

Politeja

Nr 1(88/2), 2024, s. 215-226

<https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2024.88.2.14>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Agata MAZURKIEWICZ 

Uniwersytet Jagielloński

aagata.mazurkiewicz@uj.edu.pl

# POMIĘDZY REALIZMEM A KOMPLEKSOWYM PODEJŚCIEM DO BEZPIECZEŃSTWA

## WIZJE BEZPIECZEŃSTWA W DYSKURSIE STRATEGICZNYM PAŃSTW CZŁONKOWSKICH NATO

**ABSTRACT** **Between Realism and Comprehensive Approach to Security: The Visions of Security in the Strategic Discourse of NATO Member States**

The war in Donbas, the Russian annexation of Crimea, and its full-scale invasion of Ukraine are part of a trend that many international relations analysts and researchers have dubbed a return to realism and so-called “hard power”. Within this trend, we observe the strengthening of defence capabilities and deterrence by NATO member states, as well as a concentration of the security discourse on military matters. At the same time, this trend has emerged after many years of peacekeeping and stabilisation efforts, which gradually introduced the principles of a comprehensive approach to security into the mainstream security discourse. This approach is based on cooperation, combining the efforts of military and civilian actors, and a certain dispersion of responsibility for security. Therefore, the question arises to what extent comprehensive approach to security and the “return to realism” have influenced the strategic discourse of NATO member states. In seeking an answer to this question, the article will examine the discourse of national security strategies of selected European NATO member states published before and after 2014.

**Keywords:** strategic discourse, comprehensive approach to security, hard power, war in Ukraine, NATO

**Słowa kluczowe:** dyskurs strategiczny, kompleksowe podejście do bezpieczeństwa, *hard power*, wojna w Ukrainie, NATO

## WSTĘP

Pod względem dyskursu bezpieczeństwa pierwsza dekada XXI w. nasycona była dyskusjami na temat operacji pokojowych, wielopłaszczyznowych konfliktów i globalnych wysiłków odnoszących się do takich zagrożeń jak terroryzm czy rozprzestrzenianie broni masowego rażenia. W tym kontekście główne zagrożenia dla bezpieczeństwa definiowane przez państwa członkowskie NATO miały wyraźnie rozproszony charakter, często odnosiły się do podmiotów niepaństwowych i wpływały na poszerzenie przyjmowanej przez państwa definicji bezpieczeństwa. Również sposób reagowania na tak postrzegane zagrożenia wymagał bardziej długoterminowej perspektywy oraz współpracy z różnymi podmiotami państwowymi i niepaństwowymi, zwłaszcza w odniesieniu do misji stabilizacyjnych. W takim kontekście państwa oraz tworzone przez nie organizacje międzynarodowe, takie jak NATO i Unia Europejska, zaczęły rozwijać kompleksowe podejście do bezpieczeństwa. Główne założenia tej koncepcji obejmują konieczność współpracy pomiędzy różnymi aktorami (wojskowymi i niewojskowymi, cywilnymi, politycznymi, gospodarczymi itp.) działającymi na danym obszarze. Szeroka definicja bezpieczeństwa i rozproszone źródła zagrożenia wymagały zaangażowania znacznej ilości czasu, ludzi oraz środków finansowych; osiągnięcie pożądaných efektów oznaczało zatem konieczność synchronizacji różnych działań o szerokim spektrum<sup>1</sup>.

Takie postrzeganie bezpieczeństwa uległo jednak zmianie w połowie drugiej dekady XXI w. Jak zauważyli Tim Swejjs i Floris Holstege, *w ostatnich latach na różnych obszarach geograficznych na całym świecie nasiliła się między państwowa rywalizacja wojskowa*<sup>2</sup>. Agresywne działania i postawy Rosji, w tym aneksja Krymu i działania hybrydowe; modernizacja i rozbudowywanie sił zbrojnych przez Rosję i Chiny, ale także państwa członkowskie NATO; wojna w Syrii i rosnące współzawodnictwo pomiędzy państwami w Azji Wschodniej i Południowej spowodowały, że wielu ekspertów i badaczy stosunków międzynarodowych ogłosiło powrót polityki opartej na założeniach teorii realistycznej i na *hard power*<sup>3</sup>. Pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę pogłębiła jeszcze trend, w ramach którego dyskurs bezpieczeństwa ponownie koncentruje się na współzawodnictwie pomiędzy państwami, zagrożeniach o charakterze militarnym i postrzeganiu bezpieczeństwa przez pryzmat interesów narodowych.

Gdy weźmie się pod uwagę omówioną powyżej zmianę w środowisku i dyskursie bezpieczeństwa, pojawia się pytanie, w jakim stopniu kompleksowe podejście do

<sup>1</sup> M. Matyasik, *Doktryna NATO „kompleksowego podejścia” w zarządzaniu współczesnymi konfliktami zbrojnymi*, [w:] *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO. Z perspektywy 15-lecia obecności w strukturach Sojuszu*, red. T. Kośmider, Warszawa 2014, s. 173.

