

Amelia HUTYRA

Uniwersytet Jagielloński

amelia.hutyra@student.uj.edu.pl

Błażej SAJDUK 

Uniwersytet Jagielloński

blazej.sajduk@uj.edu.pl

PORÓWNANIE TREŚCI POLSKICH I AMERYKAŃSKICH DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH Z ZAKRESU BEZPIECZEŃSTWA W LATACH 2001-2020

ABSTRACT Comparison of the Content of Polish and American Strategic Documents 2001-2020

The purpose of this article is to present the results of an analysis of the content of strategic documents on national security adopted by the United States and Poland between 2001 and 2020. The choice of the research field was determined by the place these documents occupy in the hierarchy of strategic texts related to state security. Due to the cooperation between both states and the Polish perception of the United States as the most important ally, the research task is to determine whether there is a convergence in the content of strategic documents issued by the Rzeczpospolita in relation to US documents. Furthermore, the paper examines to what extent the links between the two countries are reflected in the form and content of official strategic documents and in the description of threats. The text consists of three parts. The first is theoretical and focuses on describing the hierarchy of strategic documents in both countries. The second section presents a comparative analysis of the formal aspect and, therefore, how documents are adopted in the United States and in Poland. The last part of the article contains the conclusions of the analysis of the threats identified in the documents of both countries.

Keywords: strategy, national security, qualitative analysis, Poland, United States

Słowa kluczowe: strategia, bezpieczeństwo narodowe, analiza jakościowa, Polska, Stany Zjednoczone

Celem artykułu jest zaprezentowanie wniosków płynących z analizy zawartości dokumentów strategicznych związanych z bezpieczeństwem narodowym, przyjętych przez Stany Zjednoczone i Polskę w latach 2001-2020. Przeprowadzenie takiego porównania wydaje się uzasadnione, pozwala bowiem ustalić, czy i w jakim stopniu wyrażone w dokumentach strategicznych wyobrażenia na temat zagrożeń, podtrzymywane przez elity polityczne obu państw, są do siebie podobne. Wybór dokumentów poddanych analizie został podyktowany miejscem, jakie zajmują wśród tekstów strategicznych definiujących środowisko bezpieczeństwa państwa. Problemem badawczym jest określenie, czy wzajemnej współpracy obu podmiotów i chęcią jej intensyfikacji ze strony Polski towarzyszy upodabnianie do amerykańskich zawartości dokumentów strategicznych wydawanych przez Rzeczpospolitą Polską (RP)¹.

Problem badawczy, którym zajęto się w artykule, dotyczy ustalenia, czy i w jakim stopniu więzi łączące oba państwa znajdują odzwierciedlenie w formie oraz treści oficjalnych dokumentów strategicznych. Przeprowadzone badania miały na celu udzielenie odpowiedzi na trzy pytania dotyczące zarówno wymiaru formalnego, jak i kwestii merytorycznych analizowanych dokumentów. Odnośnie do wymiaru formalnego chodziło o to, czy w obu krajach proces tworzenia i publikowania dokumentów strategicznych przebiega w sposób zgodny z prawnie usankcjonowanymi procedurami. Odnośnie do kwestii merytorycznych tekst udziela odpowiedzi na dwa dodatkowe pytania. Po pierwsze: czy polskie dokumenty strategiczne przypominają układem treści i strukturą dokumenty strategiczne wydawane w USA? Po drugie: czy RP jako państwo o średnim potencjale we własnych dokumentach strategicznych podziela zagrożenia diagnozowane przez USA?

Autorzy niniejszego tekstu za swoisty drogowskaz badawczy i zarazem ramę teoretyczną obrali rozwijaną przez Vivien A. Schmidt koncepcję dyskursywnej instytucjonalizacji². Pozwala ona potraktować dokumenty strategiczne upubliczniane przez rządy jako zwieńczenie procesu krystalizacji idei³ strukturyzujących postrzeganie

¹ Zjawisko inspirowania się USA w procesie wypełniania treścią polskich dokumentów strategicznych sugerowali m.in. Bolesław Balcerowicz i Roman Kuźniar. Zob. B. Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodo-wa*, Warszawa 1999, s. 193-198. Kuźniar, wskazując na oddziaływanie silniejszego sojusznika, w 2005 roku pisał *tekst naszej strategii bezpieczeństwa ze stycznia 2000 roku był o wiele mniej samodzielny ana-litycznie, niż analogiczny dokument z listopada 1992 roku*. R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategicz-ne – zarys problematyki*, Warszawa 2006, s. 343.

² Zob. V.A. Schmidt, *Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism*, [w:] *Ideas and Politics in Social Science Research*, red. D. Béland, R.H. Cox, New York 2010, s. 47-64.

³ Zob. B. Sajduk, *Wpływ czynnika ideacyjno-dyskursywnego na proces polityczny. Rekonesans teoretyczny*, „Kultura i Polityka” 2008, nr 2-3, s. 11-30.

otoczenia bezpieczeństwa państwa. Innymi słowy, teksty dokumentów są ostatnim ogniwem przechodzenia idei z poziomu płynnego dyskursu, interpretacji i reinterpretacji do bycia samoistnym źródłem interpretacji zachowań w ramach wspólnoty politycznej (by następnie ponownie ulec transformacji, m.in. w kolejnych dokumentach). Ponadto materializują się w nich i instytucjonalizują idee, których funkcją jest ułatwianie ujęcia i wyjaśnienia skomplikowanych kwestii związanych z bezpieczeństwem – wskazywaniem wrogów i odróżnianiem ich od przyjaciół oraz oddzielaniem zagrożeń od procesów korzystnych. W celu realizacji założeń badawczych jako metodę badawczą wykorzystano jakościową analizę tekstu. Ponieważ podstawą analizy strategii jest właściwa rekonstrukcja – odczytanie głównego problemu/problemów bezpieczeństwa państwa i koncepcji możliwych rozwiązań, a następnie wyodrębnienie z gęstwiny informacji pewnej liczby zmiennych, z nim związanych⁴, autorzy za optymalną metodę analizy danych jakościowych uznali analizę tematyczną (*thematic analysis*)⁵. Wiodącym narzędziem użytym do zakodowania⁶ dokumentów i przeprowadzenia badania był program MAXQDA⁷.

⁴ Z. Nowakowski i in., *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski na tle strategii bezpieczeństwa wybranych państw*, Warszawa 2014, s. 71.

⁵ Składa się z kilku etapów i redukcji analizowanego materiału, polega ona na: zapoznaniu się z danymi, następnie uproszczeniu i ich zredukowaniu za pomocą procesu kodowania (podsumowanie danego fragmentu tekstu krótkim hasłem), kolejno łączeniu kodów w większe zbiory zwane motywami/tematami i wreszcie ponownym porównaniu całości z kodami i tematami w celu sprawdzenia, czy obrane motywy są spójne z danymi.

⁶ W celu przeprowadzenia badania w programie utworzone zostało drzewo kodowe uwzględniające wszystkie zagrożenia wskazywane w dokumentach. Dla przykładu w badaniu polskich dokumentów strategicznych podstawą do zakodowania danego zagadnienia jako zagrożenia było wyrazy „zagrozenie” i „niebezpieczeństwo”, natomiast w amerykańskich wyraz *threat*. Umożliwiło to analizę jakościową, a z nią porównanie dokumentów amerykańskich i polskich za pomocą analizy zbieżności kodów. Ponadto w trakcie procesu kodowania nie zostały wzięte pod uwagę przypisy, podpisy tabel i obrazków, załączniki, spisy treści, spisy tabel i rysunków. Zakodowane zostały wszystkie fragmenty, w których wskazywane w artykule zagrożenia zostały nazwane zagrożeniami, zostały wskazane jako wyzwania, zjawiska niekorzystne, szkodliwe, oraz miejsca, gdzie odnoszono je do bezpieczeństwa kraju. Jako jeden kod traktowany był jeden wątek, również jeżeli słowo utożsamiane z danym zagrożeniem, np. terroryzm, pojawiało się w nim wiele razy. Jeśli natomiast opis danego zagrożenia był przedzielony opisem innego zagrożenia, to wątki były dzielone na osobne kody. W przypadku SBN USA z 2017 roku, kiedy dane sformułowania były celowo dublowane w tekście, zagrożenia były traktowane jako osobne wątki, a więc osobne kody. Ponadto były traktowane jako osobne wątki, gdy były jedynie wyliczane, wymieniane zbiorczo (np. zagrożenia stanowią: zmiany klimatu, terroryzm oraz broń masowego rażenia). Kody zaznaczane były jako zbieżne, kiedy opisywane zjawiska na siebie wpływały (np. największe zagrożenie stanowi atak terrorystyczny z użyciem broni masowego rażenia).

⁷ Program stanowił wiodące narzędzie umożliwiające odpowiedź na pytania badawcze oraz wyciągnięcie wniosków. Do celów badania opracowane zostało drzewo kodowe uwzględniające wszystkie zagrożenia wskazywane w dokumentach. Dla przykładu w badaniu polskich dokumentów strategicznych podstawą do zakodowania danego zagadnienia jako zagrożenia był wyraz „zagrozenie”, natomiast w amerykańskich wyraz *threat*. Umożliwiło to analizę jakościową, a z nią porównanie dokumentów amerykańskich i polskich za pomocą analizy matrycy i zbieżności kodów.

Badaniu poddano amerykańskie dokumenty strategiczne wydane w 2002⁸, 2006⁹, 2010¹⁰, 2015¹¹ i 2017 roku¹² oraz ich polskie odpowiedniki: *Strategie Bezpieczeństwa Narodowego* z 2003¹³, 2007¹⁴, 2014¹⁵ i 2020 roku¹⁶ oraz *Białą księgę bezpieczeństwa narodowego* z 2013 roku¹⁷.

Tekst podzielony został na trzy części. Wywód otwiera refleksja teoretyczna związana z procesem ustalania hierarchii dokumentów w obu analizowanych krajach¹⁸.

⁸ *The National Security Strategy of the United States of America 2002* (NSS 2002), The White House, Washington 2002, [online] https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2002.pdf?ver=oyVN99aEnrAWijAc_O5eiQ%3d%3d, 20 II 2022.

⁹ *The National Security Strategy of the United States of America 2006* (NSS 2006), The White House, Washington 2006, [online] <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2006.pdf?ver=Hfo1-Y5B6CMI8yHpX4x6IA%3d%3d>, 20 II 2022.

¹⁰ *National Security Strategy 2010* (NSS 2010), The White House, Washington 2010, [online] https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, 20 II 2022.

¹¹ *National Security Strategy 2015* (NSS 2015), The White House, Washington 2015, [online] https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf, 20 II 2022.

