

Aspekty bezpieczeństwa militarnego w ujęciu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego

Rekomendowana w SPBN polityka bezpieczeństwa sprowadza się zasadniczo do prewencyjnego myślenia i działania. W podejściu tym można dostrzec przesunięcie środka ciężkości z modelu sił zbrojnych o charakterze ekspedycyjnym w kierunku zwiększenia zdolności obronnych. Ponadto dąży się do usprawnienia podsystemu obronnego poprzez wyposażenie go w rozbudowane zdolności przeciwwaskoczeniowe. Stąd też priorytety modernizacyjne sił zbrojnych kładą nacisk na zwiększenie mobilności i siły rażenia, lepsze zinformatywanie i „zrobotyzowanie” pola walki oraz wsparcie procesu kierowania i dowodzenia. Chodzi zatem o wejście w posiadanie narzędzi i zdolności, które pozwalałyby przede wszystkim uprzedzić powstanie sytuacji politycznie niejasnych, a w chwili ich zaistnienia i być może osamotnienia sojuszniczego nie dać się całkowicie zaskoczyć i natychmiast odpowiednio zareagować. (oprac. Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi BBN)

Na przestrzeni dziejów bezpieczeństwo opierało się głównie na sile militarnej. To właśnie ona stanowiła fundament bezpieczeństwa imperiów, królestw, księstw, a później państw narodowych. Budowie siły wojskowej podporządkowane były także istotne obszary, takie jak zasoby naturalne, potencjał demograficzny, zaawansowanie naukowo-techniczne itp. Apogeum tego zjawiska było obserwowane w czasie dwóch wojen światowych w XX w., a później w dwubiegunowym systemie ładu światowego, charakteryzującego się wyścigiem zbrojeń i zimną wojną. Jego rozpad sprawił, że zostały „odmrożone” wielopłaszczyznowe potrzeby i interesy państw narodowych, ponownie pojawiły się stare problemy i konflikty, a w ślad za tym nowe formy i typy zagrożeń.

Zasadniczo urzeczywistniły się one nie tyle w zewnętrznym, ile w wewnętrznym wymiarze. Spadło prawdopodobieństwo groźby wybuchu konfliktu na dużą skalę, natomiast wzrosło zagrożenie sporami wewnętrznymi o charakterze etnicznym, kulturowym i religijnym. Efektem tych zmian

Opracował Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (BBN) na podstawie wniosków SPBN.

była redefinicja zagrożeń, która przesunęła punkt ciężkości z klasycznych niebezpieczeństw militarnych, występujących głównie pod postacią agresji zbrojnej, w kierunku zagrożeń pozamilitarnych. Zakończył się również czas, w którym samo rozumienie bezpieczeństwa sprowadzało się do tradycyjnych sposobów przeciwdziałania zagrożeniom militarnym i rozbudowy potencjału wojskowego. W konsekwencji nastąpiło również przedefiniowanie pojęcia siły państwowej, która przestała być już postrzegana głównie z wojskowego punktu widzenia. Nowe, pozamilitarne zagrożenia przeniknęły do wszelkich sfer i dziedzin aktywności państwa, odsuwając tym samym wymiar bezpieczeństwa militarnego na dalszy plan. Obok obronności, zaczęto akcentować szerszy termin – bezpieczeństwo – jako bardziej adekwatny do istniejących i wyłaniających się zagrożeń i wyzwań.

Można by więc odnieść wrażenie, że współcześnie siła militarna przestała odgrywać istotną rolę w polityce i strategiach bezpieczeństwa państw. Nic bardziej mylnego. Mimo zmian i przewartościowań, priorytet bezpieczeństwa militarnego, dotyczący integralności i suwerenności państw narodowych, pozostaje niezachwiany zarówno w strategiach, jak i w praktycznej działalności politycznej. Warto więc prześledzić, jak kwestia bezpieczeństwa militarnego została przedstawiona w pracach i wynikach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, będącego zwieńczeniem niemal dwuletnich prac poświęconych systemowej i zintegrowanej ocenie stanu oraz przyszłości międzynarodowego i narodowego bezpieczeństwa. Przeprowadzony Przegląd skłania do przedstawienia, jak ujęto w nim zagadnienia: charakteru prognozowanych zagrożeń militarnych; koncepcji użycia Sił Zbrojnych RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa agresją zbrojną; rozwoju i modernizacji technicznej wojska; stanu przygotowań obronnych RP i doskonalenia podsystemu obronnego. Nie sposób tego dokonać bez wyjaśnienia kilku zasadniczych kwestii bezpieczeństwa militarnego: czym jest bezpieczeństwo militarne? Co je opisuje i wyróżnia? Jakie jest jego miejsce w systemie polityk i strategii bezpieczeństwa państwa oraz jakie zależności występują między nimi?

Teoria bezpieczeństwa militarnego

Powszechnie przyjmuje się, że militarne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego obejmują użycie lub groźbę użycia siły militarnej przez podmioty prawa międzynarodowego (państwa). Tezę tę weryfikują w pewnym stopniu zamachy terrorystyczne i zdolność struktur niepaństwowych do

posługiwania się zbrojną przemocą¹ w osiągnięciu własnych celów. W tym kontekście pojęcie zagrożeń militarnych to realna możliwość zastosowania przemocy zbrojnej². W tradycyjnym ujęciu, zagrożenie militarne postrzegane jest jako najpoważniejsze zagrożenie bezpieczeństwa państwa i rozumiane jest najogólniej jako potencjalne lub istniejące niebezpieczeństwo użycia przemocy zbrojnej – bezpośrednio lub pośrednio – przeciwko wartościom i interesom narodowym. W historii można znaleźć wiele przykładów bezpośredniego i pośredniego użycia przemocy zbrojnej jako narzędzia osiągnięcia celów polityki. Zalicza się do nich: demonstrację siły; dywersję, blokadę i prowokację militarną; szantaż militarny; incydent graniczny; ograniczone użycie środków przemocy zbrojnej; zbrojne starcie graniczne; napaść zbrojną grup nieformalnych, konflikt lokalny lub między państwami itp.³.