<sup>2</sup> T. Swejjs, F. Holstege, *Threats, Arms and Conflicts. Taking Stock of Interstate Military Competition in Today's World*, Strategic Monitor 2018-2019, The Hague 2020, s. 2.

<sup>3</sup> Zob. H.V. Pant, *The Return of Hard Power*, Observer Research Foundation, 30 X 2023, [online] <https://www.orfonline.org/research/the-return-of-hard-power/>, 4 XII 2023; T. Batnyam, *The Return of Realism in International Relations Discourse*, ICRP Budapest, 4 VII 2020, [online] <http://culturalrelations.org/the-return-of-realism-in-international-relations-discourse/>, 4 XII 2023.

bezpieczeństwa oraz „powrót do realizmu” wpłynęły na dyskurs strategiczny państw członkowskich NATO? Na ile te dwa podejścia współistnieją lub się przeplatają? W jaki sposób rosyjska aneksja Krymu i wojna w Ukrainie wpłynęły na ujęcie roli aktorów cywilnych w zapewnianiu bezpieczeństwa w strategiach bezpieczeństwa państw członkowskich NATO? W poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania w niniejszym artykule przeanalizowane zostaną strategie bezpieczeństwa pięciu europejskich państw członkowskich NATO: Estonii, Polski, Rumunii, Niemiec i Holandii.

W kolejnej części artykułu omówione zostały podstawy teoretyczne oraz metody wykorzystane do analizy dyskursu strategicznego wybranych państw. Następnie analizie poddano najnowsze dokumenty strategiczne, kolejno: Estonii, Holandii, Niemiec, Polski i Rumunii. Tekst kończy się podsumowaniem i konkluzjami wskazującymi na dominujące wizje bezpieczeństwa oraz modele relacji cywilno-wojskowych w obronie i odstraszaniu.

## RAMY TEORETYCZNO-METODOLOGICZNE

W artykule przeprowadzona została jakościowa analiza dyskursu najnowszych edycji strategii bezpieczeństwa wybranych europejskich państw członkowskich NATO. Dyskusja koncentruje się na promowanych w tych dokumentach wizjach bezpieczeństwa oraz wytyczanych w nich relacjach pomiędzy podmiotami wojskowymi i niewojskowymi. Pod uwagę brane były dwie definicje bezpieczeństwa: wynikająca z założeń teorii realistycznych oraz kompleksowe podejście do bezpieczeństwa.

Mając świadomość wewnętrznego zróżnicowania nurtu realistycznego, na potrzeby niniejszego artykułu wizja bezpieczeństwa w tym pierwszym ujęciu została uproszczona. Mianowicie „powrót do realizmu” będzie charakteryzować *tradycyjne, siłowe, zmilitaryzowane pojmowanie bezpieczeństwa*, zagrożenie pod postacią konfliktów zbrojnych oraz koncentrację na prymacie państwa i posiadanych przez niego instrumentach potęgi-siły (*power*)<sup>4</sup>. W takim ujęciu głównym podmiotem zapewniającym bezpieczeństwo jest państwo i jego instytucje, przede wszystkim siły zbrojne. Aktorzy niewojskowi, tacy jak: społeczeństwo, organizacje pozarządowe czy przedsiębiorcy, będą raczej postrzegani jako przedmioty wymagające ochrony lub też podsystemy wspierające obronę. Tym samym realistyczna wizja bezpieczeństwa będzie zakładać wyraźniejszą hierarchizację aktorów w kontekście obrony i odstraszania oraz wynikający z niej podział na podmioty aktywnie zapewniające bezpieczeństwo i pasywne obiekty wymagające ochrony.

Wizja kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa wyrosła na gruncie teorii liberalnej i konstruktywistycznej. Zgodnie z założeniami Barry’ego Buzana, Ole Wævera i Jaapa de Wildego definicja bezpieczeństwa została poszerzona i wykracza poza sektor wojskowy (i częściowo polityczny), uwzględniając także takie obszary jak: środowisko,

<sup>4</sup> R. Zięba, *Teoria bezpieczeństwa państwa w ujęciu neorealistycznym*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 49, s. 16; zob. także S.M. Walt, *Realism and Security*, [w:] *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, Oxford 2017, s. 1-25.

gospodarka i społeczeństwo<sup>5</sup>. Z jednej strony oznacza to poszerzenie katalogu zagrożeń, z drugiej – także konieczność zaangażowania zróżnicowanych instrumentów (militarnych, gospodarczych, społecznych i politycznych) w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom oraz ich zwalczania. W rezultacie kompleksowe podejście do bezpieczeństwa wymaga szerszego zaangażowania i współpracy pomiędzy siłami zbrojnymi, populacją, organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami<sup>6</sup>. W takim ujęciu relacje pomiędzy poszczególnymi podmiotami nie są hierarchiczne, a raczej zakładają specjalizację i dzielenie się zadaniami w zależności od posiadanych zdolności.

