



PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej



Strategie bezpieczeństwa i obrony państw Europy Środkowej: Bułgaria, Rumunia, Serbia, Ukraina

Redakcja
Beata Surmacz



PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej

Recenzent Dr Dariusz Materniak
Redaktor naczelny portalu PolUkr.net

Seria Prace Instytutu Europy Środkowej
Numer 6/2022
Redakcja serii Beata Surmacz i Tomasz Stępniewski

Copyright Instytut Europy Środkowej
ISBN 978-83-66413-83-2
Wydawca Instytut Europy Środkowej
ul. Niecała 5
20-080 Lublin
www.ies.lublin.pl

Projekt okładki i skład www.targonski.pl
Fotografie na okładce © Kodda | shutterstock.com
© PHET THAI | shutterstock.com
© Maxim Studio | shutterstock.com

Druk www.drukarniaakapit.pl



PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej

Strategie bezpieczeństwa i obrony państw Europy Środkowej: Bułgaria, Rumunia, Serbia, Ukraina

Redakcja
Beata Surmacz

Spis treści

Tezy	7
Wstęp	9
Spasimir Domaradzki Strategia bezpieczeństwa i strategia obronna Bułgarii	13
Piotr Oleksy Strategia obronna Rumunii	31
Konrad Pawłowski Strategia obrony Republiki Serbii	49
Jakub Olchowski Strategia bezpieczeństwa Ukrainy	67

■ Tezy

Kulturę strategiczną Bułgarii charakteryzują dwa wymiary. Pierwszy kształtowany jest przez przynależność do struktur świata zachodniego. Członkostwo w NATO oraz UE nie tylko stanowi dodatkową gwarancję bułgarskiego bezpieczeństwa i rozszerza sferę wspólnych wartości, ale też determinuje oficjalne bułgarskie stanowisko w sprawach międzynarodowych. Drugi filar bułgarskiej kultury strategicznej jest sumą bułgarskiego doświadczenia relacji z sąsiadami, prawostawia, zapaści bułgarskiej armii oraz krytycznego osądu ostatnich trzech dekad bułgarskiej transformacji. To właśnie interakcja tych dwóch wymiarów kształtuje osobliwą politykę bezpieczeństwa, która nieraz wydaje się z jednej strony niewystarczająco europejska czy natowska, a z drugiej – mieszcząca się w ramach sojuszniczych zobowiązań.

Po 1989 r. rumuńską politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa charakteryzowała duża konsekwencja oraz konsensus społeczno-polityczny. Jej najważniejsze cechy, czyli jednoznacznie prozachodni kurs oraz oparcie strategii bezpieczeństwa na sojuszach międzynarodowych, wynikają z charakteru rumuńskiej tożsamości narodowej. Specyfika kultury strategicznej Rumunii, która jest odzwierciedlona zarówno w dokumentach, jak i w praktyce politycznej, nie uległa zmianie również po rosyjskiej agresji na Ukrainę w lutym 2022 r. Co więcej, należy się spodziewać, że rosyjska agresja dodatkowo umocni dotychczasowy kurs rumuńskiej strategii obronnej.

Strategia obrony Republiki Serbii z 2019 r. odzwierciedla specyficzne – i nie zawsze korzystne dla Serbii – uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe. Powodują one, że perspektywa strategiczna Serbii (i Republiki Serbskiej w Bośni i Hercegowinie) różni się od optyki pozostałych państw Bałkanów Zachodnich, które dokonując wyboru strategicznego, opowiedziały się za „pełną” orientacją euroatlantycką. Strategia obrony Serbii uwzględnia charakter wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa tego państwa i jego obywateli oraz wpisuje się w serbską politykę wielowektorowości. Egzemplifikuje również dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa militarnego i niemilitarnego państwa,

ochrony jego żywotnych interesów oraz wzmocnienia pozycji Serbii na arenie międzynarodowej.

Ważnym elementem strategii obrony Serbii jest założenie o neutralności wojskowej państwa, która jednakże nie stanowi przeszkody dla rozwoju współpracy międzynarodowej w obszarze obrony i bezpieczeństwa z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Implementowana od lat polityka neutralności wojskowej Serbii oznacza, że władze w Belgradzie konsekwentnie sprzeciwiają się przynależności państwa do jakichkolwiek sojuszy polityczno-militarnych i bloków wojskowych, ale jednocześnie rozwijają równocześnie – choć niekoniecznie symetryczną – współpracę w obszarze międzynarodowych stosunków militarnych z państwami Zachodu i Rosją, a w ostatnim czasie także z Chinami. Decydenci w Belgradzie konsekwentnie podkreślają, że neutralność wojskowa jest zgodna z interesem państwa, a Serbia pozostanie wierna polityce neutralności wojskowej.

Kultura strategiczna Ukrainy wciąż znajduje się w fazie kształtowania i konsolidacji. Jest to spowodowane relatywnie krótką tradycją państwowości, niejednorodną (już po uzyskaniu niepodległości w 1991 r.) tożsamością narodową i państwową, a także wielowiekowymi wpływami zewnętrznymi. Proces krystalizowania się ukraińskiej kultury strategicznej, a także formowania strategii bezpieczeństwa państwa przyspieszył po agresji Rosji w 2014 r. Obecnie ich kształt determinowany jest przede wszystkim przez wybór cywilizacyjny i geopolityczny, jakiego dokonała Ukraina, zrywając z dziedzictwem sowieckim i orientując się jednoznacznie na integrację z Zachodem. Jednocześnie kładzie się nacisk na rozwój i utrzymanie własnych zdolności obronnych w obliczu agresywnej polityki państwa jasno identyfikowanego jako wroga – tj. Rosji.

Wstęp

Instytut Europy Środkowej przedstawia pierwszą pracę z serii dotyczącej strategii bezpieczeństwa i obrony państw szeroko rozumianej Europy Środkowej. Strategia bezpieczeństwa narodowego jest podstawowym dokumentem określającym podstawy koncepcyjne organizacji, przygotowania i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego zgodnie z własnymi interesami narodowymi, przy uwzględnieniu istniejących uwarunkowań. Strategia obronna (obronności) określa natomiast sposób użycia zasobów państwa dla zapobiegania konfliktom i kryzysom polityczno-militarnym i ich rozstrzygania.

W niniejszym opracowaniu analitycy IEŚ przedstawiają strategię bezpieczeństwa i obrony czterech państw: Bułgarii, Rumunii, Serbii i Ukrainy. Dwa z tych państw (Bułgaria i Rumunia) są członkami Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, co w istotny sposób definiuje charakter ich kultury strategicznej, treść dokumentów strategicznych oraz sposób ich realizacji. Ukraina jest państwem, które od 2014 r. jest w stanie wojny z Rosją, a od 2022 r. obiektem pełnoskalowej agresji Rosji, co jest kluczowym czynnikiem kształtującym kulturę strategiczną Ukrainy i wpływającym na proces dojrzewania ukraińskiej strategii bezpieczeństwa. Serbia natomiast jest państwem, które nie należy do żadnego bloku polityczno-wojskowego i od lat realizuje politykę neutralności militarnej.

Przedstawione analizy strategii bezpieczeństwa odnoszą się do trzech podstawowych aspektów: kultury strategicznej, dokumentów strategicznych oraz realizacji strategii. Kultura strategiczna to sposób, w jaki państwa postrzegają swoje bezpieczeństwo, zagrożenia dla niego, swoją pozycję i rolę międzynarodową, to, jakimi środkami i metodami dążą do zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Kształt kultury strategicznej zależy od wielu uwarunkowań: położenia geograficznego, doświadczeń historycznych, ustroju, norm, rozwoju, uwarunkowań zewnętrznych (np. polityki sąsiadów, układu sojuszków itp.), wreszcie mitów i symboli, określających tożsamość kulturową i narodową. Ponadto, znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w płaszczyźnie

koncepcji (strategie i doktryny bezpieczeństwa narodowego), jak i w działaniach, tj. procesie realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – i jak każde zjawisko społeczne ma charakter procesualny, tj. stale ewoluuje. Dokumenty strategiczne (strategie bezpieczeństwa i strategie obrony) zostały przedstawione w syntetyczny sposób z naciskiem na czynniki, które determinują ich specyfikę i charakter. Ze względu na różnorodność analizowanych państw także realizacja ich strategii bezpieczeństwa przebiega inaczej, co wynika ze specyficznych uwarunkowań bezpieczeństwa każdego z tych państw.

Beata Surmacz

Spasimir Domaradzki

Strategia bezpieczeństwa i strategia obronna Bułgarii

Kultura strategiczna

W obecnie obowiązującej *Zaktualizowanej strategii bezpieczeństwa narodowego Republiki Bułgarii* z 2018 r. ramy kultury strategicznej zarysowują przynależność do NATO oraz Unii Europejskiej, zgodność z sojusznikami w rozpoznaniu zagrożeń globalnych i regionalnych oraz brak roszczeń terytorialnych wobec sąsiadów. Jednocześnie na stanowisko Bułgarii w sprawach międzynarodowych wpływ mają często również czynniki wywodzące się ze specyfiki doświadczenia historycznego i politycznego państwa bułgarskiego, którym należy przyrzeć się bliżej.

Wraz z odzyskaniem suwerenności po 1989 r. Bułgaria stała się częścią świata zachodniego. Jednak w porównaniu z Polską, Czechami i Węgrami jej droga do członkostwa w NATO i UE była dłuższa. Wśród przyczyn tego opóźnienia należy wskazać specyfikę przemian ustrojowych przeprowadzonych pod kontrolą byłej Bułgarskiej Partii Komunistycznej, gwałtowny upadek instytucji państwowych oraz sprzeczne wizje geopolitycznego wyboru wśród bułgarskich elit. Dopiero po ośmiu latach, wraz z dojściem do władzy premiera Iwana Kostowa w 1997 r., Bułgaria jednoznacznie wybrała kierunek rozwoju przez integrację ze strukturami zachodnimi. Jednak nawet po przystąpieniu do NATO i UE niejednokrotnie można odnieść wrażenie, że bułgarskie władze zachowują bardziej zachowawcze stanowisko w odniesieniu do wspólnych priorytetów, jak chociażby sankcji wobec Rosji, polityki rozszerzenia UE czy obecnie wobec rosyjskiej napaści na Ukrainę. Częściowe wytłumaczenie tego stanu rzeczy można znaleźć w bułgarskiej kulturze strategicznej.

Wśród głównych cech kultury strategicznej Bułgarii rozpoznać należy znaczenie historii, prawosławie, nieureczywistnione zjednoczenie narodu, jarzmo tureckie oraz rozczarowanie okresem transformacji.

Bułgarzy, wśród których prawosławie wyznaje ok. 85% ludności, nie należą do najbardziej wierzących narodów w Europie. Choć badania takich ośrodków, jak Pew Research czy Gallup International przedstawiają odmienne wyniki,

można stwierdzić, że w Boga wierzy mniej niż połowa Bułgarów. Według Pew Research, 18% chodzi do cerkwi przynajmniej raz w miesiącu, a 15% modli się codziennie¹, co plasuje Bułgarów poniżej średniej dla państw europejskich². Tymczasem Bułgarska Cerkiew Prawosławna (BCP) cieszy się stałym pozytywnym poparciem przekraczającym 50%, mimo że w okresie komunizmu władze sprawowały całkowitą kontrolę nad BCP, a od 1989 r. nigdy nie przeprowadzono lustracji duchownych. Choć wśród społeczeństwa dominuje raczej „płytki” stosunek do religii, to BCP postrzegana jest jako ostoja tożsamości narodowej.

Ważną rolę we współczesnej kulturze strategicznej Bułgarii odgrywają historia i pamięć historyczna, które należy postrzegać w dwóch wymiarach. Po pierwsze przez pryzmat bułgarskiego wkładu w kulturę europejską, a po drugie przez pryzmat doświadczeń w kształtowaniu granic współczesnego państwa. Wzrost i upadek państwa bułgarskiego w średniowieczu, zwłaszcza historia i dorobek I (V-XI w.) oraz II (XII-XIV w.) carstwa bułgarskiego, a przede wszystkim rola Bułgarii w rozpowszechnieniu cyrylicy stanowią o eu-

¹ *Bylgarite i religiata: 30% wiarwat bezrezervno w Bog, 18% se opredeliat za silno religiozni* (Българите и религията: 30% вярват безрезервно в Бог, 18% се определят за силно религиозни), Offnews, 6.12.2018, <https://offnews.bg/obshtestvo/balgarite-i-religiata-30-viarvat-bezrezervno-v-bog-18-se-opredelia-693331.html> [15.06.2022].

² N. Kirov, *Wiarwat li bylgarite w Bog* (Н. Киров, *Вярват ли българите в Бог*), Vesti.bg, 3.04.2018, <https://www.vesti.bg/bulgaria/viarvat-li-bylgarite-v-bog-6080960> [17.06.2022].

ropejskości tego państwa. Stąd szczególna wrażliwość na próby reinterpretacji historii średniowiecza. Jednocześnie doświadczenie jarzma osmańskiego i zniknięcie państwa bułgarskiego na pięć wieków z mapy Europy uzasadniają orientalne wpływy i instrumentalne podejście do instytucji.

Należy też pamiętać o trudnych doświadczeniach w nowoczesnej historii Bułgarii związanych z dwoma katastrofami narodowymi – po drugiej wojnie bałkańskiej (1913) oraz pierwszej wojnie światowej (1919) – utratą Macedonii oraz nieureczywistnioną ideą zjednoczenia narodu, przekładającymi się na sceptycyzm i ostrożność wobec najbliższych sąsiadów i wielkich mocarstw. Pamięć historycznych klęsk wchodzi jednocześnie w specyficzny mariaż z doświadczeniem ostatnich trzech dekad. Pod wpływem rozczarowującej transformacji gospodarczej i politycznej oraz przejęcia państwa przez struktury przestępczości zorganizowanej, wielki entuzjazm i sympatia dla Zachodu z wczesnych lat okresu przemian przeistoczyła się w dystans, apatię i społeczny relatywizm.

Bułgarską kulturę strategiczną determinują także położenie geograficzne oraz zderzające się na Półwyspie Bałkańskim interesy mocarstw. W społeczeństwie obecne są sympatie zarówno rusofilskie, jak i prozachodnie, co przekłada się na brak konsensusu społecznego w sprawach podstawowych dla prowadzenia polityki zagranicznej. Zwoleńnicy Zachodu dostrzegają wkład I i II carstwa bułgarskiego w rozwój i ochronę cywilizacji europejskiej. Dla nich

przynależność do Zachodu związana jest z głębokimi przemianami społecznymi i politycznymi, które stanowią formułę dobrobytu dla państwa i społeczeństwa. Rusofile z kolei akcentują narrację bliskości kulturowej i religijnej, mitologizują wyzwolenie Bułgarii spod jarzma osmańskiego, a także z nostalgią odwołują się do okresu komunizmu jako punktu odniesienia dla społecznego dobrobytu. Akcentują przy tym powszechne rozczarowanie okresem transformacji, objawiającym się gwałtownym wzrostem nierówności oraz osłabieniem państwa i jego instytucji.