¹² *National Security Strategy of the United States of America 2017* (NSS 2017), The White House, Washington 2017, [online] <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 20 II 2022. Należy w tym miejscu dodać, iż 3 marca 2021 roku prezydent USA Joseph Biden opublikował *Tymczasowe wytyczne strategiczne bezpieczeństwa narodowego* (*Interim National Security Strategic Guidance*), które nie zostały jednak uwzględnione w badaniu, gdyż nie stanowią pełnoprawnej strategii, a ponadto niewielka objętość dokumentu mogłaby zaburzyć wyniki badania.

¹³ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2003* (SBN 2003), Warszawa 2003.

¹⁴ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007* (SBN 2007), Warszawa 2007.

¹⁵ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014* (SBN 2014), Warszawa 2014, [online] <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>, 20 II 2022.

¹⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020* (SBN 2020), Warszawa 2020, [online] https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf, 20 II 2022.

¹⁷ *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (BKBN), red. S. Koziej i in., Warszawa 2013, [online] https://www.bialystok.ap.gov.pl/arch/teksty/biala_ksiega.pdf, 20 II 2022.

¹⁸ W tym miejscu należy odnotować, iż w przypadku Stanów Zjednoczonych wielka strategia (*grand strategy*) nie jest dokumentem spisany, a zestawem głównych idea i żywotnych interesów. Z tego powodu zostanie wyłączona z rozważań. Ponadto, jeżeli chodzi o hierarchię polskich dokumentów, to te, które nie są uznawane za narodowe dokumenty strategiczne przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, zostały wykluczone z analizy. Dodatkowo kluczowe znaczenie w określeniu ważności dokumentów strategicznych w Polsce miała *Hierarchia zasadniczych, narodowych dokumentów dotyczących obronności* przygotowana przez Departament Strategii i Planowania Obronnego MON. Zob. R.D. Hooker Jr., *The Grand Strategy of the United States*, Washington 2014, s. 1; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Narodowe Akty Prawne i Dokumenty Strategiczne*, [online] <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/akty-prawne-i-dokumenty-1/5973,Akty-prawne-i-dokumenty-strategiczne.html>, 20 II 2022; Departament Strategii i Planowania Obronnego MON, *Hierarchia zasadniczych, narodowych dokumentów dotyczących obronności*, 2014, [online] https://archiwum2019-bip.mon.gov.pl/f/pliki/polityka_bezpieczenstwa/2014/07/hierarchia_dokumentow.pdf, 20 II 2022.

W części drugiej znajdują się wnioski płynące z analizy aspektu formalnego związanego z procedurami przyjmowania dokumentów oraz ich struktury. Na część trzecią wywodu składa się omówienie wniosków płynących z analizy zagadnień merytorycznych.

HIERARCHIA DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH W USA I W RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Za punkt wyjścia do zrekonstruowania dokumentów strategicznych w USA i Polsce należy przyjąć typologię zaproponowaną przez Harry'ego R. Yargera¹⁹. Autor wskazuje, iż na samym szczycie ważności znajdują się wielkie strategie (*grand strategies*). Ich zawartość ma nakreślać ogólną drogę, pokazywać priorytetowe kierunki działania oraz obejmować łącznie zagadnienia zawarte w niżej postawionych strategiach specjalistycznych. Yarger wielką strategię opisuje następująco: *nadrzędna strategia podsumowująca narodową wizję: rozwijania, stosowania i koordynowania wszystkich instrumentów władzy, w celu osiągnięcia wielkich celów strategicznych*²⁰.

Niżej w hierarchii Yargera znajdują się strategie bezpieczeństwa narodowego (SBN), które wyznaczają – podobnie jak wielka strategia – cele strategiczne, ale powiązane ściśle z zagadnieniami bezpieczeństwa. SBN wskazują interesy narodowe oraz interpretują środowisko bezpieczeństwa właściwe dla danego podmiotu. Innymi słowy, jest to artikulacja działań zmierzających do utrzymania bezpieczeństwa oraz tego, jak się rozwijać, by realizować obrane cele przy wykorzystaniu dostępnych środków dyplomatycznych, ekonomicznych, informacyjnych i wojskowych. Za następny element na drabinie dokumentów strategicznych autor uznaje dokumenty typu narodowych strategii militarnych²¹. Wywodzą się one i opierają na SBN oraz wielkich strategiach (jeśli te istnieją w danym państwie). Mogą być to narodowe strategie obronne, doktryny obronne albo narodowe strategie wojskowe. Z kolei od nich wywodzą się, według autora,

¹⁹ Zagadnienie hierarchiczności strategii opisuje wielu autorów, w tym m.in.: A.G. Stolberg, *How Nation-States Craft National Security Strategy*, Carlisle, PA 2012; H.R. Yarger, *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*, Carlisle, PA 2006; J. Karpowicz, *Strategia bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012; B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997. Autorów tych łączy to, że wskazują na konieczność określenia relacji pomiędzy opracowaniami i tworzenia hierarchii dokumentów strategicznych oraz definiują podobne poziomy: strategię ogólną / polistrategię / strategię państwową, poniżej strategię bezpieczeństwa narodowego/państwowego oraz na końcu bardziej szczegółowe opracowania odnoszące się do obronności / kwestii militarnych i innych. Niniejszy artykuł bazuje na hierarchii wypracowanej przez H.R. Yargera, jednak dla porównania przywołać można model Balcerowicza, który wskazuje, iż państwo przede wszystkim kieruje się interesem narodowym, a na samym szczycie ważności umieszcza polistrategię / strategię państwową (teoria i praktyka działania kraju; efektem ma być osiągnięcie założonych celów ogólnych; charakter długofalowy). Jej podporządkowana jest strategia bezpieczeństwa, a w dalszej kolejności strategia obronna i strategia obrony militarnej. Model uwzględnia również istotne znaczenie sił zbrojnych. (B. Balcerowicz, *Obronność państwa...*, s. 11-13, 101).

²⁰ H.R. Yarger, *Strategic Theory...*, s. 11.

²¹ *Tamże*.

tw. strategii teatru działań (STD), a więc elementy taktyczne działań operacyjnych rozwijające pomniejsze zagadnienia²².

Odnosząc się do hierarchii Yargera, w USA pierwszym, najważniejszym dokumentem, jaki możemy wyróżnić, jest strategia bezpieczeństwa narodowego. W analizowanym okresie pierwsza SBN wydana została w 2002 roku podczas prezydentury George'a W. Busha. Według Alana G. Stolberga: *SBN ma reprezentować dokument strategiczny najwyższego poziomu w Stanach Zjednoczonych. [...] Służy również jako strategia „parasolowa” przy kierowaniu wieloma innymi dokumentami strategicznymi związanymi z bezpieczeństwem narodowym, takimi jak Narodowa strategia obronna Departamentu Obrony, Narodowa strategia wojskowa, Czteroletni przegląd obronny, i strategiami powiązanymi z bezpieczeństwem narodowym wydawanymi przez inne departamenty i agencje amerykańskiego rządu*²³. Oprócz SBN, wydawane są też: *Narodowa strategia wojskowa (National Military Strategy, NSW)* oraz *Narodowa strategia obronna (National Defense Strategy, NSO)*. Należą one odpowiednio do trzeciego poziomu hierarchii opisywanej przez Yargera – NSM, co automatycznie sugerowałoby, iż są one zależne od SBN i stoją niżej w hierarchii. Potwierdza to Ewelina Waśko-Owsiejczuk, pisząc, iż *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA jest nadrzędna w stosunku do Narodowej Strategii Obronnej [...]. Ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego musi być zgodna również Narodowa Strategia Wojskowa*²⁴. Kolejnym ważnym dokumentem jest *Czteroletni przegląd obronny*. W 2017 roku został on jednak zastąpiony wcześniej już wydawanymi NSO (ostatni przegląd ogłoszono w 2014 roku). Stolberg również zakwalifikował ten dokument jako podległy SBN. Dodatkowo w USA wydawane są strategie sektorowe, dotyczące węższych zagadnień, które można zakwalifikować zgodnie z Yargerem do STD. Są to m.in. *Narodowa strategia bezpieczeństwa wewnętrznego* oraz *Narodowa strategia zwalczania terroryzmu*.

W ustaleniu hierarchii polskich dokumentów strategicznych wykorzystać należy opublikowany w 2013 roku schemat *Hierarchii zasadniczych, narodowych dokumentów dotyczących obronności*²⁵. Na pierwszym i drugim miejscu pojawiają się tam: długookresowa strategia rozwoju kraju (DSRK) – *Polska 2030, trzecia fala nowoczesności*²⁶ (z 2007 roku) oraz średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK). Wraz z opublikowaniem w 2017 roku *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (SOR) zrezygnowano z tworzenia DSRK. Jak stwierdzono w dokumencie, *stanowi [on] [...] podstawę do określenia nowego systemu dokumentów*

²² J. Karpowicz, *Strategia bezpieczeństwa...*, s. 36, 42-45, 83-84, 91-92; H.R. Yarger, *Strategic Theory...*, s. 10-12; A.G. Stolberg, *How Nation...*, s. 15-16.

²³ A.G. Stolberg, *How Nation...*, s. 71.

²⁴ E. Waśko-Owsiejczuk, *Polityka bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych Ameryki w latach 2001-2009*, Kraków 2014, s. 44.

²⁵ Zob. Departament Strategii i Planowania Obronnego MON, *Hierarchia zasadniczych...*

²⁶ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Polska 2030, Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Warszawa, 11 I 2013, [online] http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/002_Strategia_DSRK_PL2030_RM.pdf, 20 II 2022.

strategicznych²⁷. W 2021 roku SOR został zastąpiony dokumentem o nazwie *Polski Ład* (PŁ), który obecnie można uznać za polistrategię²⁸.

Na trzeciej pozycji w hierarchii pojawia się pierwszy dokument skupiony wyłącznie na bezpieczeństwie narodowym i jest to SBN uznawana za łącznik aspektów koncepcyjnych oraz wykonawczych. Jak zauważa Jacek Pawłowski: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP tworzy ramy merytoryczne do opracowywania strategii sektorowych w najważniejszych dziedzinach bezpieczeństwa i obronności państwa (wojskowej, ekonomicznej, informacyjnej, itp.). [...] Ponadto Strategia tworzy podstawy do podejmowania działalności legislacyjnej, związanej z bezpieczeństwem i obronnością państwa*²⁹.

W tym miejscu należy odnotować, iż w omawianej hierarchii znajduje się poważna nieścisłość, ponieważ miejsca DSRK oraz ŚSRK są nieaktualne. Obie pozycje w 2021 roku złączył *Polski Ład*, będący formą ŚSRK. Ponadto w Polsce wydawane są również inne dokumenty związane z bezpieczeństwem, nieujęte we wspomnianej hierarchii MON. Po pierwsze, jest to *Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, która składa się z wyzwań stojących przed Rzeczpospolitą we współczesnym świecie oraz z planów dotyczących modernizacji Sił Zbrojnych (bazuje na *Strategicznym przeglądzie obronnym*). Następnie wyróżnić można: *Doktrynę cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*³⁰, *Strategiczną koncepcję bezpieczeństwa morskiego Rzeczypospolitej Polskiej*³¹ oraz *Strategię obronności Rzeczypospolitej Polskiej*³². Wszystkie te dokumenty stoją jednak niżej w hierarchii wskazywanej przez Yargera – dotyczą węższych kwestii i znajdują się poniżej SBN, na poziomach NSM i STD. Kolejnym opracowaniem nieujęty w *Hierarchii zasadniczych, narodowych dokumentów dotyczących obronności* jest *Biała księga*

²⁷ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017, s. 46, [online] <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-od-powiedzialnego-rozwoju>, 20 II 2022.