Dobór przypadków do przeprowadzonej analizy był celowy. Poszczególne państwa zostały wybrane ze względu na ich zróżnicowanie geograficzne (tzw. państwa frontowe<sup>7</sup> oraz państwa bliżej centrum obszaru traktatowego NATO), a także różnorodność pod względem wielkości w kontekście populacji oraz posiadanych sił zbrojnych. Wybrane przypadki reprezentują także zarówno państwa założycielskie NATO, jak i te, które dołączyły w kilku rundach rozszerzeń Sojuszu. Stany Zjednoczone nie znalazły się wśród analizowanych przypadków ze względu na globalne interesy i zaangażowanie tego państwa, które wyraźnie odróżniają je od większości europejskich sojuszników.

## KONCEPCJA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO ESTONII Z 2023 R.

Najnowsze wydanie estońskiej strategii bezpieczeństwa sprawnie łączy ze sobą dwie wizje bezpieczeństwa. Dokument ten wyraźnie zarysowuje realistyczną wizję środowiska bezpieczeństwa, w którym ze względu na groźbę agresji przeciwnika o przeważającej sile<sup>8</sup> państwo musi przygotować się na ewentualność wojny<sup>9</sup>. *Zawoalowana rywalizacja [pomiędzy państwami – przyp. A.M.] przerodziła się w otwartą konfrontację [...]. W ciągu ostatniego roku wzrosło zagrożenie militarne dla NATO, w tym dla Estonii i państw bałtyckich jako członków Sojuszu*<sup>10</sup>. Tym samym Federacja Rosyjska i jej przeważająca siła militarna stanowią największe i egzystencjalne zagrożenie dla Estonii<sup>11</sup>. Inne zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa Estonii omawiane w koncepcji obejmują wzrost wpływu Chin, nasilającą się konfrontację pomiędzy państwami na polu gospodarczym, przemysłowym i technologicznym, a dopiero w następnej kolejności takie

<sup>5</sup> Zob. B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder–London 1998.

<sup>6</sup> A. Mazurkiewicz, *NATO and EU Approach Towards Civil-Military Relations in Military Operations*, „Polityka i Społeczeństwo” 2014, vol. 2, nr 12, s. 130-133.

<sup>7</sup> Zob. A. Mazurkiewicz, W. Michnik, *Towards the ‘Frontline States’ Concept. Understanding the Responses to Russia’s War Against Ukraine*, LSE Conflict and Civicness Research Group, 15 IV 2023, [online] <https://peacerep.org/publication/towards-the-frontline-states-concept/>, 4 XII 2023.

<sup>8</sup> Cytaty zostały przetłumaczone z j. angielskiego przez autorkę. *National Security Concept of Estonia*, Government of the Republic of Estonia, Tallin 2023, s. 4.

<sup>9</sup> *Tamże*, s. 5.

<sup>10</sup> *Tamże*, s. 6.

<sup>11</sup> *Tamże*.

pozapaństwowe i rozproszone zagrożenia jak: terroryzm, zmiana klimatu, presja migracyjna czy bezpieczeństwo żywnościowe i zdrowotne.

Mimo że opis środowiska bezpieczeństwa oraz katalog wyzwań i zagrożeń wyraźnie wpisują się w realistyczną koncepcję bezpieczeństwa, Estonia jednoznacznie nazywa swoje podejście koncepcją obrony kompleksowej (ang. *comprehensive defence*). Odzwierciedlone jest ono zarówno w proponowanych odpowiedziach na zagrożenia, jak i w wizji relacji cywilno-wojskowych. Koncepcja bezpieczeństwa Estonii wskazuje na pięć domen, w ramach których podejmowane będą działania wzmacniające bezpieczeństwo tego kraju: (1) spójność społeczna i odporność państwa, (2) bezpieczeństwo ekonomiczne i kluczowe usługi, (3) bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, (4) obrona wojskowa oraz (5) współpraca międzynarodowa. Co istotne, te domeny są *wzajemnie powiązane i wspierające się [...] razem tworzą całość, w której każda część ma jednakową wartość*<sup>12</sup>. Kwestie militarne są zatem przedstawiane jako jeden z wielu elementów całego systemu, a jego rola w obronie i odstraszeniu, choć istotna, nie jest ważniejsza niż wkład pozostałych sektorów państwa. *Na podstawie kompleksowej koncepcji obronności Estonii obrona narodu i przygotowania do niej wykorzystują wszelkie dostępne zdolności i zasoby wojskowe i pozamilitarne, angażując także sektor publiczny, prywatny i trzeci*<sup>13</sup>. W rezultacie tak pojmowanego kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa podmioty wojskowe i niewojskowe są na równi włączane w zadania związane z obroną i odstraszeniem, a ich współpraca jest kluczowa dla osiągnięcia celu.

## STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA KRÓLESTWA NIDERLANDÓW Z 2023 R.

Także najnowsza edycja holenderskiej strategii bezpieczeństwa przeplata realistyczną i kompleksową wizję bezpieczeństwa. Zaostrzenie relacji pomiędzy państwami jest uznawane za wyzwanie i źródło ryzyka dla Królestwa Niderlandów, ale ma zupełnie inny charakter niż w przypadku omawianej powyżej Estonii. Holenderska strategia bezpieczeństwa nie bierze pod uwagę możliwości bezpośredniej agresji, ale jednocześnie zaznacza, że: *Nie możemy wykluczyć możliwości ataku na suwerenność i integralność terytorialną naszych sojuszników*<sup>14</sup>. Opis środowiska bezpieczeństwa i zagrożeń uwzględnia takie aspekty jak: rywalizacja geopolityczna, nasilenie rywalizacji strategicznej oraz bliskość konfliktu zbrojnego, jednocześnie wskazując, że: *Nowa polityka siły nie ogranicza się do tradycyjnej domeny bezpieczeństwa*<sup>15</sup>. Kładzie akcent także na kumulację wyzwań i wzajemne powiązania pomiędzy tradycyjnymi (wojskowymi) zagrożeniami i czynnikami pozamilitarnymi i pozapaństwowymi, takimi jak: przestępczość zorganizowana, kryzysy humanitarne, zmiana klimatu czy polaryzacja społeczeństwa.

<sup>12</sup> *Tamże*, s. 9.

<sup>13</sup> *Tamże*, s. 4.

<sup>14</sup> *The Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands*, The Netherlands Ministry of Justice and Security, The Hague 2023, s. 13.

<sup>15</sup> *Tamże*, s. 14.

W odpowiedzi na tak skonstruowaną wizję zagrożeń Holandia wyraźnie kieruje się w stronę założeń kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa. Jak podaje: *utworzenie bezpiecznego i odpornego społeczeństwa wymaga zaangażowania wszystkich: nie tylko wszystkich organów władzy, ale także obywateli, przedsiębiorstw i organizacji społeczeństwa obywatelskiego*<sup>16</sup>. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo jest zatem rozproszona pomiędzy różne sektory, choć w mniejszym stopniu w kontekście obrony i odstraszania. Strategia bezpieczeństwa Holandii wskazuje tutaj na rolę współpracy międzynarodowej (w ramach Unii Europejskiej i NATO) oraz dość zdawkowo na konieczność efektywnej współpracy cywilno-wojskowej, przede wszystkim podczas wykonywania zadań państwa gospodarza<sup>17</sup> i podczas misji i operacji pokojowych<sup>18</sup>. Dużo większe zaangażowanie podmiotów niewojskowych jest przewidziane w przeciwdziałaniu zagrożeniom niemilitarnym (w tym hybrydowym i ekonomicznym). W tym kontekście Holandia odnosi się do kluczowych z perspektywy kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa koncepcji całego rządu (*whole of government*) i całego społeczeństwa (*whole of society*), które zakładają podejmowanie wspólnych wysiłków przez, odpowiednio, poszczególne ministerstwa w rządzie oraz sektory społeczeństwa, aby osiągnąć wspólne cele. Równie istotne według holenderskiej Strategii bezpieczeństwa jest budowanie odporności społeczeństwa w taki sposób, aby dostosowywało się ono do istniejących zagrożeń, przetrwało ewentualne kryzysy i było w stanie wrócić do normalnego funkcjonowania<sup>19</sup>. Kwestia odporności jest tu omawiana przede wszystkim w odniesieniu do zmian klimatu, ochrony infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa zdrowotnego i zarządzania kryzysowego.

## STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO NIEMIEC Z 2023 R.

W czerwcu 2023 r. Niemcy opublikowały swoją pierwszą strategię bezpieczeństwa o znaczącym tytule „Solidne. Odporne. Zrównoważone. Zintegrowane bezpieczeństwo dla Niemiec”. Zgodnie z nazwą dokumentu Niemcy promują w nim kompleksową definicję bezpieczeństwa, w której obrona przed wojną i przemocą stoi na równi z zapewnieniem wolnego i demokratycznego systemu prawnego oraz ochroną krytycznych zasobów naturalnych<sup>20</sup>. Agresywne działania Rosji, wzrastająca rywalizacja pomiędzy państwami oraz wojny i konflikty w sąsiedztwie Europy są wskazane jako

<sup>16</sup> *Tamże*, s. 20.

<sup>17</sup> Wsparcie państwa gospodarza (*host-nation support*) – cywilna i wojskowa pomoc świadczona w czasie pokoju, w sytuacjach kryzysowych i podczas konfliktów przez państwo, na którego terytorium przemieszczają się lub są rozmieszczone i działają siły i organizacje NATO. Zob. *Rola i zadania państwa-gospodarza (HNS)*, Wojsko Polskie, 6 XII 2019, [online] <https://www.wojsko-polskie.pl/gwp/articles/aktualnosci-w/2019-12-06v-rola-i-zadania-panstwa-gospodarza-hns/>, 4 XII 2023.

<sup>18</sup> *The Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands...*, s. 22.

<sup>19</sup> *Tamże*, s. 29-31.

<sup>20</sup> *Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany. National Security Strategy*, The Federal Government of Germany, Berlin 2023, s. 19.

główne zagrożenia dla niemieckiego bezpieczeństwa, jednak równie dużo miejsca poświęcone jest zagrożeniom pozapaństwowym, pozamilitarnym i rozproszonym, takim jak: terroryzm, relacje gospodarcze, zorganizowana przestępczość czy zmiany klimatu i ich konsekwencje. Tym samym Strategia jednoznacznie wskazuje na przeplatanie się bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, choć w bezpośredni sposób odnosi się głównie do zagrożeń zewnętrznych<sup>21</sup>. Co ciekawe, niemiecka Strategia przyjmuje, że głównym przedmiotem ochrony jest nie tyle państwo, co jednostka. *Zwiększanie bezpieczeństwa jednostki oraz zagwarantowanie jej demokratycznych praw i wolności zwiększa także stabilność państwa i społeczeństwa*<sup>22</sup>.

Zgodnie z taką wizją świata, promowaną przez niemiecką Strategię bezpieczeństwa, zintegrowane bezpieczeństwo może być zapewniane tylko poprzez: *współpracę wszystkich odpowiednich aktorów, zasobów i instrumentów, które w połączeniu mogą kompleksowo zagwarantować bezpieczeństwo naszego kraju i wzmocnić go przed zagrożeniami zewnętrznymi*<sup>23</sup>. Współpraca jest tu wyjątkowo szeroko definiowana i obejmuje zarówno wymiar wewnętrzny (*rząd federalny, kraje związkowe, gminy, sektor biznesowy i społeczeństwo*, które są współodpowiedzialne za działanie<sup>24</sup>), jak i zewnętrzny (*współpraca z naszymi sojusznikami, sąsiadami i partnerami w celu wspierania bezpieczeństwa w Europie i na całym świecie*<sup>25</sup>). Jednocześnie, zgodnie z zapowiedziami Strategii, bezpieczeństwo jest postrzegane jako integralny aspekt wszystkich innych polityk Niemiec oraz jest ich ostatecznym celem<sup>26</sup>. Dlatego też z punktu widzenia bezpieczeństwa Niemiec odporność państwa, społeczeństwa i ochrona zasobów naturalnych są równie istotne. Mimo to kwestie związane z odstraszaniem i obroną są poruszane wyłącznie w kontekście działań Bundeswehry oraz współpracy w ramach NATO i Unii Europejskiej<sup>27</sup>. Społeczeństwo i aktorzy cywilni są tu raczej postrzegani jako sektor wspierający, a ochrona ludności omawiana jest przede wszystkim (choć nie wyłącznie) w kontekście reagowania na katastrofy naturalne<sup>28</sup>. Innymi słowy, o ile w kwestii obrony i odstraszania główna rola jest nadal przydzielana siłom zbrojnym, *zintegrowane bezpieczeństwo oznacza połączenie zdolności cywilnych, wojskowych i policyjnych w zakresie zapobiegania kryzysom, zarządzania konfliktami i budowania pokoju oraz włączenie tych zdolności do naszych działań na poziomie międzynarodowym i wielostronnym*<sup>29</sup>.

---

<sup>21</sup> *Tamże*.

<sup>22</sup> *Tamże*, s. 29.

<sup>23</sup> *Tamże*, s. 11.

<sup>24</sup> *Tamże*, s. 13.

<sup>25</sup> *Tamże*, s. 17.

<sup>26</sup> *Tamże*, s. 30.

<sup>27</sup> *Tamże*, s. 30-34.

<sup>28</sup> *Tamże*, s. 35-36.

<sup>29</sup> *Tamże*, s. 14.

## STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 2020 R.

Najnowsze wydanie polskiej Strategii bezpieczeństwa również powołuje się na *kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich jego wymiarach*<sup>30</sup>. Jednocześnie w omówieniu głównych zagrożeń dla Polski<sup>31</sup> większy nacisk położony jest na kategorie typowe dla realistycznej wizji bezpieczeństwa: agresywną postawę Rosji, rywalizację pomiędzy państwami, rozbieżności pomiędzy sojusznikami w ramach organizacji międzynarodowych, konflikty i rozwój technologii zbrojeniowych. Nie oznacza to, że zagrożenia o charakterze poza-państwowym, niemilitarnym i rozproszonym nie zostały odnotowane, jednak także w tym wymiarze wyraźny jest prymat perspektywy państwowcentrycznej. Strategia wskazuje m.in. na wyzwania dla bezpieczeństwa finansowego państwa, zmieniającą się strukturę wiekową populacji stanowiącą wyzwanie dla finansów publicznych oraz bezpieczeństwo energetyczne Polski. Spośród zagrożeń bardziej typowych dla kompleksowej wizji bezpieczeństwa polska Strategia uwzględni także choroby cywilizacyjne i postępujące zmiany klimatu.

W kontekście proponowanych rozwiązań wzmacniających bezpieczeństwo oraz promowanej wizji relacji cywilno-wojskowych Strategia bezpieczeństwa Polski przeplata realizm i kompleksowość, jednak z pewnym naciskiem na tradycyjną koncepcję bezpieczeństwa. Pierwszym celem strategicznym, opisanym w dokumencie, jest *zintegrowanie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa oraz budowanie zdolności adaptacyjnych*<sup>32</sup>. Taka integracja, mająca nastąpić w wyniku scalenia dotychczas funkcjonujących systemów kierowania bezpieczeństwem narodowym, zarządzania kryzysowego oraz cyberbezpieczeństwa, odzwierciedla założenia kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa. Dążenie do stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa wskazuje na gotowość do łączenia szerokiego spektrum dostępnych mechanizmów i narzędzi wzmacniających bezpieczeństwo, umożliwienie płynnego *przechodzenia od stanu pokoju do stanu kryzysu i stanu wojny*<sup>33</sup>. W związku z tym podkreślona została waga spójności pomiędzy planowaniem cywilnym i obronnym oraz zapowiedziane zostało *tworzenie systemu obrony powszechnej, opartego na wysiłku całego narodu*<sup>34</sup>. Tym samym kompleksowa odporność państwa na zagrożenia militarne i niemilitarne ma uwzględniać cały *potencjał instytucji państwowych i samorządowych, podmiotów systemu edukacji i szkolnictwa wyższego, społeczności lokalnych, podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych oraz*

<sup>30</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020, s. 5.

<sup>31</sup> *Tamże*, s. 6-10.

<sup>32</sup> *Tamże*, s. 13.

<sup>33</sup> *Tamże*, s. 14.

<sup>34</sup> *Tamże*, s. 15.



*obywateli*<sup>35</sup>. Przy tym, w kontekście obrony i odstraszenia, Strategia dokonuje wyraźnego rozdzielania sił zbrojnych i środowiska cywilnego, przyznając wojsku absolutny priorytet. Także powszechna gotowość obronna na terytorium kraju podporządkowana jest sferze wojskowej poprzez realizację programu budowy Wojsk Obrony Terytorialnej<sup>36</sup>. Pomimo wspomnianych powyżej odwołań do kompleksowości i integracji systemu bezpieczeństwa narodowego polska Strategia nie stwarza szczególnych warunków do tworzenia bliższych powiązań pomiędzy środowiskami cywilnym i wojskowym i przypisuje społeczeństwu raczej rolę systemu wspierającego działania obronne podejmowane przez siły zbrojne.

## STRATEGIA OBRONY NARODOWEJ RUMUNII NA LATA 2020-2024

Także w przypadku najnowszej edycji rumuńskiej Strategii obrony narodowej widoczne są zarówno elementy realistycznej, jak i kompleksowej definicji bezpieczeństwa, uwzględniające *tradycyjne źródła ryzyka [...], zagrożenia asymetryczne [...], wraz z wzrastającymi nowymi ryzykami [...]*<sup>37</sup>. Z tego powodu *Strategia odzwierciedla potrzebę zapewnienia naturalnej równowagi pomiędzy bezpieczeństwem narodowym a innymi istotnymi obszarami, takimi jak: gospodarka, zdrowie czy edukacja*<sup>38</sup>. Tym samym koncepcja obrony Rumunii jest wielowymiarowa: obejmuje zarówno perspektywę obrony narodowej i kolektywnej, jak i inne, pozamilitarne obszary, w tym oprócz polityki zagranicznej i porządku publicznego także m.in. politykę edukacji, ochrony zdrowia czy kultury. Odnotowuje także przenikanie się zewnętrznego i wewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa. Taka wizja odzwierciedlona jest też w opisie środowiska bezpieczeństwa, który jednak kładzie lekki nacisk na zagrożenia ze strony aktorów państwowych, wzmagając się rywalizację pomiędzy państwami i wyścig zbrojeń. Jednocześnie wyraźnie zarysowane zostały zagrożenia bardziej typowe dla kompleksowej wizji bezpieczeństwa, takie jak: presja migracyjna i ekstremizm, populizm i podziały społeczne, bezpieczeństwo zdrowotne i konsekwencje zmian klimatu. Podobnie jak w przypadku Niemiec rumuńska Strategia obrony w centrum uwagi stawia nie tylko państwo, ale także jednostkę<sup>39</sup>.

Przeplatanie się realistycznej i kompleksowej wizji bezpieczeństwa jest także widoczne w proponowanych przez Strategię obrony Rumunii rozwiązaniach i układzie relacji cywilno-wojskowych. Z jednej strony Strategia wskazuje na konieczność szeroko zakrojonej współpracy, w tym międzynarodowej, w ramach organizacji międzynarodowych, oraz *silne i uzupełniające się zakotwiczenie w szerokiej gamie partnerstw*

<sup>35</sup> *Tamże*. Zob. także M. Stępka, *W poszukiwaniu odpowiedzi na współczesne kryzysy. Ewolucja rezylencji w polskim dyskursie strategicznym (2007-2020)*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2021, R. 19, z. 1, s. 25-42.

<sup>36</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 19.

<sup>37</sup> *National Defence Strategy 2020-2024*, Romania's Presidential Administration, Bucharest 2020, art. 82.

<sup>38</sup> *Tamże*, art. 10.

<sup>39</sup> *Tamże*, art. 14-15.

*dwustronnych, regionalnych i wielostronnych, a także w różnych formatach konsultacji z partnerami o podobnych orientacjach, przede wszystkim w zakresie bezpieczeństwa*<sup>40</sup>. Współpraca w zapewnianiu bezpieczeństwa ma obejmować także *wzmocnione partnerstwa instytucji bezpieczeństwa narodowego z podmiotami publicznymi i prywatnymi* [które – przyp. A.M.] *przyczyniają się do zrozumienia roli, jaką każdy aktor społeczny – państwo, instytucje publiczne, ale także podmioty prywatne (korporacje i osoby fizyczne) – odgrywa w procesie zapewniania bezpieczeństwa narodowego*<sup>41</sup>. Z drugiej strony Strategia odzwierciedla bardziej tradycyjny podział ról pomiędzy aktorami wojskowymi i niewojskowymi, w ramach którego to siły zbrojne odpowiadają za obronę i odstraszanie, a podmioty cywilne są postrzegane albo jako przedmioty wymagające ochrony, albo podmioty zaangażowane w utrzymanie bezpieczeństwa publicznego.

## KONKLUZJE

Jak wynika z przedstawionej powyżej analizy, dyskurs strategicznych dokumentów państw członkowskich NATO sprawnie przeplata elementy kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa, a także bardziej tradycyjnej i wąskiej, „realistycznej” wizji bezpieczeństwa. Zatem o ile tylko część państw wprost powołuje się na koncepcję bezpieczeństwa zintegrowanego lub kompleksowego, wszystkie wskazują na konieczność uwzględnienia pozamilitarnych obszarów bezpieczeństwa, takich jak: środowisko, zdrowie czy kwestie społeczne i kulturowe. Katalogi zagrożeń i źródeł ryzyka obejmują także inne rozproszone i pozapaństwowe czynniki, takie jak terroryzm czy przestępczość zorganizowana. Wszystkie z omówionych państw odnoszą się do konieczności szerokiej współpracy, zarówno w kontekście wewnętrznym (pomiędzy poszczególnymi instytucjami państwa, społeczeństwem, sektorem prywatnym i trzecim), jak i w wymiarze międzynarodowym (w ramach organizacji międzynarodowych oraz partnerstw dwu- i wielostronnych). Niemniej jednak wyraźnie widoczne są elementy realistycznego podejścia do bezpieczeństwa. Szczególnie wyróżnia się prymat zagrożeń ze strony innych państw – zarówno w wymiarze agresywnych działań i retoryki oraz wzrostu siły militarnej, jak i w kontekście rywalizacji gospodarczej. Obok takiego państwowocentrycznego postrzegania środowiska międzynarodowego w dokumentach strategicznych części państw pojawia się także rozdzielenie ról podmiotów wojskowych i cywilnych oraz ich wyraźna hierarchizacja w odniesieniu do zadań związanych z obroną i odstraszaniem. Każde z omawianych państw wskazuje na NATO oraz własne siły zbrojne jako gwarantów swojego bezpieczeństwa.

Jednocześnie widoczne są delikatne różnice w podejściach państw, w szczególności w kontekście akcentów położonych na poszczególne kategorie składające się na te dwie wizje bezpieczeństwa. Realistyczne postrzeganie bezpieczeństwa, zwłaszcza w odniesieniu do katalogu zagrożeń, jest dużo wyraźniejsze w przypadku państw frontowych – Estonii, Polski i Rumunii. Eksponują one przede wszystkim zagrożenia ze strony innych

<sup>40</sup> *Tamże*, art. 23.

<sup>41</sup> *Tamże*, art. 51.

państw i podkreślają ich militarny charakter. Nie oznacza to, że nie odnotowują przy tym pozamilitarnych i pozapaństwowych źródeł zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego. Każde z nich odnosi się do ryzyk związanych z postępującymi zmianami klimatu czy zagrożeniami zdrowotnymi, jednakże to właśnie typowe dla realizmu zagrożenia ze strony innych podmiotów państwowych są szczególnie wyróżniane. Tymczasem w przypadku Niemiec i Holandii utrzymywana jest względna równowaga między uwagą poświęconą zagrożeniom z jednej strony militarnym i państwowym, a z drugiej – pozapaństwowym i pozamilitarnym.

Spśród wybranych przypadków wyróżnia się także podejście Estonii względem równoważnego wkładu podmiotów wojskowych i cywilnych w obronę i odstraszenie. Estońska strategia jednoznacznie włącza społeczeństwo w działania związane z obroną i odstraszeniem. Pozostałe omawiane państwa, jakkolwiek powołują się na konieczność współpracy cywilno-wojskowej, jednocześnie zarysowują dosyć wyraźny podział ról. Siły zbrojne są przez nie wskazywane jako aktor odpowiedzialny za obronę i odstraszenie, podczas gdy poszczególni aktorzy cywilni stanowią podsystem wspierający obronę, odpowiadają wyłącznie za porządek publiczny i reagowanie w czasie katastrof naturalnych lub są wprost traktowani jako pasywne podmioty wymagające obrony. Stanowisko Estonii można wytłumaczyć niewielką liczbą ludności i w konsekwencji także mało licznymi siłami zbrojnymi wymagającymi dużo głębszego wsparcia w przypadku działań związanych z obroną i odstraszeniem. Przy tym, biorąc pod uwagę częstotliwość odwołań do koncepcji zintegrowanego i kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa w dokumentach strategicznych pozostałych państw, trzeba powiedzieć, że tak wyraźne rozdzielenie ról aktorów wojskowych i cywilnych może stanowić pewne zaskoczenie.

