁸ Gen. Miguel Ángel Ballesteros Martín – były dyrektor Hiszpańskiego Instytutu Studiów Strategicznych, a obecnie dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego w Kancelarii Premiera Hiszpanii, autor cytowanej publikacji. M.A. Ballesteros Martín, *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Madryt 2016, s. 63-66.

Polskiej – uchwalenie dwóch dokumentów wynikało ze specyfiki władzy wykonawczej oraz sytuacji politycznej w Polsce, przede wszystkim sporów kompetencyjnych na linii prezydent – Rada Ministrów⁹.

Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 r. ograniczała się w zasadzie do dwóch dziedzin: polityki zagranicznej i obronności (aspekt międzynarodowy i militarny). Z góry zrezygnowano z zajmowania się innymi dziedzinami bezpieczeństwa narodowego. Koncentrowała się na ustaleniu podstaw polskiej polityki bezpieczeństwa, ocenie zagrożeń i wyzwań oraz określeniu rodzajów aktywności i instrumentów realizacji tej polityki. Definiowała podstawy strategii obronności. Mieliśmy tu do czynienia z dość wąskim jeszcze paradygmatem bezpieczeństwa, typowym dla realizmu w myśli politycznej. Koncentrował się on na bezpieczeństwie państwa oraz akcentował czynnik militarny i zwracał uwagę jedynie na brak tego rodzaju zagrożeń i działania nakierowane na ich eliminowanie. W tym ujęciu podstawowymi wartościami chronionymi przed zagrożeniami zewnętrznymi były: integralność terytorialna, niezależność polityczna, a w sytuacjach skrajnych również przetrwanie narodu i państwa. Duży nacisk w tej strategii położono na współpracę międzynarodową, integrację i rolę organizacji międzynarodowych w zapewnianiu bezpieczeństwa. Nie może to dziwić wobec faktu, że strategię przyjęto po wejściu do NATO i przy uwzględnieniu nowej koncepcji strategicznej paktu. Wśród głównych zagrożeń wymieniono: wojnę i agresję zbrojną, kryzysy i konflikty lokalne, regiony nadmiernej koncentracji potencjału militarnego, proliferację broni masowego rażenia, zagrożenia ekonomiczne, niebezpieczeństwo nowych podziałów w Europie, niekontrolowane migracje transgraniczne, zagrożenia środowiska naturalnego, terroryzm i przestępczość zorganizowaną, aktywność obcych służb specjalnych oraz problem ochrony informacji. Mamy tu więc do czynienia głównie z zagrożeniami o charakterze militarnym i międzynarodowym, ze zwróceniem uwagi na kwestie gospodarcze, społeczne i ochrony środowiska naturalnego.

W *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r.* podjęto próbę zastosowania zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa

⁹ Szerzej: S. Koziej, A. Brzozowski, *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP 1990-2014. Refleksja na ćwierćwiecze* oraz R. Kupiecki, *Strategia bezpieczeństwa narodowego a polityka bezpieczeństwa RP*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, R. Kupiecki (red.), Warszawa 2015, s. 17-55 i 153-180.

