

Redakcja naukowa
DANIEL PRZASTEK

PROBLEMY BEZPIECZEŃSTWA W WYBRANYCH PAŃSTWACH

instytucje ■ badania ■ studia

PROBLEMY BEZPIECZEŃSTWA
W WYBRANYCH PAŃSTWACH
– INSTYTUCJE, BADANIA, STUDIA

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH
WYDZIAŁ NAUK POLITYCZNYCH I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIWERSYTET WARSZAWSKI

PROBLEMY BEZPIECZEŃSTWA W WYBRANYCH PAŃSTWACH – INSTYTUCJE, BADANIA, STUDIA

Redakcja naukowa
DANIEL PRZASTEK



WARSZAWA 2017

Publikacja dofinansowana przez Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu
Warszawskiego

Recenzja naukowa: prof. dr hab. Stanisław Sulowski

Opracowanie redakcyjne i korekta: Hanna Januszevska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2017

ISBN 978-83-8017-110-7



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp.....	7
<i>Katarzyna Trofimowicz-Kalinowska</i> Polityka bezpieczeństwa narodowego Hiszpanii	9
<i>Michał Snopek</i> Polityka bezpieczeństwa w Japonii	34
<i>Aleksandra Kulaga</i> System bezpieczeństwa wewnętrznego Kanady	66
<i>Adam Dytkowski</i> System bezpieczeństwa Estonii	84
<i>Anna Zygo</i> System bezpieczeństwa Afganistanu	106
<i>Marzena Czernicka</i> System bezpieczeństwa narodowego Bułgarii	132
<i>Jakub Dej</i> Analiza sytuacji kryzysowych na stadionach w XX i XXI wieku – wnioski i rekomendacje	151
Noty o Autorach	171

Debiut to jedna z najważniejszych chwil dla każdego naukowca i artysty. Pierwsze wystąpienie publiczne, początek działalności twórczej czy też ogłoszenie dzieła stanowi faktyczne rozpoczęcie aktywności zawodowej. Ten moment to przetarcie szlaku, wytyczenie drogi, określenie zainteresowań badawczych i zaznaczenie swojego miejsca wśród środowiskowej wspólnoty. Pierwszy artykuł na zawsze pozostaje w pamięci piszącego. Gdy sięgamy do niego po latach, nostalgicznie patrząc na owe naukowe początki, zazwyczaj czujemy niedosyt, jak u sportowca, że można było „lepiej, dalej i szybciej”. Mimo owych niedociągnięć mamy poczucie wagi pierwszego dokonania, które dla piszących pozostanie na zawsze w pamięci.

Na naszym Wydziale (obecnie Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych), a szczególnie w Instytucie Nauk Politycznych szczególną troską otaczamy właśnie debiutantów. Do owej grupy publikacji należą zeszyty przygotowane przez dr hab. Tomasza Słomkę, który przygotował cykle poświęcone zagadnieniom politologicznym. Adeptci wywodzili się głównie z braci studenckiej, ale część z nich zasilila dziś rzeszę doktorantów naszej jednostki naukowej. Idąc tym tropem została przygotowana publikacja, którą oddajemy dziś czytelnikowi do lektury. Wspieranie aktywności młodych, nadziei polskiej nauki, to niezwykle ważny element aktywności naszego Wydziału, a nawet szerzej Uniwersytetu Warszawskiego. Dlatego też owe prace zbiorowe zawierające teksty studentów i doktorantów nie powinny stanowić sporadycznych przypadków, ale winny być na stałe wpisane do naszego kalendarza wydawniczego.

Przygotowana praca zbiorowa *Problemy bezpieczeństwa wybranych państw – instytucje, badania, studia* jest próbą syntezy, ukazania niezwykle ważnego aspektu współczesnego świata. Autorzy, to studenci i doktoranci bezpieczeństwa wewnętrznego. Przygotowali oni artykuły naukowe, w których poddają

analizie politykę i systemy bezpieczeństwa wybranych państw zlokalizowanych na trzech kontynentach. Ukazanie różnic i podobieństw, specyfiki oraz znaczenia problematyki w poszczególnych krajach jest ciekawym ujęciem, które można zestawić z naszym, polskim podejściem do zagadnienia bezpieczeństwa. Należy podkreślić aktualność owej problematyki. Nie tylko zagrożenia terrorystyczne, ale również degradacja środowiska naturalnego, podejście do zagadnień ochrony dóbr kultury czy też bezpieczeństwa socjalnego stanowi ważny katalog wyzwań współczesności. Artykuły ukazują odmienne modele organizacyjne i strukturalne właściwe dla wskazanych poszczególnych państw. Autorzy analizują politykę bezpieczeństwa Hiszpanii, Japonii, Kanady, Estonii, Afganistanu i Bułgarii ukazując ewolucję podejścia do owego zagadnienia, podstawy prawne realizowanej polityki, instytucje działające w owej przestrzeni, a jako dopełnienie instytucje naukowe aktywne w zakresie badań nad bezpieczeństwem narodowym i wewnętrznym. Jako swoisty aneks owej pracy zbiorowej stanowi tekst ostatni poświęcony sytuacjom kryzysowym na stadionach w XX i XXI wieku. W perspektywie światowej można zaobserwować jak założenia teoretyczne wykorzystywane są w praktyce. To dobre uzupełnienie prezentowanej problematyki.

Bezpieczeństwo wewnętrzne na dobre zdomowiło się wśród naukowej wspólnoty. Odpowiada ono na zapotrzebowania współczesności, ukazuje jak problematyka codzienności implikuje aktywność naukową. Niech niniejsza publikacja stanie się próbą refleksji młodych nad jednym z najważniejszych bolączek rządzących – gwarancji bezpieczeństwa dla mieszkańców poszczególnych państw i całego globu.

Daniel Przastek

Polityka bezpieczeństwa narodowego Hiszpanii

Polityka bezpieczeństwa narodowego Hiszpanii uwarunkowana jest przez trzy główne czynniki: przynależność do organizacji międzynarodowych, położenie geopolityczne oraz tradycyjne, historyczne sympatie i antypatie. Członkostwo w NATO i UE niesie za sobą określone kierunki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i w tym kontekście Hiszpania nie odbiega od pozostałych państw należących do Sojuszu i UE. Na kształt jej strategii bezpieczeństwa przemożny wpływ mają dokumenty strategiczne przyjmowane przez wspomniane organizacje. Położenie geograficzne i związane z nim uwarunkowania historyczne, a także kolonialna przeszłość wciąż wyznaczają pewne priorytety w polityce państwa.

Podejście do zagadnienia bezpieczeństwa ewoluowało w Hiszpanii na przestrzeni lat. Zauważalne jest przejście od klasycznego, typowo militarnego ujęcia do nowoczesnego, szerokiego paradygmatu bezpieczeństwa, uwzględniającego zagadnienia społeczne, ekonomiczne czy ekologiczne. Możemy to zaobserwować w strategiach bezpieczeństwa – dokumentach nowego typu, znacznie odbiegających od wcześniej formułowanych założeń strategicznych, przyjmujących jedynie wojskową perspektywę. Ewolucja ta zachodzi wolniej w strukturze systemu edukacji oraz systemu instytucjonalnego państwa, które wciąż odzwierciedlają przede wszystkim klasyczne ujęcie bezpieczeństwa państwa jako połączenia obronności i stosunków międzynarodowych.

Niniejsze opracowanie skupia się na czterech aspektach polityki bezpieczeństwa narodowego Hiszpanii. W pierwszym podrozdziale została zaprezentowana pokrótce ewolucja polityki bezpieczeństwa Hiszpanii. Należało do głównych kierunków polityki w czasach gen. Franco oraz po transformacji ustrojowej do współczesności. Zarysowują się tu dwa główne nurty polityki bezpieczeństwa w zależności od rządzącej partii (większy nacisk na stosunki z Amerykami lub z Europą), a także antywojenne nastroje społeczeństwa

hiszpańskiego. W drugim podrozdziale przeanalizowane zostały konstytucja i dokumenty strategiczne w celu wyłuskania z nich przyjętego w Hiszpanii pojęcia bezpieczeństwa narodowego. Na ich podstawie widać wyraźnie wspomnianą wyżej ewolucję paradygmatu bezpieczeństwa. Trzeci podrozdział to przegląd hiszpańskich instytucji państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, a są to król, rząd i administracja publiczna na poziomie centralnym, wspólnot autonomicznych i lokalnym, siły zbrojne, siły i korpusy bezpieczeństwa oraz służby specjalne. W ostatnim, czwartym podrozdziale przedstawione zostały instytucje i ośrodki naukowe zajmujące się tematyką bezpieczeństwa narodowego. Dokonano również przeglądu programów uczelni hiszpańskich, w celu wskazania tych, które kształcą w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa.

Ewolucja polityki bezpieczeństwa Hiszpanii

Okres dyktatorskich rządów generała Franco charakteryzował się izolacją Hiszpanii na arenie międzynarodowej. Nie dopuszczono jej do powstającej Organizacji Narodów Zjednoczonych. Większość państw zerwało z Hiszpanią stosunki dyplomatyczne, Francja zamknęła granicę. Jedynie Portugalia oraz kraje latynoamerykańskie (poza lewicowym Meksykiem) współpracowały z reżimem gen. Franco. Nasilenie się zimnej wojny spowodowało wzrost geopolitycznego znaczenia Półwyspu Iberyjskiego i w konsekwencji doprowadziło do podpisania w 1953 r. tzw. „Paktów Madryckich” z USA (porozumienie o obronie, sojuszu wojskowym i pomocy ekonomicznej, odnawiane i rozszerzane w latach 1963 i 1968), w ramach których Hiszpania uzyskiwała amerykańską pomoc wojskową i ekonomiczną, a USA korzystały z baz na terenie Hiszpanii. Również w 1953 r. reżim Franco podpisał konkordat ze Stolicą Apostolską. W 1955 r. Hiszpania została przyjęta do ONZ¹.

Za życia gen. Franco nie udało się Hiszpanii zostać członkiem EWG ani NATO. Ta izolacja od demokratycznego Zachodu powodowała nakierowanie polityki na kraje Trzeciego Świata, przede wszystkim Ameryki Łacińskiej. Hiszpania popierała kraje arabskie i nie uznała państwa Izrael. Przyznała niezależność swym posiadłościom w Afryce Równikowej, jednocześnie pro-

¹ Szerzej o polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Hiszpanii zob.: T. Miłkowski, P. Machcewicz, *Historia Hiszpanii*, Wrocław 2009, s. 354–356 i n.; P. Domejko-Kozera, *Polityka bezpieczeństwa Hiszpanii w latach 1992–2004*, Warszawa 2006.

wadząc aktywną politykę na obszarze Sahary Zachodniej, a także w Maroku – w celu obrony enklaw, Ceuty i Melilli. Ważną kwestią był również problem Gibraltaru. Do normalizacji w relacjach z blokiem komunistycznym doszło na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych².

Po śmierci gen. Franco w 1975 r. Hiszpania weszła w okres głębokich przemian politycznych i społecznych, wiązało się to również ze zmianą jej pozycji na arenie międzynarodowej. W 1976 r. podpisano „Traktat o Przyjaźni i Współpracy” z USA, zacieśniając tym samym sojusz. W czerwcu 1982 r. Hiszpania została członkiem NATO. Wywołało to jednak kontrowersje w kraju i w wyniku przeprowadzonego referendum rząd socjalistów zdecydował o nieuczestniczeniu Hiszpanii w strukturze wojskowej Sojuszu, nie godząc się na przechowywanie broni nuklearnej na swoim terytorium. Było to jednak błędem, choćby w kontekście pozostawiania Gibraltaru pod władaniem brytyjskim – Wielka Brytania dostawała argument, by ten stan rzeczy kontynuować, ze względu na strategiczne położenie Gibraltaru, które nie byłoby w pełni wykorzystane przez Hiszpanię znajdującą się poza strukturami wojskowymi i niechętną wobec USA i NATO³.

W 1986 r. Hiszpania stała się członkiem Wspólnot Europejskich⁴. Od tego momentu członkostwo w wymienionych organizacjach będzie determinować kierunki polityki bezpieczeństwa Hiszpanii. Będzie ona ulegać modyfikacjom w zależności od tego, która z opcji politycznych (socjaliści⁵ czy konserwatyści⁶) znajdzie się u władzy.

Główna różnica w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa obu partii polegała na odmiennym stosunku do współpracy z USA oraz przynależności do NATO, przede wszystkim do struktur wojskowych Sojuszu. Prawicowy rząd José Maríi Aznara doprowadził do pełnej integracji Hiszpanii z NATO, a także poparł amerykański atak na Irak i wysłał tam hiszpańskich żołnierzy, co miało umocnić pozycję państwa na arenie międzynarodowej oraz zacieśniać współpracę ze Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią. Po wygranych wyborach i pod wpływem zamachu w Madrycie 11 marca 2004 r. socjaliści wycofali żołnierzy z Iraku. Premier José Luis Zapatero nie ukrywał swojego antyamerykanizmu, nawiązał współpracę ze słynącym z podobnego

² T. Miłkowski, P. Machcewicz, op. cit., s. 385–387.

³ F. Portero, *La política de seguridad española*, „Cuenta y razón”, nr 38, 1988, s. 5, http://www.cuentayrazon.org/revista/pdf/038/Num038_006.pdf [dostęp: 7.10.2015].

⁴ P. Domejko-Kozera, op. cit., s. 10–15.

⁵ Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE).

⁶ Partia Ludowa (*Partido Popular*, PP).

stanowiska prezydentem Wenezueli, Hugo Chávezem, a także wykazywał pewną sympatię w stosunku do sprawującego dyktatorskie rządy na Kubie Fidela Castro. Ponadto prezentował postawę przeciwną Kościołowi i Stolicy Apostolskiej⁷. Dążył do zwiększonej współpracy z partnerami europejskimi, tj. Francją i Niemcami. Wspierał walkę z terroryzmem w ramach prawa międzynarodowego i w oparciu o ONZ⁸.

W okresie od upadku dyktatury do końca rządów PSOE najważniejszymi zagadnieniami polityki bezpieczeństwa Hiszpanii było członkostwo w NATO, stosunki z USA, członkostwo we Wspólnotach Europejskich, a później Unii Europejskiej, a w tym kontekście przede wszystkim kształtowanie się polityki bezpieczeństwa i obrony zjednoczonej Europy, polityka śródziemnomorska UE, NATO i Unii Zachodnioeuropejskiej oraz sytuacja w krajach Maghrebu⁹. Od zamachów na World Trade Center i Pentagon w USA 11 września 2001 r. oraz zamachu w Madrycie 11 marca 2004 r. priorytetem dla Hiszpanii stała się walka z terroryzmem islamskim¹⁰. Ponadto, istotną kwestią okazała się walka z napływem nielegalnych imigrantów, głównie z Afryki¹¹. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa rządu, któremu do grudnia 2015 r. przewodniczył Mariano Rajoy¹², poza walką z nielegalną imigracją i terroryzmem islamskim, opierała się na budowaniu relacji, przede wszystkim gospodarczych, z państwami Ameryki Łacińskiej¹³, a dzięki temu również

⁷ T. Miłkowski, P. Machcewicz, op. cit., s. 397–413.

⁸ Biografia José Luisa Zapatero, http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/espana/jose_luis_rodriguez_zapatero [dostęp: 22.09.2015].

⁹ Zagadnienia te w okresie 1992–2004 szczegółowo opisane zostały w przytaczanej już pracy P. Domejko-Kozery.

¹⁰ Przy jednoczesnej stałej walce z terroryzmem ETA w kraju.

¹¹ Znaczący wzrost liczby nielegalnych imigrantów zanotowano na Wyspach Kanaryjskich w 2006 r., w kolejnych latach liczby te spadły, dzięki skutecznej walce z procederem nielegalnej imigracji oraz współpracy z państwami afrykańskimi, a także z powodu światowego kryzysu gospodarczego, który mocno dotknął Hiszpanię. Rok 2014 przyniósł ponowny wzrost liczby nielegalnych imigrantów; J. Przyjemska, *Hiszpania wobec nielegalnej imigracji*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, R. 4, 2010; Raporty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Hiszpanii nt. walki z nielegalną imigracją, rok 2014 i wcześniejsze, <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2014> [dostęp: 21.09.2015].

¹² Po wyborach parlamentarnych z 20 grudnia 2015 r. w Hiszpanii nastąpił kryzys polityczny, żadna z partii nie osiągnęła większości umożliwiającej jej samodzielne rządzenie. W lipcu 2016 r. powtórzono wybory i dopiero pod koniec października 2016 udało się sformować rząd. Premierem ponownie został Mariano Rajoy.

¹³ R. Núñez, *Mariano Rajoy rediseña los pilares de la política exterior española hacia América Latina*, <http://www.infolatam.com/2014/10/08/mariano-rajoy-redisen-a-los-pilares-de-la-politica-exterior-espanola-hacia-america-latina/> [dostęp: 22.09.2015].

na umocnieniu pozycji wobec USA. Polityka bezpieczeństwa warunkowana była oczywiście członkostwem w NATO, UE i UZE; Hiszpania jest obecnie (1.01.2015–31.12.2016) również członkiem niestałym Rady Bezpieczeństwa ONZ¹⁴. Ważną kwestią pozostawał ustrój terytorialny państwa i dążenie Katalonii do uzyskania niepodległości, a także wciąż działająca ETA.

W 2011 r. rząd PSOE zatwierdził pierwszą hiszpańską strategię bezpieczeństwa. Był to wyraz zmiany podejścia do kwestii bezpieczeństwa narodowego, potraktowanie go w sposób holistyczny i wielowymiarowy. Dotychczas bezpieczeństwo rozumiane było tradycyjnie, w kategoriach militarnych i umiejscawiane w sferze obronności. Podejście to pogłębione zostało w strategii bezpieczeństwa narodowego z 2013, która również wychodzi poza tradycyjne rozumienie bezpieczeństwa w kategoriach jedynie militarnych i policyjnych¹⁵.

Pierwsza hiszpańska strategia bezpieczeństwa „Odpowiedzialność wszystkich” została zatwierdzona przez rząd PSOE 24 czerwca 2011 r., wzorem strategii bezpieczeństwa UE z 2003 r. oraz państw europejskich takich jak Francja, Holandia czy Wielka Brytania. Premier Zapatero zapowiedział zastosowanie kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa, wykraczającego poza tradycyjne instrumenty militarne. Proces kształtowania hiszpańskiej polityki bezpieczeństwa, uwieńczony uchwaleniem strategii był długi, od upadku dyktatury gen. Franco, przez bycie „nieprzekonanym” członkiem NATO, aż po pełne zaangażowanie w misjach pokojowych począwszy od lat 90. XX w. Proces ten przebiegał dwutorowo, z jednej strony była to integracja w ramach wspólnoty europejskiej oraz demokratycznego Zachodu, z drugiej była to ewolucja postrzegania armii, która ze znienawidzonej instytucji będącej filarem dyktatury, stała się jedną z najbardziej szanowanych¹⁶.

Przemiany w armii polegały przede wszystkim na reformie struktury dowodzenia, utworzeniu Ministerstwa Obrony w 1977 r. oraz stanowiska

¹⁴ Stałe Przedstawicielstwo Hiszpanii przy ONZ, <http://www.spainun.org/espana-en-la-onu/historia/> [dostęp: 22.09.2015].

¹⁵ Wypowiedź rzecznik rządu, Sorayi Sáenz de Santamaría z 1 czerwca 2013 r., <http://www.abc.es/espana/20130531/abci-estrategia-seguridad-nacional-201305311700.html> [dostęp: 22.09.2015].

¹⁶ L. Mestres, *The long road to Spanish security strategy*, „Notes Internacionales CIDOB”, nr 39, 2001, s. 1; obecnie Siły Zbrojne są jedną z instytucji cieszących się największym zaufaniem wśród hiszpańskiego społeczeństwa: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) 2015, Barómetro de Abril 2015, Estudio n°3080, http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3080_3099/3080/es3080mar.pdf [dostęp: 08.02.2016].

Szefa Sztabu Obrony w 1980 r.¹⁷, a także na zniesieniu obowiązkowej służby wojskowej, zmniejszeniu liczebności sił zbrojnych, dopuszczeniu kobiet do służby wojskowej oraz reorientacji armii na nowe funkcje, przede wszystkim na prowadzenie działań mających na celu utrzymanie pokoju. Poza tradycyjną funkcją obronną, armia miała działać na rzecz współpracy międzynarodowej oraz wspierać cywilną administrację państwa¹⁸.

Otwarcie się Hiszpanii i jej integracja ze strukturami euroatlantyckimi polegała nie tylko na przystąpieniu do organizacji międzynarodowych (ONZ, WE, NATO), ale także na spojrzeniu na zagrożenia z szerszej perspektywy (dotąd główne źródło zagrożeń widziano w Maroku – poza wewnętrznym problemem terroryzmu ETA) oraz na dostrzeżeniu problemów innych państw (wcześniej np. komunistyczna ideologia Związku Radzieckiego była postrzegana negatywnie, ale ZSRR nie stanowił źródła militarnego zagrożenia), co niosło za sobą również udział w międzynarodowych misjach pokojowych w Afryce (Angola, Namibia, Mozambik i Rwanda) i Ameryce Centralnej (Salwador, Gwatemala, Haiti). Hiszpania wzięła również udział, choć ograniczony, w wojnie w Zatoce Perskiej w 1991 r.¹⁹

Sytuacje takie, jak referendum w sprawie pozostania w NATO z 1986 r., w którym ponad 43% społeczeństwa sprzeciwiło się członkostwu w Sojuszu, kontrowersje w sprawie udziału w wojnie w Iraku w 2003 r. – ponad 90% Hiszpanów było przeciwnych tej wojnie²⁰, a później natychmiastowego wycofania przez rząd Zapatero wojsk hiszpańskich z tego kraju pokazały, iż stosunek społeczeństwa hiszpańskiego do wojen i militarnych rozwiązań jest wysoce negatywny. Miało to wyraz również w reakcji rządu socjalistów, który w związku ze sprzeciwem społeczeństwa wobec udziału w wojnie w Iraku, ogłosił dwa warunki wysyłania wojsk poza granice kraju: zgodność z prawem hiszpańskim, potwierdzona aprobatą parlamentu oraz zgodność z prawem międzynarodowym, wyrażona przyjęciem odpowiedniej rezolucji przez ONZ²¹.

Strategia bezpieczeństwa Hiszpanii z 2011 r. opierała się na tych samych zasadach i wartościach, co Europejska Strategia Bezpieczeństwa, a duży

¹⁷ Strona internetowa Sztabu Obrony, <http://www.emad.mde.es/EMAD/conocenos/#sub2> [dostęp: 23.09.2015].

¹⁸ L. Mestres, op. cit., s. 2.

¹⁹ Ibidem, s. 2–3.

²⁰ „El País”, 24 lutego 2003, http://elpais.com/elpais/2003/02/24/actualidad/1046078217_850215.html [dostęp: 23.09.2015].

²¹ L. Mestres, op. cit., s. 3.

wpływ na kształt obu dokumentów wywarł Javier Solana. Głównym celem postawionym w strategii było zagwarantowanie pokoju, delegitymizacja polityki siły, rozwój ponadnarodowych form współpracy oraz ochrona cywilów, praw człowieka i poszanowanie dla prawa międzynarodowego. Można zauważyć tu przywiązanie do koncepcji *human security*²². Hiszpania upatrywała największe zagrożenie dla siebie i dla Europy w terroryzmie międzynarodowym, niekontrolowanych ruchach migracyjnych oraz piractwie. Za groźne dla bezpieczeństwa hiszpańskiego i europejskiego uważane były również kryzysy ekonomiczne i finansowe oraz niszczenie środowiska naturalnego²³. Hiszpanii zależało na umocnieniu swojej pozycji w ramach NATO, UZE i UE, by korzystając ze skumulowanego potencjału ich członków, realizować swoje interesy, a więc, m.in. walkę z ETA w ramach walki z terroryzmem (dzięki wspólnej europejskiej polityce bezpieczeństwa i współpracy policyjnej), czy też rozwijać dialog śródziemnomorski, tak by zapewnić większą stabilizację krajów Maghrebu, a tym samym zabezpieczyć europejskie kraje basenu Morza Śródziemnego (choćby przed piractwem, nielegalnymi imigrantami, przemytem narkotyków)²⁴.

Obecnie obowiązująca strategia bezpieczeństwa Hiszpanii z 2013 r. traktuje jako najistotniejsze zagrożenia: konflikty zbrojne, terroryzm, cyberzagrożenia, przestępczość zorganizowaną, niestabilność gospodarczą i finansową, niestabilność energetyczną, proliferację broni masowego rażenia, niekontrolowane ruchy migracyjne, szpiegostwo, katastrofy naturalne i wynikające z działalności ludzkiej, niestabilność na obszarach morskich, zagrożenia infrastruktury krytycznej i podstawowych usług²⁵.

²² J.L. Zapatero, *In Spain's interest: A Committed Foreign Policy*, wypowiedź z 2008 r., http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/spanish+language+culture/00027#.VgLthJf08Q0 [dostęp: 23.09.2015].

²³ L. Mestres, op. cit., s. 3–4.

²⁴ Por. ibidem; P. Domejko-Kozera, op. cit.

²⁵ Strategia bezpieczeństwa narodowego Hiszpanii z 2013 r., http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf [dostęp: 23.09.2015].

Pojęcie bezpieczeństwa narodowego

W konstytucji Hiszpanii z 1978 r. znajdziemy pojęcie „bezpieczeństwo państwa” (*seguridad del Estado*, art. 102, pkt 2²⁶); ponadto w art. 105 pojawia się określenie „bezpieczeństwo i obronność państwa” (*seguridad y defensa del Estado*). W art. 149 pkt 1 ust. 29 mówi się o bezpieczeństwie publicznym (*seguridad pública*), którego zapewnienie należy do wyłącznej kompetencji państwa, bez uszczerbku dla kompetencji wspólnot autonomicznych do tworzenia policji lokalnych. Hiszpańskie słowo *seguridad*, oznaczające „bezpieczeństwo”, w tekście konstytucji użyte jest częściej w znaczeniu zabezpieczenia społecznego (*Seguridad Social*). Treść ustawy zasadniczej odzwierciedla sposób postrzegania i definiowania bezpieczeństwa, przede wszystkim w kategoriach militarnych i w odniesieniu do obronności, co było charakterystyczne dla momentu powstania konstytucji. Paradygmat bezpieczeństwa zmienił się na przełomie XX i XXI w., szczególnie po zamachach z 11 września 2001 r., od kiedy zaczęto dostrzegać wieloaspektową i złożoną naturę bezpieczeństwa²⁷.

W wytycznych zawartych w doktrynie obrony narodowej z 2008 r. zapowiedziano konieczność przyjęcia dokumentu strategicznego w zakresie bezpieczeństwa narodowego, motywując to pojawieniem się nowych zagrożeń, wykraczających poza sferę czysto militarną, takich jak terroryzm, przestępczość zorganizowana, proliferacja broni masowego rażenia, państwa upadłe czy cyberzagrożenia. Nie zdefiniowano tu jednak ani bezpieczeństwa narodowego, ani wewnętrznego. Nie zrobiono tego również w strategii bezpieczeństwa z 2011 r.²⁸

W dokumencie tym zauważono, że za zapewnienie bezpieczeństwa odpowiedzialny jest nie tylko rząd i administracja państwowa, ale także całe społeczeństwo. W samym tytule strategii: „Odpowiedzialność wszystkich” nawiązano już do postulatów *human security*. Podkreśla się, że wyzwania

²⁶ Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., znowelizowana 27 sierpnia 1992 r., tł. i wstęp T. Mołdawa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000; wersja oryginalna: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf [dostęp: 23.09.2015]; zob. również K.P. Marcuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej. Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Warszawa 2012, s. 189–194.

²⁷ W. Kostecki, *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI w.*, Warszawa 2012, s. 17–48.

²⁸ K.P. Marcuk, op. cit., s. 192–193; Dyrektywa obrony narodowej 2008, http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspannola/mardigital_docinstituc/pre-fLang_es/01_docu-institucional-defensa--05_directiva-defensa-nacional [dostęp: 26.09.2015].

i zagrożenia są obecnie wzajemnie powiązane i ponadnarodowe, przez co muszą być traktowane przekrojowo i kompleksowo. Granice między bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym stały się nieostre. Tradycyjne podejście do bezpieczeństwa nie jest już w XXI w. wystarczające. Jedynie spojrzenie całościowe, interdyscyplinarne, łączące poziom narodowy, europejski i międzynarodowy pozwoli na stawienie czoła zagrożeniom²⁹. Hiszpański sposób rozumienia bezpieczeństwa jest typowy dla państw europejskich³⁰, bezpieczeństwo narodowe składa się z dwóch nierozzerwalnie powiązanych ze sobą elementów: bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Jego podmiotem jest nie tylko państwo i jego instytucje, ale też całe społeczeństwo. W tym kontekście zwrócono uwagę na konieczność promowania kultury bezpieczeństwa, edukacji w tym zakresie i uczulania społeczeństwa na nowe rodzaje zagrożeń³¹.

Już we wcześniejszych opracowaniach hiszpańskiej Akademii Obrony Narodowej (*Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*) pojawiają się wszystkie powyższe elementy opisujące bezpieczeństwo narodowe. Podkreśla się, iż nie jest to pojęcie statyczne ani jednowymiarowe; należy analizować je z uwzględnieniem coraz większej zależności pomiędzy kwestiami militarnymi, ekonomicznymi, społecznymi, politycznymi i dotyczącymi środowiska naturalnego. W klasycznym ujęciu bezpieczeństwo narodowe to sytuacja, w której nie istnieją zagrożenia dla suwerenności ani integralności terytorium państwa i jego mieszkańców, w której nie ma zagrożeń dla normalnego funkcjonowania organów państwa ani sektora prywatnego. Każda definicja powinna odnosić się nie tylko do interesów narodowych, ale także do zmian międzynarodowej sytuacji geostrategicznej. Jeśli chodzi o zagadnienie obronności, to od tradycyjnego „autarkicznego” pojęcia, zgodnie z którym państwo przy wykorzystaniu jedynie swoich sił przeciwstawia się ryzykom i zagrożeniom, odchodzi się na rzecz koncepcji obrony kolektywnej³².

²⁹ Hiszpańska strategia bezpieczeństwa narodowego „Odpowiedzialność wszystkich” z 2011 r., http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/la_estrategia_espanola_de_seguridad_ees_una_responsabilidad_de_todos [dostęp: 26.09.2015].

³⁰ K.P. Marczuk, op. cit., s. 193; *Analiza porównawcza hiszpańskiej strategii bezpieczeństwa „Odpowiedzialność wszystkich”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 17/2011, s. 1–2, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA17_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf* [dostęp: 27.09.2015].

³¹ K.P. Marczuk, op. cit., s. 193–194.

³² *Modelo español de seguridad y defensa*, „Documentos de Seguridad y Defensa”, CESEDEN, nr 8, 2007, s. 7–13.

Zaznacza się, że pojęcie bezpieczeństwa już kilka dekad temu poszerzyło swoje pole znaczeniowe, przesuwając się od zagadnień wewnętrznych do międzynarodowych. Coraz bardziej rozmywa się granica między środowiskiem wewnętrznym i zewnętrznym, a w związku z tym coraz mniejszy sens ma rozróżnianie bezpieczeństwa narodowego – rozumianego klasycznie jako brak zagrożeń dla integralności i suwerenności państwa, i bezpieczeństwa międzynarodowego – jako braku ryzyk i zagrożeń dla pokoju między państwami i stabilności systemu stosunków międzynarodowych. Oba te pojęcia są ze sobą ściśle połączone. Należy zauważyć, że bezpieczeństwo państwa nie zależy już jedynie od niego samego, ani od jego sąsiadów. Globalizacja powoduje, że sieć wzajemnych zależności jest dużo gęstsza, a na bezpieczeństwo mają wpływ również inni aktorzy, tacy, jak korporacje międzynarodowe i podmioty działające na globalnych rynkach finansowych³³.

Pojęcie bezpieczeństwa narodowego zawiera w sobie pojęcie obrony narodowej, jest od niego szersze i może być określone jako: „sytuacja, w której możliwe jest zachowanie suwerenności i integralności terytorium państwa oraz jego mieszkańców, zapewnienie im wolności, swobody osobistej oraz działalności gospodarczej i społecznej; w której jednocześnie ogranicza się lub unika się skutków zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. Ponadto, sytuacja ta zakłada udział w tworzeniu i utrzymywaniu kooperatywnego systemu międzynarodowego w celu budowania i zachowania światowego pokoju, rozwoju ludzkiego, demokracji i wolności”³⁴.

Definicja bezpieczeństwa narodowego pojawia się po raz pierwszy w oficjalnym dokumencie w strategii bezpieczeństwa narodowego Hiszpanii z 2013 r. Pojęcie to określa się nie jako stan czy sytuację, jak dotychczas, ale jako „działalność państwa nakierowaną na ochronę wolności i dobrobytu, zapewnienie obrony Hiszpanii oraz jej zasad i wartości konstytucyjnych, a także przyczynienie się wraz z naszymi sojusznikami do [zapewnienia] bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez wypełnianie przyjętych zobowiązań. (...) Bezpieczeństwo narodowe jest służbą publiczną, która musi być w związku z tym przedmiotem polityki państwa”³⁵. Definicja ta postrzega bezpieczeństwo narodowe jako działanie. Niestety w ten sposób mylone są cele ze środkami, gdyż zapewnienie bezpieczeństwa narodowego jest

³³ *Hacia una estrategia de seguridad nacional para España*, „Documentos de Seguridad y Defensa”, CESEDEN, nr 25, 2009, s. 10–14.

³⁴ *Ibidem*, s. 11–12.

³⁵ Strategia bezpieczeństwa narodowego Hiszpanii z 2013 r.

celem, do którego dąży się przez działanie państwa³⁶. W nowej strategii zaznacza się również, że bezpieczeństwo jest zadaniem całego społeczeństwa, a nie tylko władzy. Zagrożenia wymienione w obecnie obowiązującej strategii pokrywają się w większości z tymi ze strategii z 2011 r. Zauważyć można nadanie większej wagi cyberzagrożeniom oraz uzupełnienie tej listy o szpiegostwo i zagrożenia obszarów morskich.

Ostatnie dwa dokumenty, o których warto wspomnieć to ustawa o ochronie bezpieczeństwa obywateli z 2015 r. oraz ustawa o bezpieczeństwie narodowym również z 2015 r. Ten pierwszy mówi, że „bezpieczeństwo obywateli to gwarancja, a nie zwykłe obietnice, którym brakuje skuteczności prawnej, że prawa i wolności zapewnione przez demokratyczne konstytucje mogą być swobodnie wykonywane przez obywateli. W tym sensie, bezpieczeństwo obywateli kształtuje się jako jeden z kluczowych elementów państwa prawa”³⁷. Drugi z dokumentów powtarza definicję pochodzącą ze strategii bezpieczeństwa z 2013 r. Uchwalenie omawianego projektu stanowi jednak nadanie tejże definicji statusu ustawowego³⁸.

Instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa

Na hiszpański system instytucjonalny bezpieczeństwa państwa składają się król, rząd i administracja publiczna na poziomie centralnym, wspólnot autonomicznych i lokalnym, siły zbrojne, siły i korpusy bezpieczeństwa oraz służby specjalne.

W świetle konstytucji siły zbrojne odpowiadają za zapewnienie suwerenności i niezawisłości Hiszpanii, obronę jej integralności terytorialnej i porządku konstytucyjnego, a składają się z wojsk lądowych, marynarki i wojsk lotniczych (art. 8). Naczelnym dowódcą sił zbrojnych jest król (art. 62 pkt h). Do króla należy również wypowiedzanie wojny i zawieranie pokoju, za uprzednim upoważnieniem Korteżów Generalnych (art. 63 pkt 3). Rząd

³⁶ L. de la Corte Ibáñez, J.M. Blanco Navarro, *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, Madryt 2014, s. 33.

³⁷ *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana* (ustawa organiczna o ochronie bezpieczeństwa obywateli), https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3442 [dostęp: 16.03.2016].

³⁸ *Ley 36/2015, de 29 de septiembre, de Seguridad Nacional* (ustawa o bezpieczeństwie narodowym, 29 września 2015), https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389 [dostęp: 16.03.2016].

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