Podsumowując: w nowych warunkach bezpieczeństwa, charakteryzujących się zwiększoną rywalizacją geopolityczną, dyskurs strategiczny państw członkowskich NATO nadal uwzględnia wyraźne odniesienia do kompleksowej wizji bezpieczeństwa ukształtowanej w warunkach nacisku na działania stabilizacyjne i pokojowe. W koncepcjach strategicznych dominuje szeroka definicja bezpieczeństwa uwzględniająca zarówno czynniki militarne i państwowe, jak i pozamilitarne i niepaństwowe, a duży nacisk kładziony jest na konieczność szeroko zakrojonej współpracy wewnątrz kraju i międzynarodowej. Jednocześnie w kontekście relacji cywilno-wojskowych dominuje bardziej tradycyjne, realistyczne podejście do rozdziału ról i przyznania odpowiedzialności za obronę i odstraszenie siłom zbrojnym. Tym samym, o ile „realizm” faktycznie jest wyraźnie zarysowany w strategiach bezpieczeństwa państw NATO, o tyle nie można powiedzieć, że kompleksowe podejście do bezpieczeństwa odeszło w cień.

## BIBLIOGRAFIA

- Batnyam T., *The Return of Realism in International Relations Discourse*, ICRP Budapest, 4 VII 2020, [online] <http://culturalrelations.org/the-return-of-realism-in-international-relations-discourse/>.
- Buzan B., Wæver O., Wilde J. de, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder–London 1998.

- Matyasik M., *Doktryna NATO „kompleksowego podejścia” w zarządzaniu współczesnymi konfliktami zbrojnymi*, [w:] *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO. Z perspektywy 15-lecia obecności w strukturach Sojuszu*, red. T. Kośmider, Warszawa 2014, s. 172-187.
- Mazurkiewicz A., *NATO and EU Approach Towards Civil-Military Relations in Military Operations*, „Polityka i Społeczeństwo” 2014, vol. 2, nr 12, s. 125-140.
- Mazurkiewicz A., Michnik W., *Towards the ‘Frontline States’ Concept. Understanding the Responses to Russia’s War against Ukraine*, LSE Conflict and Civicness Research Group, 15 IV 2023, [online] <https://peacerep.org/publication/towards-the-frontline-states-concept/>.
- National Defence Strategy 2020-2024*, Romania’s Presidential Administration, Buchareszt 2020, [online] [https://www.presidency.ro/files/userfiles/National\\_Defence\\_Strategy\\_2020\\_2024.pdf](https://www.presidency.ro/files/userfiles/National_Defence_Strategy_2020_2024.pdf).
- National Security Concept of Estonia*, Government of the Republic of Estonia, Tallin 2023.
- Pant H.V., *The Return of Hard Power*, Observer Research Foundation, 30 X 2023, [online] <https://www.orfonline.org/research/the-return-of-hard-power/>.
- Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany. National Security Strategy*, The Federal Government of Germany, Berlin 2023.
- Rola i zadania państwa-gospodarza (HNS)*, Wojsko Polskie, 6 XII 2019, [online] <https://www.wojsko-polskie.pl/sgwp/articles/aktualnosci-w/2019-12-06v-rola-i-zadania-panstwa-gospodarza-hns/>, 4 XII 2023.
- The Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands*, The Netherlands Ministry of Justice and Security, The Hague 2023, [online] <https://www.government.nl/topics/security-strategy-of-the-kingdom-of-the-netherlands>.
- Stępka M., *W poszukiwaniu odpowiedzi na współczesne kryzysy. Ewolucja rezylencji w polskim dyskursie strategicznym (2007-2020)*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2021, R. 19, z. 1, s. 25-42, <https://doi.org/10.36874/RIESW.2021.1.2>.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020.
- Sweijts T., Holstege F., *Threats, Arms and Conflicts. Taking Stock of Interstate Military Competition in Today’s World*, Strategic Monitor 2018-2019, The Hague 2020.
- Walt S.M., *Realism and Security*, [w:] *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, s. 1-25, Oxford 2017. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.286>.
- Zięba R., *Teoria bezpieczeństwa państwa w ujęciu neorealistycznym*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 49, s. 13-32.

---

**Agata MAZURKIEWICZ** – adiunktka w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim. Jej zainteresowania badawcze obejmują współpracę i interakcje cywilno-wojskowe, operacje pokojowe, kwestie odporności oraz polityki i funkcjonowanie NATO. Jest członkinią krajowych i międzynarodowych projektów badawczych poświęconych m.in. państwom frontowym NATO, polityce odstraszenia oraz kwestiom odporności. Wśród jej niedawnych publikacji wymienić można monografię *Civil-Military Cooperation in International Interventions. The Role of Soldiers* (Routledge, 2022).