²⁸ W polskiej literaturze w celu opisania hierarchii dokumentów strategicznych pojawia się słowo „polistrategia”. Termin ten wprowadził do obiegu naukowego Józef Kukułka w *Problemach teorii stosunków międzynarodowych* (Warszawa 1978). Trzeba zaznaczyć, że według Janusza Karpowicza polistrategia inaczej nazywana jest strategią ogólną. Dokument ten stoi na samym szczycie hierarchii (J. Karpowicz, *Strategia bezpieczeństwa...*, s. 83). Z kolei zgodnie z poglądem Kuźniara polistrategia również znajduje się na samej górze drabiny strategicznej, a jej synonimy to wielka strategia i strategia państwowa (R. Kuźniar, *Polityka i siła...*, s. 178). Innym autorem opisującym hierarchiczność strategii jest Balcerowicz, który również na samym szczycie umieścił polistrategię / strategię państwową (B. Balcerowicz, *Obronność państwa...*, s. 11-13, 101). Na tej podstawie można stwierdzić, że polistrategia jest równoznaczna z amerykańską wielką strategią (*grand strategy*).

²⁹ J. Pawłowski, *Ewolucja strategii bezpieczeństwa narodowego RP*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, red. J. Gryz, Warszawa 2013, s. 177.

³⁰ *Doktryna cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, [online] <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/DCB.pdf>, 20 II 2022.

³¹ *Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa morskiego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017, [online] https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/SKBM_RP.pdf, 20 II 2022.

³² *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, [online] https://biblioteka.womczest.edu.pl/new/wp-content/uploads/2013/09/webowa_biblioteka_educacja_dla_bezpieczenstwa_strategia_obronnosci_rzeczypospolitej_polskiej.pdf, 20 II 2022.

bezpieczeństwa Narodowego z 2013 roku. Jest ona bardzo obszernym i szczegółowym raportem. Opiera się na wynikach *Strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego* (dokument niejawnym)³³.

Biorąc pod uwagę podział dokumentów zaproponowany przez Yargera, możliwe jest przyporządkowanie dokumentów publikowanych w USA i Polsce do tych samych kategorii, co zaprezentowane zostało w tabeli 1. Z perspektywy celu niniejszego tekstu kluczową rolę pełnią SBN.

Tabela 1. Poziomy strategiczne i odpowiadające im dokumenty w USA i RP

	POLISTRATEGIA	SBN	NSM	STD
USA	BRAK	National Security Strategy	Przykłady: <i>National Military Strategy</i> , <i>National Defense Strategy</i>	Przykłady: <i>National Strategy for Combating Terrorism</i> , <i>National Strategy for Homeland Security</i>
POLSKA	Średniookresowa strategia rozwoju	Strategia Bezpieczeństwa Narodowego	Przykłady: <i>Doktryna obronności</i> , <i>Koncepcja obronna</i>	Przykłady: <i>Doktryna cyberbezpieczeństwa</i> , <i>Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa morskiego</i>

Źródło: opracowanie własne.

ANALIZA DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH – ASPEKT FORMALNY. PORÓWNANIE SPOSOBU PRZYJMOWANIA STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W USA I RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Proces wydawania dokumentów strategicznych w obu krajach ma ustawową podstawę prawną. W Polsce przez lata była to ustawa o powszechnym obowiązku obrony z 1967 roku, która 23 marca 2022 roku została zastąpiona ustawą o obronie ojczyzny³⁴. Natomiast w Stanach Zjednoczonych jest to ustawa o reorganizacji obrony z 1986 roku (wcześniej o bezpieczeństwie narodowym z 1947 roku)³⁵. Amerykański akt prawny

³³ Departament Strategii i Planowania Obronnego MON, *Hierarchia zasadniczych...*; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Narodowe Akty...*; S. Wojciechowski, *Strategiczne dokumenty bezpieczeństwa narodowego Polski. Uwarunkowania, hierarchia, procesy*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, Warszawa 2015, s. 62; *Strategiczny Przegląd Obrony*, Ministerstwo Obrony Narodowej, [online] <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/strategiczny-przeglad-obronny>, 20 II 2022; *Strategia na rzecz...*, s. 46-47; J. Karpowicz, *Strategia bezpieczeństwa...*, s. 263.

³⁴ *Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny*, Dz.U. 2022, poz. 655.

³⁵ Na marginesie należy odnotować, iż BKBN jest dokumentem innego rodzaju i została opisana jedynie w Polsce (w USA w ogóle nie jest wydawana), dlatego sposób jej przyjmowania nie będzie tutaj omawiany.

jest znacznie szczegółowszy – określa, co strategia powinna zawierać, jak często być wydawana, w jakiej formie powinna być przekazywana Kongresowi³⁶. Polskie ustawy – zarówno ta z 1967, jak i ta z 2022 roku – ograniczają się do przekazania informacji, że to Rada Ministrów opracowuje projekt SBN i że prezydent powinien ją zatwierdzić³⁷. Nie zawierają żadnych informacji co do kształtu dokumentu czy jego koniecznych elementów. W Polsce proces tworzenia dokumentu został jednak w praktyce bardziej doprecyzowany i sformalizowany. Rozporządzenia, na mocy których premier powołuje zespoły pracujące nad strategią, wskazują członków zespołu, określają jego zadania i przewodniczącego, ustalają, w jaki sposób zespół będzie podejmował decyzje. Niestety należy stwierdzić, iż wciąż w mocy pozostają sformułowane w 2014 roku uwagi autorów pracy *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski na tle strategii bezpieczeństwa wybranych państw*, którzy zauważyli, że w praktyce w budowanym systemie bezpieczeństwa Polski można jednak doszukać się braku kooperacji, występuje „resortowa” izolacja podmiotów kierowania i wykonawczych bezpieczeństwa narodowego, nieuzasadnione dublowanie niektórych funkcji, niezadawalający poziom współdziałania i koordynacji działań³⁸.

W USA proces ten nie jest sformalizowany i zależy od przebiegu sytuacji – pozycji doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego, podejścia prezydenta itd. Przy tworzeniu dokumentów na bazie aktów prawnych nie są powoływane zespoły lub grupy złożone z konkretnych osób czy realizujące poszczególne zadania. Liczba zaangażowanych osób zależy od decyzji doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego, prezydenta czy głównych redaktorów strategii. Przewodnią rolę w Polsce pod względem tworzenia SBN odgrywa Rada Ministrów, natomiast w Stanach Zjednoczonych – Rada Bezpieczeństwa Narodowego³⁹ (oba organy podlegają władzy wykonawczej). W RP Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest organem doradczym prezydenta, jako całość nie bierze więc udziału w procesie tworzenia SBN⁴⁰. Natomiast patrząc z perspektywy amerykańskiej, administracja Stanów Zjednoczonych, w tym sekretarze departamentów, pełni rolę konsultacyjną. Poszczególni szefowie departamentów mogą zostać poproszeni o radę w pewnych kwestiach, nie są oni jednak głównymi redaktorami⁴¹.

³⁶ *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*, Public Law 99-433, 1 X 1986, sekcja 603.

³⁷ *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 2012, poz. 461 t.j., art. 4a, 6. Zapis ten dodano w 2002 roku.

³⁸ Z. Nowakowski i in., *Strategia bezpieczeństwa...*, s. 24.

³⁹ Szczególna misja przypada doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego (zarządza całym procesem) oraz jego zastępcy. Departamenty oraz agencje pełnią rolę bardziej konsultacyjną. Otrzymują one przygotowany już tekst i wtedy proponują poprawki, które mogą zostać wzięte pod uwagę.

⁴⁰ Zgodnie z polską konstytucją prezydent decyduje o składzie RBN. Nie muszą wchodzić do niej przedstawiciele rządu, mogą być to np. eksperci (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 135, 144 ust. 3 pkt 26).

⁴¹ A. Brzozowski, S. Koziej, *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 30, s. 21-22, 28; L. Grzonka, *Status normatywny Strategii Bezpieczeństwa Narodowego*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, red. J. Gryz, Warszawa 2013, s. 276-277; R. Kupiecki, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne*

W obu krajach podczas procesu opracowywania strategii widoczna jest rola prezydenta, jednak w USA jest ona zdecydowanie większa (co jest wynikiem prezydenalizmu). W przypadku silnego zaangażowania może on wskazać na uwzględnienie lub wyeliminowanie pewnych treści, przeformułowanie danych stwierdzeń, inne położenie akcentów⁴². Generalnie konsultuje się z redaktorami i twórcami dokumentu podczas całego procesu jego tworzenia, a dodatkowo na końcu akceptuje dokument. Silną rolę głowy państwa podkreśla fakt, iż wszystkie SBN rozpoczynają się od przemowy prezydenta oraz że na skutek publikacji strategii mówi się o doktrynach prezydenckich (np. doktryna Busha). W Polsce prezydent jedynie akceptuje dokumenty⁴³ i wtedy może ewentualnie zweryfikować ich postanowienia, nie bierze jednak czynnego udziału w procesie tworzenia, nie powstają też zazwyczaj doktryny prezydenckie (wyjątkiem jest tzw. doktryna Komorowskiego⁴⁴).

Jeśli chodzi o zaangażowanie ekspertów, to w obu krajach nie jest ono obligatoryjne, a zależy od decyzji osób odpowiedzialnych za opracowywanie strategii. Według Adama Brzozowskiego i Stanisława Koziej w Polsce ta możliwość nie została wykorzystywana

i aspekty procesowe, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 33, s. 29; *Goldwater-Nichols Department...*, sekcja 603; Center for Strategic and International Studies, *Formulating National Security Strategy. Past Experience and Future Choices*, 2017, s. 11-13, [online] https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/171006_CSIS_NationalSecurityStrategyFormulation_FINAL_0.pdf, 20 II 2022; A.G. Stolberg, *How Nation...*, s. 73-97; E. Waško-Owsiejczuk, *Polityka bezpieczeństwa...*, s. 57; J. Swan, *Scoop: Trump Approves National Security Strategy*, Axios, 4 XII 2017, [online] <https://www.axios.com/scoop-trump-approves-national-security-strategy-1513307342-369a0947-c2a0-48d1-be0f-77a33905404c.html>, 20 II 2022; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Rola Rady Bezpieczeństwa Narodowego*, [online] <https://www.bbn.gov.pl/pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/rola-rbn/6000,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html>, 20 II 2022.