Ze względu na rzekomą bliskość językową oraz wspólny alfabet Bułgaria często postrzegana jest jako naturalny sojusznik Rosji. Tym bardziej że w okresie komunizmu Bułgaria była poddana bardzo silnej propagandzie „braterskości”. Owa propaganda głębiej zakorzeniła się w wyobrażeniu innych państw o Bułgarii niż w świadomości samych Bułgarów. Narracji tej zaprzeczają zresztą fakty historyczne, gdyż od wojny rosyjsko-tureckiej z lat 1877-1878, która doprowadziła do wyodrębnienia się pierwszych granic współczesnego państwa bułgarskiego, w każdym kolejnym konflikcie międzynarodowym interesy Bułgarii i Rosji były ze sobą sprzeczne.

Wymienione powyżej wymiary bułgarskiej kultury strategicznej oddziałują z różnym natężeniem na pozycję Bułgarii jako członka UE oraz NATO. Dynamika w ramach tej interakcji przekłada się na wykryształizowanie bułgarskiej pozycji, która łączy w sobie wewnętrzną specyfikę z sojuszniczymi zobowiązaniami.

Dokumenty strategiczne

W 2015 r. przyjęto *Ustawę o zarządzaniu i funkcjonowaniu systemu ochrony bezpieczeństwa narodowego*. Na jej mocy wprowadzono definicję bezpieczeństwa narodowego jako „dynamicznego stanu społeczeństwa i państwa, w którym chronione są niepodzielność terytorialna, suwerenność oraz konstytucyjnie ustanowiony porządek państwa, gdy zapewnione jest demokratyczne funkcjonowanie instytucji oraz podstawowych praw i wolności obywateli, na skutek którego naród zachowuje i powiększa swój dobrobyt i rozwija się, jak również gdy państwo skutecznie chroni swoje interesy narodowe oraz realizuje priorytety państwa” (art. 2)³.

Ustawa wymienia parlament (Народно събрание), prezydenta oraz Radę Ministrów jako podmioty odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa narodowego, dokonując jednocześnie wyraźnego podziału kompetencji. Prezydent, jako głównodowodzący sił zbrojnych, posiada dostęp do wszelkich niezbędnych informacji potrzebnych do realizacji jego konstytucyjnych obowiązków. Powołana przy prezydencie na mocy odrębnej ustawy Rada Konsultacyjna Bezpieczeństwa Narodowego (Консултативен съвет за национална сигурност) ma dążyć do budowania ponadpartyjnego i społecznego konsensusu w sprawach ważnych dla bezpieczeń-

³ *Zakon za upravljenje i funkcioniranje na sistemata za zashtita na nacionalnata sigurnost* (Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност), 29.07.2015, <https://parliament.bg/bg/laws/ID/15270> [17.06.2022].

stwa narodowego⁴. Parlament natomiast, zgodnie ze swoimi kompetencjami, sprawuje funkcje ustawodawczą oraz kontrolną.

Rada Ministrów zarządza systemem ochrony bezpieczeństwa narodowego. W realizacji zadań premierowi pomaga Rada ds. Bezpieczeństwa (Съвет по сигурността), która jest ciałem konsultacyjno-koordynacyjnym w sprawach bezpieczeństwa narodowego. W jej skład wchodzi, oprócz ministrów, naczelnik obrony, główny sekretarz MSW, szefowie agencji Bezpieczeństwa Narodowego, Wywiadu, Informacji Wojskowej, Narodowej Służby Ochrony, sekretarz Rady Bezpieczeństwa, przedstawiciele prezydenta, czy też sam prezydent, jeśli uzna to za konieczne, a także inne kompetentne osoby z racji pełnionych funkcji.

Strategia bezpieczeństwa narodowego

Zakres niniejszych rozważań ograniczony jest do polityki bezpieczeństwa, która współcześnie przechodzi swoistą ewolucję od klasycznego rozumienia kojarzonego z twardą siłą i obronnością w kierunku inkluzyjnego bezpieczeństwa człowieka (*human security*). Ta tendencja jest zauważalna również w bułgarskich dokumentach strategicznych traktujących o bezpieczeństwie.

⁴ *Zakon za Konsultatiwen Sywet za Nacionalna Sigurnost (Закон за Консултативен Съвет за Национална Сигурност)*, Lex.bg, 11.02.1994, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2133334529> [17.06 2022].

Przyjęcie w 1998 r. koncepcji bezpieczeństwa narodowego zapoczątkowało proces przyjmowania przez bułgarski parlament dokumentów strategicznych regulujących kwestię bezpieczeństwa. Obecnie do 2025 r. obowiązuje *Zaktualizowana strategia bezpieczeństwa narodowego Republiki Bułgarii* z marca 2018 r.⁵

Analiza bułgarskiej koncepcji strategicznej dostarcza ważnych informacji na temat postrzegania głównych zagrożeń. Jak wynika z przeglądu kolejnych edycji strategii bezpieczeństwa państwa oparte są one na trafnym i krytycznym osądzie istniejącego stanu środowiska bezpieczeństwa oraz na obiektywnej ocenie możliwości reakcji państwa. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że holistyczne podejście do kwestii bezpieczeństwa pozwoliło dostrzec zarówno wyzwania zewnętrzne, jak i słabości w strukturze i funkcjonowaniu państwa bułgarskiego.

Aktualna strategia bezpieczeństwa oparta jest na założeniu, że kluczową rolę wobec nowych wyzwań dla systemu stosunków międzynarodowych odgrywają UE i NATO. Członkostwo Bułgarii w obu organizacjach oraz fakt, że żadne państwo sąsiadujące nie określa jej jako potencjalnego przeciwnika, to główne czynniki zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, które w dłuższej perspektywie nadal będą

⁵ *Aktualizirana strategija za nacionalna sigurnost na Republika Bylgaria* (Актуализирана стратегия за национална сигурност на Република България), 23.03.2018, <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=671> [17.06.2022].

stanowią przeszkodę dla pojawienia się bezpośredniego zagrożenia militarnego dla suwerenności i integralności terytorialnej. Do procesów, które oddziałują na środowisko bezpieczeństwa, zaliczyć należy: zmiany klimatu, globalny wzrost ludności, urbanizację, globalizację, industrializację, zmniejszenie bioróżnorodności czy wyczerpanie zasobów naturalnych, a także rozwój przestrzeni wirtualnej.

Jednocześnie współzależność między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym jest coraz większa. Dlatego w strategii podzielono środowisko bezpieczeństwa na wymiar zewnętrzny i wewnętrzny. W wymiarze zewnętrznym punktem wyjścia dla Bułgarii jest poszanowanie zasad ONZ jako filaru ładu międzynarodowego. Na wzrost ogólnej niestabilności w stosunkach międzynarodowych składają się destabilizacja w basenie Morza Czarnego i wschodniej części Morza Śródziemnego oraz kryzysy na Bliskim Wschodzie, w Afryce i Azji Środkowej. Wraz z destabilizacją rośnie zagrożenie radykalnym ekstremizmem, zagrożeniami asymetrycznymi, infiltracją przez organizacje terrorystyczne oraz migracjami. Mnożą się ataki hybrydowe na NATO oraz UE, a także wzrasta niebezpieczeństwo przemytu broni masowego rażenia.

W strategii zwrócono również uwagę na destabilizacyjny potencjał Bałkanów Zachodnich, wynikający z odmiennych kierunków orientacji w międzynarodowej polityce poszczególnych państw regionu. Sprzyja temu aktywność zewnętrznych aktorów, która wpływa bezpośrednio na

wzrost nacjonalizmu oraz napięć na tle etnicznym i narodowościowym. Rozpoznając strategiczne znaczenie Bałkanów Zachodnich, Bułgaria wspiera procesy stabilizacji oraz integracji regionu z przestrzenią euroatlantycką, uznając przyłączenie tych państw do UE i NATO za niezbędny warunek trwałej stabilizacji tego obszaru.

W regionie Morza Czarnego Bułgaria również dostrzega zagrożenia wynikające z zamrożonych konfliktów, aneksji Krymu oraz kryzysu ukraińskiego, który prowadzi do trwałego naruszenia wojskowej oraz geostrategicznej równowagi w regionie. Jednocześnie jest to obszar szczególnie ważny w kontekście transportu surowców naturalnych. Równocześnie w strategii dostrzega się kwestię transgranicznej przestępczości zorganizowanej jako istotnego zagrożenia dla bezpieczeństwa i rozwoju gospodarczego Bułgarii.

Podstawą bezpieczeństwa wewnętrznego jest utrwalona pozycja instytucji i procedur demokratycznych oraz funkcjonującej gospodarki rynkowej i finansowej stabilności. Zintegrowanie ustawodawstwa krajowego z podstawowymi dokumentami ONZ, Rady Europy oraz UE dotyczącymi przestrzegania praw człowieka zapewnia realizację praw i wolności, a unijny Mechanizm Współpracy i Weryfikacji „posiada istotne znaczenie dla pokonania słabości w reformie sądownictwa, zwalczaniu korupcji oraz przestępczości zorganizowanej”.

Do głównych zagrożeń i wyzwań dla państwa w wymiarze wewnętrznym należą: kryzys demograficzny, przestępczość

transgraniczna i zorganizowana, w tym handel narkotykami oraz ludźmi, szara strefa w gospodarce, przestępczość konwencjonalna, ale również złe zarządzanie, biurokracja, nadużycia oraz nieskuteczność w zarządzaniu własnością publiczną. Ponadto do wyzwań wewnętrznych dla bezpieczeństwa państwa należą złe wskaźniki bezpieczeństwa na drodze, „drenaż mózgów”, wyprowadzanie środków z systemu opieki zdrowotnej, pogorszenie się stanu zdrowia obywateli oraz skrajna bieda, izolacja społeczna i marginalizacja. Dostrzeżono również wzrost rozmaitych form ekstremizmu, a także znaczną zależność od surowców naturalnych, która wzmacnia zależność gospodarczą i polityczną.

Rozwiązaniem dla zidentyfikowanych w strategii zagrożeń jest prymat prawa i zasady dobrego rządzenia, usprawnienie ustawodawstwa w związku ze zwalczaniem korupcji czy przejrzysty podział kompetencji między poszczególnymi jednostkami administracji publicznej i samorządu. Równolegle z poprawą sposobu funkcjonowania państwa, niezbędna jest modernizacja bułgarskich sił zbrojnych, zerwanie z zależnością techniczną od państw nienależących do NATO i UE oraz przezwycięzenie problemu rosnącej liczby wakatów w bułgarskiej armii.

Doktryna obronna Bułgarii

Obecnie obowiązująca *Narodowa strategia obronna* z 2016 r. dokonuje oceny zarówno środowiska wojskowo-strategicznego, w tym określa cele obronne państwa i drogi

prowadzące do ich realizacji, jak również czynników kształtujących środowisko bezpieczeństwa i dzieli je na stabilizujące oraz destabilizujące. Strategia obronna rozpoznaje też wiodącą rolę NATO oraz UE w wysiłkach na rzecz stabilizacji dynamicznego, zmiennego i niepewnego otoczenia międzynarodowego⁶. Wśród głównych zagrożeń w dokumencie wymienia się globalizację, spowolnienie rozwoju gospodarczego, niekorzystne zjawiska w sektorze finansowym, państwa upadłe, konflikty wewnętrzne i regionalne, wyzwania demograficzne, energetyczne i ekologiczne, a także zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego i rozprzestrzenianie broni jądrowej. Równowagą dla nich są procesy integracji euroatlantyckiej oraz strategiczne partnerstwo między USA, NATO, UE a Rosją⁷.

Odpowiedzią na tak zdefiniowany stan jest adaptacja i transformacja systemów bezpieczeństwa i obrony do trendów lokalnych i regionalnych. Natomiast formuła przeciwdziałania wyzwaniom opiera się na członkostwie w NATO i UE, aktywnym uczestnictwie w wielostronnych formatach współpracy regionalnej oraz rozwoju stosunków dobrośasiadzkich w oparciu o realizację i ochronę interesów narodowych. W doktrynie jednoznacznie stwierdza się brak jakichkolwiek roszczeń terytorialnych wobec sąsiadów.

⁶ *Nacionalna otbranitelna strategia 2016 (Национална отбранителна стратегия, 2016)*, 18.04.2016, https://www.mod.bg/bg/doc/strategicheski/20160419_Natsionalna_otbranitelna_strategia_RMS_283_18.04.2016.pdf [17.06.2022].

⁷ Tamże, s. 5.

Obrona państwa jest planowana, przygotowywana i realizowana w ramach kolektywnej obrony NATO oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE przy efektywnym wykorzystaniu krajowych zdolności obronnych. Bułgarskie siły zbrojne mają trzy misje: obrony, wsparcia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz wkład w bezpieczeństwo narodowe w czasach pokoju. Wspomniana strategia miała obowiązywać do 2020 r. W wyniku utrzymującej się niestabilności politycznej w Bułgarii do dzisiaj nie przyjęto jednak nowej strategii obronnej.

Realizacja

Trafna diagnoza poziomu bułgarskiego bezpieczeństwa zawarta w strategiach bezpieczeństwa i obronnej nie idzie w parze ze stanem bułgarskich sił zbrojnych i skutecznością bułgarskich władz w zapobieganiu zagrożeniom. Bułgarii nie udało się uniemożliwić zamachu terrorystycznego na lotnisku w Sarafowie w 2012 r. czy pojawienia się radykalnej propagandy islamskiej⁸. Bułgarskie instytucje narażone są również na ataki hakerskie, wśród których do najbardziej spektakularnych w ostatnich miesiącach zaliczyć można atak na Państwowy Instytut Ubezpieczeń (Национален

⁸ Zob. więcej na ten temat: S. Domaradzki, *Bulgaria's security – the internal dimension*, [w:] T. Stępniewski, S. Domaradzki, A. Metodieva, *Bulgaria and its security challenges in the Balkans and Black Sea*, „IEŚ Policy Papers” 2021, no. 2, s. 29-44.

осигурителен институт) oraz Poczte, gdzie doszło do wycieku danych oraz wstrzymania wypłaty świadczeń.

Poważnym problemem w bułgarskiej polityce, który nie został ujęty w dokumentach strategicznych, a którego przełożony wpływ ujawnił się wraz z rosyjską agresją na Ukrainę, jest obecność w przestrzeni publicznej osób realizujących rosyjskie interesy. Dzieje się to nie tylko kosztem jakości potencjału obronnego państwa, ale także przez podejmowanie decyzji gospodarczych niekorzystnych dla obywateli Bułgarii. Biorąc pod uwagę obecność takich polityków w większości ugrupowań politycznych oraz decyzje kolejnych rządów Bojko Borisowa dotyczące budowy siłowni jądrowej w Belene czy gazociągu „Turecki Potok”, można stwierdzić, że rosyjska agentura jest mocno zakorzeniona w bułgarskich instytucjach. Co więcej, ma ona zdolność kształtowania procesu politycznego poza procedurami demokratycznymi i powodowania obstrukcji procesu politycznego w sytuacjach zagrożenia dla jej pozycji.