narodowego. Uznano, iż jest ono kategorią obejmującą wszystkie aspekty i dziedziny bezpieczeństwa państwa: zewnętrzne i wewnętrzne, wojskowe i cywilne. Starano się oddać zmiany zachodzące w ówczesnym środowisku bezpieczeństwa, którego granice zaczęły się zacierać i przenikać. Zaledwie wspomniano o celach polityki bezpieczeństwa państwa, ale nie wyodrębniono interesów narodowych ani celów strategicznych, które to są podstawą dla polityki bezpieczeństwa – zapewnienie ich realizacji jest jednoznaczne z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego. W dokumencie zabrakło spójnej i jednolitej myśli przewodniej działania całego państwa. Najpełniej i najbardziej czytelnie przedstawione były kwestie dotyczące aktywności międzynarodowej. Zadania sił zbrojnych wymieniono w sposób chaotyczny, nie wyodrębniono również sił i zasobów potrzebnych do realizacji założeń strategii. Nie budowała spójnego systemu bezpieczeństwa. Odpowiadała resortowemu podziałowi zadań, co dalekie jest od podejścia zintegrowanego, charakterystycznego dla współczesnego świata. W strategii tej nie znajdziemy graficznie wyodrębnionego katalogu zagrożeń. Wypunktowane zostały następujące wyzwania i zagrożenia: terroryzm międzynarodowy, proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, zorganizowana przestępczość, zagrożenie informacyjne, ekonomiczne, ekologiczne, demograficzne, przesunięcie punktu ciężkości z klasycznych zagrożeń (np. inwazja zbrojna) na zagrożenia nietypowe, stwarzane przez podmioty pozapaństwowe. Katalog zagrożeń jest więc rozszerzany, co obrazuje dążenie do osiągnięcia zintegrowanego podejścia w polityce bezpieczeństwa oraz stanowi odpowiedź na zjawisko terroryzmu, które zyskało na znaczeniu po zamachach na World Trade Center w USA w 2001 r.

*Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r. (SBN RP 2007) zawierała oficjalną wykładnię polskich interesów narodowych, określała cele strategiczne Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa wraz z koncepcją ich osiągania, uwzględniającą zadania dla poszczególnych podsystemów wykonawczych. Wskazywała również zasady utrzymywania oraz kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego*¹⁰. Strategia ta w znacznie wyższym stopniu niż poprzednia stosowała zintegrowane podejście do kwestii bezpieczeństwa, wymieniając jego wymiar zewnętrzny, militarny, wewnętrzny, obywatelski, społeczny, ekonomiczny, ekologiczny oraz informacyjny i telekomunikacyjny.

¹⁰ SBN RP 2007, pkt 146.

Mamy tu do czynienia z pomieszaniem różnych wymiarów środowiska strategicznego, dziedzin i sektorów bezpieczeństwa narodowego, zewnętrznych i wewnętrznych oraz militarnych i pozamilitarnych aspektów i problemów. Widoczne jest odejście w myśli politycznej od paradygmatu realizmu do liberalizmu, który to pierwszy wyodrębnił aspekty polityczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne, informacyjne czy po prostu ludzkie. Podział na sektory bezpieczeństwa jest jednak najbardziej charakterystyczny dla myśli Barry'ego Buzana i krytycznych podejść w studiach nad bezpieczeństwem. W treści strategii dopatrzmy się również dynamicznego ujęcia zagadnienia bezpieczeństwa, ponieważ znajdziemy tam stwierdzenie, iż *nic nie jest dane raz na zawsze. Porządek międzynarodowy nie jest zastygłą, niewzruszalną formą [...]. Podstawowym zadaniem i główną troską każdego państwa i jego obywateli jest zapewnienie sobie bezpieczeństwa w warunkach zrównoważonego rozwoju*¹¹. Ze struktury dokumentu wynika, że przez bezpieczeństwo narodowe rozumiana jest zdolność aparatu państwowego do urzeczywistnienia interesów i realizacji celów Rzeczypospolitej. W strategii tej wśród wyzwań i zagrożeń wymieniono: zmiany demograficzne, poprawę stanu infrastruktury (transportowej, telekomunikacyjnej) i dokończenie transformacji systemu prawnego, uzależnienie od dostaw surowców, załamanie procesu integracji europejskiej, rządy autorytarne, terroryzm międzynarodowy, kryzysy ekonomiczne, zorganizowaną przestępczość międzynarodową, cyberprzestępczość, zagrożenia ekologiczne. Systematyka ułożenia powyższego katalogu wskazuje na nadanie wyższego priorytetu różnorodnym zagrożeniom wewnętrznym.

Z kolei *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r. (SBN RP 2014) identyfikuje interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa [...], określa potencjał bezpieczeństwa narodowego oraz ocenia środowisko bezpieczeństwa Polski w wymiarze globalnym, regionalnym i krajowym, a także prognozuje jego trendy rozwojowe. Przedstawia działania państwa niezbędne dla osiągnięcia zdefiniowanych interesów i celów oraz wskazuje kierunki i sposoby przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego*¹². Podejście do zagadnienia bezpieczeństwa podobne jest zatem do przyjętego już

¹¹ SBN RP 2007, pkt 3.

¹² SBN RP 2014, pkt 2.

w SBN RP 2007. Dodatkowo, zgodnie z zapisami SBN RP 2007, powstanie SBN RP 2014 poprzedziło przeprowadzenie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2010-2012. Powstałe w jego wyniku wnioski i rekomendacje ukształtowały założenia nowej strategii bezpieczeństwa. SBN RP 2014 ujmuje całościowo zagadnienie bezpieczeństwa (sfera obronna, ochronna, społeczna i gospodarcza). Jest to pierwsza strategia w całości odpowiadająca założeniom zarówno zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa narodowego, jak i opracowania cyklu strategicznego. Zagrożenia w strategii tej są najbardziej rozproszone, nie znajdziemy ich wypunktowania w jednej, przeznaczonej do tego części, a należy wyluskać je z treści rozdziału nt. środowiska bezpieczeństwa Polski. Autorzy dokumentu zauważają więcej wyzwań niż zagrożeń, co świadczy o pozytywnej ocenie środowiska bezpieczeństwa Polski. W wymiarze globalnym wśród najważniejszych wyzwań i zagrożeń wymienione są: niska skuteczność i wiarygodność ONZ, podważanie wiarygodności porozumień rozbrojeniowych, porządki autorytarne, międzynarodowy terroryzm i zorganizowana przestępczość, cyberprzestępczość, cyberterroryzm, cyberszpiegostwo, cyberwojna, różne formy ekstremizmu, wzrost zapotrzebowania na energię, żywność i wodę pitną. W wymiarze regionalnym są to: potencjalna destabilizacja wynikająca ze sporów politycznych, terytorialnych, etnicznych i religijnych, ryzyko regionalnych konfliktów zbrojnych, reorientacja amerykańskiej polityki zagranicznej, bezpieczeństwo energetyczne, starzenie się społeczeństw, zachowanie różnorodności biologicznej. W wymiarze krajowym natomiast: sytuacja demograficzna, rozwarstwienie społeczne, bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo powszechne i porządek publiczny, terroryzm, obce służby wywiadowcze, funkcjonowanie systemu teleinformatycznego, korupcja, bezpieczeństwo sektora finansowego, bezpieczeństwo energetyczne i gospodarcze. Jak widzimy, katalog ten jest bardzo szeroki i obejmuje różnorodne zagadnienia.

SBN RP 2007 i 2014 zawierają, zgodnie z definicją BBN, takie elementy jak interesy narodowe i cele strategiczne, sposoby ich osiągnięcia oraz kierunki rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. W SBN z 2007 r. zabrakło elementu oceny środowiska bezpieczeństwa, wymieniono w niej jedynie jego wyzwania i zagrożenia. Podsumowując, obie wspomniane strategie są spójne z definicją przyjętą przez BBN, natomiast dwie wcześniejsze (z 2000 i 2003 r.) zawierają istotne braki.

W polskich strategiach widać wyraźną ewolucję pojęcia bezpieczeństwa, charakterystyczną dla ogólnego trendu w badaniach nad nim – od ograniczonego do zagadnień militarnych i międzynarodowych do szerokiego paradygmatu bezpieczeństwa. Wyraźne jest w kolejnych edycjach nie tylko dopracowywanie dokumentów pod względem merytorycznym, ale także procedury ich przygotowywania.

Hiszpańskie strategie bezpieczeństwa narodowego

W Hiszpanii obowiązywały do tej pory trzy strategie bezpieczeństwa narodowego, przyjęte w latach 2011, 2013 i 2017. Jednak cykle planowania strategicznego wdrażane były przez Ministerstwo Obrony od czasu wstąpienia do NATO w 1982 r. Zagadnienia strategiczne były regulowane przede wszystkim w Dyrektywach Obrony Narodowej wydawanych co 4 lata od 1992 r.¹³

W *Hiszpańskiej strategii bezpieczeństwa* z 2011 r. wyraźnie zapisano, iż za bezpieczeństwo odpowiedzialni są wszyscy obywatele (a nie tylko administracja państwowa). Zaznacza się, że jest to zagadnienie złożone, przekrojowe i łączące w sobie różnego rodzaju zagrożenia i ryzyka. Podkreślono zacieranie się różnic między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym. Współczesnym zagrożeniom może odpowiadać tylko podejście wielowymiarowe, szerokie, interdyscyplinarne oraz wielopoziomowe (narodowe, europejskie, światowe). Środowisko bezpieczeństwa jest tu opisane bardzo dokładnie – podkreśla się, że celem państwa jest zapewnienie realizacji interesów narodowych, ale ich nie wymieniono, nie są sprecyzowane również cele strategiczne. Wyliczone zostały tylko główne zagrożenia dla Hiszpanii oraz czynniki je zwiększające. Przedstawiony jest natomiast instytucjonalny system bezpieczeństwa państwa.

W hiszpańskiej *Strategii bezpieczeństwa narodowego* z 2013 r. po raz pierwszy w oficjalnym dokumencie pojawia się definicja bezpieczeństwa narodowego. Brzmi ona następująco: *bezpieczeństwo narodowe jest działaniem państwa*

¹³ Instituto Español de Estudios Estratégicos, *La Directiva de Defensa Nacional 2012*, 35/2012 2013, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA35-2012_DDN_IEEE.pdf (28.06.2018); zob. również: A. Sroka, K. Trofimowicz, *Terrorism and Political Radicalism in the Security Strategies of Poland and Spain versus Public Opinion*, [in:] *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, A. Sroka, F. Castro-Rial Garrone, R.D. Torres Kumbrián (eds.), Frankfurt am Main 2017, p. 144-147.

nakierowanym na ochronę wolności i dobrobytu obywateli, na zapewnienie obrony Hiszpanii, jej zasad i wartości konstytucyjnych, a także na wypełnianie przyjętych zobowiązań poprzez wspieranie bezpieczeństwa międzynarodowego wraz z naszymi sojusznikami. Zgodnie z tą definicją postrzegane jest ono jako działanie. Przyjęto tu dynamiczne, procesowe ujęcie bezpieczeństwa rozumianego nie jako stan, który jest osiągany raz na zawsze, ale jako wynik stałej działalności odpowiednich organów. Ponadto, podobnie jak w poprzedniej strategii, przyjęto szeroki paradygmat bezpieczeństwa jako zagadnienia złożonego, skomplikowanego, stanowiącego sieć wzajemnych powiązań. Definicja ta zyskała ustawową moc prawną, ponieważ znalazła się w ustawie o bezpieczeństwie narodowym z 2015 roku.

W strategii nie wyartykułowano wprost interesów narodowych ani celów strategicznych. Możemy odnaleźć je w opisie sytuacji bezpieczeństwa Hiszpanii na różnych obszarach ważnych ze strategicznego punktu widzenia państwa. Wyodrębniono 12 obszarów zagrożeń i ryzyk, a w dalszej części 12 linii działania, wraz z konkretnymi zadaniami dla administracji publicznej w tychże obszarach. Wreszcie naszkicowany został instytucjonalny system bezpieczeństwa.

W *Strategii bezpieczeństwa narodowego* z 2017 r. powtórzono definicję bezpieczeństwa przyjętą w poprzedniej. Jej struktura jest również zbieżna z prezentowanymi w poprzednich strategiach. Widzimy tu więc kontynuację koncepcji bezpieczeństwa i linii działań państwa. Aktualizowany jest opis sytuacji bezpieczeństwa Hiszpanii oraz katalog zagrożeń, w zgodzie ze zmieniającą się sytuacją międzynarodową.

W przypadku strategii hiszpańskich katalog zagrożeń jest właściwie stały, występują one tylko w różnej kolejności. Są to: konflikty zbrojne, terroryzm, przestępczość zorganizowana, proliferacja broni masowego rażenia, szpiegostwo, cyberzagrożenia, zagrożenia przestrzeni morskiej, powietrznej i kosmicznej, infrastruktura krytyczna, niestabilność ekonomiczna i finansowa, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, nielegalna imigracja, sytuacje kryzysowe i katastrofy, epidemie, zagrożenia klimatyczne.

W przypadku Hiszpanii nie widać wielkich różnic pomiędzy strategiami, jedna jest kontynuacją drugiej, doskonaleniu podlega instytucjonalny i prawny system bezpieczeństwa. Pogłębionej analizie i aktualizacji podlegają wyzwania i zagrożenia oraz linia działań państwa w obszarze wyodrębnionych zagrożeń. We

wszystkie strategie wpisana jest cykliczność, obowiązek ich nowelizacji, a więc buduje się model cyklu strategicznego oraz paradygmat bezpieczeństwa zintegrowanego.

Obserwacja polskich strategii pozwala zauważyć znacznie wyraźniejszą ewolucję dokumentów, koncepcji bezpieczeństwa, elementów włączanych w system bezpieczeństwa, poszerzania katalogu zagrożeń. Faktem jest, że polskie strategie powstawały w dłuższym okresie niż strategie hiszpańskie. Pierwsza ze strategii hiszpańskich, przyjęta dekadę po pierwszej z polskich, cechuje się dużo większą dojrzałością i wartością merytoryczną. Analiza tekstów polskich strategii pozwala zaobserwować pracę koncepcyjną włożoną w rozwój dokumentów, ich udoskonalenie i podniesienie ich wartości. Natomiast w strategiach hiszpańskich nie widać tak wyraźnej ewolucji, wydaje się, że raz przyjęta metodologia pracy i kształt dokumentu sprawdziły się i są modyfikowane w nieznacznym stopniu. Poza perspektywą czasową przyjmowania dokumentów, należałoby zwrócić uwagę na opcję polityczną rządu, który uchwalał daną strategię, i wpływ zmiany politycznej na ciągłość polityki bezpieczeństwa. W Polsce tych zmian było więcej, za każdym razem strategię uchwalał rząd wywodzący się z innej opcji politycznej. Można przyjąć, że w Hiszpanii mamy do czynienia z polityką bezpieczeństwa Partii Ludowej¹⁴ – pierwsza strategia, uchwalona przez socjalistów¹⁵ pod koniec kadencji, szybko została zmieniona.

Warto porównać tę perspektywę z ewolucją podejścia do zagadnienia bezpieczeństwa w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej. W *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa*, przyjętej przez UE w 2003 r., czytamy, że: *Europa nigdy dotąd nie cieszyła się w takim stopniu jak obecnie dobrobytem, bezpieczeństwem i wolnościami. Przemoc z pierwszej połowy XX wieku ustąpiła miejsca okresowi pokoju i stabilności, bez precedensu w historii Europy*¹⁶. Pod wpływem kolejnych zamachów terrorystycznych w Europie, wojny na Ukrainie, niekontrolowanej fali migracji z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, a także wojny w Syrii i szeroko pojętych zagrożeń asymetrycznych to poczucie bezpieczeństwa zostało zachwiane. W *Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej* z 2010 r.

¹⁴ *Partido Popular* (PP) – Partia Ludowa.

¹⁵ *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) – Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza.

¹⁶ *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, 2003 r., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/031208essiip.pdf> (28.06.2018).

wymienia się wśród zagrożeń przede wszystkim terroryzm oraz różne formy przestępczości zorganizowanej¹⁷. Z kolei z *Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* z 2016 r. dowiadujemy się już, że *żyjemy w czasach kryzysu egzystencjalnego, zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i poza nią*¹⁸.

Ten krótki przegląd dokumentów UE pokazuje, iż bezpieczeństwo nie jest czymś danym raz na zawsze, jak również to, w jak krótkim czasie zmienia się postrzeganie wyzwań i zagrożeń. W związku z powyższym w badaniach nad bezpieczeństwem zasadne jest przyjęcie perspektywy dynamicznej i stosowanie ujęcia procesowego.

Zakończenie

Przegląd hiszpańskich i polskich strategii bezpieczeństwa pokazuje, że zawarte w nich ujęcie bezpieczeństwa narodowego spójne jest z podejściem prezentowanym dziś przez nauki o bezpieczeństwie. Zauważamy w nich dążenie do stosowania zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa, postrzegania go w sposób holistyczny i dynamiczny. W przypadku strategii polskich widać wyraźną ewolucję od starszego, militarnego paradygmatu bezpieczeństwa do obecnego, znacznie szerszego spojrzenia, obejmującego również zagadnienia polityczne, społeczne i ekonomiczne, energetyczne i ekologiczne czy kulturowe. W strategiach polskich główny akcent położony jest na cele strategiczne i interesy narodowe. Bezpieczeństwo narodowe uzależnia się w nich od prawidłowego zdefiniowania celów i interesów, a następnie skutecznego ich osiągnięcia i realizacji. W przypadku Hiszpanii większy nacisk kładzie się na zagrożenia, zaś bezpieczeństwo to działalność państwa mająca na celu eliminację zagrożeń (a tym samym zapewnienie realizacji interesów i celów). Podejścia te różnią się rozłożeniem akcentów, ale są zbieżne ze sobą, jak również z przyjętą w artykule definicją bezpieczeństwa, zgodnie z którą jest ono pewnością istnienia i rozwoju (cele i interesy), osiąganą poprzez działalność danego podmiotu (państwa) mającą na celu eliminację zagrożeń.

¹⁷ *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, 2010, http://www.consilium.europa.eu/pl/documents-publications/publications/2010/pdf/QC3010313PLC_pdf/ (28.06.2018).

¹⁸ *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf (28.06.2018).

Bibliografía

Dokumenty

Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos, 2011.

Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, 2013.

Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos, 2017.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa, 2003.

Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, 2016.

Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, 2000.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2003.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2007.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2014.

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, 2010.

Opracowania

Alonso Baquer M., *¿En qué consiste una estrategia?*, Madrid 2000.

Ballesteros Martín M.A., *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Madrid 2016.

Buzan B., *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991.

Corte Ibáñez, de la L., Blanco Navarro J.M., *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, Madrid 2014.

Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012.

Instituto Español de Estudios Estratégicos, *La Directiva de Defensa Nacional 2012*, 35/2012 2013, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA35-2012_DDN_IEEE.pdf.

Kupiecki R. (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, Warszawa 2015.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy” nr 1 (61)/2010, Towarzystwo Wiedzy Obronnej.

Mini(Słownik) BBN: propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>.

Rydlewski G., *Megasystem bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Ujęcie procesowe i funkcjonalno-decyzyjne*, Toruń 2017.

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/>.

Sroka A., Trofimowicz K., *Terrorism and Political Radicalism in the Security Strategies of Poland and Spain versus Public Opinion*, [in:] *Radicalism and Terrorism in the 21st Century. Implications for Security*, A. Sroka, F. Castro-Rial Garrone, R.D. Torres Kumbrián (eds.), Frankfurt am Main 2017.

Sulowski S., *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Warszawa 2009.

Zięba R., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” nr 1(86)/2012.