⁴² Głową państwa, która zdecydowanie wyróżniła się pod tym kątem w omawianym okresie, jest G.W. Bush. Opracowywaniem SBN z 2002 roku zajmował się w dużej mierze Philip Zelikow i doradczyni ds. bezpieczeństwa narodowego Condoleeza Rice, jednak prezydent systematycznie oceniał postępy i dążył do silniejszych akcentów odzwierciedlających jego poglądy. Może być to powodem, dla którego powszechnie mówi się o doktrynie Busha i jego konkretnej wizji polityki zagranicznej. Mocno zaangażowany był również prezydent Barack Obama. Podczas przygotowywania obu strategii na bieżąco konsultował się z członkami RBN i m.in. zdecydowanie zabiegał o wyraźne uwzględnienie wewnętrznych aspektów bezpieczeństwa. W przypadku SBN Donalda Trumpa autorce nie udało się odnaleźć szczegółowych informacji co do zaangażowania jego osoby w proces tworzenia strategii. Jego mniej aktywne uczestnictwo może sugerować przemowa wygłoszona przy okazji publikacji dokumentu. Pojawiły się w niej odmienne sformułowania niż w treści samej SBN. Trump wypowiedział się o Chinach i Rosji w łagodny sposób, pozostawiając miejsce do współpracy z tymi państwami, przekazał nawet bezpośrednie podziękowania dla Władimira Putina. Natomiast strategia odnosi się do tych państw zdecydowanie krytycznie i postrzega je jako zagrożenia (Center for Strategic and International Studies, *Formulating National...*, s. 11-12; A.G. Stolberg, *How Nation...*, s. 74-76, 92-97; C.G. Encina, *The Trump Administration's National Security Strategy*, „Elcano Royal Institute” 2018, nr 14, s. 5).

⁴³ SBN z 2003 roku jako pierwsza wprowadziła element zatwierdzenia jej przez prezydenta. Wszystkie strategie wydane później również uwzględniły procedurę zatwierdzenia przez głowę państwa (A. Brzozowski, S. Koziej, *25 lat polskiej strategii...*, s. 21-22).

⁴⁴ Zob. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Doktryna Komorowskiego*, [online] <https://www.bbn.gov.pl/download/1/15538/doktrynakomorowskiego-zalozenia.pdf>, 20 II 2022.

w 2003 i 2020 roku⁴⁵. W otwartych źródłach informacji nie można odnaleźć śladów zaangażowania ekspertów zewnętrznych w tworzenie SBN z 2007 roku, choć należy odnotować, że w rozporządzeniach powołujących zespoły pracujące nad strategiami (a dokładniej w rozporządzeniach z 2006, 2013 i 2019 roku) uwzględniono możliwość włączenia zewnętrznych środowisk, w tym ekspertów⁴⁶. Dodatkowo warto przywołać w tym miejscu krytyczną opinię Zdzisława Nowakowskiego, Jana Rajchela, Hieronima Szafrana i Roberta Szafrana, wskazujących, iż *największą słabością charakterystyczną dla polskiego stylu prac nad strategiami bezpieczeństwa po 1989 roku była słaba współpraca środowisk mundurowych z cywilnymi i urzędowymi z akademickimi*⁴⁷. Z opisu przygotowania amerykańskich dokumentów wynika, iż eksperci są obecni jako konsultanci lub nawet mogą być głównymi redaktorami strategii⁴⁸. W przypadku obu państw nie udało się również odnaleźć śladów zaangażowania przedstawicieli społeczeństwa w tworzenie SBN. Wspólnym elementem widocznym w dwóch krajach jest idea uzyskania konsensu w środowiskach odpowiedzialnych za tworzenie dokumentów, co sprzyja powszechnej akceptacji opracowanej wizji bezpieczeństwa.

Odmiennym elementem w obu państwach jest kwestia cykliczności wydawania strategii. W Polsce każdorazowo to Rada Ministrów decyduje o utworzeniu dokumentu, natomiast za oceanem powinno mieć to miejsce co roku⁴⁹. Zarówno w Polsce, jak i USA w procesie wydawania odnaleźć możemy pewne rozbieżności. W USA nieprzestrzegane są postanowienia ustawy o reorganizacji obrony z 1986 roku w kwestii corocznego wydawania dokumentu oraz konieczności połączenia tego wydarzenia z przekazaniem przez prezydenta Kongresowi budżetu na przyszły rok. Wszyscy prezydenci odpowiedzialni za porównywane strategie zdecydowali się na wydanie tylko jednego dokumentu podczas czteroletniej kadencji, a w większości przypadków data ogłoszenia nie pokrywała się z terminem przekazania budżetu. Najszybciej dokument wydał Donald Trump, gdyż zrobił to w tym samym roku, w którym objął władzę (2017). W drugiej kwestii najbliższej ideału był Barack Obama podczas swojej drugiej kadencji, ponieważ SBN wydał 6 lutego 2015 roku, a budżet przekazał jedynie cztery dni wcześniej. Na nieścisłości w amerykańskim procesie tworzenia i wydawania

⁴⁵ S. Koziej, *Opóźniona i niekompletna Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2020*, Instytut Bronisława Komorowskiego, 21 V 2020, [online] <http://bronislawkomorowski.org/2020/05/opozniona-niekompletna-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-2020/>, 20 II 2022; A. Brzozowski, S. Koziej, *25 lat polskiej strategii...*, s. 21.

⁴⁶ *Zarządzenie nr 63 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. 2013, poz. 719; *Zarządzenie nr 137 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 września 2019 roku w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. 2019, poz. 904; *Zarządzenie Nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2006 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. 2006, nr 30, poz. 329.

⁴⁷ Z. Nowakowski i in., *Strategia bezpieczeństwa...*, s. 261.

⁴⁸ W przypadku SBN z 2002 roku zewnętrzny ekspert był nawet głównym redaktorem (został powołany przez doradcę ds. bezpieczeństwa).

⁴⁹ *Goldwater-Nichols Department...*, sekcja 603.

dokumentów zwraca uwagę m.in. Tomasz Pugacewicz, który pisze, iż *w literaturze przedmiotu krytycznie oceniana jest kultura planowania strategicznego w USA, gdyż: (1) strategie nie są przygotowywane w hierarchicznej kolejności [...] lub pracuje się nad nimi równoległe, [...] (3) proces planowania budżetu federalnego przebiega w oderwaniu od ogłaszanych dokumentów strategicznych*⁵⁰. Z kolei do nieścisłości w Polsce należy zaliczyć fakt, iż w 2018 roku nie dopilnowano podążania za hierarchią strategiczną – prezydent wydał podległą SBN *Polityczno-strategiczną dyrektywę obronną*⁵¹, zanim pojawiła się strategia. Warto dodać, iż wszystkie omawiane amerykańskie dokumenty strategiczne są powszechnie dostępne w Internecie, natomiast w Polsce – jedynie część z nich, co wydaje się zaburzać ideę transparentności i przejrzystości kojarzonej z demokracją⁵². W obu krajach proces powstawania dokumentu rozpoczyna się przede wszystkim (istnieją wyjątki) na około rok przed jej upublicznieniem. SBN są wydawane częściej w Stanach Zjednoczonych, gdyż średnio co trzy lata (w Polsce co pięć lat). Częstotliwość wydawania polskich SBN negatywnie ocenia Waldemar Sobera, wskazując, iż duże odstępy czasowe pomiędzy dokumentami zmniejszają ich skuteczność i nie odpowiadają aktualnej sytuacji międzynarodowej⁵³. Polska zawsze wydaje swoje strategie po dokumentach amerykańskich, co powoduje, że te mogą stanowić inspirację oraz swoisty punkt odniesienia dla władz Rzeczypospolitej. Obrazuje to rysunek 1, gdzie w okręgach podane są daty amerykańskich SBN, a w strzałkach polskich dokumentów.

Rysunek 1. Daty wydania amerykańskich i polskich strategii bezpieczeństwa narodowego



Źródło: opracowanie własne.

⁵⁰ T. Pugacewicz, *Wybiórczy realizm na sterydach. Power politics à la Donald Trump*, „Rocznik Strategiczny” 2018/2019, t. 24, s. 340.

⁵¹ Dokument wykonawczy względem *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego*, wydany przez prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Treść dyrektywy jest tajna, a jej zadaniem jest określenie niezbędnych działań dla struktur państwowych w przypadku wystąpienia zagrożenia czy wojny.

⁵² Linki przekierowujące do SBN z 2007 roku oraz do BKBN podane na stronie BBN nie działają – <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/1142,Strategia-Bezpieczenstwa-Narodowego-RP.html>; <https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/publikacje/inne-wydawnictwa/6814,Biala-Ksiega-Bezpieczenstwa-Narodowego-RP.html> (stan na 20 II 2022). Białą Księgę można odnaleźć na stronie Archiwum Państwowego w Białymstoku, natomiast pierwszych dwóch chronologicznie dokumentów autorom nie udało się odnaleźć w Internecie i zostały one uzyskane po kontakcie z BBN.

⁵³ W. Sobera, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jako element polityki państwa*, „Rocznik Europejski” 2015, t. 1, s. 185.

ANALIZA DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH – WYMIAR MERYTORYCZNY. PORÓWNANIE STRUKTURY I ZAWARTOŚCI

Dokumenty obu krajów są różnie zbudowane, co nie oznacza, że zawierają one zupełnie różną treść. Amerykańskie strategie za podstawę do zorganizowania i uporządkowania treści obierają interesy narodowe⁵⁴ – w dokumentach poszczególne interesy stanowią tytuły rozdziałów. W każdym z nich opisywane są zagrożenia, szanse, ryzyka czy wyzwania związane z poszczególnymi z nich. Jeśli natomiast chodzi o polskie dokumenty strategiczne, to większość z nich podporządkowuje podział treści etapom cyklu strategicznego⁵⁵. Istnieją jednak dwa wyjątki – inaczej zbudowana jest pierwsza i ostatnia polska SBN. W przypadku dokumentu z 2003 roku tytuły rozdziałów nie odnoszą się do etapów cyklu i wydają się dość przypadkowe. W strategii z 2020 roku⁵⁶ struktura dokumentu jest mocno odmienna od poprzedniczek, została bowiem podzielona na filary – każdy z nich rozwija poszczególny interes narodowy, co sugeruje, że autorzy mogli inspirować się amerykańskim układem dokumentów. Warto wspomnieć, że jedyną strategią USA, która podzieliła swoją treść na filary, a nie rozdziały była ta z 2017 roku, a więc chronologicznie najbliższa polskiej strategii z 2020 roku. W tym kontekście można również przypomnieć o wzmocnionej w ostatnich latach współpracy polsko-amerykańskiej (umowa u budowie w Polsce tarczy antyrakietowej z 2008 roku, obecność wojsk USA w Polsce od 2017 roku ustalona podczas szczytu NATO w Warszawie z 2016 roku, umowa o wzmocnieniu trwałej obecności wojsk USA w Polsce z 2020 roku). Najnowszą polską strategię krytycznej ocenie poddał Piotr Mickiewicz, wskazując, iż *w procesie konstruowania tego dokumentu zignorowano uniwersalne zasady jego tworzenia. Pominięto fakt, że strategia bezpieczeństwa musi być wizją zabezpieczenia,*

⁵⁴ Jeśli chodzi o interesy narodowe zawarte w strategiach bezpieczeństwa narodowego, to są one zazwyczaj wymieniane już w pierwszych rozdziałach wszystkich dokumentów. Wyjątkiem jest SBN z 2010 roku, która nawiązuje w pierwszym rozdziale do interesów narodowych, jednak bezpośrednio wymienia je dopiero w drugim rozdziale. Następnie w większości dokumentów wszystkie pozostałe rozdziały rozwijają te interesy, o czym informują ich tytuły (wyjątkiem jest SBN z 2010 roku, która rozwinięcie poszczególnych interesów zawarła w jednym rozdziale zatytułowanym *Poszerzanie naszych interesów*). Każda SBN doprecyzowuje wymieniane interesy narodowe poprzez dopasowanie do nich celów strategicznych.