Konsekwencją tego stanu jest zastój reform, który dotyczy również sił zbrojnych. Bułgaria jest członkiem NATO od 2004 r. Według Global Firepower Index stanowi ona 67. siłę militarną na świecie. Do tej pory jej wydatki na obronność nie przekroczyły 1,7% PKB. W armii tego państwa służy ok. 32 tys. żołnierzy. Od 1995 r. bułgarskie kontyngenty wojskowe biorą aktywny udział w większości misji NATO. W Bułgarii stacjonuje również niewielki kontyngent żołnierzy amerykańskich (ok. 200 osób), który – na zasadzie wspólnego użyt-

kowania – wykorzystuje bazy lotnicze w Bezmer (Безмер) oraz Graf Ignatiewo (Граф Игнатиево), a także poligon wojsk lądowych w Nowo Seło (Ново Село)⁹. Zgodnie z danymi przedstawionymi opinii publicznej przez bułgarskie władze, w armii jest obecnie co najmniej 5 tys. wakatów. Warunki finansowe i możliwość związania kariery z wojskiem nie zachęcają jednak do podjęcia służby w armii. Rząd Bułgarii od lat podejmuje próby przeprowadzenia przetargów na wozy opancerzone, statki patrolowe dla marynarki wojennej czy używane łodzie podwodne. Po wielu latach rząd byłego premiera Bojko Borisowa podpisał w 2019 r. kontrakt z Lockheed Martin na zakup ośmiu samolotów F-16 Block 70 za ponad 2,1 mld lewów (1,256 mld USD). Pierwsze egzemplarze F-16 miały być dostarczone do 2023 r., lecz już wiadomo, że termin nie zostanie dotrzymany¹⁰.

Postawa Bułgarii wobec trwającego od 2014 r. konfliktu rosyjsko-ukraińskiego odzwierciedla prawdziwy stosunek państwa do realizacji dokumentów strategicznych. Choć jest to konflikt, który oddziałuje bezpośrednio na sytuację gospodarczą i polityczną Bułgarii, w omówionych dokumentach potraktowano kryzys ogólnie i ogólnikowo. O tym, że nie ma tu mowy o przypadkowości, świadczy chociażby błyskawiczne tempo budowy „Tureckiego Potoku”, służące

⁹ S. Domaradzki, *Bułgaria – (nie)sprawny sojusznik NATO?*, „Komentarze IEŚ” 2022, nr 526, <https://ies.lublin.pl/komentarze/bulgaria-niesprawny-sojusz-nato/> [20.06.2022].

¹⁰ Tamże.

rosyjskim interesom gazowym za czasów ostatniego rządu Bojko Borisowa. Konieczność zajęcia jednoznacznego stanowiska w obliczu kolejnej fazy agresji Rosji na Ukrainie dodatkowo zaostrzyła konflikt polityczny, gdyż istniejąca dotąd symbioza między deklaratywną obecnością w zachodnich strukturach i tolerowaniem obecności rosyjskiej agentury w bułgarskiej polityce stała się niemożliwa do pogodzenia.

Mimo że marazm reform w zakresie bezpieczeństwa państwa w ciągu ostatnich trzech dekad doprowadził do osłabienia zdolności obronnych Bułgarii, to w odniesieniu do współpracy między USA i UE a Federacją Rosyjską nie miał istotnego znaczenia. Dopiero rosyjska agresja na Ukrainę obnażyła skalę zaniedbań oraz brak możliwości nie tylko wywiązywania się z sojusznicznych zobowiązań, ale również ochrony własnego terytorium. Jednocześnie mobilizacja i aktywność rosyjskich agentów ujawniła skalę infiltracji i wpływu na decyzje polityczne w Bułgarii.

Podsumowanie

Z jednej strony należąc do NATO, a z drugiej nadal borykając się z rosyjskimi wpływami, Bułgaria w obecnej sytuacji znajduje się w strategicznym klinczu. Stan bułgarskich sił zbrojnych, poziom rozwoju gospodarczego, uzależnienie energetyczne oraz polityczna infiltracja przekładają się na dysfunkcyjny stan bezpieczeństwa i obrony. Na skutek rosyjskiej agresji sprawy bezpieczeństwa zaczynają być traktowane priorytetowo, ale na drodze do ich realizacji stoi

głęboki kryzys społeczno-polityczny, który trwa od ponad dwóch lat. Dziesięciolecia zaniedbań w kwestii organizacji współpracy międzyinstytucjonalnej, modernizacji sił zbrojnych i korupcji wymagają gwałtownego wzrostu wydatków na obronność. Dla realizacji celów polityki obronnej oraz bezpieczeństwa konieczny jest społeczny konsensus oraz polityczna zgoda, o którą w czasach poważnego kryzysu politycznego będzie bardzo trudno.

Piotr Oleksy

Strategia obronna Rumunii

Po 1989 r. rumuńską politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa charakteryzowała duża konsekwencja oraz konsensus społeczno-polityczny. Jej najważniejsze cechy, czyli jednoznacznie prozachodni kurs oraz oparcie strategii bezpieczeństwa na sojuszach międzynarodowych, wynikają z charakteru rumuńskiej tożsamości narodowej. Specyfika kultury strategicznej Rumunii, która jest odzwierciedlona zarówno w dokumentach, jak i w praktyce politycznej, nie uległa zmianie również po rosyjskiej agresji na Ukrainę w lutym 2022 r. Co więcej, należy się spodziewać, że rosyjska

agresja dodatkowo umocni dotychczasowy kurs rumuńskiej strategii obronnej.

Kultura strategiczna

Wśród najważniejszych cech współczesnej rumuńskiej kultury strategicznej należy wymienić:

- Jednoznacznie prozachodnią orientację w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, opartą na społeczno-politycznym konsensusie, oraz postrzeganie sojuszy międzynarodowych jako głównego gwaranta bezpieczeństwa. Jako najważniejszy sojusznik są tu postrzegane USA, a w drugiej kolejności partnerzy z Unii Europejskiej.
- Konsekwentne postrzeganie i otwarte definiowanie Rosji jako zagrożenia dla bezpieczeństwa w Europie.
- Przywiązanie do tradycyjnej wizji bezpieczeństwa, w której na pierwszym planie są zagrożenia militarne i zagrożenia dla integralności terytorialnej. Postmodernistyczne podejście do kwestii bezpieczeństwa, z naciskiem na zagrożenia hybrydowe i terroryzm, ma ograniczony wpływ na strategię obronną.
- Utrzymujące się poczucie zagrożenia dla integralności terytorialnej, związane przede wszystkim z rosyjską ekspansją w regionie Morza Czarnego, a także z obawą przed węgierskim rewizjonizmem wobec Transylwanii.
- Defensywny charakter kultury strategicznej. Podkreśla się w niej niechęć do angażowania się w konflikty zbrojne w regionie. Niemniej udział w zagranicznych misjach woj-

skowych był przez długi czas postrzegany jako uprawnione i skuteczne narzędzie dla umacniania sojuszy (a przez to dla wzmacniania własnego bezpieczeństwa).

- Kluczową rolę w procesie decyzyjnym odnośnie do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa pełni prezydent, Najwyższa Rada Bezpieczeństwa Narodowego, której przewodzi, oraz dowództwo wojskowe. Natomiast parlament, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie są w nieznacznym stopniu zaangażowane w debatę nad kwestiami międzynarodowymi oraz strategicznymi.
- Bardzo wysoki poziom zaufania społecznego do armii w Rumunii. Dyplomacja militarna jest jednym z najważniejszych (lub nawet najważniejszym) obszarem rumuńskiej polityki zagranicznej.

Państwo rumuńskie powstało w połowie XIX w. w efekcie połączenia Mołdawii i Wołoszczyzny – dwóch regionów, które historycznie cieszyły się różnymi formami państwowości (księstwo, hospodarstwo), lecz od XV w. były zarządzane przez imperium tureckie. Po pierwszej wojnie światowej do Rumunii została przyłączona również Transylwania (wcześniej część Austro-Węgier). Dość krótka historia państwa rumuńskiego oraz fakt, że zostało zbudowane z trzech odrębnych regionów, kontrastują z konsekwentnie budowanym przez historiografię silnym przekonaniem o ciągłości historii narodu rumuńskiego. Początków istnienia narodu upatruje się w okresie podboju przez imperium rzymskie ziem leżących na północ od Dunaju. W jego efekcie miało

dojść do syntezy kultury rzymskiej z kulturą plemion dac-
kich, zamieszkujących te tereny. Owocem tej syntezy ma zaś
być unikatowy naród rumuński.

Tradycyjna historiografia rumuńska, przedstawiając ko-
lejne tysiąclecia, szczególnie naciskała na krótkie momen-
ty politycznego zjednoczenia ziem zamieszkiwanych przez
ludność romańskojęzyczną czy też Rumunów. Za szczytowy
moment rozwoju państwa oraz dążeń narodowościowych
uznaje się lata 1919-1941, czyli okres największego rozkwitu
terytorialnego, do którego stosuje się termin Wielka Rumu-
nia (wtedy częścią państwa była również Besarabia, Dobru-
dza i cała Bukowina, czyli – według tradycyjnej wykładni
– wszystkie ziemie zamieszkiwane przez Rumunów). Szcze-
gólnego znaczenia w tej wizji przeszłości nabrało przeświad-
czenie o ciągłości istnienia narodu oraz jego unikatowości
jako narodu romańskiego, który oparł się silnym wpływom
kulturowym sąsiadów. Fundamentalnym mitem dla rumuń-
skiej tożsamości narodowej jest mit „łacińskiej wyspy w mo-
rzu Słowian”.

Jak stwierdza Iulia Joja, „pojęcie ciągłości reprezentu-
je najgłębszą warstwę rumuńskiej kultury strategicznej”¹¹.
Historycy oraz twórcy fundamentalnych tekstów kultury
skupili się na wyjaśnieniu, w jaki sposób naród ten prze-

¹¹ I. Joja, *Romania's Strategic Culture 1990-2014. Continuity and Change in a Post-Com-
munist Country's. Evolution of National Interests and Security Policies*, Stuttgart
2019, s. 67.

trwał. W związku z tym pojawiły się dwa kluczowe elementy tożsamości narodowej i kultury strategicznej: przeświadczenie, że sąsiedzi stanowią zagrożenie dla trwania narodu, oraz przekonanie o własnej cywilizacyjnej misji i znaczeniu geopolitycznym. To ostatnie ma polegać na pełnieniu roli gwaranta politycznej stabilności i wpływów cywilizacji zachodniej w Europie Południowo-Wschodniej.

Historia powstawania państwa rumuńskiego – przede wszystkim w oparciu o traktaty i sojusze – wytworzyła silne i powszechne przeświadczenie o decydującej roli mocarstw w polityce międzynarodowej oraz o ich wpływie na losy mniejszych państw. Zaowocowało to dużym przywiązaniem do myślenia w kategoriach realizmu międzynarodowego, a nawet geopolityki, oraz przekonaniem, że środkiem do zapewnienia bezpieczeństwa są ściśle sojusze z najsilniejszymi graczami.

Co ważne, rumuńska tożsamość narodowa kształtowała się w opozycji do kultury wschodniosłowiańskiej. Jest to jedna z fundamentalnych przyczyn dystansu, a nawet niechęci wobec Rosji i rosyjskiej kultury, co uwidacznia się na poziomie tożsamości zbiorowej. Kolejną przyczyną są historyczne doświadczenia związane z rywalizacją o Besarabię. Rumuni uważają ten region – położony między rzekami Prut i Dniestr, będący niegdyś częścią Gospodarstwa Mołdawskiego – za część swego terytorium narodowego, natomiast tamtejszą ludność rumuńskojęzyczną za rodaków. Niemniej w momencie powstania państwa rumuńskiego Besarabia

znajdowała się już we władaniu Imperium Rosyjskiego (od 1812 r.). W okresie międzywojennym została przyłączona do Rumunii, jednak Związek Radziecki nie zrezygnował z roszczeń wobec tych terenów, co było powodem dużego napięcia pomiędzy państwami. Ponowne przyłączenie Besarabii do ZSRR pod koniec drugiej wojny światowej, a następnie narzucenie Rumunii politycznej zwierzchności dodatkowo umocniły antyrosyjskość oraz przekonanie, że ekspansywna polityka Moskwy stanowi zagrożenie dla narodowego bezpieczeństwa. Warto jednak wspomnieć, że dystans wobec kultur wschodniosłowiańskich wpływał również na stosunki rumuńsko-ukraińskie, które przez lata były chłodne lub wręcz napięte.

W przedwojennej rumuńskiej tradycji politycznej zarysowały się dwa wyraziste dyskursy w kwestii modelu rozwoju państwa. Pierwszy można nazwać „zachodnim”, gdyż jego zwolennicy postulowali kształtowanie rozwoju politycznego, gospodarczego i społecznego na wzór społeczeństw Europy Zachodniej. Drugi, nazywany „autochtonicznym”, kładł nacisk na osobliwość rumuńskiej kultury oraz podejmował próby znalezienia własnego, oryginalnego modelu, w oparciu o kulturę tradycyjną, z dominacją kultury rolniczej. Co ciekawe, żaden z dyskursów nadających kształt debacie publicznej nie brał pod uwagę rozwoju na wzór Rosji czy też w ścisłym sojuszu z tym państwem. W obu modelach podkreślano natomiast szczególną rolę Rumunii w relacjach Zachodu i Wschodu. W pierwszym przypadku

państwo to miało być bastionem cywilizacji łacińskiej, silnie oddziałującym na Wschód. W drugim przypisywano mu rolę pomostu między dwoma wielkimi kręgami cywilizacyjnymi. Komunistyczni dyktatorzy w umiejętny sposób posługiwali się obydwoma dyskursami, większy nacisk kładli jednak na podejście „autochtoniczne”. Natomiast po 1989 r. określona wizja rumuńskości jako unikatowego, historycznego fenomenu kulturowego, wywodzącego się z cywilizacji łacińskiej, posłużyła za legitymizację dla prozachodniego kursu w polityce zagranicznej oraz dążeń do przyłączenia się do wspólnoty euroatlantyckiej. Członkostwo w NATO i UE było przedstawiane w dyskursie politycznym jako umocnienie i kontynuacja ciągłości trwania narodu rumuńskiego: od wspólnoty ento-kulturowej, przez narodową, po suwerenne państwo, które następnie stało się niezaprzeczalną częścią silnej wspólnoty zachodniej.

Tak więc w rumuńskiej tożsamości narodowej wyraźnie zaznacza się przekonanie o własnej odrębności od narodów sąsiednich oraz o przynależności do łacińskiego kręgu kulturowego i świata zachodniego. Skupienie refleksji historycznej na fenomenie ciągłości narodu powoduje jednocześnie poczucie zagrożenia, które od lat 90. XX w. skupia się na Rosji. Historia powstania państwa rumuńskiego oraz jego dalsze losy umacniają zaś przekonanie, że najlepszym sposobem zapewnienia sobie bezpieczeństwa są sojusze międzynarodowe z najsilniejszymi graczami.

W ostatnich latach w rumuńskiej polityce bezpieczeństwa wyraźnie zaznaczyła się przewaga (sub)wektora atlantyckiego nad europejskim. To USA są postrzegane jako najważniejszy sojusznik Rumunii. W optyce tamtejszej elity politycznej amerykańskie interesy w regionie pokrywają się z ich własnym interesem narodowym, dlatego promocja amerykańskich wpływów jest postrzegana jako jeden z głównych celów rumuńskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Rozróżnienie między europejskim i amerykańskim podejściem do bezpieczeństwa zarysowało się w Rumunii zwłaszcza po rosyjskim ataku na Gruzję w 2008 r. Od tego momentu Bukareszt coraz wyraźniej definiował Rosję jako największe zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego, a szczególnie dla regionu czarnomorskiego. W tym przypadku zauważalne było rozczarowanie faktem, że przywódcy państw Europy Zachodniej nie podzielają tego stanowiska. Ponadto UE jest w Rumunii kojarzona z postmodernistycznym podejściem do kwestii bezpieczeństwa, skupionym na zagrożeniach hybrydowych, informacyjnych i społecznych. Stany Zjednoczone są natomiast postrzegane jako państwo silnie przywiązane do idei twardej siły (*hard power*). Jak zauważa Iulia Joja, według Bukaresztu, „NATO (a szczególnie USA) powinno być głównym dysponentem twardej siły w regionie, podczas gdy UE powinna nadal skupiać się na miękkiej sile i postkonfliktowej odbudowie”¹². Autorka stwierdza przy tym, że ru-

¹² Tamże, s. 155.

muńskie elity straciły zaufanie do możliwości UE w zakresie rozwiązywania problemów bezpieczeństwa w regionie. Po aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r. w rumuńskiej polityce bezpieczeństwa jeszcze bardziej umocniło się dążenie do przeciwstawiania się ekspansywnej polityce tego państwa w regionie czarnomorskim oraz wzmacniania bilateralnych więzi z USA.

Nie oznacza to, że rumuńskie elity polityczne ignorują znaczenie UE. Integracja europejska jest jednak postrzegana przede wszystkim w kontekście rozwojowym i ekonomicznym. Co ważne, rumuńscy politycy i eksperci często podkreślają, że jedność UE jest według nich gwarantem trwania i jedności NATO.

Sprawy międzynarodowe oraz kwestie bezpieczeństwa zajmują specyficzne miejsce w rumuńskim życiu publicznym: przez większość okresu po 1989 r. można było odnieść wrażenie, że są one wyjęte poza nawias debaty publicznej, a zarówno proces decyzyjny, jak i prawo do wypowiedzania opinii w temacie przynależą dość wąskiej grupie osób związanych z administracją prezydenta i armią oraz niewielkiej grupie ekspertów. Żadna z partii politycznych nigdy nie stworzyła kompleksowego programu dotyczącego polityki międzynarodowej i kwestii bezpieczeństwa. Tematy te nie były też istotnym elementem kampanii wyborczych (wyjątkiem były wybory prezydenckie w 2014 r.). Co więcej, parlament nie angażował się ani w debaty wokół tych kwestii, ani w proces decyzyjny. W Rumunii nie rozwinęło się

też cywilne środowisko eksperckie – do tej pory nie powstał państwowy think tank zajmujący się problematyką międzynarodową, a podobnych instytucji obywatelskich jest tam naprawdę niewiele.

Ujawnia się tu pewien paradoks: społeczeństwo dostrzega fundamentalne znaczenie kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego, lecz politycy nie próbują wykorzystać tego do budowy własnej pozycji. Tę sprzeczność można tłumaczyć faktem niskiego zaufania społecznego dla elity politycznej, co związane jest przede wszystkim z powszechną korupcją. W efekcie wyborcy nie chcą, by ich reprezentanci zajmowali się tak istotną dla państwa kwestią. Wytworzyło się silne przekonanie, że zagadnienia te powinny być oddane w ręce specjalistów, cieszących się zaufaniem i niezależnością. Efektem powyższej sytuacji jest wrażenie powszechnego konsensusu społeczno-politycznego w kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego i polityki zagranicznej.

Na tle innych państw europejskich Rumunię wyróżnia bardzo duże zaufanie społeczne, jakim obdarza się tam armię. We wszystkich sondażach realizowanych po 1989 r. była ona wskazywana jako jedna z dwóch instytucji cieszących się największym zaufaniem – obok Rumuńskiej Cerkwi Prawosławnej. To odróżnia je od instytucji politycznych czy służb wywiadowczych. Jednym z fundamentów popularności armii jest fakt, że w czasie rewolucji 1989 r. wojsko stanęło po stronie społeczeństwa.

Siły zbrojne zachowują dystans wobec procesów politycznych, jednak mają duży wpływ na obszar decyzyjny oraz wykonawczy w zakresie polityki bezpieczeństwa i całej polityki zagranicznej. Wpływ ten wynika przede wszystkim z faktu, że Szef Sztabu Sił Zbrojnych ma prawo weta w Najwyższej Radzie Bezpieczeństwa Narodowego. Ponadto kluczowe decyzje polityczne w tym obszarze są regularnie i autentycznie konsultowane z dowództwem wojskowym. Również realizacja polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa opiera się w dużej mierze na działaniach sił zbrojnych. Od początku lat 90. XX w. rumuńskie oddziały wojskowe regularnie uczestniczyły w zagranicznych misjach wojskowych. Na poziomie politycznym było to traktowane jako jeden z najważniejszych elementów budowy rumuńskiej marki w świecie oraz motor napędowy zbliżenia ze wspólnotą euroatlantycką.

Dokumenty strategiczne

Ustawa o planowaniu obronnym z 2004 r. (Ustawa 473/2004) określa, że bazowym dokumentem dla planów i działań w zakresie bezpieczeństwa są narodowe strategie obronne. Zgodnie z ustawą, każdy prezydent ma obowiązek przygotować propozycję strategii w ciągu sześciu miesięcy po rozpoczęciu kadencji. Dokument musi zostać zaakceptowany przez Najwyższą Radę Bezpieczeństwa Narodowego, po czym o jego ostatecznym przyjęciu decyduje parlament. Strategia obejmuje zakres czasowy od czterech do pięciu lat. Powinna ona definiować narodowe cele i interesy w sferze bezpieczeń-

stwa, identyfikować potencjalne ryzyka i zagrożenia w środowisku międzynarodowym oraz określać sposoby i środki działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa Rumunii oraz jej sojuszników.

Podobne dokumenty były przyjmowane jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 2004 r. Ich analiza pokazuje zmianę w postrzeganiu zagrożeń, a przede wszystkim w percepcji własnego miejsca w systemie międzynarodowym. W pierwszej połowie lat 90. XX w. strategie wskazywały na swoisty izolacjonizm, który był spuścizną epoki komunistycznej, a następnie zaczęły ewoluować w kierunku dążenia do coraz większego zbliżenia ze strukturami euroatlantyckimi, widoczny był również wzrost własnych ambicji na arenie międzynarodowej. W późniejszych dokumentach wyraża się chęć prezentowania Rumunii jako kluczowego gracza w Europie Południowo-Wschodniej i regionie czarnomorskim. Ponadto strategie konsekwentnie trzymały się tradycyjnego podejścia do zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, skupiając się tu na destruktywnej roli Rosji. Przekonanie o tym zagrożeniu szło w parze z umacnianiem się orientacji atlantyckiej w polityce bezpieczeństwa.

Aktualnie obowiązująca *Narodowa strategia obrony kraju na lata 2020-2024* została przyjęta przez parlament 30 czerwca 2020 r. (mimo że nazwa wskazuje tylko na strategię obronną, to w rzeczywistości dokument ten dotyczy polityki bezpieczeństwa państwa w szerokim ujęciu). Przyjęcie dokumentu opracowanego przez Administrację Pre-

zydenta Klausa Iohannisa poparło 311 posłów i senatorów, przeciw było czterech z nich, a 38 wstrzymało się od głosu. Jako najważniejszy cel polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w dokumencie określono umocnienie pozycji Rumunii w UE i NATO oraz dalszy rozwój współpracy strategicznej ze Stanami Zjednoczonymi. Ponadto założono utrzymanie wydatków na obronność na poziomie minimum 2% PKB, aktywność w sferze współpracy NATO–UE, działania na rzecz zwiększania obecności wojsk USA w Rumunii oraz promowanie w UE inicjatyw realizowanych w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, mających zwiększyć bezpieczeństwo m.in. w regionie Morza Czarnego. Dokument wskazał również regionalny cel rumuńskiej polityki, jakim jest wspieranie państw Bałkanów Zachodnich i Partnerstwa Wschodniego (szczególnie Republiki Mołdawii) w drodze do ich definitywnego i nieodwracalnego umocowania w instytucjach europejskich i euroatlantyckich. Wśród zagrożeń wskazano przede wszystkim na agresywne działania Rosji w regionie Morza Czarnego i konsolidację jej potencjału wojskowego w sąsiedztwie Rumuni. Wątek ten pojawia się w dokumencie kilkakrotnie. Dlatego też stwierdzono, że Rumunia będzie kontynuować „szeroko zakrojone działania zmierzające do budowy rozległych zdolności obrony i odstraszania”¹³.

¹³ *National Defence Strategy 2020-2024*, Romania Presidential Administration, https://www.presidency.ro/files/userfiles/National_Defence_Strategy_2020_2024.pdf [26.06.2022].

Realizacja

Realizując własną strategię obronną, władze Rumunii dążą do umocnienia wpływów USA w regionie poprzez zwiększenie liczby amerykańskich żołnierzy i infrastruktury militarnej na terenie swojego kraju. Bukareszt starał się również aktywnie działać na rzecz umacniania jedności Sojuszu Północnoatlantyckiego, skupiać uwagę NATO na rosyjskim zagrożeniu w regionie czarnomorskim oraz rozwijać regionalne formaty współpracy między państwami wschodniej flanki NATO.

W 2007 r. niedaleko Konstancy powstała baza sił powietrznych „Mihail Kogălniceanu”, która stała się kluczowym miejscem dla rotacyjnej obecności wojsk amerykańskich w Rumunii. W tym multimodalnym węźle transportowym dla sił powietrznych stacjonuje ok. 1300 amerykańskich żołnierzy. Korzystają oni również z innych obiektów wojskowych: poligonów w Babadag, Cincu i Smârdan oraz bazy sił powietrznych w Câmpia Turzii. Fundamentalne znaczenie ma również baza wojskowa w Deveselu, gdzie powstały trzy baterie pocisków SM-3. Jest to kluczowy element natowskiego (a obsługiwanego przez armię USA) systemu obrony przeciwrakietowej. Na zasadach wymienności stacjonuje tam kilkuset żołnierzy marynarki wojennej USA oraz członków obsługi cywilnej. Co więcej, dzięki porozumieniom

dwustronnym od 2017 r. na terytorium Rumunii rotacyjnie przebywa batalion pancerny USA¹⁴.

Ponadto planowana jest rozbudowa i modernizacja baz „Mihail Kogălniceanu”, Câmpia Turzii oraz innych obiektów. USA inwestują w rumuńską infrastrukturę wojskową w ramach programu *European Deterrence Initiative*. Celem inwestycji jest dostosowanie infrastruktury do zadań związanych z przerzutem większej liczby amerykańskich wojsk.

Ważną formą zaangażowania sojuszniczego Rumunii po 1989 r. było również uczestnictwo w zagranicznych misjach wojskowych. Rumuńscy żołnierze byli wysyłani na misje realizowane pod szyldem ONZ (Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo) oraz w ramach dwustronnych porozumień z USA czy misji NATO i UE. Bukareszt angażował się w działania strony amerykańskiej, które mogły być postrzegane jako kontrowersyjne w regionalnym lub europejskim kontekście. Chodzi zwłaszcza o misję w Kosowie oraz udział w wojnie w Iraku. Celem tych działań było przede wszystkim zamanifestowanie sojuszniczej lojalności, umacnianie więzi sojusznicznych oraz zwiększenie rozpoznawalności i budowa własnej marki w stosunkach międzynarodowych.

Aktywność dyplomatyczna Rumunii w ramach NATO i UE była w ostatnich latach skupiona na działaniach na

¹⁴ K. Całus, *Nowa strategia bezpieczeństwa Rumunii*, Analizy OSW, 15.07.2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-07-15/nowa-strategia-bezpieczenstwa-rumunii> [5.07.2022].

rzecz zwiększenia możliwości obronnych i ograniczaniu rosyjskiej ekspansji w regionie Morza Czarnego i Europie Południowo-Wschodniej. Również z tego powodu Rumunia intensywnie zaangażowała się w rozwój regionalnych formátów współpracy, z których kluczowym jest Bukareszteńska Dziewiątka (B9) – niesformalizowana platforma współpracy powstała w 2015 r. z inicjatywy prezydenta Rumunii Klausa Iohannisa oraz prezydenta RP Andrzeja Dudy. Wśród najważniejszych celów jej działania należy wskazać pogłębienie dialogu i współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa państw tworzących wschodnią flankę NATO oraz wzmocnienie siły głosu tych państw w ramach całego Sojuszu Północnoatlantyckiego, ukierunkowanie międzysojuszniczej debaty nt. współczesnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego oraz realne wzmocnienie bezpieczeństwa wschodniej flanki NATO, tj. rozbudowa potencjału (oraz mechanizmów) odstraszenia i obrony NATO w tej części obszaru traktatowego¹⁵. Spotkania w ramach B9 mają formę dyplomacji wielostronnej i odbywają się na szczęblu prezydentów (tzw. szczyty B9), ministrów spraw zagranicznych, ministrów obrony, parlamentów (do tej pory odbył się jeden tzw. szczyt parlamentarny B9), a także doradców ds. bezpieczeństwa narodowego i przewodniczących komisji obrony parlamentów. Z perspektywy Bukaresztu, B9 jest podsta-

¹⁵ K. Pawłowski, *Bukareszteńska Dziewiątka: współpraca państw wschodniej flanki NATO*, „IEŚ Policy Paper” 2020, no. 4, s. 17-19.

wowym formatem regionalnej współpracy międzynarodowej, poprzez który realizowane są cele polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także ambicje dotyczące własnej roli w stosunkach międzynarodowych.

Rumunia angażuje się również w rozwój Inicjatywy Trójmorza. Wzrost zainteresowania tym formatem nastąpił po szczycie Inicjatywy w Bukareszcie w 2018 r. Analizując rumuński dyskurs w tym zakresie, można zauważyć, że dla Bukaresztu kluczowa jest komplementarność Inicjatywy Trójmorza oraz B9, przy czym skupienie pierwszego formatu na kwestiach infrastrukturalnych jest postrzegane jako uzupełnienie i wzmocnienie działań na rzecz rozwoju odporności oraz możliwości logistycznych na wschodniej flance NATO.

Podsumowanie

Rosyjska agresja na Ukrainę w 2022 r. uwypukliła najważniejsze elementy rumuńskiej kultury strategicznej oraz polityki bezpieczeństwa. Już w okresie przedwojennego wzrostu napięcia dyplomacja rumuńska apelowała o jedność NATO i UE w obliczu rosyjskiego zagrożenia. Równocześnie zaczęto działania na rzecz zwiększenia obecności wojsk sojusznicznych na terenie Rumunii. Szczyt NATO w Madrycie (28-30.06.2022) został przyjęty w Bukareszcie jako moment przyjęcia przez zachodnich sojuszników rumuńskiego punktu widzenia na kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego. Od początku agresji prezydent oraz minister obrony, zapew-

niając obywateli Rumunii o ich bezpieczeństwie, wskazywali przede wszystkim na gwarancje ze strony NATO. Jednocześnie zaznaczyło się defensywne podejście do kwestii bezpieczeństwa oraz dystans wobec Ukrainy. W komunikatach kierowanych do własnego społeczeństwa rządzący podkreślali, że Rumunia w żadnym wypadku nie zaangażuje się w konflikt zbrojny. Bukareszt nie zdecydował się na zaopatrywanie Ukrainy w broń. Dość znamienym sygnałem o postrzeganiu własnej pozycji na arenie międzynarodowej oraz stosunku do Ukrainy był również fakt, że prezydent Klaus Iohannis udał się z wizytą do Kijowa dopiero wspólnie z przywódcami państw Europy Zachodniej, nie przyłączył się zaś do wcześniejszych inicjatyw liderów Europy Środkowej.

Konrad Pawłowski

Strategia obrony Republiki Serbii

Strategia obrony Serbii z 2019 r. odzwierciedla specyficzne – i nie zawsze korzystne dla Serbii – uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe, uwzględnia charakter wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa tego państwa oraz wpisuje się w serbską politykę wielowektorowości. Strategia ta egemplifikuje dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa militarnego i niemilitarnego państwa, ochrony jego żywotnych interesów oraz wzmocnienia pozycji Serbii na arenie międzynarodowej.

Kultura strategiczna

Kultura strategiczna Serbii – swoiste „narodowe myślenie strategiczne” nt. pozycji państwa na arenie międzynarodowej – stanowi funkcję szeregu specyficznych dla Serbii uwarunkowań historycznych, politycznych, gospodarczych i kulturowych.

Należą do nich m.in.: tożsamość kulturowo-cywilizacyjna; charakter narodowy serbskiego społeczeństwa; świadomość więzi i jedności narodowej, przekraczająca granice państw południowosłowiańskich; mity historyczne; sympatie i uprzedzenia wobec innych narodów (np. prorosyjskie sentymenty serbskiego społeczeństwa); dominujące dyskursy i narracje polityczne; historia i dziedzictwo polityki niezaangażowania titowskiej Jugosławii; negatywne doświadczenia historyczne, będące konsekwencją błędów strategicznych popełnionych przez serbskie elity polityczne w czasie rozpadu SFRJ; pamięć zbiorowa o bombardowaniach Jugosławii przez NATO; antyzachodnie uprzedzenia i powojenne traumy serbskiego społeczeństwa; sprzeciw wobec secesji Kosowa i wspieranej przez państwa Zachodu kosowskiej państwowości; świadomość wagi wsparcia rosyjskiego w sprawie Kosowa; poparcie społeczne dla członkostwa Serbii w UE; zależność energetyczna Serbii od rosyjskiego gazu; partnerstwa strategiczne Serbii z Rosją i Chinami; ograniczony potencjał militarny, gospodarczy i demograficzny państwa; świadomość niekorzystnego z punktu widzenia Serbów układu siły w wymiarze regionalnym (Bałkany),

europejskim i globalnym (wykluczającego np. siłowe przywrócenie jurysdykcji Serbii w Kosowie) oraz jego ewolucji (w serbskiej optyce politycznej wyraźnie dostrzega się przyśpieszającą rywalizację mocarstw, rewizjonizm rosyjski w Europie Wschodniej, wzrost globalnej potęgi Chin itd.)¹⁶.

Uwarunkowania te powodują, że perspektywa strategiczna Serbii (i Republiki Serbskiej w Bośni i Hercegowinie) różni się od optyki pozostałych państw Bałkanów Zachodnich, które dokonując wyboru strategicznego, zdecydowanie opowiedziały się za „pełną” orientacją euroatlantycką. Perspektywa ta nie jest również wolna od strategicznych dylematów i faktycznych sprzeczności¹⁷, które komplikują politykę zagraniczną Serbii i zmuszają decydentów w Belgradzie do kontynuacji polityki ostrożnego balansowania na arenie międzynarodowej.

Dzisiejszą politykę Serbii na arenie międzynarodowej charakteryzują zatem: polityczna i gospodarcza wielowektorowość, neutralność wojskowa, pragmatyzm polityczny

¹⁶ M. Vračar, G. Stanojević, *Strateška kultura Srbije i koncept totalne odbrane* (Стратешка култура Србије и концепт тоталне одбране), „Vojno delo” 2019, vol. 71, nr 8, s. 297-313.

¹⁷ Dotyczy to przede wszystkim szeroko definiowanej kwestii Kosowa. Jakkolwiek UE oficjalnie nie żąda od Serbii uznania Republiki Kosowa i domaga się „jedynie” normalizacji stosunków bilateralnych, jest poniekąd oczywiste, że przed uzyskaniem członkostwa Serbia zostanie poproszona o uznanie państwowości Kosowa w jakiejś formule prawnomiędzynarodowej. Mimo oficjalnego optymizmu władz w Belgradzie część serbskiego społeczeństwa pozostaje zatem przekonana, że realną ceną członkostwa jest w istocie konieczność zrzeczenia się suwerennych praw do części własnego terytorium państwowego („Kosowo za UE”).

oraz postępująca ekonomizacja polityki zagranicznej. Oznacza to między innymi, że Serbia: dąży do członkostwa w UE, rozwija relacje polityczne i gospodarcze ze Stanami Zjednoczonymi i z państwami UE, nie aspiruje do członkostwa w istniejących sojuszach polityczno-wojskowych, pozostaje związana partnerstwem strategicznym z Rosją i Chinami, rozwija współpracę gospodarczą z Turcją i państwami Zatoki Perskiej oraz uczestniczy w dialogu politycznym z władzami Kosowa, prowadzonym przy wsparciu UE.

Dokumenty strategiczne

Podstawy polityki obronnej Serbii zostały zawarte w przyjętej w 2019 r. *Strategii obrony Republiki Serbii (Strategija odbrane Republike Srbije)*¹⁸. Dokument ten odwołuje się do postanowień Konstytucji Republiki Serbii oraz *Strategii bezpieczeństwa narodowego Republiki Serbii (Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije)*¹⁹.

W strategii obrony z 2019 r. wyodrębniono siedem rozdziałów. W rozdziale I pt. *Środowisko bezpieczeństwa (Bezbednosno okruženje)* podkreśla się złożoność i postępującą niestabilność środowiska międzynarodowego. Z jednej stro-

¹⁸ Ministarstvo Odbrane Republike Srbije, *Strategija odbrane Republike Srbije*, https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/2021/Prilog3-StrategijaOdbraneRS-SRP.pdf [19.07.2022].

¹⁹ Obie strategie zostały przyjęte 27 grudnia 2019 r. przez Zgromadzenie Narodowe. Szereg rozważań zawartych w strategii obrony faktycznie powiela treści z formalnie nadrzędnej strategii bezpieczeństwa narodowego.

ny wskazuje się m.in. na rywalizację o surowce naturalne; zagrożenia transnarodowe, hybrydowe i asymetryczne; globalne zmiany klimatu; tendencje secesjonistyczne i naruszenia fundamentalnych norm prawa międzynarodowego. Z drugiej strony wskazuje się na intensyfikację współpracy międzynarodowej oraz procesy integracyjne, prowadzące do podniesienia poziomu bezpieczeństwa międzynarodowego.

Zwraca się także uwagę na pokonfliktową specyfikę regionu Europy Południowo-Wschodniej, tj. nadal nierozwiązany problem powrotu uchodźców i zwrotu ich mienia, potrzebę rozliczenia zbrodni wojennych, konieczność wyjaśnienia losu osób zaginionych, zjawisko separatyzmu oraz – niezdefiniowane w treści dokumentu – projekty geopolityczne zagrażające stabilności regionu. Stwierdza się także, że negatywy wpływ na bezpieczeństwo regionu wywierają zabiegi zmierzające do rewizji porozumienia z Dayton oraz – w szerszym kontekście regionalnym – działania prowadzące do pogorszenia pozycji narodu serbskiego.

W rozdziale II dotyczącym *Wyzwań, ryzyk i zagrożeń bezpieczeństwa istotnych z punktu widzenia obrony (Izazovi, rizici i pretnje bezbednosti od značaja za odbranu)* stwierdza się, że posiadają one charakter wewnętrzny i zewnętrzny oraz obejmują przede wszystkim: zbrojną agresję, deklarację niepodległości Kosowa, tendencje separatystyczne, ekstremizm motywowany etnicznie i religijnie, działalność terrorystyczną, klęski żywiołowe, awarie przemysłowe, cyberprzestępczość, wojnę informacyjną, działalność struk-

tur zorganizowanej przestępczości oraz masowe procesy migracyjne.

Jakkolwiek w strategii stwierdza się enigmatycznie, że „zbrojna agresja na Republikę Serbii w nadchodzącym okresie nie może zostać wykluczona”, to jednocześnie podkreśla się, że „do wyeliminowania tego zagrożenia znacząco przyczyni się polityka obrony Republiki Serbii oparta na neutralności wojskowej i aktywnym zaangażowaniu w budowę oraz zachowanie pokoju i stabilności na świecie”²⁰. Do kolejnych czynników odstraszających potencjalną agresję zaliczono: wzmocnienie potencjału Sił Zbrojnych Serbii (*Vojske Srbije*) i obrony cywilnej, uczestnictwo Serbii w procesie integracji europejskiej oraz rozwój współpracy z państwami regionu i mocarstwami światowymi.

W strategii stwierdza się, że deklaracja niepodległości Kosowa pozostaje sprzeczna z serbską konstytucją i treścią rezolucji 1244 RB ONZ oraz że stanowi zagrożenie dla interesów narodowych i bezpieczeństwa Serbii. Wskazuje się, że uznanie kosowskiej niepodległości przez część państw nie przyczynia się do stabilizacji regionu. Stwierdza się wreszcie, że sytuacja na terytorium Kosowa, transformacja Sił Bezpieczeństwa Kosowa (*Kosovo Security Force*, KSF) w kosowską armię, niełatwy dialog polityczny z władzami w Prisztinie oraz manifestowane w Kosowie aspiracje separatystyczne

²⁰ Ministarstvo odbrane Republike Srbije, *Strategija odbrane...*, s. 19.

stanowią największe wyzwanie w obszarze polityki i bezpieczeństwa Serbii.

W rozdziale III definiuje się *Interesy bezpieczeństwa* (*Odbrambeni interesi*), klasycznie zaliczając do nich: ochronę suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa; ochronę bezpieczeństwa Republiki Serbii i jej obywateli; zachowanie pokoju i bezpieczeństwa w regionie i na świecie; uczestnictwo Serbii w procesie integracji europejskiej; zachowanie neutralności wojskowej; oraz rozwój współpracy międzynarodowej w obszarze bezpieczeństwa i obronności. Stwierdza się, że powyższe cele i działania pozostają zgodne z interesem Serbii, a ich realizacja przyczynia się do podniesienia poziomu i jakości życia obywateli, rozwoju zdolności obronnych państwa oraz wzmocnienia jego pozycji na arenie międzynarodowej.

Nieklasyczne jest z kolei założenie o neutralności wojskowej Serbii (*vojna neutralnost*), która – jak wskazuje się w strategii – pozostaje zgodna z interesem narodowym, przyczynia się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa państwa oraz odzwierciedla jego położenie międzynarodowe.

Rozdział IV strategii dotyczy *Polityki obrony* (*Politika odbrane*), określanej mianem zespołu założeń, zasad i postaw, determinujących proces decyzyjny i działania podejmowane na rzecz ochrony i realizacji interesów bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

W strategii stwierdza się, że „ochrona suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej państwa” wymaga:

efektywnego zarządzania systemem obronnym; terminowego wykrywania i zapobiegania wyzwaniom, ryzykom i zagrożeniom bezpieczeństwa; skutecznego odstraszenia; skutecznych zdolności militarnych; rozwoju współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony; współpracy Serbii ze stacjonującymi w Kosowie i dowodzonymi przez NATO siłami międzynarodowymi (*Kosovo Force*, KFOR); oraz przeciwdziałania na drodze dyplomatycznej działaniom wspierającym „jednostronnie ogłoszoną niepodległość części terytorium Republiki Serbii”²¹.

Wskazuje się, że „ochrona bezpieczeństwa Republiki Serbii i jej obywateli” będzie realizowana m.in. poprzez: skuteczną kontrolę i ochronę granicy państwowej, rozwijanie zdolności w obszarze zarządzania kryzysowego, zapewnienie bezpieczeństwa obiektów infrastruktury krytycznej oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa cybernetycznego.

Argumentuje się, że „utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa w regionie i na świecie” będzie wiązało się z: zachowaniem Republiki Serbskiej w BiH w kształcie przewidzianym w porozumieniu z Dayton²²; poprawą położenia ludności serbskiej w regionie; udziałem Serbii w operacjach i misjach wielonarodowych, realizowanych pod auspicjami ONZ, UE i OBWE;

²¹ Tamże, s. 29.

²² W dokumencie przypomina się, że Serbia jest jednym z gwarantów porozumienia z Dayton i będzie nadal rozwijać specjalne stosunki z Republiką Serbską przy jednoczesnym poszanowaniu integralności terytorialnej i suwerenności Bośni i Hercegowiny.

kontrolą zbrojeń i proliferacji uzbrojenia; rozwojem stosunków bilateralnych z państwami regionu; oraz pokojowym rozwiązywaniem sporów międzynarodowych.

W tekście strategii akcentuje się znaczenie „uczestnictwa w procesie integracji europejskiej” dla podniesienia poziomu bezpieczeństwa narodowego Serbii. Oznacza to m.in. uczestnictwo kandydującej do członkostwa w UE Serbii w realizacji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) oraz rozwój współpracy naukowo-badawczej, istotnej z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa²³. Działania te – jak stwierdza się w strategii – potwierdzają proeuropejską orientację Serbii i jej zaangażowanie na rzecz pokoju i bezpieczeństwa na poziomie regionalnym i globalnym oraz przyczyniają się do zwiększenia zdolności bojowych Sił Zbrojnych Serbii.

W rozdziale tym wskazuje się, że „neutralność wojskowa” Serbii polega na nieprzystępowaniu do sojuszy wojskowo-politycznych, zintegrowaniu podmiotów systemu obrony państwa oraz stworzeniu warunków do obrony opartych na własnej sile i potencjale. Oznacza to m.in.: modernizację armii; rozwój obrony cywilnej; pielęgnowanie tradycji i postaw patriotycznych; rozwój serbskiego przemysłu obronnego; oraz ogólny rozwój gospodarczy państwa, pozwalający

²³ W dokumencie pojawia się stwierdzenie, że poprzez integrację z UE Serbia staje się częścią szerszej wspólnoty i przestrzeni bezpieczeństwa, opartej na wzajemnej pomocy i solidarności.

na zwiększanie nakładów finansowych na cele związane z bezpieczeństwem. Podkreśla się, że neutralność wojskowa pozostaje zgodna z interesem Serbii i nie stanowi przeszkody dla współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Zaznacza się wreszcie, że Serbia stoi na stanowisku ochrony swojej neutralności wojennej dostępnymi środkami prawnymi i innymi.

W rozważaniach dotyczących „współpracy i partnerstwa z państwami i organizacjami międzynarodowymi w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa i obrony” stwierdza się, że powyższa współpraca międzynarodowa leży w interesie Serbii, wzmacnia jej bezpieczeństwo oraz przyczynia się do wzrostu bezpieczeństwa regionalnego i globalnego. W kontekście współpracy Serbii z organizacjami międzynarodowymi wyraźnie wskazuje się na ONZ, UE, OBWE, OUBZ, NATO i Ruch Państw Niezaangażowanych. Stwierdza się również, że: w zakresie zgodnym ze swoimi interesami Serbia zobowiązuje się do rozszerzenia współpracy z OUBZ; rozwój współpracy z UE prowadzi do podniesienia poziomu bezpieczeństwa Serbii; współpraca Serbii z NATO realizowana w ramach Partnerstwa dla Pokoju stanowi optymalny poziom współpracy²⁴, prowadzi do poprawy stosunków dwustronnych Serbii z państwami regionu będącymi członkami

²⁴ W strategii wskazuje się, że rozwój dialogu politycznego i praktycznej współpracy leży we wspólnym interesie Serbii i NATO.

Sojuszu oraz zwiększa stabilność regionu. *Last but not least*, istotne znaczenie przypisane zostaje rozwojowi współpracy dwustronnej w dziedzinie obronności między Serbią i mocarstwami światowymi.

W rozdziale V dotyczącym *Strategicznej koncepcji obrony* (*Strategijski koncept odbrane*) wskazuje się, że opiera się ona na modelu obrony totalnej, obejmującej obronę wojskową i cywilną. Obrona ta opiera się przede wszystkim na własnej sile i potencjale, łączy element militarny i pozamilitarny oraz obejmuje planowanie, przygotowanie do obrony i jej realizację w warunkach zagrożenia.

Strategiczna koncepcja obrony stanowi podstawę do budowy i rozwoju przedstawionego w rozdziale VI *Systemu obrony* (*Sistem odbrane*) Serbii. Podstawową rolą takiego systemu jest ochrona interesów państwa realizowana poprzez działania o charakterze militarnym i pozamilitarnym w czasie pokoju, stanu wyjątkowego i wojny. System obrony składa się z komponentów kierowniczego i komponentu wykonawczego o ściśle określonych kompetencjach i odpowiedzialności.

Komponent kierowniczy systemu obrony tworzą najwyższe organy władzy ustawodawczej i wykonawczej państwa. Organy te – wymienia się wyraźnie Zgromadzenie Narodowe, prezydenta Serbii, rząd, ministerstwo obrony, Sztab Generalny Sił Zbrojnych Serbii oraz Radę Bezpieczeństwa Narodowego – zarządzają całym systemem obrony (poprzez realizację działań ustawodawczych, planistycznych, dowód-

czych, organizacyjno-szkoleniowych, koordynacyjnych, kontrolnych i finansowych) oraz zapewniają warunki do jego stabilnego funkcjonowania w czasie pokoju, stanu wyjątkowego i wojny.

Komponent wykonawczy systemu obrony realizuje działania prewencyjne, efektywnie wykorzystuje posiadany potencjał obronny oraz ogranicza i eliminuje skutki zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa i obywateli. Tę część systemu obrony tworzą Siły Zbrojne Serbii oraz inne siły obrony.

Stosownie do treści strategii armia serbska pełni klasyczne obowiązki w obszarze odstraszenia i obrony militarnej terytorium państwa, realizuje zadania z zakresu międzynarodowej współpracy militarnej, uczestniczy w wielonarodowych operacjach pokojowych i misjach stabilizacyjnych oraz realizuje inne zadania ochronne, wspierające władze cywilne w przeciwdziałaniu zagrożeniom wewnętrznym (np. w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych).

Inne siły obrony tworzą z kolei różne organy centralnej i terenowej administracji państwowej, spółki prawa handlowego, inne osoby prawne, przedsiębiorcy i obywatele. Podmioty te zobowiązane są m.in. do: przygotowania państwa do obrony; zapewnienia sprawnego funkcjonowania organów i instytucji państwa w warunkach pokoju, stanu wyjątkowego i wojny; zapewnienia warunków do życia i pracy obywateli oraz zaspokojenia potrzeb obronnych państwa w czasie stanu wyjątkowego i podczas wojny.

W części dotyczącej „zasad funkcjonowania systemu obrony” przewiduje się demokratyczną i cywilną kontrolę ze strony centralnych organów państwa. Podstawowymi zasadami funkcjonowania systemu obrony są: konstytucyjność i legalność, patriotyzm (podkreśla się znaczenie postaw patriotycznych dla obrony państwa), jedność, ciągłość, skuteczność, trwałość, prewencja, niezawodność, efektywność, adaptacyjność, kompleksowość, kooperatywność, interoperacyjność, jawność, profesjonalizm oraz kontrola i nadzór.

Rozdział VII strategii dotyczy *Realizacji strategii obrony* (*Sprovođenje strategije odbrane*). Rozważania te sprowadzają się do stwierdzenia, że strategia implementowana będzie w sposób planowy, skoordynowany, adaptacyjny i efektywny (co oznacza także współpracę z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi). Wskazuje się wreszcie, że realizacja strategii obrony uzyska odpowiednie finansowanie, zgodne z potrzebami i możliwościami państwa.

Realizacja

Implementowana od lat polityka neutralności wojskowej Serbii oznacza, że władze w Belgradzie konsekwentnie opowiadają się przeciw przynależności państwa do jakichkolwiek sojuszy polityczno-militarnych i bloków wojskowych, ale jednocześnie rozwijają równoczesną – choć niekoniecznie symetryczną – współpracę w obszarze międzynarodowych stosunków militarnych z państwami Zachodu i Rosją, a w ostatnim czasie także z Chinami. Decydenci w Belgra-

dzie konsekwentnie podkreślają także, że Serbia pozostanie wierna polityce neutralności wojskowej.

Jako państwo kandydujące do UE Serbia rozwija współpracę z państwami członkowskimi UE w ramach WPBiO. Obejmuje ona m.in. współpracę naukowo-badawczą oraz udział Serbii w cywilnych i wojskowych operacjach UE. Serbia uczestniczy także w grupie bojowej UE HELBROC, w której rolę państwa ramowego pełni Grecja.

Mimo tradycyjnej retoryki prorosyjskiej Serbia rozwija współpracę instytucjonalną z NATO. Serbia uczestniczy w programie Partnerstwo dla Pokoju oraz realizuje współpracę z Sojuszem w ramach mechanizmu Indywidualnego Planu Działań na rzecz Partnerstwa, który oznacza najwyższy poziom współpracy polityczno-militarnej między NATO i państwem niebędącym członkiem Sojuszu. Współpraca ta obejmuje *inter alia* edukację wojskową, modernizację serbskiej armii, niszczenie starej amunicji, współpracę naukową oraz podnoszenie poziomu interoperacyjności Sił Zbrojnych Serbii i państw Sojuszu, ułatwiającej wspólne działania w ramach operacji wielonarodowych (np. w ramach ONZ), w których Serbia od lat uczestniczy.

Ważnym elementem współpracy Serbii i NATO jest realizowana od lat praktyczna współpraca między KFOR i Serbią. Polega ona na regularnych konsultacjach między dowództwem KFOR i Sił Zbrojnych Serbii nt. sytuacji bezpieczeństwa w Kosowie oraz działań KFOR i struktur siłowych Serbii w strefie przygranicznej. Współpraca ta realizowana

jest również w formule zsynchronizowanych patroli na granicy między Kosowem i Serbią, w których uczestniczą żołnierze KFOR oraz żandarmeria Republiki Serbii²⁵.

Elementem współpracy między Serbią i państwami członkowskimi NATO są również dwustronne porozumienia o współpracy wojskowej oraz wspólne – bilateralne lub wielonarodowe – ćwiczenia wojskowe, w których uczestniczą siły zbrojne Serbii, państw NATO i państw partnerskich. Co ciekawe, w ostatnich latach ich liczba przekraczała liczbę ćwiczeń, jakie armia serbska prowadziła z siłami zbrojnymi Rosji²⁶. Współpraca ta wiąże się także z zakupem przez Serbię zachodniego uzbrojenia.

Współpraca Serbii i Rosji w obszarze bezpieczeństwa i obrony realizowana jest poprzez konsultacje polityczne, wymianę informacji oraz regularne manewry wojskowe (np. coroczne ćwiczenia taktyczne Słowiańskie Braterstwo, w których udział biorą siły zbrojne Rosji, Serbii i Białorusi). Serbia konsekwentnie pozyskuje także rosyjskie uzbrojenie. W Nišu działa również Rosyjsko-Serbskie Centrum Huma-

²⁵ Władze w Belgradzie opowiadają się za kontynuacją misji KFOR w Kosowie z powodów politycznych (KFOR pozostaje formalnie neutralny w kwestii statusu Kosowa) oraz obaw o bezpieczeństwo ludności serbskiej w Kosowie. Z punktu widzenia Serbii kontynuacja misji KFOR oznacza również nadzór społeczności międzynarodowej nad KSF.

²⁶ W 2019 r. wojsko serbskie uczestniczyło w 13 wspólnych ćwiczeniach z żołnierzami państw NATO i państw partnerskich oraz w czterech tego rodzaju ćwiczeniach z armią Rosji. W serbskim przekazie medialnym współpraca z NATO jest jednak marginalizowana z uwagi na niechęć opinii publicznej do Sojuszu.

nitarnie. Stanowi ono strukturę międzyrządową, powołaną do prowadzenia działań z zakresu zarządzania kryzysowego na terytorium Serbii oraz innych państw bałkańskich.

W ciągu ostatnich lat Serbia rozwija również współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa z Chinami. Jednym z jej elementów jest zakup nowoczesnej technologii monitoringu miejskiego, wdrażanego w ramach projektu „Bezpieczne miasto” w Belgradzie, Nowym Sadzie i Smederevie. Dostawcą tej technologii, która pozwala m.in. na rozpoznawanie twarzy, jest firma Huawei. Intensyfikację współpracy potwierdzają wspólne ćwiczenia jednostek specjalnych serbskiej i chińskiej policji oraz zakup przez Serbię chińskiej techniki wojskowej. Faktyczną manifestacją współpracy obu państw stało się dostarczenie Serbii w kwietniu 2022 r. chińskich systemów obrony przeciwrakietowej HQ-22.

Podsumowanie

Strategia obrony Serbii z 2019 r. wskazuje na potrzebę adaptacji państwa do złożonego i zmiennego środowiska bezpieczeństwa. W dokumencie tym dominuje szerokie rozumienie bezpieczeństwa, uwzględniające zarówno militarny, jak i niemilitarny charakter wyzwań i zagrożeń. Widoczna jest również szeroka perspektywa strategiczna, uwzględniająca w analizie bezpieczeństwa Serbii kontekst regionalny, europejski i globalny.

Ważnym elementem strategii jest założenie o neutralności wojskowej państwa. Nie stanowi ona jednak przeszkody

dla rozwoju współpracy międzynarodowej w obszarze obrony i bezpieczeństwa między Serbią a innymi podmiotami międzynarodowymi.

Strategia odwołuje się do wartości uniwersalnych, takich jak pokój, demokracja, stabilność, bezpieczeństwo i rozwój. Wskazuje się także na rolę i znaczenie – oraz potrzebę respektowania – prawa międzynarodowego. Rozważania te wyraźnie nawiązują do – wielokrotnie przywoływanej w strategii – kwestii Kosowa, które niezmiennie określa się mianem prowincji autonomicznej Serbii. Jednocześnie wskazuje się, że Serbia opowiada się za rozwiązywaniem sporów na drodze dyplomatycznej. Podkreśla się również, że polityka Serbii ukierunkowana jest na utrzymanie pokoju w regionie i podniesienie poziomu bezpieczeństwa Europy Południowo-Wschodniej.

Jakub Olchowski

Strategia bezpieczeństwa Ukrainy

Kultura strategiczna

W przypadku Ukrainy, po uzyskaniu niepodległości w 1991 r., zauważalne było instrumentalne traktowanie kultury jako elementu budowania tożsamości państwowej i narodowej – przy czym brak tradycji państwowości, niejednoznaczna tożsamość narodowa, słabość struktur państwa i wielowiekowa dominacja (także kulturowa) Rosji przez długi okres w praktyce uniemożliwiały kształtowanie się i konsolidację ukraińskiej kultury strategicznej.

Ukraina nawiązuje w symbolice oraz mitologii państwowej i narodowej do Rusi Kijowskiej, w kontekście etosu walki i obrony tożsamości – do tradycji zaporoskich kozaków, a więc do odległej historii, natomiast ukraińska tożsamość narodowa, podobnie jak w przypadku wielu innych narodów, okrzepła w XIX w. Jednak dopiero upadek imperium radzieckiego pod koniec XX w. po raz pierwszy w historii umożliwił Ukraińcom uzyskanie suwerenności i formowanie nowoczesnego państwa narodowego.

Okazało się to jednak wyjątkowo trudne. Przyczyniły się do tego problemy związane z transformacją ustrojową, złą sytuacją ekonomiczną, dziedzictwo wielopokoleniowej rusyfikacji i zakorzeniona sowiecka mentalność (*homo sovieticus*), brak elit, które myślałyby w kategoriach dobra państwa, a nie własnych partykularnych interesów (czego specyficznym przejawem było pojawienie się, mającej przełożony wpływ na życie gospodarcze i polityczne, oligarchii), brak państwowej „pamięci strukturalnej”, brak klasy średniej, brak społeczeństwa obywatelskiego, brak utrwalonych i sprawnych instytucji demokratycznych, brak ugruntowanej tradycji praworządności, wreszcie brak zaufania społecznego do władz i instytucji państwowych oraz typowy dla posowieckiej mentalności fatalizm.

Budowanie wspólnej tożsamości prowadzono odgórnie i z niewielkim rezultatem, ponieważ wyraźny był deficyt wspólnych fundamentów tożsamości – Ukraina była podzielona pod względem religijnym, językowym, mental-

nościowym, a ponadto w społeczeństwie funkcjonowały konkurencyjne pamięci historyczne. W efekcie część Ukraińców przywoływała tradycje Ukraińskiej Powstańczej Armii (UPA) i jej walki o niezawisłość Ukrainy w okresie drugiej wojny światowej, wznosząc pomniki Stepana Bandery²⁷, a inni gloryfikowali Armię Czerwoną i okres Wielkiej Wojny Ojczyźnianej, czcząc pomniki Włodzimierza Lenina, co niejednokrotnie prowadziło do otwartych konfliktów²⁸. Ten brak wspólnego etosu narodowego, wspólnie i powszechnie akceptowanych mitów i bohaterów narodowych, poczucie ciągłego znajdowania się „pomiędzy Wschodem a Zachodem”, niejednorodna i chwiejna tożsamość kulturowa, narodowa i państwowa nie tylko przyczyniały się do długotrwałego braku konsensusu co do kierunków polityki zagranicznej (stąd „polityka wielowektorowości”, zapoczątkowana w latach 90.), ale też w sposób zasadniczy wpływały na myślenie o bezpieczeństwie.

Istotna zmiana w tym zakresie dokonała się dopiero na początku XXI w. Najpierw wydarzenia „pomarańczowej rewolucji” w 2004 r., następnie Rewolucja Godności w 2014 r., anektowanie przez Rosję Krymu i wojna na Donbasie, wreszcie rosyjska inwazja na Ukrainę w 2022 r. doprowadziły do

²⁷ Przy czym odnosiło się to i odnosi w przeważającej mierze do walki przeciwko ZSRR, nie przeciwko Polakom – czego Polacy zwykle nie są świadomi, kojarząc UPA głównie z mordami dokonanymi na polskiej ludności.

²⁸ Tę dychotomiczną naturę Ukrainy po uzyskaniu niepodległości opisał m.in. Mykoła Riabczuk. Zob. M. Riabczuk, *Dwie Ukrainy*, Wrocław 2005.

wyraźnej konsolidacji Ukrainy i Ukraińców jako państwa i narodu, definiując ich tożsamość, ale też percepcję bezpieczeństwa i zagrożeń. Jednoznacznie agresywna polityka Rosji, połączona *de facto* z odmawianiem Ukrainie prawa do istnienia, skonsolidowała ukraińską tożsamość, niemal wyeliminowała (zwłaszcza po 24 lutego 2022 r.) nastroje i sentymenty prorosyjskie oraz zasadniczo przyczyniła się do wyraźnej i jednoznacznej reorientacji geopolitycznej i cywilizacyjnej Ukrainy – w kierunku Zachodu, czego wymownym przykładem było hasło używane podczas protestów na Majdanie w 2013-2014 r.: *Україна це Європа!* („Ukraina to Europa”).

Efektem było wyeliminowanie symboli epoki sowieckiej (m.in. pomników Lenina czy 9 Maja jako poświęconych rocznicy zakończenia drugiej wojny światowej), stopniowe ujednolicanie narracji historycznej, konsolidowanie etosu i mitologii narodowej w opozycji do Rosji. Poczucie stałego zagrożenia z jej strony skutkowało też poszukiwaniem bohaterów narodowych – wojowników i obrońców, stąd rosnąca popularność mitu nie tylko kozaczyzny, ale i UPA jako struktury walczącej o niepodległość Ukrainy i mającej w tym względzie dawać wzór obecnym pokoleniom. Paradoksalnie, Ukraińcy dokonali antyrosyjskiego wyboru cywilizacyjnego w wyniku działań Rosji, których celem było i jest zatrzymanie Ukrainy w orbicie rosyjskich wpływów.

Tego rodzaju działania Rosji będą kontynuowane – z punktu widzenia Rosji, a zwłaszcza neoimperialnych am-

bicji obecnych rosyjskich elit politycznych Ukraina jest nie tylko bardzo ważna, ale wprost organicznie związana z Rosją, w istocie stanowi jej integralną część. Przekonanie to jest obecne w Rosji od wieków, czego rezultatem było konsekwentne, przynajmniej od ugody perejaśławskiej, rugowanie i prześladowanie, a także negowanie, ukraińskiej tożsamości narodowej, a jeszcze bardziej państwowej. Dziś służy temu także rozbudowana machina rosyjskiej propagandy i dezinformacji, posługująca się w celu zdyskredytowania Ukrainy sprawdzonymi już tezami o jej „nacionalistycznym” i „nazi-stowskim” charakterze.

W tym kontekście warto zauważyć, że narracja Rosji na temat Ukrainy długo dominowała na świecie (i nadal w wielu wypadkach dominuje) – w efekcie Ukraina przez stulecia była traktowana *de facto* jako część Rosji („Małorosja”)²⁹. W przypadku relacji ukraińsko-rosyjskich sytuację komplikuje dodatkowo specyfika mitologii narodowej i państwowej Rosji i Ukrainy – często bowiem mity te odnoszą się do tych samych wydarzeń czy postaci historycznych. Przykładem może być postać Włodzimierza Wielkiego, który z punktu widzenia Ukrainy był protoplastą współczesnego państwa ukraińskiego, wywodzonego z tradycji Rusi Kijowskiej, na-

²⁹ Warto też podkreślić, że o ile o kulturze strategicznej Rosji, jako mocarstwa, jednego z liczących się aktorów międzynarodowych, napisano na świecie setki opracowań i książek, o tyle o kulturze strategicznej Ukrainy, jako niesuwerennego podmiotu, stanowiącego jedynie część imperium rosyjskiego/sowieckiego – nie.

tomiaś z rosyjskiej perspektywy książę to patron chrześcijańskiego „ludu ruskiego”, który zjednoczyła Rosja, a który ma obecnie obejmować i Rosjan, i Ukraińców, i Białorusinów – *russskij mir* nie jest koncepcją zrodzoną w ostatnich latach, ta konstrukcja już w XIX w. była istotnym instrumentem politycznym Rosji³⁰. Postać księcia Włodzimierza posłużyła też uzasadnieniu aneksji Krymu (to tam książę rzekomo przyjął chrzest), a w Moskwie wzniesiono pomnik księcia – jako swego rodzaju „przeciwwagę” dla pomnika znajdującego się w Kijowie. Pojęcie „Ruś” także jest interpretowane odmiennie. Ukraina uważa się za jedyną spadkobierczynię dziedzictwa Rusi Kijowskiej, a Kijów – za „matkę miast ruskich”. Rosja natomiast podkreśla istnienie pewnej ciągłości – tradycję Rusi Kijowskiej odziedziczyło Księstwo Moskiewskie, a następnie Rosja. Obie wersje wykluczają się wzajemnie. Obie są subiektywne i obie, jako elementy narracji budującej tożsamość kulturową, przyczyniają się do kształtowania kultury strategicznej.

Obecnie kultura strategiczna Ukrainy, a więc sposób myślenia o własnym bezpieczeństwie, ma jasno określony kształt: zagrożeniem dla bezpieczeństwa Ukrainy, a także dla jej suwerenności i egzystencji, jest Rosja, pod względem militarnym, politycznym i tożsamościowym. Ukraina zaś jest odrębnym bytem państwowym i kulturowym, o odmiennej od rosyjskiej tożsamości kulturowej i narodowej. Istnieje co

³⁰ W XIX w. służyła m.in. wypieraniu polskich wpływów i tradycji z ziem ukraińskich.

do tego szeroki konsensus, zarówno w społeczeństwie, jak i wśród decydentów, znajduje to też odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych.

Podsumowując, kultura strategiczna Ukrainy warunkowana jest i kształtowana przez szereg elementów:

- przez długi okres pozostawała słabo rozwinięta, co wynikało głównie z ograniczonej tradycji państwowości, niejednolitej i wciąż kształtującej się tożsamości narodowej i państwowej, wielowiekowych procesów obcej dominacji politycznej i kulturowej;
- ukraińska tożsamość narodowa, kulturowa i państwowa, zwłaszcza po 2014 r., w sposób wyraźny uległa ugruntowaniu, także wokół tworzącego się wspólnego zestawu mitów i symboli;
- tożsamość ta budowana jest w opozycji do Rosji, co determinuje też wybór zdecydowanie prozachodniej opcji geopolitycznej i cywilizacyjnej – należy założyć, że biorąc pod uwagę trwałość czynników kulturowych, Ukraina pozostanie w opozycji do Rosji i będzie to determinować jej kulturę strategiczną;
- wybór tej opcji jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia Rosji, co oznacza nasilanie się konfliktu ukraińsko-rosyjskiego, tak w wymiarze militarnym, jak i w wymiarach pozamilitarnych;
- Ukraina pozostaje państwem średniej wielkości i o średnim potencjale, zmagającym się z wieloma problemami wewnętrznymi (niektóre mogą być spotęgowane kon-

sekwencjami wojny), o ograniczonej możliwości oddziaływania na środowisko międzynarodowe – co oznacza konieczność współpracy z partnerami zewnętrznymi w celu zapewnienia sobie bezpieczeństwa;

- ukraińskie społeczeństwo i elity są świadome, że w przewidywalnej przyszłości pełna integracja Ukrainy z Zachodem i jego instytucjami jest mało prawdopodobna, co w rezultacie oznacza brak realnych gwarancji bezpieczeństwa – i konieczność budowania oraz wzmacniania własnego potencjału w obliczu zagrożenia ze strony Rosji, która zapewne nie ustanie w dążeniach do podporządkowania sobie Ukrainy.

Dokumenty strategiczne

Po powstaniu w 1991 r. niepodległej Ukrainy pojawiły się liczne dokumenty odnoszące się do obronności i bezpieczeństwa państwa, jednak z wielu powodów nie miały one większego znaczenia. Wpływała na to ogólna słabość państwa, sytuacja i potencjał Sił Zbrojnych Ukrainy, niedoinwestowanych i o niskim morale, obciążonych sowiecką mentalnością, zmagających się z problemami występującymi również w innych dziedzinach (np. korupcją) i w dużej mierze spenetrowanych przez rosyjskie służby. Formułowaniu spójnych strategii obronnych i bezpieczeństwa nie sprzyjały też chwiejna i niejednoznaczna tożsamość, brak kultury strategicznej i brak jasno określonego celu strategicznego w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa.

Sytuacja ta zmieniła się po wydarzeniach na Majdanie, po aneksji Krymu i rozpoczęciu działań zbrojnych na Donbasie. Obecnie obowiązujące dokumenty w zakresie bezpieczeństwa nie tylko mają umocowanie w szerszej strategii politycznej państwa, ale też jasno określają zagrożenia. Uwzględniają też, że Ukraina znajduje się *de facto* w stanie wojny od 2014 r. oraz odnoszą się do uwarunkowań międzynarodowych, np. relacji Ukrainy z sojusznikami (państwami i instytucjami międzynarodowymi). W odróżnieniu od poprzednich nie ograniczają problematyki bezpieczeństwa do kwestii militarnych, przyjmując perspektywę zakładającą wielowymiarowość bezpieczeństwa (taka perspektywa, *comprehensive security*, dawno została przyjęta na Zachodzie, jej zaadaptowanie w koncepcjach ukraińskich potwierdza, że Ukraina jednoznacznie zwraca się ku Zachodowi). Wśród tych dokumentów znajdują się: strategia bezpieczeństwa narodowego (przyjęta w 2020 r.), strategia bezpieczeństwa wojennego (2021), ustawa o bezpieczeństwie narodowym (2018) oraz ustawa o podstawach oporu narodowego (2021).

Dwa pierwsze dokumenty zostały opracowane przez ten sam kijowski Narodowy Instytut Badań Strategicznych, stąd ich pewna spójność i komplementarność. Najważniejszy z dokumentów, *Strategię bezpieczeństwa narodowego Ukrainy* (Стратегія національної безпеки України), przyjęto

14 września 2020 r.³¹ Ocenia się, że w porównaniu z poprzednią wersją (z 2015 r.) stanowi ona znaczący postęp – głównie w zakresie myślenia o bezpieczeństwie. Uwzględnia bowiem jego wielowymiarowy charakter, stąd szeroki katalog zagrożeń i wyzwań (także wewnętrznych, jak korupcja czy deficyt praworządności)³². Za cele strategiczne uznaje się integrację ze strukturami zachodnimi – UE i NATO (odpowiada to zmianom w konstytucji przyjętym w 2019 r.), oraz zdolność adaptacji do zmieniającego się środowiska i reformy wewnętrzne. Służyć ma to budowie potencjału powstrzymywania i odstraszenia jednoznacznie zdefiniowanego agresora, tj. Rosji. Z tego powodu zakłada się pogłębianie współpracy międzynarodowej, dalszą restrukturyzację i modernizację armii, w tym rozbudowę floty i lotnictwa, a także rozwój przemysłu obronnego oraz jego restrukturyzację (również w zakresie ograniczenia dominacji wielkich i mało elastycznych państwowych koncernów, zwłaszcza Ukroboronpromu)³³. W strategii wskazuje się też hierarchię partnerów międzynarodowych: priorytetowy charakter mają Stany

³¹ *Strategija nacionalnoji bezpeky Ukrainy (Стратегія національної безпеки України)*, <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> [20.06.2022].

³² To trzecia ukraińska strategia bezpieczeństwa narodowego. Pierwszą przyjęto w 2007 r., za prezydentury W. Juszczenki (a więc dopiero po 16 latach istnienia suwerennej Ukrainy), drugą w 2015 r., kiedy prezydentem był P. Poroszenko.

³³ Przy czym ukraiński sektor zbrojeniowy (co jest dziedzictwem ZSRR) ma znaczny potencjał, który czyni Ukrainę jednym z największych producentów i eksporterów broni – biorąc pod uwagę lata 1991-2019, Ukraina zajmowała 12. miejsce na świecie pod względem eksportu broni.

Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy, Kanada i Francja; a strategiczny – Azerbejdżan, Litwa, Polska, Gruzja i Turcja (w dokumencie z 2015 r. Polski nie wymieniano w ogóle).

Kolejnym dokumentem jest *Strategia bezpieczeństwa wojennego Ukrainy* (*Стратегія воєнної безпеки України* – w latach 1993, 2004 i 2015 przyjmowana jako „doktryna wojenna”), zaakceptowana 25 marca 2021 r.³⁴ Podobnie jak SBN, dokument ten nie tylko odnosi się do wymiaru militarnego, ale też stanowi deklarację geopolityczną. Kładzie się w nim nacisk na współpracę z NATO i UE, a także na koncepcje odporności (*resilience*), powstrzymywania i koordynacji funkcjonowania całego systemu obronnego państwa. Tym samym zakłada się wykorzystanie całego potencjału państwa (nie tylko militarnego) do odparcia agresji. W wymiarze stricte wojskowym podkreśla się konieczność dalszej modernizacji sił zbrojnych, reformy systemu dowodzenia oraz budowania silnej obrony terytorialnej (obrona militarna państwa ma się opierać na trzech komponentach: siłach zbrojnych, obronie terytorialnej, siłach rezerwy). Strategia nie odnosi się jednak do wyzwań i zagrożeń, które należało przewidzieć i uwzględnić, np. do sytuacji na Białorusi i potencjalnego zagrożenia z tego kierunku czy do kwestii bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej.

³⁴ *Strategia wojennej bezpeky Ukrainy* (*Стратегія воєнної безпеки України*), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text> [21.06.2022].

Najważniejsze wątki znajdujące się w obu tych dokumentach pojawiają się także w ustawie o bezpieczeństwie narodowym (*Закон України „Про національну безпеку України”*)³⁵ z 21 czerwca 2018 r. oraz ustawie o podstawach oporu narodowego (*Закон „Про основи національного спротиву”*)³⁶ z 16 lipca 2021 r. (weszła w życie 1 stycznia 2022 r.). Do najważniejszych elementów należy zaliczyć: utrzymanie kursu prozachodniego w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa; utrzymanie cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi; podniesienie wydatków na obronność do 5% PKB; zmobilizowanie możliwie szerokich mas obywateli do oporu, który uczyni potencjalną agresję zbyt kosztowną; dopuszczenie udziału w obronie sił ochotniczych (echo doświadczeń z Donbasu z lat 2014-2016), a także działań partyzanckich, prowadzonych również przez jednostki obrony terytorialnej.

Warto również zwrócić uwagę na istotny element praktyki politycznej. Ważną rolę w kreowaniu i implementacji polityki bezpieczeństwa Ukrainy odgrywa Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony, ściśle powiązana z Biurem Prezydenta, choć dość powszechnie uważana, zwłaszcza przed rosyjską inwazją z 24 lutego 2022 r., za bardziej zdecydowaną w swoich działaniach wobec Rosji niż sam prezydent Wołodymyr Zełenski, który był niejednokrotnie oskarżany o nad-

³⁵ *Закон України „Про національну безпеку України”* (Закон України „Про національну безпеку України”), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [22.06.2022].

³⁶ *Закон „Про основи національного спротиву”* (Закон „Про основи національного спротиву”), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> [24.06.2022].

mierną uległość w relacjach z Rosją. To Rada była w głównej mierze odpowiedzialna za antyrosyjskie posunięcia władz Ukrainy, jakie miały miejsce w 2021 r., to także Rada przygotowała jesienią 2021 r. niejawną dokument – plan obrony Ukrainy. Można postawić tezę, że niezależnie od założeń strategicznych, zawartych w wyżej wymienionych dokumentach, właśnie w 2021 r. przyjęto, że w najbliższym czasie dojdzie do rosyjskiej inwazji i zaczęto konkretyzować i operacjonalizować plany obrony.

Podsumowując, na podstawie dokumentów strategicznych, przyjętych na Ukrainie przed 24 lutego 2022 r., można przyjąć, że strategię zapewniania bezpieczeństwa Ukrainie oparto na kilku kluczowych założeniach:

- Ukraina jest w stanie wojny z Rosją i to Rosja jest zasadniczym zagrożeniem militarnym, dalsza agresja z jej strony jest możliwa, ale bardzo niebezpieczne są również działania destabilizujące (hybrydowe);
- odparcie pełnoskalowej inwazji Rosji będzie bardzo trudne (jeśli nie niemożliwe), stąd konieczność zmobilizowania do obrony całego systemu państwa i możliwie całego społeczeństwa (*resilience* i obrona totalna);
- współpraca międzynarodowa jest bardzo ważna, wektor zachodni pozostaje priorytetem, niemniej konflikt z Rosją nie zostanie rozwiązany w oparciu o międzynarodowe inicjatywy – w strategii bezpieczeństwa narodowego nie pojawia się w ogóle format normandzki i porozumienia mińskie, co świadczy nie tylko o ich nieskuteczności, ale

także o tym, że Ukraina spodziewała się otwartej agresji i wojny z Rosją;

- biorąc pod uwagę sytuację międzynarodową i brak realnych perspektyw na członkostwo w strukturach zachodnich oraz wynikające stąd gwarancje bezpieczeństwa, przyjęło, że Ukraina będzie musiała się bronić głównie własnymi siłami.

W czerwcu 2022 r. na szczycie NATO w Madrycie przyjęto nową *Koncepcję strategiczną NATO*. Nie dotyczy to bezpośrednio Ukrainy, która nie jest członkiem NATO, niemniej to agresja Rosji na Ukrainę wpłynęła w znaczący sposób na kształt nowej strategii tej organizacji. Fakt, że NATO nie widzi już w Rosji partnera, a największe zagrożenie, i istotnie zwiększa swój potencjał odstraszania, jest konsekwencją działań Rosji wobec Ukrainy. Przed szczytem komentarze na Ukrainie były ostrożne, a oczekiwania ograniczone – biorąc pod uwagę długie i skomplikowane (dodatkowo przez rosyjską agresję) relacje NATO i Ukrainy, nie oczekiwano przełomowych decyzji odnośnie do ewentualnego członkostwa w Sojuszu³⁷. Mimo zapewnień, że Ukraina jest partnerem NATO, że drzwi do Sojuszu pozostają otwarte, że państwa członkowskie będą dostarczać broń, ponieważ Ukraina jest bardzo istotna dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego, w reakcjach Kijowa na postanowienia szczytu nadmiernego

³⁷ Zob. szerzej J. Olchowski, *Relacje Ukrainy z NATO – trudne partnerstwo*, „Prace IEŚ” 2021, nr 6.

entuzjazmu nie było. Odebrano je prawdopodobnie jako potwierdzenie założeń, że Ukraina musi liczyć przede wszystkim na siebie, ewentualnie na budowaną konsekwentnie sieć sojuszy bilateralnych (i trilateralnych) – taka strategia jest wynikiem przekonania, że Ukraina nie zostanie jednak przyjęta do NATO.

Realizacja

Rozpoczęta w lutym 2022 r. otwarta agresja zbrojna Rosji na Ukrainę jest zarówno czynnikiem wpływającym w istotny sposób na kształt i konsolidację kultury strategicznej Ukrainy, jak i testem weryfikującym ukraińskie koncepcje bezpieczeństwa. Z jednej strony, wojna z Rosją wpłynęła na kulturę strategiczną Ukrainy, wzmacniając jej antyrosyjski charakter i jednocześnie utwierdzając Ukraińców w poczuciu przynależności do Europy, a nie do *ruskiego miru*. Wzmocnieniu i konsolidacji uległa też ukraińska tożsamość narodowa, co znalazło swoje odzwierciedlenie w wysokim morale i woli oporu zarówno w siłach zbrojnych, jak i w społeczeństwie (już w grudniu 2021 r. ponad 50% Ukraińców deklarowało gotowość do wzięcia czynnego udziału w obronie kraju). Z drugiej strony, zdeterminowany i skuteczny opór Ukrainy, przez wielu uważanej za państwo słabe bądź nawet upadające, dowiódł, że przyjęte założenia, odnoszące się do strategii bezpieczeństwa i obronności, okazały się słuszne, oraz że faktycznie je realizowano w ostatnich latach.

Fundamentem tych założeń jest przekonanie, że konieczna jest ścisła współpraca z partnerami i sojusznikami, nie mniej główny ciężar walki z agresorem (który jest jasno definiowany – jest nim Federacja Rosyjska) spadnie na Ukrainę, przy czym zapewnienie bezpieczeństwa państwa wymagać będzie nie tylko sprawności i efektywności sił zbrojnych, ale też sprawności całego aparatu państwa oraz mobilizacji społeczeństwa. Tak określony plan obrony powszechnej okazał się w dużej mierze skuteczny, wbrew wielu sceptycznym głosom, wątpiącym w zdolność Ukrainy do stawienia oporu przeważającemu potencjałowi Rosji.

Należy podkreślić, że na Ukrainie panował w ostatnich latach konsensus polityczny i społeczny co do tego, że rosyjska agresja przeciw Ukrainie trwa nieustannie od 2014 r. i trzeba się spodziewać otwartego ataku – co w istocie nastąpiło. Ukraina przygotowywała się zatem do takiego scenariusza od dawna, co znalazło swój wyraz w koncepcjach bezpieczeństwa.

Słuszne okazało się założenie, że niezbędna jest ścisła współpraca z NATO. Bez korzystania z doświadczeń organizacyjnych i szkoleniowych Sojuszu, bez jego wsparcia informacyjno-wywiadowczego i wreszcie bez dostaw broni i sprzętu Ukraina nie byłaby w stanie skutecznie przeciwstawiać się rosyjskiej agresji. Przydatna okazała się sieć sojuszy i porozumień dwu- i wielostronnych (m.in. z USA, Wielką Brytanią, Litwą, Polską czy Turcją). Jednocześnie potwierdziło się założenie, że żadnego znaczenia nie odegrają

formaty międzynarodowe z udziałem Rosji (tzw. format normandzki, porozumienia mińskie), podobnie jak organizacje międzynarodowe – ONZ i OBWE.

Zdając sobie sprawę z dużego prawdopodobieństwa rosyjskiej agresji i własnych ograniczeń, przede wszystkim finansowych, a także wyciągając wnioski z przebiegu walk na Donbasie w latach 2014-2015, postawiono na optymalne wykorzystanie zasobów ludzkich i materiałowych oraz wysokiego morale i woli walki. Siły zbrojne Ukrainy zostały głęboko zreformowane, a w procesie szkolenia położono nacisk na wdrożenie zachodnich standardów i procedur (stąd intensywne szkolenia i ćwiczenia z armiami NATO, w tym polską, obejmujące m.in. obronę w obszarze zurbanizowanym). Reformy objęły przede wszystkim siły lądowe, przyjęto także plan modernizacji marynarki wojennej i lotnictwa, jego realizacja wymaga jednak ogromnych nakładów finansowych oraz czasu. Zmian dokonano w szerokim zakresie – od wymiany sortów mundurowych po restrukturyzację armii i oparcie jej organizacji na silnych samodzielnych brygadach, posiadających znaczną autonomię działania, co przełożyło się na ich efektywność. Bataliony ochotnicze (m.in. „Azow”) włączono do regularnych sił zbrojnych, zdecentralizowano system dowodzenia, utworzono zawodowy korpus podoficerski i odmłodzono korpus oficerski³⁸. W oparciu o wete-

³⁸ Warto podkreślić, że obecny (2022) minister obrony narodowej Ukrainy ma 56 lat, głównodowodzący Siłami Zbrojnymi Ukrainy 49 lat, jego zastępca 43 lata, szef

ranów-rezerwistów (od 2014 r. w strefie walk na Donbasie służyło w sumie ok. 800 tys. wojskowych) rozpoczęto proces tworzenia sił obrony terytorialnej.

Zasadniczą barierą dla ambitnych planów reform i modernizacji pozostawały problemy finansowe. Mimo że w 2021 r. Ukraina na obronność przeznaczyła (wg danych SIPRI) 3,2% PKB, a więc było to znaczne obciążenie dla budżetu państwa, realne wydatki wyniosły niespełna 6 mld dolarów³⁹. Tymczasem w realiach wojennych, według deklaracji władz Ukrainy, miesięczne koszty prowadzenia działań militarnych to ponad 4 mld dolarów (co stanowi połowę miesięcznych wydatków budżetowych Ukrainy). Dodatkowym problemem finansowym będzie kwestia powojennej odbudowy zniszczeń.

Co jednak istotne, wojna przyniosła na Ukrainie ogromny wzrost zaufania społecznego do wojska – do tego stopnia, że bardzo prawdopodobna jest głęboka rekonstrukcja elit politycznych po wojnie, gdzie kluczową rolę mogą odegrać weterani i wojskowi. Zwłaszcza że, co wprost podkreślił prezydent Zełenski, kwestia bezpieczeństwa pozostanie zasadniczym problemem Ukrainy przez co najmniej dziesięć najbliższych lat.

sztabu generalnego 49 lat, a szef wywiadu wojskowego 36 lat. Dla porównania, średnia wieku ich rosyjskich odpowiedników to 65 lat.

³⁹ To połowa budżetu obronnego Polski, która ma ponad dwukrotnie mniejszą armię niż Ukraina.

Podsumowanie

Po 1991 r. kultura strategiczna niepodległej Ukrainy musiała się ukształtować niemal od podstaw. Złożyło się na to wiele czynników: brak ciągłości instytucjonalnej i ugruntowanej tradycji państwowości, wieloletnia rusyfikacja i sowietyzacja oraz niejednorodna i nieskonsolidowana tożsamość narodowa i państwowa.

Czynniki te rzutowały także na myślenie ukraińskich elit i społeczeństwa o bezpieczeństwie państwa – brakowało jasnej koncepcji strategicznej i punktu odniesienia dla artykułowania racji stanu oraz zagrożeń dla niej, co w szerszym wymiarze wynikało też z polityki „wielowektorowości” w polityce zagranicznej. Przeszkodą dla formułowania i realizacji efektywnej polityki bezpieczeństwa były także liczne problemy ekonomiczne, polityczne i społeczne, z którymi borykało się (i nadal w wielu dziedzinach boryka się) młode państwo.

Związany z konsolidowaniem się tożsamości narodowej i państwowej proces kształtowania się kultury strategicznej Ukrainy oraz założeń polityki bezpieczeństwa stopniowo jednak postępował. Zasadniczym katalizatorem tego procesu stała się, co należy podkreślić, neoimperialna polityka Federacji Rosyjskiej. To w wyniku działań Rosji Ukraińcy dokonali wyboru cywilizacyjnego i geopolitycznego, decydując się na zerwanie z dziedzictwem ZSRR i orientując się na Zachód – także w dziedzinie bezpieczeństwa. Proces ten gwałtownie przyspieszył po aneksji Krymu i wojnie na Donbasie. Kiedy Rosja dokonała w 2022 r. inwazji na Ukrainę,

okazało się, że państwo ukraińskie było do niej przygotowane tak mentalnie, jak i koncepcyjnie. Należy zaznaczyć, że to rosyjska agresja jest kluczowym czynnikiem kształtującym kulturę strategiczną Ukrainy i wpływającym na proces dojrzewania ukraińskiej strategii bezpieczeństwa.

Instytut Europy Środkowej przedstawia pierwszą pracę z serii dotyczącej strategii bezpieczeństwa i obrony państw szeroko rozumianej Europy Środkowej.

W niniejszym opracowaniu analitycy IEŚ przedstawiają strategię bezpieczeństwa i obrony czterech państw: Bułgarii, Rumunii, Serbii i Ukrainy. Dwa z tych państw (Bułgaria i Rumunia) są członkami Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, co w istotny sposób definiuje charakter ich kultury strategicznej, treść dokumentów strategicznych oraz sposób ich realizacji. Ukraina jest państwem, które od 2014 r. jest w stanie wojny z Rosją, a od 2022 r. obiektem pełnoskalowej agresji Rosji, co jest kluczowym czynnikiem kształtującym kulturę strategiczną Ukrainy i wpływającym na proces dojrzewania ukraińskiej strategii bezpieczeństwa. Serbia natomiast jest państwem, które nie należy do żadnego bloku polityczno-wojskowego i od lat realizuje politykę neutralności militarnej.

ISBN 978-83-66413-83-2



www.ies.lublin.pl