Kolejną istotną cechą zagrożeń militarnych jest to, że stanowią one pochodną problemów i zagrożeń powstających lub prognozowanych w innych sferach i dziedzinach polityki. Nierozwiązanie pojawiających się problemów, sprzeczności i napięć o podłożu politycznym, gospodarczym lub społecznym może skutkować pojawieniem się zagrożeń militarnych. Nie jest to jednak warunek konieczny. Warunkiem niezbędnym do ich powstania jest natomiast podjęcie decyzji politycznej skutkującej użyciem sił zbrojnych (przemoc zbrojna), stąd też dość często tego typu zagrożenia określa się jako polityczno-militarne. Istnieje także przekonanie, że źródłem zagrożeń militarnych jest nie tylko potencjał militarny innych państw czy organizacji niepaństwowych oraz możliwość ich agresywnego użycia, lecz także własna słabość militarna prowokująca przeciwników do przemocy. Przeciwstawienie się tej formie przemocy jest domeną polityki obronnej (obronności). Jej istotą jest maksymalizacja szans na zachowanie bytu państwowego w warunkach występowania zagrożeń militarnych, a w dalszej kolejności – optymalizacja funkcjonowania państwa we wszelkich dziedzinach jego aktyw-

¹ Według R. Wróblewskiego, przemocy zbrojnej: „nie należy sprowadzać jedynie do zagrożeń płynących ze strony państw. Zagrożenie takie stanowią mogą również niepaństwowi aktorzy polityki międzynarodowej tj.: ekstremistyczne ugrupowania etniczne i religijne, kartele narkotykowe i przemytnicze. Posiadają one uzbrojone formacje nieposiadające statusu wojska lub legalnych sił porządkowych. Z punktu widzenia władzy są to podmioty nielegalne, które dysponować mogą środkami wojskowymi, nowocześniejszymi niż te, które pozostają w dyspozycji legalnych rządów, w tym najnowszymi technologiami wojny informacyjnej i broni masowego rażenia”; R. Wróblewski, *Scenariusze sytuacji kryzysowych oraz wojennych i ich wpływ na planowanie sił zbrojnych państwa – członka NATO*, cz. II, Warszawa 2000, s. 76.

² B. Balcerowicz, *Strategia obronna państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 13.

³ Na podstawie: B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997, s. 74.

ności⁴. Stąd też obronność swoim zakresem obejmuje działalność całego państwa i zasadniczo sprowadza się do przeciwdziałania zagrożeniu militarnemu i redukcji jego skutków lub jego neutralizacji przy wykorzystaniu wszelkich posiadanych instrumentów, narzędzi i zasobów. W związku z powyższym, obronność nie jest wyłącznie obszarem aktywności sił zbrojnych, choć często i dość powszechnie jest tak właśnie postrzegana. Wynika to m.in. stąd, że w warunkach wystąpienia militarnego zagrożenia bezpieczeństwa siły zbrojne często stają się jednym z ostatecznych instrumentów polityki obronności, a walka zbrojna zasadniczym jej środkiem. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy zastosowanie innych narzędzi okazuje się niecelowe, niemożliwe lub nieefektywne, a państwo nie może odstąpić od dążenia do osiągnięcia strategicznego celu, jego odroczenia lub obniżenia wymagań dotyczących jego osiągnięcia. Bezpieczeństwo militarne utożsamiane jest zatem z obronnością⁵.

W tym kontekście bezpieczeństwo militarne państwa będzie się określać jako pewien stan świadomości, w którym istniejący, prognozowany lub możliwy poziom zagrożeń militarnych nie wywołuje strachu o zachowanie uznawanych wartości, realizację fundamentalnych interesów i osiągnięcie strategicznych celów dzięki przekonaniu o skuteczności realizowanych i planowanych działań własnych oraz innych podmiotów, a także dzięki posiadanym zdolnościom ochronno-obronnym. W ramach bezpieczeństwa militarne prowadzenie polityki obronności polega na utrzymywaniu odpowiednio zorganizowanych i wyposażonych sił zbrojnych, a także posiadaniu strategicznej koncepcji użycia tych sił, zachowaniu odpowiednich sojuszy wojskowych oraz utrzymywaniu na odpowiednim poziomie pozamilitarnych przygotowań obronnych⁶.

Globalne środowisko bezpieczeństwa – rola siły militarnej, konflikty i zagrożenia

Od dłuższego czasu obserwowany jest proces przesuwania się środka ciężkości globalnego układu sił z obszaru euroatlantyckiego w stronę Azji

⁴ C. Rutkowski, *Obronność RP. Przegląd sytuacji strategicznej bezpieczeństwa w XXI wieku*, cz. II, Warszawa 2001, s. 112.

⁵ Por. S. Koziej, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa*, Warszawa/Ursynów 2010, s. 3, http://www.koziej.pl/files/Teoria_i_historia_bezpieczenstwa.doc (dostęp: 17 października 2012 r.).

⁶ Por. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.

Wschodniej i Pacyfiku. W związku z tym wyzwaniem dla istniejącego układu sił w globalnym wymiarze stanowią rosnące w siłę Chiny i – w mniejszym zakresie – Rosja, Indie i Brazylia. Prawdopodobnie za sprawą wschodzących potęg (Chin, Indii i Brazylii) oraz średnich mocarstw regionalnych (Iran, Indonezja, Pakistan, RPA, Turcja i Nigeria) relatywnie osłabi się dominująca pozycja „tradycyjnego” Zachodu (USA i UE), Japonii, a także Rosji⁷.

Zmienia się również charakter globalnego środowiska bezpieczeństwa. Państwa stają dzisiaj przed coraz większymi i bardziej zróżnicowanymi wyzwaniami ze strony podmiotów niepaństwowych, np. ponadnarodowych korporacji, zorganizowanej przestępczości, organizacji terrorystycznych, a nawet paramilitarnych prywatnych firm ochroniarskich. Ponadto następuje też zmiana roli i znaczenia międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa. W przypadku Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) dostrzega się osłabienie jej politycznej i militarnej funkcji (misje pokojowe), a także tendencję do upoważniania innych organizacji regionalnych, w tym NATO i Unii Europejskiej, do opanowywania i rozwiązywania światowych konfliktów militarnych. Z kolei Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) – spychana na margines przez NATO i UE, zawłaszczające jej kompetencje, a także przez rosyjską politykę niechętną wprowadzaniu ograniczeń w zakresie kontroli zbrojeń oraz przeciwną ingerowaniu w zamrożone konflikty na obszarze poradzieckim – jest w stanie głębokiego kryzysu.

Na tle spadku roli siły militarnej w stosunkach między mocarstwami oraz na skutek słabości organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego wzrasta rola struktur typu G-20, G-7/8, BRICS⁸ oraz doraźnych działań i spotkań dotyczących bezpieczeństwa międzynarodowego. Ponadto następuje erozja wielu ważnych porozumień międzynarodowych, zwłaszcza dotyczących reżimów nieprolifracji i kontroli zbrojeń⁹; nieratyfikowane pozostają również porozumienia w sprawie zakazu prób jądrowych i produkcji materiałów rozszczepialnych. Rośnie liczba ognisk zapalnych, zróżnicowanych w swym charakterze i intensywności, co przekracza zdolność społeczności

⁷ Przyszłość Rosji jest niepewna głównie z powodu trudności w modernizacji państwa oraz dostosowywaniu struktur państwowych i społeczeństwa do utraty statusu imperium. Ta degradacja jest, i na długo pozostanie, głównym źródłem poczucia zagrożenia u bezpośrednich sąsiadów Rosji, w tym również Polski.

⁸ Skrót pochodzi od pierwszych liter angielskich nazw państw: Brazylii, Rosji, Indii, Chin i Republiki Południowej Afryki.

⁹ Mowa jest tu o następujących traktatach: nierozprzestrzeniania broni jądrowej (*Treaty on Nuclear Non-Proliferation*), konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*) oraz o ograniczeniu systemów raketowych średniego zasięgu (*Treaty on Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles*).

międzynarodowej do utrzymania stabilności. Do ognisk tych należy zaliczyć: sytuację polityczno-społeczną w świecie arabskim, uwzględniając wzrost tendencji islamistycznych; problem palestyński oraz irańskie ambicje mocarstwowe i nuklearne; region na południu Morza Śródziemnego, który stał się centralnym elementem tzw. łuku kryzysowego, rozpiętego między Oceanem Atlantyckim a Oceanem Indyjskim; konflikty w Azji Południowej (Afganistan, Pakistan i Indie), które ostatecznie mogą wywołać wojnę o globalnych implikacjach; niepewną sytuację na Półwyspie Koreańskim oraz zaostrzającą się rywalizację o Arktykę i jej zasoby. Wśród globalnych zagrożeń bezpieczeństwa duże znaczenie mają: postępująca proliferacja broni masowego rażenia¹⁰, osłabienie reżimu konwencjonalnych kontroli zbrojeń¹¹, rozpowszechnianie się broni raketowej i środków jej zwalczania, zjawisko terroryzmu (zarówno w aspekcie globalnym, jak i państwowym) oraz wzrost podatności nie tylko państwowych systemów informatycznych na zagrożenia cybernetyczne.

Siła i słabości militarne wymiaru europejskiego systemu bezpieczeństwa a regionalne interesy i polityka bezpieczeństwa RP

Europejski system bezpieczeństwa opiera się obecnie na następujących ewoluujących i powiązanych ze sobą elementach: Sojuszu Północnoatlantyckim, strategicznej obecności USA na kontynencie europejskim, Unii Europejskiej, systemie bezpieczeństwa zbiorowego ONZ, OBWE oraz zinstytucjonalizowanych formach współpracy z Rosją.

Z racji tego, że układ ten jest w dużej mierze „natocentryczny”, nie zapewnia wszystkim państwom europejskim jednakowej ochrony przed ewentualną agresją zbrojną i nie jest też w stanie w pełni uwzględnić źródeł napięć wywołanych procesami gospodarczymi, migracyjnymi, ekonomicznymi czy też innymi niż polityczno-militarne. Siłą Sojuszu jest zdolność do: skutecznego odstraszenia i projekcji siły militarnej w skali całego globu; ochrony geopolitycznych więzi transatlantyckich oraz utrwalania amerykańskiej obecności na kontynencie; zapewniania równowagi strategicznej

¹⁰ Proliferację broni masowego rażenia można sprowadzić do trzech następujących sytuacji: „anarchii nuklearnej” w wyniku rozpadu globalnego reżimu nieprolifacji; destabilizacji państwa wyposażonego w broń jądrową oraz użycia lub groźby użycia (dysponowania) przez terrorystów środkami nuklearnymi.

¹¹ Reżim CFE osłabił się istotnie w wyniku niewykonania przez Rosję tzw. zobowiązań stambulskich, a następnie „zawieszenia” wykonywania traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych.

z Rosją oraz rozwijania partnerstwa z krajami trzecimi. Wśród słabości Sojuszu wskazać można m.in. różnice wewnętrzne, zwłaszcza w odniesieniu do oceny zagrożeń i potrzebnych zdolności wojskowych, działań poza obszarem traktatowym oraz w odniesieniu do stosunków z Rosją. Co istotne, wyzwaniem dla Sojuszu pozostaje kwestia sprecyzowania postanowień art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Brak jasności sformułowania w traktacie działań uznanych za konieczne w razie ataku na Sojusz lub któregoś z jego członków może w sytuacjach militarnego zagrożenia osłabiać NATO w kwestii wiarygodności i automatyzmu działania. Rolę Sojuszu może podważać także tendencja do przekształcania go w organizację bezpieczeństwa zbiorowego, co osłabiłoby klasyczną funkcję obronną. Poza wspomnianymi słabościami niebezpiecznymi tendencjami, które także mogą podkopywać zwartość NATO, są: nasilanie się praktyki tworzenia ograniczonych liczebnie koalicji *ad hoc*, postrzeganie Sojuszu jako „skrzynki z narzędziami” oraz osłabianie systemu konsultacji sojuszniczych na podstawie art. 4 traktatu waszyngtońskiego.

Unia Europejska nie zdołała dotychczas przekształcić swej potęgi ekonomicznej w polityczną i militarną, koncentrując się jedynie na użyciu „miękkiej siły” w działaniach stabilizujących sytuację międzynarodową. W dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony UE brakuje spójności przy wzmagających się tendencjach do renacjonalizacji polityk. Do słabości zaliczyć należy również istniejący poważny rozdźwięk między relatywnie dużymi łącznymi nakładami na obronność państw unijnych a ich ograniczoną realną siłą militarną¹². Przyszłość Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) zależy w dużym stopniu od postępu integracji wewnętrznej UE i intensyfikacji współdziałania z NATO oraz od spójnej polityki wobec Rosji. Niestety spór Turcji z Cyprzem oraz występujące na tym tle napięcia poważnie utrudniają współpracę między NATO a UE. Oczekiwanego rezultatu nie przynoszą również zinstytucjonalizowane i inne formy współpracy z Rosją (w ramach NATO, UE, OBWE i Rady Europy), mające na celu budowę wzajemnego zaufania i poczucia bezpieczeństwa oraz rozbrojenie w dziedzinie zbrojeń konwencjonalnych. Powodem tego są rosyjskie dążenia do budowy na obszarze byłego ZSRR zależnych od siebie, równoległych do NATO, struktur o charakterze integracyjnym¹³.

¹² Członkowie UE, posiadający łącznie 1,8 mln żołnierzy, czyli o 0,5 mln więcej niż USA, nie są w stanie od wielu lat stworzyć sił szybkiego reagowania, które miałyby liczyć 60 tys. żołnierzy, a ponad 70 proc. wojsk państw unijnych nie jest zdolnych do działań zagranicznych.

¹³ Mowa tu o Wspólnocie Niepodległych Państw, Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym i Unii Euroazjatyckiej.

W kontekście polskich interesów w Europie Sojusz Północnoatlantycki pozostaje dla Polski podstawowym i wielostronnym zewnętrznym gwarantem bezpieczeństwa. W interesie Polski szczególnie istotne jest dbanie na forum Sojuszu o równy poziom bezpieczeństwa dla wszystkich jego członków, skuteczność wielonarodowego systemu dowodzenia operacjami NATO, automatyzm działania w razie zagrożeń, gotowość bojową systemu obrony powietrznej, budowa systemu kontynentalnej obrony przeciwrakietowej oraz umacnianie narzędzi szybkiego reagowania. Kolejnym polskim priorytetem strategicznym, a drugim po NATO zewnętrznym gwarantem bezpieczeństwa jest rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Z punktu widzenia polskich interesów istotne jest, aby rozwój WPBiO był zharmonizowany z systemem sojuszniczym i nie podważał ani roli NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego, ani wojskowej pozycji USA na kontynencie europejskim. Co więcej, z punktu widzenia interesów Polski szczególnie istotne, oprócz zachowania znaczącej obecności USA w Europie, jest odgrywanie przez USA aktywnej i głównej roli w NATO – zaangażowanie się ich w utrzymywanie równowagi sił na teatrze europejskim oraz współdziałanie (obok NATO) w gwarantowaniu bezpieczeństwa Polski. Ponadto, mając na uwadze mocarstwowe ambicje Rosji oraz jej dążenia do przekształcenia systemu bezpieczeństwa Europy w rodzaj nieformalnego koncertu mocarstw, polska polityka bezpieczeństwa dąży do skutecznego przeciwdziałania rosyjskim wpływom w Europie¹⁴.

Sytuacja bezpieczeństwa w Europie a polityczno-militarne zagrożenia bezpieczeństwa Polski w perspektywie 20 lat

Obecnie mamy do czynienia z jakościowo nową sytuacją bezpieczeństwa, w której wyzwania dla systemu bezpieczeństwa Polski stają się liczniejsze, a zarazem bardziej rozproszone oraz dominuje nieprzewidywalność i niedookreśloność zjawisk oraz procesów międzynarodowych. Dostrzegalny jest także spadek znaczenia klasycznych zagrożeń militarnych wobec zagrożeń o charakterze asymetrycznym i cybernetycznym. Z perspektywy bezpieczeństwa Polski niekorzystne jest to, że w jej pobliżu położone są najważniejsze

¹⁴ Wpływ ten dostrzec można m.in. w rosyjskim sprzeciwie wobec lokowania systemów amerykańskiej broni rakietowej oraz sojuszniczej infrastruktury w Polsce, Czechach i Rumunii, żądaniach specjalnego traktowania regionu w sprawach wojskowych (ograniczona obecność wojsk amerykańskich i struktur NATO), tzw. zawieszeniu wykonywania CFE, uzyskaniu jakiejś formy wpływu na sprawy NATO i Unii Europejskiej oraz uznaniu Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

europiejskie punkty zapalne – potencjalne i realne. W rejonie Morza Czarnego i Kaspijskiego wciąż istnieją cztery zamrożone konflikty (Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach i Naddniestrze), a także silne tendencje separatystyczne oraz napięcia na tle etnicznym i religijnym (Krym i Kaukaz Północny). U granic Polski znajduje się obwód kaliningradzki – najbardziej zmilitaryzowany obszar w Europie – oraz niepewna Białoruś, która może zdestabilizować sytuację w regionie; wciąż nieprzesądzona jest również sytuacja na Bałkanach. Mimo wspomnianych ognisk zapalnych, w perspektywie najbliższych dwudziestu lat bezpośrednie zagrożenie zewnętrznym użyciem siły militarnej na dużą skalę w stosunku do Polski jest mało prawdopodobne, chociaż istnieje możliwość wystąpienia gróźb czy też szantażu z użyciem przemocy zbrojnej. W sytuacji szczególnie niekorzystnej, wynikającej z niekontrolowanej eskalacji kryzysu, może dojść do konfliktu zbrojnego ograniczonego do strefy granicznej. Natomiast jednym z bardziej prawdopodobnych wyzwań związanych z koniecznością użycia siły zbrojnej wydaje się powstanie katastrofy humanitarnej zaistniałej w następstwie kryzysu społeczno-ekonomicznego, politycznego lub klęski żywiołowej w którymś z państw za wschodnią granicą, skutkujących niekontrolowaną, masową migracją ludności na terytorium Polski. W tym kontekście niepokoi przyszłość Białorusi, bowiem istnieje prawdopodobieństwo, że kraj ten może stać się źródłem destabilizacji ładu regionalnego ze względu na trudną sytuację ekonomiczną, co sprzyjać może stopniowemu jego podporządkowywaniu Rosji w wymiarze politycznym i militarnym. Czynnikiem dodatkowo komplikującym sytuację może okazać się fakt istnienia kilkuset tysięcy mniejszości polskiej na Białorusi i potencjalna konieczność obrony jej praw, która mogłaby okazać się bardzo trudna.

W perspektywie kilkunastu lat nie dostrzega się państw lub ugrupowań, które mogłyby mieć wyraźny zamiar dokonania agresji zbrojnej na Polskę. Jednak bezpieczeństwo naszego kraju może zostać zagrożone w przypadku: powstania niekorzystnych zmian geopolitycznych w sąsiedztwie naszego kraju (nieprzewidywalne procesy na obszarze byłego ZSRR i wzrost tendencji do renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa na Zachodzie); różnicowania się interesów z naszymi sąsiadami (np. z Niemcami w kwestiach energetycznych i w kwestii prowadzenia stosunków z Rosją kosztem solidarności euroatlantyckiej); prób uzależnienia Polski od dostaw surowców; nacisków politycznych z odwołaniem się do groźby użycia siły militarnej; niekontrolowanych zbrojeń oraz ataków terrorystycznych i cybernetycznych. Choć wymienione zagrożenia militarne cechują się niską intensywnością i zróżnicowanym potencjałem, to jednak nieskuteczność polityki odstraszenia

NATO oraz ewentualna słabość gospodarcza i militarna Polski mogłyby stać się zachętą do podejmowania tego typu działań lub prób.

Polska musi być przygotowana na zagrożenia militarne (konwencjonalne i jądrowe), które mogą przyjąć formę:

- szantażu militarnego w formie groźby użycia broni jądrowej rozmieszczonej w pobliżu terytorium RP (obwód kaliningradzki i Białoruś), z zamiarem podważenia równoprawnego statusu Polski jako członka NATO i stworzenia strefy obniżonego bezpieczeństwa w stosunku do terytoriów pozostałych państw członkowskich;
- demonstracji siły pod postacią ćwiczeń wojskowych, a także czasowej lub stałej dyslokacji jednostek wojskowych w pobliżu polskich granic oraz wód terytorialnych, łącznie z naruszeniem suwerenności wód terytorialnych oraz przestrzeni powietrznej RP;
- nacisku militarnego w formie gwałtownej rozbudowy potencjału militarnego w pobliżu polskich granic, wymuszającej podjęcie adekwatnej reakcji ze strony Polski;
- prowokacji militarnej lub incydentu granicznego o różnych możliwych celach politycznych.

Całościowa ocena środowiska bezpieczeństwa oraz zidentyfikowane możliwe i pożądane kierunki jego rozwoju umożliwiły w ramach Przeglądu wypracowanie rekomendowanej opcji, która równoważyłaby elementy umiędzynarodowienia i usamodzielnienia Polski w dziedzinie bezpieczeństwa, jako strategii polskiej polityki bezpieczeństwa w perspektywie najbliższych 20 lat.

Polityka obronności oraz zadania Sił Zbrojnych RP w ramach strategii zrównoważonego umiędzynarodowienia oraz usamodzielnienia bezpieczeństwa

Rekomendowana strategia, oprócz wytyczenia strategicznych celów polityki bezpieczeństwa¹⁵, określa również ramy oraz cele polityk szczegółowych:

¹⁵ W SPBN założono, że opcja zrównoważonego umiędzynarodowienia oraz usamodzielnienia Polski w dziedzinie bezpieczeństwa powinna zawierać trzy główne kierunki działań strategicznych:

- pierwszy – utrzymywanie determinacji i gotowości do działania we wszystkich obszarach bezpieczeństwa z priorytetowym traktowaniem tych sfer, w których sojusznicze działanie może być utrudnione;
- drugi – umacnianie międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa poprzez pogłębianie procesów integracyjnych opartych na wspólnocie interesów;
- trzeci – udział w działaniach prewencyjnych, mających na celu zapobieganie powstawaniu źródeł zagrożeń oraz rozprzestrzenianiu się już istniejących kryzysów.

obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej, w tym także polityk transsektorowych. W kontekście polityki obronnej do zadań strategicznych zaliczyć należy:

- utrzymywanie determinacji strategicznej i gotowości operacyjnej do odstraszania (powstrzymywania, zniechęcania) potencjalnego przeciwnika;
- prowadzenie samodzielnych operacji uprzedzających, obronnych i odwetowych w razie agresji zbrojnej na małą skalę;
- prowadzenie obrony i kontrofensywy strategicznej w ramach Sojuszu w przypadku agresji zbrojnej na pełną skalę;
- samodzielne reagowanie na bezpośrednie zagrożenia kryzysowe i uczestniczenie w międzynarodowym reagowaniu kryzysowym;
- promowanie konsolidacji NATO, wzmacniające obronę kolektywną;
- pogłębianie procesów integracyjnych w UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony;
- wspieranie rozwoju strategicznej współpracy między NATO a UE;
- podtrzymywanie zaangażowania oraz obecności sił zbrojnych USA w Europie;
- włączanie się w działania społeczności międzynarodowej zwiększające stabilność środowiska bezpieczeństwa;
- wspieranie procesów demokratyzacyjnych i modernizacyjnych w Rosji;
- wzmacnianie podmiotowości państw Europy Wschodniej oraz nawiązanie i rozwój stosunków z tzw. mocarstwami wschodzącymi.

Strategiczne cele polskiej polityki obronności nakładają na Siły Zbrojne RP listę zadań operacyjnych. Należą do nich:

- zapewnienie zdolności do obrony i zachowania integralności terytorialnej Polski;
- utrzymanie odpowiedniej gotowości do udziału w przeciwstawieniu się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych;
- rozszerzanie zakresu współpracy wojskowej między NATO a UE na zasadzie komplementarności;
- przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom stosunku sił wojskowych w regionie; wsparcie wojskowe w zwalczaniu dużego ataku terrorystycznego;
- utrzymanie zdolności do udziału w operacjach reagowania kryzysowego w wymagającym środowisku operacyjnym;
- rozwijanie zdolności przyjęcia sojuszniczych sił wzmocnienia na terytorium Polski oraz ćwiczenie prowadzenia wspólnych operacji;

- wnoszenie wkładu w rozwój wojskowych zdolności UE w zakresie reagowania kryzysowego;
- zacieśnianie dwustronnej i wielostronnej współpracy wojskowej z sojusznikami, koalicjantami i partnerami;
- budowanie zaufania w stosunkach z Rosją przez rozszerzanie współpracy w dziedzinie wojskowej w ramach istniejących możliwości wynikających z członkostwa w NATO;
- uczestniczenie w przedsięwzięciach dotyczących kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz tworzenia środków budowy zaufania;
- współdziałanie przy unowocześnianiu i przebudowie przemysłowego potencjału obronnego stosownie do potrzeb narodowych;
- monitorowanie i ochrona przestrzeni powietrznej oraz wsparcie ochrony granicy lądowej i wód terytorialnych Polski;
- pomoc w ewakuacji obywateli polskich z zagranicy w sytuacji zagrożenia ich życia;
- monitorowanie skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na terytorium kraju;
- oczyszczanie terenu z materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego, prowadzenie działań poszukiwawczo-ratowniczych;
- pomoc władzom państwowym, administracji publicznej oraz społeczeństwu w reagowaniu na zagrożenia.

Posiadany potencjał Sił Zbrojnych RP w dużym stopniu odpowiada podstawowym potrzebom obronnym. Istnieją jednak pewne obszary, które wymagają zmian. Przyspieszenia wymaga m.in. proces transformacji wojska, zgodnie z priorytetami określonymi w Głównych kierunkach rozwoju Sił Zbrojnych RP oraz ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022. W tym kontekście rekomenduje się wdrożenie modernizacyjnej strategii „przeskoku generacyjnego”, która polegałaby na wycofaniu z użycia przestarzałego sprzętu wojskowego i zastąpieniu go uzbrojeniem i wyposażeniem spełniającym wymogi sieciocentrycznego pola walki oraz kompatybilności z innymi armiami państw NATO. Ponadto strategia ta obejmowałaby wprowadzenie do wyposażenia sił zbrojnych najnowocześniejszych technologicznie rozwiązań z obszaru robotyki i z informatyzowanych systemów walki, rozpoznania, dowodzenia, działań w cyberprzestrzeni, kierowania systemami uzbrojenia oraz zdalnego sterowania systemami bezzałogowymi. Koncepcja obejmowałaby również rozbudowanie systemu obrony powietrznej o zdolności zwalczania rakiet najkrótszego i krótkiego zasięgu, manewrujących oraz średniego zasięgu w ich końcowej

fazie lotu. Umożliwiłaby zwiększenie mobilności wojsk lądowych przez uzyskanie śmigłowców wsparcia bojowego i zabezpieczenia oraz zwiększenie morskiego potencjału bojowego skoncentrowanego na obronie wód terytorialnych RP oraz zdolnego do wypełniania określonych zadań poza Bałtykiem¹⁶.

Strategia ta zakłada również przeprowadzenie reformy systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi. Reforma objęłaby swoim zakresem utworzenie połączonych organów dowodzenia oraz ograniczyłaby rozbudowane wojskowe struktury sztabowe i administracyjne. W wyniku tych zmian rozdzielone zostałyby funkcje planowania, dowodzenia ogólnego i dowodzenia operacyjnego. W ślad za tym, za planowanie strategiczne użycia sił zbrojnych, doradztwo strategiczne oraz nadzór strategiczny odpowiadałby szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, za dowodzenie ogólne – dowódca generalny Sił Zbrojnych, a operacyjne – dowódca operacyjny Sił Zbrojnych. Zastosowanie powyższych rozwiązań umożliwiłoby siłom zbrojnym uzyskanie m.in. zdolności przeciwzaskoczeniowych. Wśród dodatkowych zadań wspomnieć należy o konieczności usprawnienia procesu uzupełniania Sił Zbrojnych RP przez Narodowe Siły Rezerwowe (NSR), które umożliwiłyby wzmocnienie zdolności operacyjnych na potrzeby lokalnego reagowania w sytuacjach kryzysowych i w warunkach działań poza granicami kraju.

Usprawnienia wymaga też system wojskowej opieki medycznej. Przede wszystkim chodzi o odbudowę korpusu medycznego, uregulowanie funkcjonowania wojskowej służby zdrowia w trakcie prowadzenia misji poza granicami kraju, uzyskanie i wprowadzenie do użytkowania zmodernizowanych zestawów medycznych oraz nowego sprzętu i wyposażenia (umożliwiającego doskonalenie systemu ewakuacji medycznej z pola walki), a także rozwijanie telemedycyny, diagnostyki i reagowania w zakresie bioterroryzmu.

Dostosowania do współczesnych potrzeb wymaga również system edukacji wojskowej. Postulowanym rozwiązaniem w tym zakresie jest jego konsolidacja organizacyjna. Efektem tych zmian byłoby powstanie na bazie istniejącego dziś potencjału szkolnictwa wojskowego dwóch uczelni wyższych: jednej połączonej akademii wojskowej (na potrzeby sił zbrojnych) i jednej akademii bezpieczeństwa narodowego (jako uczelni ponadresortowej, zaspokajającej potrzeby edukacyjne całego zintegrowanego systemu

¹⁶ Zakłada się, że na modernizację Marynarki Wojennej RP będzie się przeznaczać corocznie 900 mln zł. Dzięki temu finansowaniu marynarka w 2030 r. mogłaby dysponować: około 20 nowymi okrętami; 10 samolotami An-28; 13 śmigłowcami; 6 bezpilotowymi samolotami rozpoznawczymi; 10 bezzałogowymi systemami poszukiwania i zwalczania min; 48 wyrzutniami rakiet ziemia-woda oraz kilkoma bazowymi środkami pływającymi.

bezpieczeństwa narodowego). Wśród innych zidentyfikowanych potrzeb wymienić należy kreowanie korzystnego wizerunku sił zbrojnych w społeczeństwie, utrzymywanie trwałej więzi wojska ze społeczeństwem oraz tworzenie i wspieranie istniejących organizacji pozamilitarnych.

Z kolei w obszarze szeroko rozumianego zarządzania w sytuacjach kryzysowych proponuje się dokładne określenie zakresu odpowiedzialności i zadań podmiotów biorących udział w procesie planowania obronnego na szczeblach administracji rządowej i samorządowej oraz objęcie kształceniem i doskonaleniem wszystkich uczestników tego procesu. Usprawnienia wymaga również system pozamilitarnych przygotowań obronnych w zakresie organizacji i zabezpieczenia logistyczno-technicznego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; zaspokojenia potrzeb Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych; szkolenia obronnego i kontroli wykonywania zadań obronnych; przygotowania przedsiębiorców do realizacji zadań obronnych oraz objęcia militaryzacją wybranych podmiotów administracji publicznej. Proponuje się również usprawnienie działania systemu zarządzania kryzysowego przez zwiększenie udziału wojska w ćwiczeniach i treningach organizowanych na szczeblu administracji samorządowej, a także wyposażenie wojska w system łączności kompatybilny z krajowym systemem zarządzania kryzysowego, zapewniający współdziałanie z pozostałymi służbami ratowniczymi, porządkowymi oraz wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego.

Rekomendacje militarne w ramach operacyjnej strategii zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia działań

W ramach strategii zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa – zakładającej koncentrację działań na dwóch kierunkach: kształtowaniu integracji europejskiej i konsolidacji NATO, oraz budowie zdolności do samodzielnego reagowania w sytuacjach, w których trudno osiągnąć konsens – w zakresie bezpieczeństwa militarnego rekomenduje się:

- wydanie w 2014 r. polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej, która powstałaby na bazie planowanej do wydania w 2013 r. strategii bezpieczeństwa narodowego. W ślad za dyrektywą proponuje się także zaktualizowanie planu użycia Sił Zbrojnych RP oraz operacyjne plany funkcjonowania ministerstw, województw, samorządów w czasie zagrożenia i wojny, z jednoczesnym zintegrowaniem ich z planami zarządzania kryzysowego;

- osiągnięcie zdolności i gotowości do samodzielnego działania w sytuacjach, w których nie ma pełnej gwarancji właściwego sojuszniczego reagowania;
- konsolidowanie NATO wokół podstawowej funkcji obrony kolektywnej;
- doprowadzenie do opracowania przez UE nowej strategii bezpieczeństwa opartej na wspólnocie interesów i efektywnym współdziałaniu UE–NATO;
- przyjęcie aktywnej polityki wykorzystania szans i uprzedzającego redukowania ryzyk poprzez rozwijanie partnerstwa poza sojuszami oraz udział w międzynarodowych operacjach kryzysowych;
- zapewnienie skutecznej ochrony i obrony podmiotów społecznych i gospodarczych w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Rekomendacje militarne w ramach preparacyjnej strategii zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa państwa

W przypadku strategicznych przygotowań, a zatem dotyczących utrzymania, rozwoju, transformacji i doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego, rekomenduje się opcję zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego (SBN). Opcja ta zakłada ekstrapolację obecnych kierunków transformacji SBN, która może sprzyjać budowie bezpieczeństwa RP poprzez umiarkowaną specjalizację, np. w sferze produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W ramach strategii preparacyjnej proponuje się:

- konsekwentne realizowanie priorytetów modernizacyjnych (obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa; mobilność wojsk lądowych, zwłaszcza śmigłowcowa oraz z informatyzowane systemy walki);
- zreformowanie systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi, aby w wyniku przeprowadzenia tego procesu doprowadzić do konsolidacji organizacyjnej armii;
- uregulowanie kwestii dotyczących realizacji konstytucyjnego obowiązku obrony ojczyzny oraz zadań i zasad funkcjonowania SZ RP;
- doprecyzowanie roli i kompetencji naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych;
- przeorganizowanie szkolnictwa wojskowego w celu jego konsolidacji, a także powołanie ponadresortowej akademii bezpieczeństwa narodowego;
- dążenie do utrzymania w wieloletniej perspektywie budżetu obronnego na poziomie 1,95 proc. PKB;
- dalsze rozwijanie Rządowego programu rezerw strategicznych.

Podsumowanie

W Przeglądzie jako wykładnię polskiej polityki bezpieczeństwa w perspektywie najbliższych 20 lat rekomenduje się strategię zrównoważonego umiędzynarodowienia oraz usamodzielnienia Polski w dziedzinie bezpieczeństwa. Filozofia tej koncepcji sprowadza się zasadniczo do prewencyjnego myślenia i działania w obszarze bezpieczeństwa i polityki obronności. W podejściu tym można dostrzec przesunięcie środka ciężkości z modelu sił zbrojnych o charakterze ekspedycyjnym w kierunku wyraźnego zwiększenia własnych zdolności obronnych, szczególnie w wymiarze przeciwwaskoczeniowym. Jest to konsekwencja dostrzegalnego spadku znaczenia klasycznych zagrożeń militarnych, gdzie bezpośrednie zagrożenie zewnętrznym użyciem siły militarnej na dużą skalę w stosunku do Polski jest mało prawdopodobne, aczkolwiek nie można wykluczyć możliwości wystąpienia gróźb czy też szantażu z użyciem przemocy zbrojnej, w tym również przy użyciu broni niekonwencjonalnej (jądrowej). Stąd też w rekomendacjach SPBN daje się wyraźnie odczuć dążenie do usprawnienia systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym podsystemu obronnego państwa, poprzez wyposażenie go w rozbudowane zdolności przeciwwaskoczeniowe, a zatem takie, które gwarantowałyby państwu możliwość obrony i ochrony społeczeństwa, a także infrastruktury krytycznej przed zagrożeniami militarnymi w sytuacjach politycznie niejasnych. Chodzi o możliwość pojawienia się zaskakującego, selektywnego zagrożenia militarnego o ograniczonym charakterze, wywołanego niejasnymi lub skrytymi motywami politycznymi, w warunkach prawdopodobnego niepodjęcia przez Sojusz Natychmiastowej i adekwatnej odpowiedzi militarnej lub niemożności wypracowania wspólnego polityczno-militarnego stanowiska w ramach NATO czy UE. Zamysłem rekomendowanej strategii jest zatem wejście w posiadanie narzędzi i zdolności, które pozwalałyby przede wszystkim uprzedzić powstanie tego typu sytuacji, a w chwili jej zaistnienia i być może w warunkach osamotnienia sojuszniczego, nie dać się całkowicie zaskoczyć i natychmiast odpowiednio zareagować. W tym też przypadku siłom zbrojnym zostały jasno wytyczone strategiczne priorytety rozwojowe. Wskazują one trzy kierunki: rozbudowę szeroko rozumianych systemów informacyjnych (rozpoznania i dowodzenia); wzmocnienie obrony powietrznej, w tym o zdolności przeciwrakietowe, oraz zwiększenie mobilności wojsk lądowych, zwłaszcza mobilności śmigłowcowej. Priorytety modernizacyjne sił zbrojnych wyraźnie kładą nacisk na zwiększenie

mobilności i siły rażenia, lepsze z informatyzowanie i „zrobotyzowanie” pola walki oraz wsparcie procesu kierowania i dowodzenia. Postęp w tych trzech wymiarach ma być realizowany zgodnie z zasadą przeskoku generacyjnego, co m.in. oznacza unikanie wprowadzania do wojska sprzętu starej generacji, ale i niewydatkowanie pieniędzy na niesprawdzone, niepewne operacyjnie systemy uzbrojenia.

Przyjęcie takiej strategii wcale nie oznacza dążenia do uzyskania zdolności przeciwwzaskoczeniowych kosztem priorytetowej funkcji obronnej państwa. Obrona własnego terytorium pozostaje podstawowym zadaniem systemu obronnego. Z kolei strategiczna koncepcja obronna w razie wystąpienia zagrożenia bytu państwowego pozostaje niezmienna. Sojusz Północnoatlantyki jest dla Polski podstawowym, zewnętrznym gwarantem bezpieczeństwa, obok UE z jej Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony, aktywną rolą USA i ich wkładem w utrzymywanie równowagi interesów państw europejskich oraz współudziałem w gwarantowaniu bezpieczeństwa RP. Stąd też Polska wciąż zainteresowana jest wzmacnianiem funkcji obronnej NATO i budową możliwości obronnych UE, w tym zwiększaniem efektywności struktur militarnych obu organizacji i pogłębianiem powiązań w sferze wojskowej zarówno między państwami członkowskimi, jak i partnerskimi. Oprócz porozumień sojuszniczych zakłada się, że potencjał sił zbrojnych dysponujących nowoczesnymi z informatyzowanymi systemami rozpoznania i dowodzenia, najnowszą generacją uzbrojenia i wyposażenia spełniających wymogi sieciocentrycznego pola walki oraz kompatybilności z innymi armiami państw NATO, a także wysoką mobilnością wojsk, dużą siłą rażenia oraz rozbudowanym systemem obrony powietrznej będzie w stanie obronić Polskę w razie konfliktu lokalnego o małej skali, jak również wziąć udział w operacji obrony sojuszniczej w razie ataku na inne państwo członkowskie, zgodnie z zasadami obrony kolektywnej. Polska koncepcja obronna uwzględnia sytuację strategicznego osamotnienia. Mimo posiadania stosownych mechanizmów w zakresie konsultacji i reagowania militarnego, w razie konfliktu zbrojnego o dużej skali Polska może być zdana sama na siebie w pierwszej fazie tego konfliktu, tj. do momentu otrzymania wsparcia ze strony NATO. W takim przypadku siły zbrojne mają dążyć do wykonania strategicznego rozwinięcia całości sił, utrzymania priorytetowych obszarów państwa, aby w następnej kolejności móc przyjąć na własnym terytorium sojusznicze siły wzmocnienia NATO i wspólnie przystąpić do udziału w sojuszniczej operacji obronnej mającej na celu stworzenie warunków do politycznego rozwiązania konfliktu, zgodnie z polskim interesem narodowym.

Przegląd wybranych aspektów bezpieczeństwa militarnego pozwala wnioskować, że obecnie brakuje istotnych powodów, aby sądzić, że istniejący lub prognozowany w perspektywie dwóch dekad poziom zagrożeń militarnych miał prowadzić do utraty uznawanych przez państwo narodowych wartości, zagrozić realizacji fundamentalnych interesów czy też w znaczny sposób ograniczyć osiągnięcie strategicznych celów. Realizowane i planowane działania własne oraz działania podejmowane w kooperacji z sojusznikami oraz innymi podmiotami międzynarodowymi w wymiarze bezpieczeństwa i polityki obronnej, a także posiadane i aktualnie rozwijane zdolności ochronno-obronne powodują, że Polska jest i czuje się bezpieczna w prognozowanych warunkach układu sił w Europie i na świecie.