⁵⁵ Na pierwszym miejscu należy określić interesy narodowe oraz dopasowane do nich cele strategiczne. Drugim ważnym elementem jest ocena strategicznego środowiska bezpieczeństwa – szanse, zagrożenia, wyzwania oraz ryzyka. Kolejnym elementem jest opracowanie koncepcji strategicznych, które określają sposób działania i wyjaśniają, jak te cele mają być osiągnięte, kto jest za to odpowiedzialny i jakich instrumentów ma użyć. Na samym końcu (czwarty element) należy określić, jakie zasoby trzeba przeznaczyć dla zrealizowania obranej koncepcji, a więc odpowiedzieć na pytanie, jakie środki będą do tego potrzebne i jak przygotować system bezpieczeństwa (J. Karpowicz, *Strategia bezpieczeństwa...*, s. 55, 99-100, 123; A. Brzozowski, S. Koziej, *25 lat polskiej strategii...*, s. 13).

⁵⁶ Warto odnotować, że na początku spisu treści pojawiają się nawiązania do cyklu strategicznego, takie jak charakterystyka środowiska bezpieczeństwa, czy interesu narodowego, jednak następne części nie pokrywają się z trzecim i czwartym elementem cyklu, czyli koncepcją strategiczną i budową systemu bezpieczeństwa.

w oparciu o rację stanu państwa, jego interesów narodowych oraz [...] wsparcia procesu ich osiągania⁵⁷. Pod względem objętości dokumentów zdecydowanie dłuższe są amerykańskie SBN, gdyż średnio mają około 50 stron, podczas gdy w Polsce liczą około 36 stron⁵⁸.

Analizowane dokumenty uwzględniają podział na zagrożenia militarne i niemilitarne⁵⁹. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* definiuje zagrożenie jako sytuację, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia. Przyjmując za podstawę dziedzinę, w których może wystąpić zagrożenie, wyróżnia się zagrożenia militarne i niemilitarne⁶⁰. Pierwszy rodzaj wynika z użycia przez państwo siły zbrojnej lub groźby jej użycia, natomiast drugi skutkuje ograniczeniem możliwości stabilnego i niezmaconego funkcjonowania państwa. Warto podkreślić, iż m.in. w wyniku globalizacji na świecie powstały zagrożenia, które mają z jednej strony charakter związany z użyciem siły militarnej przez aktorów państwowych, a z drugiej ponadpaństwowy, globalny i nie można połączyć ich z jednym państwem czy terytorium. Nazywa się je asymetrycznymi i na potrzeby artykułu zostały one ujęte jako zagrożenia niemilitarne.

W polskich dokumentach opis zagrożeń skupiony jest prawie zawsze w jednym podrozdziale, co najprawdopodobniej wynika z podążania przez autorów strategii za etapami cyklu strategicznego. Natomiast w dokumentach amerykańskich znajdują się one w całym dokumencie. Warto wspomnieć, iż w dokumentach obu państw dominują zagrożenia o charakterze niemilitarnym. Analiza rozpocznie się od porównania niebezpieczeństw militarnych. W tabeli 2 wskazano uwzględnianie tych zagrożeń przez oba kraje w kolejności chronologicznej⁶¹.

⁵⁷ P. Mickiewicz, *O co tu chodzi? O Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020*, „Raport. Wojsko, Technika, Obronność” 2020, nr 9, s. 38.

⁵⁸ BKBN jest dokumentem innego rodzaju i z tego powodu nie została wzięta pod uwagę.

⁵⁹ Aczkolwiek należy zauważyć, iż w dokumentach obu państw brakuje jednolitości terminologicznej, czego przykładem jest wymienne używanie słów „wyzwanie” (*challenge*) i „zagrożenie” (*threat*), jak gdyby były one synonimami. Np. *Słownik terminów wojskowych* publikowany przez amerykański Departament Obrony nie uwzględnia definicji pojęcia *threat*. Zob. *DOD Dictionary of Military and Associated Term*, 2021, [online] https://www.supremecourt.gov/opinions/URLs_Cited/OT2021/21A477/21A477-1.pdf, 20 II 2022.

⁶⁰ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Kaczmarek. W. Łepkowski, B. Zdrowski, Warszawa 2008, s. 172-173.

⁶¹ W kolumnach szarych wskazano dokumenty amerykańskie, natomiast w białych polskie. Zostały one ułożone w taki sposób, aby pokazać, czy Polska powiela niebezpieczeństwa wskazane w amerykańskich strategiach. Z uwagi na zamiennie i niekonsekwentne stosowanie wyrażen „wyzwanie” i „zagrożenie”, w każdym dokumencie jako zagrożenie traktowane były zjawiska, przy opisie których sens i ogólny wydźwięk nadawało słowo „zagrożenie” (słowo „wyzwanie” pojawiało się sporadycznie lub wcale). Dodatkowo nie były brane pod uwagę zagrożenia, które jedynie wybiórczo wskazano, a nie opisano i nie rozwinięto, czego przykładem jest wskazanie w SBN USA z 2017 roku na s. 10 zagrożenia dla transportu lądowego, lotniczego i morskogo.

Tabela 2. Zagrożenia militarne uwzględniane w USA i Polsce

Dokumenty strategiczne RP	SBN 2003		SBN 2007		BKBN	SBN 2014		SBN 2020		
Dokumenty strategiczne USA	SBN 2002		SBN 2006		SBN 2010		SBN 2015	SBN 2017		
Zagrożenie militarne przypisane konkretnym państwom	Irak, Korea Północna	Brak wskazania konkretnego państwa	Irak	Brak wskazania konkretnego państwa	Iran	Brak wskazania konkretnego państwa	Brak wskazania konkretnego państwa	Rosja	Rosja, Chiny, Korea Północna oraz Iran	Rosja
Broń masowego rażenia	+	+	+	+	+	+	+	+		

Źródło: opracowanie własne.

Autorzy polskich oraz amerykańskich dokumentów zawsze uwzględniali zagrożenia o charakterze militarnym⁶². Jeśli chodzi o wskazywanie konkretnych krajów i łączenie ich ze stwarzaniem zagrożenia, to autorzy amerykańskich dokumentów robili to znaczenie częściej, gdyż w każdej strategii⁶³. W Polsce natomiast tylko ostatnia SBN określa Rosję jako konkretne państwo stwarzające zagrożenie⁶⁴.

Szczególnie niebezpiecznym rodzajem zagrożeń militarnych jest broń masowego rażenia. Stany Zjednoczone określiły ją mianem najpoważniejszego niebezpieczeństwa we wszystkich strategiach bezpieczeństwa narodowego, natomiast Polska uwzględnia to zagrożenie w chronologicznie trzech pierwszych dokumentach, jednak nigdy nie postrzegala go jako największe. W dwóch pierwszych dokumentach skupia się na niebezpieczeństwie proliferacji, jednak dopiero w BKBN wspomniano o zagrożeniu użycia lub groźbie użycia tej broni.

Zagrożenia niemilitarne uwzględniane zarówno przez Polskę, jak i Stany Zjednoczone zostały zebrane w poniższej tabeli 3, będą one scharakteryzowane w toku dalszego wywodu⁶⁵.

⁶² Zagrożenia militarne w tabeli oznaczają ryzyko pojawienia się konfliktu zbrojnego lub kryzysu.

⁶³ Ostatnia SBN wskazała najwięcej konkretnych państw jako zagrożenia, co odzwierciedla osobiste przekonania Trumpa, który traktował rywalizację na arenie międzynarodowej jako grę o sumie zerowej oraz jako główny element determinujący środowisko bezpieczeństwa (T. Pugaciewicz, *Wybiórczy realizm...*, s. 351).

⁶⁴ Mimo że Rosja jedynie raz formalnie została wskazana jako zagrożenie, to można uznać, iż w polskiej polityce zagranicznej już od 1989 roku była postrzegana jako swoiste zagrożenie (M. Stolarczyk, *Rola Rosji w polityce bezpieczeństwa Polski pod koniec pierwszej dekady XXI w.*, [w:] *Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa narodowego*, red. K. Budzowski, Kraków 2010, s. 132).

⁶⁵ Kolejność, w której zostały zapisane, odzwierciedla częstotliwość ich zakodowania w dokumentach.

Tabela 3. Zagrożenia niemilitarne uwzględniane w USA i Polsce⁶⁶

Dokumenty strategiczne RP		SBN 2003		SBN 2007		BKBN	SBN 2014			SBN 2020
Dokumenty strategiczne USA	SBN 2002		SBN 2006		SBN 2010			SBN 2015	SBN 2017	
Zagrożenia uwzględniane przez USA oraz Polskę										
Terroryzm	89%	27%	99%	34%	33%	21%	26%	39%	45%	10%
Cyberzagrożenia	0%	8%	0%	3%	13%	19%	26%	18%	26%	47%
Zagrożenia epidemiczne	10%	6%	0%	0%	16%	3%	0%	18%	5%	13%
Przestępczość zorganizowana	0%	29%	0%	20%	8%	22%	23%	0%	14%	7%
Zagrożenia klimatyczne	0%	0%	0%	0%	17%	0%	0%	18%	0%	7%
Zagrożenia wywiadowcze	0%	8%	0%	0%	2%	5%	0%	0%	0%	0%
Migracja	0%	0%	0%	9%	0%	6%	0%	0%	10%	0%
Zagrożenia ekologiczne / klęski żywiołowe	0%	15%	0%	19%	5%	0%	9%	0%	0%	0%
Zagrożenia finansowe	0%	6%	0%	0%	6%	0%	0%	0%	0%	0%
Zagrożenia uwzględniane wyłącznie w Polsce										
Zagrożenia energetyczne	0%	0%	0%	11%	0%	22%	0%	0%	0%	0%
Zagrożenia demograficzne	0%	0%	0%	0%	0%	0%	16%	0%	0%	0%
Zagrożenia technologiczne	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	13%
Nierozwiązane konflikty regionalne	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%
Oslabienie współpracy w ramach UE	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

⁶⁶ W tabeli wskazany został procentowy udział poszczególnych zagrożeń w obrębie wszystkich zagrożeń niemilitarnych wymienionych w danym dokumencie.

Dokumenty strategiczne RP	SBN 2003	SBN 2007	BKBN	SBN 2014	SBN 2020
Dokumenty strategiczne USA	SBN 2002	SBN 2006	SBN 2010	SBN 2015	SBN 2017
Oslabienie więzów transatlantycznych	0%	0%	1%	0%	0%
Zagrożenia dla dziedzictwa kulturowego	0%	0%	1%	0%	0%
Zagrożenia drogowe	0%	0%	0%	2%	0%
Zagrożenia uwzględniane wyłącznie w USA					
Ludobójstwo	0%	0%	0%	0%	6%
Zagrożenia dla wartości USA	1%	1%	0%	0%	0%
Dług publiczny	0%	0%	0%	0%	1%

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym zawartym w tabeli zagrożeniem jest terroryzm. Uwzględniły go wszystkie dokumenty strategiczne obu krajów, co podkreśla nieprzerwanie groźny charakter tego zjawiska zarówno dla globalnego mocarstwa, jak i państwa średniego, które nie doświadczyło ataku terrorystycznego na dużą skalę. Co zrozumiałe, po atakach z 11 września 2001 roku amerykańskie SBN z 2002 i 2006 roku skupiły się niemal wyłącznie na zagrożeniu terrorystycznym⁶⁷. To „tunelowe postrzeganie zagrożeń” uległo zmianie dopiero w SBN z 2010 roku, gdy katalog wskazywanych zagrożeń stał się bardziej zróżnicowany⁶⁸. Warto odnotować, że do opublikowania SBN z 2020 roku polskie dokumenty nie podążyły za amerykańskim skoncentrowaniem się na jednym typie zagrożenia. Mimo to, podobnie jak w USA, pierwsze trzy SBN za główne zagrożenie uznały terroryzm⁶⁹. Ponadto w warstwie diagnozowania zagrożeń amerykańskie dokumenty charakteryzują częste łączenie terroryzmu z zagrożeniem użycia broni

⁶⁷ Zagrożenie terrorystyczne stanowiło odpowiednio aż około 89% i 99% ze wskazywanych w dokumentach zagrożeń niemilitarnych.

⁶⁸ W piątce najczęściej wskazywanych zagrożeń o charakterze niemilitarnym wymieniano nadal terroryzm (33%), jak również zagrożenia klimatyczne (17%), epidemiologiczne (16%), cyberzagrożenia (13%) oraz przestępczość (8%).

⁶⁹ Zagrożenie terrorystyczne stanowiło w polskich dokumentach strategicznych: w 2003 roku – 27%, w 2007 – 34%, w 2013 – 21% i 2014 – 26% oraz w 2020 – 10% wskazywanych zagrożeń o charakterze niemilitarnym.

masowego rażenia⁷⁰. W przypadku polskich dokumentów terroryzm najczęściej łączyony był z cyberzagrożeniami⁷¹.

Oba państwa są zgodne odnośnie do katalogu państw stwarzających zagrożenie terrorystyczne. Obejmuje on Afganistan, Irak i Iran. Pojawiają się jednak pewne różnice co do charakterystyki samego zjawiska. Polskie dokumenty skłaniają się bardziej w kierunku podejścia autorów amerykańskiej SBN z 2017 roku, gdzie jako źródło terroryzmu wskazuje się fundamentalizm islamski i grupy dżihadystyczne. Tego typu sformułowania powiela zarówno BKBN, jak i SBN z 2007 roku. We wszystkich pozostałych dokumentach USA autorzy podkreślają, że nie należy utożsamiać terroryzmu z islamem.

Kolejną kategorią niebezpieczeństw są cyberzagrożenia. Co ciekawe, Polska uwzględniła je wcześniej niż USA, gdyż o zagrożeniach w sferze teleinformatycznej wspomniała już w 2003 roku, a o cyberzagrożeniach w 2007 roku, natomiast USA dopiero w 2010 roku. Jest to zastanawiające, gdyż Bush już na początku XXI wieku dostrzegł kwestie związane z cyberprzestrzenią, czego dowodem są np. opublikowane: *Narodowa strategia ochrony cyberprzestrzeni* (*National Strategy for Securing Cyberspace*) z 2003 roku oraz *Kompleksowa narodowa inicjatywa w zakresie cyberbezpieczeństwa* (*Comprehensive National Cybersecurity Initiative*) z 2008 roku⁷². Można przypuszczać, że pominięcie cyberzagrożeń w dokumentach z 2002 i 2006 roku nie wynikało z niedopatrzenia, ale stanowiło wynik świadomej decyzji. Mogło być to spowodowane chęcią położenia nacisku na inne, poważniejsze w tamtym czasie zagrożenia (m.in. trwającą wojnę z terroryzmem), co może potwierdzać fakt, że obie strategie opublikowane w trakcie prezydentury Busha uwzględniają najmniejszą liczbę niebezpieczeństw w porównaniu do innych. W dokumentach amerykańskich wyraźnie widać rosnące znaczenie zagrożeń z cyberprzestrzeni⁷³, przy czym SBN z 2017 roku w tej sferze lokowała 25% z zagrożeń wskazywanych w dokumencie (drugie miejsce po terroryzmie – 45% ze wskazywanych zagrożeń). Wraz z publikacją SBN z 2014 oraz 2020 roku domena cyber urosła do zagrożenia najczęściej wskazywanego dla polskiego bezpieczeństwa⁷⁴. Przy czym warto odnotować, że cyberzagrożenia w dokumencie z 2020 roku stanowiły aż 46% ze wskazywanych w tekście zagrożeń.

W kontekście cyberprzestrzeni oba państwa zwracają uwagę na możliwość kradzieży poufnych informacji rządowych oraz ataków na infrastrukturę krytyczną. W USA

⁷⁰ Analiza zbieżności zagrożeń zakodowanych w dokumentach wskazuje, że aż 31% ze wskazanych zbieżności stanowią współwystępujące wskazania zagrożeń terroryzmu i broni masowego rażenia.

⁷¹ Miało to miejsce w przypadku 16% ze wskazanych w polskich dokumentach zbieżności.

⁷² R.J. Harknett, J.A. Stever, *The New Policy World of Cybersecurity*, „Public Administration Review” 2011, vol. 71, nr 3, s. 456.

⁷³ Stanowiły one odpowiednio następujący odsetek wskazywanych zagrożeń w kolejnych amerykańskich dokumentach strategicznych: 0% w SBN z 2002 i 2006, 13% w SBN z 2010, 18% w SBN z 2015 oraz 26% w SBN 2017 roku.

⁷⁴ Cyberzagrożenia stanowiły odpowiednio następujący odsetek wskazywanych zagrożeń w kolejnych polskich dokumentach strategicznych: 8% w SBN z 2003, 3% w SBN z 2007, 19% w BKBN z 2013, 26% w SBN z 2014 i aż 47% w SBN z 2020 roku.

najnowsza SBN podkreśla, że konflikty będą przenosić się do cyberprzestrzeni. Strategia Trumpa – podobnie jak polska SBN z 2020 roku – wskazuje na Rosję jako kraj dokonujący destabilizujących operacji w cyberprzestrzeni. Jest to jedyna sytuacja w polskich dokumentach, gdzie cyberzagrożenia połączono z konkretnym krajem. USA w tej kwestii wskazują zarówno na Rosję, jak i na Chiny.

Zagrożenie epidemiczne to kolejne niebezpieczeństwo ujęte przez oba państwa. Oba kraje uwzględniły ten problem w swoich pierwszych dokumentach oraz, co ciekawe, nie uwzględniły w chronologicznie następnym (autorzy amerykańskiej strategii nie dostrzegli tego zagrożenia w SBN z 2006 roku, a polscy autorzy w SBN z 2007 roku). Oba kraje podobnie opisują to zagrożenie: obawy budzi masowe zarażenie, szczególnie możliwe ze względu na globalizację i łatwość przemieszczania się, zwraca się też uwagę na negatywne dla gospodarki skutki pandemii. Jednak ten ostatni wątek Polska poruszyła dopiero w ostatnim dokumencie, który pisany był już po doświadczeniach pandemii koronawirusa, natomiast amerykańskie strategie wspominały o tym już od 2010 roku. Warto również dodać, iż amerykańskie dokumenty z 2015 i 2017 roku podkreślają zagrożenie celowym rozprzestrzenieniem szkodliwych patogenów, czego nie robią autorzy polskich dokumentów.

Niebezpieczeństwem, które jest wskazywane jako groźniejsze dla RP niż USA, jest przestępczość zorganizowana⁷⁵. Niebezpieczeństwo to oba kraje charakteryzują podobnie, zwracając uwagę na międzynarodowy charakter grup przestępczych, stosowanie przez nie nielegalnych praktyk finansowych, takich jak korupcja. W obu państwach jako główny problem jawi się handel narkotykami oraz ludźmi. Co ciekawe, Stany Zjednoczone po raz pierwszy połączyły to zjawisko z przestępstwami cybernetycznymi w SBN z 2017 roku, a Polska w następującej po niej strategii z 2020 roku.

Do niebezpieczeństw związanych z klimatem nawiązały obie strategie Obamy (z 2010 i 2015 roku) – kategoria ta była jedną z dwóch z najczęściej wskazywanych zagrożeń. Polscy autorzy uwzględnili to zagrożenie z opóźnieniem, gdyż dopiero w 2020 roku, jednak stało się ono jednym z pięciu najczęściej wskazywanych w dokumencie. W USA radykalna zmiana nastawienia do kwestii klimatycznych nastąpiła z chwilą przejścia steru władzy przez administrację Trumpa – wówczas to zmiany klimatyczne w ogóle zniknęły z katalogu zagrożeń. Uwzględnienie tej kwestii w Polsce może wynikać z faktu członkostwa w Unii Europejskiej i odgórnych limitów dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych nałożonych na państwa członkowskie.

W przypadku kolejnych kategorii zagrożeń, tzn. wywiadowczych, migracyjnych, ekologicznych (w tym klęsk żywiołowych⁷⁶) i finansowych⁷⁷, polskie dokumenty

⁷⁵ Stanowiąc odpowiednio następujący odsetek wskazywanych zagrożeń w kolejnych polskich dokumentach strategicznych: 29% w SBN z 2003, 20% w SBN z 2007, 22% w BKBN z 2013, 23% w SBN z 2014 i 7% w SBN z 2020 roku.

⁷⁶ Przy czym w Polsce wskazywane były różne zagrożenia ekologiczne, w tym m.in. katastrofy elektrowni czy składowanie szkodliwych odpadów, ale i klęski żywiołowe, dlatego na potrzeby tej tabeli zostało to zawarte w jednej kategorii.

⁷⁷ Jeśli chodzi o kwestie finansowe, w polskich dokumentach pojawia się zagrożenie naruszenia systemu finansowo-fiskalnego spowodowane globalizacją rynków. W USA wymieniono niebezpieczeństwa

uwzględniały je wcześniej niż amerykańskie. W przypadku zagrożenia migracją uwzględnienie jej w ostatniej amerykańskiej strategii z 2017 roku może wynikać z antyimigracyjnych poglądów Trumpa. Dodatkowo należy wspomnieć, że w Polsce migracja została wspomniana w dwóch kontekstach: po pierwsze, w SBN z 2007 roku obawy budziła nielegalna migracja osób z terytoriów pochłoniętych konfliktem czy oferujących niekorzystne do życia warunki. Po drugie, BKBN niebezpieczeństwem nazwała migracje klimatyczne. W przypadku amerykańskiej SBN z 2017 roku chodziło o nielegalną migrację, która miała spowodować obciążenia dla gospodarki i obniżyć poziom dobrobytu w USA.

Podsumowując postrzeganie zagrożeń wskazanych w dokumentach strategicznych obu państw, można wyprowadzić ogólny wniosek, iż Polska wyróżniła na przestrzeni lat więcej rodzajów zagrożeń w swoich dokumentach strategicznych niż USA⁷⁸. Ponadto średnio w jednym dokumencie polscy autorzy wskazują na około 7 zagrożeń (7,2), natomiast amerykańscy około 5 (4,8). Więcej zagrożeń w polskich opracowaniach związanych z bezpieczeństwem może wynikać z tego, iż RP jest krajem o mniejszej sile oddziaływania, nie posiada korzystnego ekonomicznie potencjału energetycznego oraz znajduje się w niełatwej sytuacji geopolitycznej. Najczęściej uwzględnianymi zagrożeniami w dokumentach Rzeczypospolitej Polskiej były: zagrożenia militarne, terroryzm, przestępczość, cyberzagrożenia (5/5 dokumentów) oraz broń masowego rażenia, zagrożenia epidemiczne i ekologiczne (3/5 dokumentów). W Stanach Zjednoczonych regularnie dostrzegano takie niebezpieczeństwa, jak: zagrożenia militarne, terroryzm, broń masowego rażenia (5/5) oraz zagrożenia epidemiczne (4/5) i cybernetyczne (3/5). Widać więc, że najczęściej wymieniane niebezpieczeństwa w dużej mierze powielają się w obu krajach. Dziesięć kategorii niebezpieczeństw wymienianych w tabeli powieliło się w obu krajach na przestrzeni wszystkich strategii⁷⁹. Logiczną decyzją wydawałoby się wskazanie pewnych zagrożeń i konsekwentne ich monitorowanie w kolejnych dokumentach (w USA dobrym przykładem są cyberzagrożenia uwzględniane regularnie od 2010 roku) lub ewentualne usuwanie w wyniku zmiany sytuacji. Niemniej jednak w pewnych przypadkach nielogiczne wydaje się wskazywanie jakichś zagrożeń, następnie pomijanie ich i ponowny powrót do nich w kolejno wydawanych dokumentach. Uwzględnianie zagrożenia epidemicznego ilustruje tego typu niekonsekwencję⁸⁰.

wynikające z wzajemnie połączonych systemów finansowych. Zostało to więc połączone we wspólną kategorię zagrożeń finansowych. W Stanach Zjednoczonych uwzględnienie w SBN z 2010 roku tego zagrożenia może wynikać z kryzysu finansowego z 2008 roku, który wyraźnie osłabił gospodarkę światową.

⁷⁸ Pod względem ilości rodzajów zagrożeń polskie dokumenty wskazują łącznie na 17 kategorii zagrożeń niemilitarnych, natomiast amerykańskie uwzględniają ich 12. Dodatkowo RP uwzględniła najwięcej zagrożeń niemilitarnych w 2007 roku, a Stany w 2010 roku. W polskich dokumentach znajduje się również więcej zagrożeń unikatowych (9), a więc dostrzeganych tylko w jednym dokumencie (dla porównania w USA 6).

⁷⁹ Zagrożenie proliferacją broni masowego rażenia zostało ujęte jako zagrożenie militarne, a nie jako odrębna kategoria.

⁸⁰ W roku 2002 (USA) / 2003 (RP) wymieniono zagrożenia epidemiologiczne, co wydaje się logiczne ze względu na obecność od 2002 roku epidemii SARS. Jednak w 2006/2007 roku nie uwzględniono tego

Często również wskazywanie lub nie na dane niebezpieczeństwa wydaje się wynikać z pobudek politycznych. W USA widać to na przykładzie najnowszej SBN, gdzie ocena środowiska bezpieczeństwa odzwierciedlała poglądy prezydenta Trumpa (uwypuklenie migracji jako zagrożenia przy jednoczesnym wyeliminowaniu zagrożeń klimatycznych). Taką tendencję w Polsce dostrzega Marcin Lasoń, który wskazuje, iż treść strategii w dużej mierze zależna jest od siły politycznej aktualnie sprawującej władzę⁸¹.

PODSUMOWANIE

Należy zauważyć, że w obu państwach w procesie publikowania strategii bezpieczeństwa narodowego pojawiają się niecisłości natury formalnej, jednak dotyczą one odmiennych kwestii. W Stanach Zjednoczonych przede wszystkim na niespójność wpływa nieprzestrzeżenie ustawy o reorganizacji obrony z 1986 roku. Strategie nie są wydawane co roku i nie są przekazywane wraz z projektem budżetu. Niekonsekwencję ukazuje również nieuwzględnienie broni chemicznej w SBN z 2010 roku oraz wskazanie w SBN z 2017 roku islamu i grup dżihadystowskich jako źródła terroryzmu, podczas gdy pogląd taki stanowczo odrzucali redaktorzy poprzednich dokumentów. W Polsce natomiast kluczowym niedopatrzaniem jest nieuporządkowanie materii strategicznej. Powodem tego jest brak przejrzystej hierarchii dokumentów strategicznych. Omawiana *Hierarchia zasadniczych, narodowych dokumentów dotyczących obronności* stanowi punkt odniesienia, jednak jest zdezaktualizowana oraz nie uwzględnia wszystkich kluczowych dokumentów. Pod względem procesu tworzenia niespójność wykazuje również odejście od cyklu strategicznego w SBN z 2020 roku. W obu krajach w warstwie semantycznej należy również podkreślić brak klarowności i konsekwencji w sposobie opisywania zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa za pomocą określeń niebędącymi synonimami (np. wymienne stosowanie wyrazów „zagrożenie” i „wyzwanie”). Co więcej, niespójności te występują często w ramach jednego dokumentu. Kolejnym niedopatrzaniem obecnym w omawianych dokumentach jest niekonsekwentne uwzględnianie lub nie zagrożeń w następujących po sobie dokumentach. W USA były to zagrożenia epidemiczne, klimatyczne oraz przestępczość, w Polsce – energetyczne, ekologiczne, wywiadowcze oraz migracyjne⁸². Niedopatrzania w polskich strategiach potwier-

niebezpieczeństwa w obu krajach, chociaż w 2003 roku wybuchła epidemia ptasiej grypy, która dotarła również do Europy. Następnie w latach 2009-2010 trwała pandemia świńskiej grypy, a w 2013-2016 problemem była Ebola. Cały czas diagnozuje się też zarażenia wirusem HIV. Słusznie więc wskazano na to zagrożenie w USA 2015 i 2017 roku, jednak nie w polskiej strategii z 2014 roku, mimo iż wcześniej wydana BKBN dostrzegła ten problem (K. Świdrak, *Koronawirus nie jest pierwszy. Największe epidemie ostatnich lat*, Medonet.pl, 30 IV 2020, [online] <https://www.medonet.pl/koronawirus/to-musisz-wiedziec,najwieksze-epidemie-ostatnich-lat--koronawirus--sars--ptasia-grypa--ebola,artykul,15776010.html>, 20 II 2022).

⁸¹ M. Lasoń, *Zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski w XXI wieku w świetle analizy porównawczej kolejnych Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2016, nr 3, s. 135.

⁸² W przypadku żadnego z nich nie istniały obiektywne okoliczności, które uzasadniałyby niespójne uwzględnianie tych zagrożeń.

dza Marcin Lasoń, pisząc, iż *zawartość dokumentów nie jest wolna od błędów, których nie eliminuje rozbudowany system, w ramach którego powstają*⁸³. Według Mickiewicza szczególnie wadliwa jest SBN z 2020 roku, zarówno w kwestii budowy, jak i treści. Wskazuje on m.in. na jej życzeniowy charakter, odwołanie się do niewielu obszarów bezpieczeństwa, a także zbyt oczywiste wskazanie Rosji jako wroga czy praktyczny brak nawiązań do innych polskich aktów prawnych. Mickiewicz uważa, iż strategia ta stanowi bardziej element gry politycznej niż realny dokument strategiczny⁸⁴.

Odnośnie do pytania dotyczącego układu treści i struktury analizowanych dokumentów wskazać należy, że wspólnymi elementami są: idea uzyskania konsensu podczas tworzenia strategii, wydawanie dokumentów w oparciu o ustawę, zatwierdzanie strategii przez prezydenta, możliwy, lecz nieobligatoryjny udział zewnętrznych ekspertów w procesie przygotowywania strategii. Ponadto pod względem układu treści i struktury dokumenty strategiczne obu państw wykazują istotne różnice. W Polsce nawiązują do etapów cyklu strategicznego, a w USA bazują na poszczególnych interesach narodowych.

W porównaniu z USA Polska w publikowanych dokumentach strategicznych uwzględniła większą liczbę zagrożeń, w tym więcej niebezpieczeństw wewnętrznych, np. związanych z energetyką, demografią i technologią. Stany Zjednoczone natomiast bardziej skupiają się na zagrożeniach zewnętrznych, pochodzących od konkretnych państw oraz spowodowanych wykorzystaniem broni masowego rażenia.

Mimo rozbieżności, widoczna jest także pula podzielanych zagrożeń – 10 ich kategorii pojawia się w dokumentach obu państw, co sugeruje, iż w znacznym stopniu uwzględniają one podobne zagrożenia⁸⁵. Wśród niebezpieczeństw wskazanych w dokumentach obu krajów zawsze pojawiają się zagrożenia związane z ryzykiem konfliktu militarnego i terroryzmem. Podobieństwo widać również na przykładzie zagrożeń epidemicznych. Zarówno nad Potomakiem, jak i nad Wisłą uwzględnia się te same kraje jako źródła zagrożenia terroryzmem – Afganistan, Irak, Iran. Warto odnotować, iż zarówno strategia Trumpa, jak i polska SBN z 2020 roku wskazują na Rosję jako kraj destabilizujący relacje międzynarodowe, choć w amerykańskim dokumencie podkreśla się zwłaszcza znaczenie rosyjskich operacji w cyberprzestrzeni.

Kształt opisywanych zagrożeń w przypadku Polski wynika z faktu, iż jest to kraj o znacznie mniejszej sile oddziaływania niż Stany Zjednoczone oraz posiadający mniejszy potencjał militarny i gospodarczy. Zgodnie z *Indeksem mocy państw*⁸⁶ w 2018 roku USA były najpotężniejszym krajem. Natomiast Polska w generalnym rankingu upla-

⁸³ M. Lasoń, *Zagrożenia dla bezpieczeństwa...*, s. 123.

⁸⁴ P. Mickiewicz, *O co chodzi...*, s. 36-40.

⁸⁵ Ujmując zagrożenia łącznie, do najczęściej wskazywanych w polskich dokumentach niemilitarnych (powyżej 20 wskazań) należą odpowiednio: terroryzm, przestępczość zorganizowana, cyberzagrożenia, zagrożenie energetyczne i broń masowego rażenia, zagrożenia ekologiczne i migracyjne oraz zagrożenia wywiadowcze. W amerykańskich dokumentach najczęściej wskazywane zagrożenia niemilitarne to: terroryzm, broń masowego rażenia, cyberzagrożenia, zagrożenia epidemiologiczne, zagrożenia klimatyczne, przestępczość zorganizowana.

⁸⁶ P. Arak, G. Lewicki, *Indeks mocy państw 2018*, Warszawa 2018, [online] <http://ineuropa.pl/2018/2011/20122>.

sowała się na 26. miejscu (pod względem militarnym zajęła 30. pozycję). Wyniki te przekładają się na zróżnicowany poziom rozwoju i funkcjonowania obu podmiotów. Rzeczpospolita znajduje się w trudnym położeniu geopolitycznym – stanowi wschodnią granicę Unii Europejskiej, a także kraj frontowy Sojuszu Północnoatlantyckiego; USA natomiast posiadają znaczne możliwości kształtowania własnego najbliższego otoczenia oraz wpływania na to, co dzieje się w innych regionach świata. Niewątpliwie to właśnie tej różnicy w potencjałach należy przypisać strukturalną odpowiedzialność za kształt katalogu zagrożeń wykazywanych w dokumentach strategicznych obu państw. Ponadto elity polityczne obu krajów dzielą katalog podstawowych wartości, przy czym dla polskiej optyki cechą charakterystyczną jest mocno podkreślana obawa przed Federacją Rosyjską. Elementy te powodują, że zarówno układ treści, jak i katalog zagrożeń wskazywanych na Potomakiem będzie znajdował coraz wyraźniejsze odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych publikowanych nad Wisłą. Warto w tym miejscu podkreślić, iż znamiona pewnej konwergencji wykazują zwłaszcza ostatnie chronologicznie dokumenty strategiczne w obu państwach. W przypadku ostatniej polskiej SBN widoczne jest bowiem podobieństwo w sposobie zorganizowania treści z rozwiązaniami stosowanymi w USA. Polscy autorzy odeszli od podążania za etapami cyklu strategicznego i układ dokumentu podporządkowali interesom narodowym, a całość podzielona została na filary, co przypomina opracowania amerykańskie. Czy jest to początek trwalszego i pogłębiającego się procesu, pokażą kolejna strategia bezpieczeństwa narodowego opracowywana przez administrację Joe Bidena w 2022 roku oraz dokument przygotowywany w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Arak P., Lewicki G., *Indeks mocy państw 2018*, Warszawa 2018, [online] <http://ineuropa.pl/2018/>.
- Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997.
- Balcerowicz B., *Sojusz a obrona narodowa*, Warszawa 1999.
- Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. S. Koziej i in., Warszawa 2013, [online] https://www.bialystok.ap.gov.pl/arch/teksty/biala_ksiega.pdf.
- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Doktryna Komorowskiego*, [online] <https://www.bbn.gov.pl/download/1/15538/doktrynakomorowskiego-zalozenia.pdf>.
- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Narodowe Akty Prawne i Dokumenty Strategiczne*, [online] <https://web.archive.org/web/20220214203404/https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/akty-prawne-i-dokumenty-1/5973,Akty-prawne-i-dokumenty-strategiczne.html>.
- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Rola Rady Bezpieczeństwa Narodowego*, [online] <https://www.bbn.gov.pl/pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/rola-rbn/6000,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html>.
- Brzozowski A., Koziej S., *25 lat polskiej strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 30.

- Center for Strategic and International Studies, *Formulating National Security Strategy. Past Experience and Future Choices*, 2017, [online] https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/171006_CSIS_NationalSecurityStrategyFormulation_FINAL_0.pdf.
- Departament Strategii i Planowania Obronnego MON, *Hierarchia zasadniczych, narodowych dokumentów dotyczących obronności*, 2014, [online] https://web.archive.org/web/20220621191253/https://archiwum2019-bip.mon.gov.pl/f/pliki/polityka_bezpieczenstwa/2014/07/hierarchia_dokumentow.pdf.
- DOD Dictionary of Military and Associated Term, 2021, [online] https://www.supremecourt.gov/opinions/URLs_Cited/OT2021/21A477/21A477-1.pdf.
- Doktryna cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2015, [online] <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/DCB.pdf>.
- Encina G.C., *The Trump Administration's National Security Strategy*, „Elcano Royal Institute” 2018, nr 14.
- Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, Public Law 99-433, 1 X 1986.
- Grzonka L., *Status normatywny Strategii Bezpieczeństwa Narodowego*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, red. J. Gryz, Warszawa 2013.
- Harknett R.J., Stever J.A., *The New Policy World of Cybersecurity*, „Public Administration Review” 2011, vol. 71, nr 3, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02366.x>.
- Hooker R.D. Jr., *The Grand Strategy of the United States*, Washington 2014.
- Karpowicz J., *Strategia bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Koziej S., *Opóźniona i niekompletna Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2020*, Instytut Bronisława Komorowskiego, 21 V 2020, [online] <http://bronislawkomorowski.org/2020/05/opozniona-niekompletna-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-2020/>.
- Kukułka J., *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978.
- Kupiecki R., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 33.
- Kuźniar R., *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2006.
- Lasoń M., *Zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski w XXI wieku w świetle analizy porównawczej kolejnych Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2016, nr 3.
- Mickiewicz P., *O co tu chodzi? O Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020*, „Raport. Wojsko, Technika, Obronność” 2020, nr 9.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Polska 2030, Trzecia Fala Nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Warszawa, 11 I 2013, [online] http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/002_Strategia_DSRK_PL2030_RM.pdf.
- National Security Strategy 2010*, The White House, Washington 2010, [online] https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

- National Security Strategy 2015*, The White House, Washington 2015, [online] https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.
- National Security Strategy of the United States of America 2017*, The White House, Washington 2017, [online] <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- Nowakowski Z. i in., *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski na tle strategii bezpieczeństwa wybranych państw*, Warszawa 2014.
- Pawłowski J., *Ewolucja strategii bezpieczeństwa narodowego RP*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, red. J. Gryz, Warszawa 2013.
- Pugacewicz T., *Wybiórczy realizm na sterydach. Power politics à la Donald Trump*, „Rocznik Strategiczny” 2018/2019, t. 24.
- Quadrennial Defense Review*, Historical Office. Office of the Secretary of Defense, [online] <https://history.defense.gov/Historical-Sources/Quadrennial-Defense-Review/>.
- Sajduk B., *Wpływ czynnika ideacyjno-dyskursywnego na proces polityczny: rekonesans teoretyczny*, „Kultura i Polityka” 2008, nr 2/3.
- Schmidt V.A., *Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism*, [w:] *Ideas and Politics in Social Science Research*, red. D. Béland, R.H. Cox, Oxford 2010, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.003.0003>.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski, Warszawa 2008.
- Sobera W., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jako element polityki państwa*, „Rocznik Europeistyczny” 2015, t. 1.
- Stolarczyk M., *Rola Rosji w polityce bezpieczeństwa Polski pod koniec pierwszej dekady XXI w.*, [w:] *Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa narodowego*, red. K. Budzowski, Kraków 2010.
- Stolberg A.G., *How Nation-States Craft National Security Strategy*, Carlisle, PA 2012.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, Warszawa 2003.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, Warszawa 2007.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, Warszawa 2014, [online] <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, Warszawa 2020, [online] https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf.
- Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa morskiego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017, [online] https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/SKBM_RP.pdf.
- Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, [online] https://biblioteka.womczest.edu.pl/new/wp-content/uploads/2013/09/webowa_biblioteka_educacja_dla_bezpieczenstwa_strategia_obronnosci_rzeczypospolitej_polskiej.pdf.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017, [online] <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-narzech-odpowiedzialnego-rozwoju>.

- Strategiczny Przegląd Obrony*, Ministerstwo Obrony Narodowej, [online] <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/strategiczny-przeglad-obronny>.
- Swan J., *Scoop: Trump Approves National Security Strategy*, Axios, 4 XII 2017, [online] <https://www.axios.com/scoop-trump-approves-national-security-strategy-1513307342-369a0947-c2a0-48d1-be0f-77a33905404c.html>.
- Świdrak K., *Koronawirus nie jest pierwszy. Największe epidemie ostatnich lat*, Medonet.pl, 30 IV 2020, [online] <https://www.medonet.pl/koronawirus/to-musisz-wiedziec,najwieksze-epidemie-ostatnich-lat--koronawirus--sars--ptasia-grypa--ebola,artykul,15776010.html>.
- The National Security Strategy of the United States of America 2002*, The White House, Washington 2002, [online] https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2002.pdf?ver=oyVN99aEnrAWijAc_O5eiQ%3d%3d.
- The National Security Strategy of the United States of America 2006*, The White House, Washington 2006, [online] <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2006.pdf?ver=Hfo1-Y5B6Cml8yHpX4x6IA%3d%3d>.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022, poz. 655.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2012, poz. 461 t.j.
- Waśko-Owsiejczuk E., *Polityka bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych Ameryki w latach 2001-2009*, Kraków 2014.
- Wojciechowski S., *Strategiczne dokumenty bezpieczeństwa narodowego Polski. Uwarunkowania, hierarchia, procesy*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, Warszawa 2015.
- Yarger H.R., *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*, Carlisle, PA 2006.
- Zarządzenie Nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2006 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2006, nr 30, poz. 329.
- Zarządzenie Nr 63 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2013, poz. 719.
- Zarządzenie Nr 137 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 września 2019 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2019, poz. 904.

Amelia HUTYRA – studentka drugiego roku studiów drugiego stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe na Uniwersytecie Jagiellońskim, specjalizacja studia globalne i regionalne.

Błażej SAJDUK – adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa Narodowej w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim, zastępca dyrektora Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ.