ROCZNIK BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

2020

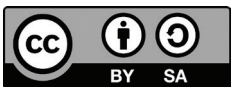
vol. 14, nr 2

ROCZNIK BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

2020
vol. 14, nr 2

WYDAWNICTWO NAUKOWE
Dolnośląskiej Szkoły Wyższej

Copyright © by Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2020



RADA REDACYJNA
Członkowie krajowi: *Jerzy BĘDŹMIROWSKI (Akademia Marynarki Wojennej), Edward CZAPIEWSKI (Dolnośląska Szkoła Wyższa), Jarosław GRYZ (Akademia Sztuki Wojennej), Bogdan KOSZEL (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu), Krzysztof KUBIAK (przewodniczący Rady; Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)*
Członkowie zagraniczni: *Zdzisław Śliwa (Baltic Defence College, Estonia), Uwe BACKES (TU Dresden, Niemcy), Władimir BARYSZNIKOW (Państwowy Uniwersytet Petersburski, Rosja), Joseph AGRA (US Navy, Department of Defense, USA), Aleksander OMEDLACA (Musem of Weapons Buenos Aires, Argentyna), Ciro PAOLETTI (Italian Commission of Military History, Włochy), Ghrihoriy PEREPELITZA (Diplomatic Academy of Ukraine), Larysa SAVOSH (Łucki Narodowy Uniwersytet Techniczny, Ukraina)*

KOLEGIUM REDAKCYJNE
Redaktor naczelny: *Piotr MICKIEWICZ (Uniwersytet Gdański)*
Sekretarz redakcji: *Helena WYLIGAŁA (Dolnośląska Szkoła Wyższa)*
Członkowie: *Iwona ŁADYSZ (Dolnośląska Szkoła Wyższa)*

REDAKTORZY TEMATYCZNI
Nauki o bezpieczeństwie – *Piotr MICKIEWICZ, Bogusław WĘGLIŃSKI*
Nauki o polityce i administracji – *Helena WYLIGAŁA, Aleksandra MOROSKA-BONKIEWICZ*
Historia wojskowości – *Tomasz BALBUS*
Ekonomia i finanse – *Iwona ŁADYSZ*
Redaktor statystyczny - *Wojciech SITEK*
Redaktorzy językowi (język polski) – *Małgorzata FORTUNIAK, Zofia SMYK*
Redaktorzy językowi (język angielski) – *Piotr SZCZEPAŃSKI, Joseph AGRA*
Redaktor techniczny – *Witold GIDEL*

KOREKTA *Zofia SMYK* **SKŁAD** *Wojciech SIERŻĘGA*

PROJEKT OKŁADKI
Sebastian MODRZYŃSKI

Czasopismo jest beneficjentem programu „Wsparcie dla czasopism naukowych" finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawie umowy nr 46/WCN/2019/1 z dnia 5 sierpnia 2019 r.

Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego jest indeksowany w międzynarodowych bazach: CEEOL, CEJSH, EBSCOl

ISSN 1896-8848 / ISSN (online) 2450-3436

DOLNOŚLĄSKA SZKOŁA WYŻSZA
ul. STRZEGOMSKA 55, 53-611 WROCŁAW
tel. +48 71 356 15 00

http://www.rocznikbezpieczenstwa.pl/

e-mail: rocznik.bezpieczenstwa@dsw.edu.pl

Nakład 50 egzemplarzy

Spis treści

Wstęp

Piotr **MICKIEWICZ**
Wstęp 11

Artykuły

Piotr **DANILUK**
Lekcja myślenia strategicznego: Global Trends. Paradox of Progress 17

Tomasz **WÓJTOWICZ**
Social Credit System w Chińskiej Republice Ludowej 38

Piotr **LIZAKOWSKI**
National Health Fund in the Health Care System 55

Piotr **ROBAKOWSKI**, Katarzyna **POGORZELCZYK**
Rola i zadania sieci szpitali publicznych
w procesie kształtowania bezpieczeństwa zdrowotnego 67

Julia **MAKUCH**, Mateusz **GUZIAK**
Cyberbezpieczeństwo sektora ochrony zdrowia.
Przypadek Polski na tle tendencji światowych 86

Joanna **ZYCH**
Handel bronią konwencjonalną na Bliskim Wschodzie
i jego wpływ na bezpieczeństwo w regionie 103

Mirosław **BANASIK**
Nuclear Weapons in Russia's Security Policy 132

Marek **KULCZYCKI**
Rozwój zdolności NATO wobec zagrożeń cybernetycznych 146

Grzegorz **RDZANEK**, Aleksandra **KUSZTAL**
Doktrynalne podstawy duńskiego zaangażowania
w państwach Zatoki Gwinejskiej 164

Solomiya **KHARCHUK**
The „Pariah" State, Nukes & the U.S. Diplomacy: Nuclear Talks with North Korea which Failed (2009-2019) 192

Zdzisław **ŚLIWA**
The Arctic Council as a Forum for Peaceful Cooperation in the Arctic 214

Andrzej **GĄSIOROWSKI**
Różnice w podejściu do zwalczania dążeń separatystycznych i niepodległościowych mniejszości Pomorza Gdańskiego w latach 1900-1939. Analiza czynników kreujących odmienne stanowiska władz Rzeszy Niemieckiej i Polski 238

Debiuty naukowe

Szymon **JEMBRZYCKI**
The Legality of the NATO Nuclear Sharing Program under the Nuclear Non-Proliferation 263

Recenzje

Jarosław **MACAŁA**
Recenzja książki: Adrian Tyszkiewicz, Piotr Borowiec (red.). (2020). Teorie i podejścia badawcze geopolityki. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, ss. 642. 279

Kazimierz **KRAJ**
Recenzja książki: Marek Świerczek. (2020). Największa klęska polskiego wywiadu. Sowiecka operacja dezinformacyjna „Trust" 1921–1927. Warszawa: Wydawnictwo Fronda, ss. 432. 285

Kazimierz **KRAJ**
Recenzja książki: Marek Słoń, Stanisław Wójcik. (2020). Tajemnice wywiadu wewnętrznego. Warszawa: Wydawnictwo Rytm, ss. 487. 291

Adam **SOKOŁOWSKI**
Recenzja książki: Agnieszka Polończyk. (2019). Bundeswehra 1955–2030. Kulturowe i strategiczne uwarunkowania użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, ss. 194. 299

Kronika naukowa

Dawid **SZCZEPUŁA**
Webinarium pt. „Globalna i regionalna rozgrywka pandemią COVID-19” 309

Recenzenci

Lista recenzentów
ROCZNIKA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO
w 2020 roku (vol. 14, nr 1 i nr 2) 317

Wstęp

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.1

Wstęp

Bieżący, a zapewne i przyszły rok zapiszą się w historii naszego globu jako lata zmagań z globalną pandemią. Jej tak zwana „druga fala" obnażyła ograniczone możliwości systemu ochrony zdrowia państw, nawet tych powszechnie uznawanych za bogate lub przeznaczające na ten system znaczne kwoty. Oczekiwanie na wyprodukowanie i zastosowanie szczepionki uodporniającej na wirusa Covid-19 staje się, jak w przypadku państwa polskiego, jedyną realną szansą na ograniczenie zdrowotnych skutków pandemii. Natomiast ze skutkami ekonomicznym mierzyć się zapewne będziemy jeszcze kilka lat. Smutnym „pozytywem" konsekwencji oddziaływania pandemii w Polsce jest uzmysłowienie sobie przez społeczeństwo znaczenia – tak marginalnie, by nie powiedzieć obojętnie traktowanego – bezpieczeństwa społecznego. Zwłaszcza problematyki rozwoju społeczno-gospodarczego jako kategorii bezpieczeństwa (*bezpieczeństwo narodowe oznacza zdolność państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia warunków jego istnienia i rozwoju […], co zapewnia trwałość rozwoju państwa i społeczeństwa* – Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa RP do 2022 r.). Praca zdalna i różne formy *lockdownu* uświadomiły polskiemu społeczeństwu, jakie znaczenie ma przestrzeń życiowa i konieczność przebywania w grupie na ograniczonej powierzchni. Te kwestie były znane jeszcze rok temu wyłącznie załogom statków morskich, górnikom czy osobom, które znalazły się w centrum katastrof. Uświadomiliśmy sobie także – mam przynajmniej taką nadzieję – jaką rolę odgrywa w życiu społecznym (rodzinnym) tolerancja, akceptacja potrzeb i poglądów drugiego człowieka… Tezy tej nie można jednak odnieść do sytuacji politycznej w Polsce. Doprowadzenie do podziałów ideologicznych spowodowało masowe protesty społeczne, co w dobie pandemii poszerza możliwości oddziaływania wirusa. Na tle tej smutnej konstatacji pojawia się jednak pozytywny sygnał – fakt, iż grupę protestu stanowi młodzież. Oskarżana o skoncentrowanie na sobie i dążąca wyłącznie do zaspokojenia własnego interesu

czy ego, okazała się wrażliwa na ograniczenia praw oraz wolności obywatelskich i osobistych, a nade wszystko udowodniła, że jest wrażliwa społecznie. Wbrew obiegowym opiniom mamy więc w Polsce zręby społeczeństwa obywatelskiego, co stanowi ogromną wartość. W tym kontekście (protestów społecznych) jeszcze raz wrócę do fragmentu *Wstępu* poprzedniego numeru „Rocznika" oraz kilku moich wystąpień odnoszących się do zapisów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z maja bieżącego roku. Jakże widoczny i symboliczny jest brak w jej treści odniesień do praw i wolności osobistych Polaków oraz roli państwa jako ich obrońcy.

Powyższe kwestie zdominowały polski dyskurs polityczny oraz naukowy, co nie oznacza jednak, że inne procesy w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego zostały „zamrożone". Co prawda zeszły na dalszy plan, ale wciąż się toczą, a niekiedy okres pandemii jest wykorzystywany do osiągnięcia przez międzynarodowych graczy kontrowersyjnych celów strategicznych. Kierując się tym przekonaniem, w bieżącym numerze „Rocznika" podjęliśmy kilka tematów, w tym oczywiście kwestie kreowania polityki społecznej państwa oraz funkcjonowania narodowego (polskiego) systemu ochrony zdrowia w dobie pandemii (T. Wójtowicz, P. Robakowski, K. Pogorzelczyk, P. Lizakowski). Swoistym uzupełnieniem tych treści jest opracowanie dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa cybernetycznego polskiego systemu ochrony zdrowia (Julia Makuch, Mateusz Guziuk). Równocześnie w numerze zaprezentowaliśmy zmiany w podejściu do oceny roli globalnych procesów (Piotr Daniluk odnoszący się do treści *Global Trends*) oraz wybrane kwestie bezpieczeństwa regionalnego (J. Zych, M. Banasik, M. Kulczycki, G. Rdzanek, A. Kusztal, Z. Śliwa, a także debiutujący jako autor tekstu naukowego Sz. Jembrzycki) oraz próby stabilizacji sytuacji w regionie (S. Kharchuk). Dział Artykuły kończy opracowanie autorstwa A. Gąsiorowskiego. Jest to zarazem pierwszy z serii artykułów odnoszących się do „białych plam" polskiej polityki bezpieczeństwa, kreowanej i realizowanej w XX oraz XXI wieku.

Komentując strukturę bieżącego numeru, z przykrością muszę stwierdzić, iż po raz pierwszy od ponad dekady do działu Debiuty Naukowe wpłynął zaledwie jeden tekst, który uzyskał pozytywne recenzje wydawnicze. To przykre, wręcz bolesne doświadczenie, gdyż dział ten pozostaje w centrum zainteresowania redakcji, jest swoistym „oczkiem w głowie" redaktora naczelnego. Wspólnie z opiekunami naukowymi spróbujemy jednak sprostać temu wyzwaniu i liczymy,

iż w przyszłym roku znów będziemy z dumą publikować ciekawe analizy, będące pokłosiem badań doktorantów i studentów.

Ważna jest także wspólna, środowiskowa mobilizacja do podjęcia wysiłku nad poprawą tekstów naukowych pod kątem metodologii i merytorycznym. Dążąc do podniesienia naukowej pozycji „Rocznika" mamy świadomość, że jest to konieczne, ale wiemy także nie dokonamy tego bez Państwa udziału. Pragnę więc serdecznie podziękować wszystkim Recenzentom za wnikliwe recenzje wykonane w formule *double blind-review*.

Oddając do rąk Czytelników kolejny numer „Rocznika Bezpieczeństwa Międzynarodowego", liczymy na wsparcie naszych działań. Proszę również naszych potencjalnych Autorów o przestrzeganie wymogów redakcyjnych, które opisane są na stronie czasopisma (https://rocznikbezpieczenstwa.pl/ojs/index.php/rbm/about/submissions). Zapraszam także do dalszej współpracy wszystkich zainteresowanych, również tych, których tekstów nie zamieściliśmy w bieżącym numerze.

Piotr *MICKIEWICZ*
Redaktor Naczelny

Artykuły

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.2

Piotr Daniluk
Akademia Wojsk Lądowych we Wrocławiu
piotr.daniluk@awl.edu.pl
https://orcid.org/0000-0002-5639-0162

Lekcja myślenia strategicznego: *Global Trends. Paradox of Progress*

Abstrakt: W artykule przedstawiono wyniki badań związanych z planowaniem scenariuszowym na potrzeby bezpieczeństwa. Założono, że badanie dokumentów analitycznych jest bardziej wiarygodne niż treści strategii, którym przyświeca zbyt wiele innych celów niż trafna prognoza. Uwzględniając to kryterium, wybrano do analizy projekt Global Trends. Paradox of Progress. Przeprowadzonym badaniom przyświecało odpowiedzenie na następujące pytania: Jakie były źródła odwołań teoretycznych (koncepcje i modele) i metodologicznych (szkoły empiryczne i metody) w analizowanym projekcie? Jakie z tego płyną wnioski dla badaczy w obszarze studiów strategicznych i strategii? Sam tytuł opracowania i krańcowa data prognozy 2035 wskazywały na oparcie się na szkole planowania scenariuszowego. Konsekwencją obranej koncepcji teoretycznej była zastosowana metodologia analizy scenariuszowej. W artykule nie tylko oceniono raport, ale na jego podstawie określono kanony współczesnego planowania scenariuszowego, które buduje triada złożona ze scenariuszy narracyjnych, paradoksów i pułapek strategicznych. Przedstawienie istoty takiego myślenia strategicznego miało na celu nie tylko zachęcenie do zainicjowania dyskusji w obrębie studiów strategicznych, ale też rozpropagowanie koncepcji badań uwzględniających w większym stopniu podstawy naukowe niż życzenia i naciski polityczne.

Słowa kluczowe: planowanie scenariuszowe, scenariusze narracyjne, paradoks strategiczny, model OSPA.

Strategic Thinking Lesson: *Global Trends. Paradox of Progress*

Abstract: The article presents the results of research related to scenario planning for security purposes. The study of analytical documents was assumed more reliable than strategy contents, guided by too many objectives other than an accurate forecast. Taking this criterion into account, The Global Trends. Paradox of Progress project was selected for analysis. The conducted research aimed to answer the following questions: What were the sources of theoretical (concepts and models) and methodological (empirical schools and methods) references in the analysed project? What are the conclusions for researchers on strategic studies and strategy? The very title of the

study and the final forecast date of 2035 indicated that it was based on the scenario planning school. The consequence of the chosen theoretical concept was the applied methodology of scenario analysis. Not only did the article evaluate the report but also determined the canons of contemporary scenario planning, which is built by a triad composed of narrative scenarios, paradoxes, and strategic traps. The presentation of the essence of such strategic thinking was intended to encourage the discussions within the strategic studies and promote the concept of research that considers scientific foundations rather than political wishes and pressure.

Keywords: scenario planning, narrative scenarios, strategic paradox, OSPA model.

Wprowadzenie

W kontekście pojawiających się rozlicznych strategii, doktryn i polityk autor niniejszego artykułu chciałby zaproponować podejście stroniące od analizy tych dokumentów, a ukierunkowane bardziej na poznanie samego procesu związanego z badaniem przyszłości związanej z problematyką bezpieczeństwa. Tej swoistej „ucieczce na wieś", oczywiście w dobrym tego słowa znaczeniu, stroniącej od „zgiełku" dokumentów, doktryn, normatywów i wielu podobnych tworów koncepcyjnych było włączenie się w trwający już dziesiątki lat dyskurs, który ma określić, czy badania w obszarze strategicznym mogą być nauką, a nie tylko sztuką, choć wielu uważa, że „przecież taką naukę już od dawna uprawia". Tym samym autor chciałby zainicjować dyskusję nad wykorzystaniem dorobku studiów strategicznych, planowania scenariuszowego i zarządzania strategicznego, które w różnym stopniu i wymiarze zajmują się bezpieczeństwem.

U podstaw wyboru dokumentu do przeprowadzonej analizy stanęły dwa zasadnicze założenia. Po pierwsze, aby zrozumieć rosnącą złożoność zagrożeń, coraz częściej w naukach o bezpieczeństwie należy jednocześnie sięgać do koncepcji ekonomicznych, społecznych i technologicznych, co upodabnia takie postępowanie do podejścia scenariuszowego (Kahn, 1967, 1976). Drugim uwzględnionym zasadniczym założeniem jest to, że z naukowego punktu widzenia korzystniej jest zrealizować badania dokumentu analitycznego niż normatywnego, jakim jest strategia. Wynika to z tego, że rolą strategii jest przede wszystkim zakomunikowanie otoczeniu określonych intencji, które nie muszą być prawdziwe ani opierać się na realnych kalkulacjach. Strategie najczęściej stanowią jasne i proste przesłanie skierowane zarówno do otoczenia (np. odstraszanie, powstrzymywanie, elastyczne reagowanie, zbiorowa obrona), jak i do obywateli państwa lub sojuszu (kolektywna obrona, strategie antykryzysowe). Trudno jest wtedy określić granice i proporcję pomiędzy treściami deklaratywnymi a imperatywnymi.

Warto w tym miejscu wspomnieć jeszcze o innych atutach analizy. Przede wszystkim częściej prezentują one większą niż strategie niezależność od wpływu polityków na kształt sporządzanego raportu. Konsekwencją tego jest to, że w analizach strategicznych w mniejszym stopniu możemy spotkać się z brakiem podstaw epistemologicznych i metodologicznych, na których opierają się prowadzone badania. Samo przeprowadzenie analizy strategicznej w obszarze bezpieczeństwa wymaga zastosowania jednej z metod: PEST, scenariuszy, metody Delphi, CIA, *stakeholders* oraz SWOT. To już skłania autorów takich przedsięwzięć do naukowego zorganizowania badań.

Innym atutem analiz jest to, że więcej możemy się dowiedzieć o uwzględnianych źródłach informacji, a tym samym weryfikować jakość prezentowanej wiedzy. Wyraźnie świadczy o tym lista nie tylko uczestników badań (lista podziękowań), ale też instytucji w ten proces zaangażowanych. Lista taka również wskazuje, w jakim stopniu został osiągnięty konsensus i jaki wpływ miała na to prowadzona gra organizacyjna, w której wyżej i mocniej ulokowana instytucja / osoba posiada większy wpływ na uzyskiwane wyniki.

Z analiz można często wnioskować o teoriach lub szkołach, które były wykorzystane jako podstawa do zbierania i weryfikowania informacji oraz wnioskowania przez analityków lub planistów. To też pokazuje źródło błędów lub obszar ryzyka interpretacyjnego – zbiory stosowanych skrótów myślowych i uproszczeń. Przecież każda szkoła z punktu naukowego, a nie doktrynalnego, ma swoje wady i zalety. To z kolei niesie z sobą przesłanie o pułapkach, w jakie wpadają badacze, wyznając określoną teorię. Część tych *strategic planning traps* jest w literaturze zachodniej zauważana jako jeden z istotnych elementów składowych budowy lub oceny strategii (Porter, 1996, s. 211–214, 243–245).

Możemy w analizach badając taki proces poznać metodologię, jaką zastosowano. Nie chodzi tu o takie stwierdzenie przez autorów danego raportu, gdyż w dokumentach o charakterze polityczno-obronnym ma to bardziej charakter deklaratywny (MON, 2017, s. 12). O zastosowanych metodach mogą pośrednio świadczyć informacje o uczestnikach badań oraz rodzaj uzyskanych danych. Wykorzystane metody, w tym ich liczba, rodzaj, kolejność użycia, a także uwzględnieni eksperci mogą mówić wiele o ukierunkowaniu badań i źródłach przyjętego zawężenia.

Z badaniem strategii i myślenia strategicznego jest tak samo jak z metodą benchmarkigu w zarządzaniu. Brzmi atrakcyjnie, przekonywająco i logicznie, ale

na podstawie jakich danych i informacji je zrealizować? W niniejszym artykule proponuje się zwrócić uwagę na dokument amerykański *Global Trends. Paradox of Progress* (NIC, 2017)[1], już nie najnowszy, gdyż opracowany kilka lat temu, ale dzięki temu można zweryfikować trafność części jego prognoz. Jak dotychczas wśród kilku kluczowych trendów składających się na pierwszy scenariusz pt. „Wyspy" ten najbardziej niewiarygodnie brzmiący przez ostatnie trzy lata spełnił się: *The global pandemic of 2023 dramatically reduced global travel in an effort to contain the spread of the disease, contributing to the slowing of global trade and decreased productivity* (NIC, 2017, s. 51). Tak samo niewiarygodne wśród trendów kluczowych opisujących drugi scenariusz „Orbity" wydaje się pierwsze po drugiej wojnie światowej użycie broni jądrowej w 2025 roku pomiędzy państwami – w konflikcie indyjsko-pakistańskim. Oba te wydarzenia miały spowodować na tyle duży wstrząs społeczny, żeby w sposób bardzo radykalny zmusić powrót społeczności międzynarodowej do bardziej restrykcyjnego kontrolowania wielu obszarów życia.

Jednak najważniejszą zaletą analizowanego dokumentu jest to, że stanowi przykład szerokiego, wielodyscyplinarnego ujęcia problematyki szans i zagrożeń w przyszłości. Trzy wyodrębnione scenariusze kładą nacisk na inne obszary – kolejno ekonomię, politykę i sferę społeczną. O wielodziedzinowości i wielodyscyplinarności tego rodzaju raportów świadczy chociażby to, że autorką wprowadzenia do polskiego wydania jednej z poprzednich wersji raportu była polska socjolog prof. Jadwiga Staniszkis (*Świat w 2025…*, 2009).

Przeprowadzonej analizie przyświecało pytanie, czy oprócz politycznych uwarunkowań można z takiego dokumentu wnioskować o wykorzystanej teorii i rzeczywiście zastosowanej metodologii, na których oparto przeprowadzone badania? Jest to dokument analityczny, w którym w większym stopniu niż w treściach strategii występują elementy badawcze, przez co stanowi on większą wartość poznawczą i empiryczną. Za cel przeprowadzonych badań uznano wyodrębnienie kluczowych założeń stojących u podstaw nieznanego u nas narracyjnego budowania scenariuszy (Heijden, 2000) w badaniu bezpieczeństwa (NIC, 2008, 2012, 2017) oraz uwzględnianie i kategoryzowanie licznych paradoksów i pułapek strategicznych, co w Polsce również nie jest zbyt rozpowszechnioną metodologią. W tym miejscu pojawia się jeszcze jeden cel

[1] W dalszych częściach artykułu dokument ten będzie określany mianem raportu.

pomocniczy, zachęcający naukowców do sięgania do szerokiej wiedzy światowej, a nie tylko budowania koncepcji strategicznych w oparciu o własne przekonania. Fundamentalną przesłanką naukowości strategii są jej źródła ontologiczne, epistemologiczne i wynikające z nich metodologiczne.

Oczywiście z racji ograniczeń wielkości artykułu uwaga zostanie skupiona na wybranych, zdaniem autora kluczowych kwestiach związanych ze zrozumieniem istoty myślenia strategicznego w USA i na zachodzie Europy.

Odwołania do koncepcji teoretycznych

Tytuł raportu został wybrany bardzo trafnie. Otóż dwa człony tytułu odzwierciedlają dwa kluczowe kryteria spojrzenia na badane środowisko. W opracowaniu w centrum uwagi są globalne trendy, gdyż zdaniem autorów raportu mają największy wpływ na przyszłość świata oraz stanowią podstawę zbudowanych trzech scenariuszy przyszłości. Jest to zgodne z modelem oksfordzkim OSPA (The Oxford Scenario Planning Approach) oraz opracowaną przez P. Wacka i K. Heijdena w Shell koncepcją budowania scenariuszy (Wilkinson i Kupers, 2014, s. 25–50). Natomiast pojęcie „paradoks" jest charakterystyczne dla amerykańskiego myślenia strategicznego, które, jak się okazuje, nie tylko znakomicie sprawdza się w zarządzaniu (Wit i Meyer, 2007), ale jest elementem klasycznego postrzegania strategii (Gray, 1999, s. 2; Luttwak, 2004, s. 3). Współczesna analiza i planowanie strategiczne musi funkcjonować w ciągłym przemieszczaniu się pomiędzy skrajnymi postawami opierającymi się na równie prawdziwych lub równie niepewnych przesłankach, czyli paradoksach. Zastosowana metodologia z kolei wpisuje się w zasadnicze założenia szkoły ewolucyjnej (Heijden, 2000, s. 46–49; Ramirez i Wilkinson 2016; Obłój, 2007, s. 94–102), gdyż rezultatem przeprowadzonych badań nie jest konkretna propozycja strategii, ale pokazany proces myślenia oraz zbiór wyodrębnionych uwarunkowań otoczenia. Decyzje o wyborze adekwatnej do uwzględnionego scenariusza strategii zostały pozostawione czytelnikom – rządzącym, zarządzającym, dowodzącym i im doradzającym. Raport jest więc opracowaniem analitycznym, a nie planistycznym. Nie stanowi strategii, a tylko przedstawia scenariusze rozumiane jako obrazy przyszłości środowiska międzynarodowego.

Zalety podejścia opartego na paradoksach w strategii można scharakteryzować za pomocą kilku podstawowych cech (Witt i Meyer, 2007, s. 37):

- różnorodność podejść – określenie skrajnych stanowisk wyznacza

dosyć obszerny zakres wiedzy, który musi zgłębić analityk, aby najlepiej zrozumieć badane uwarunkowania. Zakres ten jest niezwykle istotny, gdyż zawiera potencjalne niespodzianki, jakie mogą się pojawić w przyszłości (okalająca właściwość paradoksu w strategii). W raporcie podkreśla się, że każdy ostatecznie wyodrębniony scenariusz jest częścią tego, co się wydarzy;

- skrajność podejść – jest to najmniej szkodliwe uproszczenie spojrzenia strategicznego, polegające na uwzględnieniu dwóch najważniejszych kwestii. Zorientowanie się w ich fundamentach pozwala stosunkowo szybko na poznanie bardziej złożonych uwarunkowań. Jest to kontrastująca właściwość paradoksu W raporcie bardzo często zauważa się zarówno zalety, jak i wady określonych trendów;
- impuls do działania – wykorzystanie zalet obu skrajnych rozwiązań. Jest to właściwość integracyjna paradoksu. W raporcie często nawołuje się do działania;
- impuls do myślenia – wychodzi się tu z założenia, że nic nie jest bardziej inspirujące intelektualnie jak przeświadczenie, że są to dwa jednakowo prawdziwe twierdzenia. Stymuluje to poszukiwania najlepszego rozwiązania. Jest to właściwość kreacyjna.

W treści analizowanego raportu można odnaleźć wszystkie wymienione cechy paradoksów strategicznych. Nadrzędny, można by nazwać go tytułowym, został określony następująco „żyjemy w paradoksie: osiągnięcia epoki przemysłowej i informacyjnej kształtują przyszły świat, który jest zarówno bardziej niebezpieczny, jak i bogatszy w możliwości niż kiedykolwiek wcześniej. To, czy zwycięży szansa, czy niebezpieczeństwo, wpłynie na wybory ludzkości". Autorzy raportu proponują więc spojrzeć na postęp ostatnich dziesięcioleci jednocześnie jako integrację ludzi, wzmocnienie pozycji jednostek, grup i państw oraz wyciągnięcie miliardów ludzi z biedy, ale też jednocześnie jako oscylator globalnych wstrząsów, takich jak arabska wiosna, światowy kryzys finansowy, wzrost populistycznej i antyestablishmentowej polityki (NIC, 2017, s. IX).

Uwzględnioną problematykę dotyczącą zbiorów zagrożeń i określającą przedmiot badań odzwierciedla między innymi zakres załączonego słownika, w którym zdefiniowano takie pojęcia jak (autor niniejszego artykułu posegregował je według obszaru tematyki) (NIC, 2017, s. 72–73):

- klimat, zmiana klimatu, gwarancja klimatyczna;

- kraje rozwinięte i rozwijające się;
- emigrant, migracja, uchodźca;
- nacjonalizm, naród, natywizm, populizm.

Zapewne tak określone obszary stanowią swoisty wyznacznik obszarów troski i zaniepokojenia autorów raportu, a tym samym kierunek realizowanych analiz. Kolejność prowadzonych badań została oparta na koncepcji planowania scenariuszowego, w której (NIC, 2017, s. 3):

- wyodrębniono kluczowe trendy, które mają globalny wpływ generując paradoksy;
- oceniono te trendy pod kątem zmiany natury władzy, rządzenia, zarządzania i współpracy. Miało to pozwolić na określenie, dlaczego i w jaki sposób globalna dynamika staje się bardziej złożona i trudna do oceny;
- formułowano założenia o braku w ogóle lub odpowiednich decyzji osobistych, politycznych i biznesowych co do uwarunkowań, wywoływanych przez te trendy i określono jako „bliską przyszłość rosnących napięć";
- uwzględniając różny przebieg trendów kluczowych w perspektywie 20-letniej, zbudowano trzy scenariusze odległej przyszłości nazwane jako: „Wyspy", „Orbity" i „Społeczności". Każdy scenariusz określa punkty decyzyjne, które mogą prowadzić albo do wykorzystania szans, albo poddania się zagrożeniom;
- omówiono wskazania tych scenariuszy dotyczące możliwości i kompromisów w tworzeniu przyszłości, zamiast tylko reagowania na nią;
- wykazano obrazowo w postaci wyimaginowanych nagłówków prasowych z przyszłości rodzaje nieciągłości, które mogą pojawić się w przypadku przecięcia się określonych trendów.

W myśl szkoły oksfordzkiej i Shell w raporcie założono, że należy zastosować spojrzenie złożone, którego głównym przesłaniem jest to, że wszystko się zmieni, nic nie będzie prostą aproksymacją dotychczasowych tendencji. Powyższy proces dotyczył siedmiu globalnych trendów kluczowych, za które uznano (NIC, 2017, s. 6–28):

1. Starzenie się społeczeństwa krajów bogatych, Chin i Rosji oraz odwrotny proces zachodzący coraz częściej w krajach biedniejszych, szczególnie w Afryce i w Azji Południowej. Oznacza to zmiany w obszarach

gospodarczym, pracy i zatrudnienia, struktury urbanizacji i sfery dobrobytu, co zwiększy skalę migracji z krajów biednych.

2. Zmieniająca się gospodarka światowa przy jednoczesnym słabym wzroście gospodarczym. Główne gospodarki światowe staną w obliczu kurczącej się siły roboczej i malejącego wzrostu wydajności pracy. Jednocześnie niższy wzrost gospodarczy uderzy w kraje rozwijające się.
3. Szybki postęp technologiczny przyspieszy tempo zmian, tworząc nowe możliwości, a równocześnie komplikując przyszłość przez wzrost nieciągłości zjawisk. Zaostrzy to podziały między zwycięzcami a przegranymi w tym swoistym wyścigu technologicznym. Nowoczesna technologia przerośnie możliwości adaptacji gospodarek. Zmieni się sposób pojmowania ścieżki rozwoju zawodowego, co spowoduje nowe przemieszczanie pracowników. Biotechnologie zrewolucjonizują dziedziny ludzkiego życia.
4. Rozwój określonych idei i poczucia tożsamości nasili falę wykluczenia. Niebywale rozwijająca się komunikacja globalna w warunkach słabego wzrostu gospodarczego zwiększy napięcia w społeczeństwach i między nimi. Przywódcy chętnie będą sięgać do idei nacjonalizmu, aby wzmocnić kontrolę, przez co wzrośnie populizm zarówno lewicowy, jak i prawicowy. Należy uwzględnić coraz większy i autorytarny wpływ religii na rządzenie. Rozwój gospodarczy podwyższy status kobiet, powodując jednocześnie ostry sprzeciw z tym związany.
5. Rządzenie stanie się coraz bardziej złożone. Wynika to z trzech zasadniczych powodów. Po pierwsze społeczeństwa będą coraz bardziej spolaryzowane. Po drugie rozwój technologii poszerzy obszar braku wpływu rządów na procesy polityczne. Po trzecie wzrośnie liczba różnorodnych aktorów, co rozproszy wysiłki rządzących.
6. Zmienia się charakter konfliktów przez wzrost ryzyka ich wystąpienia oraz upowszechnienie rozgrywania ich precyzyjnie, zdalnie i w różnych przestrzeniach.
7. Zjawiska mające długoterminowy charakter, takie jak zmiany klimatyczne i środowiskowe oraz sprawy zdrowia, będą wymagać wspólnych, coraz bardziej złożonych działań. W zbiorze tym mieszczą się ekstremalne warunki pogodowe, utrudniony i konfliktogenny dostęp do wody i żywności, topnienie lodowców i zanieczyszczenia środowiska. Ciekawie

tu brzmi zagrożenie w postaci zwiększonej liczby podróży i słabej infrastruktury zdrowotnej, które spowodują, że choroby zakaźne będą trudniejsze do opanowania. Jest to wątek, który pojawia się w raporcie w kilku miejscach.

Próbując ustalić podstawy teoretyczne, które miały największy wpływ na powstały raport, uwagę, zgodnie z założeniami poczynionymi na początku artykułu, skierowano na listę podziękowań. Wymienia się w niej przedstawicieli różnych krajów – głównie polityków i instytucje polityczne. Mniej licznie pojawiają się instytucje naukowe (instytuty i uniwersytety – w tym związane z obronnością) z różnych kontynentów, przy czym tych z Chin i USA jest najwięcej. Padają również podziękowania dla wyszczególnionych z imienia i nazwiska polityków (głównie ministrów spraw zagranicznych i szefów instytucji wywiadowczych). Jednak z naukowego punktu widzenia istotne jest wymienienie wybitnych naukowców. W związku z tym zwracają uwagę dwie osoby, które odgrywają w raporcie wyjątkową rolę, o czym świadczy najbardziej rozbudowane imienne podziękowanie skierowanie do nich: *Jesteśmy niezmiernie wdzięczni profesor Monice Toft, która zorganizowała dwudniowe warsztaty na Uniwersytecie Oksfordzkim na temat przyszłości religii i wniosła znaczący wkład w końcowe sprawozdanie dotyczące demografii i dynamiki bezpieczeństwa. Ekspert ds. planowania scenariuszy z Oksfordu, Angela Wilkinson, dostarczyła krytycznych opinii na temat metod i koncepcji, a także zachęciła nas do wprowadzenia niezbędnych poprawek w procesie badawczym* (NIC, 2017, s. 75). Kim są osoby, które miały tak niebagatelny wpływ na kształt końcowy dokumentu autorstwa tak wielkiej i szanowanej instytucji, jaką jest amerykańska National Intelligence Council, i nanosiły do jego tekstu poprawki?

Z treści tej można wysnuć wnioski o kluczowej roli A. Wilkinson – wybitnej uczonej z Oksfordu (posiada doktorat z fizyki), która jest obecnie obok K. Heijdena najbardziej znanym badaczem planowania scenariuszowego na świecie. Nie bez znaczenia dla treści raportu jest to, że profesor Wilkinson jest jednym z czołowych światowych ekspertów w dziedzinie przyszłości energetycznej – od 2019 roku pełni funkcję sekretarza generalnego World Energy Council. Badaczka posiada 30-letnie doświadczenie w prowadzeniu ponad 100 międzynarodowych i globalnych projektów w zakresie wyzwań gospodarczych, energetycznych, klimatycznych i zrównoważonego rozwoju. Kierowała modernizacją prognozowania strategicznego w OECD, a w obszarze

korporacyjnym przez kilkanaście lat tworzyła globalny zespół ds. scenariuszy w Royal Dutch Shell i British Gas plc. Na tej podstawie opracowała monografię *The Essence of Scenarios: Learning from the Shell Experience* (Wilkinson i Kupers, 2014), opartą na wywiadach z ekspertami planowania scenariuszowego i kierownictwem Shell, w której zidentyfikowano kilka fundamentalnych zasad, m.in. budowanie historii lub opowiadań mających na celu zmianę nawyku traktowania przyszłości jako aproksymacji teraźniejszości. I z taką formą przedstawiania przyszłości mamy do czynienia w raporcie podczas budowania i prezentacji poszczególnych scenariuszy.

Angela Wilkinson wraz z K. van der Heijdenem jest autorką OSPA (The Oxford Scenario Planning Approach). Model ten jest odpowiedzią na to, co wydarzyło się 11 września 2001 roku oraz na kryzys finansowy 2008 roku (Ramirez i Wilkinson, 2018).

Model OSPA stanowi modyfikację modelu Shell, nawiązując do wyodrębnienia dwóch rodzajów środowiska analizy – dalszego, mniej wyraźnego, nazwanego kontekstowym oraz bliższego, bardziej konkretnego, nazwanego transakcyjnym lub relacyjnym (Ramirez i Wilkinson, 2016, s. 12; Heijden, 2000, s. 20). Pierwsze otoczenie, na które z reguły podmioty nie mają bezpośredniego wpływu, stanowi podstawę symulacji, czyli testowania zbudowanych scenariuszy (Heijden, 2000, s. 206–217). Działania organizacji wobec tego rodzaju otoczenia mają charakter defensywny. Proponowane w raporcie odporności podmiotów państwowych i pozapaństwowych są ukierunkowane na ten rodzaj czynników (NIC, 2017, s. 67). Z kolei otoczenie transakcyjne charakteryzuje się relacjami dwustronnymi. Budowane strategie ukierunkowane są właśnie na kształtowanie tych relacji, stanowiąc aktywną odpowiedź na wymagania otoczenia transakcyjnego. Wielokrotnie w analizowanym raporcie formułowany jest apel o podejmowanie decyzji i działań dotyczących tego środowiska. Uwzględnienie takiego spojrzenia na zależności pomiędzy otoczeniem kontekstowym a transakcyjnym, scenariuszami i strategiami pozwala zrozumieć istotę przedstawionej koncepcji analizy w *Global Trends. Paradox of Progress.*

Z kolei wymieniona w podziękowaniach politolog M. D. Toft jest wybitną badaczką zajmującą się wpływem religii na systemy społeczne i polityczne, demografią i bezpieczeństwem, co znakomicie wpisuje sie w kluczowe problemy poruszane w raporcie (Toft, 2006). Jest ona autorką badań dotyczących tego, jak kończyły się wojny domowe: od zwycięstw militarnych rządów i rebeliantów

poprzez wynegocjowane kruche i trwałe układy po patowe sytuacje i zawieszenia broni. Analizując skutki wszystkich zakończeń wojny domowej od 1940 roku, M. Toft rozwija ogólną teorię powojennej stabilności, pokazując, że gwarancje stron trzecich mogą nie być najlepszą opcją. Przedstawia przy tym obszerne analizy statystyczne i dogłębne studia przypadków, które przemawiają za tym, że silny sektor bezpieczeństwa zwiększa prawdopodobieństwo stabilizacji i demokracji (Toft, 2009).

Ostatnie jej badania stały się kluczowym materiałem poddanym analizie w raporcie, a dotyczyły rosnącego politycznego wpływu religii na politykę. Na podstawie wieloletnich badań stwierdziła ona, że trend do zanikania wpływu religii na politykę, który datuje się od Oświecenia i osiągnął szczyt w latach sześćdziesiątych XX wieku, od 40 lat słabnie i proces ten się nasila. Wręcz sformułowała wniosek, że obecnie główni aktorzy religijni cieszą się większą zdolnością do wywierania wpływu politycznego niż kiedykolwiek w historii nowożytnej. Twierdzi również, że pomimo przepowiedni o upadku religii, pod wpływem politycznym odrodziła się ona na całym świecie przy wsparciu tych samych sił, które miały ją pogrzebać, czyli demokracji, globalizacji i technologii. Autorka stwierdziła również, że polityczny wpływ religii jest w rzeczywistości zróżnicowany, czasami bowiem promuje wojnę domową i terroryzm, a innym razem sprzyja demokracji, pojednaniu i pokojowi (Philpott, Shah i Toft, 2011).

Jeśli uwzględni się powyżej opisany dorobek naukowy M. Toft, przestaje dziwić struktura analizy ośmiu regionów świata zaprezentowana w *Global Trends. Paradox of Progress,* w rozdziale *The next Five Years by Region*, gdzie najciekawszą i najbardziej rozbudowaną wydaje się ocena obszaru religii oraz edukacji. Uważna analiza zwłaszcza obszaru religii (w Chinach, Nigerii, Rosji, USA) burzy wiele, jak się okazuje niepopartych wcześniejszymi badaniami, mitów. Szczególnie istotna jest analiza nie tyle rodzaju wiary, ile liczby agnostyków i ateistów w poszczególnych krajach (NIC, 2017, s. 98, 128, 134, 141). Można na tej podstawie zauważyć zupełnie nową tendencję zachodzącą na świecie w postaci nasilającej się polaryzacji nie tak oczywistej, jak pomiędzy konkurującymi ze sobą religiami, ale świata religii ze światem agnostyków i ateistów. Zapewne jest to nowe zjawisko kształtujące przyszłość zupełnie inną, niż znamy.

W raporcie oprócz pięcioletniej analizy regionalnej występuje jako druga część załącznika analiza globalnych trendów kluczowych. Jest ona przeprowadzona według kryterium przedmiotowego, przypominając poniekąd metodę PEST,

gdzie uwzględnia się takie sfery, jak: społeczna (Jak żyją ludzie – *How People Live*), technologiczna (Jak ludzie tworzą i wprowadzają innowacje – *How People Create and Innovate*), gospodarcza (Jak ludzie prosperują – *How People Prosper*), idei i tożsamości (Jak ludzie myślą – *How People Think*), polityczna (Jak ludzie rządzą – *How People Govern*) oraz bezpieczeństwa (Jak ludzie walczą – *How People Fight, Terrorism*) (NIC, 2017, s. 159–226).

Metodologia

Problematyka metodologiczna zagościła dwukrotnie w raporcie. Najpierw, przed prezentacją trzech scenariuszy, została pokrótce scharakteryzowana zastosowana analiza scenariuszowa w ramce *Methodology of Scenario Analysis* (NIC, 2017, s. 49). Następnie po przedstawieniu i scharakteryzowaniu scenariuszy i ich implikacji zamieszczono specjalny rozdział poświęcony uwagom metodologicznym: *Methodological Note*, co prawda dotyczący wszystkich badań, ale niestety napisany w bardzo skróconej formie (NIC, 2017, s. 70–71).

Całości przeprowadzonych badań, tak jak w przypadku każdego nowego raportu tego rodzaju (NIC, 2008, 2012, 2017), przyświecało założenie uwzględniające unowocześnienie podejścia, stosowania ściśle metod prognozowania oraz ciągłego uczenia się zgodnie ze sztandarowym postulatem szkoły planowania scenariuszowego (Fahey i Randal, 1998; Ringland, 2006; Heijden, 2000). Ogólny proces badawczy charakteryzował się zastosowaniem zróżnicowanych podejść (perspektyw) i obejmował następujące etapy (NIC, 2017, s. 70–71):

- dokonano analizy trendów regionalnych w ujęciu historycznym i globalnym. Opracowano na tej podstawie zasady powstawania dynamiki trendów;
- oceniono wyodrębnione trendy z dwóch perspektyw czasowych – krótkoterminowej pięcioletniej (2016–2021) związanej z kadencyjnością polityczną w USA oraz długoterminową do tytułowego 2035 roku;
- przeorientowano dotychczasowy sposób myślenia strategicznego oparty na twardej sile przeceniającej takie wskaźniki jak produkt krajowy brutto i wydatki wojskowe na uwzględniający równie poważnie niematerialne aspekty potęgi państw, takie jak idee i relacje, wzrost znaczenia korporacji transnarodowych, ruchów społecznych i jednostek;
- przeprowadzono symulacje analityczne związane z zachowaniem kluczowych aktorów międzynarodowych dla zbadania ich wpływu

na przebieg trendów w regionach świata, w sferze relacji międzynarodowych, bezpieczeństwa i globalnej gospodarki (wskazuje to na ramy analizy wpływów krzyżowych CIA – ang. *Cross Impact Analysis*);

- rozważono potencjalne nieciągłości w regionach i sferach tematycznych, zwracając szczególną uwagę na te, które mogą decydować o fundamentalnych zmianach w stosunku do *status quo* (są one wyróżnione w tekście raportu jako fikcyjne artykuły z przyszłości).

Na podstawie analizy historycznej od 1945 roku ustalono priorytety problemów, krajów i osób dla przeprowadzenia wywiadu. Dwuletnie badania kluczowych trendów i niepewności objęły ponad 35 krajów i wywiady z ponad 2500 osobami. Celem wywiadów przeprowadzonych z politykami oraz urzędnikami wyższego szczebla było poznanie, a poprzez to zrozumienie dążeń strategicznych i narodowych interesów największych mocarstw. Odbyto wiele spotkań z setkami naukowców reprezentujących dziedziny nauk przyrodniczych i społecznych, z liderami politycznymi i społecznymi, przywódcami religijnymi, dyplomatami, ekspertami ds. rozwoju, przedstawicielami biznesu i przemysłu oraz reprezentantami młodzieży, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz ruchu kobiet na całym świecie. Ciekawym rozwiązaniem nadającym prowadzonym przedsięwzięciom charakteru projektów *foresight* było konsultowanie otrzyma-nych wyników badań oraz ich uzupełnianie o liczne opinie uzyskane za pośrednictwem mediów społecznościowych oraz konferencji i warsztatów przyszłości.

Zrealizowany proces nosił znamiona podejścia indukcyjnego, w którym na podstawie powyżej wymienionych spotkań i konsultacji opracowano wiele scenariuszy opisujących kluczowe niepewności i możliwe trendy w przyszłości. Następnie połączono je, redukując liczbę scenariuszy odzwierciedlających złożoność świata oraz jego potencjalne i nieuchronne nieciągłości.

Za najważniejszy element procesu badawczego w *Global Trends. Paradox of Progress*, obok zbierania informacji bardzo różnymi technikami, należy uznać analizę scenariuszową. W zasadzie cały raport jest zbiorem przedsięwzięć ukierunkowanych na potrzeby tej analizy. Sama metodologia analizy scenariuszowej uwzględniała wymaganie, aby budowane historie były wystarczająco ugruntowane, czyli były wiarygodne, a jednocześnie wystarczająco pomysłowe, aby móc zakwestionować dotychczasowe założenia (NIC, 2017, s. 49).

Ostateczne scenariusze mają charakter alternatywny, co pozwala zdaniem autorów raportu zbudować znaczną przestrzeń obejmującą najważniejsze nowe

możliwości i wybory, które w innym przypadku byłyby trudne do rozróżnienia. Z drugiej strony zastrzega się, że alternatywność scenariuszy nie musi oznaczać wzajemnego ich wykluczania się. Przyszłość prawdopodobnie będzie zawierała elementy każdego z nich, ale na różnym poziomie intensywności lub w różnych regionach świata. Na przykład przyszłość opisana w scenariuszu „Wyspy" może skłonić niektóre państwa do reagowania na rosnącą niestabilność poprzez podejmowanie działań, przesuwając przyszłość w kierunku scenariusza „Orbity". Alternatywnie, niezdolność rządów krajowych do efektywnego zarządzania zmianami gospodarczymi i technologicznymi może tworzyć warunki do powstania scenariusza „Wspólnoty" (NIC, 2017, s. 49).

Trzy scenariusze dla odległej przyszłości

W myśl szkoły planowania scenariuszowego z wyodrębnionych i scharakteryzowanych trendów kluczowych zbudowano scenariusze. Autorzy raportu opowiedzieli się za trzema wariantami przyszłości otoczenia co sugeruje indukcyjny sposób ich tworzenia (nie wykorzystano macierzowej techniki ich generowania) (Ramirez i Wilkinson, 2018, s. 116; Heijden, 2000, s. 214–215; Fahey i Randal, 1998, s. 64–65). Poza tym o indukcyjnym ich charakterze świadczy powstawanie tych koncepcji z wcześniej określonych trendów. Scenariusze zostały wyodrębnione z użyciem kryterium poziomów rozpatrywanej problematyki, za które uznano relacje globalne, regionalne i narodowe. Koncepcje te zostały zbudowane na podstawie stosownej narracji ukazującej, jak wybrane trendy, podjęte w związku z nimi decyzje i towarzyszące temu niepewności mogą rozgrywać się w trzech kierunkach. Poszczególne scenariusze uwzględniają trzy główne niepewności w perspektywie następnych 20 lat (NIC, 2017, s. 47):

- wynikające z dynamiki w poszczególnych krajach. Formułuje się tu pytanie problemowe: Jak rządy i społeczeństwo renegocjują wzajemne oczekiwania i stworzą porządek polityczny w erze wzmożonych zmian, naznaczonej silnymi jednostkami i szybko zmieniającą się gospodarką? Odpowiedzią jest scenariusz „Wyspy";
- wynikające z dynamiki relacji między krajami. Formułuje się tu pytanie problemowe: Jak wielkie mocarstwa, wraz z wybranymi grupami i jednostkami, wypracują koncepcje konkurencji i współpracy? Odpowiedzią jest scenariusz „ Orbity";
- wynikające ze złożoności globalnych problemów determinowanych

długoterminowymi i krótkoterminowymi kompromisami. Formułuje się tu pytanie problemowe: W jakim stopniu państwa i inne podmioty niepaństwowe przygotują się w najbliższym czasie do złożonych globalnych problemów, takich jak zmiany klimatu oraz rozwój przełomowych technologii? Odpowiedzią jest scenariusz „Społeczności".

Uwzględnienie dynamiki i złożoności jako składowych niepewności zjawisk pozwoliło zbudować scenariusze, które postulują alternatywne reakcje na krótkoterminową zmienność – na poziomie krajowym (wyspy), regionalnym (orbity) oraz subpaństwowym i transnarodowym (społeczności). Nadrzędnym założeniem jest to, że żaden ze scenariuszy nie jest z góry ustalony, a tylko najbardziej trafnie charakteryzuje określoną specyfikę problemów, z którymi będą borykać się decydenci w nadchodzących latach.

Scenariusz „Wyspy" przedstawia restrukturyzację gospodarki światowej, prowadzącą do długich okresów powolnego wzrostu lub jego braku, podając w wątpliwość tradycyjne modele zapewnienia dobrobytu gospodarczego oraz rozwój globalizacji w dotychczasowym kształcie. Scenariusz podkreśla wyzwania stojące przed rządami w spełnianiu wymagań społecznych związanych z zarówno ekonomicznym, jak i fizycznym bezpieczeństwem, w miarę jak będzie narastał powszechny sprzeciw wobec globalizacji oraz wpływ nowych technologii zmieniających pracę i handel. To będzie stanowić istotne źródło niestabilności politycznej (NIC, 2017, s. X). Scenariusz uwypukla konsekwencje dwóch rodzajów reakcji rządów na powyżej określone wyzwania globalne. Właściwa reakcja rządów polega na wspieraniu badań i innowacji, promowaniu wymiany informacji oraz uczenia się przez całe życie, które pozwolą na przekwalifikowanie zawodowe. Jest to ogólnie propagowanie eksperymentowania, innowacji i przedsiębiorczości. Niewłaściwa postawa rządów wyraża się we wprowadzeniu kontroli dostępu do informacji, nieprzestrzeganiu praw własności intelektualnej oraz zniechęcaniu do importu talentów i zaawansowanych technologii. To prawdopodobnie spowoduje zaprzepaszczenie korzyści ekonomicznych oferowanych przez rozwój nowych technologii. Zwraca się tu również uwagę na rosnące wykorzystanie nowych technologii do działalności terrorystycznej i przestępczej (NIC, 2017, s. 53).

Jest to więc scenariusz o silnym zabarwieniu ekonomicznym, czego dowodem jest nie tylko wspomniane wcześniej ukierunkowanie uwagi, ale przyjęta perspektywa narracji, którą prowadzi ekonomista, „wspominając" ostatnie 20 lat od globalnego kryzysu finansowego w 2008 roku. Wymienia

on kilka zasadniczych trendów, które wpłyną na sferę gospodarczą – sprzeciw wobec globalizacji, rozpowszechnienie sztucznej inteligencji i przełomowych technologii, gwałtowane zmiany cen i konkurencji na rynku energetycznym, protekcjonizm gospodarczy oraz ograniczenie migracji przez kraje Zachodu. Jednak zastanawiający jest ostatni z wymienionych trendów związany z globalną pandemią w 2023 roku. Opisane skutki tego zjawiska stanowią bardzo trafną prognozę problemów, którym obecnie musi stawić czoło społeczność światowa w czasie pandemii Covid-19 (NIC, 2017, s. 50–52).

Scenariusz „Orbity" bada przyszłość z perspektywy relacji stworzonych przez konkurujące ze sobą mocarstwa, ciągle określające strefy wpływów, a jednocześnie starające się utrzymać stabilność wewnątrz swojego kraju. Analizuje, w jaki sposób rosnąca konkurencja geopolityczna wzmacniana przez trendy rosnącego nacjonalizmu, zmieniające się wzorce konfliktów, pojawiające się przełomowe technologie i zmniejszająca się współpraca globalna mogą się łączyć, zwiększając ryzyko konfliktu międzypaństwowego i zagrażając międzynarodowemu porządkowi opartemu na uznawanych dotychczas zasadach. Nowe zdolności, takie jak broń hipersoniczna, systemy autonomiczne, broń przeciwprzestrzenna i operacje cybernetyczne, tworzą nową – i niezbyt dobrze rozumianą – dynamikę eskalacji, która zwiększa ryzyko błędnych kalkulacji (NIC, 2017, s. XI).

W scenariuszu tym kładzie się nacisk na wybory polityczne rządów, które wzmocnią stabilność i pokój lub dodatkowo zaostrzą napięcia (paradoks sfery politycznej). Wybory te są analizowane we wspomnieniach doradcy ds. Bezpieczeństwa Narodowego, który ocenia środowisko międzynarodowe pod koniec drugiej kadencji prezydenta USA w 2032 roku Ciekawym wątkiem poruszanym w tej opowieści przyszłości jest historia pierwszego użycia broni jądrowej w konflikcie od 1945 roku. Miałby to być rezultat kryzysu, jaki nasilił się między Indiami a Pakistanem, wynikającego z konfliktu o dostęp do wody, kiedy to sygnały mające odstraszać błędnie zinterpretowano jako oznaki agresywnych zamiarów, co doprowadziłoby do użycia broni jądrowej przez jedną ze stron. Dzięki szybkiej i wspólnej reakcji Chin i USA konflikt ten nie przerodził się w pełną wymianę nuklearną (NIC, 2017, s. 54–55).

Scenariusz „Społeczności" dotyczy wzrostu znaczenia podmiotów subpaństwowych i niepaństwowych. Pokazuje, jak rosnące oczekiwania społeczne, przy jednocześnie malejącej skuteczności rządów krajowych, otwierają przestrzeń do działania dla samorządów i podmiotów prywatnych, i poddaje

krytyce dotychczasowe, tradycyjne założenia dotyczące rządzenia. Zmieniające się uwarunkowania rządzenia, głównie podyktowane rozwojem technologii informacyjnych, polegają na tym, że firmy, grupy reprezentantów społecznych, organizacje charytatywne i władze lokalne okazują się bardziej skuteczne i dynamiczne niż rządy krajowe we wspieraniu wielu programów. Scenariusz ten bada więc problemy, które się pojawiają, gdy ogrom przyszłych wyzwań gospodarczych i politycznych testuje zdolność rządów krajowych do radzenia sobie, tworząc przestrzeń dla szerszego grona wpływowych aktorów w postaci samorządów i podmiotów prywatnych (NIC, 2017, s. XI).

Scenariusz ten został napisany z perspektywy przyszłego burmistrza dużego miasta kanadyjskiego w 2035 roku, odzwierciedlając zmiany, które w nim nastąpiły w ciągu ostatnich dwóch dekad (NIC, 2017, s. 58). W tej narracji zwraca się uwagę na to, że w szczególności duże międzynarodowe korporacje i fundacje charytatywne mogą w coraz większym stopniu uzupełniać działania rządów w zapewnianiu badań, edukacji, szkoleń, opieki zdrowotnej i usług informacyjnych społeczeństwom. Oznacza to, że w dalszym ciągu rządy pozostaną głównymi gwarantami „twardego" bezpieczeństwa dla obywateli, ale będą musiały uwzględnić zwiększenie swojej zdolności do wykorzystywania społeczności lokalnych, prywatnych i ponadnarodowych podmiotów, które z kolei znakomicie uzupełnią atrybuty „miękkiej siły" i odporności na różnego rodzaju zagrożenia państwa. W takich uwarunkowaniach rządy zachowują się różnie – albo niezręcznie sprzeciwiając się tej tendencji, albo delegując swoje uprawnienia właśnie na te podmioty. Dla rządów autorytarnych (kraje od Bliskiego Wschodu po Rosję) jest to problemem. Liberalne demokracje, które zachęcają do zdecentralizowanego zarządzania i partnerstwa publiczno-prywatnego, najlepiej nadają się do działania w tego rodzaju warunkach. W takich społeczeństwach technologia umożliwi interakcje między społeczeństwem a rządem oraz wspólne podejmowanie decyzji (NIC, 2017, s. 61).

Podstawowe założenie szkoły ewolucyjnej strategii to potrzeba uczenia się, aby nadążać za zmianami otoczenia (Heijden, 2000, s. 46–49; Obłój, 2007, s. 97–99). Taki sam postulat jako jeden z zasadniczych sformułowano w szkole planowania scenariuszowego, w której uczenie się określono jako najważniejszy warunek i właściwość pozwalające dynamicznie reagować na zmiany w otoczeniu (Heijden, 2000, s. 51–65; Fahey i Randal, 1998, s. 3–21). W analizowanym raporcie widać po raz kolejny wpływ tych koncepcji również w rozdziale zatytułowanym *What*

the Scenarios Teach Us: Fostering Opportunities Through Resilience? Stwierdzono tam, że analiza trendów budujących trzy scenariusze pokazuje jeszcze bardziej niestabilny świat w nadchodzących latach. Scenariusze uwypuklają kluczowy paradoks, że te same tendencje zwiększające ryzyko w najbliższej perspektywie mogą generować szanse w dłuższej perspektywie, jeśli zbudowana zostanie odporność na rosnące zakłócenia i niepewność. Odporność społeczeństw, narodów i państw rozumiana jest więc jako planowe działania ukierunkowane na inwestowanie w infrastrukturę, wiedzę i relacje, które pozwolą radzić sobie z niespodziankami o charakterze ekonomicznym, środowiskowym, społecznym lub cybernetycznym. Jest to podejście, które uwzględniając brak wpływu na tak odległe otoczenie i przyszłość, wskazuje szereg działań ukierunkowanych raczej na wcześniejsze przygotowanie się na jego wpływ poprzez budowanie następującego potencjału, nazywanego odpornością krajową, narodową, społeczną (NIC, 2017, s. XI):

- w sferze rządzenia – egzekwowanie praworządności i zdobywanie zaufania ludności;
- w sferze gospodarczej – zróżnicowanie gospodarki, właściwe zarządzanie zadłużeniem publicznym i odpowiednimi rezerwami finansowymi, dbanie o silny sektor prywatny oraz zdolną do dostosowania i innowacji siłę roboczą;
- w sferze społecznej – dbanie o zintegrowane społeczeństwo, które będzie bardziej spójne i odporne, a dzięki temu będzie miało wysoką tolerancję dla niepewności w postaci umiejętności radzenia sobie z przeciwnościami;
- w sferze technologicznej – zróżnicowanie źródeł energii oraz zbudowanie i utrzymywanie bezpiecznych i nadmiarowych systemów komunikacyjnych, informacyjnych, zdrowotnych i finansowych;
- w sferze bezpieczeństwa – budowanie państwa o dużym potencjale militarnym, sprawnych organach ścigania i reagujących na sytuacje kryzysowe oraz o dobrych stosunkach cywilno-wojskowych i silnych sojuszach;
- w sferze geograficznej i środowiska – budowanie państwa o wysokim poziomie różnorodności biologicznej oraz dobrej jakości powietrza, żywności, gleby i wody.

Powyższa lista czynników jest w zasadzie analizą typu PEST dokonywaną w ujęciu globalnym (Stonehouse, Campbell, Hamill i Purdle, 2004, s. 42–46).

Podsumowanie

Imponujący jest rozmach, jakim charakteryzowały się przeprowadzone badania. Tysiące respondentów z kilkudziesięciu krajów i podobna liczba instytutów oraz uczelni na całym świecie. Analiza historyczna objęła okres od drugiej wojny światowej. Wszystko to było podporządkowane przyjętym założeniom, które jednak nie były konsekwentnie przestrzegane albo może były nie do końca spójne. Założenia badawcze, podejście do otoczenia, deklarowane stronienie od gotowych recept, oparcie się całego raportu na analizie scenariuszowej i liczne fabularyzowane studia przypadków, wielokrotne podkreślanie niejednoznaczności zjawisk i technologii, stawianie zarówno na sferę materialną, jak i na miękkie aspekty potęgi państw, nieprecyzyjność oraz deklarowanie potrzeby ciągłego uczenia się – to wszystko wskazuje na wpisywanie się treści raportu w ramy szkoły ewolucyjnej strategii (Stonehouse *et al.*, 2004, s. 22; Heijden, 2000, s. 46–49; Obłój, 2007, s. 84–102). Jednak zbyt szybko i prosto dokonano przejścia od opisu do propozycji konkretnych rozwiązań. Szkoła ewolucyjna odgrywa świetnie swoją rolę w ocenie i opisie tego, co nas czeka. Staje się zupełnie ułomna, gdy staramy się formułować na jej podstawie propozycje konkretnych rozwiązań. To zapewne skutkowało zbytnim uproszczeniem w analizowanym raporcie propozycji reagowania na wyodrębnione trendy kluczowe i zbudowane scenariusze. Działania takie skupiły się tylko na dwustanowym postępowaniu – na reagowaniu lub niereagowaniu; na wspieraniu procesu lub na jego tłumieniu. Jest to zbyt duże uproszczenie dla tak złożonej przyszłości. Uwzględniając deklarowaną w raporcie logikę paradoksów, zupełnie pominięto cały zakres działań pomiędzy dwiema możliwościami. W zasadzie autorzy pozostali zakotwiczeni w treściach z poprzedniego raportu *Global Trends 2030. Alternative Worlds* (NIC, 2012), gdyż nie zastąpiono myślenia w kategoriach alternatyw z 2012 roku myśleniem opartym na tytułowym w 2017 roku paradoksie. Uproszczenie było trywialne – paradoks spłycono ponownie do alternatywy.

Czego możemy się w Polsce nauczyć z *Global Trends. Paradox of Progress*? Przede wszystkim w raporcie za bardzo trafne podejście należy uznać jednoczesne stosowanie dwóch perspektyw spojrzenia. Jedna jest bardziej wyrazista i stanowi wskazanie dla założeń i treści ewentualnie budowanych strategii. Druga, mniej wyraźna, wyznaczona przez kilka kluczowych trendów, dotyczy zjawisk w środowisku kontekstowym i stanowić powinna z kolei zbiór uwarunkowań,

dla których odpowiednio budowana jest odporność narodowa lub krajowa oraz konstruowane są scenariusze otoczenia. W takim przypadku scenariusze otoczenia kontekstowego służą do testowania formułowanych strategii.

Drugim istotnym rozwiązaniem, również nierozpowszechnionym w Polsce, jest indukcyjne budowanie scenariuszy na podstawie logiki narracyjnej. Posiada ona dwie zasadnicze zalety – generuje kreatywność i, co jest niezmiernie ważne w obszarze bezpieczeństwa, angażuje merytorycznie kierownictwo w proces tworzenia owych scenariuszy, zmuszając polityków do ewolucji nie tylko podejścia do uczestniczenia w warsztatach przyszłości, ale uczenia się myślenia strategicznego. Popełniony w raporcie błąd związany z przyjęciem takich samych uwarunkowań do zbudowania scenariuszy na dwóch różnych poziomach analizy międzynarodowej („Wyspy" i „Orbity") można naprawić, przyjmując wyniki symulacji (gry) na poziomie międzynarodowym regionalnym („Orbity") jako elementy (czynniki i podmioty) otoczenia do budowania scenariusza na poziomie krajowym („Wyspy"). Byłoby to zgodne z modelem zaproponowanym w szkole planowania scenariuszowego kilkanaście lat wcześniej (Ralston i Wilson, 2006, s. 88–89).

Bezpośrednim przeniesieniem myśli sformułowanych w raporcie na praktyczne zastosowania jest opracowywanie poza strategią, będącą rezultatem testowania na scenariuszach otoczenia (tutaj główną metodą byłyby analiza scenariuszowa oraz gra symulacyjna), bardziej długoterminowych strategii budowania odporności krajowej lub narodowej (tutaj podstawowymi metodami byłyby takie, jak Delphi, PEST, CIA). W tym drugim przypadku nie byłoby to proste przeniesienie listy kilkunastu rodzajów krajowej infrastruktury krytycznej na poziom strategiczny, ale zbudowanie koncepcji na podstawie zarówno twardych, jak i miękkich aspektów rezystancji i konduktancji społecznej na bardzo szerokie oddziaływanie zewnętrzne i wewnętrzne.

Bibliografia

Fahey, L. i Randall M. (red.). (1998). *Learning from the Future. Competitive Foresight Scenarios*. New York: John Wiley & Sons.

Gray, C.S. (1999). *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.

Heijden, K. (2000). *Planowanie scenariuszowe w zarządzaniu strategicznym*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.

Kahn, H. (1967). *The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*, New York: Macmillan Publishing Company.

Kahn, H. (1976). *The Next Two Hundred Years: A Scenario for America and the World*, New York: William Morrow & Company.

Luttwak, E.N. (2003). *Strategy. The Logic of War and Peace*. Cambridge: Harvard University Press.

Ministerstwo Obrony Narodowej [MON]. (2017). *Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej.* Warszawa: MON.

National Intelligence Council [NIC]. (2008). *Global Trends 2025. A Transformed World*. Washington: National Intelligence Council.

National Intelligence Council [NIC]. (2012). *Global Trends 2030. Alternative Worlds*. Washington: National Intelligence Council.

National Intelligence Council [NIC]. (2017). *Global Trends. Paradox of Progress*. Washington: National Intelligence Council.

Obłój, K. (2007). *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Philpott, D., Shah, T.S. i Toft, M.D. (2011). *God's Century: Resurgent Religion and Global Politics*. New York & London: W. W. Norton & Company.

Porter, M.E. (1996). *Strategie konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Ralston, B. i Wilson, I. (2006). *The Scenario-Planning Handbook. A Practitioner,s Guide to Developing and Using Scenarios to Direct Strategy in Today's Uncertain Times*. Mason: Thomson South–Western.

Ramirez, R. i Wilkinson, A. (2018). *Strategic Reframing. The Oxford Scenario Planning Approach*. Oxford: Oxford University Press.

Ringland, G. (2006). *Scenario Planning. Managing for the Future*. Chichester: John Wiley & Sons.

Stonehouse, G., Campbell, D., Hamill, J. i Purdle, T. (2004). *Global and Transnational Business: Strategy and Management*. Hoboken: John Wiley & Sons.

Świat w 2025: Scenariusze Narodowej Rady Wywiadu USA. (2009). Kraków: AlfaSagittarius.

Toft, M.D. (2006). *The Geography of Ethnic Violence: Identity, Interests, and the Indivisibility of Territory*. Princeton: Princeton University Press.

Toft, M.D. (2009). *Securing the Peace: The Durable Settlement of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press.

Wilkinson, A. i Kupers, R. (2014). *The Essence of Scenarios: Learning from the Shell Experience*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wit, B. i Meyer, R. (2007). *Synteza strategii, tworzenie przewagi konkurencyjnej przez analizowanie paradoksów*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.3

Tomasz Wójtowicz
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie
tomasz.wojtowicz2@up.krakow.pl
https://orcid.org/00000-0001-6468-8973

Social Credit System w Chińskiej Republice Ludowej

Abstrakt: Jednym z największych zagrożeń i wyzwań dla współczesnych państw jest funkcjonowanie programów masowej inwigilacji i wpływ nowych technologii informacyjnych na ograniczenie prywatności. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie genezy, wizji funkcjonowania oraz krytyki programu Social Credit System (SCS), który powstaje w Chińskiej Republice Ludowej. Głównym problemem badawczym wynikającym z założonego celu była odpowiedź na pytania: czym jest SCS w Chińskiej Republice Ludowej, jaka jest geneza jego powstania oraz na czym polega jego funkcjonowanie? Do rozwiązania problemów badawczych zastosowane zostały następujące metody badawcze: metoda monograficzna, metoda badania dokumentów, metoda analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metoda analizy i syntezy. Biorąc pod uwagę wstępnie przeprowadzone badania, autor postawił następującą hipotezę badawczą: SCS należy traktować znacznie szerzej niż tylko program mający na celu masowy nadzór nad chińskim społeczeństwem i powstrzymywanie zagrożeń związanych z separatyzmem, terroryzmem i buntem społecznym (kolorowymi rewolucjami). Jest on jednym z narzędzi budowania społeczeństwa opartego na tradycyjnych chińskich wartościach i tożsamości narodowej: lojalności, harmonii, prawości i uczciwości. Społeczeństwa zdyscyplinowanego, które obok silnej i innowacyjnej gospodarki umożliwi Chinom uzyskanie statusu globalnego mocarstwa, podważając tym samym jednobiegunowy „amerykański porządek międzynarodowy". Pomimo iż Chiny nie są państwem demokratycznym, powodzenie systemu może przyczynić się do wdrożenia podobnych rozwiązań w innych krajach Azji. Tym samym zasadne wydaje się prowadzenie badań nad SCS.

Słowa kluczowe: Chińska Republika Ludowa, system zaufania społecznego, bezpieczeństwo wewnętrzne, masowy nadzór.

Social Credit System in the People's Republic of China

Abstract: Mass surveillance programmes and the impact of new information technologies on privacy restriction are among the greatest threats and challenges faced by modern countries. This article aims to present the origins and functional vision of, and some critical remarks on, the Social Credit System (SCS) under development in the People's Republic of China. The underlying research issue arising from the assumed objective was to respond to the following questions: What

is the SCS developed in the People's Republic of China? What are its origins? How exactly does it function? The following research methods were used to solve the research queries: the monograph method, the document analysis method, the literature analysis and critique method, and the analysis and synthesis methods. In view of the preliminary investigation, the author formulated the following research hypothesis: the SCS should be viewed in a broader sense than merely as a programme aimed at conducting mass supervision of the Chinese society and preventing threats of separatism, terrorism, and social riot (colour revolutions). It is one of the tools to shape a society based on traditional Chinese values and national identity: loyalty, harmony, integrity, and fairness – a disciplined society which, along with a strong and innovative economy, will enable China to attain the status of global power, thus questioning the American "unipolar world order". Although China is not a democratic country, the system's success can contribute to implementing similar solutions in other Asian countries. Therefore, it appears justified to conduct studies focused on the SCS.

Keywords: People's Republic of China, social credit system, internal security, mass surveillance

Wstęp

Rozwój technologii informacyjnych oraz technologii związanych z Big Data umożliwił poszczególnym państwom zbudowanie systemów masowego nadzoru (*mass surveillance*). Systemów definiowanych jako praktyka szpiegowania części lub całej populacji. Szpiegowanie może odbywać się za pomocą różnych metod, m.in.: użycia kamer CCTV, przechwytywania wiadomości e-mail, czy włamywania się do komputerów (*hacking*). Masowy nadzór prowadzony jest przez państwa lub przez prywatne korporacje, które realizują go na zlecenie rządów bądź z własnej inicjatywy. Programy wykorzystywane przez rządy służą zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego przed zagrożeniami terroryzmu i ekstremizmu lub mają na celu tworzyć „zaporę" przed informacyjnymi wpływami innych krajów (kultur). Problem masowego nadzoru społecznego nie dotyczy wyłącznie Chińskiej Republiki Ludowej. W ciągu ostatnich kilkunastu lat na świecie doszło do powstania wielu tego rodzaju rozwiązań w państwach zarówno demokratycznych, jak i autorytarnych. W Stanach Zjednoczonych powstały m.in. Echelon i PRISM, w Rosji SORM, Iran z kolei miał uzyskać dostęp do oprogramowania NetEnforcer (York, 2011).

Pomimo że termin pełnego wykorzystania SCS w stosunku do wszystkich obywateli i podmiotów gospodarczych wyznaczony został na rok 2020, wszystko wskazuje na to, iż pełna aktywacja nie nastąpi przed końcem roku. Z jednej strony większość obywateli ChRL korzysta z komercyjnych systemów oceny społecznej, takich jak Sesame Credit czy Tencent Credit, z drugiej jednak niewielki procent

objęty jest lokalnymi państwowymi pilotażowymi systemami (ok. 8% w 2019 roku). SCS należy traktować jako kolejny program masowego nadzoru, powstający w ChRL obok Wielkiej Zapory Ogniowej i projektu Złotej Tarczy. Różnica między nim a innymi systemami polega na tym, że obok technologii nadzoru zastosowane zostaną w nim również metody oceny zaufania obywateli, zbliżone do metod wykorzystywanych przez instytucje finansowe, zajmujące się oceną zdolności kredytowych. Pierwsze oficjalne informacje na temat Social Credit System pochodzą z 2007 roku, kiedy Generalne Biuro Rady Państwa zwróciło się do wszystkich instytucji rządowych oraz władz prowincji z opinią na temat budowy SCS (The Central People's Government of the People's Republic of China, 2007). Następnie w 2014 roku opublikowany został rządowy dokument, przedstawiający czym jest SCS oraz prezentujący proces jego wdrażania – *State Council Notice concerning Issuance of the Planning Outline for the Construction of a Social Credit System* (2014–2020) (China Copyright and Media, 2014). Obok oficjalnych dokumentów rządowych, przedstawiających punkt widzenia Pekinu, w pracy wykorzystane zostały artykuły, które ukazały się na łamach czasopism: „Wired", „Global Times", „Newsweek", „Economist", „Times", „Businessinsider", „Forbes", a ponadto opracowania Stockholm International Peace Research Institute, Ośrodka Studiów Wschodnich i Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM). Spośród polskich badaczy na SCS uwagę zwrócili m.in. Marcin Przychodniak z PISM oraz Agnieszka Konopka, Konstanty Kowalewski czy Adrian Zwoliński z Centrum Studiów Polska – Azja (Zwoliński, 2017).

Całość pracy składa się ze wstępu, trzech części merytorycznych oraz zakończenia. Pierwsza część merytoryczna dotyczy chińskich programów nadzoru i masowej inwigilacji obywateli. Druga część skupia się na samym Social Credit System, w trzeciej natomiast poddano go krytycznej analizie odnosząc się do zagrożeń, jakie może generować – likwidacji prywatności, łamania praw człowieka, korupcji urzędniczej, walk wewnętrznych w ramach KPCh, czy budowy państwa totalitarnego.

Chińskie programy masowej inwigilacji obywateli

Nowoczesne programy masowej inwigilacji oparte na wykorzystaniu technologii informacyjnych i Internecie pojawiły się w Chinach drugiej połowie lat 90. XX wieku. Nie były one jednak pierwszymi tego rodzaju metodami wykorzystywanymi przez instytucje państwa do kontroli obywateli. Jeden z historycznych przykładów

to system Baojiu, który stosowano w Mandżukuo będącym pod kontrolą Japonii w latach 1932–1945. Baojiu był mechanizmem kontroli społecznej na terenach wiejskich za pomocą takich aktywności państwa, jak rejestracja ludności przez policję, organizowanie lokalnych oddziałów samoobrony oraz powstanie nowych metod poboru podatków (Tian, 2016). Od czasu pojawienia się Internetu w Chińskiej Republice Ludowej w roku 1994 służby specjalne tego państwa opracowały szereg programów, mających na celu kontrolę dostępu do Internetu, blokadę Internetu oraz masową inwigilację obywateli (China.org.cn, 2014). Jednym z nich był projekt Złotej Tarczy (*Golden Shield Project*). Złota Tarcza była jednym z 12 tzw. „złotych projektów" realizowanych przez rząd celem budowy e-administracji w Chinach[1]. Sam projekt Złotej Tarczy przedstawiany był jako przyjęcie zaawansowanych technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w celu wzmocnienia możliwości zapewnienia bezpieczeństwa publicznego przez służby policyjne (Liang, 2006, s. 5). Korzenie projektu sięgają początku lat 80. XX wieku i wiążą się ze słynnymi słowami wypowiedzianymi przez Deng Xiaopinga na temat zagrożeń związanych z „polityką otwarcia na świat", realizowanej przez ChRL od 1979 roku. Zdaniem Xiaopinga, „jeśli otwiera się okno na świeże powietrze, należy spodziewać się, że do środka dostaną się muchy" (Torfox Stanford Project, 2011). „Muchy" były metaforą zagrożeń związanych z zachodnimi ideologiami, które mogły dotrzeć do społeczeństwa chińskiego za pomocą Internetu. Ich skutkiem mogły być stopniowa demokratyzacja społeczeństwa, niepokoje społeczne, a w ostateczności upadek ustroju socjalistycznego. Z drugiej strony, skok cywilizacyjny, na jaki zdecydowały się Chiny, nie był możliwy bez wykorzystania Internetu i technologii informacyjnych. Mając na uwadze powyższe zagrożenia, Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego rozpoczęło prace nad projektem dotyczącym kontroli zawartości informacji w Internecie. Prace trwały ponad

[1] Oprócz projektu Złotej Tarczy realizowane były równolegle projekty: Administrative Resources System (System Rezerw Administracyjnych), Golden Macro Project (projekt zarządzania informacją rządową w obszarze makroekonomii), Golden Tax Project (projekt uszczelnienia systemu podatkowego), Golden Customs Project (projekt modernizacji systemu handlu i transakcji), Golden Finance Projekt (projekt integracji systemu finansowego), Golden Card Project (projekt promujący walutę elektroniczną), Golden Audit Project (projekt ustanowienia scentralizowanego audytu elektronicznego), Golden Social Security Project (projekt stworzenia jednolitego krajowego systemu informacyjnego w zakresie ochrony pracy, zabezpieczenia społecznego oraz monitorowania zmian na rynku pracy), Golden Quality Project (projekt zwiększenia przejrzystości i jakości wśród dostawców usług publicznych), Golden Agriculture Project (projekt promujący wykorzystanie technologii informacyjnych w rolnictwie), Golden Water Conservancy Project (projekt, mający na celu efektywne wykorzystanie i zarządzanie informacją z obszaru hydrologii – poziomu wód, zagrożenia powodziowego, nadzoru nad glebami).

osiem lat i kosztowały 700 mln USD, a sam program zaczął funkcjonować w 2003 roku (August, 2007). Złota Tarcza nazywana jest także Chińską Zaporą Ogniową (*Great Firewall of China*), nazwy te nie są jednak w pełni tożsame, jako że Chińska Zapora Ogniowa powstała wcześniej. Jej uruchomienie datowane jest na rok 1997, kiedy zablokowana została strona Voice of America[2]. Zapora Ogniowa koncentruje się na kontrolowaniu i blokowaniu zachodnich stron internetowych, natomiast Złota Tarcza – na chińskich stronach internetowych. Różni są również twórcy programów. Przyjmuje się, że ojcem założycielem Chińskiej Zapory Ogniowej jest Fang Bimxing z Uniwersytetu Pekińskiego, natomiast Złotej Tarczy Shen Changxiang (Sina English, 2011). Chińska Zapora Ogniowa składa się z dwóch części: sprzętu (*hardware*) i oprogramowania (*software*). Sprzęt stanowią głównie urządzenia internetowe firmy CISCO, rozlokowane w kilkudziesięciu miejscach na terenie całego kraju. Obecnie bardzo trudno wskazać ich precyzyjne położenie ze względu na fakt, że jest to pilnie strzeżona tajemnica państwowa. Według przypuszczeń, jakie można znaleźć w powszechnie dostępnych źródłach, jest to wiele miejsc w centralnych i wschodnich Chinach. Oprogramowanie z kolei pochodzi z chińskich uczelni technicznych. Sam system, od swojego powstania, ewoluował i był sukcesywnie udoskonalany. W pierwszych latach działalności służył głównie do blokowania stron internetowych za pomocą słów kluczowych. Od 1994 roku liczba użytkowników Internetu w Chinach zaczęła jednak dynamicznie rosnąć – w 2009 roku z sieci korzystało już ponad 28,8% obywateli (Torfox Stanford Project, 2011). W związku z rosnącą liczbą użytkowników sieci, obecnie Zapora Ogniowa ma zdolność cenzurowania połączeń, blokowania połączeń, kontrolę nad przepływami sieciowymi w popularnie zabezpieczonych połączeniach, takich jak tunele VPN i SSH. Zdaniem niektórych specjalistów jest również w stanie zlokalizować i zablokować mosty komunikacyjne użyte w projekcie Tor. Cenzurą może zostać objęta każda informacja znajdująca się w Internecie, jednak Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego interesują najbardziej takie kwestie, jak treść generowana przez użytkowników na chińskich odpowiednikach serwisów społecznościowych: Twitter, Facebook, Blogspot czy Youtube (Sina Weibo, Youku, Tudou), informacje związane z opiniami na temat chińskiego rządu i przywództwa politycznego czy tematyka związana z szeroko

[2] Po zablokowaniu strony Voice of America, w kolejnych latach doszło do blokad innych stron, takich jak: Google (2002), Wikipedia (2004), Wordpress (2006), The New York Times (2008), YouTube (2008), Facebook (2009), Twitter (2009), WikiLeaks (2010), BBC (2010), LinkedIn (2011). Zob. więcej: Giang, 2011.

pojętym bezpieczeństwem narodowym (Bu, 2018).

Dynamiczny rozwój chińskiej Zapory Ogniowej i projektu Złotej Tarczy spowodował, że ich funkcjonowanie zwróciło uwagę zachodnich agencji wywiadowczych, szczególnie amerykańskich. W 2008 roku ukazał się dokument opracowany przez majora sił powietrznych USA Michaela D. Whitinga, zatytułowany *The Great Firewall of China a Critical Analysis*. Autor podzielił w nim techniki cenzurowania Internetu w ChRL na kilka grup, takich jak: techniki stosowane przez instytucje państwowe, techniki stosowane w biznesie, techniki stosowane przez dostawców Internetu, techniki stosowane w kafejkach internetowych, ograniczenia dotyczące każdej osoby korzystającej z Internetu, kontrola korespondencji e-mail, kontrola słów kluczowych, filtrowanie nazw domen i adresów URL, blokowanie adresów IP oraz blokowanie stron internetowych (Whiting, 2008). W obszarze instytucji państwowych zwrócił uwagę na rosnącą liczbę organów rządowych, w których kompetencjach znajduje się kontrola zawartości Internetu. Zaliczają się do nich m.in. Centralny Wydział Propagandy Komunistycznej Partii Chin (KPCh) czy Biuro Informacyjne Rady Państwa. W 2014 roku, również w strukturach Komunistycznej Partii Chin, powołana została Grupa Kierownicza ds. Bezpieczeństwa Internetowego i Informacji (GKBII). Jej pracami kierują bezpośrednio członkowie Stałego Komitetu Biura Politycznego KPCh, a decyzje realizuje Urząd ds. Cyberprzestrzeni (Przychodniak, 2017). Równolegle do ekspansji instytucji państwa pojawiły się także nowe akty prawne regulujące kwestie dostępności Internetu oraz cyberprzestępczości. Zalicza się do nich m.in. Computer Information Network and Internet Security, Protection and Management Regulations, zatwierdzone przez Radę Państwa 11 grudnia 1997 roku i opublikowane 30 grudnia 1997 roku czy nowe przepisy kodeksu karnego. W nim to cyberprzestępczość została opisana w artykułach 285, 286 i 287 (Cybercrimelaw.net, 2019). W obszarze biznesowym techniki cenzurowania dotyczą wymagań stawianych przez władze zachodnim korporacjom funkcjonującym na rynku chińskim, takim jak Cisco System, Nortel Network, Sun Microsystems, 3COM, Google, Yahoo, Microsoft czy IBM. Yahoo i Google zgodziły się zmodyfikować swoje wyszukiwarki zgodnie z chińskimi praktykami filtrowania danych. Firma Cisco z kolei zaprojektowała routery zgodnie ze wskazówkami urzędników. Szczególna odpowiedzialność spoczywa również na dostawcach Internetu. Dostawcy zobligowani są archiwizować numery telefonów swoich klientów, ich adresy IP oraz śledzić ruch

w sieci internetowej, monitorując, jakie strony są odwiedzane. Systemy używane przez dostawców muszą umożliwiać także weryfikację tożsamości użytkowników. Niewywiązywanie się z powyższych obowiązków grozi utratą licencji oraz odpowiedzialnością karną osób decyzyjnych. W kafejkach internetowych prowadzone są dzienniki z danymi osób, które korzystały z usług danej kafejki; dokumenty te muszą być archiwizowane do 60 dni. Osobom, które korzystają z zabronionych treści, administratorzy kafejki zobowiązani są blokować dostęp do informacji i zgłaszać incydent w formie raportu do odpowiednich organów państwa (Whiting, 2008).

Skalę programów inwigilacyjnych w Chińskiej Republice Ludowej podkreślają zarówno liczba zaangażowanych w nie osób w administracji rządowej, jak i ilość środków przeznaczanych na ten cel. Według Amnesty International (2008) „policja internetowa" zatrudnia od 30 do 50 tys. funkcjonariuszy. Całkowite wydatki na bezpieczeństwo wewnętrzne trudno precyzyjnie oszacować, ponieważ dane podawane przez oficjalne ośrodki rządowe uważa się za zaniżone. Zdaniem ekspertów sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem chińskie wydatki wojskowe w 2017 roku wzrosły o 5,6% i wyniosły 228 mld USD. Daje to Chinom drugą pozycję pod względem wydatków wojskowych w skali całego świata (SIPRI, 2018). Znacznie szybciej niż wydatki na cele wojskowe wzrastają wydatki na bezpieczeństwo wewnętrzne. Według powszechnie dostępnych informacji mogą one rosnąć nawet w skali 20% rocznie (Wang, 2018). Czytelna zmiana w podziale wydatków rządowych na bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo militarne nastąpiła w 2010 roku. Wówczas po raz pierwszy wydatki na bezpieczeństwo wewnętrzne przewyższyły wydatki na cele wojskowe, wynosząc odpowiednio 551,770 mln juanów i 553,337 mln juanów. Tendencja ta umacnia się w ciągu ostatnich kilku lat w czasie rządów Xi Jipinga (od 2013 roku). Wydatki na bezpieczeństwo wewnętrzne wzrastają znacznie szybciej niż wydatki rządowe ogółem (wzrost o 34%), przeciwnie niż miało to miejsce w okresie rządów Hu Jintao, kiedy wydatki rządowe ogółem rosły o 51% szybciej niż środki przeznaczane na na bezpieczeństwo wewnętrzne (Zenz, 2018).

Idea Social Credit System

Social Credit System, tłumaczony na język polski jako System Zaufania Społecznego lub System Wiarygodności Społecznej, jest jednym z najnowszych programów będących w trakcie realizacji w Chińskiej Republice Ludowej, który

może służyć jako narzędzie do masowej inwigilacji społeczeństwa. Według oficjalnych definicji jest on przedstawiany jako ważny elementem socjalistycznej gospodarki rynkowej oraz system zarządzania społecznego (Kopka, 2018). Pierwszym obszernym dokumentem rządowym ChRL opisującym SCS był *State Council Notice concerning Issuance of the Planning Outline for the Construction of a Social Credit System (2014–2020)*, opublikowany w czerwcu 2014 roku. Znajdują się w nim m.in. informacje o przyczynach powołania do życia SCS i obszarach jego zastosowania. Jako przyczyny podane zostały: gospodarka rynkowa, budowa harmonijnego społeczeństwa socjalistycznego oraz konieczność budowy „kultury zaufania". Zdaniem autorów dokumentu Chiny stoją obecnie przed możliwością przyśpieszenia transformacji gospodarczej. Wprowadzenie systemów zaufania społecznego ma pomóc w procesie optymalizacji alokacji dóbr, zwiększeniu popytu wewnętrznego, a także w postępie naukowym. Sam system ma funkcjonować z kolei w czterech obszarach, w których ma przyczynić się do podniesienia poziomu zaufania: obszarze funkcjonowania administracji rządowej, obszarze relacji biznesowych, obszarze relacji społecznych (socjalnych), obszarze działalności wymiaru sprawiedliwości (China Copyright and Media, 2014). Podniesienie zaufania w funkcjonowaniu administracji rządowej ma polegać m.in. na efektywnej i uczciwej pracy urzędników służby cywilnej czy budowie przejrzystych zasad prowadzenia działalności gospodarczej i wymiany handlowej. Praca urzędników ma być poddawana cyklicznej kontroli poprzez zastosowanie w stosunku do nich osobistych systemów zaufania społecznego. Mają zostać tym samym wyeliminowane wszelakie praktyki nadużywania uprawnień administracyjnych lub działań protekcjonistycznych, uniemożliwiających funkcjonowanie przejrzystego i wolnego rynku. Podniesienie zaufania w obszarze relacji biznesowych ma polegać na wprowadzeniu regulacji i baz danych, które wpłyną na skuteczną walkę z monopolami, na identyfikacji przedsiębiorców niewywiązujących się z umów w ramach realizacji zamówień publicznych, na zachęcaniu przedsiębiorców do wywiązywania się ze spłaty zobowiązań kredytowych itp. Podnoszenie zaufania w obszarze relacji społecznych (socjalnych) ma skupiać się na funkcjonowaniu służby zdrowia, opieki nad osobami starszymi, pomocy ofiarom klęsk żywiołowych, funkcjonowaniu sektora edukacji i oświaty, sportu, turystyki i rekreacji. W tym celu mają powstać systemy oceny kredytowej, dotyczące pracowników służby zdrowia i edukacji. Szczególnie chroniona ma być własność intelektualna, a jej kradzież surowo karana. Podnoszenie

zaufania w obszarze wymiaru sprawiedliwości ma skupiać się z kolei na budowie wiarygodności sądów powszechnych poprzez m.in. system ocen pracowników, zbieranie danych (Big Data) na tematy związane z poziomem przestępczości, bezpieczeństwem ruchu drogowego itp. (China Copyright and Media, 2014).

Oficjalne dokumenty rządowe nie udzielają precyzyjnej odpowiedzi na pytanie, jak dokładnie będzie funkcjonował Social Credit System oraz jakie zagrożenia są z nim związane. Uwagę badaczy przykuwa jednak kilka chińskich przedsiębiorstw zarządzających systemami oceny kredytowej, które mogą być punktem odniesienia dla SCS. Jednym z nich jest Alibaba Group Holding, przedsiębiorstwo założone w 1999 roku przez Chung Tsai i Yun Ma i zajmujące się mobilnymi systemami sprzedaży i handlem elektronicznym. W 2017 roku wartość rynkowa Alibaba Group Holding wyniosła 472,4 mld USD, wyprzedzając tym samym firmę Amazon o wartości 470 mld USD (Shidong, 2017). Z kolei w lipcu 2018 roku wartość rynkowa Alibaby wyniosła ponad 500 mld USD (Forbes, 2018). Grupa nadzoruje szereg innych przedsiębiorstw, z których najistotniejszą – z punktu widzenia zarządzania systemami oceny kredytowej – jest Ant Financial Services Group, funkcjonująca wcześniej pod nazwą Alipay. Jedną z kluczowych usług świadczonych przez Ant Financial Services Group dla Alibaba Group jest system oceny kredytowej Sesame Credit. System zbiera informacje z różnych źródeł dostępnych w ramach Alibaba Group, takich jak portale społecznościowe czy zakupy robione przez Internet, aby przyporządkować ostatecznie klientowi liczbę punktów, która będzie wskazywała jego zdolność kredytową. Liczba punktów waha się między 350 a 950. Ant Financial nie ujawnia zasad działania algorytmu, lecz wskazuje na kilka czynników, jakie brane są pod uwagę w jego obliczaniu. Są nimi: historia kredytowa (regulowanie zobowiązań kredytowych i podpisanych na czas umów), zdolność klienta do wypełniania zobowiązań umowy na czas, trzeci czynnik dotyczy weryfikacji danych podawanych przez klienta (dane osobowe, numer telefonu, adres), natomiast czynniki czwarty i piąty dotyczą zachowania klienta i relacji interpersonalnych. Zdaniem osób odpowiedzialnych za zarządzanie systemem zebrane informacje pozwalają ocenić stosunek klienta do pracy, obowiązków zawodowych, jego odpowiedzialność i sposób spędzania wolnego czasu. Jeśli ktoś na przykład spędza kilkanaście godzin dziennie grając w gry komputerowe, uznawany jest za osobę marnującą swój czas i bezproduktywną. Jeśli ktoś często kupuje pieluchy dla niemowląt przez Internet, uznawany jest za osobę posiadającą dzieci i odpowiedzialną. Zwyczaje konsumenckie i zachowanie

na portalach społecznościowych przekładają się następnie na poziom uzyskanych punktów. Jeśli wyniesie on 600, klient może skorzystać z pożyczki Just Justend do 5000 juanów (około 565 funtów brytyjskich). Poziom 650 punktów umożliwia wynajęcie samochodu bez pozostawiania depozytu lub szybszą odprawę w hotelach i na lotniskach. Osoby posiadające 666 punktów mogą skorzystać z pożyczki gotówkowej w wysokości 50000 juanów (5700 funtów brytyjskich), natomiast 750 punktów otwiera drogę do uzyskania wizy do strefy Schengen. W przypadku Social Credit System konsekwencje uzyskania określonej liczby punktów mogą być podobne. Obywatele, którzy uzyskają mniejszą liczbę punktów, nie będą mogli liczyć na prestiżową pracę w służbie cywilnej, prasie czy telewizji. Pierwszeństwo w zapisaniu swoich dzieci do prywatnych przedszkoli, szybkiej odprawy na lotnisku czy wypoczynku w atrakcyjnych miejscach będą miały osobę z wysokim poziomem punktów (Botsman, 2017). Prawdopodobieństwo, że SCS będzie funkcjonował na podobnych zasadach jak Sesame Credit, podkreśla fakt, że w 2015 roku Ludowy Bank Chin udzielił licencji ośmiu firmom na uruchomienie próbnych systemów oceny zaufania społecznego. Wśród nich znalazły się m.in.: Sesame Credit Management Co., Ltd, Tencent Credit Co., Ltd. czy China Chengxin Credit Co., Ltd. (The State Council of the People's Republic of China, 2015). Oprócz firm chińskich Social Credit System będzie obejmował wszystkie korporacje działające na terenie Państwa Środka, w tym także zachodnie. Jak wynika z raportu Izby Handlowej Unii Europejskiej The Digital Hand: How China's Corporate Social Credit System Conditions Market Actors, opublikowanym w sierpniu 2019 roku, europejskie firmy nie są gotowe na sprostanie wymaganiom administracyjnym związanym z jego funkcjonowaniem. Konsekwencje błędów lub niedopełnienia obowiązków przez menedżerów mogą mieć z kolei bardzo poważne konsekwencje, takie jak nałożenie sankcji bądź wpisanie na tzw. „czarną listę". Wiążą się one nie tylko z nałożeniem kar finansowych i wyrokach sądowych za nieprzestrzeganie przepisów prawa, ale także z większą liczbą kontroli, negatywną decyzją administracyjną dotyczącą zgody na inwestycje, prawa do użytkowania gruntów, ograniczeniem partycypowania w zamówieniach publicznych, czy likwidacją ulg podatkowych. Łącznie zagraniczne korporacje będą podlegały ponad 300 ocenom i ratingom, które będą decydować o ilości otrzymanych punktów (European Union Chamber of Commerce in China, 2019).

Pomimo założenia, że Social Credit System ma zacząć działać do 2020 roku i objąć wszystkich obywateli Państwa Środka, niektóre jego elementy już są

testowane i stosowane. Jak poinformowała agencja China News Service, w 2016 roku, w wyniku działania systemu, 4,9 mln obywateli Chin dostało zakaz lotów samolotami, a 1,65 mln nie może kupić biletu na pociąg (Turek i Nguyen, 2016). W poszczególnych regionach Chin wdrażanych jest coraz więcej technologii komunikacyjnych, które w przyszłości mają stanowić elementy SCS. Liczba kamer monitorujących w 2016 roku przekroczyła 176 mln, a do 2020 roku ich liczba ma wzrosnąć do 626 mln (Hersey, 2017). Oprócz kamer, rozwijanych jest również wiele innych technologii inwigilacyjnych. Alexandra Ma z redakcji „Business Insider" przedstawiła 10 technologii (sposobów), jakie mogą wykorzystać władze Chin w ramach funkcjonowania Social Credit System. Są to: technologia rozpoznawania twarzy w dużym tłumie ludzi, obserwowanie i identyfikowanie użytkowników forów i czatów grupowych, zmuszanie obywateli do pobierania aplikacji, które pozwalają odpowiednim służbom mieć dostęp do danych znajdujących się na telefonie, analiza zwyczajów zakupowych konsumentów w Internecie, wyposażenie funkcjonariuszy policji i służb bezpieczeństwa w okulary służące do identyfikacji twarzy w zatłoczonych miejscach, instalowanie „policyjnych robotów" w miejscach użyteczności publicznej, których zadaniem jest rozpoznawanie twarzy, instalowanie w okolicach przejść dla pieszych kamer, mających na celu identyfikację „jaywalkersów" – osób przekraczających jezdnię w niedozwolonym miejscu, umożliwienie pod względem prawnym zatrzymywanie obywateli do rutynowej kontroli osobistej i sprawdzanie telefonów lub laptopów pod kątem posiadania dokumentów, programów, plików uznanych za groźne według Komunistycznej Partii Chin, śledzenie użytkowników mediów społecznościowych i analiza ich postów pod kątem treści niepoprawnych politycznie, budowa oprogramowań, mających na celu zbieranie dostępnych danych o obywatelach (Big Data), a następnie analizowanie i profilowanie ich pod kątem potencjalnego zagrożenia dla ustroju państwa (Ma, 2018). Na ostatnią metodę zwróciła uwagę organizacja Human Right Watch, która poinformowała, że władze Chin opracowały program pod nazwą *Integrated Joint Operation Platform* (Połączona Platforma Operacji Wspólnych). Program wykorzystywany ma być obecnie przede wszystkim w takich regionach, jak Sinciang w Zachodnich Chinach, gdzie ponad 45% społeczeństwa stanowią Ujgurzy. Wykorzystuje on informacje na temat mieszkańców, pochodzące z kamer rozpoznających twarze, raportów policyjnych, informacji bankowych, informacji zgromadzonych przez administrację publiczną, jednostki służby zdrowia itp. Funkcjonariusze

bezpieczeństwa zwracają uwagę na takie kwestie, jak „nienaturalny" zakup dużych ilości żywności przez obywatela czy nagłe przerwanie nauki przez dzieci, co według władz może świadczyć nawet o działalności w organizacjach terrorystycznych. Program ma więc charakter prewencyjny i umożliwia policji zatrzymywanie osób, które nie popełniły przestępstwa lub wykroczenia, lecz mogą to zrobić w przyszłości. Osoby takie kierowane są do specjalnych obozów – centrów edukacji politycznej, gdzie mają przebywać bez wyroku sądów (Human Rights Watch, 2018).

Krytyka Social Credit System

Krytyka powstającego w Chinach Social Credit System, jaka pojawiła się w państwach zachodnich, dotyczy głównie problemu praw człowieka, masowej inwigilacji i ingerencji rządu w prywatne życie obywateli. Świadczą o tym tytuły prasowe popularnych opiniotwórczych czasopism. Na łamach „New York Times" ukazał się artykuł '*1984' algorithm to control life in China* (Ash, 2017), w „Newsweeku" *'Black Mirror' in China? 1.4 Billion Citizens to be Monitored Through Social Credit System* (Zhao, 2018), „Economist" opublikował zaś tekst pt. *China invents the digital totalitarian state* (The Economist, 2016). Z drugiej strony przedstawiciele chińskiej administracji rządowej oraz chińskie autorytety z obszaru nauki nie podejmują polemiki z krytycznymi głosami pochodzącymi z Zachodu. Jedną z przyczyn takiego podejścia może być wysoka akceptacja społeczna SCS. Według badań przeprowadzonych przez Genia Kostka z Freie Universität w Berlinie przy wsparciu niemieckich firm informatycznych świadczących usługi w Chinach, wynika, iż 80% społeczeństwa chińskiego częściowo lub w pełni akceptuje funkcjonowanie SCS, 17% tratuje go w kategoriach neutralnych, a tylko 1% wskazuje, że jest on zagrożeniem (Kostka, 2019).

Biorąc pod uwagę szerokie zastosowanie SCS zarówno w celach gospodarczych, społecznych, jak i w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, krytyka skupiona wyłącznie na kwestii praw człowieka jest niewystarczająca. Chiny, podobnie jak Rosja, ze szczególnym niepokojem przyglądały się kolorowym rewolucjom, do jakich doszło głównie na obszarze byłego Związku Radzieckiego, a także w Iraku, Libanie, Iranie czy w Tunezji. Profesor Igor Panarin z Akademii Dyplomatycznej MSZ Federacji Rosyjskiej podkreślił, że wszystkie kolorowe rewolucje na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw oraz tzw. arabska wiosna były produktem technologii sterowania społecznego i agresji informacyjnej

Stanów Zjednoczonych (Darczewska, 2014). Podobnego zdania jest strona chińska. Na łamach „Global Times", chińskiego czasopisma przedstawiającego problemy międzynarodowe z punktu widzenia Pekinu, ukazał się artykuł *US split on future relations with China*. Zdaniem jego autora kolorowe rewolucje są narzędziem polityki powstrzymywania w rękach Stanów Zjednoczonych. Wybuch kolorowej rewolucji na terytorium Chin miałby doprowadzić do korekty ustroju politycznego i jego zmiany w kierunku liberalnej demokracji (Manning, 2016). To, jak poważnie rząd ChRL traktuje tego rodzaju zagrożenia, potwierdza reakcja na tzw. „jaśminową rewolucję", do której doszło w 2011 roku. Zakończyła się ona nie tylko aresztowaniem kilkudziesięciu aktywistów, ale także dodatkową cenzurą Internetu. Poszukiwanie w sieci takich pojęć, jak „jaśminowa rewolucja", kończyło się wyświetleniem komunikatu rządowego, który ostrzegał przed publikowaniem nieodpowiednich treści politycznych (Kan, 2011).

Obok zagrożeń w postaci masowej inwigilacji i wpływania na codzienne decyzje obywateli, SCS generuje kilka dodatkowych zagrożeń. Jednym z nich jest korupcja. Według niektórych informacji, jakie pojawiły się na temat systemu, może być on wyposażony w opcję oceny wzajemnej przez obywateli. Będzie to stanowiło okazję dla osób dysponujących odpowiednim kapitałem do „kupowania" wysokich ocen. Gdyby jednak okazało się, że SCS nie będzie posiadał powyższej funkcji, nie jest wykluczone, że poprawę oceny będą „oferowały" grupy hakerskie, dążące do uzyskania nielegalnego dostępu do zarządzania oceną zaufania obywateli (Michałek, 2017). Innym zagrożeniem jest wykorzystanie tego systemu jako narzędzia do wzajemnego zwalczania się przez poszczególne frakcje w ramach Komunistycznej Partii Chin. Od 2012 roku w ramach KPCh ma miejsce proces konsolidacji władzy przez Xi Jinpinga i jego grupę polityczną (HuffPost, 2018). Wcześniej wpływy w partii równoważyły się między frakcją populistyczną, nazywaną też frakcją Komunistycznej Ligii Młodzieżowej, a frakcją elitarną, nazywaną też frakcją szanghajską. Frakcja populistyczna skupia głównie działaczy pochodzących z uboższych zachodnich regionów Chin, których kariera nie byłaby możliwa, gdyby nie działalność w młodzieżowych organizacjach politycznych. Do frakcji tej zaliczał się m.in. były prezydent Hu Jintao i premier Li Keqiang. Frakcja elitarna z kolei składa się z działaczy takich jak Jiang Zemin, pochodzących z zamożnych, wschodnich wybrzeży Chin (BBC News, 2012). Zaburzenie równowagi w ramach partii i nagła utrata wpływów przez poszczególne grupy może doprowadzić w przyszłości do podważania

aktualnej władzy i niepokojów społecznych. Reakcją grupy Xi Jinpinga może być wykorzystanie Social Credit System do eliminacji niewygodnych członków partii, podobnie jak miało to miejsce w czasie rewolucji kulturalnej zorganizowanej w latach 60. XX wieku przez Mao Zedonga, kiedy ruch społeczno-polityczny wykorzystany został do eliminacji przeciwników politycznych.

Zakończenie

Według oficjalnych rządowych informacji Social Credit System w Chińskiej Republice Ludowej powstaje w celu budowy „kultury zaufania" między obywatelami i instytucjami państwowymi, utrzymania tempa modernizacji gospodarczej oraz jedności społeczeństwa. Biorąc pod uwagę funkcjonowanie dotychczasowych systemów masowego nadzoru oraz możliwości technologiczne, SCS może także służyć jako „zapora" przed wpływem informacyjnym Stanów Zjednoczonych i groźbą wybuchu kolejnych kolorowych rewolucji. Wizja jego funkcjonowania skłania do analogii z rewolucją kulturową w Chinach, przeprowadzoną w latach 60. XX wieku. Podczas gdy rewolucja kulturowa prowadzona była brutalnymi metodami i pochłonęła tysiące ofiar, do zmian społecznych, jakie nastąpią w wyniku zastosowania SCS, dojdzie za pomocą zupełnie innych metod. Jednym z licznych przykładów może być wykorzystanie aplikacji i gier komputerowych, takich jak *Excellent Speech: Clap for Xi Jiping* firmy Tencent, polegająca na jak najszybszym, w ciągu 18 sekund, dotykaniu ekranu smartfonu w celu oklaskiwania przemówienia prezydenta Xi Jipinga (Peake, 2017). SCS z pewnością będzie nagradzał instalowanie tego rodzaju aplikacji na telefonach, podobnie jak inne zachowania podkreślające lojalność obywatela względem państwa. Odpowiedź na pytanie, czym jest Social Credit System, skłania do zadania kolejnych pytań: czy SCS wzmocni fundamenty państwa totalitarnego i zablokuje jakiekolwiek przemiany demokratyczne? Czy Chiny są obecnie państwem totalitarnym? Jak SCS wpłynie na pozycję międzynarodową Chin? Zdaniem autora niniejszego artykułu odpowiedź na te pytania nie jest jednoznaczna. Biorąc pod uwagę sześć cech charakterystycznych państwa totalitarnego, jakie wskazał Zbigniew Brzeziński, Chiny mają ich pięć. Są to: oficjalna ideologia, władza sprawowana przez jedną partię polityczną typu wodzowskiego, funkcjonowanie rozbudowanego aparatu tajnej policji, kontrola środków masowego przekazu przez partię oraz kontrola wojska przez partię. Państwo Środka nie posiada natomiast gospodarki centralnie planowanej (Lee, 2020). Swoją pozycję międzynarodową zbudowało

m.in. dzięki swobodzie wolnego handlu, uczestnictwu w organizacjach międzynarodowych, liberalizacji zasad rejestracji i prowadzenia działalności gospodarczej, czy wspieraniu przez państwo innowacyjnej gospodarki w postaci funduszy *venture capital* i sieci startupów. Social Credit System zdecydowanie wzmocni fundamenty państwa totalitarnego w Chinach, jednak jego rolę należy postrzegać znacznie szerzej niż tylko kontrolę społeczną i blokowanie wpływów informacyjnych Stanów Zjednoczonych. Jest on jednym z narzędzi budowania społeczeństwa opartego na tradycyjnych chińskich wartościach, takich jak: lojalność, harmonia, prawość i uczciwość. Społeczeństwa zdyscyplinowanego, którego ciężka praca w połączeniu z silną innowacyjną gospodarką umożliwi Chinom uzyskanie statusu globalnego mocarstwa. Treść niniejszego artykułu nie wyczerpuje problemów związanych z wprowadzaniem w życie Social Credit System. Może być on jednak punktem wyjściowym do kolejnych badań i prób odpowiedzi na pytania, takie jak: czy istnieją inne metody niż SCS wykorzystania Big Data przez ChRL do masowego nadzoru, czy planowane jest wykorzystanie sztucznej inteligencji w ramach programów, takich jak SCS, oraz jakie metody zabezpieczenia programu przewidują władze w Chinach celem zabezpieczenia go przed atakami hakerskimi?

Bibliografia

Amnesty International. (2008, 28 marca). *What is internet censorship?* Dostęp: https://web.archive.org/web/20150427065800/http://www.amnesty.org.au/china/comments/10926/ [9.07.2019].

Ash, A. (2017, 11 czerwca). '1984' algorithm to control life in China. *The Times.* Dostęp: https://www.thetimes.co.uk/article/china-introduces-social-credit-system-to-rate-citizen-behaviour-bksgrgzqh [16.07.2019].

August, O. (2007, 23 października). The Great Firewall: China's Misguided – and Futile – Attempt to Control What Happens Online. *Wired.com.* Dostęp: https://www.wired.com/2007/10/ff-chinafirewall/ [7.07.2019].

BBC News. (2012, 6 listopada). *Viewpoint: The powerful factions among China's rulers.* Dostęp: https://www.bbc.com/news/world-asia-china-20203937 [17.07.2019].

Botsman, R. (2017, 21 października). Big data meets Big Brother as China moves to rate its citizens. *Wired.com.* Dostęp: http://www.wired.co.uk/article/chinese-government-social-credit-score-privacy-invasion [16.07.2019].

Bu, R. (2018). *The Great Firewall of China.* Dostęp: http://campus.murraystate.edu/academic/faculty/wlyle/540/2013/Bu.pdf [7.07.2019].

China Copyright and Media. (2014, 25 kwietnia). *Planning Outline for the Construction of a Social Credit System* (2014–2020). Dostęp: https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2014/06/14/planning-outline-for-the-construction-of-a-social-credit-system-2014-2020/ [11.07.2019].

China.org.cn. (2014, 20 kwietnia). *20 years of the Internet in China.* Dostęp: http://www.china.org.cn/business/2014-04/20/content_32150035.htm [3.07.2019].

Cybercrimelaw.net. (2019). *Cyber Crime Law, People's Republic of China*. Dostęp: http://www.cybercrimelaw.net/China.html [9.07.2019].

Darczewska, J. (2014). *Anatomia rosyjskiej wojny informacyjnej. Operacja krymska – studium przypadku* (Punkt Widzenia nr 42). Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich. Dostęp: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/anatomia_rosyjskiej_wojny_informacyjnej.pdf [16.07.2019].

European Union Chamber of Commerce in China. (2019). *The Digital Hand: How China's Corporate Social Credit System Conditions Market Actors*. Dostęp: https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-corporate-social-credit-system [20.11.2020].

Forbes. (2018). *Alibaba Group*. Dostęp: https://www.forbes.com/companies/alibaba/ [16.07.2019].

Giang, V. (2011, 16 lipca). The Long List of Websites That Have Once Been Blocked or Censored in China. *Business Insider*. Dostęp: http://www.businessinsider.com/web-sites-behind-the-great-firewall-of-china-2011-7?IR=T [9.07.2019].

Hersey, F. (2017, 22 listopada). China to have 626 million surveillance cameras within 3 years. *Technode.com*. Dostęp: https://technode.com/2017/11/22/china-to-have-626-million-surveillance-cameras-within-3-years/ [10.07.2019].

HuffPost. (2018, 18 stycznia). China's Political Factions to be Unified Under Xi's Control. *The Huffington Post*. Dostęp: https://www.huffingtonpost.com/asiatoday/chinas-political-factions_b_14239974.html?guccounter=1 [17.07.2019].

Human Rights Watch. (2018, 26 luty). *China: Big Data Fuels Crackdown in Minority Region*. Dostęp: https://www.hrw.org/news/2018/02/26/china-big-data-fuels-crackdown-minority-region [11.07.2019].

Kan, M. (2011, 20 luty). China Blocks Microblogs for 'Jasmine Revolution'. *PCWorld.com*. Dostęp: https://www.pcworld.com/article/220206/article.html [17.07.2019].

Kopka, A. (2018, 17 maja). *Azjatycki wielki brat, czyli Social Credit System*. Centrum Studiów Polska – Azja. Dostęp: http://www.polska-azja.pl/a-kopka-azjatycki-wielki-brat-czyli-social-credit-system/ [11.07.2019].

Kostka, G. (2019). China's Social Credit Systems and Public Opinion: Explaining High Levels of Approval. *New Media & Society*, *21*(7), 1573–1575. DOI: https://doi.org/10.1177/1461444819826402

Lee, E. (2020, 26 luty). *Is China Totalitarian?* Dostęp: https://www.heritage.org/asia/commentary/china-totalitarian [20.11.2020].

Liang, G. (2006). Under The „Golden Shine": China's Efforts to Bridge Government and Citizens. *Regional Development Dialogue*, *27*(2), 20–29. Dostęp: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/ public/documents/un-dpadm/unpan040605.pdf [11.07.2019].

Ma, A. (2018, 29 kwietnia). China is bulding a vast civilian surveillance network – here are 10 ways it could be feeding is creepy 'social credit system'. *Businessinsider.com*. Dostęp: http://www.businessinsider.com/how-china-is-watching-its-citizens-in-a-modern-surveillance-state-2018-4?IR=T [11.07.2019].

Manning, R.A. (2016). US split on future relations with China. *Global Times*. Dostęp: http://www.globaltimes.cn/content/981952.shtml [17.07.2019].

Michałek, M. (2017). *SCS staje się faktem. Ten system zmieni wszystko*. Magazyn TVN24. Dostęp: https://www.tvn24.pl/magazyn-tvn24/scs-staje-sie-faktem-ten-system-zmieni-wszystko,128,2284 [17.06.2019].

Peake, E. (2017, 20 października). China's new viral app could be straight out of Black Mirror. *Wired.com*. Dostęp: http://www.wired.co.uk/article/china-app-clap-tencent [17.07.2019].

Przychodniak, M. (2017). Internet jako narzędzie polityki Chińskiej Republiki Ludowej. *Biuletyn PISM*, *75*(1517). Dostęp: https://www.pism.pl/files/?id_plik=23421 [9.07.2019].

Shidong, Z. (2017, 11 października). Alibaba's value tops US$470 billion, briefly passing Amazon as world's most valuable merchant. *South China Morning Post*. Dostęp: https://www.scmp.com/business/china-business/article/2114832/alibaba-briefly-overtakes-amazon-worlds-most-valuable-e [16.07.2018].

Sina English. (2011, 18 luty). *Great Firewall father speaks out*. Dostęp: https://web.archive.org/web/20110225205053/http://english.sina.com/china/p/2011/0217/360409.html [9.07.2019].

Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI]. (2018, 2 maja). *Global military spending remains high at $1.7 trillion*. Dostęp: https://www.sipri.org/media/press-release/2018/global-military-spending-remains-high-17-trillion [9.07.2018].

The Central People's Government of the People's Republic of China. (2007, 2 kwietnia). *Guówùyuàn bàngōng tīng guānyú shèhuì xìnyòng tìxì jiànshè de ruò gàn yìjiàn guó bàn fā 2007, 17 hào* (ang. *Several Opinions of the General Office of the State Council on the Establishment of a Social Credit System*). Dostęp: http://www.gov.cn/zwgk/2007-04/02/content_569314.htm [20.11.2020].

The Economist. (2016, 17 grudnia). *China invents the digital totalitarian state*. Dostęp: https://www.economist.com/briefing/2016/12/17/china-invents-the-digital-totalitarian-state [16.07.2019].

The State Council of the People's Republic of China. (2015, 5 stycznia). *Rénmíng yínháng yìnfā "guānyú zuò hìo gèrén zhēng xìn yèwù zhìnbèi gōngzuò de tōngzhī* (ang. *The People's Bank of China issued the "Notice on Preparing for Personal Credit Investigation").* Dostęp: http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/05/content_2800381.htm [16.07.2019].

Tian, M. (2016). The Baojia System as Institutional Control in Manchukuo under Japanese Rule (1932–45). *Journal of the Economic and Social History of the Orient*, *59*(4), 531–554. DOI: https://doi.org/10.1163/15685209-12341407

Torfox Stanford Project. (2011, 1 czerwca). *The Great Firewall of China: Background*. Dostęp: https://cs.stanford.edu/people/eroberts/cs181/projects/2010-11/FreedomOfInformationChina/the-great-firewall-of-china-background/index.html [7.07.2019].

Turek, A. i Nguyen C. (2016). Chiny oceniają swoich obywateli – blisko 5 mln osób ma za niską ocenę, by kupić bilet na samolot. *Businessinsider.com*. Dostęp: https://businessinsider.com.pl/polityka/chiny-system-ocen-obywateli/b3qd1sc [10.07.2018].

Wang, B. (2018). *China defense budget increases by 8.1% but police state budget is still 20% more*. Dostęp: https://www.nextbigfuture.com/2018/03/china-defense-budget-increases-by-8-1-but-police-state-budget-is-still-20-more.html [9.07.2019].

Whiting, M. D. (2008). *The Great Firewall of China: a Critical Analysis*. Dostęp: https://www.researchgate.net/publication/235035190_The_Great_Firewall_of_China_A_Critical_Analysis [10.11.2020].

York, J.C. (2011, 23 grudnia). *Israeli Firm Allot Communications Ltd Under Fire for Selling Spyware to Iran*. Electronic Frontier Foundation. Dostęp: https://www.eff.org/pl/deeplinks/2011/12/israeli-firm-under-fire-selling-spyware-iran [17.07.2019].

Zenz, A. (2018). China's Domestic Security Spending: An Analysis of Available Data. *China Brief*, *18*(4), 5–11. Dostęp: https://jamestown.org/wp-content/uploads/2018/03/CB_18_4-2.pdf?x38211 [9.07.2018].

Zhao, Ch. (2018, 5 stycznia). Black Mirror' in China? 1.4 Billion Citizens to be Monitored Through Social Credit System. *Newsweek*. Dostęp: https://www.newsweek.com/china-social-credit-system-906865 [16.07.2019].

Zwoliński, A. (2017). *System kredytu społecznego (SCS) a biznes w Chinach*. Dostęp: http://www.polska-azja.pl/a-zwolinski-system-kredytu-spolecznego-scs-a-biznes-w-chinach/ [17.07.2019].

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.4

Piotr Lizakowski
Polish Naval Academy of the Heroes of Westerplatte
p.lizakowski@amw.gdynia.pl
https://orcid.org/0000-0001-8642-6982

National Health Fund in the Health Care System

Abstract: This article focuses on the analysis of the legal and financial framework in which the National Health Fund functions in Poland. It has been confirmed that the Polish health care system is a structurally and relationally complicated entity and that the public authorities are responsible for the health security of citizens. Public tasks in this area are implemented through the use of strategic documents. The National Health Fund plays a key role in this field. However, it does not exercise a coordinating role, and still, it has an actual impact on the state of health security in Poland. Consideration should be given to the changes of contracting procedures proposed by scientists and practitioners, bearing in mind that simply increasing the amount of funding will not automatically improve the current situation without the drive towards more efficient spending of public funds. The main objective of this article is to analyse the existing contradiction in the Polish health care system, which comes down to the dilemma: how to reconcile patient's welfare with the economic efficiency of public health care providers. The undertaken research problem has been reflected in the selection of research methods. For the purposes of this article, the following research methods have been used: critical analysis, the examination of documents, and observation. The undertaking of considerations was preceded by a preliminary survey of publications related to security and health sciences as well as management and social policy. A lot of articles, binding legal acts, internal legal acts, judicial decisions, official documents that are significant for the reasoning process presented in the article have been insightfully analyzed. In this area, a comparative analysis has proved to be particularly helpful.

Keywords: National Health Fund, health security, health, contracting.

Narodowy Fundusz Zdrowia w systemie ochrony zdrowia

Abstrakt: W niniejszym opracowaniu dokonano analizy ram prawnych i finansowych funkcjonowania Narodowego Funduszu Zdrowia. Potwierdzono, że system ochrony zdrowiaw Polsce jest strukturalnie i relacyjnie tworem skomplikowanym, zaś władze publiczne odpowiadają za zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego swoich obywateli. Zadania publiczne w tym obszarze wdrażane są przez realizację dokumentów strategicznych. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa Narodowy Fundusz Zdrowia. Nie pełni on funkcji koordynujących, ale realnie wpływa

na stan bezpieczeństwa zdrowotnego w Polsce. Należy rozważyć postulowane przez naukowców i praktyków zmiany procedury kontraktowania, uwzględniając fakt, że proste zwiększenie strumienia finansowania, bez działań zwiększających efektywność wydatkowania środków publicznych, automatycznie nie poprawi aktualnego stanu rzeczy. Głównym celem artykułu jest analiza sprzeczności występującej w polskim systemie opieki zdrowotnej, która sprowadza się do następującego dylematu: jak pogodzić dobro pacjenta z ekonomiczną efektywnością publicznych placówek ochrony zdrowia. Na potrzeby niniejszego artykułu wykorzystano następujące metody badawcze: analiza krytyczna, badanie dokumentów oraz obserwacja. Podjęcie rozważań zostało poprzedzone kwerendą publikacji z zakresu nauk o bezpieczeństwie, nauk o zdrowiu, jak również zarządzania oraz polityki społecznej. Gruntownie przeanalizowano liczne artykuły naukowe, obowiązujące akty prawne, orzeczenia sądowe oraz inne oficjalne dokumenty, które miały znaczenie dla toku rozumowania zaprezentowanego w publikacji. W odniesieniu do zagadnień poruszanych w artykule szczególnie użyteczna okazała się analiza porównawcza.

Słowa kluczowe: Narodowy Fundusz Zdrowia, bezpieczeństwo zdrowotne, zdrowie, kontraktowanie.

Introduction

The continuity of the COVID-19 pandemic outbreak has put its strain on all the most important elements of the national security system. One of its most fundamental objective – public security, and specifically, public health safety has been under strain since the first quarter of 2020. This impacts the national security system on the most fundamental levels, particularly where the human factor is of importance. At any time, if the system of national security is to stay strategically sound and operational, its most vulnerable segments have to be primarily shielded. Considering the current global threat assessment, it is obvious that States failing health protection of its citizens will weaken or endanger the system on multiple levels. As the current world health predicaments have shown, the logistical and practical issues of directly managing the manifold problems generated by the virus infections have become of the most significant importance.

The burden of protection and running the operations aiming at securing the general public health safety is managed within the national health systems, and those differ in various countries. In Poland, the legal responsibility for citizens' health safety is vested in public authorities and national institutions. As in accordance to the Constitution of the Republic of Poland – article 5 in reference to the Polish Republic's responsibility for citizens' safety, and article 68 in reference to its general obligation of universal health protection for the citizens, and art. 68.4. specifically mentioning pandemic protection (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.). This article is a broad presentation of the general agenda covering the

Polish National Health System's key role, its administrative and legal structure, and tasks generated by its objective on the national level.

Covid-19 has its slow-down impact on the world and national economies, and while negatively affecting the national GNP of every country, it is the internal difference in the approach of a given country to guard the public security in general and citizen's health safety in particular, that makes the difference in proper pandemic protection. In most countries, as is also in Poland, the major State constitutional institutions are responsible for security in general and health safety in particular. This falls within the category of public security, as guarded by the public authorities and its legal obligations. Since the pandemic impact is of prolonged nature, the attentive focus on the health institutions' ability to withstand the pandemic through proper management and financing, in the long run, is of critical current necessity. The adequate knowledge and description of the essential and most important components of a national health system lead to systematically accurate health protection. And it is paramount for any national security system.

One of the crucial factors serving in completing current health safety goals in times of pandemic is proper funds allocation specifically to deal with a prolonged pandemic problem. Focusing on the financing of the National Health Fund, as one of the pillars of the national security system protection against the pandemic, specifically attaining parts of public security goals, edges the focus on the institutional character of proper settings. The Covid-19 pandemic affecting public security is considered here in terms of cause and effect, weakening the fundament of public security, and weakening the entire system. Therefore, a proper evaluation of such a system's fundaments is at issue and consequently analyzed, as presented here in this descriptive article elucidating the values of a bureaucratic scheme in determining Poland's public security condition.

The National Health Fund has the legal dispositions and obligations of the State organizational unit. It is regulated by and managed on the basis of the *Act of 27 August 2004 on health care services financed from public funds* (Dz. U. 2010, nr 210, poz. 2135 ze zm.), and its practical directives given by the *Regulation of the Minister of Health of 11 December 2014 on granting the statute to the National Health Fund* (Dz. U. 2014, poz. 1840). Its organizational bureaucracy is composed of one executive headquarters and sixteen provincial branches – analogical to the territorial division of the country.

The basic administrative set up of the Fund is arranged based on the following

units: The Fund Council; The President of the Fund; Councils of the Provincial Branches of the Fund; Directors of the Provincial Branches of the Fund (Bromber, 2014, p. 3). The role of the President of the Fund is central to the bureaucratic decision-making process and centralized management. The President of the Fund answers before the Fund Council, and he is solely responsible, together with his deputies, for running the Fund and exercising in practice the financial aspects of running the Fund.

Within the scope of the Fund's operation, pursuant to *Art. 97 of the Act of 27 August 2004 on health care services financed from public funds* (Dz. U. 2010, nr 210, poz. 2135 ze zm.), particular consideration refers to financing of healthcare services provided to persons entitled under the law; making settlements in the scope specified in the *Act of 12 May 2011* (Dz. U. 2011, nr 122, poz. 696 ze zm.) on the reimbursement of the prices of drugs, foodstuffs for particular nutritional uses and medical devices; determining the quality, availability and cost analysis of healthcare services to the extent necessary for the proper conclusion of contracts; conducting competitions for offers, negotiations and concluding contracts for the provision of healthcare services, as well as monitoring their implementation and accounting; financing of medical rescue operations; performing commissioned tasks, including those financed by the Ministry of Health; financing the implementation of health programs; monitoring medical prescriptions; health promotion; keeping the Central List of the Insured; conducting promotional and informational publishing activities in the field of health protection.

Supervision over the activities of the Fund is exercised by the Minister of Health, applying the criteria of legality, reliability, and purposefulness (Urbaniak, 2016, p. 47). The Ministry oversees the Fund's goals by comparing the actual state with the expected state and has legal and administrative competence to substantively correct the activity through its supervision (Kalina-Prasznic, 2004, p. 385). The Polish legislator here entrusted significant powers to the Minister of Finance. Those would be the supervisory functions in the area of the Fund's financial management. The legality, reliability, purposefulness, and economy (Bromber, 2014, p. 3) are the basic criteria of such control.

Public financing of the health care system

In Poland, the financing of the health care system is of an insurance and budgetary nature. The majority of financing comes mainly from the health

insurance premiums. Its value depends on the percentage of the contributions, the calculation basis, and the number of the insured paying the contributions, i.e., the number of working people (Golinowska, 2008, pp. 13–24). The use of such a mechanism gives a specific guarantee of funds accumulation for health care and excludes it from the annual political debate during the parliamentary approval of the budget act. The amount of the contribution equals 9% of the calculation basis. For many years now, there has been a lively discussion about increasing it. The health contributions are paid and recorded in the Social Insurance Institution (ZUS), and in the case of farmers, in the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS). Then, on the basis of a transfer between units of the public finance sector, they are transferred directly to the Fund, which distributes it between the voivodeship branches.

Some authors postulate the need for deliberate ZUS and KRUS exclusion from collecting the health insurance contribution in order to direct it straight to the Fund (Bromber, 2014, p. 4). In their opinion, this would imply savings, and at the same time, simplify the enrollment process (Jakubczak, 2011). Although valuable as a voice in the discussion, such proposed changes seem unlikely to be implemented because of important weak points, however. In particular, these include the need to build an IT system, the need to hire new officials, and difficulties in the enforcement of public-law benefits from payers. This would also imply some duplication of the existing arrangements.

When dealing with public protection of the basic health safety, the public authorities take into account the consequences, and complexity of the decision-making process, which may include, among the others, the following elements: awareness of the problem to be solved, general and specific substantive decision, substantive teleological decision and implementation of the decision made (Chmaj & Sokół, 1999, p. 301 and next). The mechanism for distributing the premiums in Poland is itself very problematic and far from perfect. It is systematically criticized and has been changed already several times (Nawrolska, 2011, p. 366; Strzelecka & Smołkowska, 2009, p. 130). The problem is even more significant as there are no optimal solutions in this respect, and those need to be universally recognized by all sides of the discourse (Wojteczek, 2010, pp. 18–22). Furthermore, comparing and using the algorithms applied in other countries is also out of the question since those are based on different procedures and take into account different health risk factors (Czerska & Jasiak-Kaczmarek, 2012, p. 571 and next).

In a reviewed literature, there are postulates that the simplest solution would be to divide the accumulated public funds by the total number of insured persons and then multiply the calculated value by the number of the insured living in a given voivodeship. Such a solution, however, would paradoxically mean unequal access of the insured to health care services, due to the existing differences in the level of income of the insured, and different health risks that may not be common in other areas.

Healthcare financing by the National Health Fund

In this context, the *Regulation of the Minister of Health of 17 November 2009* on the detailed procedures, and criteria for the allocation of funds between the headquarters and provincial branches of the National Health Fund (Dz. U. 2009, poz. 1945), designed for the financing of healthcare services of the insured persons, is of fundamental importance in terms of redistribution of public funds allocated to health care (Krajewski-Siuda & Romaniuk, 1995, p. 65–71).

The allotment takes into account various elements for its algorithms, and the main are the following:

- The current number of insured persons registered in the Fund's provincial branch.
- The groups of insured persons, divided according to age and sex, together with separate groups of healthcare services, including highly specialized services.
- The estimated health risk corresponding to a given group of insured persons, in the scope of a given group of healthcare services, compared with the reference group.

In practice, the National Healthcare Provider Fund oversees that the amount of funds planned to cover healthcare services costs by a specific voivodeship branch should is not lower than the amount of financing costs of healthcare services for that branch as planned in the financial plan in the previous year. Such an increase in public expenditure over time was already observed and generalized by the German economist Adolf Wagner. In the theory of public finance, it has been called Wagner's law (Lubimow-Burzyńska, 2014, pp. 69–70; Kańduła, 2010, p. 142).

Interesting conclusions on the method of allocating funds by the National Health Fund were formulated by W. Misiąg and M. Tomalak, who argue that one of the best validation of the current algorithm to be used is to calculate the limits

of health care expenditure for all provinces with the same nationwide indicators (Misiąg & Tomalak, 2010 p. 29 and next). The proposed method of distributing public funds, without taking into account the degree of urbanization, significantly affects the costs of primary healthcare and considers the differences between provinces, including the health condition of the insured. The aforementioned researchers from the Institute for Market Economics also claim that the adopted division mechanism does not reward the Fund's branches for savings in spending, not to mention encouraging efficiency, which is becoming an increasingly important factor in assessing the activities of public entities (Lizakowski, 2019, p. 183–184). However, this is an issue that requires a separate study of the adequate indicators specifications for public funds transfers in the activities of healthcare entities, as has been mentioned in the *Act of 27 August 2004 on health care services financed from public funds* (Dz. U. 2010, poz. 2135 ze zm.).

Act on the National Health Fund

The reasons for the adoption of the *Act of 27 August 2004 on health care services financed from public funds* (Dz. U. 2010, nr 210, poz. 2135) were problems and difficulties related to the functioning of "sickness funds" in Poland (Balicki, 20011, p. 103). The tasks specified in relation to the "sickness funds" met with strong criticism. One of the arguments raised in the debate was the unfair and unjustified spatial differentiation of patients in terms of access to health services. Problems with the specific directive of contracting with different health insurance funds were also raised when patients obtain the so-called "promise" in the case of the need for specialist treatment outside their own voivodeship. Among other things, attention was also drawn to other flaws in the functioning of "sickness funds", such as the limitation of benefits, penalties imposed by funds on service providers, poor coordination, and problems with managing a complex public structure.

In this context, the allotment of health safety by public institutions in Poland for every citizen is of the utmost importance. The significance of this matter is noticed by the International Health Organization (WHO). In line with its Constitution, the WHO adopted the Health for All program as early as 1977. It is stated there that there is a minimum level of healthcare below which no person can go without, no matter what country he or she lives in (Hołyst, 2014, p. 123).

The aforementioned health minimum is related to the possibility of every

human being to perform their work and enables active participation in the life of the community it creates (Barańska, 2013, p. 175).

Similar strategic documents referring to health protection were adopted and implemented in Europe (Górczyński & Wojtyniak, 2005, pp. 2–3). The EU documents repeatedly emphasize that a high level of health protection will be achieved through the implementation of many actions and priorities of the European Union, which, by definition, will play a complementary role in relation to national health and social policies. Such an approach of the European Union seems to be valuable because it allows to notice and counteract the complex etiology of health threats, and gives the governments of the Member States a chance to create their own health policy, which by its nature is a result of the needs and financial and organizational possibilities of a given country.

National Health Fund is an important institution that implements health policies in Poland. Through this centralized and government-controlled institution, the funds can be generated in the amounts allowing common operations and coping with new predicaments like COVID-19. One of the Fund's main goals is to provide beneficiaries with equal access to healthcare services, regardless of their place of residence. This priority is implemented through a procedure and contracting with service providers. After all, contracts with the National Health Fund constitute the basic source of financing the health policy of the state (Paszkowska, 2010, p. 79–80). The situation is similar in the case of the funding, broadly understood, rehabilitation from budgetary funds (Kosycarz, 2018, p. 166 and next). The entire procedure for concluding a contract is defined as the concept of contracting healthcare services. In accordance with generally applicable law, the National Health Fund, as a public institution, is obliged to ensure equal treatment of all service providers who make efforts to conclude an agreement with the Fund and to conduct proceedings in such a way as to ensure that the principles of fairness and competition are respected (Malarewicz-Jakubow, 2013, p. 276–278). In practice, this means that even documents related to the proceedings must be made available to service providers based on the same, transparent criteria.

It is often emphasized that contracting is a very formalized and complicated process. It has to take into account legal predispositions, among the others, outlined in the Minister of Health's regulations, the President of the Fund's orders, and the internal acts, including the internal procedures of the Fund (Pietraszewska-

Macheta, 2012, p. 183). The contracting process described above also uses IT tools. Supportive of the Fund IT system helps to implement virtually all contracting stages, including the ranking of submitted offers. It is the use of IT tools, taking into account the complexity of the contracting process itself, which reduces the official's influence on the procedure's final result. Modern technologies are also conducive to improving the quality of work in public administration (Bugdol, 2008, p. 162 and next).

The literature on the subject (Bromber, 2014, p. 8) distinguishes three stages of the contracting process:

- preparation of a benefit purchase plan,
- conducting proceedings for the conclusion of contracts for the provision of healthcare services,
- concluding contracts for the provision of healthcare services.

K. Iłowiecka, in her "SWOT analysis of the service contracting process", lists four areas related to contracting. These are sources of financing benefits, planning the purchase of benefits, valuation of benefits, and purchase of benefits (Iłowiecka, 2016, p. 190–194). According to Polish law, an absolute condition for obtaining financing in full or co-financing health care services from public funds is the conclusion of a contract. It is completed between the authorized and competent directors of the Fund's provincial branch and the service provider. In its content, it defines the specific amount of the Fund's liability to the service provider, the type and scope of healthcare services provided, as well as the conditions for providing healthcare services. While studying the literature, it can be noticed that the problem of established there limits is very often underlined (Zozula, 2010, p. 266–230; Leśniewski, 2010, p. 16–20). This is a complex issue. From the payer's perspective, limits are an effective way of managing financial liquidity. For patients, however, this generally implies longer waiting times for needed medical services. And for the service providers, it is associated with financial difficulties and even debt. It is not surprising then that the issue of limits appears in the public debate and is sometimes even a source of conflicts and protests.

Conclusions

As it has been mentioned, the principles of accounting for the benefits by the National Health Fund are set out within the Act and other legal documents. The National Health Fund is established to finance benefits provided in the settlement

period up to the amount of the liability to the service provider specified in the contract. In a contract signed for more than one benefit class for a given type of benefit, the obligation amount is the sum of the obligation values for each benefit. There are, of course, the so-called correction factors also taken into account.

The President of the National Health Fund evaluates individual healthcare services. When making adjustments, the President of the National Health Fund must also take into account the mutual cost relations of the services provided, considering the costs of their provision by service providers, and in selected areas of services also the costs of ensuring their readiness to provide them. However, such activities are difficult because the President of the National Health Fund does not have the appropriate tools for obtaining the necessary data (IX Forum, 2013). Nonetheless, a similar mechanism for evaluating medical services is also used in other European countries (Kludacz, 2013, pp. 261–273).

The health care system in Poland is a structurally and relatively complex bureaucracy. In modern countries, public authorities are committed to ensuring the health security of their citizens. These tasks are carried out through the implementation of strategic documents in the field of health. Health security in Poland is determined by the proper adjustments to the problems arising. The National Health Fund plays a key role in the health care system outlined above. Although it does not have a coordinating function, it has a real impact on the state of health security in Poland. This is due, among others, to the broadly understood process of contracting health services. Changes to the contracting procedure postulated by scientists and practitioners should be considered, bearing in mind that a simple increase in the funding stream without measures increasing the efficiency of spending public funds will not automatically improve the current state of affairs.

References

IX Forum Rynku Zdrowia: wycena procedur – dlaczego płatnik ma z tym problem? (2013, 23 October). Rynekzdrowia.pl. Accessed: http://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/IX-Forum-Rynku-Zdrowia-wycena-procedur-dlaczego-platnik-ma-z-tym-problem,135141,1.html [06.09.2020].

Balicki, M. (2011). Organizacja i funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Narodowy Fundusz Zdrowia (stan na 30.12.2009). In: J. Opolski (Ed.), *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia* (p. 97–124). Warszawa: Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego. Accessed: https://docplayer.pl/7920839-Zdrowie-publiczne-wybrane-zagadnienia-tom-i.html [15.10.2020].

Barańska, M. (2013). Ochrona zdrowia jako element polityki publicznej. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 2, pp. 169–196. https://doi.org/10.14746/ssp.2013.2.10 [15.10.2020].

Bromber, P. (2014). Rola i funkcjonowanie NFZ w systemie ochrony zdrowia, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia,* (65), 541–557. Accessed: http://wneiz.pl/nauka_wneiz/frfu/65-2014/FRFU-65-541.pdf [15.10.2020].

Bugdol, M. (2008). *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*. Warszawa: Difin.

Chmaj, M. & Sokół, W. (Eds.). (1999). *Polityka – Ustrój – Idee. Leksyko politologiczny*. Lublin: Morpol.

Czerska, I. & Jasiak-Kaczmarek, B. (2012). Algorytmy wyrównawcze Narodowego Funduszu Zdrowia jako modele podziału środków finansowych we współczesnej publicznej organizacji zdrowotnej w Polsce. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia,* (50), pp. 571–580. Accessed: http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/frfu/50-2012/FRFU-50-571.pdf [10.10.2020].

Golinowska, S. (Ed.). (2009). *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce. Zielona Księga II*. Warszawa: Vesalius.

Górczyński, P. & Wojtyniak, B. (2005). Polityka zdrowotna w krajach Europy, Unii Europejskiej i w Polsce. *Problemy Higieny i Epidemiologii, 86*(1), pp. 1–10. Accessed: http://www.phie.pl/pdf/phe-2005/phe-2005-1-001.pdf [10.10.2020].

Hołyst, B. (2014). *Bezpieczeństwo. Podstawowe problemy badawcze*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Iłowiecka, K. (2016). Procedura kontraktowania świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Próba analizy. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace,* (4), pp. 185–207. Accessed: https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/czasopisma/kwartalnik/Documents/KI28.pdf [12.10.2020].

Jakubczak, P. (2011, November 14). Łączenie ZUS z NFZ, czyli jak uzdrowić składkę na zdrowie. *Dziennik.pl.* Accessed: https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/366339,laczenie-zus-z-nfz-czyli-jak-uzdrowic-skladke-na-zdrowie.html [07.10.2020].

Kalina-Prasznic, U. (Ed.). (2004). *Encyklopedia* prawa (3rd ed.). Warszawa: C. H. Beck.

Kańduła, S. (2010). Prawo Wagnera w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego,* (620), pp. 141–160. Accessed: http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Ekonomiczne_Problemy_Uslug/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2010-t-n61/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2010-t-n61-s141-160/Ekonomiczne_Problemy_Uslug-r2010-t-n61-s141-160.pdf [12.10.2020].

Kludacz, M. (2013). Wycena usług szpitalnych na szczeblu centralnym w wybranych krajach europejskich, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, *14*(10), pp. 261–273. Accessed: http://piz.san.edu.pl/docs/e-XIV-10-1.pdf [12.10.2020].

Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.)

Kosycarz, E. (2018). Rehabilitation in the Polish health system and its financing methods. *Finanse. Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN*, (1), pp. 161–175. DOI: https://doi.org/10.24425/finanse.2018.125398 [12.10.2020].

Krajewski-Siuda, K. & Romaniuk, P. (2011). *Zdrowie publiczne. Stan obecny, reform ostatnich 20 lat, model docelowy.* Warszawa: Instytut Sobieskiego. Accessed: https://www.sobieski.org.pl/wp-content/uploads/2018/08/Krajewski-Siuda-Romaniuk-Zdrowie-publiczne-PDF.pdf [10.10.2020].

Leśniewski, B. (2010). Precz z limitami. *Menadżer Zdrowia,* (6), pp. 40–43. Accessed: https://issuu.com/termedia/docs/mz1406-issuu01sz [12.10.2020].

Lizakowski, P. (2019). *Bezpieczeństwo publiczne w powiecie kościerskim. Deskrypcja i antycypacja*. Poznań: FNCE.

Lubimow-Burzyńska, I. (2014). *Finanse publiczne. Skrypt*. Zielona Góra: http://ckupatronus.pl/wp-content/uploads/2020/03/Administracja-Finanse-publiczne-SKRYPT-cz.-1.pdf [15.11.2020].

Malarewicz-Jakubow, A. (2013). Konkurencja a nieuczciwa konkurencja. *Finanse i Zarządzanie, 11*(1), pp. 273–284. Accessed: http://zif.wzr.pl/pim/2013_1_3_19.pdf [12.10.2020].

Miller, M. & Opolski, J. (2009). Zdrowie Publiczne w Polsce a polityka zdrowotna w świetle dokumentów Światowej Organizacji Zdrowia. *Postępy Nauk Medycznych,* (4), pp. 282-289. http://www.czytelniamedyczna.pl/3111,zdrowie-publiczne-w-polsce-a-polityka-zdrowotna-w-wietle-dokumentlw-wiatowej-org.html [10.10.2020].

Misiąg, W. & Tomalak, M. (2010). *Analiza algorytmów podziału środków publicznych z punktu widzenia polityki regionalnej*. Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Nawrolska, I. (2011). Polski system ochrony zdrowia. Potrzeba redefiniowania priorytetów. *Zeszyty Naukowe*, (11), pp. 365–378. Accessed: http://www.pte.pl/pliki/1/1146/ZN-11_Nawrolska.pdf [12.10.2020].

Paszkowska, M. (2010). Kontraktowanie świadczeń zdrowotnych jako źródło finansowania zakładu opieki zdrowotnej. *Finansowy Kwartalnik Internetowy e-Finanse, 6*(3), pp. 76–94. https://core.ac.uk/download/pdf/6315686.pdf [12.10.2020].

Pietraszewska-Macheta, A. (2012). *Nowe procedury kontraktowania i rozliczania z NFZ świadczeń medycznych*. Gdańsk: Wydawnictwo ODDK.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków pomiędzy centralę i odziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych, (Dz. U. 2009, poz. 1945).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Zdrowia, (Dz. U. 2014, poz. 1840 ze zm.).

Sowiński, R. (1995). Realizacja redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych za pomocą systemu podatkowego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, *57*(1), pp. 65–71. Accessed: https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/16196/1/008%20RYSZARD%20SOWI%C5%83SKI.pdf [10.10.2020].

Strzelecka, J. & Smołkowska, U. (2009). Wydatki publiczne na ochronę zdrowia w Polsce. In: G. Ciura (Ed.), *Zdrowie Polaków* (Studia nr 4(20), pp. 117–148). Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych. Accessed: http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/304283ABC820211AC1257A30003D7484/$file/4_20.pdf [10.10.2020].

Urbaniak, M., Wojtyła-Buciora, P. & Klimberg, A. (2016). Status prawny Ministra Zdrowia. *Hygeia Public Health, 51*(1), pp. 44–50. Accessed: http://www.h-ph.pl/pdf/hyg-2016/hyg-2016-1-044.pdf [11.10.2020].

Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, (Dz. U. 2011, nr 122, poz. 696 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2010, nr 210, poz. 2135 ze zm.).

Wasen, J. & Marek, M. (2001). *Wyrównanie finansowe między Kasami Chorych w polskim systemie ubezpieczeń zdrowotnych, Inicjatywy sektora prywatnego w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego w Polsce*. Projekt Banku Światowego nr 3466 (POL TOR 3.4.14/A). Warszawa: n.d.

Wojteczek, J. (2010). Algorytm hipokryzji. *Menedżer Zdrowia,* (8), pp. 18–22. Accessed: https://www.termedia.pl/Algorytm-hipokryzji,12,15619,1,1.html [10.10.2020].

Zozula, J. (2010). Co zrobić, gdy NFZ nie chce sfinansować leczenia dziecka? *Szkoła specjalna*, *71*(254), 3, pp. 266–230. Accessed: http://www.szkolaspecjalna.aps.edu.pl/media/13697/szsp_3_10.pdf [11.10.2020].

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.5

Piotr Robakowski
Uniwersytet Gdański
piotr.robakowski@ug.edu.pl
https://orcid.org/0000-0003-1641-2643

Katarzyna Pogorzelczyk
Gdański Uniwersytet Medyczny
katarzyna.pogorzelczyk@gumed.edu.pl
https://orcid.org/0000-0001-6200-1242

Rola i zadania sieci szpitali publicznych w procesie kształtowania bezpieczeństwa zdrowotnego

Abstrakt: System Podstawowego Szpitalnego Zabezpieczenia Świadczeń Opieki Zdrowotnej powstał w 2017 r. jako odpowiedź na potrzebę zwiększenia poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego w Polsce. Założenia projektu obejmowały zagwarantowanie kompleksowości i ciągłości udzielanych świadczeń zdrowotnych oraz zaopiekowanie się pacjentem na każdym etapie diagnostyki i leczenia, przez co obejmowały większość celów i priorytetów polityki zdrowotnej kraju. Przeprowadzone badania i kontrole wykazały, że sieć szpitali nie spełnia swoich funkcji na satysfakcjonującym poziomie. W związku z powyższym przedmiotem badania niniejszego artykułu stała się sieć szpitali jako kluczowy element polskiego bezpieczeństwa zdrowotnego. Celem pracy jest zbadanie roli i zadań sieci szpitali publicznych w kształtowaniu procesu bezpieczeństwa zdrowotnego, jak również stopień spełnienia jej funkcji zapewniania bezpieczeństwa zdrowotnego obywatelom. Zastosowane metody badawcze obejmowały analizę literatury przedmiotu, obowiązujących aktów prawnych, dostępnych opracowań i artykułów naukowych oraz branżowych. Autorzy zadali następujące pytanie badawcze: czy sieć szpitali wywiązuje się z obowiązku zapewniania bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwu? Postawiono również tezę mówiącą, że obecny stan sieci szpitali nie jest satysfakcjonujący. Zawarte wnioski mogą być inspiracją do poprawy organizacji systemu ochrony zdrowia w Polsce. Zawierają one rekomendacje dotyczące usprawnienia systemu oraz poprawy poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego poprzez m.in. wprowadzenie systemowego rozwiązania dla lepszego zarządzania bazą łóżek szpitalnych czy efektywniejsze wykorzystanie map potrzeb zdrowotnych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo zdrowotne, sieć szpitali, sieć szpitali publicznych, sieć szpitali a bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo zdrowotne RP.

Role and Tasks of Public Hospital Networks in the Process of Shaping Health Security

Abstract: The Primary Hospital Health Care Services Security System was established in 2017 as a response to the need to increase the level of health security in Poland. The assumptions of the project included ensuring the comprehensiveness and continuity of the provided health services and taking care of the patient at every stage of diagnosis and treatment, thus covering most of the objectives and priorities of the national health policy. The conducted research and inspections showed that hospitals' network does not perform its functions at a satisfactory level. Therefore, this article's subject has become the network of hospitals as a key element of Polish health security. The study aims to examine the role and tasks of the network of public hospitals in shaping the process of health security, as well as the extent to which it fulfills its function of providing health security to citizens. The research methods used included an analysis of the literature on the subject, legal acts in force, available studies, and scientific and industry articles. The authors asked the following research question: does a network of hospitals fulfill the obligation of providing health safety to society? There was also a thesis that the current state of the hospital network is not satisfactory. The conclusions may be an inspiration for improving the organization of the health care system in Poland. They contain recommendations on how to improve the system and improve the level of health security by, among other things, introducing a system solution for better management of the hospital bed base or more effective use of maps of health needs.

Keywords: health security, hospital network, public hospital network, hospital network versus health security, health security of the Republic of Poland.

Wstęp

Składnikiem najważniejszych obszarów życia człowieka jest bezpieczeństwo zdrowotne. Przez specjalistów jest ono uznawane za jedną z podstawowych funkcji państwa. Dodatkowo uważa się je za rodzaj dobra publicznego. Z tego względu wskazany jest interwencjonizm władz publicznych w tej dziedzinie życia społecznego. Najistotniejszym aspektem polskiego systemu bezpieczeństwa zdrowotnego jest sieć szpitali publicznych, którą utworzono w 2017 roku. Jej celem jest zagwarantowanie kompleksowości i ciągłości udzielanych świadczeń zdrowotnych. Jednostki zakwalifikowane do sieci mają obowiązek zapewnić całkowitą opiekę zdrowotną podczas pełnego cyklu leczenia. Sieć szpitali jest jednym z najważniejszych składników polityki zdrowotnej, ponieważ łączy w sobie większość jej celów i priorytetów. Sieć jest miejscem, które eliminuje zagrożenia zdrowotne populacji poprzez dostęp do diagnostyki, leczenia czy rehabilitacji. W sieci znajdują się czołowe podmioty badawcze, które umożliwiają korzystanie z najnowszych technologii medycznych. To również miejsce, gdzie współpracuje wiele organów publicznych, by zapewnić szpitalom finansowanie

i prawidłowe funkcjonowanie. Zapewnienie dobrej kondycji systemu szpitalnego jest kluczowe dla dostarczenia odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego obywatelom. W niniejszej pracy podjęto temat roli sieci szpitali publicznych w procesie kształtowania bezpieczeństwa zdrowotnego. Dokonano analizy założeń projektu sieci w kontekście bezpieczeństwa zdrowotnego kraju, jak również zbadano funkcjonowanie systemu po kilku latach działalności w przestrzeni publicznej. W ostatniej części artykułu zawarto rekomendacje, które mogą stać się inspiracją do poprawy systemu ochrony zdrowia w Polsce, jednocześnie zwiększając poziom bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli.

Bezpieczeństwo zdrowotne

Pojęcie bezpieczeństwa zdrowotnego (ang. *health security*) jest stosunkowo nowe, ponieważ pojawiło się na przełomie XX i XXI wieku. Zazwyczaj używa się go w stosunku do problemów zdrowotnych, które znacząco wpływają na bezpieczeństwo ludzi. W związku z tym można spotkać wiele terminów pokrewnych, które obejmują bezpieczeństwo zdrowia publicznego, globalne bezpieczeństwo zdrowotne, międzynarodowe bezpieczeństwo zdrowotne i globalne bezpieczeństwo zdrowia publicznego (Aldis, 2008, s. 369–375).

Jedną z pierwszych okoliczności zastosowania terminu było 25. Światowe Zgromadzenie Zdrowia organizowane przez WHO (ang. *World Health Organization*, Światowa Organizacja Zdrowia), które odbyło się 21 maja 2001 r. Konferencję zatytułowano następująco: *Global health security: epidemic alert and response* (pol. Światowe bezpieczeństwo zdrowotne: alarm epidemiologiczny i reagowanie). Taką samą nazwę otrzymała rezolucja, będąca pokłosiem zgromadzenia. Zawarto w niej ostrzeżenia na temat zjawisk globalizacyjnych, które mogą być uważane za zagrożenie światowego bezpieczeństwa zdrowotnego. Należą do nich wzmożone ruchy ludnościowe, urbanizacja, deforestacja. Niepożądane zdarzenia w zakresie zdrowia publicznego mogą szybko rozprzestrzenić się na inne kraje, ponieważ choroby zakaźne rozpowszechniają się niezależnie od granic państw (WHO, 2001, s. 1–2). Rezolucja nawoływała do ewaluacji Międzynarodowych przepisów zdrowotnych (ang. *International Health Regulations*, IHR), co stało się pierwszym mostem pomiędzy stosowaniem IHR a światowym bezpieczeństwem zdrowotnym. Uaktualnione Międzynarodowe przepisy zdrowotne z 2005 roku są aktem prawnym, który wdraża instrumenty chroniące przed rozprzestrzenianiem się zagrożeń zdrowotnym na świecie (Wojtczak, 2009, s. 26–61).

W 2007 roku WHO podała definicję globalnego bezpieczeństwa zdrowia publicznego w ramach monografii z konferencji *World Health Day 2007*: proaktywne i reaktywne działania, dążące do zminimalizowania podatności na wydarzenia, które zagrażają zbiorowemu zdrowiu populacji zamieszkującej dany region geograficzny, bez względu na obowiązujące granice państw (WHO, 2007, s. 10). W tym samym dokumencie przedstawiono sześć najważniejszych problemów, które dotyczą globalnego bezpieczeństwa zdrowotnego: nowo pojawiające się choroby, HIV/AIDS, zmiany środowiska naturalnego, kryzys międzynarodowy i pomoc humanitarna, zagrożenie terroryzmem chemicznym, radioaktywnym i biologicznym, niestabilność gospodarcza.

W tym samym roku WHO opublikowało sprawozdanie *World Health Report 2007: A Safer Future*, które koncentrowało się na misjach nadzoru epidemiologicznego oraz na globalnej ochronie zdrowia publicznego. Raport badał zakres zagrożeń bezpieczeństwa zdrowotnego w ramach funkcjonowania IHR. Podzielił zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego na trzy kategorie (WHO, 2007, s. 1–2):

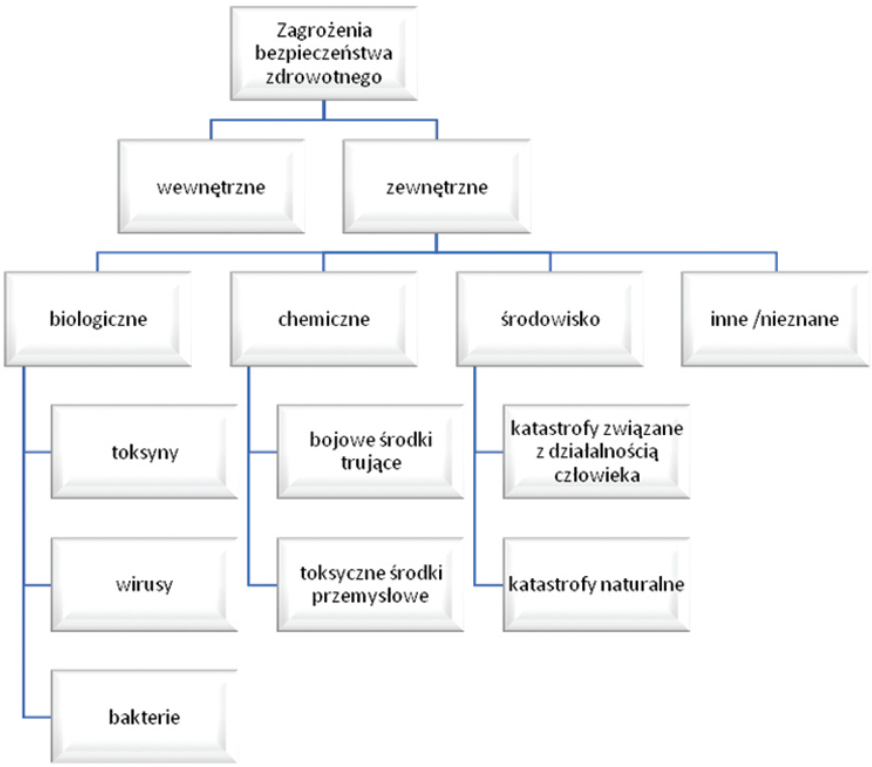
1) czynniki ludzkie powodujące brak bezpieczeństwa zdrowotnego:
    a. niewystarczające inwestycje,
    b. nieoczekiwane zmiany polityczne,
    c. konsekwencje konfliktów rzutujące na zdrowie publiczne,
    d. ewolucja drobnoustrojów i oporność na antybiotyki,
    e. hodowla zwierząt i przetwórstwo żywności;
2) zdarzenia pogodowe i choroby zakaźne;
3) inne sytuacje kryzysowe dotyczące zdrowia publicznego:
    a. zdarzenia chemiczne,
    b. zdarzenia radioaktywne.

Pojęcie bezpieczeństwa zdrowotnego, pomimo ustalonych definicji przez takie organizacje jak WHO, wciąż ewoluuje. Obecnie obejmuje takie zagadnienia, jak walka z pojawiającymi się ogniskami epidemii i chorób, zapobieganie powstawania zagrożeń zdrowia, przeciwdziałanie bioterroryzmowi czy zdrowie jako narzędzie polityki. Zdarza się, że o znaczeniu terminu bezpieczeństwa zdrowotnego decyduje osoba, która go używa. Źródłem niejasności terminologicznych jest fakt, że nad tym zagadnieniem pracują specjaliści wielu dziedzin: stosunków międzynarodowych, studiów nad bezpieczeństwem, pracownicy agencji ONZ i lekarze. Wspólnym mianownikiem badań jest korelacja między zdrowiem

a szeroko pojętym bezpieczeństwem (Nowicka i Kocik, 2018, s. 103–121).

Zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego dzieli się na wewnętrzne i zewnętrzne, w zależności od źródła ich powstania. Zagrożenia wewnętrzne są skutkiem braku zorganizowanego, efektywnego wysiłku społecznego, realizowanego przez kooperację instytucji publicznych. Celem działań powinno być przywracanie, ochrona, promocja i polepszenie zdrowia społeczeństwa (WHO, 2020). Zagrożenia wewnętrzne są następstwem m.in. braku zapewnienia przez państwo wysokiej jakości opieki medycznej, tzn. z niezaspokojenia potrzeb związanych z diagnostyką, leczeniem, rehabilitacją, profilaktyką i promocją zdrowia. Przykładem tego typu zagrożeń są powikłania okołoporodowe matek (Nowicka i Kocik, 2018, s. 103–121). Z kolei zagrożenia zewnętrzne są pochodzenia środowiskowego, chemicznego, biologicznego bądź nieznanego, co pokazuje Rysunek 1.

Rysunek 1. Podział zagrożeń bezpieczeństwa zdrowotnego ze względu na źródło.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Nowicka i Kocik, 2018, s. 103–121.

Zagrożenia biologiczne intensywnie się rozprzestrzeniają przez zwiększoną mobilność mikroorganizmów, zwierząt oraz ludzi. Dzięki rozwiniętym logistyce i transportowi patogeny mogą okrążyć glob w zaledwie kilka–kilkanaście godzin. Parę wieków temu potrzebowałyby miesięcy lub lat, by wyjść poza obręb regionu. Międzynarodowe połączenia lotnicze stały się światową siecią transportową chorób zakaźnych. Mikroorganizmy mogą znaleźć się na obszarach, na których wcześniej nie były spotykane. Sprzyja to mutacjom patogenów oraz rozprzestrzenianiu się nowych, trudnych w leczeniu ich form (Martin i Boland, 2018). Przykładami biologicznych, zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa zdrowotnego są zakażenie drobiu wirusem H5N1 w 2003 roku, epidemia gorączki krwotocznej Ebola w 2014 roku czy obecna epidemia COVID-19, z którą świat mierzy się od grudnia 2019 roku.

Zagrożenia chemiczne dotyczą rozprzestrzeniania się substancji, które wpływają pośrednio lub bezpośrednio na zdrowie ludności. Przykładem takiego niebezpieczeństwa jest powtarzające się łamanie konwencji o zakazie broni chemicznej w Syrii, gdzie w 2013 roku w Ghucie zastosowano sarin – trujący gaz bojowy (BBC News, 2013). Kolejny przykład odnosi się jednocześnie do zagrożeń środowiskowych i chemicznych. W 2006 roku doszło do katastrofy spowodowanej ludzkim działaniem. Na Wybrzeżu Kości Słoniowej (w Abidżanie) wyrzucono ok. 500 ton odpadów petrochemicznych. Doszło do zatrucia ok. 90 tys. osób oraz zanieczyszczenia rzeki, która przepływa przez kilka państw (The New York Times, 2006).

Zagrożeniami środowiskowymi są m.in. tornada, cyklony, tsunami, erupcje wulkanów, trzęsienia ziemi, ekstremalne temperatury. Z kolei do innych zagrożeń zalicza się takie czynniki, jak zintensyfikowane tempo uprzemysłowienia i urbanizacji czy zwiększenie prawdopodobieństwa powodzi poprzez nasilony proces wycinania lasów (Wojtczak, 2009, s. 26–61).

Warto pamiętać, że pomiędzy zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi istnieje korelacja. Z zagrożenia zewnętrznego często wynikają zagrożenia wewnętrzne. Obserwuje się zależność między bezpieczeństwem zdrowotnym a możliwością udzielania świadczeń zdrowotnych na terenie danego państwa (Nowicka i Kocik, 2018, s. 103–121). Pokazuje to, jak szerokim i istotnym zagadnieniem jest bezpieczeństwo zdrowotne, zarówno w perspektywie krajowej, jak i ogólnoświatowej.

Sieć szpitali publicznych w Polsce

Sieć szpitali to potoczna nazwa Systemu Podstawowego Szpitalnego Zabezpieczenia Świadczeń Opieki Zdrowotnej, który został utworzony na podstawie ustawy z 23 marca 2017 roku o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2017, poz. 844). Jego celem jest zagwarantowanie kompleksowości i ciągłości udzielanych świadczeń zdrowotnych. Jednostki, które zostają zakwalifikowane do sieci, mają obowiązek zapewnić całkowitą opiekę zdrowotną podczas pełnego cyklu leczenia. Pacjent skierowany do takiego szpitala powinien uzyskać (w zależności od potrzeb) ambulatoryjne świadczenia specjalistyczne, świadczenia szpitalne i świadczenia rehabilitacyjne. Dostęp do usług medycznych powinien być uzależniony od potrzeb pacjenta. Szpital należący do sieci nie powinien rozpatrywać pobytu pacjenta w aspekcie rozliczeniowym, tzn. oferować usług, które są najbardziej „opłacalne" dla jednostki ochrony zdrowia. Kolejnymi funkcjami systemu są optymalizowanie kosztów leczenia, poprawa elastyczności zarządzania szpitalem, uporządkowanie struktury polskich szpitali oraz określenie obszarów odpowiedzialności poszczególnego poziomu. Dla szpitali znajdujących się w sieci wprowadzono rozliczenia ryczałtowe, z których jednak wyłączono część świadczeń medycznych, m.in. świadczenia wysokospecjalistyczne, procedury o długim czasie oczekiwania czy pakiet onkologiczny (Molęda i Dyda, 2017).

Szpital zostaje zakwalifikowany do systemu na okres czterech lat. Włącza się go do jednego z sześciu poziomów referencyjności, które różnią się profilem, zakresem oraz rodzajem udzielanych świadczeń. Trzy podstawowe poziomy (I, II i III stopnia) są dedykowane szpitalom o lokalnym lub regionalnym zasięgu. Jeden poziom specjalistyczny jest poświęcony szpitalom pulmonologicznym i onkologicznym. Odrębny poziom posiadają również szpitale pediatryczne. Najwyższy, ogólnopolski poziom dotyczy szpitali klinicznych i instytutów badawczych. Tabela 1 prezentuje warunki kwalifikacji szpitala do poszczególnego poziomu referencyjności.

Tabela 1. Warunki zakwalifikowania szpitala do poszczególnego poziomu referencyjności.

Poziom referencyjności	Realizowane świadczenia opieki zdrowotnej	Warunki kwalifikacji
szpitale I stopnia	chirurgia ogólna, interna, ginekologia i położnictwo, neonatologia, pediatria	– udzielanie od min. 2015 r. świadczeń zakontraktowanych przez NFZ w ramach szpitalnego oddziału ratunkowego lub izby przyjęć, – udzielanie świadczeń w ramach min. dwóch profili określonych dla I stopnia, – posiadanie od min. 2015 r. kontraktu w zakresie leczenia szpitalnego, który obejmuje profile kwalifikujące dany szpital do sieci i dotyczy udzielania tych świadczeń w trybie hospitalizacji
szpitale II stopnia	chirurgia dziecięca, chirurgia plastyczna, kardiologia, neurologia, okulistyka, ortopedia i traumatologia narządu ruchu, otolaryngologia, reumatologia, urologia	– udzielanie od min. 2015 r. świadczeń zakontraktowanych przez NFZ w ramach szpitalnego oddziału ratunkowego lub izby przyjęć oraz oddziału anestezjologii i intensywnej terapii dorosłych lub dzieci, – udzielanie świadczeń w ramach min. sześciu profili określonych dla I i II stopnia, w tym min. trzech dla II st. – posiadanie od min. 2015 r. kontraktu w zakresie leczenia szpitalnego, który obejmuje profile kwalifikujące dany szpital do sieci i dotyczy udzielania tych świadczeń w trybie hospitalizacji

szpitale III stopnia	torakochirurgia, torakochirurgia dziecięca, chirurgia naczyniowa, choroby płuc, choroby płuc dzieci, choroby zakaźne, choroby zakaźne dzieci, kardiochirurgia, kardiochirurgia dzieci, kardiologia dziecięca, nefrologia, neurochirurgia dorosłych i dzieci, neurologia dziecięca, okulistyka dziecięca, ortopedia i traumatologia narządu ruchu dzieci, otolaryngologia dziecięca, toksykologia kliniczna, transplantologia kliniczna dorosłych i dzieci, urologia dziecięca	– udzielanie od min. 2015 r. świadczeń zakontraktowanych przez NFZ w ramach szpitalnego oddziału ratunkowego lub izby przyjęć oraz oddziału anestezjologii i intensywnej terapii dorosłych lub dzieci, – udzielanie świadczeń w ramach min. ośmiu profili określonych dla I, II i III stopnia, w tym min. trzech dla III st. – posiadanie od min. 2015 r. kontraktu w zakresie leczenia szpitalnego, który obejmuje profile kwalifikujące dany szpital do sieci i dotyczy udzielania tych świadczeń w trybie hospitalizacji
szpitale onkologiczne lub pulmonologiczne	a) dla szpitali onkologicznych: brachyterapia, ginekologia onkolog., chemioterapia hospitalizacyjna, chirurgia onkologiczna dorosłych i dzieci, hematologia, onkologia i hematologia dziecięca, onkologia kliniczna, radioterapia, terapia izotopowa, transplantologia kliniczna dorosłych i dzieci; b) dla szpitali pulmonologicznych: chemioterapia hospitalizacyjna, torakochirurgia dorosłych i dzieci, choroby płuc dorosłych i dzieci	– udzielanie świadczeń w ramach min. sześciu profili (dla szpitali onkologicznych) lub dwóch profili (dla szpitali pulmonologicznych) określonych dla tego poziomu referencyjności, – posiadanie od min. 2015 r. kontraktu w zakresie leczenia szpitalnego, który obejmuje profile kwalifikujące dany szpital do sieci i dotyczy udzielania tych świadczeń w trybie hospitalizacji

szpitale pediatryczne	wszystkie profile systemu zabezpieczenia dla dzieci w zakresie leczenia szpitalnego	– udzielanie od min. 2015 r. świadczeń zakontraktowanych przez NFZ w ramach szpitalnego oddziału ratunkowego lub izby przyjęć, – udzielanie świadczeń w ramach min. trzech profili określonych dla tego stopnia referencyjności, – posiadanie od min. 2015 r. kontraktu w zakresie leczenia szpitalnego, który obejmuje profile kwalifikujące dany szpital do sieci i dotyczy udzielania tych świadczeń w trybie hospitalizacji
szpitale ogólnopolskie	wszystkie profile systemu zabezpieczenia w zakresie leczenia szpitalnego	– jednostka jest podmiotem utworzonym przez uczelnię medyczną lub Skarb Państwa albo instytutem prowadzącym prace rozwojowe i badania naukowe w dziedzinie nauk medycznych, – udzielanie świadczeń w ramach min. jednego profilu określonego dla tego stopnia referencyjności, – posiadanie od min. 2015 r. kontraktu w zakresie leczenia szpitalnego, który obejmuje profile kwalifikujące dany szpital do sieci i dotyczy udzielania tych świadczeń w trybie hospitalizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2020, poz. 1398).

Wspólnym mianownikiem warunków przyjęcia jednostki do sieci szpitali jest posiadanie kontaktu z NFZ w zakresie leczenie szpitalne. Współpraca powinna trwać co najmniej od 2015 roku. W większości przypadków są to szpitale publiczne. W czerwcu 2017 roku w sieci znajdowało się 593 jednostek, z czego tylko 61 było szpitalami prywatnymi (UEHP, 2019, s. 58). Z tego względu można przyjąć, że pojęcia „sieć szpitali" i „sieć szpitali publicznych" są tożsame.

Wprowadzenie sieci szpitali dawało nadzieję za zwiększenie efektywności systemu ochrony zdrowia w Polsce. Ustrukturyzowano sektor lecznictwa szpitalnego, dzięki czemu poprawiono koordynację i ciągłość opieki nad pacjentem. Lepiej dostosowano zasoby podmiotów leczniczych do aktualnych

potrzeb pacjentów. Dzięki ryczałtowemu rozliczeniu zwiększono stabilność finansową jednostek, co jednocześnie poprawiło warunki do inwestowania w ich rozwój. Przejrzysta hierarchia stworzona przez sieć zakładała efektowniejsze wykorzystywanie podmiotów w sytuacjach kryzysowych i innych, które zagrażają bezpieczeństwu zdrowotnemu państwa.

Sieć szpitali publicznych a kształtowanie bezpieczeństwa zdrowotnego w Polsce

Bezpieczeństwo zdrowotne kraju jest nierozerwalnie związane z polityką zdrowotną państwa. Przyjmuje się, że politykę zdrowotną państwa determinującą poziom bezpieczeństwa zdrowotnego rozumie się jako rozwiązania organizacyjno-prawne, regulacje i zalecenia, które kształtują zdrowie jednostek i populacji. Jest aktywną formą ochrony zdrowia, która tworzy podstawy bezpieczeństwa zdrowotnego, współpracując z prawie wszystkimi organami administracji publicznej (Bober, 2016, s. 33–64). Jej działalność opiera się na oczekiwaniach, potrzebach i potencjale społeczeństwa, aktualnych standardach leczenia, dostępnych zasobach oraz współpracy z różnymi podmiotami. Priorytetami i najważniejszymi elementami polityki zdrowotnej są:

1) eliminowanie zagrożeń zdrowotnych poprzez rozwój infrastruktury ochrony zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem opieki długoterminowej,
2) budowanie infrastruktur: badawczo-dydaktycznej, finansowej, organizacyjnej i prawno-instytucjonalnej, które umożliwią dostęp do najnowszych technologii medycznych dla pacjentów i podmiotów publicznych,
3) harmonizowanie działań sektorów w zakresie kształtowania warunków zdrowotnych społeczeństwa (Bober, 2016, s. 33–64).

Sieć szpitali jest jednym z najważniejszych składników polityki zdrowotnej, ponieważ łączy w sobie większość jej celów i priorytetów. Sieć jest miejscem, które eliminuje zagrożenia zdrowotne populacji poprzez dostęp do diagnostyki, leczenia czy rehabilitacji. W sieci znajdują się czołowe podmioty badawcze, które umożliwiają korzystanie z najnowszych technologii medycznych. To również miejsce, gdzie współpracuje wiele organów publicznych, by zapewnić szpitalom finansowanie i prawidłowe funkcjonowanie. Sieć, poprzez skupienie prawie wszystkich szpitali w kraju, stała się kluczowym elementem zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli.

Poziom bezpieczeństwa zdrowotnego kraju jest uzależniony od kondycji

infrastruktury medycznej państwa. System Podstawowego Szpitalnego Zabezpieczenia Świadczeń Opieki Zdrowotnej został wprowadzony w wyniku następujących zjawisk systemowych (NIK, 2019) (Bukowski i Pogorzelczyk, 2019, s. 43–46):

1) zachwianie zasady ciągłego i kompleksowego udzielania świadczeń zdrowotnych przez okresowe przeprowadzanie postępowań konkursowych i rozliczanie usług na podstawie jednorodnych grup pacjentów – prowadziło to do fragmentacji procesu udzielania świadczeń zdrowotnych;
2) kształtowanie sieci zarówno świadczeniodawców funkcjonujących w systemie publicznym, jak i ich wewnętrznej struktury organizacyjnej, przede wszystkim w oparciu o zakresy świadczeń i produkty rozliczeniowe;
3) niepewność finansowania działalności szpitali, co utrudniało racjonalne inwestowanie, planowanie długofalowej polityki kadrowej oraz przyczyniało się do marnotrawstwa zasobów;
4) świadczeniodawcy nie budowali struktur organizacyjnych na podstawie potrzeb społeczeństwa, ale dostosowując się do warunków zwiększonego finansowania, przez co oddziały i pododdziały nie były dostosowane do lokalnych potrzeb.

Opieka szpitalna powinna zapewniać ciągłość i kompleksowość udzielanych świadczeń, jak również wprowadzać mechanizmy pobudzające koordynację i integrację usług medycznych, zarówno w trybie stacjonarnym, jak i ambulatoryjnym. Świadczenia powinny być dostosowane do potrzeb społeczeństwa, a także optymalnie je zabezpieczać. W tym celu konieczne jest zapewnienie stabilnej bazy szpitalnej na terytorium regionów i kraju. Odpowiedzią na powyższe wskaźniki jest sieć szpitali, która udostępnia pacjentom usługi w zakresie leczenia szpitalnego, świadczeń wysokospecjalistycznych, ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, programów lekowych, rehabilitacji leczniczej, chemioterapeutyków oraz nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej. Założeniem powstania systemu było zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego Polaków.

Poziom rozwoju sieci szpitali zależy od czynników zewnętrznych (zależnych od otoczenia) oraz wewnętrznych (uzależnionych od poszczególnych podmiotów w systemie). Aktywność rozwoju sieci jest dynamiczna, ponieważ środowiska wewnętrzne podmiotów publicznych oraz otoczenie mają zmienny charakter. Oddziaływanie powyższych czynników jest złożone i często występują sprzężenia zwrotne. Procesy restrukturyzacyjne zależą od czynników wewnętrznych (np.

niematerialnych składników majątkowych, pracowników) oraz od determinant zewnętrznych (np. nowego kierunku polityki zdrowotnej kraju). Strukturę i liczbę szpitali publicznych kształtują również czynniki geograficzne (np. liczba ludności, struktura wieku, obciążenie ekonomiczne społeczeństwa) i strukturalne (np. wzrost konkurencji, zmiany struktur organizacyjno-funkcjonalnych, public relations) (Grzywna, 2017, s. 39–66).

Funkcjonowanie sieci szpitali opiera się na zapewnieniu dostępności do usług medycznych na satysfakcjonującym poziomie, co jest koncepcją bezpieczeństwa zdrowotnego. Osiągnięcie tego celu jest uzależnione m.in. od kadry zarządzającej, rozmieszczenia infrastruktury i kadry medycznej. Dysproporcje między potrzebami a możliwościami organizacji sieciowej ochrony zdrowia przekładają się na jakość oraz kompleksowość świadczonych usług zdrowotnych. Dynamiczny rozwój technologii i wiedzy medycznej (zabiegi rekonstrukcyjne, nowe leki etc.) tylko zwiększają rozdźwięk pomiędzy potrzebami zdrowotnymi a możliwościami ich zaspokojenia. Według B. Bobera, „(…) nie można uniknąć pewnych form racjonowania usług zdrowotnych - uzyskanie skutecznych relacji między kosztami a korzyściami zdrowotnymi w skali populacyjnej. Leczenie w szpitalach publicznych w odczuciu społecznym jest najbardziej istotną składową systemu ochrony zdrowia, ponieważ decyduje o indywidualnym poziomie bezpieczeństwa zdrowotnego (…)" (Bober, 2016, s. 33–64). Dylemat pełnej dostępności świadczeń mógłby zostać rozwiązany poprzez wprowadzenie dopłat do usług medycznych przez pacjentów. Dzięki temu część kosztów zostałaby przeniesiona na użytkowników, jak również ograniczone zostałoby zjawisko tzw. hazardu moralnego (nadużywanie świadczeń zdrowotnych, brak współpracy z personelem medycznym etc.).

Kontrola Najwyższej Izby Kontroli z 2019 roku wykazała, że wprowadzenie sieci szpitali nie poprawiło kondycji finansowej szpitali ani nie zwiększyło dostępu do świadczeń zdrowotnych. Projektując i implementując zmiany systemowe w finansowaniu szpitali, nie wzięto pod uwagę sytuacji epidemiologicznej i demograficznej na terenie ich działania. Nie uwzględniono również znaczenia danej placówki w zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego danej społeczności, jakości udzielanych świadczeń, stopnia dostosowania infrastruktury do obowiązującej legislacji, jak również potencjału szpitala i jego możliwości diagnostyczno-terapeutycznych. Nie wszyscy pacjenci zostali objęci kompleksowymi usługami szpitalnymi, ambulatoryjnymi czy rehabilitacyjnymi. Badanie Najwyższej Izby

Kontroli wykazało, że tylko 66,2% pacjentów zrealizowało zalecone świadczenia pohospitalizacyjne w jednostce, w której odbyli leczenie. Powodem tego stanu było nieudzielanie świadczeń w zakresach niezbędnych dla danej jednostki oraz niezgłaszanie się na kontynuację leczenia do jednostki, w której pacjenci byli początkowo hospitalizowani (NIK, 2019, s. 18–51).

Kontrola NIK wykazała, że żaden z analizowanych podmiotów leczniczych nie wprowadził zmian organizacyjnych, które dostosowałyby jednostkę do funkcjonowania w systemie zabezpieczenia zdrowotnego ludności. Tłumaczono to brakiem potrzeby zmiany dotychczasowej struktury podmiotu. Jedynie 27,6% skontrolowanych podmiotów zdecydowało się na zmianę zakresu świadczonych usług ambulatoryjnych lub szpitalnych. Wprowadzone innowacje dotyczyły m.in. wygaśnięcia umowy o udzielanie świadczeń w poszczególnych zakresach leczenia szpitalnego lub ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (poza PSZ), rezygnacji ze świadczenia poszczególnych usług (w tym w związku z brakiem odpowiedniego personelu medycznego) oraz rozpoczęcia udzielania świadczeń w nowym zakresie, podyktowanym postępowaniem o zawarcie umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia (NIK, 2019, s. 11).

Badanie funkcjonowania systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej wykazało niezadowalający poziom wykorzystania łóżek szpitalnych. Stopień zagospodarowania łóżek w kontrolowanych jednostkach był niski, utrzymywał się na średnim poziomie poniżej 60% miejsc ogółem. Pomijając konieczność utrzymania rezerwy wolnych łóżek oraz specyfikę wybranych oddziałów (charakteryzujących się np. sezonowością zachorowań), wartość wskaźnika jest zbyt niska. Przekłada się to na wyższe koszty działalności jednostek ochrony zdrowia. Najniższe wykorzystanie łóżek szpitalnych odnotowano na oddziałach okulistycznym, pediatrycznym, neonatologicznym i ginekologiczno-położniczym (NIK, 2019, s. 12–13).

W warunkach kwalifikacji do poszczególnych profili sieci nie brano pod uwagę takich czynników jak stopień wykorzystania łóżek szpitalnych czy wartość i liczba realizowanych usług medycznych. Skutkowało to podczepieniem do systemu podmiotów, które tylko w niewielkim stopniu zaspokajały potrzeby ludności. Przekłada się to na nieuzasadnione i nadmierne koszty dla podmiotów leczniczych, a w skali kraju generuje większe koszty dla całego systemu ochrony zdrowia. Sieć nie zagwarantowała również odpowiedniego poziomu finansowania usług wykonywanych w szpitalach. Na koniec III kwartału 2018 roku większość

skontrolowanych podmiotów wykazywała stratę na działalności leczniczej i wynik finansowy gorszy niż rok wcześniej, pomimo wzrostu przychodów z tytułu realizowanych umów. Działo się tak, ponieważ koszt działalności leczniczej odnotował znacznie szybszy wzrost niż przychody. Rosnąca różnica w poziomie uzyskiwanych przychodów i ponoszonych kosztów skutkowała wzrostem zobowiązań szpitali, jak również przełożyła się na pogorszenie ich wyników finansowych (NIK, 2019, s. 18–51).

Z negatywną oceną Najwyższej Izby Kontroli zgadza się ekspert Uczelni Łazarskiego, J. Gryglewicz. W wywiadzie udzielonym portalowi „Zarządzanie placówką medyczną" stwierdził, iż sieć szpitali nie zrealizowała pierwotnych założeń. Uważa on, że brak stabilizacji finansowej szpitali jest spowodowany zbyt wysokimi kosztami za zrealizowane usługi medyczne. Przewyższyły one poniesione nakłady, głównie związane ze wzrostem wynagrodzeń personelu medycznego. Kolejnym niepowodzeniem sieci w opinii Gryglewicza jest wydłużenie kolejek do Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych. Trzecim aspektem, który według eksperta można uznać za porażkę sieci szpitali, jest spadek liczby świadczeń ambulatoryjnych oraz zwiększenie się liczby świadczeń zdrowotnych, co jest odwrotnym efektem w stosunku do pierwotnych założeń. Gryglewicz podał kilka rozwiązań ograniczających negatywne rezultaty projektu Systemu Podstawowego Szpitalnego Zabezpieczenia Świadczeń Opieki Zdrowotnej. Jednym z nich jest radykalne cięcie kosztów funkcjonowania szpitali nierentownych oraz rozważenie przekształcenia ich w zakłady opieki długoterminowej. Następnie ekspert sugeruje zwrócenie uwagi na bardziej efektywne wykorzystanie i dostosowanie dostępnej infrastruktury szpitalnej (Pokrzycka-Walczak, 2019).

O stopniu efektywności sieci szpitali w obliczu sytuacji kryzysowej może świadczyć raport Centrum Badania Opinii Społecznych (CBOS) przygotowany w lipcu 2020 roku. Dokument jest podsumowaniem badania opinii Polaków na temat funkcjonowania opieki medycznej w czasie pandemii SARS-Cov-2, ze szczególnym uwzględnieniem pierwszych miesięcy sytuacji kryzysowej. Z badania CBOS wynika, że z powodu pandemii COVID-19 leczenie szpitalne było przekładane lub odwoływane zdecydowanie rzadziej niż wizyty u lekarza specjalisty czy zaplanowane badania diagnostyczne i zabiegi niezwiązane z pobytem w szpitalu dłuższym niż 24 godziny. Jedynie 4% ankietowanych (spośród 16%, których ta kwestia dotyczyła) doświadczyło przełożenia lub odwołania leczenia szpitalnego. Dla porównania z wizyty u lekarza specjalisty musiało

zrezygnować 30% respondentów, a z badania diagnostycznego – 12% badanych. Dodatkowo stosunkowo niewielu respondentom odmówiono porady bądź przyjęcia na Szpitalnym Oddziale Ratunkowym – ten problem dotknął jedynie 1% spośród 13% badanych pacjentów (CBOS, 2020, s. 1–5). Powyższe dane pokazują, że pomimo nie najlepszej oceny kondycji sieci szpitali wystawionej przez specjalistów, w pierwszej fazie pandemii SARS-Cov-2 pacjenci nie odczuli braku zabezpieczenia medycznego na poziomie szpitalnym. Doniesienia o braku miejsc na oddziałach zakaźnych i tzw. „covidowych", przepełnionych szpitalach oraz niemożności przyjmowania pacjentów na Szpitalnych Oddziałach Ratunkowych zaczęły pojawiać się jesienią 2020 roku, gdy rozpoczęła się tzw. druga fala pandemii w Polsce (Polsat News, 2020) (Godusławski, 2020).

Dnia 14 sierpnia 2020 r. wprowadzono w życie zarządzenie Ministra Zdrowia w sprawie powołania Zespołu ds. przygotowania założeń nowych zasad funkcjonowania sieci szpitali (Zarządzenie, 2020). Jest ono następstwem negatywnych rezultatów dotychczasowej pracy systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej. Zadaniem powołanego zespołu jest opracowanie i przedstawienie założeń przepisów prawnych dotyczących nowych zasad funkcjonowania sieci szpitali. Członkowie zespołu mają w szczególności skupić się na strukturze systemu, zasadach finansowania świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych w ramach sieci oraz na zasadach kwalifikacji do systemu sieci szpitali. W skład powołanego zespołu wchodzą podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia, zastępca prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia do spraw medycznych, dyrektor Departamentu Systemu Zdrowia w Ministerstwie Zdrowia, przedstawiciel Departamentu Analiz i Strategii w Ministerstwie Zdrowia, dwóch przedstawicieli Departamentu Systemu Zdrowia w Ministerstwie Zdrowia, przedstawiciel Departamentu Prawnego w Ministerstwie Zdrowia, przedstawiciel Departamentu Ratownictwa Medycznego i Obronności w Ministerstwie Zdrowia, przedstawiciel Departamentu Zdrowia Publicznego i Rodziny w Ministerstwie Zdrowia oraz pięciu przedstawicieli Narodowego Funduszu Zdrowia. Dodatkowo w obradach zespołu mogą uczestniczyć przedstawiciele szpitali, jednostek samorządu terytorialnego czy organizacji pacjentów, którzy pełnią funkcje doradców i ekspertów. Według rozporządzenia zespół powinien zakończyć swoją działalność najpóźniej 30 września 2020 r. (Zarządzenie, 2020). Dokładne wyniki pracy zespołu nie zostały przedstawione do publicznej wiadomości w dniu ukończenia niniejszego artykułu, tj. 18 listopada 2020 r. W mediach można

odnaleźć wzmianki o wprowadzeniu z początkiem 2021 roku systemu nadzoru, który miałby opierać się na określonych wskaźnikach do osiągnięcia (Klinger, Sikora, 2020). Jednakże powyższa informacja nie ma poparcia legislacyjnego (stan na dzień 18 listopada 2020 r.).

Podsumowanie

Stan bezpieczeństwa zdrowotnego kraju jest uzależniony od sprawnego funkcjonowania sieci szpitali, która w swym założeniu powinna kompleksowo zaspokajać potrzeby zdrowotne społeczeństwa. Obecny stan sieci nie jest satysfakcjonujący. Dodatkowo osłabiła go pandemia SARS-CoV-2, która zawładnęła światem od grudnia 2019 r. Aby sytuacja się poprawiła, należy podjąć szereg środków zaradczych. Administracja rządowa, a w szczególności Ministerstwo Zdrowia, powinna wdrożyć systemowe rozwiązania, które stymulowałyby lepsze wykorzystanie łóżek szpitalnych. Ich liczba powinna być zwiększana zgodnie z sytuacją epidemiologiczną i demograficzną danego regionu. Narzędziem, które pomoże zrealizować ten cel, a jak dotąd nie było dostatecznie wykorzystywane, jest mapa potrzeb zdrowotnych. Dodatkowo w proces racjonalizowania wykorzystania łóżek szpitalnych powinni być zaangażowani kierownicy podmiotów leczniczych. Rząd powinien również rozważyć zmianę finansowania szpitali, tak by liczba środków była adekwatna do tempa wzrostu kosztów leczenia. Wyeliminowane również powinno być zjawisko, które polega na działalności oddziałów szpitalnych bez zapewnienia im minimum jednego odpowiadającego ich pracy zakresu świadczeń rehabilitacyjnych lub ambulatoryjnych. Osoby zarządzające jednostkami powinny zapewnić poprawne raportowanie danych do takich instytucji, jak Rejestr Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą czy Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia. Informacje tam zawarte są niezbędne do poprawnej identyfikacji i interpretacji potrzeb zdrowotnych, jak również tworzenia strategii rozwiązywania powyższych problemów.

Bibliografia

Aldis, W. (2008). Health security as a public health concept: a critical analysis. *Health Policy and Planning*, *23*(6), 369–375. DOI: https://doi.org/10.1093/heapol/czn030

BBC News. (2013, September 24). *Syria chemical attack: What we know*. Dostęp: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-23927399 [25.08.2020].

Bober, B. (2016). Bezpieczeństwo zdrowotne jako istotny komponent bezpieczeństwa państwa. *Studia nad Bezpieczeństwem,* (1), 33–64. DOI: http://dx.doi.org/10.34858/snb.1.2016.002

Bukowski, H. i Pogorzelczyk, K. (2019). *Polish healthcare sector: overview evolution and opportunities.* Warszawa: Instytut Innowacji i Odpowiedzialnego Rozwoju. Dostęp: https://www.innowo.org/userfiles/publikacje/Polish%20Healthcare%20Sector.pdf [29.08.2020].

CBOS. (2020). *Opieka medyczna w czasie pandemii*. Komunikat z badań nr 88/2020. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej. Dostęp: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_088_20.PDF [18.11.2020].

Godusławski, B. (2020, 16 października). Dramatyczny zapis rozmów dyspozytorek pogotowia z zespołami ratunkowymi. Mamy nagrania. *Business Insider Polska*. Dostęp: https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/koronawirus-w-polsce-brak-miejsc-w-szpitalach-nagranie-dyspozytorni/907gz4n [18.11.2020].

Grzywna, P. (2017). *Bezpieczeństwo zdrowotne w nauce o polityce społecznej. Wprowadzenie do dyskusji.* Katowice: Uniwersytet Śląski.

Klinger, K. i Sikora, D. (2020, 12 października). Rewolucja w szpitalach. Zmiany w ochronie zdrowia już od przyszłego roku. Gazeta Prawna.pl. Dostęp: https://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/1493162,zmiany-w-szpitalnictwie-nadzor-nad-szpitalami-dyrektorzy.html [18.11.2020].

Martin, G. i Boland, M. (2018). Planning and preparing for public health threats at airports. *Globalization and Health, 14* (28). DOI: https://doi.org/10.1186/s12992-018-0323-3

Molęda, S. i Dyda N. (2017). *Sieć szpitali w pigułce. Syntetyczne omówienie ustawy.* Prawo Medyczne - porady i opinie ekspertów. Dostęp: http://prawo-medyczne.info/siec-szpitali-w-pigulce [26.08.2020].

NIK. (2019). *Funkcjonowanie systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej.* (Informacja o wynikach kontroli nr 29/2019/P/18/059/KZD). Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli. Dostęp: https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/18/059/ [25.08.2020].

Nowicka, P. i Kocik, J. (2018). Zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego Polski. *Studia BAS*, *4*(56), 103–121. DOI: https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2018.26

Pokrzycka-Walczak, M. (2019, 21 października). Jerzy Gryglewicz: Czego potrzebuje system ochrony zdrowia. *Zarządzanie placówką medyczną*, (129). Dostęp: https://zpm.wip.pl/129/jerzy-gryglewicz-czego-potrzebuje-system-ochrony-zdrowia-2566.html [18.11.2020].

Polsat News. (2020, 15 października). *Sytuacja w szpitalach. Gdzie brakuje łóżek dla pacjentów?* Dostęp: https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-10-15/sytuacja-w-szpitalach-gdzie-brakuje-lozek-dla-pacjentow/ [18.11.2020].

The New York Times. (2006, 2 października). *Global Sludge Ends in Tragedy for Ivory Coast*. Dostęp: https://www.nytimes.com/2006/10/02/world/africa/02ivory.html [25.08.2020].

UEHP. (2019). *Stan sektora szpitali prywatnych w Polsce na podstawie informacji i dokumentów finansowych szpitali prywatnych, członków Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Szpitali Prywatnych.* Gdynia: Ogólnopolskie Stowarzyszenie Szpitali Prywatnych. (edycja IV). Dostęp: http://www.szpitale.org/wp-content/uploads/2019/09/OSSP_zeszyt_2019-1.pdf [25.08.2020].

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, (Dz. U. 2020, poz. 1398).

Ustawa z 23 marca 2017 roku o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, (Dz. U. 2017, poz. 844).

WHO. (2001). *Global health security: epidemic alert and response*. (54th World Health Assembly WHA, Agenda item 13.3). Geneva: World Health Organization. Dostęp: http://archives.who.int/prioritymeds/report/append/microb_wha5414.pdf [24.08.2020].

WHO. (2007). *World Health Day 2007 - issues paper: invest in health, build a safer future.* Geneva: World Health Organization. Dostęp: https://www.who.int/world-health-day/previous/2007/files/issuespaper_final_lowres_en.pdf [24.08.2020].

WHO. (2020). *Universal Health Coverage*. World Health Organization. Dostęp: https://www.who.int/health-topics/universal-health-coverage#tab=tab_1 [25.08.2020].

Wojtczak, A. (2009). *Zdrowie publiczne wyzwaniem dla systemów zdrowia XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Lekarskie PZWL.

Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 sierpnia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przygotowania założeń rozwiązań legislacyjnych dotyczących nowych zasad funkcjonowania systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, (Dz. Urz. Ministra Zdrowia 2020, poz. 58).

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.6

Julia Makuch
Uniwersytet Medyczny im. Piastów Śląskich we Wrocławiu
julka.makuch@gmail.com
https://orcid.org/0000-0003-4678-9564

Mateusz Guziak
Gdański Uniwersytet Medyczny
mateusz.guziak@gumed.edu.pl
https://orcid.org/0000-0002-5720-3410

Cyberbezpieczeństwo w sektorze ochrony zdrowia. Przypadek Polski na tle tendencji światowych

Abstrakt: Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba usystematyzowania wiedzy o data breach występujących w ochronie zdrowia i fluktuacjach, jakim podlega ono w czasie. Omówione zostały standardy administrowania danymi medycznymi oraz najczęstsze przyczyny ich wycieku. Analizie poddana została literatura traktująca o cyberbezpieczeństwie sektora ochrony zdrowia. Cyberataki są obecnie bardziej wyrafinowane i lepiej finansowane, rośnie również ich liczba. Jedną z przyczyn jest wzrastającą wartość danych medycznych na czarnym rynku, natomiast w warunkach polskich jest to przede wszystkim niska świadomość zagrożeń, skutkująca lekceważącym podejściem do raportowania incydentów, niewystarczające kwalifikacje personelu medycznego w obrębie cyberhigieny oraz nieprzejrzystość polityki informacyjnej służb. W obliczu aktualnie występującej pandemii COVID-19 i coraz szybciej postępującej cyfryzacji branży medycznej, problem ten może dodatkowo narastać. Niezbędne jest nawiązanie dialogu między ekspertami od spraw cyberbezpieczeństwa a specjalistami związanymi z branżą medyczną.

Słowa kluczowe: cyberbezpieczeństwo, ochrona zdrowia, dane wrażliwe, bezpieczeństwo informacji, elektroniczna dokumentacja medyczna.

Cybersecurity in Healthcare. Polish Case Against the World Trends

Abstract: The subject of this article is an attempt to systematize the knowledge about the data breach phenomenon and its fluctuations in time. Medical data administration standards and the most common causes of their leakage were discussed. The literature on cybersecurity in the healthcare sector was analyzed. Cyberattacks are now more sophisticated and better financed, and their number is growing. One of the reasons is the increasing value of medical data on the

black market. At the same time, in Poland, the awareness of threats is primarily low, resulting in a disrespectful approach to reporting incidents, insufficient qualifications of medical personnel in the field of cyber hygiene, and the non-transparency of the information policy of the services. In the face of the current COVID-19 pandemic and the increasingly faster digitisation of the medical industry, this problem may increase further. It is necessary to establish a dialogue between cybersecurity experts and specialists related to the medical industry.

Keywords: cybersecurity, healthcare, sensitive data, information security, electronic health records.

Wstęp

Wieloaspektowa problematyka, jaką stanowi cyberbezpieczeństwo, coraz częściej poruszana jest w kontekście wielu branż, jednak wciąż wyjątkowo rzadko mówi się o nim w obrębie sektora ochrony zdrowia. Czasy papierowej dokumentacji medycznej powoli odchodzą w zapomnienie, jednocześnie ustępując miejsce elektronicznej dokumentacji medycznej (EDM). Wraz z rozwojem technologii i urządzeń medycznych, rozwija się również ich wzajemna komunikacja oraz interoperacyjność i, choć przeważnie działają one niezależnie, wiele jest podłączonych do jednej sieci w obrębie podmiotu świadczącego usługi lecznicze. Obecnie, zgodnie z danymi pochodzącymi z północnoamerykańskich szpitali, na jedno łóżko chorego przypada od 10 do 15 zintegrowanych urządzeń podpiętych do sieci (Walker, 2017). Są to jedynie niektóre z powodów, dla których dane wrażliwe pochodzące z sektora ochrony zdrowia stanowią obecnie nawet 30% wszystkich danych, a ich ilość wzrasta wykładniczo wraz ze wzrastającym ryzykiem zagrożeń dla ich bezpieczeństwa, integralności i poufności (Hoffman, 2020). Są to niezwykle intymne i wrażliwe informacje dotyczące m.in. aktualnych chorób, przebytych operacji, przyjmowanych leków, nałogów, czy także członków rodziny, a nawet sytuacji socjoekonomicznej pacjenta (Najbuk, Kaźmierczyk, Dziomdziora i Marczuk, 2017). Warunki te stanowią zatem niezwykle ambitne wyzwanie dla wszystkich osób zarówno odpowiedzialnych pośrednio i bezpośrednio za podmioty zajmujące się opieką zdrowotną, jak i tych odpowiadających holistycznie za cały system ochrony zdrowia i jego administrację.

Najbardziej aktualne artykuły poruszające tematykę cyberbezpieczeństwa wskazują, iż branża opieki zdrowotnej pozostaje daleko w tyle pod względem jego implementacji (Kruse, Frederick, Jacobson i Monticone, 2017). Podczas gdy inne sektory infrastruktury krytycznej również są celami cyberataków, powagę problemu w sektorze medycznym istotnie podnoszą potencjalne konsekwencje,

które wykraczają poza straty finansowe czy naruszenie prywatności danych pacjentów (Gordon, Fairhall i Landman, 2017; Jarrett, 2017; Kramer, Fu, 2017; Perakslis, 2014). Co więcej, niezwykle ważne jest to, że cyberataki w tym sektorze mogą wiązać się z bezpośrednim zagrożeniem dla zdrowia i życia pacjentów – przykładem mogą być tu medialne przypadki *ransomware*[1], takie jak *WannaCry*, *NotPetya* czy incydenty, które miały miejsce w polskiej cyberprzestrzeni, jakim był na przykład wyciek danych pacjentów z Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kole, czy liczne informacje załączone w publicznie dostępnym katalogu systemu stosowanego do obsługi placówek opieki zdrowotnej (Clarke i Youngstein, 2017; Gordon *et al.*, 2017; Majdan, 2017). Dodatkowo, zgodnie z raportem *ENISA* incydenty w obszarze ochrony zdrowia mogą mieć bardzo duży wpływ na całe społeczeństwo (Liveri, Sarri i Skouloudi, 2015).

Biorąc pod uwagę rosnące znaczenie cyberbezpieczeństwa dla prawidłowego funkcjonowania sektora opieki zdrowotnej, niezbędne staje się kompleksowe opracowanie problematyki poruszanej w literaturze z pogranicza medycyny i cyberbezpieczeństwa. Wierzymy, że współpraca obu tych sektorów może przynieść wymierne korzyści wszystkim zainteresowanym. Oczekiwać można, że kooperacja ta wzmocni nie tylko kompatybilność rozwiązań z potrzebami sektora ochrony zdrowia, ale również zwiększy popyt na nie. Jednocześnie warto pamiętać, że dane medyczne i ich bezpieczeństwo dotyczą każdego obywatela, a w konsekwencji troska o te dane leży w interesie każdego z nas.

Bezpieczeństwo ma ogromne znaczenie dla społeczeństwa – zarówno na szczeblu indywidualnym, jak i zbiorowym. Problematyka dotycząca bezpieczeństwa ma charakter interdyscyplinarny, stąd trudno wyodrębnić wspólne dla wielu dyscyplin kryteria i wprowadzić jednolitą typologię bezpieczeństwa. Zarówno cyberbezpieczeństwo, jak i ochrona zdrowia stanowią odrębne dziedziny traktujące o bezpieczeństwie. Spotykają się one w tym artykule, w którym przedstawiamy przegląd literatury, skupiając się szczególnie na cyberbezpieczeństwie jako ogóle technik, procesów i praktyk stosowanych w celu ochrony sieci informatycznych, urządzeń, programów i danych w obrębie sektora bezpieczeństwa, jakim jest ochrona zdrowia.

Do przygotowania przeglądu literatury przeszukano bazę danych PubMed,

[1] *Ransomware* – definiowane jako kategoria złośliwego oprogramowania, które po uruchomieniu wyłącza funkcjonalności komputera (0'Gorman i McDonald, 2012).

wykorzystując terminy *cybersecurity* lub *databreach* i *healthcare* lub *medical data*. Aby zmaksymalizować liczbę uzyskanych danych, autorzy przeszukali ręcznie bibliografie wyszukanych artykułów. Wykorzystano jedynie artykuły wydane w latach 2010–2020. W celu wzbogacenia artykułu do wybranej literatury dołączono liczne raporty stworzone w ostatnich latach przez instytucje podejmujące problematykę cyberbezpieczeństwa.

Problematyka cyberbezpieczeństwa

Falessi (2012) analizując narodowe strategie dotyczące cyberbezpieczeństwa (CS – *cyber security*) państw członkowskich Unii Europejskiej, zaznaczył, że nie ma powszechnej ani prostej definicji CS (Falessi, Gavrila, Klejnstrup i Moulinos, 2012). Termin cyberbezpieczeństwa jest powszechnie używany zamiennie z terminem bezpieczeństwa informacji (IS – *information security*). Według niektórych naukowców CS uznawana jest za gałąź IS, która koncentruje się bardziej na integralności i dostępności aniżeli poufności danych, tak jak ma to miejsce w przypadku IS (Wamala, 2011). Inni uznają, że CS wykracza poza granice tradycyjnego IS i obejmuje nie tylko ochronę zasobów informacyjnych, ale także ochronę innych aktywów, w tym zasobów ludzkich, które dodatkowo przyjmują wymiar potencjalnego celu cyberataków (von Solms i van Niekerk, 2013), co w kontekście sektora ochrony zdrowia ma szczególne znaczenie. Ataki na sektor ochrony zdrowia mogą bowiem przybierać charakter terroryzmu nie tylko systemowego, ale również wymierzonego bezpośrednio w pacjenta, stanowiąc bezpośrednie zagrożenie dla jego zdrowia i/lub życia.

Wśród najbardziej aktualnych doniesień znaleźć można nową, ulepszoną definicję cyberbezpieczeństwa, opartą na zestawieniu dotychczas stosowanych definicji oraz ich leksykalnej i semantycznej analizie. Określa ona CS jako *podejście i działania związane z procesami zarządzania ryzykiem bezpieczeństwa stosowane przez organizacje i państwa w celu ochrony poufności integralności i dostępność danych i zasobów wykorzystywanych w cyberprzestrzeni. Koncepcja obejmuje wytyczne, zasady i zbiory zabezpieczeń, technologii, narzędzi i szkoleń, aby zapewnić najlepszą ochronę stanu środowiska cybernetycznego i jego użytkowników* (Schatz, Bashroush, Wall, 2017, s. 64). Warto zwrócić uwagę na jej holistyczny charakter i podkreślenie ochrony końcowego użytkownika cyberprzestrzeni.

Cyfryzacja i cyberbezpieczeństwo w ochronie zdrowia

Cyfryzacja ochrony zdrowia istotnie postępuje. Współdzielone systemy czy bazy danych podmiotów leczniczych oraz obsługa danych przez zewnętrzne firmy wiążą się z potencjalnymi zagrożeniami i atakami na sieci informatyczne, urządzenia, programy i dane wykorzystywane przez podmioty lecznicze (Jalali i Kaiser, 2018). Już w 2009 roku w Stanach Zjednoczonych w ramach programu *Obamacare* uchwalono HITECH Act (*Health Information Technology for Economic and Clinical Health Act*), który ma za zadanie promować i poszerzać wdrażanie technologii informacyjnych w opiece zdrowotnej, w tym cyfryzację dokumentacji medycznej w celu usprawnienia oraz poprawy jakości i bezpieczeństwa prowadzonej opieki medycznej (HealthIT.gov, b/d).

W Polsce cyfryzacja sektora branży zdrowotnej trwa od wielu lat. Proces legislacji rozpoczął się od wprowadzenia pojęcia elektronicznej dokumentacji medycznej przez ustawę o systemie informacji w ochronie zdrowia z 2011 roku (Dz. U. 2011, poz. 657). Wprowadzenie informatyzacji w codzienną pracę szpitali i innych placówek medycznych znacząco wzrosło wraz z wprowadzeniem obowiązkowej elektronicznej dokumentacji medycznej (po 31 grudnia 2017 roku), e-zwolnień (grudzień 2018 roku) oraz e-recept (styczeń 2020 roku). W coraz większej liczbie ośrodków pacjenci mają dostęp do chirurgii robotowej, a także rośnie istotnie dostępność i powszechność urządzeń oraz aplikacji wspierających leczenie przewlekłe i regularną ocenę stanu zdrowia. Szczególną rolę można przypisać także aktualnie trwającej pandemii wirusa SARS-CoV-2 – praktycznie z dnia na dzień rozpoczęło się powszechne udzielanie porad medycznych telefonicznie i internetowo, a wiele placówek służby zdrowia na czas pandemii całkowicie przeszło na zdalny tryb pracy.

Pandemia COVID-19 wywiera olbrzymi wpływ nie tylko na funkcjonowanie podmiotów z zakresu ochrony zdrowia, ale też na działalność wielu przedsiębiorstw, wymuszając masową pracę zdalną i zwiększając zapotrzebowanie na usługi wideokonferencyjne, aplikacje w chmurze i zasoby sieciowe. W tegorocznym dokumencie IBM Security zatytułowanym *Raport z badania kosztów naruszeń ochrony danych 2020* znajdujemy ciekawe dane wynikające z odpowiedzi uczestników badania na pytania dotyczące potencjalnego wpływu pandemii COVID-19 na koszty naruszeń ochrony danych. Z raportu wynika, że aż 54% organizacji nakazało pracę zdalną w reakcji na epidemię. Według

76% uczestników ankiety praca zdalna wydłuży czas potrzebny na rozpoznanie i powstrzymanie naruszenia ochrony danych, a 70% spośród nich uważa, że praca zdalna zwiększy koszty naruszeń ochrony danych (IBM, 2020). Podobnych zmian powinniśmy spodziewać się też w sektorze ochrony zdrowia – implementacja pytań z przytoczonego badania w grupie składającej się wyłącznie z pracowników placówek świadczących usługi medyczne mogłaby dostarczyć niezwykle ciekawych wyników.

Według Becker's Hospital Review, na podstawie analizy Ponemon Institute, naruszenia danych generują dla branży ochrony zdrowia koszty około 5,6 mld dolarów rocznie w samych Stanach Zjednoczonych (Grealish, 2016), a zgodnie z *Report Breach Barometer: Year in Review* w 2016 roku dochodziło do co najmniej jednego naruszenia danych zdrowotnych dziennie, które łącznie miały wpływ na ponad 27 mln dokumentów (Protenus, 2017).

Liczne badania wskazują, że duża część zagrożeń bezpieczeństwa danych wrażliwych związanych jest z nieprawidłowym postępowaniem personelu pracującego z tymi danymi – załączaniem ich w wiadomościach e-mailowych, wynoszeniem dokumentacji poza miejsce opieki czy przesyłaniem dokumentacji na prywatne urządzenia mobilne (Jiang, Bai, 2019; Liu, Musen, Chou, 2015). Co więcej, posiadanie przez personel sektora ochrony zdrowia świadomości wagi problematyki cyberbezpieczeństwa wydaje się szczególnie istotna w obliczu informacji, że kadry medyczne coraz częściej padają ofiarą celowanych ataków typu e-mail *phishing*[2] (Gordon *et al.*, 2019). Źródła jednoznacznie wskazują najczęściej spotykane zagrożenia dla bezpieczeństwa danych w sektorze medycznym w Stanach Zjednoczonych. Są to przede wszystkim kradzież lub zgubienie urządzeń, incydenty hakerskie, nieuprawniony dostęp lub nieprawidłowe załączenie do wiadomości czy niewłaściwa utylizacja danych (Jiang i Bai, 2019; Seh *et al.*, 2020).

Według Federalnego Biura Śledczego (*Federal Bureau of Investigation*, FBI) ataki na opiekę zdrowotną dotyczą najczęściej kradzieży danych uwierzytelniających pracowników sektora przy użyciu złośliwego oprogramowania, w tym trojanów, oraz infiltracji sieci podmiotów świadczących usługi medyczne. Dodatkowo, potencjalne zagrożenia wynikają ze słabych wewnętrznych procedur

[2] *Phishing* – definiowany jako cyberoszustwo, w ramach którego przestępca uzyskuje informacje od zaatakowanego użytkownika poprzez podszywanie się pod zaufane jednostki (Lastdrager, 2014).

bezpieczeństwa dotyczących ochrony danych podczas wykorzystania oprogramowania w podmiotach oraz zewnętrznych przy outsourcingu usług przechowywania danych pacjentów (Hoffman, 2020).

Co więcej, media coraz częściej donoszą, iż branża opieki zdrowotnej jest jednym z najbardziej pożądanych celów obieranych przez cyberprzestępców ze względu na czarnorynkową wartość tych danych, które przy kompletnych bazach są warte nawet 10 razy więcej niż informacje z karty kredytowej danej osoby (Humer i Finkle, 2014; Murray, 2019; Stack, 2017).

Według raportu firmy Corvus (b/d) *ransomware* nadal pozostaje jednym z największych cyberzagrożeń dla sektora opieki zdrowotnej. Jedynie w okresie między czwartym kwartałem 2018 roku a tożsamym okresem roku 2019 udokumentowano 350-procentowy wzrost liczby ataków typu *ransomware* na podmioty medyczne (Corvus Insurance, b/d). Istotny jest fakt, że przedstawiciele sektora opieki zdrowotnej są skłonni do płacenia okupu, ponieważ konsekwencje związane z zakłóceniem ciągłości świadczenia usług medycznych lub utrata danych pacjentów mogą osiągnąć znacznie wyższy wymiar szkodliwości. Szacuje się, że 23% podmiotów z branży opieki zdrowotnej dokonało jakiejś formy płatności na rzecz okupu z powodu ataku typu *ransomware* (Zurkus, 2018).

Ponadto, nawiązując do raportu KPM *Health care and cyber security: Increasing Threats Require Increased Capabilities*, kolejnymi powodami podatności sektora zdrowia na cyberzagrożenia, poza wspomnianą wcześniej postępującą cyfryzacją, jest stosowanie przestarzałych aplikacji do sporządzania EDM i aplikacji klinicznych, które nie zostały zaprojektowane do bezpiecznego działania w aktualnym środowisku sieciowym. Kolejną przyczyną okazuje się niejednorodny charakter systemów i aplikacji sieciowych oraz wykorzystywanie urządzeń z obsługą sieci w tej samej sieci co infrastruktura krytyczna podmiotu (KPMG, 2015).

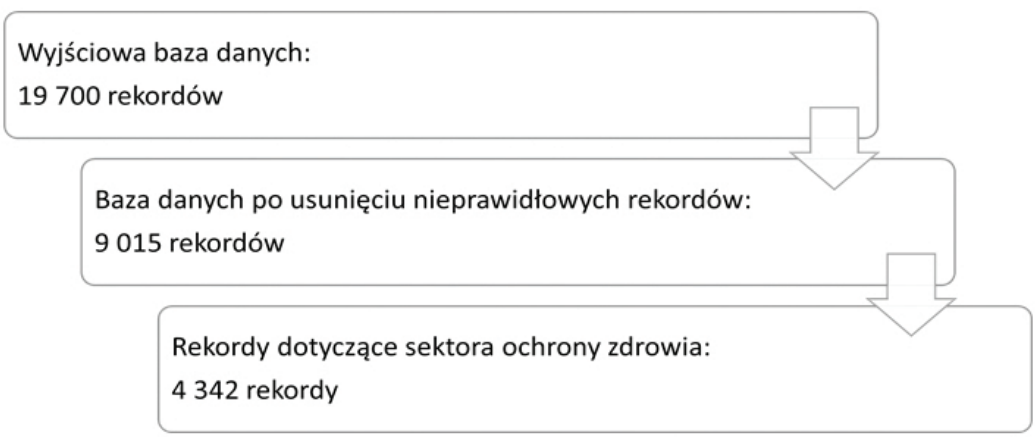
Ze względu na fakt, że dane medyczne są często warte więcej niż te, dotyczące tożsamości czy instrumentów finansowych, nacisk na bezpieczeństwo tych danych powinien być jednym z priorytetów systemów ochrony zdrowia (Kruse *et al.*, 2017). Jak pokazały wspomniane ataki z Wielkiej Brytanii czy Stanów Zjednoczonych, wzrost intensywności ataków typu *ransomware* na szpitale może doprowadzić do wstrzymania funkcjonowania całych systemów opieki zdrowotnej oraz znaczących skutków finansowych i zdrowotnych dla społeczeństwa (Deane-McKenna, 2017).

Dyrektywa NIS zakłada poszerzenie współpracy państw członkowskich w kwestii cyberbezpieczeństwa. Jednym z sektorów objętych dyrektywą jest sektor e-zdrowia obejmujący zagadnienia przetwarzania elektronicznej dokumentacji medycznej (Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, 2016).

Analiza bazy danych *Chronology of Data Breaches*

W celu pogłębionej analizy problemu wykorzystaliśmy publicznie dostępną bazę danych *Chronology of Data Breaches* autorstwa *Privacy Rights Clearinghouse* (Privacy Rights Clearinghouse, b/d). Składa się ona z danych zebranych głównie na podstawie informacji udostępnianych przez prokuratorów generalnych oraz departament zdrowia i opieki społecznej Stanów Zjednoczonych. Oryginalnie zawiera 19700 rekordów, z czego – z powodu niepoprawnego wypełnienia pewnej ich części – w analizie wykorzystano 9015. Wyizolowane rekordy zostały uszeregowane według roku ich zgłoszenia (warto zauważyć, że rok zgłoszenia nie w każdym przypadku odpowiada momentowi wystąpienia zdarzenia).

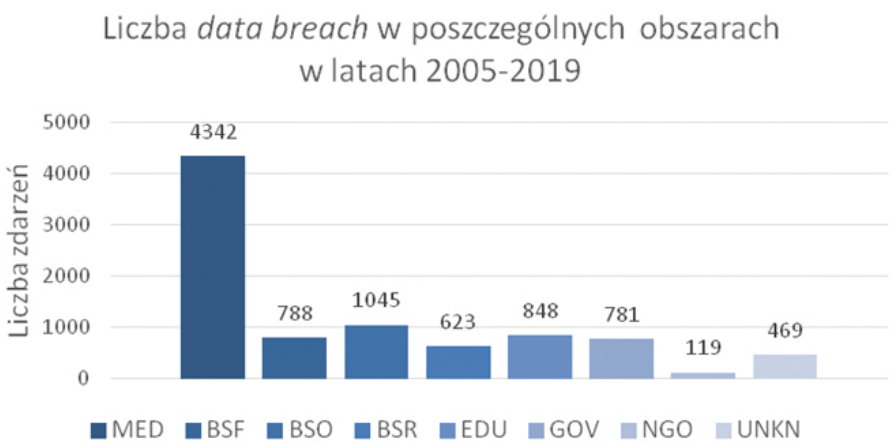
Schemat 1: Liczba rekordów wykorzystanych w analizie.



Źródło: analiza własna.

W latach 2005–2019 znacząca część zgłoszonych incydentów związanych z bezpieczeństwem danych miała miejsce w sektorze medycznym; zaraportowane zostały 4342 zdarzenia, co stanowi 48,16% wszystkich incydentów przekazanych do wiedzy publicznej.

Wykres 1: Liczba zagrożeń bezpieczeństwa danych (data breach) w poszczególnych obszarach w latach 2005–2019.

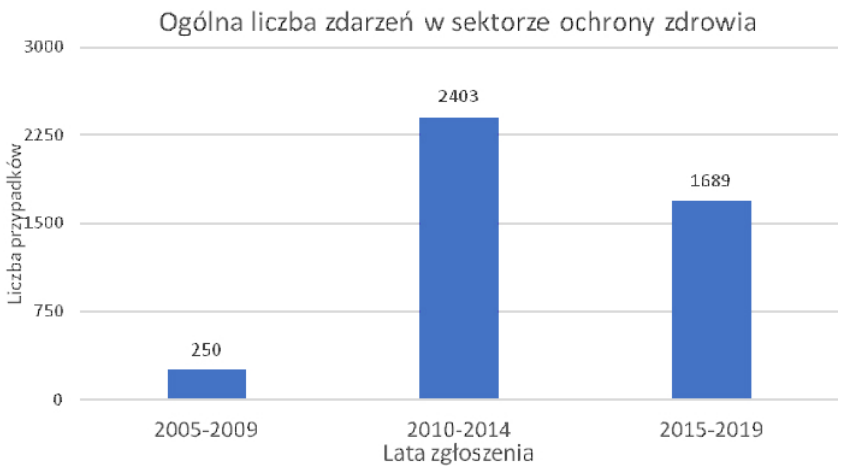


Legenda: EDU: organizacje edukacyjne; BSF: biznes–finanse; BSO: przedsiębiorstwa – inne; BSR: biznes–handel detaliczny (obejmuje sprzedaż detaliczną online); MED: dostawcy usług opieki zdrowotnej; GOV: instytucje rządowe i obronne; NGO: organizacje pozarządowe; UNKN: nieznane.

Źródło: analiza własna.

Choć częstość występowania zdarzeń związanych z naruszeniem bezpieczeństwa danych w sektorze medycznym ulegała znaczącym zmianom na przestrzeni lat, to jednak wykazywała stałą tendencję wzrostową.

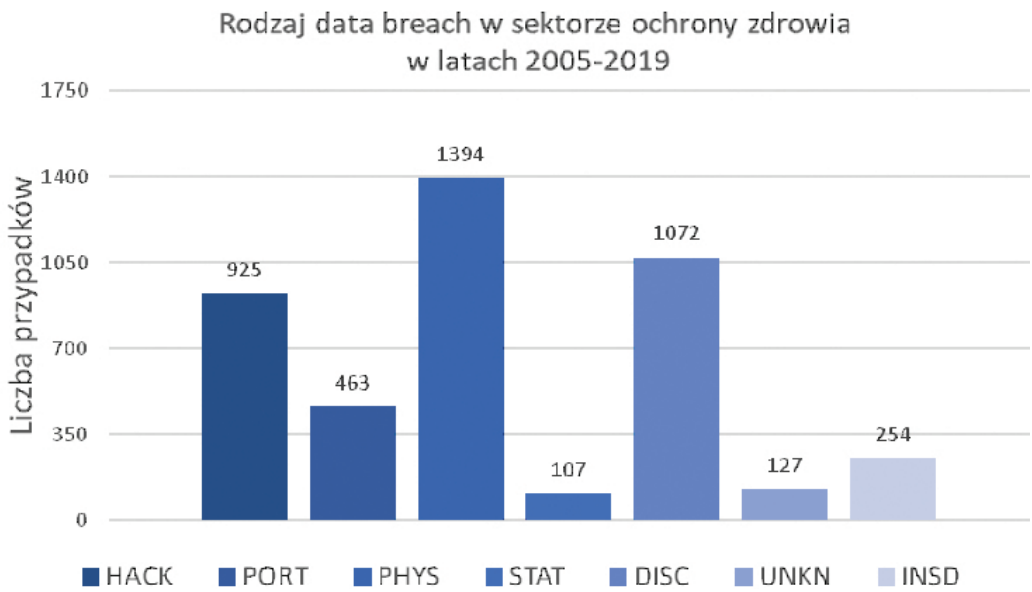
Wykres 2: Ogólna liczba zdarzeń w sektorze ochrony zdrowia w poszczególnych 5-letnich okresach.



Źródło: analiza własna.

Na podstawie naszej analizy danych zawartych w bazie wynika, że w sektorze medycznym USA do najczęstszych przyczyn *data breach* należą: (1) fizyczne (zgubienie, wyrzucenie lub skradzenie dokumentów papierowych), (2) zhakowanie przez podmiot zewnętrzny lub zainfekowanie złośliwym oprogramowaniem, (3) niezamierzone ujawnienie nieobejmujące hakowania, umyślnego naruszenia lub fizycznej utraty (publikowane publicznie, niewłaściwie przetwarzane lub wysyłane do niewłaściwej strony poprzez publikację online, wysyłanie e-mailem, wysyłanie pocztą lub wysyłanie faksem) oraz (4) urządzenie przenośne (zgubiony, wyrzucony lub skradziony laptop, PDA, smartfon, pendrive, płyty CD, dysk twardy, taśma z danymi itp.).

Wykres 3: Rodzaj zagrożenia dla bezpieczeństwa danych w sektorze ochrony zdrowia w latach 2005-2019.

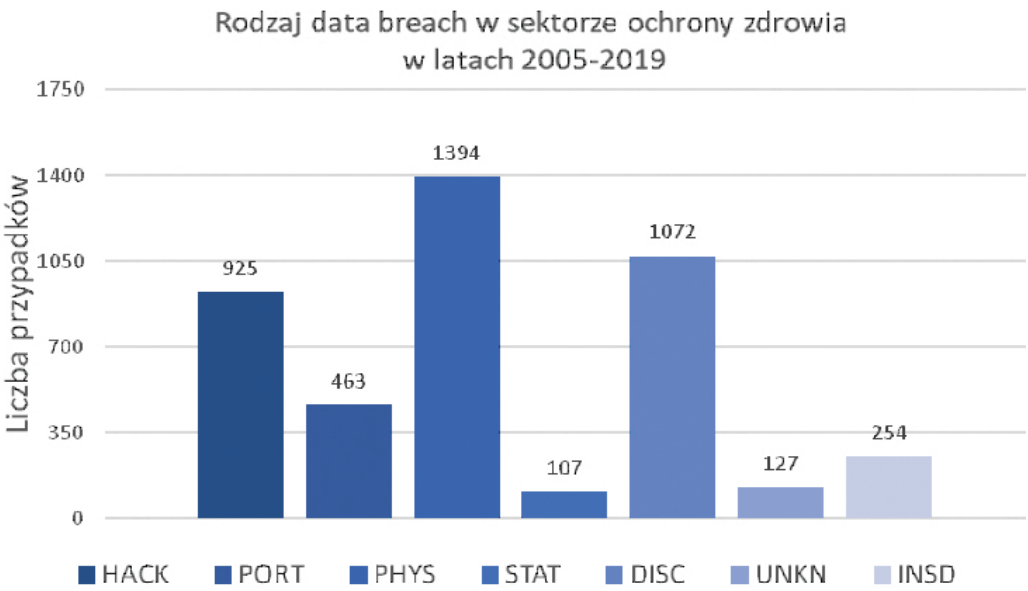


Legenda: DISC: niezamierzone ujawnienie; HACK: hakowanie lub złośliwe oprogramowanie; INSD: ataki „od środka"; PHYS: uszkodzenie fizyczne, kradzież lub utrata dokumentów papierowych; PORT: uszkodzenie urządzenia przenośnego, takie jak zgubienie lub kradzież; STAT: utrata komputera stacjonarnego; UNKN: nieznane.

Źródło: analiza własna.

W poszczególnych 5-letnich przedziałach zauważyć można znaczną tendencję wzrostową takich przyczyn, jak hakowanie oraz niezamierzone ujawnienie.

Wykres 4: Liczba przypadków *data breach* w zależności od lat zgłoszenia.



Legenda: DISC: niezamierzone ujawnienie; HACK: hakowanie lub złośliwe oprogramowanie; INSD: ataki "od środka"; PHYS: uszkodzenie fizyczne, kradzież lub utrata dokumentów papierowych; PORT: uszkodzenie urządzenia przenośnego, takie jak zgubienie lub kradzież; STAT: utrata komputera stacjonarnego; UNKN: nieznane.

Źródło: analiza własna.

Stan cyberbezpieczeństwa podmiotów medycznych w Polsce

Przeanalizowana przez nas baza danych jasno wskazuje, że na rynku zagranicznym coraz większe zagrożenie dla bezpieczeństwa danych w sektorze medycznym stanowią cyberprzestępcy oraz – przytaczane w licznych publikacjach (Gordon *et al.*, 2019; Jiang, Bai, 2019) – nieprawidłowe przesyłanie i udostępnianie danych medycznych przez sam personel podmiotów medycznych. Ze względu na brak oficjalnych baz i analiz zgłaszanych do CERT Polska[3] zdarzeń, nie możemy ekstrapolować tych wyników bezpośrednio na realia naszego kraju. W publicznie dostępnych raportach CERT Polska podaje jedynie, że w 2019 roku obsłużyła 53 incydenty w sektorze ochrony zdrowia, co stanowiło 0,8% wszystkich zdarzeń, jednocześnie podkreślając, że w poprzednim roku można było zaobserwować

[3] CERT Polska to zespół powołany do reagowania na zdarzenia naruszające bezpieczeństwo w sieci Internet; działa od 1996 roku.

znaczący wzrost infekcji typu *ransomware* (NASK PIB/CERT Polska, 2019). Brakuje dostępnych analiz zarówno przyczyn naruszeń bezpieczeństwa danych, jak i ilości rekordów, których te naruszenia dotyczyły.

Z powodu braku wyczerpujących zestawień dotyczących bezpośrednio zagrożeń bezpieczeństwa danych, ocenę stanu polskiego rynku danych medycznych można przeprowadzić na podstawie kontroli Naczelnej Izby Kontroli *Wdrożenie przez podmioty lecznicze regulacji dotyczących ochrony danych osobowych* (NIK, 2019), przeprowadzonej w dniach 25 maja 2018 r. – 23 kwietnia 2019 r., tj. po wprowadzeniu obowiązkowej elektronicznej dokumentacji medycznej w placówkach medycznych. Wyniki tej kontroli wykazały liczne nieprawidłowości w zakresie zabezpieczenia i dostępu do danych wrażliwych:

- aż w 21% (n=5) placówek zauważono, że kopia zapasowa danych była przechowywana na nośnikach, których dotyczyła ta kopia.
- 46% (n=11) podmiotów przekazało zgłoszenia serwisowe do *helpdesków*[4] zawierające dane osobowe pacjentów, a także ich dane medyczne. Informacje te nie były niezbędne do rozwiązania usterek, możliwe było wykorzystanie automatycznie nadanego, zanonimizowanego ID pacjenta.
- 75% (n=18) szpitali nie stosowało odpowiednich środków zabezpieczenia elektronicznej dokumentacji medycznej.
- w 30% (n=7) placówek część komputerów nie była chroniona przez oprogramowanie antywirusowe lub nie posiadały one aktualnych baz sygnatur wirusów.

Kolejne nieprawidłowości wykazano w zakresie tworzenia i aktualizacji haseł, stosowaniu tej samej pary login-hasło przez dużą część personelu, a nawet braku uwierzytelniania użytkownika przy włączaniu urządzenia. Raport donosi też o bardzo licznych przypadkach nadania uprawnień do przeglądu danych medycznych osobom, których zakres obowiązków nie wymagał dostępu do takich informacji. Co więcej, pojawiały się też informacje o wykorzystywaniu oprogramowania niewspieranego technicznie przez producenta, przypadkach nieprawidłowego udostępniania dokumentacji medycznej czy opóźnieniach w odbieraniu byłym pracownikom uprawnień do systemów informatycznych.

[4] *Helpdesk* – usługa odpowiedzialna za przyjmowanie zgłoszeń od użytkowników oraz ich rozwiązanie lub przekazanie.

Podobna kontrola NIK dotycząca tworzenia i udostępniania dokumentacji medycznej miała miejsce w 2016 roku. Pomimo że kontrola obejmowała okres sprzed wprowadzenia obowiązkowej EDM, warto zwrócić uwagę na kwestię zabezpieczenia danych pacjentów w tamtym okresie. W 11 z 24 skontrolowanych placówek dokumentacja medyczna nie była odpowiednio zabezpieczona przed zniszczeniem, uszkodzeniem, utratą czy nawet dostępem osób nieuprawnionych (NIK, 2016). W tym okresie niewiele ponad 40% szpitali było zinformatyzowanych (CSIOZ/Rynek Zdrowia, 2017), a 46% zbadanych podmiotów nie zapewniało podstawowych zasad bezpieczeństwa dokumentacji medycznej (NIK, 2016).

Co ciekawe, kontrola z 2016 roku wskazała, że jedynie niewielka część szpitali rozpoczęła migrację do EDM (n=2). W toku kontroli tych podmiotów nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w zabezpieczeniu i przechowywaniu EDM, natomiast takie nieprawidłowości zanotowano już w 75% podmiotów kontrolowanych w 2019 roku, po wprowadzeniu obowiązkowej EDM (NIK, 2016).

Pomimo braku publicznie dostępnych analiz polskiego rynku cyberbezpieczeństwa w sektorze ochrony zdrowia, problem podnoszony jest przez różne organizacje państwowe (Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, 2017; NASK PIB/CERT Polska, 2019), czy organizacje pozarządowe (Regional Cyber Labs, 2020). Może to sugerować, że pomimo nieprawidłowości w ochronie danych pacjentów problem ten albo nie dotyka jeszcze licznych podmiotów medycznych, albo – zakładając podobną częstość zdarzeń jak w krajach zachodnich – nie wszystkie zdarzenia są zgłaszane oficjalnym komórkom państwowym powołanym w celu ich zwalczania i badania, tj. CERT Polska.

Nieliczne organizacje podejmują problematykę cyberbezpieczeństwa w medycynie w ramach swoich działań popularyzujących. Jedną z nich jest fundacja The Bridge, która w 2020 roku rozpoczęła szereg takich działań, obejmujących różne sektory, w tym także medyczny. Wśród działań popularyzatorskich znalazły się kampania społecznościowa"*Don't click on sh*t* uczulająca internautów na niebezpieczeństwo związane z *phishingiem*, a także stworzenie studenckiego raportu *Nowe otwarcie w edukacji o cyberbezpieczeństwie 2020–2021*. Autorzy części medycznej uzyskali interesujące dane dotyczące postaw studentów kierunków medycznych polskich uczelni medycznych:

- 87,4% (n=166) respondentów uważa, że tematyka cyberbezpieczeństwa powinna być poruszana w toku studiów,

- jedynie u 18,4% (n=35) respondentów tematyka ta została poruszona w czasie zajęć (Makuch, Guziak, Karolak i Korczak, 2020).

Dane te wskazują na to, że pokolenie kształcące się na przyszłe kadry medyczne potencjalnie stanowi grupę, która w szczególności skorzystałaby ze szkoleń z zakresu cyberhigieny i szeroko rozumianego cyberbezpieczeństwa. To, w połączeniu z faktem, że najczęstsze zagrożenie bezpieczeństwa danych w tym sektorze wiąże się zazwyczaj z działaniami personelu, może stanowić skuteczne rozwiązanie umożliwiające znaczące ograniczenie takich incydentów w przyszłości.

Podsumowanie

Celem cyfryzacji w sektorze ochrony zdrowia jest nie tylko zwiększenie efektywności i usprawnienie diagnostyki oraz procesu terapeutycznego zespołowi medycznemu, ale także ułatwienie pacjentom kontaktu i interakcji z samym systemem. Jednocześnie, wraz z rozwojem technologii, cyberprzestępcy coraz częściej wykorzystują ludzkie niedociągnięcia, a także słabości istniejącej infrastruktury, aby dokonać kradzieży danych wrażliwych. Cyberataki są obecnie bardziej wyrafinowane i lepiej finansowane z powodu wzrastającej wartości danych medycznych na czarnym rynku. Wraz z pojawieniem się na świecie pandemii SARS-CoV-2 i przyspieszenia cyfryzacji tych możliwości przybywa.

Prawidłowe funkcjonowanie wykorzystywanych w opiece zdrowotnej technologii odgrywa kluczową rolę dla zdrowia całego społeczeństwa. Choć głównym zadaniem sektora pozostaje opieka nad pacjentem, równolegle dużo uwagi powinno się poświęcać infrastrukturze, w szczególności tej informacyjnej, ze względu na jej bezpośredni wpływ na realizację tego zadania, oraz ogromne ilości cennych, wrażliwych danych, które ta infrastruktura obsługuje.

Niezbędne jest nawiązanie dialogu między ekspertami od spraw cyberbezpieczeństwa a specjalistami związanymi z branżą medyczną. Ważna jest też aktywizacja pacjentów, którzy powinni czynnie uczestniczyć w ochronie swoich danych dotyczących zdrowia, ponieważ numer ubezpieczenia społecznego czy dokumentacja medyczna nie ulegają przedawnieniu i zostają z pacjentem na całe życie.

Z powodu zbyt skąpych danych dotyczących polskiego rynku cyberbezpieczeństwa w ochronie zdrowia w przyszłości niezbędne będzie przeprowadzenie szeroko zakrojonych badań w temacie. Ważna byłaby ocena

świadomości personelu medycznego i administracyjnego, a także ocena ich codziennych zachowań w tym zakresie.

Bibliografia

Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia. (2017). *Rekomendacje Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia w zakresie bezpieczeństwa oraz rozwiązań technologicznych stosowanych podczas przetwarzania dokumentacji medycznej w postaci elektronicznej*. Warszawa: Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia. Dostęp: https://cez.gov.pl/fileadmin/user_upload/rekomendacje_csioz_bezpieczenstwo_wrzesien2017_59cd1e951e9ba.pdf [15.09.2020].

Clarke, R. i Youngstein, T. (2017). Cyberattack on Britain's National Health Service — A Wake-up Call for Modern Medicine. *New England Journal of Medicine*, *377*(5), 409–411. DOI: https://doi.org/10.1056/NEJMp1706754

Corvus Insurance. (b/d). *Security Report. Health Care – Hospitals, Providers and more*. Boston: Corvus Insurance Holdings. Dostęp: https://info.corvusinsurance.com/hubfs/Security%20Report%202.2%20-%20Health%20Care%20.pdf [14.09.2020].

CSIOZ/Rynek Zdrowia. (2017, 6 czerwca). Radziwiłł: niewiele ponad 40 procent szpitali jest zinformatyzowanych. *Rynek Zdrowia*. Dostęp: https://www.rynekzdrowia.pl/Technologie-informacyjne/Radziwill-niewiele-ponad-40-procent-szpitali-jest-zinformatyzowanych,173509,7.html [27.10.2020].

Deane-McKenna, C. (2017, 13 maja). NHS ransomware cyber-attack was preventable. *The conversation.com*. Dostęp: https://theconversation.com/nhs-ransomware-cyber-attack-was-preventable-77674 [27.10.2020].

Falessi, N., Gavrila, R., Klejnstrup, M.R. i Moulinos, K. (2012). *National Cyber Security Strategies Practical Guide on Development and Execution*. Heraklion: European Network and Information Security Agency. Dostęp: https://www.enisa.europa.eu/publications/national-cyber-security-strategies-an-implementation-guide [28.10.2020].

Gordon, W.J., Fairhall, A. i Landman, A. (2017). Threats to Information Security – Public Health Implications. *The New England Journal Of Medicine*, *377*(8), 707–709. DOI: https://doi.org/10.1056/NEJMp1707212

Gordon, W.J., Wright, A., Aiyagari, R., Corbo, L., Glynn, R. J., Kadakia, J. i Landman, A. (2019). Assessment of Employee Susceptibility to Phishing Attacks at US Health Care Institutions. *JAMA Network Open*, *2*(3). DOI: https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2019.0393

Grealish, G. (2016, 20 czerwca). The top 5 cybersecurity threats hospitals need to watch for. *Becker Hospital Review*. Dostęp: https://www.beckershospitalreview.com/healthcare-information-technology/the-top-5-cybersecurity-threats-hospitals-need-to-watch-for.html [06.09.2020].

HealthIT.gov. (b/d). *Laws, Regulation, and Policy.* Dostęp: https://www.healthit.gov/topic/laws-regulation-and-policy [06.09.2020].

Hoffman, S.A.E. (2020). Cybersecurity Threats in Healthcare Organizations: Exposing Vulnerabilities in the Healthcare Information Infrastructure. *Information Security: Emerging Voices*, *24*(1). Dostęp: https://worldlibraries.dom.edu/index.php/worldlib/article/view/588 [06.09.2020].

Humer, C. i Finkle, J. (2014, 24 września). Your medical record is worth more to hackers than your credit card. *Reuters*. Dostęp: https://www.reuters.com/article/us-cybersecurity-hospitals/your-medical-record-is-worth-more-to-hackers-than-your-credit-card-idUSKCN0HJ21I20140924 [09.09.2020].

IBM. (2020). *Raport z badania kosztów naruszeń ochrony danych w 2020 roku*. Dostęp : https://www.ibm.com/pl-pl/security/data-breach [27.10.2020].

Jalali, M.S. i Kaiser, J.P. (2018). Cybersecurity in Hospitals: A Systematic, Organizational Perspective. *Journal of Medical Internet Research*, *20*(5). DOI: https://doi.org/10.2196/10059

Jarrett, M.P. (2017). Cybersecurity – A Serious Patient Care Concern. *JAMA*, *318*(14). DOI: https://doi.org/10.1001/jama.2017.11986

Jiang, J. (Xuefeng) i Bai, G. (2019). Evaluation of Causes of Protected Health Information Breaches. *JAMA Internal Medicine*, *179*(2), 265–267. DOI: https://doi.org/10.1001/jamainternmed.2018.5295

KPMG. (2015). *Health care and cyber security: increasing threats require increased capabilities*. Dostęp: https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2015/09/cyber-health-care-survey-kpmg-2015.pdf [13.09.2020].

Kramer, D.B. i Fu, K. (2017). Cybersecurity Concerns and Medical Devices: Lessons From a Pacemaker Advisory. *JAMA*, *318*(21), 2077–2078. DOI: https://doi.org/10.1001/jama.2017.15692

Kruse, C.S., Frederick, B., Jacobson, T. i Monticone, D.K. (2017). Cybersecurity in healthcare: A systematic review of modern threats and trends. *Technology and Health Care*, *25*(1), 1–10. DOI: https://doi.org/10.3233/THC-161263

Lastdrager, E.E. (2014). Achieving a consensual definition of phishing based on a systematic review of the literature. *Crime Science*, 9. DOI: https://doi.org/10.1186/s40163-014-0009-y

Liu, V., Musen, M.A. i Chou, T. (2015). Data Breaches of Protected Health Information in the United States. *JAMA*, *313*(14). DOI: https://doi.org/10.1001/jama.2015.2252

Liveri, D., Sarri, A. i Skouloudi, C. (2015). *Security and Resilience in eHealth Security Challenges and Risks*. Heraklion: European Network and Information Security Agency. DOI: http://doi.org/10.2824/217830

Majdan, K. (2017, 12 czerwca). Nazwiska, numery PESEL i ubezpieczeń, historia badań. Duży wyciek danych z polskiego szpitala. *Business Insider*. Dostęp: https://businessinsider.com.pl/technologie/nowe-technologie/spzoz-w-kole-wyciek-danych-pacjentow/dbk7zzf [06.09.2020].

Makuch, J., Guziak, M., Karolak, N. i Korczak, M. (2020). Medycyna. W: *Raport: Nowe otwarcie w edukacji o cyberbezpieczeństwie 2020–2021*. Warszawa: The Bridge Foundation. Dostęp: https://98145a31-5189-415e-8474-41672cd6acb7.filesusr.com/ugd/2b3cfe_872f87ae3dd44675be1b7c7c75077e4f.pdf [27.10.2020].

Murray, K. (2019, 24 października). Why Healthcare Organizations are Easy Targets for Cybercrime. *Webroot.com*. Dostęp: https://www.webroot.com/blog/2019/10/24/why-healthcare-organizations-are-easy-targets-for-cybercrime/ [09.09.2020].

Najbuk, P., Kaźmierczyk, P., Dziomdziora, W. i Marczuk, P. (2017). *Cyberbezpieczeństwo w sektorze ochrony zdrowia*. Warszawa : DZP & Microsoft. Dostęp: https://www.dzp.pl/files/shares/Publikacje/Cyberbezpieczen%CC%81stwo%20w%20sektorze%20oz.pdf [15.10.2020].

NASK PIB/CERT Polska. (2019). *Krajobraz bezpieczeństwa polskiego internetu. Raport roczny 2019 z działaności CERT Polska*. Dostęp: https://www.nask.pl/pl/raporty/raporty/3873,Raport-CERT-2019.html [27.10.2020].

NIK. (2016). Tworzenie i udostępnianie dokumentacji medycznej. Informacja o wynikach kontroli nr 199/2015/P/15/061/KZD. Dostęp: https://www.nik.gov.pl/plik/id,10736,vp,13069.pdf [27.10.2020].

NIK. (2019). Wdrożenie przez podmioty lecznicze regulacji dotyczących ochrony danych osobowych. Informacja o wynikach kontroli nr 149/2019/P/19/063/LBI0. Dostęp: https://www.nik.gov.pl/plik/id,21467,vp,24109.pdf [27.10.2020].

O'Gorman, G. i McDonald, G. (2012). *Ransomware: A Growing Menace*. Dostęp: https://web.gccaz.edu/~davna92721/cis105/ransomware-a-growing-menace.pdf [27.10.2020]

Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej (2016). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (Dz. Urz. Unii Europejskiej L194 z 19.07.2016). Dostęp: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj [20.10.2020].

Perakslis, E.D. (2014). Cybersecurity in health care. *The New England Journal of Medicine*, *371*(5), 395–397. DOI: https://doi.org/10.1056/NEJMp1404358

Privacy Rights Clearinghouse. (b/d). *Data Breaches*. Dostęp: https://privacyrights.org/data-breaches [27.10.2020].

Protenus. (2017). *Breach barometer report: Year in review (2016)*. Baltimore: Protenus Inc. & DataBreaches.net. Dostęp: https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2331613/Breach_Barometer/2016/2016%20Year%20in%20Review/Protenus%20Breach%20Barometer-2016%20Year%20in%20Review-%20final%20version.pdf [29.09.2020].

Regional Cyber Labs. (2020). *Raport: Nowe otwarcie w edukacji o cyberbezpieczeństwie 2020–2021*. Warszawa: Bridge Foundation. The Bridge Foundation. Dostęp: https://98145a31-5189-415e-8474-41672cd6acb7.filesusr.com/ugd/2b3cfe_872f87ae3dd44675be1b7c7c75077e4f.pdf [27.10.2020].

Schatz, D., Bashroush, R. i Wall, J. (2017). Towards a More Representative Definition of Cyber Security. *The Journal of Digital Forensics, Security and Law*, *12*(2), 53–74. DOI: https://doi.org/10.15394/jdfsl.2017.1476

Seh, A.H., Zarour, M., Alenezi, M., Sarkar, A.K., Agrawal, A., Kumar, R. i Ahmad Khan, R. (2020). Healthcare Data Breaches: Insights and Implications. *Healthcare*, *8*(2). DOI: https://doi.org/10.3390/healthcare8020133

Stack, B. (2017, 6 grudnia). Here's How Much Your Personal Information Is Selling for on the Dark Web. *Experian.com*. Dostęp: https://www.experian.com/blogs/ask-experian/heres-how-much-your-personal-information-is-selling-for-on-the-dark-web/ [09.09.2020].

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia, (Dz. U. 2011, nr 113, poz. 657 ze zm.).

von Solms, R. i van Niekerk, J. (2013). From information security to cyber security. *Computers & Security*, *38*, 97–102. DOI: https://doi.org/10.1016/J.COSE.2013.04.004

Walker, T. (2017, 10 grudnia). Interoperability a must for hospitals, but it comes with risks. *Managed Healthcare Executive*. Dostęp: https://www.managedhealthcareexecutive.com/view/interoperability-must-hospitals-it-comes-risks [27.10.2020].

Wamala, F. (2011). *The ITU National Cybersecurity Strategy Guide*. Geneva: International Telecommunication Union. Dostęp: http://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/itu-national-cybersecurity-guide.pdf [06.09.2020]

Zurkus, K. (2018, 10 maj). Healthcare Prone to Attack, Still Unprepared. *Infosecurity Magazine*. Dostęp: https://www.infosecurity-magazine.com/news/healthcare-prone-to-attack-still/ [09.09.2020].

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.7

Joanna Zych
Akademia Sztuki Wojennej
j.zych@akademia.mil.pl
https://orcid.org/0000-0001-9187-8588

Handel bronią konwencjonalną na Bliskim Wschodzie i jego wpływ na bezpieczeństwo w regionie

Abstrakt: Celem artykułu jest wskazanie aktualnych trendów w obrocie bronią konwencjonalną na Bliskim Wschodzie i ustalenie, w jaki sposób wpływa on na bezpieczeństwo w regionie. Praca stanowi próbę odpowiedzi na następujące pytania: Jakie są trendy w legalnym imporcie i eksporcie uzbrojenia na Bliskim Wschodzie? Jakie są główne problemy związane z nielegalnym obrotem bronią w regionie? W jaki sposób handel uzbrojeniem wpływa na bezpieczeństwo na Bliskim Wschodzie? Analizie poddano udział państw bliskowschodnich w globalnym i regionalnym rynku uzbrojenia w latach 2015–2019, a także obrót nielegalny, prowadzony przez państwa i podmioty niepaństwowe, w tym organizacje przestępcze. W opracowaniu wykorzystano krytyczną analizę opracowań i źródeł oraz metody statystyczne, które pozwoliły na ustalenie udziału poszczególnych państw w światowym i regionalnym rynku uzbrojenia. Analizę ilościową oparto na najnowszych raportach SIPRI, natomiast jako źródło pomocnicze wykorzystano rejestr UNROCA. W opracowaniu przyjęto, że handel uzbrojeniem należy rozpatrywać wielowymiarowo: sam w sobie, o ile jest legalny i dokonywany w sposób transparentny, nie jest zjawiskiem negatywnym. Wyzwaniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego jest natomiast powszechny w regionie opór wobec kontroli międzynarodowej nad tą gałęzią handlu, zbrojenie stron długotrwałych konfliktów oraz obrót bronią prowadzony przez aktorów niepaństwowych. Badana tematyka stanowi istotne zagadnienie w rozważaniach nad konfliktami i niestabilnością na Bliskim Wschodzie, ale także nad bezpośrednimi i pośrednimi konsekwencjami tej sytuacji dla innych części świata, w tym zwłaszcza Europy.

Słowa kluczowe: handel uzbrojeniem, broń konwencjonalna, Bliski Wschód, bezpieczeństwo międzynarodowe.

Arms Trade in the Middle East and Its Implications for Regional Security

Abstract: The aim of this paper is to indicate current trends in the conventional arms trade in the Middle East and to determine its implications for regional security. The author attempts to answer the following questions: What are the trends in the legal arm imports and exports in the Middle East? What are the main problems related to arms trafficking in the region? How does

the arms trade impact regional security in the Middle East? The participation of the Middle Eastern countries in global arms imports over the period 2015-2019 was analyzed as well as arms trafficking conducted by the states and non-state actors, including criminal organizations. The study was based on the analysis of relevant literature and sources as well as statistical methods, which allowed to determine the share of individual countries in the global and regional arms market. The quantitative analysis was based on the latest SIPRI reports, while the UNROCA register was used as an auxiliary source. The author assumes that the arms trade is multi-dimensional: it should not be deemed negative, provided that it is conducted transparently and in accordance with international law. On the other hand, the states' unwillingness to put arms trade under international control, arming the parties of prolonged armed conflicts and arms trafficking by non-state actors, poses a threat to international security. The analyzed issue can be relevant for studies on current conflicts and instability in the Middle East, but also for studying their consequences for other parts of the world, particularly Europe.

Keywords: arms trade, conventional weapons, Middle East, international security.

Wstęp

Państwa bliskowschodnie od lat pozostają w czołówce największych importerów uzbrojenia na świecie. Większość z nich mierzyło lub wciąż mierzy się z konfliktami wewnętrznymi, rebeliami i terroryzmem. Również stosunki między głównymi aktorami na arenie międzynarodowej w regionie pozostają napięte, co stymuluje popyt na broń i sprzęt wojskowy. Wraz z nasilającą się rywalizacją wzrasta zapotrzebowanie na nowe uzbrojenie, postrzegane jako niezbędny element budowania pozycji państw w regionie. W ostatnich dwóch dekadach arsenały wojskowe krajów bliskowschodnich znacząco się powiększyły, przede wszystkim dzięki zakupom uzbrojenia od Stanów Zjednoczonych, Rosji i państw członkowskich Unii Europejskiej (Kuimova, 2019, s. 1). Kontrakty zbrojeniowe nie tylko zacieśniają relacje pomiędzy państwami sprzedającymi i kupującymi – wpływają także na tworzenie swoistych „stref wpływów" głównych dostawców broni. Choć w ostatnich latach ogólna ilość importowanego uzbrojenia na Bliskim Wschodzie wielokrotnie przewyższała eksport, to niektóre państwa w regionie – takie jak Izrael, Zjednoczone Emiraty Arabskie czy Turcja – kładą nacisk na rozwój własnego przemysłu obronnego i odgrywają coraz większą rolę jako eksporterzy uzbrojenia (Gaub i Stanley-Lockman, 2017; Barany, 2020). Jednocześnie wiele państw w regionie boryka się z problemem bezprawnego handlu bronią lekką i strzelecką, trafiającą do organizacji terrorystycznych, ugrupowań rebelianckich i przestępczych. Nielegalne dozbrajanie walczących podmiotów niepaństwowych rozciąga w czasie trwające konflikty i pogłębia destabilizację w najbardziej zapalnych częściach regionu. Handel uzbrojeniem na Bliskim Wschodzie wiąże

się z jeszcze jednym poważnym dylematem, jakim jest jego sprzedaż rządom naruszającym prawa człowieka i międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych[1] (szerzej: Erickson, 2015).

Wpływ handlu bronią na bezpieczeństwo w regionie należy więc rozpatrywać w szerszym kontekście, biorąc pod uwagę legalny transfer uzbrojenia między państwami, zbrojenie przez państwa trzecie rządów lub ugrupowań, naruszających normy prawa międzynarodowego, jak również nielegalny obrót uzbrojeniem realizowany przez grupy przestępcze poza jakąkolwiek kontrolą rządów. Ze względu na konfliktogenny charakter regionu analiza handlu bronią na tle sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej sytuacji wybranych państw stanowi warte uwagi zagadnienie badawcze. Należy też podkreślić, że podsycanie trwających na Bliskim Wschodzie konfliktów poprzez zbrojenie stron (zarówno w sposób legalny, jak i nielegalny) odbija się w konsekwencji nie tylko na bezpieczeństwie regionu, ale i innych części świata. Najbardziej zauważalnym skutkiem takich długotrwałych konfliktów jest napływ uchodźców i imigrantów ze zrujnowanych wojnami państw bliskowschodnich i afrykańskich do Europy (Macenowicz, 2017, s. 139), a także towarzyszący temu zjawisku przemyt broni, trafiającej w ręce organizacji przestępczych i terrorystycznych w Europie i innych częściach świata. Badanie konsekwencji niekontrolowanego i nieodpowiedzialnego transferu uzbrojenia ma więc duże znaczenie dla bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej, w tym i Polski. Tego typu badania są potrzebne w Polsce również ze względu na zaangażowanie Sił Zbrojnych RP w misje na Bliskim Wschodzie, wiążą się bowiem bezpośrednio z możliwościami militarnymi zarówno sojuszników, jak i aktorów niepaństwowych, stanowiących potencjalne zagrożenie dla polskich kontyngentów.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie aktualnych trendów w handlu bronią konwencjonalną na Bliskim Wschodzie oraz określenie jego wpływu na bezpieczeństwo w tej zapalnej części świata. Pod pojęciem broni konwencjonalnej, stosowanym w tym opracowaniu, należy rozumieć wszystkie typy uzbrojenia ciężkiego, broni lekkiej i strzeleckiej, które nie są bronią masowego rażenia. W związku z wielowymiarowym charakterem obrotu bronią w regionie, analizie poddano zarówno legalny, jak i nielegalny transfer uzbrojenia w ostatnich latach (2015–2019). Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na następujące pytania:

[1] Dalej: MPHKZ.

1) Jakie są aktualne trendy w legalnym imporcie i eksporcie uzbrojenia na Bliskim Wschodzie? 2) Jakie są główne problemy związane z nielegalnym obrotem bronią konwencjonalną w regionie? 3) W jaki sposób handel uzbrojeniem wpływa na bezpieczeństwo na Bliskim Wschodzie? Ze względu na ograniczony zakres artykułu w dalszych rozważaniach pominięto szczegółową analizę przemysłu zbrojeniowego i wytwarzanych przez każde z państw na Bliskim Wschodzie typów i modeli uzbrojenia. Temat ten został już jednak dobrze opracowany zarówno w Polsce, jak i za granicą, stąd też nie ma potrzeby go powielać. Zainteresowanego tym zagadnieniem polskiego czytelnika należy odesłać do artykułów P. L. Wilczyńskiego (2016a, 2016b), który szczegółowo opisuje stany uzbrojenia państw bliskowschodnich oraz charakteryzuje główne produkty i kierunki rozwoju ich przemysłu zbrojeniowego.

Założenia metodologiczne i przegląd literatury

W celu udzielenia odpowiedzi na wskazane powyżej pytania w opracowaniu wykorzystano teoretyczne metody badawcze. Krytycznej analizie literatury poddano wydane w ostatnich latach monografie naukowe, odnoszące się do mechanizmów kierujących globalnym rynkiem uzbrojenia oraz do handlu bronią na Bliskim Wschodzie, m.in. autorstwa Feldmana (2019), Cordesmana (2019), Erickson (2015) i Selima (2013). Badania na temat handlu bronią prowadzone są również na gruncie nauki polskiej. Do wartościowych publikacji na ten temat, opracowanych w ostatnich latach w języku polskim, należy zaliczyć monografię *Międzynarodowy obrót bronią konwencjonalną. Bezpieczeństwo, polityka, społeczeństwo* Sobonia (2017), a także artykuły naukowe autorstwa Skulskiego (2015), Karczewskiego (2011), Sobonia (2018), Macenowicza (2017) i Wilczyńskiego (2013). Jak można zauważyć, część wskazanych publikacji w języku polskim powstała w połowie analizowanego w niniejszej pracy przedziału czasowego lub przed nim, stąd też w przypadku najbardziej aktualnych danych konieczne było odwołanie się głównie do źródeł i opracowań w języku angielskim.

Aby scharakteryzować aktualne trendy na bliskowschodnich rynkach uzbrojenia, wykorzystano opublikowane w ostatnich pięciu latach raporty czołowych ośrodków badawczych, m.in. Centrum Studiów Strategicznych i Międzynarodowych w Waszyngtonie[2] (Barany, 2020; Cordesman, 2016),

[2] Center for Strategic and International Studies (dalej: CSIS).

Sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem[3] (Wezeman, Fleurant, Kuimova *et al.*, 2020; Bromley, Maletta i Brockmann, 2018; Wezeman i Kuimova, 2019) i Kongresowej Służby Badawczej[4] (Thomas, 2017; Blanchard, Sharp i Thomas, 2019; Sharp, 2019; Sharp, 2020). Głównych importerów i eksporterów uzbrojenia w regionie wskazano, wykorzystując metody statystyczne na podstawie dwóch baz danych: rejestru ośrodka SIPRI oraz Rejestru Uzbrojenia Konwencjonalnego ONZ (UNROCA)[5]. Warto zaznaczyć, że oba te źródła stosują odmienną metodologię zbierania danych, wskutek czego publikowane w nich informacje nie zawsze się pokrywają. UNROCA bazuje wyłącznie na oficjalnych raportach składanych przez importerów i eksporterów uzbrojenia, którzy dobrowolnie deklarują ilość sprzedanej lub kupionej w danym roku broni w poszczególnych kategoriach (broni ciężkiej, lekkiej i strzeleckiej). Zdarza się, że raporty importerów i eksporterów się nie pokrywają, a niektóre państwa dostarczają je tylko co kilka lat lub wcale (UN Office For Disarmament Affairs, 2017, s. 1–3.). W ostatnich latach 13 z 15 analizowanych państw-importerów nie przekazało do UNROCA żadnego raportu, a dostępne dane pochodzą wyłącznie od ich wybranych dostawców. Dlatego też szczątkowe dane pochodzące z raportów UNROCA nie mogą stanowić podstawy do opisu wielkości importu i eksportu uzbrojenia na Bliskim Wschodzie, są natomiast cenną wskazówką w ocenie transparentności dokonywanych transakcji. Analizę ilościową dotyczącą udziału w globalnym i bliskowschodnim rynku uzbrojenia przeprowadzono więc na podstawie danych SIPRI. Rejestr SIPRI bazuje na szerszej gamie źródeł, uwzględniając (oprócz rządowych raportów) m.in. informacje przekazywane przez koncerny zbrojeniowe, doniesienia medialne, aktualne publikacje naukowe i źródła internetowe. Jednak, jak przyznają sami twórcy rejestru, w przypadku niektórych państw dostęp do potwierdzonych informacji jest na tyle utrudniony, że publikowane dane są wyłącznie szacunkowe (SIPRI, b.d. a). Łączna wartość finansowa importu uzbrojenia w poszczególnych latach jest bardzo rzadko ujawniana przez państwa bliskowschodnie i nie pojawia się w analizowanych bazach danych. W związku z tym w celu obliczenia procentowego udziału poszczególnych państw w globalnym i regionalnym imporcie uzbrojenia wykorzystano opracowany przez SIPRI wskaźnik TIV (*Trend-Indicator Value*). Opiera się on na znanych kosztach produkcji

[3] Stockholm International Peace Research Institute (dalej: SIPRI).
[4] Congressional Research Service (dalej: CRS).
[5] United Nations Register of Conventional Arms (dalej: UNROCA).

pojedynczej sztuki danej broni (nowej lub używanej), przemnożonych przez ilość faktycznie sprzedanego/kupionego uzbrojenia danego typu. Publikowane przez SIPRI rankingi wykorzystujące wskaźnik TIV odwołują się więc do uśrednionej wartości uzbrojenia przekazanego w danej transakcji, a nie do wartości finansowej kontraktów, które dla identycznego typu i ilości uzbrojenia przyjmują zróżnicowane wartości w zależności od relacji między sprzedającym a kupującym (SIPRI, b.d. a). Pomimo braków w dostępie do informacji stanowiących nierzadko tajemnicę państwową i konieczności szacowania niektórych danych, w opinii autorki rejestr SIPRI pozostaje najbardziej miarodajnym źródłem danych statystycznych na temat międzynarodowego handlu uzbrojeniem.

Analizowany w niniejszym opracowaniu region Bliskiego Wschodu może być definiowany w różny sposób, zależnie od przyjętego przez autora kryterium: geograficznego, kulturowego, religijnego czy też historycznego. Szersze definicje zaliczają do Bliskiego Wschodu obszar od Maroka do Półwyspu Arabskiego i Iranu (tzw. obszar MENA – *Middle East and North Africa*). Autorzy stosujący kryterium religijne włączają do regionu także niearabskie państwa muzułmańskie: Turcję, Afganistan i Pakistan, czasem również Cypr (Selim, 2013, s. 2–3). Wartościową analizę na temat problemów z jednoznacznym zdefiniowaniem Bliskiego Wschodu przedstawił w swoim artykule Özalp (2011). Wspólny dla większości opracowań jest tzw. „trzon" Bliskiego Wschodu, obejmujący Arabię Saudyjską, Bahrajn, Egipt, Iran, Irak, Izrael, Jemen, Jordanię, Katar, Kuwejt, Liban, Oman, Syrię i Zjednoczone Emiraty Arabskie, a także leżącą na pograniczu Turcję, uznawaną za pomost między Bliskim Wschodem a Europą (Kaszuba, Stępień, 2018, s. 10). W niniejszym opracowaniu analizę handlu uzbrojeniem ograniczono do tych 15 państw, pominięto natomiast kraje Maghrebu na zachód od Egiptu.

Import uzbrojenia na Bliskim Wschodzie w latach 2015–2019

Ze względu na stale rosnące zapotrzebowanie Bliski Wschód od lat pozostaje jednym z największych rynków zbytu uzbrojenia na świecie. W latach 2015–2019 region odpowiadał za 35% globalnego importu uzbrojenia – więcej broni sprzedano tylko w regionie Azji i Oceanii (Wezeman, Fleurant *et al.*, 2020, s. 7). Jak zauważa Thomas (2017), zapotrzebowanie państw bliskowschodnich na zakupy zbrojeniowe jest nieproporcjonalne do zamieszkującej ten region liczby ludności, zwłaszcza w porównaniu z innymi częściami świata. Wynika to zarówno z potrzeb związanych z trwającymi konfliktami zbrojnymi, jak i wysokiego poziomu

militaryzacji importerów. Zachara (2010, s. 194) twierdzi, że Bliski Wschód jest obecnie najbardziej zmilitaryzowanym regionem na świecie. Opinię tę potwierdzają aktualne badania. Według wskaźnika militaryzacji *Global Militarization Index*[6] (GMI, 2018), spośród 30 najbardziej zmilitaryzowanych państw na świecie aż 10 leży na Bliskim Wschodzie (w tym Izrael, przez twórców GMI uznany za najbardziej zmilitaryzowane państwo świata). Kluczowym partnerem w zakresie dostaw fabrycznie nowego uzbrojenia do państw bliskowschodnich pozostają Stany Zjednoczone (Thomas, 2017, s. 6). Ponad 53% uzbrojenia kupionego w latach 2015–2019 przez państwa bliskowschodnie pochodziło z USA. Kolejne pod względem ilości sprzedanej broni były Francja (13%) i Rosja (11%) (Wezeman, Fleurant *et al.*, 2020, s. 7). W ostatniej dekadzie na bliskowschodnie rynki uzbrojenia zaczynają wkraczać Chiny. Dotyczy to szczególnie broni, której sprzedaży odmawiają Stany Zjednoczone i państwa europejskie (Bekkevold, 2019, s. 154; Przybylak, 2020, s. 369–370). Chińskie uzbrojenie wciąż jednak cieszy się na Bliskim Wschodzie stosunkowo małym zainteresowaniem, mimo konkurencyjnych cen. Jak wskazuje Cordesman (2016), produkowana w Chinach broń uznawana jest za mniej zaawansowaną technologicznie, niż ta wytwarzana w USA, państwach Unii Europejskiej czy w Rosji. Stąd też trafia częściej na rynki krajów rozwijających się, podczas gdy zamożne państwa bliskowschodnie preferują zakupy od zachodnich producentów. Nie bez znaczenia pozostają także interesy polityczne, odgrywające obecnie kluczową rolę w doborze partnerów zbrojeniowych spośród największych mocarstw.

W rejestrze SIPRI (b.d. b) w latach 2015–2019 w pierwszej piętnastce największych importerów uzbrojenia na świecie znalazło się aż siedem państw położonych na Bliskim Wschodzie: Arabia Saudyjska, Egipt, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Irak, Katar, Izrael i Turcja (zob. tabela 1).

[6] Wskaźnik GMI uwzględnia trzy kategorie danych: 1) wydatki na cele wojskowe (jako procent PKB oraz stosunek wydatków na wojsko do wydatków na służbę zdrowia); 2) personel (stosunek personelu wojskowego i rezerwistów do ogólnej liczby populacji oraz stosunek personelu wojskowego do liczby lekarzy); 3) ilość posiadanego uzbrojenia ciężkiego w przeliczeniu na liczbę mieszkańców.

Tabela 1. Import uzbrojenia na Bliskim Wschodzie w latach 2015–2019.

L.p.	Państwo	Udział w imporcie broni na Bliskim Wschodzie	Miejsce w światowym rankingu importerów broni (SIPRI)	Główni dostawcy uzbrojenia	Import zgłoszony do UNROCA (tak/nie)
1.	Arabia Saudyjska	34,5%	1	USA, Francja, Wieka Brytania	nie
2.	Egipt	16,4%	3	Francja, Rosja, USA	nie
3.	Zjednoczone Emiraty Arabskie	9,7%	8	USA, Francja, Holandia	nie
4.	Irak	9,7%	9	USA, Rosja, Korea Południowa	nie
5.	Katar	9,6%	10	USA, Francja, Niemcy	nie
6.	Izrael	5,6%	14	USA, Niemcy, Włochy	tak (2015-2018)
7.	Turcja	5,1%	15	USA, Włochy, Hiszpania	tak (2016-2019)
8.	Oman	3,3%	23	Wielka Brytania, USA, Norwegia	nie
9.	Jordania	2,3%	32	USA, Holandia, Rosja	nie

10.	Kuwejt	1,5%	39	USA, Francja, Szwajcaria	nie
11.	Iran	0,9%	48	Rosja, Chiny	nie
12.	Liban	0,5%	61	USA, Brazylia, Francja	nie
13.	Syria	0,5%	63	Rosja, Iran	nie
14.	Bahrajn	0,3%	66	USA, Rosja, Wielka Brytania	nie
15.	Jemen	0,1%	96	Zjednoczone Emiraty Arabskie, USA	nie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dla poszczególnych państw wg rankingu SIPRI za lata 2015–2019 (SIPRI, b.d. b) oraz rejestru UNROCA za okres 2015–2019 (UNROCA, b.d.).

Największym nabywcą uzbrojenia na Bliskim Wschodzie pozostaje Arabia Saudyjska, w analizowanym okresie odpowiedzialna za 34,5% zakupów broni w regionie. Stanowi to ok. 12% importu uzbrojenia w skali globalnej, czyniąc to państwo również największym nabywcą broni na świecie. Głównym partnerem handlowym Arabii Saudyjskiej są Stany Zjednoczone, które w latach 2015–2019 odpowiadały za 73% dostaw broni do tego kraju (Wezeman, Fleurant *et al.*, 2020, s. 7). Tak znaczący udział amerykańskiego przemysłu zbrojeniowego w saudyjskim imporcie jest zarówno efektem partnerstwa obu krajów w dziedzinie bezpieczeństwa, jak i niedawnego wycofania się części europejskich kontraktorów ze sprzedaży uzbrojenia do Arabii Saudyjskiej. Simone Wisotzki (2018, s. 1–2) z Instytutu Badań nad Pokojem we Frankfurcie, powołując się na dane ONZ i organizacji pozarządowych, podaje, że wojskowe zaangażowanie koalicji pod przewodnictwem Arabii Saudyjskiej w konflikt w Jemenie wydatnie przyczyniło się

do śmierci ludności cywilnej i wybuchu kryzysu humanitarnego. Tym samym, jak dowodzi autorka, sprzedaż uzbrojenia do Arabii Saudyjskiej przez strony Traktatu o Handlu Bronią (ATT)[7] w obliczu udowodnionego przez organy międzynarodowe naruszania MPHKZ stanowi pogwałcenie zasad traktatowych (Wisotzki, 2018, s. 3). Analogiczne argumenty w tej kwestii przedstawia Stavrianakis (2018, s. 92). Podobne stanowisko prezentowały też rządy niektórych państw europejskich, będących stronami ATT, które wstrzymały dostawy broni do Arabii Saudyjskiej, powołując się na zakaz eksportu broni do państw naruszających prawa człowieka (Stedjan, 2013, s. 986). W listopadzie 2018 r., po zabójstwie saudyjskiego dziennikarza Dżamala Chaszukdżiego, Niemcy wstrzymały na pół roku sprzedaż uzbrojenia do Arabii Saudyjskiej (zakaz eksportu do tego kraju został później przedłużony kilkukrotnie, ostatni raz do końca 2020 r.). Podobne decyzje podjęły m.in. rządy Finlandii, Danii i Holandii. Choć w amerykańskim Kongresie również pojawiły się głosy sprzeciwu wobec sprzedaży uzbrojenia do Arabii Saudyjskiej, to nie wpłynęły na ograniczenie ani wstrzymanie zakontraktowanych dostaw (Thomas, 2017, s. 22–23; Blanchard, Sharp i Thomas, 2019, s. 2–3).

W latach 2015–2019 w globalnym rankingu największych importerów SIPRI na 8. i 10. miejscu znalazły się odpowiednio Zjednoczone Emiraty Arabskie i Katar. Ich głównymi dostawcami były USA i państwa europejskie (Francja, Holandia i Niemcy). Wzmożone potrzeby zbrojeniowe wynikały przede wszystkim z zaangażowania obu państw w konflikty w regionie. Zjednoczone Emiraty Arabskie dołączyły do koalicji przeciwko wspieranym przez Iran szyickim rebeliantom Houthi w Jemenie. Oba państwa były zaangażowane militarnie w konflikt libijski i dostarczały sprzęt antyrządowym ugrupowaniom walczącym w Syrii, a także innym podmiotom niepaństwowym na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej (Wezeman i Kuimova, 2019, s. 1). W przypadku Kataru zapotrzebowanie na uzbrojenie w ostatnich latach zwiększyło się szczególnie zauważalnie – w latach 2015–2019 import broni wzrósł aż o 631% w stosunku do lat 2010–2014 (Wezeman, Fleurant *et al.*, 2020, s. 11).

Izrael, mimo że posiada rozbudowaną bazę produkcyjną i należy do dziesięciu największych eksporterów uzbrojenia na świecie, również dokonuje stałych zakupów, w większości od strategicznych partnerów amerykańskich. W latach 2015–2019 Izrael odpowiadał za 5,6% importu broni na Bliskim Wschodzie,

[7] Arms Trade Treaty (dalej: ATT).

co stanowi ok. 2% w skali globalnej (SIPRI, b.d. b). Jak zauważa Cordesman (2016), mimo rozwiniętego i zaawansowanego technologicznie przemysłu zbrojeniowego, import broni wciąż jest niezbędny Izraelowi do utrzymania przewagi jakościowej nad potencjalnymi przeciwnikami w regionie. Wysokie zapotrzebowanie na zakupy zbrojeniowe wiąże się także ze wzrostem napięcia między Izraelem a Iranem i wynikającą z tego koniecznością wzmocnienia środków odstraszania. Izrael, podobnie jak Egipt, korzysta z wydatnej pomocy finansowej USA w ramach programu *Foreign Military Financing* (FMF). W ostatnich latach Izrael był największym odbiorcą amerykańskich dotacji i otrzymywał z FMF między 3,1 a 3,3 mld USD rocznie (Sharp, 2019, s. 2). W tym samym czasie Amerykanie przekazywali Egiptowi 1,3 mld USD rocznie (Sharp, 2020, s. 24). Oba państwa finansują ze środków FMF zakupy uzbrojenia od amerykańskich kontraktorów. W przypadku Egiptu jako wyjaśnienie rosnącego zapotrzebowania na uzbrojenie podaje się nie zagrożenia z zewnątrz, ale raczej wewnętrzną niestabilność polityczną, zagrożenie terroryzmem i kluczową rolę wojska w państwie (Cordesman, 2016).

Wśród największych nabywców uzbrojenia na Bliskim Wschodzie warto też odnotować Irak, odpowiedzialnego w latach 2015–2019 za 9,7% importu w regionie (SIPRI, b.d. b). Mimo destabilizacji spowodowanej wojną z tzw. Państwem Islamskim (ISIS/ISIL), w analizowanym przedziale czasowym Irak był 9. państwem na świecie pod względem ilości nabytego uzbrojenia. Większość dostaw pochodziła z USA (45%), w drugiej kolejności z Rosji (34%) (Wezeman, Fleurant *et al.*, 2020, s. 6). Osiem lat temu Czulda (2012, s. 133) przewidywał, że „iracki rynek wojskowy został zdobyty na całe dekady" przez państwa zachodnie, co miało oznaczać utratę tego chłonnego rynku przez Rosję. Jak można zauważyć, gwałtowne przemiany związane z Arabską Wiosną i pojawieniem się destabilizatora w postaci ISIL sprawiły, że trendy te rozwinęły się w innym kierunku. W analizowanym okresie Irak był drugim – po Egipcie – największym importerem rosyjskiego uzbrojenia na Bliskim Wschodzie. W związku z koniecznością przywrócenia stabilności państwa w okresie 2015–2019 Irak zakupił prawie dwa razy więcej uzbrojenia niż w poprzednich czterech latach (SIPRI, b.d. b). Można spodziewać się, że potrzeba odbudowy struktur bezpieczeństwa Iraku po wyniszczającej wojnie będzie popychała to państwo do dokonywania zakupów uzbrojenia od każdego, kto będzie gotów je sprzedać na korzystnych warunkach – niekoniecznie od państw zachodnich.

Do piętnastki największych importerów broni na świecie ośrodek SIPRI zalicza także Turcję. Choć w ostatnich dekadach ilość i wartość nabywanego przez to państwo uzbrojenia spada[8], to wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie. W latach 2015–2019 zapotrzebowanie na uzbrojenie wiązało się przede wszystkim z zaangażowaniem Turcji w konflikty w Syrii i w Libii, jak również z napiętą z sytuacją wewnętrzną. Działania zbrojne przeciwko ugrupowaniom kurdyjskim skutkowały jednocześnie wstrzymaniem dostaw uzbrojenia z niektórych państw europejskich (Wezeman, Fleurant *et al.*, 2020, s. 11). Przykład Turcji dobrze obrazuje też związane z handlem uzbrojeniem ścierające się interesy największych mocarstw. W 2019 roku, po nabyciu przez władze w Ankarze rosyjskich systemów obrony powietrznej S-400, Stany Zjednoczone zablokowały zakontraktowaną dostawę stu samolotów F-35 i wykluczyły Turcję z programu ich produkcji. Jako uzasadnienie tej decyzji podano obawy USA przed pozyskaniem przez Rosjan kluczowych danych dotyczących F-35 oraz niezgodność działań Turcji z interesami NATO (Zanotti i Thomas, 2020, s. 3–5).

Pozostałe państwa bliskowschodnie w analizowanym okresie odgrywały drugorzędną rolę, jeśli chodzi zakupy uzbrojenia. Większość z nich największe kontrakty zawierała z USA i państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Wyjątek stanowiła Syria (dla której głównymi dostawcami w latach 2015–2019 były Rosja i Iran), a także sam Iran, który uzbrojenie importował z Rosji i Chin (SIPRI, b.d. b). W przypadku Syrii dostępne bazy danych UNROCA i SIPRI nie oddają faktycznej skali importu uzbrojenia, ponieważ ani rząd w Damaszku, ani dostawcy nie raportują transakcji z tym państwem do organów międzynarodowych. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku objętego embargiem zbrojeniowym Iranu (UNROCA, b.d.). Warto zaznaczyć, że w ostatnich latach państwa bliskowschodnie niechętnie zgłaszały import uzbrojenia do rejestru UNROCA (zob. tabela 1). Wyjątek stanowiły Izrael i Turcja, które w analizowanym okresie złożyły terminowo większość raportów, zgłaszając dane zgodne z deklaracjami eksporterów[9]. Wielkość i typ zamówień pozostałych państw bliskowschodnich UNROCA określa na podstawie deklaracji sprzedawców, głównie USA i państw

[8] Pod koniec lat 90. XX w. Turcja była trzecim największym importerem uzbrojenia na świecie.

[9] Izrael nie dostarczył tylko raportu za rok 2019, natomiast Turcja za rok 2015. Warto dodać, że Izrael raportuje wszystkie zakupy w kategoriach ciężkiego i lekkiego uzbrojenia, rzadko natomiast zgłasza zakupy broni strzeleckiej, które deklarują eksporterzy. Turcja uwzględnia w raportach import we wszystkich trzech kategoriach.

europejskich. Również i w tym przypadku wielu eksporterów unika jednak deklarowania ilości sprzedanej broni, zwłaszcza jeśli w interesie kupującego jest nieujawnianie takich informacji.

Bliskowschodnie rynki uzbrojenia, choć są niewątpliwie atrakcyjne dla eksporterów ze względu na wysoki i stale rosnący popyt, cechują się jednocześnie dużą turbulentnością. Kontrakty zawierane z państwami o niestabilnej sytuacji wewnętrznej obarczone są ryzykiem, o czym w ostatniej dekadzie przekonali się dostawcy uzbrojenia do państw objętych rebeliami i wojnami stanowiącymi pokłosie Arabskiej Wiosny. Należy pamiętać, że zaangażowanie importera uzbrojenia w konflikt, zwłaszcza wewnętrzny, generuje dla sprzedającego szereg problemów, nie tylko logistycznych czy ekonomicznych, ale również prawnych, etycznych i wizerunkowych. Wiąże się także z możliwością interwencji organów międzynarodowych, które dysponują instrumentami pozwalającymi na blokowanie lub ograniczanie legalnych dostaw broni do konfliktogennych regionów (Karczewski, 2011, s. 60–62). Ryzyko dla eksporterów generuje również ścisłe uzależnienie handlu bronią od uwarunkowań polityczno-prawnych (Skulski, 2015, s. 261), w tym szczególnie zmiany na stanowiskach decyzyjnych – zachodzące w wyniku wyborów, ale i przewrotów. Dotyczy to zarówno przemian politycznych w państwie sprzedającym uzbrojenie, jak i importującym go.

Polski udział w eksporcie uzbrojenia na Bliski Wschód również jest przykładem konsekwencji takich zmian politycznych. W okresie zimnej wojny jednym z najważniejszych odbiorców polskiego uzbrojenia w regionie była Libia (Gasztold-Seń, 2012, s. 320–322); w latach 70. i 80. XX wieku uzbrojenie produkowane ZSRR pośrednictwem PRL trafiało także w dużych ilościach do Iraku, Syrii czy Egiptu, jak również do organizacji niepaństwowych działających na Bliskim Wschodzie (Gasztold-Seń, 2014, s. 167; Soboń, 2017, s. 42). Polski handel bronią z państwami bliskowschodnimi załamał się na początku XXI wieku, a nadzieje na duże kontrakty na dostawy uzbrojenia do Iraku po 2003 roku okazały się płonne. Skulski (2015, s. 263) wskazuje, że mimo aktywnego zaangażowania Wojska Polskiego w działania koalicji przeciwko Saddamowi Husajnowi, jedynym sukcesem w handlu uzbrojeniem był realizowany w latach 2004–2007 kontrakt na dostawy do Iraku amunicji, broni strzeleckiej, pojazdów patrolowych i cystern oraz wyposażenia indywidualnego żołnierzy. Obecnie udział Polski w eksporcie uzbrojenia na Bliski Wschód jest marginalny. Według najbardziej aktualnego rocznego raportu Ministerstwa Spraw Zagranicznych nt.

eksportu uzbrojenia, w 2019 roku Polska wydała tylko 22 licencje na eksport broni[10] na Bliski Wschód, a wartość zrealizowanych w tym roku zamówień wyniosła niewiele ponad 28 mln EUR (dla porównania, na sprzedaż do Ameryki Północnej wydano 458 licencji, a wartość rzeczywistego eksportu wyniosła 139 mln EUR). W 2019 roku głównymi bliskowschodnimi importerami broni z Polski były Zjednoczone Emiraty Arabskie, Irak i Oman. Dostawy obejmowały przede wszystkim broń strzelecką i amunicję (MSZ, 2020, s. 26–27).

Główni bliskowschodni eksporterzy uzbrojenia w latach 2015–2019

Bliski Wschód to przede wszystkim chłonny rynek zbytu dla broni wytwarzanej w innych częściach świata. Przemysł zbrojeniowy w większości państw regionu jest słabo rozwinięty. Skulski (2015, s. 257) zauważa, że duża część państw bliskowschodnich, które wytwarzają uzbrojenie na własny użytek (m.in. Arabia Saudyjska, Iran, Egipt, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Jordania), i tak bazuje na opracowanych za granicą projektach oraz importowanych częściach i podzespołach. Wyjątek stanowią dwa państwa, zaliczane przez SIPRI do piętnastki największych eksporterów na świecie: Izrael i Turcja. W latach 2015–2019 Izrael odpowiadał za aż 68,6% eksportu uzbrojenia z Bliskiego Wschodu i był ósmym największym eksporterem broni na świecie (Wezeman, Fleurant *et al.*, 2020, s. 2). Największe izraelskie koncerny zbrojeniowe, takie jak Elbit Systems, Israel Aerospace Industries (IAI) i Rafael Advanced Defense Systems, ściśle współpracują z amerykańskim przemysłem zbrojeniowym i kładą nacisk na produkcję zaawansowanego technologicznie sprzętu, który (oprócz własnych sił zbrojnych) trafia na rynki azjatyckie, ale również do państw europejskich i USA. Jednym z głównych towarów eksportowych Izraela są bezzałogowe statki powietrzne. Indie, które od 2017 roku formalnie rozwijają współpracę wojskową z Izraelem, są obecnie głównym nabywcą uzbrojenia z tego kraju (Pant, Sahu, 2019). Pod koniec 2019 roku izraelskie Ministerstwo Obrony ogłosiło nowy plan rozwoju rodzimego przemysłu zbrojeniowego, którego celem ma być wsparcie i ułatwienie eksportu uzbrojenia przez małe i średnie prywatne przedsiębiorstwa, produkujące rozwiązania *high-tech* na użytek wojskowy. Według tego planu docelowym klientem Izraela w nadchodzących latach mają być państwa

[10] Licencje eksportowe – zezwolenia na zagraniczny obrót uzbrojeniem, wydawane przez organy rządowe, poświadczające kontrolę państwa oraz zgodność dokonywanych transakcji z prawem krajowym i międzynarodowym. W Polsce wydaje je minister właściwy do spraw gospodarki.

europejskie, w drugiej kolejności azjatyckie (Azulai, 2019).

Turcja, przez SIPRI umieszczona na 14. miejscu w rankingu największych eksporterów uzbrojenia na świecie, w latach 2015–2019 odpowiadała za 18,4% eksportu uzbrojenia w regionie (Wezeman, Fleurant *et al.*, 2020, s. 2). Do jej głównych klientów zalicza się Turkmenistan, Oman i Pakistan; duża część tureckiego uzbrojenia w ostatnich latach trafia też do innych państw azjatyckich, na Kaukaz oraz do północnoafrykańskich państw arabskich. W obliczu pojawiających się w ostatnich latach problemów z zakupem uzbrojenia od państw członkowskich NATO, Turcja kładzie coraz większy nacisk na rozwój rodzimego przemysłu zbrojeniowego. W 2015 roku prezydent Recep Tayyip Erdoğan ogłosił zamiar osiągnięcia do 2023 roku niezależności od dostaw uzbrojenia i jednoczesnego zwiększenia wartości eksportu do 25 mld USD rocznie. Slijper (2017, s. 36) sugeruje jednak, że te ambitne plany, obliczone na czas obchodów stulecia proklamowania Republiki Tureckiej, nie mają większych szans na realizację i pozostaną w sferze propagandowych deklaracji. Zważywszy na fakt, że w 2020 roku turecki przemysł zbrojeniowy nie zbliżył się nawet do pełnego zaspokojenia potrzeb własnego wojska i policji, a podana wartość 25 mld USD prawie dwukrotnie przekracza roczną wartość eksportu broni z Rosji (SIPRI, b.d. c), trudno się z tym stwierdzeniem nie zgodzić.

Warto też zwrócić uwagę na rosnącą rolę przemysłu zbrojeniowego w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Państwo to aspiruje obecnie do roli czołowego producenta uzbrojenia w Zatoce Perskiej. W 2010 roku, we współpracy z amerykańskimi koncernami Lockheed Martin i Sikorsky Aircraft, w Abu Zabi otwarto największe w regionie międzynarodowe centrum logistyczne AMMROC (Advanced Military Maintenance Repair and Overhaul Center), zajmujące się obsługą, przeglądami i remontem wojskowego oraz cywilnego sprzętu lotniczego. W 2014 roku 11 emirackich przedsiębiorstw zbrojeniowych scalono w ramach rządowego holdingu Emirates Defence Industries Company (EDIC), który w kolejnych latach powiększył się o następne 5 firm (Kamrava, 2020, s. 407). Pod koniec 2019 roku EDIC połączono z innymi koncernami i utworzono holding zbrojeniowy EDGE Group, który w 2019 roku dostarczył państwu 5 mld USD zysku ze sprzedaży uzbrojenia i sprzętu wojskowego (EDGE Group, b.d.). W ostatnich latach Jordania, Egipt i Arabia Saudyjska również zaczęły przykładać większą wagę do rodzimej produkcji uzbrojenia, jednak skala ich eksportu była niewielka (Gaub i Stanley-Lockman, 2017, s. 9). W okresie 2015–2019 w bazach

danych UNROCA i SIPRI w stosunku do części państw bliskowschodnich, takich jak Bahrajn, Irak, Jemen, Kuwejt, Liban i Syria, w ogóle nie odnotowano eksportu nowego ani używanego uzbrojenia (zob. tabela 2).

Tabela 2. Eksport uzbrojenia na Bliskim Wschodzie w latach 2015–2019.

L.p.	Państwo	Udział w eksporcie broni na Bliskim Wschodzie	Miejsce w światowym rankingu eksporterów broni (SIPRI)	Główni odbiorcy uzbrojenia	Eksport zgłoszony do UNROCA (tak/nie)
1.	Izrael	68,6%	8	Indie, Azerbejdżan, Wietnam	tak (2015–2018)
2.	Turcja	18,4%	14	Turkmenistan, Oman, Pakistan	tak (2016–2019)
3.	Zjednoczone Emiraty Arabskie	8,5%	18	Egipt, Algieria	nie
4.	Jordania	3,2%	27	USA, Egipt, Liban	nie
5.	Iran	0,6%	40	Syria Irak, rebelianci Houthi w Jemenie	nie
6.	Egipt	0,4%	42	Libia, Unia Afrykańska	nie
7.	Katar	0,2%	46	Somalia, Mali, Burkina Faso	nie
8.	Oman	0,1%	50	Cypr	nie
9.	Arabia Saudyjska	0,1%	58	Jemen	nie

10.	Bahrajn	W latach 2015–2019 brak danych nt. eksportu broni (wg SIPRI i UNROCA)	W latach 2015–2019 brak danych nt. eksportu broni (wg SIPRI i UNROCA)	brak danych	brak danych
11.	Irak				
12.	Jemen				
13.	Kuwejt				
14.	Liban				
15.	Syria				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dla poszczególnych państw wg rankingu SIPRI za lata 2015–2019 (SIPRI, b.d. b) oraz rejestru UNROCA za okres 2015–2019 (UNROCA, b.d.).

Wyzwania dla bezpieczeństwa związane z handlem uzbrojeniem na Bliskim Wschodzie

Brak danych dotyczących sprzedaży między państwami nie zawsze oznacza faktyczny brak transferu uzbrojenia – zwłaszcza w tak zapalnym regionie świata, gdzie ścierają się interesy wielu aktorów, nierzadko zbrojących (w sposób mniej lub bardziej jawny) rebeliantów bądź rządy naruszające zasady pokoju międzynarodowego. Jak wskazują Bromley, Maletta i Brockmann (2018, s. 3), brak należytej kontroli nad transferem uzbrojenia na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej stanowi obecnie szczególne wyzwanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Problem ten dotyczy przede wszystkim pokonfliktowej broni lekkiej i strzeleckiej, choć nie jest to regułą (Soboń, 2018, s. 12). Najważniejsze problemy związane z nielegalnym lub nieodpowiedzialnym handlem uzbrojeniem na Bliskim Wschodzie można podzielić na trzy kategorie:

1. Nieprzestrzeganie obligatoryjnego embarga zbrojeniowego Rady

Bezpieczeństwa ONZ[11], nałożonego na rządy lub aktorów niepaństwowych, naruszających pokój międzynarodowy i łamiących zasady MPHKZ, w tym wykorzystywanie państw tranzytowych do dokonania takiej transakcji (zarówno przez państwa bliskowschodnie, jak i zewnętrznych dostawców);
2. Nieprzestrzeganie przez państwa członkowskie embarga zbrojeniowego nałożonego przez organizacje regionalne;
3. Brak kontroli organów państwowych nad transferem uzbrojenia, którego odbiorcami są podmioty pozapaństwowe – szczególnie w rejonach objętych działaniami zbrojnymi i pokonfliktowych (Zych, 2020, s. 324–325; Soboń, 2018, s. 12).

Państwa, które ratyfikowały Traktat o Handlu Bronią (ATT), obowiązują wyszczególnione w nim zasady weryfikacji kontrahentów. Jeśli istnieje ryzyko, że potencjalny importer narusza prawa człowieka i może wykorzystać nabytą broń przeciwko ludności cywilnej, do popełnienia ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości lub innych zbrodni wojennych, strony ATT zobowiązane są do zaniechania sprzedaży (Stedjan, 2013, s. 986). Choć państwa bliskowschodnie uczestniczyły w konsultacjach przed przyjęciem traktatu, to po opracowaniu jego finalnej wersji zgłaszały obiekcje, że postanowienia ATT ograniczają możliwość importu uzbrojenia wymaganego do zapewnienia skutecznej obrony granic (Bromley, Maletta i Brockmann, 2018, s. 8). Według danych aktualnych na czerwiec 2020 roku, ATT podpisało tylko pięć państw bliskowschodnich (Bahrajn, Izrael, Liban, Turcja i Zjednoczone Emiraty Arabskie), a ratyfikował go wyłącznie Liban (ATT, 2020). Od 2019 roku stroną ATT nie są też Stany Zjednoczone, dostarczające najwięcej uzbrojenia na Bliski Wschód, podobnie jak Rosja, która nigdy nie przystąpiła do Traktatu. Realny wpływ na ograniczenia w sprzedaży broni na Bliski Wschód ATT ma więc głównie w przypadku partnerów handlowych należących do UE[12]. Oprócz tego Bliski Wschód jest jedną z dwóch ostatnich części świata (oprócz Azji), które nie stworzyły regionalnego systemu kontroli handlu uzbrojeniem (Erickson, 2015, s. 143). Z tej przyczyny trudno

[11] Rada Bezpieczeństwa ONZ uprawniona jest do wprowadzania dwóch rodzajów embarga (w tym na uzbrojenie): obligatoryjnego i nieobligatoryjnego. Obligatoryjne bezwzględnie obowiązuje wszystkie państwa członkowskie ONZ. Nieobligatoryjne z kolei ma formę apelu o dobrowolne zaniechanie dostarczania danemu podmiotowi uzbrojenia, a jego nieprzestrzeganie nie stanowi naruszenia norm prawa międzynarodowego. Embargo zbrojeniowe RB ONZ może dotyczyć wszystkich lub tylko wybranych typów uzbrojenia oraz całych państw lub tylko ich wybranych części.

[12] Wszystkie państwa członkowskie UE podpisały i ratyfikowały ATT.

jest egzekwować zasady odpowiedzialnego obrotu uzbrojeniem, a sprzedaż broni państwom objętym embargiem RB ONZ i zbrojenie podmiotów niepaństwowych wciąż mają miejsce i wydatnie przyczyniają się do przeciągania w czasie krwawych konfliktów. Aktualnie na analizowanym obszarze embargo na broń obejmuje jedno państwo (Iran) i oraz siły pozarządowe w Iraku i Libanie, Talibów, Al-Kaidę, tzw. Państwo Islamskie (ISIS/ISIL), Front Al-Nusra i powiązane z nimi organizacje (niezależnie od miejsca działania) oraz rebeliantów Houthi w Jemenie (zob. tabela 3).

Tabela 3. Obowiązujące aktualnie na Bliskim Wschodzie embarga zbrojeniowe RB ONZ.

Państwo / organizacja	Data wejścia w życie	Rezolucja RB ONZ	Szczegóły
Talibowie	2002	UNSCR 1390	Od 2002 r. embargo na sprzedaż broni Talibom i Al-Kaidzie, niezależnie od miejsca ich działania. W 2011 r. wydzielone embargo dotyczące osobno Talibów i Al-Kaidy oraz organizacji powiązanych.
Siły pozarządowe w Iraku	2004	UNSCR 661 UNSCR 1546	W latach 1990–2003 embargo obejmowało cały Irak. Od 2004 r. – tylko siły pozarządowe działające na terytorium Iraku; nie dotyczy legalnego rządu.
Iran	2006	UNSCR 1737	2006 – embargo na technologie nuklearne, 2010 – embargo na większość typów broni konwencjonalnej, planowo wygasa w październiku 2020.

Siły pozarządowe w Libanie	2006	UNSCR 1701	Wprowadzone po II wojnie izraelsko-libańskiej. Obejmuje wszystkie dostawy uzbrojenia nieautoryzowane przez rząd Libanu lub siły międzynarodowe UNIFIL. W praktyce embargo dotyczy głównie Hezbollahu.
ISIL, Al-Kaida, Front Al-Nusra i powiązane organizacje	2011	UNSCR 1390 UNSCR 2170	2011 – osobne embargo na broń dostarczaną Al-Kaidzie 2014 – w nowej rezolucji embargiem objęte ISIL i syryjski Front Al-Nusra
Rebelianci Houthi w Jemenie	2015	UNSCR 2216	Embargo na wszystkie typy uzbrojenia, bezterminowe. Dotyczy rebeliantów Houthi i ich przywódców, nie obejmuje rządu Jemenu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIPRI (2020).

Oprócz tego, w ostatnich latach embarga zbrojeniowe na wybrane państwa (m.in. Iran, Egipt, Syrię i Jemen) oraz na działające na Bliskim Wschodzie organizacje terrorystyczne nakładała Unia Europejska. W mocy pozostaje też embargo Ligi Państw Arabskich nałożone w 2011 roku na Syrię (SIPRI, 2020). Jak podają Bromley, Maletta i Brockmann (2018, s. 5–6), zarówno embarga zbrojeniowe RB ONZ, jak i organizacji regionalnych, były wielokrotnie łamane. Iran przekazywał uzbrojenie objętym embargiem rebeliantom Houthi w Jemenie oraz libańskiemu Hezbollahowi. W tym samym czasie Arabia Saudyjska dostarczała broń jemeńskim ugrupowaniom powiązanym z Bractwem Muzułmańskim, z kolei Zjednoczone Emiraty Arabskie – grupom salafickim w Jemenie (David, Turp, Wood *et al.*, 2019, s. 8). W Syrii i Iraku uzbrojenie było przekazywane

rebeliantom z różnych ugrupowań, włączając w to te, objęte embargiem Rady Bezpieczeństwa ONZ. Jak wskazują eksperci z ośrodka SIPRI, część dostaw dla antyrządowych organizacji walczących w Syrii pochodziła z Arabii Saudyjskiej, Jordanii i Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Obejmowały one głównie używany sprzęt sprowadzony wcześniej z państw europejskich (Bromley, Maletta i Brockmann, 2018, s. 5).

Choć tego typu transakcje odbywają się w sposób niejawny, to na obszarach konfliktowych i pokonfliktowych prowadzone są badania, mające na celu ustalenie pochodzenia broni, do której dostarczania żadne z państw zwykle się nie przyznaje. W latach 2014–2017 brytyjska organizacja Conflict Armament Research (CAR) prowadziła badania w Syrii i w Iraku, aby ustalić typ i pochodzenie uzbrojenia używanego przez tzw. Państwo Islamskie, które według O. Wasiuty i S. Wasiuty (2018, s. 115) w szczytowym momencie swojej działalności było najlepiej uzbrojoną organizacją quasi-państwową. W raporcie końcowym CAR wskazano, że 97% broni i 87% amunicji (spośród ponad 40 000 przebadanych sztuk uzbrojenia) wyprodukowano według standardów byłego Układu Warszawskiego. Uzbrojenie to na Bliski Wschód trafiło z Chin, Rosji lub z innych państw byłego bloku wschodniego, a następnie było przez importerów przekazywane ISIL bądź też przejmowane jako broń zdobyczna (zwłaszcza w Syrii). Mniejsza część przebadanego uzbrojenia dostarczona była do Syrii i Iraku przez przemytników z Afryki Północnej. Pozostałe 3% broni i 13% odnalezionej amunicji ISIL pochodziło z produkcji państw członkowskich NATO. Według autorów raportu było to głównie uzbrojenie dostarczone przez państwa zachodnie Irakowi, które następnie trafiło w ręce organizacji terrorystycznej po jej sprzedaniu lub porzuceniu i pozostawieniu bez nadzoru przez irackich żołnierzy (CAR, 2017, s. 5–7). Raport wskazuje także, że duże ilości uzbrojenia dostarczanego przez Amerykanów syryjskim siłom opozycyjnym zostały ostatecznie przejęte przez ISIL (CAR, 2017, s. 51–52). Na podobne źródło części uzbrojenia ISIL zwraca uwagę Macenowicz (2017, s. 142). W latach 2017 i 2020 organizacja CAR prowadziła dwa podobne badania nad bezzałogowcami używanymi przez objętych embargiem ONZ szyickich rebeliantów w Jemenie. W raporcie końcowym wskazano, że niemal wszystkie przebadane drony lub ich części pochodziły z Iranu, a ich konstrukcja odpowiadała bezzałogowym statkom powietrznym wykorzystywanym przez inne wspierane przez Iran podmioty niepaństwowe (CAR, 2020, s. 6).

Przytoczone powyżej przykłady stanowią tylko niewielki wycinek wielowymiarowego problemu, jakim jest niekontrolowany przez organy międzynarodowe przepływ uzbrojenia na Bliskim Wschodzie – zwłaszcza jeśli trafia ono do niestabilnych państw, w których trwają wyniszczające konflikty zbrojne. Oprócz rządów naruszających wiążące embarga zbrojeniowe ONZ, poważnym zagrożeniem jest też działalność zorganizowanych grup przestępczych, które poza kontrolą legalnych władz przemycają i sprzedają uzbrojenie pozyskane na obszarach pokonfliktowych lub w państwach upadłych. Dodatkowym motorem napędowym rozprzestrzeniania się broni pokonfliktowej jest jej niska cena i powszechna dostępność w państwach zrujnowanych wojnami (Soboń, 2018, s. 17). Organizacje przestępcze wykorzystujące ten stan rzeczy działają szczególnie aktywnie w krajach, w których toczą się wojny domowe – a dla walczących sił antyrządowych każde uzbrojenie jest na wagę złota (Noronha i Rosa, 2013, s. 289). Macenowicz (2017, s. 141) wskazuje też na kolejny problem, jakim są związki nielegalnego obrotu bronią z narkobiznesem. Są to powiązania dwukierunkowe – z jednej strony zyski z narkobiznesu pozwalają organizacjom przestępczym na kupowanie uzbrojenia od państw i organizacji nieprzestrzegających międzynarodowych reżimów kontroli; z drugiej broń, która trafia do nielegalnego obrotu, zwykle już w nim pozostaje (Soboń, 2018, s. 14). Sprzedaż nabytego w ten sposób uzbrojenia kolejnym odbiorcom (podmiotom niepaństwowym) generuje zyski pozwalające na kontynuację zorganizowanej działalności przestępczej. Należy też podkreślić, że nielegalny obrót uzbrojeniem powiązany z przestępczością transgraniczną nie ogranicza się do pojedynczych państw czy regionów, ale przyjmuje skalę globalną. Stanowi tym samym poważny problem również dla państw geograficznie oddalonych od obszarów konfliktowych.

Podsumowanie

Jak słusznie zauważają Campbell, MacKinnon i Stevens (2011, s. 319), handel uzbrojeniem to współcześnie wyjątkowo intratny biznes, choć jego specyfika budzi wiele kontrowersji i dylematów etycznych. Na Bliskim Wschodzie, którego stale rosnące zapotrzebowanie czyni region głównym rynkiem zbytu dla największych producentów uzbrojenia, wpływ tej gałęzi handlu na bezpieczeństwo jest szczególnie istotny. Na podstawie powyższych rozważań na temat bliskowschodniego importu i eksportu uzbrojenia można zauważyć,

jak niejednorodny jest to rynek. Z jednej strony zauważalny jest słaby rozwój przemysłu zbrojeniowego większości państw w regionie, które opierają swój potencjał militarny na dostawach z zagranicy, produkując na własny użytek tylko wybrane typy broni. Z drugiej zaś takie państwa jak Izrael czy Turcja, mimo dużego zapotrzebowania na import uzbrojenia, aspirują do roli potentatów eksportowych. Na tym polu zdecydowanie wyróżnia się Izrael, oferujący rozwiązania *high-tech*, opracowywane przy współpracy z Amerykanami. Obok zamożnych, stosunkowo stabilnych państw, inwestujących w zakupy kosztownego uzbrojenia od USA i państw europejskich, mamy na Bliskim Wschodzie do czynienia ze zubożałymi krajami zmagającymi się z konfliktami wewnętrznymi lub wyniszczonymi niedawnymi wojnami. Te ostatnie są niepewnymi partnerami handlowymi i – jak wykazano w zestawieniach danych dotyczących importu – częściej nawiązują w tym zakresie współpracę z państwami oferującymi mniej zaawansowane technicznie, nierzadko używane uzbrojenie, którego ceny są jednak bardziej przystępne, a sprzedający gotowi do podjęcia ryzyka związanego z dostawami broni w zapalne regiony świata. W bliskowschodnich państwach zdestabilizowanych przez długotrwałe działania zbrojne – takich jak Syria, Irak i Jemen – w analizowanym przedziale czasowym kwitł nielegalny i niekontrolowany obrót bronią trafiającą do aktorów niepaństwowych, co potwierdzają omówione w artykule raporty na temat pochodzenia broni pokonfliktowej na tych obszarach.

Sprzedaż uzbrojenia nie od dziś jest skutecznym narzędziem budowania stref wpływu przez jego największych producentów. Bliski Wschód w ostatnich dekadach stał się polem rywalizacji Stanów Zjednoczonych i Rosji, dla których dostawy uzbrojenia są nie tylko źródłem dochodu, ale i sposobem umacniania sojuszniczych relacji z importerami. W analizowanym przedziale czasowym 2015–2019 rywalizację tę zdecydowanie wygrywały Stany Zjednoczone, co potwierdzają przytoczone dane statystyczne. Wydające najwięcej na zbrojenia zamożne państwa w regionie są od lat kluczowymi klientami amerykańskich producentów. Jak twierdzi Bekkevold (2019, s. 145), ta sytuacja może jednak ulec zmianie, jeśli Rosja będzie kontynuować swoje dążenia do przejęcia rynków zbytu w państwach bliskowschodnich, którym USA i państwa UE wstrzymują dostawy uzbrojenia ze względu na naruszenia praw człowieka. Przykładem takich państw mogą być Irak, Iran i Syria, a od czasu Arabskiej Wiosny również Egipt, który w obliczu zamrożonych dostaw z państw zachodnioeuropejskich i z USA zdecydował się na uzupełnienie braków importem z Rosji (Thomas, 2017, s. 25).

W ostatnich latach na bliskowschodnie rynki uzbrojenia próbuje też wkraczać trzecie mocarstwo – Chiny. Choć udział tego państwa w eksporcie broni na Bliski Wschód jest jak do tej pory niewielki, to podjęło ono już pierwsze próby dotarcia na rynki od lat zdominowane przez państwa zachodnie. Za przykład może tu posłużyć sprzedaż chińskich dronów do Arabii Saudyjskiej i Egiptu (Przybylak, 2020, s. 370; Sidi i Kaczmarski, 2019, s. 4). Mimo że bogate kraje Zatoki Perskiej i Izrael od lat preferują import wysokiej jakości uzbrojenia od państw zachodnich i raczej się to nie zmieni, to można się spodziewać, że tańsza chińska broń spotka się z zainteresowaniem biedniejszych państw w regionie, których potrzeby są duże ze względu na niestabilną sytuację wewnętrzną.

Warto jednak podkreślić, że niektóre aspekty rywalizacji globalnych mocarstw o bliskowschodnie rynki zbytu uzbrojenia mają pozytywne skutki, przede wszystkim związane z tworzeniem wspólnoty interesów ich klientów. Ścisła współpraca zbrojeniowa USA z Izraelem, a jednocześnie z nieuznającymi izraelskiej niepodległości państwami Zatoki Perskiej równoważy regionalny układ sił i wytwarza zbieżne interesy w dziedzinie bezpieczeństwa (Zachara, 2010, s. 148). Współpraca ta może okazać się szczególnie ważna w obliczu rozpoczętej we wrześniu 2020 roku normalizacji stosunków Izraela ze Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi i Bahrajnem. Pomimo sprzecznych, czasem wręcz wykluczających się dążeń Izraela i państw arabskich, ich powiązania z USA oparte na handlu bronią czynią otwarty konflikt nieopłacalnym. Nie bez znaczenia jest tu też wyłonienie się „wspólnego wroga" USA, Izraela i państw Zatoki Perskiej, jakim jest Iran. W podobny sposób, jako czynnik stabilizujący sytuację w regionie i równoważący rozkład sił, działa amerykańskie wsparcie finansowe zakupów zbrojeniowych w ramach programu FMF, przekazywane równolegle Egiptowi i Izraelowi. Wartym uwagi zagadnieniem w najbliższych latach będzie niewątpliwie wzrastająca rola Izraela jako głównego bliskowschodniego producenta i eksportera broni, a także dynamiczny rozwój przemysłu zbrojeniowego w krajach Zatoki Perskiej.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski transfer uzbrojenia na Bliskim Wschodzie stanowi warte uwagi zagadnienie. Choć obecnie udział polskiego przemysłu zbrojeniowego w eksporcie do tej części świata jest marginalny (co potwierdzają coroczne raporty MSZ), to obrót uzbrojeniem w regionie powinien być przedmiotem szczególnego zainteresowania ze względu na jego daleko idące konsekwencje. Jak wskazano wcześniej, potężne zakupy uzbrojenia dokonywane

przez zamożne państwa bliskowschodnie przekładają się na wzrost napięć lub budowanie równowagi na arenie międzynarodowej. Z kolei nielegalne zbrojenie stron konfliktów w państwach rozbitych wewnętrznie skutkuje przeciąganiem się w czasie krwawych walk, których konsekwencje odczuwa w dużej mierze również także Europa. Zniszczenia i zubożenie objętych wojnami krajów popychają lokalną ludność do ucieczki oraz poszukiwania lepszego życia w krajach Unii Europejskiej, czego obrazem jest trwający kryzys uchodźczy. Ten z kolei po 2015 roku stał się jednym z najważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa na starym kontynencie, którego skutki odczuwa w mniejszym lub większym stopniu cała wspólnota europejska.

Handel uzbrojeniem na Bliskim Wschodzie wciąż stanowi wyzwanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego, przede wszystkim z powodu braku transparentności i należytej kontroli międzynarodowej. Po pierwsze, wynika to z oporu państw bliskowschodnich oraz ich głównych dostawców wobec ratyfikacji ATT. Po drugie, wiąże się z brakiem regionalnych mechanizmów kontroli, analogicznych do tych, które od lat funkcjonują w innych częściach świata i pozwalają na ograniczanie transferu uzbrojenia do podmiotów naruszających prawa człowieka. Wreszcie po trzecie, brak transparentności obrotu bronią na Bliskim Wschodzie wynika z partykularnych interesów poszczególnych importerów i eksporterów, którzy nie ujawniają swoich kontraktów i nie zgłaszają ich do UNROCA. W tych uwarunkowaniach nielegalny obrót uzbrojeniem jest trudny do powstrzymania – zwykle odkrywany jest po fakcie lub wcale. Do źródeł tej sytuacji należy zaliczyć brak należytej kontroli nad bronią pokonfliktową, destabilizację władzy w wybranych państwach, działalność transgranicznych organizacji przemytniczych oraz powiązania legalnych rządów ze zbrojonymi przez nie podmiotami niepaństwowymi. Jak wykazano w powyższej analizie, poważnym problemem są też nieprzestrzegane – zarówno przez państwa w bliskowschodnie, jak i zewnętrznych dostawców – wiążące embarga zbrojeniowe Rady Bezpieczeństwa ONZ. Mimo rażącego naruszania praw człowieka i MPHKZ, organizacje terrorystyczne i inne ugrupowania niepaństwowe na Bliskim Wschodzie wciąż otrzymują uzbrojenie z wielu różnych źródeł. Choć część broni wykorzystywanej w trwających do dziś konfliktach stanowi broń zdobyczna lub dostarczona przez przemytników, to nie można nie zauważyć znaczącego udziału legalnych rządów w zbrojeniu stron walczących. W tym kontekście nawet zgodne z prawem międzynarodowym, w pełni jawne dostawy uzbrojenia do państw

bliskowschodnich, które mogą je później przekazać w niepowołane ręce, budzą w ostatnich latach uzasadnione zaniepokojenie.

Bibliografia

Arms Trade Treaty. (2020). *ATT: Treaty Status*. Dostęp: https://thearmstradetreaty.org/treaty-status.html [29.06.2020].

Azulai, Y. (2019, 26 listopada). Defense Ministry seeks to expand Israel's arms exports. *Globes*. Dostęp: https://en.globes.co.il/en/article-defense-ministry-seeks-to-expand-israels-arms-exports-1001308636 [29.06.2020].

Barany, Z. (2020, 24 kwietnia). Indigenous Defense Industries in the Gulf. *Center for Strategic & International Studies*. Dostęp: https://www.csis.org/analysis/indigenous-defense-industries-gulf [27.06.2020].

Bekkevold, J.I. (2019). China, Russia and the Great Power Contest in the Middle East. W: J.I. Bekkevold, B. Lo (red.), *Sino-Russian Relations in the 21st Century* (s. 141–166). London: Palgrave Macmillan. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-92516-5

Blanchard, C.M., Sharp, J.M. i Thomas, C. (2019). *Memorandum: Emergency Arms Sales to the Middle East: Context and Legislative History*. Washington: Congressional Research Service. Dostęp: https://fas.org/sgp/crs/weapons/me-arms.pdf [27.06.2020].

Bromley, M., Maletta, G. i Brockmann, K. (2018). *Arms Transfer and SALW Controls in the Middle East and North Africa: Mapping Capacity-Building Efforts*. (SIPRI Background Papers). Stockholm: SIPRI. Dostęp: https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-11/bp_1811_att_mena_1.pdf [28.06.2020].

Campbell, P.J, MacKinnon, A. i Stevens, C.R. (2011). *An Introduction to Global Studies*. Malden: Willey-Blackwell.

Conflict Armament Research [CAR]. (2017). *Weapons of the Islamic State. A three-year investigation in Iraq and Syria*. London: CRS. Dostęp: https://www.conflictarm.com/reports/weapons-of-the-islamic-state [30.06.2020].

Cordesman, A.H. (2016, 5 lutego). *The Changing Patterns of Arms Imports in the Middle East and North Africa.* Washington: Center for Strategic & International Studies. Dostęp: https://www.csis.org/analysis/changing-patterns-arms-imports-middle-east-and-north-africa [27.06.2020].

Cordesman, A.H. (2019). *The Gulf and the Search for Strategic Stability: Saudi Arabia, the Military Balance in the Gulf, and Trends in The Arab-Israeli Military Balance*. Abingdon: Routledge.

Czulda, R. (2012). Irackie siły zbrojne – szanse i wyzwania. W: R. Bania, K. Zdulski (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe w regionie Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki (MENA) u progu XXI wieku* (s. 129–144). Łódź: Katedra Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki Uniwersytetu Łódzkiego. Dostęp: http://hdl.handle.net/11089/1147 [25.06.2020].

David, E., Turp, D., Wood, B. i Azarova, V. (2019). *Opinion on the International Legality of Arms Transfers to Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Other Members of the Coalition Militarily Involved in Yemen*. Antwerp: International Peace Information Service. Dostęp: https://ipisresearch.be/wp-content/uploads/2019/12/191209-Yemen-EN_WEB-2.pdf [29.06.2020].

EDGE Group. (b.d.). *EDGE Group: About us.* Dostęp: https://edgegroup.ae/about [29.06.2020].

Erickson, J.L. (2015). *Dangerous trade: arms exports, human rights, and international reputation*. New York: Columbia University Press. DOI: https://doi.org/10.7312/eric17096

Feldman, S. (2019). *Arms Control And The New Middle East Security Environment*. Abingdon: Routledge. DOI: https://doi.org/10.4324/9780429039119

Gasztold-Seń, P. (2012). Libia Muammara Kaddafiego i PRL. Zapomniani sojusznicy okresu zimnej wojny. W: R. Bania i K. Zdulski (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe w regionie Bliskiego Wschodu*

i Północnej Afryki (MENA) u progu XXI wieku (s. 312–330). Łódź: Katedra Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki Uniwersytetu Łódzkiego. Dostęp: http://hdl.handle.net/11089/1147 [25.06.2020].

Gasztold-Seń, P. (2014). Biznes z terrorystami. Brudne interesy wywiadu wojskowego PRL z bliskowschodnimi organizacjami terrorystycznymi. *Pamięć i Sprawiedliwość*, *23*(1), 165–216. Dostęp: https://ipn.gov.pl/download/1/57601/PiS-23.pdf [181.11.2020].

Gaub, F. i Stanley-Lockman, Z. (2017). *Defence Industries in Arab States: Players and Strategies* (Chaillot Papers, nr 141). Paris: EU Institute for Security Studies. Dostęp: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_141_Arab_Defence.pdf [29.06.2020].

Global Militarization Index (2018). *Global Militarization Index: GMI Ranking Table*. Dostęp: https://gmi.bicc.de/index.php [29.06.2020].

Kamrava, M. (red.). (2020). *Routledge Handbook of Persian Gulf Politics*. Abingdon: Routledge. DOI: https://doi.org/10.4324/9780429201981

Karczewski, M. (2011). System kontroli i regulacji międzynarodowego handlu uzbrojeniem. *Przegląd Strategiczny*, (2), 59–72. DOI: https://doi.org/10.14746/ps.2011.2.4

Kuimova, A. (2019). *Russia's Arms Exports To The Mena Region: Trends And Drivers* (Euro MESCO Policy Brief, nr 95). Barcelona: European Institute of the Mediterranean. Dostęp: https://www.euromesco.net/publication/russias-arms-exports-to-the-mena-region-trends-and-drivers [30.06.2020].

Macenowicz, M. (2017). Zwalczanie zagrożeń związanych z międzynarodowym obrotem uzbrojeniem. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, *9*(17), 138–151. Dostęp: https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przeglad-bezpieczenstwa-9/1384,Przeglad-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-nr-17-9-2017.html [29.06.2020].

Ministerstwo Spraw Zagranicznych [MSZ]. (2020). *Eksport uzbrojenia i sprzętu wojskowego z Polski. Raport za rok 2019*. Warszawa: Departament Polityki Bezpieczeństwa Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Dostęp: https://www.gov.pl/web/dyplomacja/eksport-uzbrojenia-i-sprzetu-wojskowego-z-polski-raport-za-rok-2019 [18.11.2020].

Özalp, O.N. (2011). Where is the Middle East? The Definition and Classification Problem of the Middle East as a Regional Subsystem in International Relations. *Turkish Journal of Politics*, *2*(2), 5–21.

Pant, H.V. i Sahu A. (2019). *Israel's Arms Sales to India: Bedrock of a Strategic Partnership*. (ORF Issue Brief, nr 311). New Delhi: Observer Research Foundation. Dostęp: https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2019/09/ORF_Issue_Brief_311_India-Israel.pdf [29.06.2020].

Przybylak, M. (2020). Proliferacja dronów. W: M. Marszałek, M. Gębska i D. Majchrzak (red.), *Podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Wymiar militarny i konfliktów zbrojnych* (t. 1, s. 362–377). Warszawa: Difin.

Schmitt Noronha, R. i Rosa, J.O. (2013). Arms Transfers and Human Rights: The Impacts on Regions in Conflict. *UFRGS Model United nations Journal*, *1*, 286-307. Dostęp: https://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2013/wp-content/uploads/2013/10/Arms-Transfers-and-Human-Rights-The-Impacts-on-Regions-in-Conflict.pdf [28.06.2020].

Selim, G.M. (2013). *Global and Regional Approaches to Arms Control in the Middle East. A Critical Assessment from the Arab World*. Heidelberg: Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-29314-6

Sharp, J.M. (2019). *U.S. Foreign Aid to Israel*. Washington: Congressional Research Service. Dostęp: https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33222.pdf [30.06.2020].

Sharp, J.M. (2020). *Egypt: Background and U.S. Relations*. Washington: Congressional Research Service. Dostęp: https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33003.pdf [30.06.2020].

Siddi, M. i Kaczmarski, M. (2019). *Russia and China in the Middle East: Playing Their Best Cards* (FIIA Briefing Papers, nr 275). Helsinki: Finnish Institute of International Affairs. Dostęp: https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2019/11/bp275_russia_china_middle-east.pdf [27.06.2020].

SIPRI. (2020). *Arms embargoes.* Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Dostęp: https://www.sipri.org/databases/embargoes [30.06.2020].

SIPRI. (b.d. a). *SIPRI Arms Transfers Database – Methodology*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Dostęp: https://www.sipri.org/databases/armstransfers/background [28.06.2020].

SIPRI. (b.d. b). *SIPRI Arms Transfers Database.* Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Dostęp: https://www.sipri.org/databases/armstransfers [27.06.2020].

SIPRI. (b.d. c). *Financial value of the global arms trade.* Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Dostęp: https://www.sipri.org/databases/financial-value-global-arms-trade [28.06.2020].

Skulski, P. (2015). Pozycja państw Bliskiego Wschodu na międzynarodowym rynku broni na początku XXI wieku. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 407, 252–268. DOI: https://doi.org/10.15611/pn.2015.407.21

Slijper, F. (2017). *Power Projection. Turkey's Military Build-Up: Arms Transfers and an Emerging Military Industry*. Utrecht: Pax. Dostęp: https://www.paxforpeace.nl/media/files/paxreportturkijefinaldigisinglepage.pdf [28.06.2020].

Soboń, M. (2017). *Międzynarodowy obrót bronią konwencjonalną. Bezpieczeństwo, polityka, społeczeństwo.* Poznań: FNCE.

Soboń, M. (2018). Problematyka proliferacji broni pokonfliktowej. *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego. 12*(1), 11–22. DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2018.1.2

Stavrianakis, A. (2018). When 'Anxious Scrutiny' of Arms Exports Facilitates Humanitarian Disaster. *The Political Quarterly*, *89*(1), 92–99. DOI: https://doi.org/10.1111/1467-923X.12435

Stedjan, S. (2013). Introductory Note to the Arms Trade Treaty. *International Legal Materials*. *52*(4), 985–997. DOI: https://doi.org/10.5305/intelegamate.52.4.0985

Thomas, C. (2017). *Arms Sales in the Middle East: Trends and Analytical Perspectives for U.S. Policy*. Washington: Congressional Research Service. Dostęp: https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44984.pdf [28.06.2020].

UN Office For Disarmament Affairs. (2017). *The Global Reported Arms Trade. Transparency in Armaments through the United Nations Register of Conventional Arms* (Disarmament Study Series, nr 36). New York: United Nations. Dostęp: https://www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2017/11/ss-36.pdf [27.06.2020].

UNROCA. (b.d.). *United Nations Register of Conventional Arms*. Dostęp: https://www.unroca.org [28.06.2020].

Wasiuta, O. i Wasiuta, S. (2018). Polityka wewnętrzna i administracja „Państwa Islamskiego". *Przegląd Geopolityczny, 26*, 115–124. Dostęp: https://przeglad.org/wp-content/uploads/2018/12/XXVI-07-Wasiuta.pdf [17.11.2020].

Wezeman, P.D., Fleurant, A., Kuimova, A., Lopes ds Silva, D., Tian, N. i Wezeman, S.T. (2020). *Trends in International Arms Transfers, 2019*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Dostęp: https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-03/fs_2003_at_2019.pdf [27.06.2020].

Wezeman, P.D. i Kuimova, A. (2019). *Military Spending and Arms Imports by Iran, Saudi Arabia, Qatar and the UAE*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Dostęp: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-05/fs_1905_gulf_milex_and_arms_transfers.pdf [29.06.2020].

Wilczyński, P.L. (2016 a). Uzbrojenie armii państw muzułmańskich i ich przemysł zbrojeniowy. Część 1 – Afryka. *Przegląd Geopolityczny*, *16*, 59–76. Dostęp: http://przeglad.org/wp-content/uploads/2013/08/Całość-PG-16.pdf [17.11.2020].

Wilczyński, P.L. (2016 b). Uzbrojenie armii państw muzułmańskich i ich przemysł zbrojeniowy. Część 2 – Azja i Bałkany. *Przegląd Geopolityczny*, *17*, 100–132. Dostęp: https://przeglad.org/wp-content/uploads/2016/09/07-Wilczyński.pdf [17.11.2020].

Wisotzki, S. (2018). *Violating the Arms Trade Treaty: Arms Exports to Saudi Arabia and the Humanitarian Crisis in Yemen* (PRIF Spotlight, nr 1/2018). Frankfurt: Peace Research Institute. Dostęp: https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publikationen/Spotlight0118.pdf [28.06.2020].

Zachara, M. (2010). *Broń i dyplomacja. Eksport uzbrojenia w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Zanotti, J. i Thomas, C. (2020). *Turkey: Background and U.S. Relations In Brief*. Washington: Congressional Research Service. Dostęp: https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44000.pdf [28.06.2020].

Zych, J. (2020). Międzynarodowy handel bronią konwencjonalną. W: M. Marszałek, M. Gębska i D. Majchrzak (red.), *Podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Wymiar militarny i konfliktów zbrojnych* (t. 1, s. 311–329). Warszawa: Difin.

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.8

Mirosław Banasik
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
miroslaw.banasik@interia.pl
https://orcid.org/0000-0002-9358-1240

Nuclear Weapons in Russia's Security Policy

Abstract: The subject of research, the results of which are presented in this article, was nuclear weapons and the policy of their use by Russia. The research aimed to determine the role of nuclear weapons in the security policy of the Russian Federation. The study was based on a chronological and problematic approach. The article's content focuses on answering the following research questions: 1) What is the origin of nuclear weapons in the Soviet Union? 2) What was the evolution of nuclear policy and strategy of the Soviet Union expressed in? 3) What was the nuclear policy and strategy of the Russian Federation until 2014? 4) What role do nuclear weapons currently play in the aggressive foreign policy of the Russian Federation? 5) What are the real intentions of the Russian authorities to use nuclear weapons? The article focuses on a synthetic presentation of the strategy of using nuclear weapons to achieve the Russian Federation's foreign policy objectives, poorly explored in Polish literature. Based on research, it has been established that Russia's ambitions to use its nuclear potential to achieve political goals are a serious source of threats to international security and increase the risk of global conflict.

Keywords: security policy, nuclear strategy, deterrence, foreign policy, United States, Europe, Russian Federation.

Broń nuklearna w polityce bezpieczeństwa Rosji

Abstrakt: Przedmiotem badań, których rezultaty przedstawiono w niniejszym artykule, była broń nuklearna i polityka jej wykorzystania przez Rosję. Celem badań było określenie roli, jaką broń nuklearna odgrywa w polityce bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. W badaniach zastosowano podejście chronologiczno-problemowe. Treści artykułu koncentrują się na odpowiedziach na następujące pytania badawcze: 1) Jaka jest geneza powstania broni jądrowej w Związku Radzieckim? 2) W czym wyrażała się ewolucja polityki i strategii nuklearnej Związku Radzieckiego? 3) Czym charakteryzowała się polityka i strategia nuklearna Federacji Rosyjskiej do 2014 roku? 4) Jaką rolę obecnie odgrywa broń nuklearna w agresywnej polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej? 5) Jakie są rzeczywiste zamiary wykorzystania przez władze Rosji broni nuklearnej? Artykuł koncentruje się na syntetycznym przedstawieniu słabo eksplorowanej w polskiej literaturze strategii wykorzystania broni nuklearnej dla osiągania celów polityki zagranicznej

Federacji Rosyjskiej. Na podstawie badań ustalono, że ambicje Rosji dotyczące wykorzystania posiadanego potencjału nuklearnego do osiągania celów politycznych są poważnym źródłem zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego oraz podnoszą ryzyko konfliktu globalnego.

Słowa kluczowe: polityka bezpieczeństwa, strategia nuklearna, odstraszanie, polityka zagraniczna, Stany Zjednoczone, Europa, Federacja Rosyjska.

Introduction

After the dramatic reduction of the nuclear arsenal made after the collapse of the Soviet Union and the degradation of combat equipment leading to a steady decline in operational capabilities, the Russian Federation in the first decades of the new state's existence played a key role in ensuring national security with its nuclear weapons, which were first upgraded. Since then, nuclear weapons have been at the heart of Russia's ever-evolving concept of strategic deterrence and are an important tool for achieving Russia's geopolitical goals. Russian thinking about the role and place of nuclear weapons in maintaining national security is reflected in the military policy, structure, and position of the country's armed forces, the military exercises, and the armed operations. Russian political and military leaders not only recognise the role of nuclear weapons in foreign policy, but also continue to acquire new military capabilities that can credibly threaten international security. Vladimir Putin's statements on the possibility of using the nuclear arsenal during the Crimean operation, as well as his speech to the Federal Assembly in March 2018 (Chawryło, 2018) on the acquisition of new systems of strategic nuclear weapons which will guarantee Russia the possibility of destroying any potential opponent, can be read as an announcement of a new international arms race.

It is estimated that the Russian leadership is convinced that modernised offensive capabilities must bring certain political benefits. These signals also show that Russia is ready to accept high risks in achieving its own strategic goals in confrontation with the West. It also seems that the nuclear policy currently being pursued not only aims to guarantee security against external threats but is also part of an experiment to strategically materialise the concept of a new generation of war and hybrid power projection. The nuclear component can be used on its own or integrated with other instruments of strategic impact, i.e. weapons of precise destruction, impact in cyberspace, space, or the radioelectronic sphere. Equally well used for deterrence and strategic intimidation, it can be part of a campaign of non-kinetic impact, synchronized with other civil instruments.

On the basis of the assessment of normative documents and observations of the nuclear weapons exercises carried out, it can be concluded that the Russian Federation (RF) is the first to perform a limited nuclear strike called by some experts a strategy for transition from escalation to de-escalation. In the United States of America (U.S.), however, the abandonment of nuclear conflict and a rapid transition to de-escalation under favourable conditions for Russia is questionable (Nuclear, 2018, p. 9).

The problematic situation identified in this way leads to the formulation of the main research problem: What role do nuclear weapons play in Russia's security policy? To solve the main research problem, it was defragmented, and as a result, the following specific problems were formulated: 1) What is the origin of nuclear weapons in the Soviet Union? 2) What was the evolution of Soviet nuclear policy and strategy? 3) What was the nuclear policy and strategy of the Russian Federation until 2014? 4) What role do nuclear weapons currently play in the aggressive foreign policy of the Russian Federation? 5) What are the real intentions of the authorities to use nuclear weapons?

The aim of the research, the results of which are presented in this article, was to determine the role played by nuclear weapons in Russia's security policy. A chronological and problematic research approach was used in the research process. The dominant methods were induction and deduction, as well as analysis and criticism of literature and passive non-participatory observation.

The origins of nuclear weapons in the Soviet Union

Initial research on nuclear fission was conducted by the Soviet Union in the 1930s. It was based mainly on intelligence information obtained from the United States and Germany. Modest research efforts were made in small Soviet laboratories. Research carried out before World War II by people such as Yulij Khariton and Yakov Zeldovich did not gain much publicity outside the borders of the Soviet Union and did not enjoy significant government support (Cochran, 1995, p.16). It was only in July 1940 that Soviet scientists drew the government's attention to the possible military use of nuclear fission (Bethe, 1994, p. 281). Nuclear research continued in the early 1940s, but less so than in the West. In 1941 and 1942, scientists sought isotopic separation, focusing on gaseous diffusion and spinning methods (Bethe, 1994, p. 281). However, after the German invasion of the Soviet Union in June 1941, Soviet scientists shifted their focus to the application of

research results in conventional weapons. The urgency with which they carried out this task resulted in an almost complete halt in nuclear research. Intelligence linked to the Maud report on the progress of the nuclear project in Britain and fears that Nazi Germany already had nuclear weapons eventually led to the restoration of Soviet nuclear research in early 1943 (Cochran, 1995, p.16). In March 1943, Igor Kurchatov was appointed scientific director of the nuclear project, but at that stage, the programme remained a safeguard against future doubts, and the government was sceptical about the fact that the bomb could be developed quickly enough to influence the results of the war. However, a new laboratory was set up (Cochran, 1995, p. 20), and I. Kurchatov started to form a team that was focused on designing a nuclear bomb (Schwart, 1996, p. 104). Initially, the Soviet nuclear weapons programme was based on intelligence. Some American scientists like Klaus Fuchs provided the Soviets with valuable information necessary for the success of Soviet efforts. They allowed Soviet scientists to skip the laborious phases of problem-solving and shortened the construction time of new weapons by about 4-5 years (Bethe, 1994, p. 282). In the second half of 1945, the Soviet Union was able to carry out isotopic separation by electromagnetic, thermal, and gaseous diffusion methods (Cochran 1995, p. 141). The first successful tests with nuclear weapons, thanks to copying the American program of the bomb dropped on Hiroshima, were carried out on 29th September 1949 at the Semipalatinsk training ground. It was a clear political signal to the world about the emergence of the Soviet Union on the nuclear scene (Bethe, 1994, p. 282).

Evolution of Soviet nuclear policy and strategy

Until the end of the 1940s, Soviet defence strategy focused on using huge conventional armour forces to gain three to six times the advantage of the enemy forces and defeat them with fast, decisive offensive operations on the ground. The air and naval forces were modernized, but played only an auxiliary role (Battilega, 2014, p. 153). A number of measures have also been taken to ensure the defence of the Soviet Union against the atomic bomb by creating a strategic anti-aircraft defence. A key role was to be played by ground-to-air missiles, which were also intended to be used as a means of delivery for future nuclear weapons (Rojszczak, 2001).

In the early 1950s, when the Soviet Union already had nuclear weapons, there was no clear concept of how to use them on the battlefield. The Soviet Army rejected reliance on nuclear strategy. It was considered that bombing the enemy's

war potential, attacking the industry, and lowering the state's economic capacity was not the most effective means to achieve victory (Pennie, 1990, p. 144). However, Russian theorists quickly concluded that the importance of armoured forces would diminish in the future, which is why nuclear missiles were considered the central strategic weapon since 1955. Like tanks in the previous decade, nuclear weapons quickly achieved a strategic breakthrough on the battlefield and created the conditions for using powerful, mobile conventional forces. At that time, however, there were no strategic plans to use nuclear weapons in either defensive or offensive activities (Battilega, 2014, p. 153). Nuclear strikes were treated as a tool to implement the classical military strategy (Pennie, 1990, p. 145). The essence of the first nuclear strategy developed during Nikita Khrushchev's time, aimed at confronting the West, was to conduct anticipatory strikes on key facilities located in the theatre of operations. The strategy assumed massive intercontinental strikes on the United States, followed by selective strikes on key civilian facilities located in Europe. In the second phase, nuclear strikes were carried out on key military and civilian facilities, which were decisive for the armed forces' capabilities and were to be followed by a massive offensive by the ground forces. It was assumed that a retaliatory strike by the United States was unlikely (Battilega, 2014, p. 154), but it couldn't really be ruled out.

The political and military leadership of the Soviet Union quickly came to the conclusion that the usefulness of nuclear weapons was overestimated and that conducting only classical military operations was not seen as a real possibility. The search for a more holistic approach to warfare with all types of weapons, including conventional weapons, was therefore undertaken (Battilega, 2014, p. 154). In the years 1970–1975, the concept of conducting the so-called controlled nuclear war is being developed. It was based on the following assumptions. First of all, the anticipatory strike was no longer dominant. However, the need to make nuclear strikes on enemy ballistic missiles in the flight phase and retaliatory strikes was taken into account. Secondly, it was planned to use nuclear weapons in both global and local conflicts. Thirdly, it was intended to wage war in several stages. The first stage, considered to be the most important, involved the conduct of non-nuclear war and was to last from several hours to 7–8 days. The second stage was to conduct a nuclear war, the third was to follow a nuclear strike, and the fourth was to end the war. At the same time, strategic intercontinental operations were to be conducted (Battilega, 2014, p. 155).

Three major changes were made to Soviet nuclear doctrine in the 1980s. First, the thesis about the possibility of limited nuclear war was officially rejected. It was recognised that conventional war could be conducted in a conventional manner from beginning to end. In 1980–1985, the concept of using nuclear weapons was reinstated, presenting several options for its use to policymakers. It was assumed that limited use of nuclear weapons could only take place on the battlefield, only against military objects, could take the form of a limited strategic strike or a proportional retaliatory strike with nuclear escalation or de-escalation. Gradually, it was also assumed that its use would be extended from several hours to several days. At the end of the 1980s, it was realised that a nuclear war could not be won. Thus, it was ruled out that preventive and pre-emptive strikes could be made while retaining the right to make a retaliatory strike. The role of nuclear weapons was practically limited to strategic deterrence and war prevention (Battilega, 2014, p. 155).

Nuclear weapons in the security policy of the Russian Federation

In the evolution of Russian deterrent thinking after the Cold War, several stages can be distinguished. The first stage was related to the concerns about the technological revolution that took place in the United States and the ability to be precise in the Gulf War of 1991. Based on these experiences, the Russians believed that a massive first strike with precision weapons of destruction could effectively neutralize their strategic deterrence capabilities (Long, 2018, p. 5). The answer to these challenges, at least as Western scientists observed, was the emergence in the late 1990s of the theory of de-escalation, the essence of which was to make the most effective use of nuclear potential against conventionally attacking opposing forces (Ven Bruusgaard, 2016, p. 9).

The concept of strategic deterrence became common in the second stage of the evolution of Russian deterrent thinking. It has also been considered how to integrate nuclear potential with conventional potential in order to achieve the best possible strategic results (Ven Bruusgaard, 2016, p. 9). Secondly, Russia felt threatened by NATO's expansion and the possible bringing of nuclear weapons to their borders. Russia reserved the right to use all forces and means at its disposal, including nuclear weapons, in the event of armed aggression that would threaten the Russian Federation's existence as an independent sovereign state (Blank, 2011, p. 199). Doubts about nuclear deterrence have contributed to

a more comprehensive concept aimed at offering Russia more than just nuclear options for conflict prevention and conflict shaping. In the third stage, starting around 2010, the thinking about strategic deterrence was extended to include non-nuclear and non-military components. The limited effectiveness of nuclear weapons in deterring conventional and non-traditional threats has led Russian theorists to change their current strategy. As a result, a comprehensive and multi-faceted concept of conflict prevention and resolution was developed (Ven Bruusgaard, 2016, p. 10), taking into account the defence of its own interests and strengthening its presence in the world, claiming to be a superpower.

Nuclear weapons play a special role not only in the political and military sphere of the RF but also in ideological and religious. The Russian worldview is based on the consolidation of society against external threats and confrontation with the West. The acquisition of new nuclear capabilities is officially supported by the Russian Orthodox Church. The Patriarch of Moscow and all of Russia, Cyril I, has publicly stated that nuclear weapons guarantee Russian sovereignty (Gundyaev, 2009). Some even see clear correlations between religion and nuclear power. Starting from the assumption that war also boils down to rivalry in the mental and spiritual sphere, Yegor Holmogorov believed that Russia would be Orthodox if it had nuclear weapons. Therefore, in addition to traditional military defence, the Russian state should be conceptually prepared to defend itself against threats in the mental sphere (Holmogorov, 2007).

The role of nuclear weapons in the aggressive foreign policy of the Russian Federation

Nuclear weapons play a crucial role in Putin's foreign policy. The reason may be that Russia, together with the U.S., owns more than 90% of the world's nuclear arsenal (Arbatov, 2018). The struggle for a position in the world and global spheres of influence, as well as competition in the means of nuclear weapon delivery, is also continuing. The U.S. and NATO are perceived as threats to Russia's global interests, which is why, according to Putin's guidelines, since Siergiej Szojgu became Minister of Defence of the Russian Federation, Russian military thought has focused on victory in a hypothetical future confrontation with NATO. At present, Moscow is striving, which may seem paradoxical, to achieve its strategic goals without any direct military confrontation. The main efforts are focused on finding the best ways of conducting international competition in the so-called

grey zone, that is, between the two borders of war and peace (Banasik, 2016, p. 183–189).

Today, nuclear weapons are a critical strategic asset for Russia, used to deter NATO and China from nuclear or conventional attack. In this respect, it has many potential opportunities to use such weapons on the battlefield at the tactical and operational level and in the geostrategic dimension to control escalation or achieve certain military effects. The Russian Federation reserves the right to use nuclear weapons in response to nuclear or conventional aggression in order to protect its sovereignty and territorial integrity (Strategia, 2015).

It seems that Western theorists misinterpret Russian strategic thinking by limiting it to the concept of waging war from escalation to de-escalation. Of course, it is important to understand how Russia thinks and plans for nuclear escalation, de-escalation, and ending the war, but strategic thinking and planning cannot be reduced to this simple label (Johnson, 2018, p. 13). Moscow hopes to achieve its political goals quickly and to win with NATO with conventional forces. This is to be helped by having a credible ability to manage the risk of escalating the conflict with the use of nuclear weapons by the Alliance. Russia has prepared options for responding to the use of nuclear weapons by the U.S. and NATO. These include conducting various activities to discourage the West from escalating the conflict. They consist, among other things, in making precision weapon strikes on objects located outside the zone of direct hybrid combat and strategic nuclear and non-nuclear strikes, both kinetic and non-kinetic (Davis, 2019, p. 27). In this aspect, it should be understood that a deterrence strategy is not limited to nuclear weapons but is a broader concept involving various measures to limit nuclear escalation and a strategy for conventional combat. Understanding its essence is particularly important in terms of establishing a threshold for the use of nuclear weapons by the RF and the role of non-strategic nuclear weapons and precision weapons of destruction.

Russia's relatively high potential for non-strategic nuclear weapons and dual-use systems, combined with the experience of the conflict in Ukraine reminding others of the strength of Russian nuclear deterrence, may lead to the belief that nuclear weapons have a greater role in the military strategy of the RF than previously thought (Woolf, 2020, p. 5). Russian experience, combined with military exercises that seemed to simulate the use of nuclear weapons against NATO members, leads us to believe that Russia may threaten to use its non-strategic nuclear weapons

to extort certain behaviour or intimidate political opponents. Such a nuclear threat may arise before or during a conflict if Russia believes it can induce its rivals to give up their hostile intentions. Also, in view of the likelihood of failure in a military conflict with NATO, Russia may threaten to use nuclear weapons to force NATO members to withdraw from the battlefield (Woolf, 2020, p. 6). According to Austin Long, such a scenario is very likely. He argues that Russia's ability to precisely strike is limited, and the impact in cyberspace and space may not produce the intended results (Long, 2018, p. 6). In a situation where NATO is taking the initiative and occupying Russian territory, the commanders will certainly recommend the use of nuclear weapons. It is just not known whether Russian politicians would accept such a recommendation. Despite the defensive nature of Russian strategic intentions, it is possible that a nuclear crisis may occur or that nuclear weapons may be used to a limited extent (Long, 2018, p. 6). Some suggest that Russian leaders signal their willingness to use nuclear weapons before the opponent retaliates against the Russian conventional attack again. Using the threat, Russia may use nuclear weapons selectively and restrictively in order to avoid opposition to potential aggression. It follows that Russia is likely to use nuclear weapons to surprise and intimidate its opponent, who will not be prepared for defence (Miller, 2015).

Assessment of actual intentions to use nuclear weapons

Russia's real intentions with regard to the use of nuclear weapons can be demonstrated by official statements of the political and military leadership and persons holding important state functions. In the midst of the crisis situation in Ukraine, Vladimir Putin has repeatedly spoken out, suggesting not to interfere in Russian affairs and not to enter into conflict with a country that is the world's largest nuclear power. This power intends to develop both its nuclear and conventional capabilities in the future (*Seliger 2014 National…*, 2014). In October 2014, in response to the introduction of sanctions, he warned that attempts to blackmail Russia could lead to dissonances between nuclear powers, which could have dramatic consequences for international security's strategic stability (Parfitty, 2014). In an official interview, he admitted that Russia was ready to put nuclear forces on standby so that the annexation of Crimea could proceed without external interference (Reuters, 2015). While V. Putin did not explicitly threaten to use nuclear weapons, he was probably aware that the statement in

terms of political friction with the United States would be read in the context of Russia's nuclear power. A year later, he softened his rhetoric a little and rejected suggestions that Russia considered using nuclear weapons. He stated that nuclear weapons have a deterrent effect and that their role comes down to ensuring world peace and security. Nor should it be treated as a means of aggression, as it could mean the end of our civilization (Putin, 2015). Nevertheless, Russia reserves the right to deploy nuclear weapons in the Crimea (Loiko, 2014). In January 2015, he warned against improving its nuclear arsenals in the United States. He said that Russia was ready to respond to this challenge, but without dragging it into an expensive arms race (Putin, 2015). Strictly speaking, it should be understood that the widely advertised Russian strategic programme cannot be read as an arms race because no nation can claim to be a nuclear hegemon. On the other hand, the statement can be read as a justification for the high costs involved in acquiring Russia's new nuclear capabilities.

In response to the U.S. Administration's published position on the U.S. use of nuclear weapons (Nuclear, 2018, p. 8) in V. Putin's presidential address to the Federal Assembly in March 2018, underlined the need to develop nuclear weapons and delivery systems in response to improvements in U.S. missile defence, ammunition quality and availability of launch sites (Putin, 2018a). In addition, V. Putin outlined the progress that has been made in acquiring new nuclear capabilities and precision destruction systems. He accused the U.S. of lowering the threshold for the use of nuclear weapons and strongly reiterated that Russia would respond to any use of nuclear weapons with its entire arsenal of strategic forces (*Rossiya i SSHA*…, 2019). It may seem that W. Putin is trying to buy time to catch up with the U.S. in developing technologies conducive to nuclear transfers. Still, this argument is not consistent with the increased emphasis on developing the potential of conventional forces. According to Russian Foreign Minister Sergei Lavrov, Moscow is also concerned about a significant change of approach in the use of U.S. nuclear weapons in the context of the updated nuclear strategy, which provides for an increase in the role of nuclear weapons by acquiring more low-power warheads (*Rossiya i SSHA*…, 2019).

In October 2018, V. Putin stressed that the Russian nuclear strategy does not anticipate a pre-emptive strike. It is based on a controlled impact on each other. This means that Russia is prepared to use nuclear weapons against it and will only use them if it turns out without the slightest doubt that a potential aggressor

has attacked Russian territory (Putin, 2018b). He also informed that Russia has a system that allows monitoring the globe and warn about the launch of any strategic missile and to identify the area from which it was launched. Secondly, the system makes it possible to track the trajectory of the missile's flight and locate the area of nuclear warhead discharge (Putin, 2018b). It is estimated that speech W. Putin's speech on the use of nuclear weapons is assessed to be in line with the military strategy published in 2010. It may seem that Russia may be pursuing a policy of not using nuclear weapons for an advance strike. In fact, it may be limited to a narrative and understood as V. Putin's response to D. Trump's statements about Russia lowering the threshold for using nuclear weapons. Since Putin commented that Russia would use nuclear weapons only in retaliation for threats, it seems that D. Trump's administration may have misread Russia's nuclear strategy as a doctrine of using nuclear weapons.

Conclusions

The Soviet nuclear strategy had its basis in the political-ideological confrontation with the West and was subordinated to military strategy. Its contents were largely determined by Soviet military officers, who were strongly influenced by traditional concepts of using the armed forces and adapted it to the nuclear era. The nuclear strategy was strongly influenced by Russia's strategic culture, which was based on the paradigm of power. For the Soviet strategic elite, greater military power, including nuclear weapons, led to greater security, respect, and influence globally, which was more important than deterrence. Once the Soviet Union achieved a nuclear balance and gained the ability to attack the U.S., the preventive strategy was based on a pre-emptive strike. Conventional forces continued to play a significant role, which, together with the nuclear component, made it possible to achieve Moscow's political goals. Aiming to achieve military advantage, in competition with the U.S. having a technological advantage, due to economic inefficiency, the declaratory policy of refraining Russia from intentions to use nuclear weapons for the first time was replaced by total destruction and deterrence. An analysis of Soviet nuclear strategy until the late 1980s showed that it is characterized by ideologically motivated offensive intentions and the search for strategic advantage opportunities. Although Western analysts viewed nuclear strategy in terms of deterring aggression by the United States, it appears that the Soviet Union intended to achieve broader political benefits through intimidation

and coercion, which was wrongly interpreted as deterrence. It is also characteristic that the Soviet Union has never given up having huge conventional forces and preparing them to carry out classical military operations in a regional and global dimension.

Since the beginning of the decade, the Russian leadership has been modernising all components of the strategic and non-strategic nuclear forces. They strive for maximum return on these investments in the political dimension, treating nuclear potential as a useful instrument for achieving strategic objectives in the international dimension. Following the path of confrontation with the West, strategic deterrence provides security guarantees against external threats and freedom to experiment with various conventional and hybrid means of force projection. In order to meet the expectations of politicians, the military leaders have brought about some innovations in the way of thinking about the role of nuclear weapons in Russian military strategy. In addition to its deterrent function, nuclear weapons have many functions in the space of international rivalry and spheres of influence. It also reminds other countries about Russia's military power, puts a nuclear shadow on the global security environment, undermines NATO's role in the international security architecture, weakens transatlantic link, and allows for coercion of strategic rivals. In summary, Russia's military thought and nuclear strategy have evolved in a deliberate way to redefine revised geostrategic prospects and facilitate new political goals for Russian leaders.

References

Arbatov, A. (2018). Challenges of the New Nuclear Era: The Russian Perspective. In: L. Brooks, F. J. Gavin & A. Arbatov, *Meeting the Challenges of the New Nuclear Age: U.S. and Russian Nuclear Concepts, Past and Present* (pp. 21–46). Cambridge: American Academy of Arts & Sciences. Accessed: https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/New-Nuclear-Age.pdf [27.04.2020].

Banasik, M. (2016). Współczesne wojny w szarej strefie zagrożeniem dla bezpieczeństwa. Wyzwania i dylematy reagowania. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie, 17*(5), 183–198. Accessed: http://piz.san.edu.pl/docs/e-XVII-5-3.pdf [21.04.2020].

Battilega, J.A. (2004). Soviet Views of Nuclear Warfare: The Post-Cold War interviews. In: H. D. Sokolski (Ed.), *Getting mad: nuclear mutual assured destruction, its origins and practice* (pp. 151–174). Carlisle: Strategic Studies Institute - US Army War College. Accessed: https://www.jstor.org/stable/resrep12035.9 [15.04.2020].

Bethe, H.A. (1994, November 17). Behind the atomic curtain. *Nature, 372*, 281–283. Accessed: https://www.nature.com/articles/372281a0.pdf?origin=ppub [21.05.2020].

Blank, S.J. (Ed.). (2011). *Russian Nuclear Weapons: Past, Present, and Future*. Carlisle: Strategic Studies Institute - US Army War College. Accessed: https://www.globalsecurity.org/wmd/library/report/2011/ssi_blank02.pdf [18.04.2020].

Chawryło, K., Wiśniewska, I., Rodkiewicz, W. & Menkiszak, M. (2018). *Orędzie Putina: obietnice dla Rosjan, szantaż wobec Zachodu*. Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich. Accessed: https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-03-01/oredzie-putina-obietnice-dla-rosjan-szantaz-wobec-zachodu [14.04.2020].

Cochran, T.B., Norris R.S. & Bukharin, O.A. (1995). *Making the Russian Bomb. From Stalin to Yeltsin*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press. Accessed: https://fas.org/pubs/_docs/making_the_russian_bomb.pdf [21.05.2020].

Davis, P.K., Gilmore, M., Frelinger D.R., Geist, E., Gilmore, Ch.K, Oberholtzer, J. & Tarraf, D.C. (2019). *Exploring the Role Nuclear Weapons Could Play in Deterring Russian Threats to the Baltic States*. Santa Monica: RAND Corporation. Accessed: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2700/RR2781/RAND_RR2781.pdf [21.04.2020].

Gundyaev, K. (2009, September 12). Patriarch: Making Nuclear Weapons Is a Divine Providence. *Grani.Ru*. Accessed: https://graniru.org/War/Arms/Nukes/m.157112.html [18.04.2020].

Holmogorov, Y. (2007). *Atomnoe Pravoslavie*. pravaya.ru. Accessed: http://www.pravaya.ru/leftright/472/12686 [18.04.2020].

Johnson, D. (2018). *Russia's Conventional Precision Strike Capabilities, Regional Crises, and Nuclear Thresholds* (Livermore Papers on Global Security No. 3). Livermore: Center for Global Security Research. Accessed: https://cgsr.llnl.gov/content/assets/docs/Precision-Strike-Capabilities-report-v3-7.pdf [21.04.2020].

Loiko, S.L. (2014, December 15). Russia says it has a right to put nuclear weapons in Crimea. *Los Angeles Times*. Accessed: https://www.latimes.com/world/europe/la-fg-russia-nuclear-crimea-20141215-story.html [22.04.2020].

Long, A. (2018). *Russian Nuclear Forces and Prospects for Arms Control*. Santa Monica: RAND Corporation. Accessed: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT400/CT495/RAND_CT495.pdf [18.04.2020].

Miller, F. (2015, July 29). *Keynote. 2015 USSTRATCOM Deterrence Symposium*. Accessed: https://www.stratcom.mil/Media/Speeches/Article/986412/keynote-2015-usstratcom-deterrence-symposium/ [22.04.2020].

Nuclear Posture Review. (2018). Washington: U.S. Department of Defence. Accessed: https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTUREREVIEW-FINAL-REPORT.PDF [21.04.2020].

Parfitt, T. (2014, October 16). Vladimir Putin issues new 'large nuclear power' warning to West. *The Telegraph*. Accessed: https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/vladimir-putin/11167192/Vladimir-Putin-issues-new-large-nuclear-power-warning-to-West.html [22.04.2020].

Pennie, K.R. (1990). *Analysis of Superpower Nuclear Strategy: Compellence as a Competing Paradigm to that of Deterrence* (PhD, UMI Number: U048392). London: The London School of Economics and Political Science. Accessed: http://etheses.lse.ac.uk/1150/1/U048392.pdf [15.04.2020].

Putin, W. (2015, January 20). *Meeting of the Military-Industrial Commission*. Novo-Ogaryovo. Accessed: http://en.kremlin.ru/events/councils/by-council/41/47493 [22.04.2020].

Putin, W. (2016, October 27). *Meeting of the Valdai International Discussion Club*. Soczi. Accessed: http://en.kremlin.ru/events/president/news/53151 [22.04.2020].

Putin, W. (2018a, October 18). *Meeting of the Valdai International Discussion Club*. Soczi. Accessed: http://en.kremlin.ru/events/president/news/58848 [21.04.2020].

Putin, W. (2018b, March 1). *Presidential Address to the Federal Assembly*. Accessed: http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957 [21.04.2020].

Reuters (staff). (2015, March 15). Putin says Russia was ready for nuclear confrontation over Crimea. *Thomson Reuters.* Accessed: https://www.reuters.com/article/us-russia-putin-yanukovich-idUSKBN0MB0GV20150315 [22.04.2020].

Rojszczak, M. (2001). *Broń Jądrowa. Boży gniew* [printed version].

Rossiya i SSHA: strategicheskoe yadernoe vooruzhenie. (2019, September 25). WTC Moscow. Accessed: https://wtcmoscow.ru/services/international-partnership/analitycs/rossiya-i-ssha-strategicheskoe-yadernoe-vooruzhenie-/ [21.04.2020].

Schwart, M.I. (1996). The Russian-A(merican) Bomb: The Role of Espionage in the Soviet Atomic Bomb Project. *Journal of Undergraduate Sciences*, 3, 103-108. Accessed: https://www.hcs.harvard.edu/~jus/0302/schwartz.pdf [21.05.2020].

Seliger 2014 National Youth Forum. (2014, August 29). News. Presidential Executive Office – President of Russia. Accessed: http://en.kremlin.ru/events/president/news/46507 [22.04.2020].

Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej. (2015). Accessed: https://poland.mid.ru/web/polska_pl/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej/-/asset_publisher/x9WG6FhjehkG/content/strategia-bezpieczenstwa-narodowego-federacji-rosyjskiej?inheritRedirect=false [21.04.2020].

Ven Bruusgaard, K. (2016). Russian Strategic Deterrence. *Survival, 58*(4), 7–26. DOI: https://doi.org/10.1080/00396338.2016.1207945

Woolf, A.F. (2020). *Russia's Nuclear Weapons: Doctrine*, *Forces, and Modernization* (CRS Report 45861). Washington: Congressional Research Service. Accessed: https://fas.org/sgp/crs/nuke/R45861.pdf [18.04.2020].

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.9

Marek Kulczycki
Uniwersytet Wrocławski
marek.kulczycki@uwr.edu.pl
https://orcid.org/0000-0002-2713-3714

Rozwój zdolności NATO wobec zagrożeń cybernetycznych

Abstrakt: Zagrożenia, które związane są z cyberprzestrzenią, obejmują wszystkie podmioty współczesnego środowiska bezpieczeństwa, w tym również Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego. Z uwagi na to, że stają się one coraz częstsze, bardziej złożone i dotyczą coraz więcej sektorów bezpieczeństwa, NATO zmuszone było podjąć określone kroki w dziedzinie cyberbezpieczeństwa. Przedmiotem badania w przedstawionym artykule są działania, które zostały podjęte przez Sojusz w odpowiedzi na dotychczasowe cyberzagrożenia. Zasadniczym celem badań było zidentyfikowanie tych działań, które przyczyniły się do rozwoju zdolności NATO do walki z zagrożeniami cybernetycznymi. W artykule wykorzystano metodę analizy krytycznej (literatury przedmiotu, artykułów naukowych, dokumentów, raportów, materiałów prasowych) oraz metodę historyczną. Głównym pytaniem badawczym jest: jakie dotychczasowe działania przyjęte przez Sojusz Północnoatlantycki przyczyniły się do budowy jego zdolności do zwalczania cyberzagrożeń? Główna teza artykułu zakłada, że dotychczasowe działania Sojuszu Północnoatlantyckiego będące odpowiedzią na zagrożenia cybernetyczne, miały wpływ na rozwój i wzmocnienie jego zdolności do obrony w tym obszarze. Rezultaty badań przedstawione w artykule wskazują na aktywność Sojuszu Północnoatlantyckiego w sferze cyberobrony, w szczególności tę, podjętą w okresie ostatnich pięciu lat. Należy się spodziewać, że działania te będą podstawą do dalszej aktywności Sojuszu, która obejmować będzie nie tylko działania defensywne, ale i również inne proaktywne służące poprawie bezpieczeństwa cybernetycznego wszystkich jego członków.

Słowa kluczowe: NATO, cyberbezpieczeństwo, cyberprzestrzeń, cyberzagrożenia, cyberobrona.

The Development of NATO's Capabilities of Tackling Cyber Threats

Abstract: Manifold dangers related to cyberspace concern all modern security environment entities, including the North Atlantic Treaty Organization. Due to the fact that they become ever more frequent and complex, NATO is in need of taking specific steps in this field. This paper presents the measures undertaken by the Alliance in response to current cyber threats. The main goal of the research was to identify those activities that have contributed to the development of NATO's capabilities concerning cyber threats. The article uses the method of critical analysis

(literature on the subject, scientific articles, documents, reports, press materials) and the historical method. The main research question is: what actions taken so far by the North Atlantic Alliance have contributed to extending its cyber threats capabilities? The thesis advanced in the article says that the North Atlantic Alliance's activities in this matter have impacted the development and the strengthening of its ability to defend this area. It should be expected that they will be the basis for the Alliance's further activity which will include not only defense policies, but also other pro-active activities in terms of contributing to the improvement of cyber security of all its members.

Keywords: NATO, cybersecurity, cyberspace, cyber threats, cyber defence

Wstęp

Gwałtowny rozwój technologii telekomunikacyjnej oraz systemów i narzędzi informatycznych w ostatniej dekadzie XX wieku sprawił, że zaczęły one odgrywać coraz ważniejszą rolę we wszystkich obszarach życia społecznego, w tym sferze militarnej. W 1993 roku ukazał się artykuł dwóch amerykańskich analityków zajmujących się bezpieczeństwem militarnym oraz stosunkami międzynarodowymi Johna Arquilla i Davida Ronfeldta – *Cyber war is Coming*. Jego autorzy przedstawili tezę, że nowe narzędzie, jakim jest Internet, które zaczyna opanowywać różne sfery życia człowieka, również będzie miało wpływ na obszar militarny i zasadniczo zmieni sposób prowadzenia wojny (Arquilla i Ronfeldt, 1997). Pomimo że pojawiły się pierwsze oznaki tego zjawiska, to w środowiskach polityczno-militarnych nie wszyscy zdawali sobie z tego sprawę i nie chcieli się z tą tezą zgodzić. Pierwsza dekada XXI wieku przyniosła jeszcze większe przyspieszenie w kwestiach zawansowania technologicznego wykorzystywanych narzędzi informatycznych i w konsekwencji potrzeby wykorzystania cyberprzestrzeni jako przestrzeni komunikacyjnej, tworzonej przez system powiązań internetowych.

Powstanie cyberprzestrzeni zapoczątkował proces zmian, który obejmował integrację techniczną oraz organizacyjną systemów informatycznych i telekomunikacyjnych, co doprowadziło do powstania zintegrowanej globalnej platformy teleinformatycznej. W pierwszej kolejności dokonano zmian w sposobie standaryzacji prezentacji informacji (ustalono jej format), następnie przeprowadzono integrację systemów informatycznych, a w końcu stworzono media elektroniczne, które dopełniły technosferę (Wrzosek, 2016, s. 45). Powyższe zmiany, związane z gwałtownym rozwojem technologii spowodowały, że „cyberprzestrzeń stworzyła zarówno wielkie możliwości, jak i poważne zagrożenia dla państw i podmioty niepaństwowe" (Osula i Rõigas, 2016, s. 11).

Sojusz Północnoatlantycki stosunkowo późno zaczął odpowiadać na zagrożenia

związane z cyberprzestrzenią, nie podejmując początkowo bezpośrednich działań powiązanych z rozwojem polityki bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Pomimo że już w 1999 roku po raz pierwszy przeprowadzono atak na NATO, wykorzystując do tego cyberprzestrzeń, to i tak działania te nie wpłynęły w znaczący sposób na odpowiedź ze strony Sojuszu w kwestii cyberbezpieczeństwa. W konsekwencji doprowadziło to do zmarginalizowania problemu i zajęcia się innymi ważniejszymi wówczas problemami oraz wyzwaniami, przed którymi Sojusz miał stawić czoła i je rozwiązać. Już nieco inne, bardziej zaawansowane kroki podjęto w 2007 roku po ataku na Estonię, jednego z członków Sojuszu Północnoatlantyckiego. Właśnie ataki na to państwo pokazały między innymi możliwości wykorzystania cyberprzestrzeni do działań o szerokim spektrum i tym samym stały się podstawą do rozpoczęcia aktywności w tym obszarze ze strony Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Działania w tej sferze są rozwijane do dzisiaj, a ich znaczącym wynikiem są opracowane do tej pory dokumenty obejmujące zakres owej problematyki, a także działalność już istniejących instytucji zajmujących się tego typu zagrożeniami.

Ewolucja cyberzagrożeń skierowanych przeciw NATO

Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego od początku funkcjonowania musiała stawić czoła różnym formom zagrożeń, które związane były bezpośrednio ze zmieniającym się środowiskiem bezpieczeństwa. W okresie zimnowojennym były to w zasadniczej części zagrożenia związane z obszarem militarnym i dotyczące środowiska lądowego, powietrznego oraz morskiego. Jednak po rozpadzie świata bipolarnego sytuacja się zmieniła i coraz większą rolę zaczęły odgrywać zagrożenia pochodzące ze sfery pozamilitarnej. Z jednej strony związane one były z negatywnymi następstwami zmian zachodzących w różnych sferach bezpieczeństwa, w głównej mierze politycznego, ekonomicznego i społecznego. Z drugiej zaś obejmowały konsekwencje gwałtownego rozwoju cywilizacyjnego i dotykały między innymi różnych sfer bezpieczeństwa: energetycznego, ekologicznego czy też cybernetycznego. Coraz szybsze zmiany związane z rozwojem technologii współczesnego środowiska militarnego, a także jego skomplikowany wymiar, spowodowały konieczność przewartościowania i dokładnej analizy wszystkich elementów jego otoczenia. To właśnie między innymi te czynniki miały bezpośredni wpływ na pojawienie się nowego środowiska

prowadzenia działań militarnych – cyberprzestrzeni (The Economist, 2010)[1]. To z kolei stworzyło nowe spektrum zagrożeń, dla których należało przygotować nowe rozwiązania, dostosowane do działań w piątym wymiarze.

W środowisku zajmującym się zagrożeniami w cyberprzestrzeni możemy spotkać się z wieloma próbami zdefiniowania zarówno samego terminu cyberprzestrzeni, jak i dodatkowych pojęć związanych z tym środowiskiem, m.in. cyberbezpieczeństwo, cyberzagrożenia, czy też pojęcia *stricte* militarnego – wojny cybernetycznej[2]. Wszystkie te pojęcia dotyczą sfery cyber, a więc najprościej określając, wszystkiego, co ma związek z informatyką, a zwłaszcza z Internetem (SJP, 2020). Może to dotyczyć z jednej strony przestrzeni wirtualnej jako domeny, z drugiej zaś wykorzystania w niej wysoko technologicznie zaawansowanego sprzętu, niekoniecznie powiązanego z bezpieczeństwem militarnym. W NATO nie przyjęto oficjalnie definicji cyberprzestrzeni, jednak w sojuszniczych dokumentach pojawiają się mniej lub bardziej szczegółowe opisy tego medium elektronicznego[3]. Cyberprzestrzeń przedstawiono w rozległym ujęciu, wskazano, że jest ona tworzona nie tylko przez Internet, oprogramowanie i systemy informacyjne, lecz także przez ludzi wykorzystujących owe sieci i przez społeczne interakcje zachodzące wewnątrz tych sieci (Wrzosek, 2016, s. 45). Możemy więc wskazać główne cechy cyberprzestrzeni, które określają jej specyfikę i nadają odpowiedni status współczesnemu zagrożeniu. Należą do nich „globalny zasięg, wydajność, uniwersalność i w zasadzie taniość w dostępie. Te czynniki powodują, że kolejne dziedziny życia społecznego są przenoszone do świata wirtualnego" (Hoffmann, 2018, s. 12).

W literaturze przedmiotu spotykamy się z podziałem wykorzystania cyberprzestrzeni w polityce bezpieczeństwa na trzy grupy. Pierwsza z nich dotyczy cyberterroryzmu, który wiąże się z politycznie motywowanymi atakami na komputery, systemy i sieci informatyczne w celu osiągnięcia określonych korzyści. Kolejna grupa dotyczy działalności wywiadowczej, polegającej

[1] W literaturze przedmiotu można spotkać się z różnym podziałem środowiska działań militarnych. M. Wrzosek wskazuje na sześć przestrzeni operacyjnych, tj.: lądową, wodną, powietrzną, kosmiczną, spektrum elektromagnetyczne i cyberprzestrzeń (Wrzosek, 2018, s. 238).

[2] Istnieje bardzo wiele definicji związanych z tymi terminami (por.: Dereń i Rabiak, 2014; Hoffmann, 2018; Liedel i Piasecka, 2011; Wrzosek, 2018).

[3] Termin „cyberprzestrzeń" powstał w połowie lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku i po raz pierwszy został wprowadzony w sztukach wizualnych przez Duńczyków, artystkę Susanne Ussing i architekta Carsena Hoffa. W 1984 roku termin ten został użyty pisarza Williama Gibsona w fantastyce naukowej (Lillemose, Kryger, 2015).

na próbie uzyskania niejawnych informacji z serwerów należących do osób fizycznych, instytucji rządowych oraz pozarządowych. Trzecia, nie mniej ważna grupa związana jest z wykorzystaniem cyberprzestrzeni do prowadzenia działań zbrojnych w ramach kolejnego teatru działań (Lakomy, 2011, s. 151). Dokonując próby analizy dotychczasowego oddziaływania środkami informatycznymi w celach militarnych, należy potwierdzić, iż zagrożenia te wypływały ze wszystkich wskazanych powyżej obszarów. Różniły się jedynie trzema zasadniczymi wskaźnikami: podmiotem wykonującym atak, formą i metodą oraz motywem jego przeprowadzenia.

Po raz pierwszy do poważnego cyberataku na instytucje NATO doszło w 1999 roku. Został on wykonany w odwecie za przeprowadzone przez Sojusz Północnoatlantycki ataki lotnicze na wybrane cele Federalnej Republiki Jugosławii podczas operacji „Allied Force". Dokonali tego niezidentyfikowani serbscy hakerzy komputerowi, którzy przeprowadzili ataki typu Denial Distribiuted of Service (DDoS) na główny serwer WWW siedziby NATO w Brukseli, który obsługiwał komórkę zajmującą się operacją NATO. W wyniku tego ataku hakerskiego serwer NATO został przeciążony przez otrzymywanie około dwóch tysięcy wiadomości dziennie. Adresy sprawców ataków, które zostały przeprowadzone w pierwszych dniach, pochodziły z Jugosławii, natomiast tych przeprowadzonych w dniach kolejnych, pochodziły z wielu miejsc naszego globu. W odpowiedzi na te ataki NATO podjęło działania związane z modernizacją wszystkich swoich serwerów, wymieniając je na nowsze, które posiadały większą moc obliczeniową, a więc znacznie trudniej można było je przeciążyć. Ponadto w serwerach zamontowano dodatkowe filtry, które blokowałyby złośliwe wiadomości e-mail, oraz wyłączono wszystkie dodatkowe usługi internetowe z wyjątkiem tych niezbędnych (Verton, 1999). Z tego też względu, w tym samym czasie również przeprowadzono ataki hakerskie na serwery Pentagonu. Związane to było między innymi z tym, że w operacji „Allied Force" w przeważającej części udział wzięło lotnictwo amerykańskie.

Znacznie poważniejszy w skutkach był atak cybernetyczny, przeprowadzony w 2007 roku na Estonię, który określany jest również jako pierwsza cyberwojna (Urbanek, 2016). Nie był on wymierzony jak poprzedni przeciwko kwaterze głównej NATO, lecz przeciwko jednemu z państw sojuszniczych. Ataki były następstwem wydarzeń związanych z planami estońskiego rządu, które dotyczyły przeniesienia tzw. Brązowego Żołnierza – pomnika upamiętniającego radzieckich żołnierzy – na miejscowy cmentarz w Tallinie. Tym zamiarom sprzeciwiała się zarówno

Moskwa, jak i działacze mniejszości rosyjskiej w Estonii. Na początku protesty miały charakter pokojowy i obejmowały jedynie stolicę, natomiast później, po oficjalnym włączeniu się do niego Rosji, sytuacja zamieniła się w międzynarodowy kryzys. W dniu 27 kwietnia, w czasie kiedy na ulicach estońscy Rosjanie prowadzili walkę z policją, zaatakowane zostały estońskie serwisy rządowe tzw. atakami *denial of services* (DoS). „Dziś wiadomo, że te cyberataki, prowadzone przez wielu niezależnych hakerów, rozpoczęła rosyjska organizacja »Nasi«, podporządkowana Kremlowi (ona sama twierdzi, że jest niezależna od rosyjskiego rządu[4])" (Jalonen, 2009). W pierwszej kolejności cyberataki skierowane były na państwową infrastrukturę informatyczną, unieruchamiając strony internetowe parlamentu, ministerstw obrony i sprawiedliwości, partii politycznych, policji, a nawet szkół publicznych. Od 9 maja celem ataków stał się sektor prywatny, w tym bankowy i prasowy. Dwa największe banki zmuszone zostały do zawieszenia swoich usług on-line i wstrzymania transakcji zagranicznych. Przestał też funkcjonować największy estoński dziennik „Postimees". Wydarzenia tych 22 dni zostały poważnie potraktowane zarówno przez estoński rząd, jak i przez NATO, którego Estonia jest członkiem (Joubert, 2012). Podjęto dyskusję, czy artykuł piąty Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczy także cyberwojny i cyberterroryzmu (Jalonen, 2009). Skutki tych wydarzeń miały wpływ nie tylko na rozpoczęcie działań w zakresie cyberobrony w Tallinie i Brukseli, ale i również w państwach niebędących członkami NATO, w Szwecji i Finlandii. Wydarzenia w Estonii z 2007 roku różnie zostały zinterpretowane i zakwalifikowane ze względu na ich sprawcę. Pośród wielu instytucji zajmujących się problematyką działań cybernetycznych istnieje również i taka opinia, iż była „rosyjską operacją informacyjną przeciwko Estonii" (Ottis, 2008, s. 6). Do końca 2007 roku nastąpił wzrost rywalizacji państw i podmiotów niepaństwowych w cyberprzestrzeni. Celem następnego ataku stał się kolejny członek NATO – Stany Zjednoczone. „W 2007 r. doszło do »elektronicznego Pearl Harbor« w Stanach Zjednoczonych, kiedy w serii skoordynowanych ataków włamano się do serwerów departamentów Obrony, Stanu, Handlu i Energii, gdzie uzyskano m.in. dostęp do informacji dotyczących funkcjonowania sieci elektroenergetycznej USA" (Lakomy, 2011, s. 146).

Znaczącym wydarzeniem związanym z wykorzystaniem cyberprzestrzeni

[4] Żadna organizacja ani grupa nie przyznała się do odpowiedzialności za cyberataki na Estonię w 2007 roku, chociaż niektóre osoby zostały powiązane z ich wykonywaniem.

do działań militarnych była wojna gruzińsko-rosyjska w 2008 roku. Określana jest ona mianem „drugiej cyberwojny" i stanowi pierwszy przypadek ataku sieciowego na dużą skalę (*computer network attack* – CNA) prowadzonego w parze z głównymi operacjami sił lądowych. Choć do przeprowadzonych ataków oficjalnie nie przyznała się żadna instytucja, to sposób ich wykonania wpisywał się w rosyjskie zdolności wynikające z walki informacyjnej i psychologicznej (Shakarian, 2011, s. 63). Pomimo że nie dotyczyły one bezpośrednio Sojuszu Północnoatlantyckiego, to pośrednio dwa państwa NATO były zaangażowane w złagodzenie oddziaływania cyberataków na gruzińskie instytucje rządowe. To między innymi udostępnienie rządowi w Tibilisi własnych serwerów przez Polskę, Estonię i Ukrainę poprawiło sytuację po zmasowanych atakach zorganizowanych struktur hakerów, kontrolowanych przez rosyjskie służby specjalne – GRU i FSB (Lakomy, 2011, s. 147). Wykorzystanie cyberprzestrzeni podczas tej wojny wskazało na jeszcze jeden ważny czynnik – na to, że może być równie użyta do prowadzenia działań propagandowych. Tak waśnie było w przypadku przejęcia gruzińskich witryn rządowych. Jeszcze tego samego roku dokonano także ataku cybernetycznego na amerykański wojskowy system komputerowy na Bliskim Wschodzie. Jedna forma jego przeprowadzenia była nieco odmienna od dotychczasowych, ponieważ wykorzystano do tego pendrive. Poprzez jego użycie „oprogramowanie szpiegowskie rozprzestrzeniło się niepostrzeżenie zarówno do tajnych, jak i do jawnych systemów. W ten sposób powstał »informatyczny przyczółek« z którego ściągnięto tysiące plików danych do serwerów będących pod zagraniczną kontrolą" (Theiler, 2011). W 2009 roku doszło do dwóch poważnych serii cyberataków, ich celami były między innymi serwery należące do instytucji państwowych, polityków, korporacji oraz instytucji badawczych niektórych państw NATO. W pierwszym przypadku chińska grupa szpiegowska dokonała uderzeń na wybrane cele w Stanach Zjednoczonych, na Łotwie i w Niemczech. W drugim przypadku akcja, przeprowadzona również przez chińskich hakerów, znana jako Operacja Aurora, wymierzona została między innymi w 20 amerykańskich korporacji, w tym koncern Northrop Grumman zajmujący się produkcją nowoczesnego uzbrojenia (Urbanek, 2016, s. 19).

Po raz kolejny Sojusz Północnoatlantycki użyty został w wojnie informacyjnej w 2014 roku, podczas nielegalnej aneksji Krymu przez Federację Rosyjską. W przekazywanych publicznie przez stronę rosyjską informacjach, obawiano się „zajęcia baz Floty Czarnomorskiej przez NATO". W swojej antyukraińskiej

retoryce sympatycy Rosji odwoływali się przede wszystkim do drażliwych faktów historycznych – banderowców, nazistów, jak również do rzekomego zaangażowania NATO i Zachodu w „destabilizację Ukrainy" (Bryjka, 2015, s. 127). Znaczącym wydarzeniem w kontekście odpowiedzi na ataki cybernetyczne, które dosięgły nie tylko państwa NATO, ale także inne, spoza Sojuszu, była wypowiedź sekretarza generalnego NATO Jensa Stoltenberga w 2017 roku. Po serii ataków złośliwego oprogramowania NotPetya, które zostały przeprowadzone pod koniec czerwca na firmy i instytucje wielu państw europejskich, w tym członków NATO oraz Stanów Zjednoczonych5, powołał się on na uruchomienie artykułu traktatu waszyngtońskiego, dotyczącego obrony zbiorowej. Stwierdził, iż „w wypadku ataku cybernetycznego może zostać uruchomiony artykuł 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, jeżeli operacja w sieci będzie »porównywalna« do działań wojskowych" (Cyber Defence 24, 2017).

Po analizie powyżej opisanych ataków cybernetycznych, które zostały wykonane bezpośrednio na instytucje NATO oraz na państwa sojusznicze, można przedstawić następujące wnioski. Pierwszy z nich dotyczy trudności w zidentyfikowaniu podmiotów, które je wykonały. W niektórych przypadkach podmioty te były powiązane z ośrodkami i instytucjami państw prowadzących wzmożoną aktywność związaną zarówno z wysoce zaawansowanym cybernetycznym szpiegostwem, jak i cybersabotażem. Drugi wniosek dotyczy form i metod ich przeprowadzenia. Rozwój technologiczny sprzętu związanego z obszarem informatycznym sprawił, iż wykonane do tej pory cyberataki różniły się od siebie. Ostatni wniosek związany jest z wyborem celów ataku, które również ewoluowały. Pierwsze ataki stworzyły zagrożenia dla bezpieczeństwa informatycznego, zarówno prywatnego, jak i instytucji czy państw sojuszniczych. W dalszej kolejności były skierowane w celu zagrożenia bezpieczeństwa krytycznych elementów ich infrastruktury. Pod tym względem, jak do tej pory, najwięcej ataków przeciwko NATO i jego państwom członkowskim przeprowadzono na Stany Zjednoczone.

Próba odpowiedzi NATO na „niewidzialne zagrożenia"

W związku z narastającymi zagrożeniami wynikającymi z użycia cyberprzestrzeni jako kolejnego środowiska walki oraz możliwością wykorzystania najnowszej

[5] Atak skierowany był głównie przeciwko Ukrainie, gdzie zostało zaatakowanych około 80 większych firm działających w tym państwie, włączając w to koncerny naftowe i firmy logistyczne.

technologii informatycznej w obszarze militarnym, jak również poza nim, Sojusz Północnoatlantycki stopniowo przystosowywał się, podejmując odpowiednie kroki w zakresie cyberbezpieczeństwa. Działalność ta w szczególności wzmogła się po szczycie NATO w Lizbonie w 2010 roku, kiedy to przyjęto nową koncepcję strategiczną, w której ujęto zapisy dotyczące cyberbezpieczeństwa. Przełom w tym zakresie przyniósł również walijski szczyt NATO w Newport we wrześniu 2014 roku, po którym oczekiwane rezultaty widać już teraz, w postaci przygotowanych do tego instytucji oraz narzędzi i instrumentów do tej skomplikowanej działalności sojuszniczej.

Należy podkreślić jednak, że pierwsze symptomy zainteresowania Sojuszu tą problematyką pojawiły się już na szczycie w Waszyngtonie w 1999 roku, kiedy to przyjęta kolejna koncepcja strategiczna zapoczątkowała proces „zmian struktury dowodzenia i sił w NATO w kontekście działań oraz planów związanych z cyberprzestrzenią" (Dereń i Rabiak, 2016, s. 1).

Kolejny raz skupiono uwagę na tej problematyce podczas szczytu w Pradze w 2002 roku. Cyberobrona, która po raz pierwszy znalazła się w programie politycznym tychże obrad, na stałe już została tematem dyskusji i w kolejnych spotkaniach najważniejszych przedstawicieli państw członkowskich NATO zaczęła odgrywać coraz ważniejszą rolę. Właśnie w 2002 roku, obok ważnych deklaracji związanych z przedsięwzięciami dotyczącymi wzmocnienia jego zdolności obronnych, w dokumencie końcowym szczytu – Deklaracji Szczytu Praskiego (*Prague Summit Declaration*), który został przyjęty 21 listopada 2002 roku, pojawił się również krótki zapis dotyczący wzmocnienia możliwości obrony Sojuszu przed cyberatakami (NATO, 2002). Ten ważny apel o udoskonalanie „zdolności do obrony przed atakami cybernetycznymi" nie do końca został doceniony przez wszystkich członków NATO, którzy przede wszystkim byli skoncentrowani na wdrażaniu pasywnych środków obrony, o które apelowali wojskowi (Theiler, 2011). Cztery lata później, na szczycie w Rydze, kolejny raz wskazano na potrzebę dodatkowej ochrony sojuszniczych systemów dowodzenia. Cyberataki z 2007 roku, które skierowane zostały przeciwko jednemu z państw NATO oraz rok później przeprowadzone na amerykańską infrastrukturę wojskową, a także te, zastosowane podczas konfliktu Gruzji z Rosją, jedynie potwierdziły potrzebę rozpoczęcia pilnych prac związanych z przeciwstawieniem się kolejnym tego typu zagrożeniom poprzez przygotowanie odpowiednich dokumentów, procedur oraz narzędzi. W tym kontekście już na szczycie Sojuszu Północnoatlantyckiego

zorganizowanym w Bukareszcie w 2008 roku przyjęto pierwszą politykę NATO w dziedzinie cyberobrony, zatwierdzając dokument *NATO Cyber Defence Policy, który* zapewniał państwom Sojuszu zdolność do wsparcia przeciwdziałania cyberatakom. Co istotne, deklaracja końcowa tego spotkania najważniejszych przedstawicieli Sojuszu Północnoatlantyckiego zawierała treści związane z kierunkiem polityki NATO w tym zakresie. Znalazły się tam zapisy dotyczące dalszego wzmocnienia kluczowych systemów dowodzenia Sojuszu przeciwko cyberatakom, a także propozycje umacniania powiązań w zakresie ich ochrony między NATO a państwami członkowskim (NATO, 2008). Również w 2008 roku w strukturach sojuszniczych powołano do działania placówkę badawczą prowadzącą interdyscyplinarne badania nad cyberbezpieczeństwem – Centrum Doskonalenia Obrony przed Cyberatakami NATO *(NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* – NATO CCD COE). To centrum eksperckie, mające swoją siedzibę w Tallinnie, jest znaczącym wsparciem państw członkowskich w obszarze cyberobrony z uwzględnieniem różnych obszarów i poziomów jego funkcjonowania, w tym politycznego, prawnego oraz technicznego.

W treści obowiązującej koncepcji strategicznej z Lizbony także zwrócono uwagę na bezpieczeństwo cybernetyczne. „Ataki cybernetyczne stają się coraz częstsze, lepiej zorganizowane i bardziej kosztowne biorąc pod uwagę szkody, jakie wyrządzają administracjom rządowym, biznesowi, gospodarce, a potencjalnie także transportowi, sieciom dostaw i innej infrastrukturze krytycznej; mogą one osiągnąć poziom, którego przekroczenie zagraża narodowemu i euroatlantyckiemu dobrobytowi, bezpieczeństwu i stabilności. Źródłem takich ataków mogą być obce siły wojskowe i służby wywiadowcze, zorganizowane grupy przestępcze, terrorystyczne i/lub grupy ekstremistyczne" (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2011, s. 206). Ważnym ustaleniem tego szczytu było również to, że Rada Północnoatlantycka otrzymała zadanie opracowania dogłębnej polityki cyberobrony NATO oraz planu jej wdrożenia. Rok po lizbońskim szczycie NATO, w czerwcu 2011 roku ministrowie obrony NATO przyjęli kierunki działania, określając wizję skoordynowanych wysiłków w zakresie cyberobrony w całym Sojuszu. Podkreślili również potrzebę takich działań ze względu na szybko zmieniające się zagrożenia oraz rozwój technologiczny. Te działania określono jako druga polityka NATO w zakresie cyberobrony (NATO, 2020). To między innymi te działania były powodem dalszych kroków ze strony NATO, ponieważ rok później cyberobronę wprowadzono do sojuszniczego procesu planowania

obrony oraz uruchomiono dwa sześcioosobowe zespoły szybkiego reagowania (*Rapid Reaction Team* – RRT), które miały być rozmieszczane za zgodą Rady Północnoatlantyckiej w celu wsparcia krajów będących obiektem poważnych ataków (Kasprzyk, 2015).

Wobec kolejnych narastających zagrożeń w cyberprzestrzeni NATO przyjęło na szczycie w Newport w 2014 roku przełomową deklarację, która określała między innymi, że cyberataki mogą prowadzić do powołania się na artykuł 5. Traktatu Północnoatlantyckiego, mówiący o obronie zbiorowej. W tym samym roku w Sojuszu podjęto również dwie ważne inicjatywy zmierzające do podniesienia zdolności w ramach cyberobrony. Pierwszą z nich było osiągnięcie pełnej zdolności operacyjnej przez Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe (*NATO Computer Incident Response Capability* – NCIRC). Stał się on głównym ośrodkiem walki Sojuszu z cyberprzestępczością, który zajmuje się incydentami i dostarcza NATO oraz sojusznikom aktualne informacje dotyczące wyzwań w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego. Ten dwustuosobowy zespół ekspertów odpowiada za cyberobronę wszystkich obiektów NATO, niezależnie od tego, czy jest to Kwatera Główna, czy sojusznicze stanowiska rozmieszczone na potrzeby operacji lub ćwiczeń (Babraj, 2918a; NATO, 2017). Aktywność sojuszniczych instytucji powołanych w ramach ochrony przed cyberzagrożeniami nabierała impetu. Już w listopadzie 2014 roku NATO przeprowadziło w Tartu, na wschodzie Estonii największe, jak na tamten okres, ćwiczenia dotyczące cyberbezpieczeństwa. W przedsięwzięciu tym, które odbyło się zaledwie 50 km od granicy z Rosją, wzięło udział ponad 670 żołnierzy i cywilów z 80 organizacji oraz instytucji pochodzących z 28 państw (Sadowski, 2017, s. 64).

Kolejnym zamierzeniem było uruchomienie pierwszej inicjatywy, mającej na celu nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym (*NATO Industry Cyber Partnership*). To wydarzenie stworzyło wszystkim uczestnikom tejże inicjatywy możliwość szybkiej wymiany informacji na temat cyberzagrożeń, co przyczynia się do zwiększenia ich świadomości sytuacyjnej. Jej realizacja jest ważna nie tylko pod kątem opracowania nowych zdolności cyberobronnych dla NATO, ale też ze względu na to, że to firmy prywatne są operatorami znacznej części infrastruktury krytycznej (Kasprzyk, 2015). Do 2019 roku do tej inicjatywy przystąpiły 23 firmy.

Następny szczyt NATO, który odbył się w 2016 roku w Warszawie, przyniósł kolejne plany w zakresie zwiększania zdolności do obrony przed cyberzagrożeniami

(Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2016). „Członkowie Sojuszu uznali przestrzeń cybernetyczną za obszar działań zbrojnych i w większym stopniu zobowiązali się do wzmacniania cyberobrony, w odniesieniu do swoich krajowych sieci i infrastruktury oraz traktowania jej jako priorytet. NATO i jego państwa członkowskie podjęły znaczące kroki strategiczne, operacyjne i techniczne, aby przeciwdziałać złośliwym działaniom cybernetycznym" (Berent, 2019). Podczas spotkania warszawskiego przyjęto także deklarację cyberbezpieczeństwa (*Cyber Defence Pledge*). Dokument ten zawierał między innymi postanowienia dotyczące konieczności wzmocnienia cyberbezpieczeństwa sieci państw sojuszniczych oraz ich infrastruktury, a także potrzebę przeciwstawiania rozwijającym się cyberzagrożeniom, tak aby państwa NATO były w stanie skutecznie bronić się w cyberprzestrzeni. Nawiązywał on między innymi do artykułu 3. Traktatu Waszyngtońskiego, który stwierdza, że „Strony […] będą utrzymywały i rozwijały swoją indywidualną i zbiorową zdolność do odparcia zbrojnej napaści" (Dz. U. 2000, nr 87, poz. 970). W deklaracji Sojusznicy potwierdzili stosowanie prawa międzynarodowego w cyberprzestrzeni oraz współpracę z Unią Europejską. Ważną częścią dokumentu była ta, dotycząca międzynarodowej współpracy poprzez edukację, szkolenia, a także wymianę informacji. Efekty wynikające z wdrożenia tej deklaracji przedstawiono na szczycie w Brukseli, jak również na pierwszej konferencji podsumowującej ten projekt w Paryżu w 2018 roku (Babraj, 2018b). „Sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg przyznał, że w ciągu niespełna dwóch lat od przyjęcia zobowiązania, niemal każdy sojusznik poprawił swoje zdolności cyberobronne. Liderem zmian w Europie jest Wielka Brytania, która zainwestowała 1,9 mld funtów za pośrednictwem narodowej strategii cyberbezpieczeństwa. Druga w kolejności Francja zainwestowała 1,6 mld euro" (*NATO, 2016*).

W 2018 roku przedstawiciele NATO podjęli kolejne inicjatywy związane z podniesieniem zdolności cyberobronnych. W czerwcu 2018 roku Rada Północnoatlantycka zatwierdziła Wizję i strategię Komitetu Wojskowego w sprawie cyberprzestrzeni jako domeny działań (*Vision and Strategy on Cyberspace as a Domain of Operations)*. Ten znaczący dokument określa kluczowe zagadnienia związane polityką, rozwojem zdolności, a także planowaniem operacyjnym i wykonywaniem zadań w zakresie działań NATO w cyberprzestrzeni (McKenzie, 2019). W tym samym roku, podczas szczytu brukselskiego jego uczestnicy wskazali

za wzrost aktywności w obszarze cyberzagrożeń[6], podkreślając między innymi fakt, iż stają się coraz częstsze, bardziej zagrażające bezpieczeństwu Sojuszu (Brent, 2019). Na szczycie w Brukseli w 2018 r. Sojusznicy podjęli jeszcze jedną bardzo ważną decyzję, dotyczącą utworzenia nowej komórki na poziomie operacyjnym w ramach wzmocnionej struktury dowodzenia NATO – Centrum Operacji Cyberprzestrzeni (*Cyberspace Operations Centre* – CyOC). Już w październiku ogłosiło ono wstępną gotowość do działania (NATO, 2020b). Głównym zadaniem tego komponentu jest zapewnienie świadomości sytuacyjnej w zakresie cyberprzestrzeni oraz koordynacji zagadnień operacyjnych dotyczących tej domeny, a także planowanie operacji NATO. Sygnatariusze zgodzili się również, że NATO może wykorzystywać krajowe zdolności cybernetyczne do swoich misji i operacji.

Jak wynika z dotychczasowej działalności, wdrażanie polityki Sojuszu Północnoatlantyckiego w zakresie cyberobrony odbywa się na wszystkich poziomach tej organizacji. Oczywiście na poziomie strategicznym nadzór nad tą działalnością sprawuje Rada Północnoatlantycka, pełniąc główną funkcję w zarządzaniu kryzysowym związanym z cyberobroną. Inne, usytuowane na niższych poziomach komórki i instytucje podporządkowane są także działalności Rady Północnoatlantyckiej. Należą do nich Komitet Cyberobrony NATO (*NATO Cyber Defence Committee – NCDC) oraz* Rada NATO ds. Zarządzania Cyberobroną (*NATO Cyber Defence Management Board* – NCDMB). Pierwsza z wymienionych instytucji odgrywa główną rolę w realizacji sojuszniczej polityki cyberobrony, zapewniając również doradztwo państwom sprzymierzonym na poziomie eksperckim. Druga odpowiada natomiast za koordynację zamierzeń związanych z cyberobroną w cywilnych i wojskowych organach NATO na poziomie roboczym. Mówiąc o organach współpracujących ze sobą w ramach współdziałania sojuszniczego, należy wskazać jeszcze Komitet Konsultacyjny, Kontroli i Dowodzenia (*Consultation, Control and Command Board* – C3B), który jest odpowiedzialny za konsultacje problemów technicznych i wdrożeniowych w zakresie cyberobrony.

Szczególną rolę w działalności sojuszniczej związanej z obroną przez cyberzagrożeniami odgrywają szkolenia i ćwiczenia. Szkolenia prowadzone są

[6] W okresie przygotowawczym do szczytu NATO w Brukseli odnotowanych zostało około 500 tys. incydentów z routerami w 54 krajach, w tym w państwach NATO.

w celu poprawy świadomości sytuacyjnej sojuszników, a także innych podmiotów w nich uczestniczących, dotyczącej zagrożeń pochodzących z cyberprzestrzeni. Głównym celem ćwiczeń jest wzmocnienie koordynacji i współpracy między sojusznikami oraz poprawa zdolności cyberofensywnych NATO. Przykładem takiej działalności jest coroczne ćwiczenie NATO w dziedzinie cyberprzestrzeni – *Exercise Cyber Coalition*[7].

NATO prowadzi działania przeciw cyberzagrożeniom poprzez zarówno powołane do tego instytucje sojusznicze, jak i współpracę w ramach państw członkowskich. Poszukuje również innych form kooperacji z krajami spoza NATO. Dotyczy to inicjatyw skierowanych do krajów europejskich, takich jak Szwecja czy Finlandia, ale także do państw pozaeuropejskich, np. Japonii. Ten kierunek współpracy został zgłoszony w 2018 roku w czasie wizyty premiera Japonii Shinzo Abe w Centrum Doskonalenia Obrony przed Cyberatakami NATO w Tallinnie (Estonian Word, 2018).

W opublikowanym w 2020 roku raporcie sekretarza generalnego NATO Jensa Stoltenberga podkreślono, iż cyberbezpieczeństwo stanowi część głównego zadania NATO, jakim jest obrona zbiorowa sojuszników (NATO, 2020a). W dokumencie bardzo dużo miejsca poświęcono tej problematyce. Sekretarz generalny między innymi wskazał zasadnicze przedsięwzięcia, które przyczyniły się do podniesienia zdolności Sojuszu w zakresie cyberbezpieczeństwa. Zaliczył do nich na przykład utworzenie Centrum Operacji Cyberprzestrzeni, przyjęcie wspólnych ustaleń dotyczących rozwijania nowych technologii celem uporządkowania prac w zasadniczych obszarach prowadzonych przez Sojusz oraz zaktualizowanie wymagań NATO związanych z przygotowaniem sojuszniczych systemów komunikacji cywilnej w zakresie ich odporności na cyberzagrożenia. Wskazano w nim także, iż potencjalnym celem cyberataków może być infrastruktura energetyczna. W dokumencie tym zwrócono również uwagę na działania związane z cyberbezpieczeństwem w ramach programów realizowanych w NATO8, a także znaczenie prowadzonych szkoleń i konferencji. Ważnym elementem aktywności

[7] W tegorocznych ćwiczeniach *Cyber Coalition 2020*, które odbyły się w Estonii w dniach 18–22 listopada, wzięły udział 24 państwa NATO, a także przedstawiciele 4 krajów partnerskich (Finlandii, Irlandii, Szwecji i Szwajcarii) i 4 krajów obserwujących. Głównym celem ćwiczeń była współpraca sojusznicza i zdolność przystosowania się do zmieniającego środowiska bezpieczeństwa, w tym usprawnienie koordynacji, współpracy i wymiany informacji w całej wirtualnej domenie NATO.

[8] Dotyczy to programu *NATO Science for Peace and Security*, według którego w 2019 roku sfinansowano m.in. 49 projektów współpracy w 22 krajach partnerskich. 18% podjętych projektów dotyczyło cyberbezpieczeństwa,

Sojuszu było przeprowadzenie przez Zespół ds. polityki cyberprzestrzeni badania stanu wsparcia wywiadu dla operacji w cyberprzestrzeni. Ich efektem było dokonanie szczegółowej analizy niedociągnięć w tym obszarze, a także wskazania i zalecenia dotyczące ich usunięcia i poprawy działania (Babraj, 2020).

Podsumowanie

Na podstawie analizy środowiska bezpieczeństwa pod względem jego zagrożeń, należy stwierdzić, iż w pierwszych dwóch dekadach XXI wieku cyberprzestrzeń nabrała szczególnego znaczenia. Szybki rozwój środków teleinformatycznych w zakresie ich technologicznego zaawansowania oraz łatwa i powszechna możliwość dostępu do zasobów globalnej sieci nie tylko stworzyły znaczne możliwości udoskonalenia życia codziennego, ale wygenerowały również nowe spektrum zagrożeń.

Proces ten nie ominął również sfery militarnej. Środowisko bezpieczeństwa NATO zostało poszerzone o zagrożenia generowane za pośrednictwem technologii teleinformatycznej przy wykorzystaniu cyberprzestrzeni. Dlatego też zarówno sam Sojusz, jak i jego państwa członkowskie podjęły w ostatnim dziesięcioleciu istotne decyzje w dziedzinie cyberobrony. Początkowo Sojusz Północnoatlantycki traktował te formy zagrożenia pobocznie, bez zbytniego ich docenienia ze względu na ich incydentalność, koncentrując się w tym czasie na innych zagrożeniach. Cyberataki skierowane przeciw NATO postrzegane były jako zagrożenia o ograniczonym zakresie i niewielkim niszczącym potencjale.

Zasadnicza zmiana stanowiska w tym obszarze nastąpiła po 2007 roku, kiedy to cyberzagrożenia z dotychczasowego wyzwania dla bezpieczeństwa informatycznego przekształciły się w zagrożenia dla bezpieczeństwa podmiotów infrastruktury krytycznej zarówno Sojuszu, jak i jego państw członkowskich. Ta zmiana myślenia oraz dalsze wydarzenia związane z rozwojem zagrożeń cybernetycznych były podstawą do określenia w obowiązującej koncepcji strategicznej oraz innych dokumentach dalszych działań w zakresie rozwijania zdolności sojuszniczych w tym obszarze.

Jak widać, kierunki dotychczasowych przedsięwzięć sojuszniczych realizowanych w ramach ochrony i obrony przed zagrożeniami cybernetycznymi są całkowicie zbieżne z trzema zadaniami, które ujęte zostały w obowiązującej

a 20% zaawansowanych technologii (Babraj, 2020).

koncepcji strategicznej. Dotyczą one rozwijania zdolności w zakresie obrony zbiorowej, zarządzania kryzysowego oraz bezpieczeństwa kooperatywnego. Realizacja obecnej polityki NATO w tym zakresie, jak również przyjęte plany wskazują, że kierunek ten nadal będzie rozwijany.

Jak wskazują przedsięwzięcia podjęte przez Sojusz Północnoatlantycki w zakresie przeciwdziałania i zwalczania cyberzagrożeń w okresie ostatnich pięciu lat, to oprócz zasadniczych zadań realizowanych przez wyspecjalizowane instytucje Sojuszu, równie ważne są te, związane z rozwojem narodowych zdolności państw sojuszniczych w dziedzinie cyberbezpieczeństwa. Bardzo ważnym obszarem w zakresie rozwijania zdolności NATO wobec zagrożeń cybernetycznych jest także rozpoczęcie współpracy z innymi podmiotami międzynarodowymi oraz państwami spoza Sojuszu.

Zbudowany przez NATO potencjał do wspólnego przeciwstawienia się zagrożeniom nie tylko chroni sieci informatyczne instytucji sojuszniczych, ale i wspiera członków Sojuszu Północnoatlantyckiego w budowie narodowych zdolności cyberobrony. Co więcej, w NATO rozpoczęto również dyskusję na temat możliwości i mechanizmów użycia sił cyberofensywnych przez poszczególne kraje w ramach obrony zbiorowej. W kontekście tych działań Sojusz Północnoatlantycki nie poprzestaje na możliwościach i inicjatywach wewnętrznych. Aktywność NATO w ramach walki z cyberzagrożeniami wykracza bowiem poza państwa członkowskie i nie dotyczy już tylko państw europejskich, lecz sięga daleko poza kontynent.

Bibliografia

Arquilla, J. i Ronfeldt, D. (1997). *Cyberwar is Coming!* W: Arquilla, J. i Ronfeldt, D. (red.), *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age* (p. 23–59). Santa Monica: RAND Corporation. Dostęp: https://www.rand.org/pubs/reprints/RP223.html [28.11.2020].

Babraj, R. (2018a, 1 maja). Sojusz Północnoatlantycki – ewolucja w podejściu do cyberobrony. *www.cyberpolicy.nask.pl.* Dostęp: https://cyberpolicy.nask.pl/nato-cyberobrona-zagrozenia-hybrydowe/ [5.11.2020].

Babraj, R. (2018b, *25 maja*). *Cyber Defence Pledge. www.cyberpolicy.nask.pl.* Dostęp: https://cyberpolicy.nask.pl/cyber-defence-pledge%ef%bb%bf/ [4.11.2020].

Babraj, R. (2020, *24 marca*). Raport NATO za 2019 rok. *www.cyberpolicy.nask.pl.* Dostęp: https://cyberpolicy.nask.pl/aktualnosci/raport-nato-za-2019r/ [28.11.2020].

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2011, 17 stycznia). *Koncepcja Strategiczna NATO z 2010 r.* Dostęp: https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2694,KoncepcjaStrategicznaNATOtlumaczenie.html [28.11.2020].

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2016). Deklaracja końcowa szczytu NATO w Warszawie. *Bezpieczeństwo Narodowe,* (37–40), 205–242. Dostęp: https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Deklaracja_

szczytu.pdf [4.11.2020].

Brent, L. (2019, 12 luty). Rola NATO w cyberprzestrzeni. *www.nato.int.* Dostęp: https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2019/02/12/rola-nato-w cyberprzestrzeni/index.html [4.11.2020].

Bryjka, F., (2015). *Cyberprzestrzeń w strategii wojny hybrydowej Federacji Rosyjskiej*. W: T. Grabińska, Z. Kuźniar (red.), *Bezpieczeństwo personalne a bezpieczeństwo strukturalne* (t. 6, s. 115–131). Wrocław: Wydawnictwo WSOWL. Dostęp: https://www.researchgate.net/publication/313338435_Cyberprzestrzen_w_strategii_wojny_hybrydowej_Federacji_Rosyjskiej [3.11.2020].

Cyber Defence 24. (2017, 12 lipca). *Eksperci NATO: Państwo sprawcą ataku NotPetya. Ukraina wśród ofiar*. Dostęp: https://www.cyberdefence24.pl/eksperci-nato-panstwo-sprawca-ataku-notpetya-ukraina-wsrod-ofiar [4.11.2020].

Dereń, J. i Rabiak, A. (2014). *NATO a aspekty bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni*. W: M. Górka (red.), *Cyberbezpieczeństwo jako podstawa bezpiecznego państwa i społeczeństwa w XXI wieku* (s. 202–221). Warszawa: Difin. Dostęp: https://www.researchgate.net/publication/272818724_NATO_a_aspekty_bezpieczenstwa_w_cyberprzestrzeni [4.11.2020].

Estonian World (2018, January 13). *Japan to join the NATO Cyber Defence Centre of Excellence in Tallinn*. Dostęp: https://estonianworld.com/security/japan-join-nato-cyber-defence-centre-excellence-tallinn/ [6.11.2020].

Górka, M. (2018). *Cyberbezpieczeństwo jako wyzwanie dla współczesnego państwa i społeczeństwa*. W: T. Dębowski (red.), *Cyberbezpieczeństwo wyzwaniem XXI wieku* (s. 31–50). Łódź-Warszawa: ARCHAEGRAPH. Dostęp: https://depot.ceon.pl/handle/123456789/14956 [4.11.2020].

Hoffmann, T. (2018). *Główni aktorzy cyberprzestrzeni i ich działalność*, W: T. Dębowski (red.), *Cyberbezpieczeństwo wyzwaniem XXI wieku.* (s. 11–22). Łódź–Wrocław: Wydawnictwo Naukowe ARCHAEGRAPH. Dostęp: https://depot.ceon.pl/handle/123456789/14956 [4.11.2020].

Jalonen, J. (2009, 12 maja). Dni które wstrząsnęły Estonią. *www.eesti.pl.* Dostęp: https://www.eesti.pl/dni-ktore-wstrzasnely-estonia-11963.html [6.11.2020].

Joubert, V. (2012). *Five Years After Estonia's Cyber Attacks: Lessons Learned for NATO?* (Research Paper No 76). Rome: NATO Defense College. Dostęp: https://www.files.ethz.ch/isn/143191/rp_76.pdf [4.11.2020].

Kasprzyk, A. (2015, 29 lipca). PISM o polityce NATO w cyberprzestrzeni. *www.polska-zbrojna.pl.* Dostęp: http://k.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/16710?t=PISM-o-polityce-NATO-w-cyberprzestrzeni# [6.11.2020].

Lakomy, M. (2011). Cyberwojna jako rzeczywistość XXI wieku. *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*, *44*(3–4), 141–161. Dostęp: https://www.researchgate.net/publication/322274797_Cyberwojna_jako_rzeczywistosc_XXI_wieku [5.11.2020].

Liedel, K. i Piasecka, P. (2011). Wojna cybernetyczna – zagrożenie XXI wieku. *Bezpieczeństwo Narodowe*, 17/I, 15–28. Dostęp: https://www.bbn.gov.pl/download/1/7008/1wojnacybernetyczna.pdf [6.11.2020].

Lillemose, J. i Kryger, M. (2015, August 24). The (Re)invention of Cyberspace. *Kunstkritikk Nordic ArtReview*. Dostęp: https://kunstkritikk.com/the-reinvention-of-cyberspace/ [26.11.2020].

McKenzie, P.J. (2019). NATO's Vision and Strategy on the Cyberspace Domain. *JAPCC Journal 28*. Dostęp: https://www.japcc.org/cyberspace-notam/ [16.11.2020].

Michalewski, E. (2010). Analiza systemów sieciocentrycznych. *Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management*, 32, 143-154. Dostęp: http://www.pszw.edu.pl/images/publikacje/t032_pszw_2010_michalewski_analiza_systemow_sieciocentrycznych.pdf [3.11.2020].

North Atlantic Treaty Organization [NATO]. (2002, November 21). *Prague Summit Declaration*. Dostęp: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19552.htm [7.11.2020].

North Atlantic Treaty Organization [NATO]. (2008, April 3). *Bucharest Summit Declaration*. Dostęp: https://

www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm [4.11.2020].
North Atlantic Treaty Organization [NATO]. (2016, July 8). *Cyber Defence Pladge,* Dostęp: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133177.htm [4.11.2020].
North Atlantic Treaty Organization [NATO]. (2017, May) *NATO Cyber Defence*. Dostęp: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_05/20170515_1705-factsheet-cyber-defence-en.pdf [6.11.2020].
North Atlantic Treaty Organization [NATO] (2020a). *The Secretary General's Annual Report.* Brussels: NATO Public Diplomacy Division. Dostęp: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/3/pdf_publications/sgar19-en.pdf [6.11.2020].
North Atlantic Treaty Organization [NATO]. (2020b, September 25). *Cyber defence*. Dostęp: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm [5.11.2020].
Osula, A.M. i Rõigas, H. (Eds.). (2016). *International Cyber Norms Legal, Policy & Industry Perspectives*. Tallinn: The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Dostęp: https://ccdcoe.org/library/publications/international-cyber-norms-legal-policy-industry-perspectives/ [4.11.2020].
Ottis, R. (2008). *Analysis of the 2007 Cyber Attacks Against Estonia from the Information Warfare Perspective*. Tallinn: The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Dostęp: https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/Ottis2008_AnalysisOf2007FromTheInformationWarfarePerspective.pdf [6.11.2020].
Robinson, N. (2016, 8 czerwca). NATO: zmiana biegów w cyberobronie. *NATO Review.* Dostęp: https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2016/06/08/nato-zmiana-biegow-w-cyberobronie/index.html [28.11.2020]
Sadowski, J. (2017). Cybernetyczny wymiar współczesnych zagrożeń. *Studia nad bezpieczeństwem*, 2, 57–76. Dostęp: https://zeszyty-bn.apsl.edu.pl/index.php/snb/article/view/45/110 [3.11.2020].
Shakarian, P. (2011). The 2008 Russian Cyber-Campaign Against Georgia. *Military Review*, Nov–Dec, 63–68. Dostęp: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20111231_art013.pdf [6.11.2020].
Słownik języka polskiego. (2020). Dostęp: https://sjp.pwn.pl/sjp/cyber;2553911%5b [6.11.2020]
The Economist. (2010, July 1). *Cyberwar. The threat from the internet*. Dostęp: https://www.economist.com/leaders/2010/07/01/cyberwar [4.11.2020].
Theiler, O. (2011, 4 września), Nowe zagrożenia: wymiar cybernetyczny. *NATO Review.* Dostęp: https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2011/09/04/nowe-zagrozenia-wymiar-cybernetyczny/index.html [7.11.2020].
Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., (Dz. U. 2000, nr 87, poz. 970).
Urbanek, A. (2016). Cyberwojna – zagrożenie asymetryczne współczesnej przestrzeni bezpieczeństwa. *Studia nad bezpieczeństwem*, (1), 5–32. Dostęp: https://zeszyty-bn.apsl.edu.pl/index.php/snb/article/view/5/ [3.11.2020].
Verton, D. (1999, April 4). Serbs launch cyberattack on NATO. *Federal Computer Week*. Dostęp: https://fcw.com/articles/1999/04/04/serbs-launch-cyberattack-on-nato.aspx [6.11.2020].
Wrzosek, M. (2016). Operacje w cyberprzestrzeni. Założenia teoretyczne i praktyka. *Kwartalnik Bellona*, *687*(4), 42–59. Dostęp: https://kwartalnikbellona.com/resources/html/article/details?id=157751 [3.11.2020].
Wrzosek, M. (2018). *Wojny przyszłości. Doktryna. Technika. Operacje militarne*. Warszawa: Wydawnictwo Fronda.

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.10

Grzegorz Rdzanek
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
grdzanek@ujk.edu.pl
https://orcid.org/0000-0002-0944-3778

Aleksandra Kusztal
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
aleksandra.kusztal@ujk.edu.pl
https://orcid.org/0000-0003-4530-7690

Doktrynalne podstawy duńskiego zaangażowania w państwach Zatoki Gwinejskiej

Abstrakt: Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy doktrynalnych przesłanek zaangażowania Danii w bezpieczeństwo regionu Zatoki Gwinejskiej w Afryce Zachodniej. Przedmiotem rozważań zawartych w artykule są przede wszystkim strategiczne cele wojskowego wsparcia Danii udzielanego wybranym państwom tego regionu. Biorąc pod uwagę potencjał wojskowy Królestwa Danii oraz możliwości projekcji siły wojskowej poza granice Europy, aktywne wojskowe zaangażowanie Danii w Afryce Zachodniej uznać należy za wyjątkowy rodzaj międzynarodowego wykorzystania sił zbrojnych w celu realizacji żywotnych interesów państwa, w tym także interesów bezpieczeństwa. Autorzy dążą w artykule do poznania i omówienia formalnych czynników determinujących udział Danii w dwustronnej i wielostronnej współpracy z państwami Zatoki Gwinejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego. Uwaga autorów skupiona została przede wszystkim na najważniejszych duńskich dokumentach, które wyznaczają kierunki i charakter polityki bezpieczeństwa państwa, w tym zakres użycia sił zbrojnych w relacjach ze światem zewnętrznym, od początku drugiej dekady XXI wieku. Autorzy wykorzystują metodę analizy jakościowej źródeł i krytycznej analizy treści, w tym wypadku – duńskich dokumentów strategicznych i doktrynalnych. Celem opracowania jest znalezienie odpowiedzi na pytanie: Jakie przesłanki oraz interesy kształtują koncepcję duńskiego zaangażowania w regionie Zatoki Gwinejskiej ?

Słowa kluczowe: Dania, Zatoka Gwinejska, współpraca wojskowa, państwa wrażliwe, piractwo morskie.

Doctrinal Pillars of Danish Engagement in States of the Gulf of Guinea

Abstract: The purpose of this article is to provide an analysis of the doctrinal rationale – doctrinal roots behind Denmark's involvement in the security of the Gulf of Guinea region in West Africa. The subject of the considerations is, above all Denmark's military support's strategic goals to selected countries in the region. Taking into account the military potential of the Kingdom of Denmark and the possibility of projecting military force beyond the borders of Europe, Denmark's active military involvement in West Africa should be considered a unique type of international use of armed forces in order to pursue the vital interests of the state, including security interests. In the article, the authors attempt to learn and discuss the formal factors that influence and motivate Denmark's participation in bilateral and multilateral cooperation with the states of the Gulf of Guinea in the field of international security. The authors' attention is focused primarily on the most important Danish documents that set the directions and nature of the state of Danish security policy, including the scope of the use of armed forces in relations with the outside world, from the beginning of the second decade of the 21st century. The authors use the qualitative analysis of sources and critical content analysis, mainly of Danish doctrine and strategy documents. The aim of the study is to find an answer to the question: What are the premises and interests that shape the foundations of Danish involvement in the Gulf of Guinea?

Keywords: Denmark, Gulf of Guinea, military cooperation, fragile states, maritime piracy.

Wstęp

Region Zatoki Gwinejskiej (ang. *The Gulf of Guinea*) w zachodniej części kontynentu afrykańskiego odgrywa od początku drugiej dekady XXI wieku szczególną rolę w duńskiej polityce bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa militarnego. Czynnikiem w największym stopniu determinującym wyjątkowy status państw Zatoki Gwinejskiej, z punktu widzenia duńskich interesów międzynarodowych, jest czynnik ekonomiczny. Uproszczeniem byłoby stwierdzenie, że bezpośrednie militarne zaangażowanie Danii we współpracę wojskową z wybranymi państwami Afryki Zachodniej (m.in. z Nigerią, Ghaną i Kamerunem) wynika jedynie z potrzeby ochrony interesów duńskich przedsiębiorstw działających w krajach regionu. Dążenie do przeciwdziałania bezpośrednim, aktualnym zagrożeniom dla duńskiej fizycznej obecności w tej części świata bez wątpienia silnie determinuje skalę oraz charakter obecności wojskowej sił zbrojnych Królestwa Danii (duń. *Kongeriget Danmark*) w państwach partnerskich Zatoki. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż konkretne bezpośrednie zagrożenia (zazwyczaj związane z przemocą zbrojną) dla duńskich interesów ekonomicznych w regionie są bezpośrednią konsekwencją występowania w granicach państw Zatoki Gwinejskiej szeregu negatywnych zjawisk i procesów, które czynią je państwami słabymi i niestabilnymi. Wojskowe

zaangażowanie Danii w wybranych państwach obszaru Afryki Zachodniej służy zatem w założeniu jego inicjatorów likwidowaniu źródeł niestabilności oraz nieefektywności w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego (Den Interministerielle Samtaenkningsstyregruppe, 2019, s. 17–18).

Od kilku dekad systematycznie wzrasta znaczenie państw regionu Zatoki Gwinejskiej w światowym systemie wydobycia, produkcji oraz przesyłu ropy naftowej i gazu ziemnego. W rezultacie takiego stanu rzeczy dynamicznie rośnie ruch jednostek morskich na wodach Zatoki oraz konsekwentnie rozbudowywana jest (przede wszystkim z udziałem podmiotów zewnętrznych) sieć platform wiertniczych i infrastruktury przesyłowej (gazociągów, naftociągów). Zatoka Gwinejska jest wyjątkowo dogodnym obszarem dla rozwoju działalności związanej z wydobyciem oraz przerobem surowców energetycznych. Zlokalizowana jest ona bowiem u zachodnich wybrzeży Afryki Równikowej, między przylądkami Palmas w Liberii oraz Lopez w Gabonie, co oznacza, że zapewnia otwarty dostęp do Oceanu Atlantyckiego. W rezultacie jednostki morskie wypływające z portów państw zlokalizowanych wzdłuż wybrzeża Zatoki mają nieograniczony, swobodny dostęp do głównych szlaków morskich Atlantyku. W obrębie regionu Zatoki Gwinejskiej zlokalizowane są następujące państwa: Benin, Gabon, Ghana, Gwinea Równikowa, Kamerun, Liberia, Nigeria, Togo, Wybrzeże Kości Słoniowej oraz archipelag wysp tworzących Demokratyczną Republikę Wysp Świętego Tomasza i Książęcej. Do państw tego regionu zaliczyć także powinniśmy Demokratyczną Republikę Konga. Państwo to ma dostęp do morza poprzez 40-kilometrowy odcinek atlantyckiego wybrzeża w Muanda oraz szerokie na około 9 km ujście rzeki Kongo.

Skala i charakter zagrożeń oraz wyzwań dla bezpieczeństwa regionu i bezpieczeństwa międzynarodowego, które występują w państwach regionu Zatoki Gwinejskiej (a nawet szerzej – Afryki Zachodniej), są przede wszystkim funkcją sytuacji społeczno-ekonomicznej, a także efektywności instytucji politycznych oraz możliwości zarządzania kryzysami i konfliktami przez struktury państwowe (w tym przede wszystkim instytucje bezpieczeństwa oraz system obronny państwa). Od początku drugiej dekady XXI wieku Zatoka Gwinejska należy do akwenów najbardziej na świecie zagrożonych atakami piractwa, rabunku morskiego oraz przypadkami bezprawnych aktów przemocy morskiej. Zjawiska te charakteryzują się przy tym wyjątkową tendencją wzrostową (tylko na wodach terytorialnych Nigerii między rokiem 2017 a 2018 odnotowano wzrost liczby

aktów tego rodzaju z 33 do 48). Byłoby jednak uproszczeniem ograniczenie oceny zagrożeń bezpieczeństwa dla państw regionu oraz ich stabilności ekonomicznej wyłącznie do zjawiska piractwa i rabunku morskiego. W rzeczywistości jest ono bowiem konsekwencją negatywnych procesów politycznych, społecznych, etnicznych, religijnych, które rodzą się i narastają na lądzie, czyli w granicach państw Zatoki.

Największe państwo zlokalizowane w regionie Zatoki Gwinejskiej, czyli Nigeria (ponad 200 mln mieszkańców), od kilku już dekad toczy intensywny konflikt zbrojny z kilkoma podmiotami równocześnie: islamskim, fundamentalistycznym ruchem polityczno-militarnym Boko Haram, zorganizowanymi grupami przestępczymi oraz separatystycznym Ruchem na rzecz Wyzwolenia Delty Nigru. Rządy w Sierra Leone oraz Liberii są strukturalnie słabe i nieefektywne, a w konsekwencji z ograniczonymi sukcesami przeciwdziałają rosnącym wpływom społecznym zorganizowanych grup zbrojnych i gangów. W przypadku Ghany obserwujemy silną polaryzację społeczną oraz wyjątkowo niski poziom legitymizacji dla legalnie wyłonionych władz i kierowanych przez nie ośrodków decyzyjnych czy administracji rządowej.

Postawić można w tym miejscu tezę, że wspólnymi cechami wszystkich podmiotów państwowych w regionie są przede wszystkim: niemożliwa do przezwyciężenia słabość polityczna i decyzyjno-wykonawcza centralnych ośrodków władzy, niezdolność rządzących do ochrony granic zewnętrznych, niemożność utrzymania porządku publicznego oraz egzekucji prawa, działalność w granicach państw regionu nielegalnych grup zbrojnych. Szczególnie destrukcyjny wpływ na funkcjonowanie państw i społeczeństw regionu Zatoki Gwinejskiej ma w ostatnich latach znacząca społecznie i politycznie aktywność fundamentalistycznych ruchów islamskich, które rozszerzają swoje wpływy poprzez użycie licznych i wyjątkowo skutecznych (w działalności rebelianckiej, terrorystycznej, taktyce asymetrycznej) formacji zbrojnych milicji.

Dla duńskiej gospodarki – zwłaszcza firm armatorskich i przedsiębiorstw spedycyjnych – region Zatoki Gwinejskiej jest na początku trzeciej dekady XXI wieku miejscem o szczególnym znaczeniu. Ponad 5 procent dochodów duńskich armatorów pochodzi z obsługi przewozów między portami w regionie a światem zewnętrznym. Szczególnie silną pozycję duńscy przewoźnicy morscy zyskali w relacjach z Nigerią, Ghaną oraz Wybrzeżem Kości Słoniowej. Szacuje się, że przewozy realizowane przez duńskich armatorów do i z portów Zatoki

Gwinejskiej przynoszą im roczny dochód w wysokości 9,5 mld koron duńskich (DKK). Największy duński przewoźnik morski, czyli przedsiębiorstwo Maersk, kontroluje aktualnie ponad 40 procent morskiej wymiany handlowej w regionie Zatoki Gwinejskiej. Każdego dnia w jej obrębie przebywa ponad 30 jednostek różnych typów statków kontrolowanych przez duńskich armatorów. Duńskie przedsiębiorstwa spedycyjne dokonały ponadto znacznych inwestycji w kilku portach regionu, między innymi w Lagos (Nigeria), Temie (Ghana) oraz Abidżanie (Wybrzeże Kości Słoniowej).

Państwa wrażliwe a duńskie globalne interesy bezpieczeństwa

Większość państw Afryki Zachodniej zaliczyć możemy do grona państw niestabilnych (politycznie, organizacyjne) oraz nieefektywnych (słabych) pod względem ochrony narodowych interesów bezpieczeństwa i zdolności władz publicznych w zakresie egzekucji obowiązujących norm prawnych. Podmioty oficjalnie nazywane „państwami wrażliwymi" (ang. *fragile states*), czy też określane mianem „niestabilnych", postrzegane są przez władze Królestwa Danii jako jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla pozycji Danii w stosunkach międzynarodowych oraz dla bezpieczeństwa żywotnych interesów państwa w systemie globalnym. Państwa takie uznawane są za kluczowy czynnik destrukcyjny dla prawidłowego funkcjonowania międzynarodowego systemu bezpieczeństwa. Jedną z najbardziej widocznych cech charakteryzujących państwa wrażliwe – niestabilne jest, z duńskiej perspektywy, wysokie prawdopodobieństwo wybuchu konfliktu zbrojnego w obrębie ich granic. Konfliktu, który ze względu na przyczyny, czynniki sprawcze, uczestników, odznaczać się będzie wysokim prawdopodobieństwem umiędzynarodowienia, czyli rozprzestrzenienia się przemocy zbrojnej i walk na państwa bliższej i dalszej zagranicy (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2018a, s. 6–13).

O tym, że pewne państwa należy włączyć do grupy „wrażliwych", decydować powinny, zdaniem przedstawicieli duńskich instytucji rządowych, konkretne przesłanki. Tym, co czyni państwa „wrażliwymi", jest m.in. fakt, że funkcjonujące w obrębie jego granic grupy społeczne, aspirujące równocześnie do sprawowania władzy oraz tworzenia norm prawnych i kontrolowania całości terytorium, nie są zdolne do budowania trwałych organizacyjnie i akceptowanych na gruncie społecznym i politycznym (np. przez najważniejsze grupy etniczne, wspólnoty religijne, klany, plemiona) struktur władzy. Ten brak legitymizacji powoduje, że instytucje władzy

oraz struktury administracji są słabe, a w rezultacie wykazują skłonność do dezintegracji i w ostateczności łatwo ulegają całkowitemu rozpadowi. Demontaż struktur władzy oraz zanik instytucji państwowych (administracji, służb porządku publicznego, organów sądowniczych, sił wojskowych) prowadzi do pojawienia się podmiotów niepaństwowych, takich jak np.: ruchy religijne, ugrupowania plemienne lub klanowe, ugrupowania polityczno-zbrojne (skupione wokół charyzmatycznych przywódców nazywanych *Warlords*), które skutecznie wypełniają istniejącą próżnię władzy i próżnię bezpieczeństwa. Zazwyczaj żaden podmiot niepaństwowy rywalizujący o władzę nie dysponuje dostatecznym potencjałem, aby zbrojnie pokonać konkurentów i opanować całość terytorium upadającego państwa. Władza zostaje rozproszona pomiędzy znaczną liczbę konkurujących ośrodków. Co więcej, przemoc zbrojna zwalczających się ruchów i ugrupowań kieruje się najczęściej przeciw ludności cywilnej. Walczące strony przystępują do czystek etnicznych, masowych mordów oraz stałego naruszania podstawowych praw człowieka (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2010, s. 2–3).

Należy zatem, odnosząc się do duńskiej percepcji państw wrażliwych – niestabilnych, postawić tezę, że wspólną cechą wszystkich takich państw (niezależnie od źródeł ich destabilizacji) jest niezdolność rządzących do wykonywania przypisanej im prawnie władzy (w tym realizacji decyzji politycznych) oraz niemożność wprowadzania i egzekwowania stanowionego prawa na całym terytorium państwowym. Teoretycznie prawomocna władza nie jest zdolna do kształtowania zachowań i postaw mieszkańców takiego państwa. Realne wpływy w społeczeństwie zyskują natomiast różnego rodzaju grupy rebelianckie, organizacje terrorystyczne, ruchy religijne czy też ruchy polityczno-zbrojne. Kiedy rządzący próbują przeciwdziałać aktywności lub wpływom niepaństwowych ugrupowań politycznych i militarnych, dochodzi wówczas do intensyfikacji i eskalacji strać zbrojnych pomiędzy siłami rządowymi oraz wrogimi im grupami czy ruchami. Trwający wewnętrzny konflikt zbrojny staje się coraz bardziej wyniszczający dla społeczeństwa i gospodarki, a przemoc ogarnia całość terytorium.

Państwo duńskie było jednym z pierwszych wśród członków Unii Europejskiej oraz Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), które wypracowało kompleksową doktrynę oddziaływania na państwa wrażliwe i niestabilne. W 2010 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych Królestwa Danii (ang. *Ministry of Foreign Affairs*, duń. *Udenrigsministeriet*) przedłożyło obowiązujące do czasów

współczesnych założenia rządowej polityki aktywnego zaangażowania w formie pomocy rozwojowej oraz wsparcia procesów stabilizacyjnych w państwach uznawanych za wrażliwe – niestabilne. Opublikowane one zostały w dokumencie zatytułowanym: *Peace and Stabilisation. Denmark's Policy towards Fragile States. 2010–2015* (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2010). Przedstawiciele Ministerstwa Spraw Zagranicznych zdefiniowali w nim katalog podstawowych zasad, które stanowią punkt wyjścia duńskiej polityki o charakterze prewencyjnym, stabilizacyjnym bądź antykryzysowym w relacjach z państwami wrażliwymi, wymagającymi kompleksowej pomocy oraz różnorodnego wsparcia (także w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego).

W obrębie polityki oddziaływania na państwa wrażliwe i niestabilne przedstawiciele Danii zdefiniowali pięć priorytetowych obszarów aktywności, o znaczeniu fundamentalnym z punktu widzenia efektywności wpływu na bieg zdarzeń czy procesów. Ujęto je w następujących kategoriach celów strategicznych:

1. Stabilizacja i bezpieczeństwo.
2. Poprawa warunków życia i możliwości ekonomicznych.
3. Dobre rządzenie (ang. *good governance*) oraz ochrona praw człowieka.
4. Zapobieganie konfliktom.
5. Regionalne zarządzanie konfliktami (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2010, s. 13).

Doprowadzenie do sytuacji, w której państwo pogrążone w konflikcie wewnętrznym lub dotknięte przemocą zbrojną poniżej progu konfliktu, czyli państwo słabe lub już upadłe, mogłoby zbliżyć się do stanu, który można określić mianem stabilności, wymaga zawsze wykorzystania możliwie bogatego, wzajemnie wzmacniającego i uzupełniającego się, spektrum form zaangażowania oraz instrumentów oddziaływania. Władze duńskie za filar koncepcji działań pomocowych przyjęły zatem założenie, że Królestwo Danii powinno sięgać po takie metody działania i takie narzędzia wpływu, które w danej sytuacji (w obliczu konkretnych uwarunkowań i zagrożeń) zagwarantują osiągnięcie najbardziej wymiernych i znaczących efektów.

Zdefiniowanie przez duńskich strategów pięciu priorytetowych obszarów nie oznacza, że Dania powinna w danym momencie historycznym (w obliczu konkretnej sytuacji kryzysowej w obrębie systemu bezpieczeństwa międzynarodowego) angażować się niejako automatycznie w działania stabilizacyjne, w każdym wypadku zaistnienia zagrożenia dla bezpieczeństwa regionalnego lub międzynarodowego

i jednocześnie na wszystkich pięciu płaszczyznach oddziaływania. Wręcz przeciwnie, państwo duńskie powinno dokonywać selekcji punktu zaangażowania oraz precyzyjnego wyboru wykorzystywanych metod i środków działania. Chodzi bowiem o to, aby zainicjowane działania w ramach duńskiej aktywnej polityki wsparcia (np. pomocy w sferze bezpieczeństwa) okazały się skuteczne i w możliwie największym zakresie wpływały na rozwój sytuacji oraz przyczyniały do przeciwdziałania zagrożeniom lub wzmocnienia stanu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa – odbiorcy pomocy. Władze duńskie stoją przy tym na stanowisku, że każda sytuacja wymagająca zaangażowania w formie pomocy wojskowej, obecności sił stabilizacyjnych czy operacji reagowania kryzysowego, jest pod wieloma względami wyjątkowa i niepowtarzalna. Nawet w przypadku prób oddziaływania na procesy kształtowania bezpieczeństwa w państwach tego samego regionu (w obrębie Rogu Afryki czy Afryki Wschodniej lub Afryki Zachodniej) duńskie państwo musi być przygotowane na konfrontację z odmiennymi interesami, oczekiwaniami, potrzebami poszczególnych partnerów. Dlatego tak ważna z duńskiej perspektywy jest zdolność do prawidłowego wyboru płaszczyzny oddziaływania oraz gotowość do zastosowania w jej obrębie szerokiej palety odpowiednio dobranych środków i metod działania.

Analizując założenia koncepcyjne duńskiej polityki pomocy dla państw wrażliwych i niestabilnych, odnoszące się do sfery pomocy militarnej, warto zwrócić uwagę na dwa najważniejsze z przedstawionych wcześniej priorytetowych obszarów aktywności Królestwa Danii służących ich bezpieczeństwu. Chodzi tutaj o stabilizację i bezpieczeństwo oraz zapobieganie konfliktom (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2010, s. 13–18).

1. Stabilizacja i bezpieczeństwo. Od początku XXI wieku duńskie władze niezmiennie podtrzymują wolę i gotowość do wykorzystywania instrumentów wojskowych oraz aktywnej projekcji siły w wymiarze międzynarodowym w celu wymuszania pokoju (ang. *peace enforcement*), wspierania pokoju (ang. *peace support*) oraz stabilizowania sytuacji w warunkach niestabilnych państw zagrożonych zbrojnym konfliktem wewnętrznym. W świetle duńskiej koncepcji użycia wojska poza granicami Królestwa stabilizacja poprzez zastosowanie instrumentów wojskowych oraz dostarczanie bezpieczeństwa poprzez projekcję siły militarnej mogą i powinny być traktowane w kategoriach podstawowych sposobów kształtowania środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego oraz

zapewniania pożądanego stanu bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych. Władze duńskie stoją przy tym na stanowisku, że dyslokacji w granicach państwa-gospodarza sił stabilizacyjnych, czy też pomocowych formacji wojskowych, towarzyszyć powinny podejmowane równolegle działania o innym charakterze. Zaliczyć do nich należy wysiłki na rzecz: zorganizowania formacji porządku publicznego (w tym przede wszystkim policji), uzyskania zdolności ochrony granic poprzez formacje straży granicznej (także morskich formacji ochrony wybrzeża), osiągnięcia określonego poziomu zdolności operacyjnych oraz możliwości bojowych przez kluczowe formacje poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, zorganizowanie infrastruktury więziennictwa oraz przygotowanie personelu służby więziennej. Celem strategicznym każdej obecności wojskowej w obrębie systemu obronnego słabego i niestabilnego państwa partnerskiego jest doprowadzenie do sytuacji, w której uzyska ono zdolność do samodzielnej ochrony żywotnych interesów bezpieczeństwa, a także będzie zdolne samodzielnie realizować swoje funkcje w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Państwo przyjmujące duńską pomoc powinno docelowo wypracować rozwiązania doktrynalne, mechanizmy, struktury oraz powinno pozyskać siły i środki stwarzające optymalne warunki do przejęcia samodzielnej odpowiedzialności za przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom i zwalczanie ich, a tym samym – niezależne, autonomiczne zarządzanie problemami bezpieczeństwa. Działania na rzecz wyposażenia państw partnerskich w samodzielne zdolności i autonomiczny potencjał do ochrony i obrony ich żywotnych interesów bezpieczeństwa (w tym bezpieczeństwa militarnego) oraz działania na rzecz zbudowania zintegrowanego, kompletnego, funkcjonalnego systemu egzekucji norm prawnych i ochrony porządku publicznego traktowane są przez duńskie władze jako najważniejsze elementy w strategii wzmacniania ich pozycji w konfrontacji z licznymi podmiotami niepaństwowymi, ruchami polityczno-militarnymi czy też wspólnotami religijnymi, korzystającymi w swej działalności z przemocy zbrojnej. Szczególnie ważne jest w tym kontekście przyczynianie się do wzmacniania potencjału bojowego oraz zdolności wojskowych sił zbrojnych państw walczących z wrogimi im ugrupowaniami o znaczącym potencjale dezintegrującym i destabilizującym.

2. Zapobieganie konfliktom. Zarówno w drugiej dekadzie, jak i u progu trzeciej dekady XXI wieku duńskie władze przywiązują szczególną wagę do działań o charakterze prewencyjnym. Uznają bowiem, że najwłaściwszym sposobem kształtowania międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa oraz optymalizacji reguł jego funkcjonowania jest niedopuszczanie do rozwoju aktywności podmiotów destabilizujących to środowisko oraz niedopuszczanie do przeradzania się kryzysów o charakterze polityczno-społecznym w konflikty zbrojne. Wielką wagę na poziomie doktrynalnym oraz praktycznym administracja rządowa Danii (szczególnie jej służby dyplomatyczne oraz sektor obronny) przywiązuje do inicjowania oraz wspierania w wybranych państwach i wybranych regionach autonomicznych oraz kooperacyjnych systemów służących zapobieganiu konfliktom oraz przeciwdziałaniu współczesnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwowego i regionalnego, innym niż wojenne i poniżej progu wojny (tj. asymetrycznym, hybrydowym, terrorystycznym, związanym z działalnością radykalnych ruchów religijnych).

We wrześniu 2013 roku duński rząd (duń. *Regeringen*) ogłosił publicznie kolejną doktrynę aktywnej polityki wobec państw wrażliwych, słabych oraz ogarniętych wewnętrznym konfliktem zbrojnym. Została ona przedstawiona na kartach dokumentu *Denmark's Integrated Stabilisation Engagement in Fragile and Conflict - Affected Areas of the World*. Co warte podkreślenia, została ona opracowana jako wspólna inicjatywa trzech resortów: Ministerstwa Spraw Zagranicznych (ang. *Ministry of Foreign Affairs*, duń. *Udenrigsministeriet*), Ministerstwa Obrony (ang. *Ministry of Defence*, duń. *Forsvarsministeriet*) oraz Ministerstwa Sprawiedliwości (ang. *Ministry of Justice*, duń. *Justitsministeriet*). W pracach nad dokumentem uczestniczyli również przedstawiciele Kancelarii Premiera (ang. *Prime Minister's Office*, duń. *Statsministeriet*).

Punktem wyjścia duńskiej doktryny aktywnego oddziaływania na państwa i regiony niestabilne z 2013 roku jest teza, że zarówno w wymiarze przedsięwzięć narodowych, jak i przedsięwzięć wielostronnych, wysiłki i działania na rzecz zapobiegania konfliktom regionalnym, wymuszania przerwania działań zbrojnych czy zwalczania zagrożeń asymetrycznych – hybrydowych, zaliczyć należy do bardzo specyficznych i skomplikowanych sposobów kształtowania przez państwa bezpieczeństwa międzynarodowego oraz wpływania na utrzymanie międzynarodowego porządku prawnego. Przedsięwzięcia z obszaru zarządzania

kryzysowego oraz przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się i pogłębianiu procesów niekorzystnych dla stanu bezpieczeństwa międzynarodowego realizowane są w przeważającej mierze poprzez zastosowanie instrumentów przypisanych do katalogu środków polityki zagranicznej (przede wszystkim dyplomatycznych) oraz polityki bezpieczeństwa militarnego. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż żadne przedsięwzięcie antykryzysowe czy stabilizacyjne nie ma najmniejszych szans powodzenia, jeśli instrumentom oddziaływania wojskowego nie będą towarzyszyły narzędzia z zakresu pomocy rozwojowej, pomocy humanitarnej czy wreszcie programy integracji władzy, odbudowy struktur państwa i uzyskania przez nie zdolności do wypełniania podstawowych zadań na rzecz wszystkich grup społecznych, współtworzących państwo.

W dokumencie przyjętym w 2013 roku znalazły się dwie ważne rekomendacje, dotyczące celów oraz sposobów użycia duńskich sił zbrojnych w relacjach (w tym obejmujących pomoc wojskową) z pozaeuropejskimi państwami partnerskimi. Zostały one ujęte w ramach następujących obszarów zadań:

1. Zapobieganie zagrożeniom – ochrona bezpieczeństwa poprzez prewencję (ang. *preventive security*). Władze Danii uznały, że najbardziej wymierne i znaczące (pod względem głębi i zakresu) rezultaty wysiłków na rzecz bezpieczeństwa państw wrażliwych czy upadających uzyskuje się poprzez oddziaływanie na negatywne procesy i zjawiska w początkowej fazie kryzysu czy konfliktu zbrojnego w takich państwach, czyli poprzez działania o charakterze prewencyjnym. Należy z odpowiednim wyprzedzeniem przystąpić do zarządzania procesami wywołującymi kryzys bądź konflikt. Na tyle wcześnie, aby kryzys bądź konflikt społeczno-polityczny nie przerodził się w konflikt zbrojny, a wrogość między zwaśnionymi grupami społecznymi nie przybrała formy wzajemnej przemocy zbrojnej. Pozaeuropejskie państwo partnerskie, które w początkowej fazie współpracy wojskowej z Danią jest odbiorcą pomocy wojskowej, w perspektywie wieloletniej powinno stać się samodzielne, jeśli chodzi o ochronę podstawowych wartości bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz przeciwdziałanie wszelkich zagrożeniom o militarnym i niemilitarnym charakterze. Realizując konkretne programy pomocy wojskowej (np. w państwach Afryki Zachodniej), państwo duńskie dąży do łączenia przedsięwzięć podejmowanych na płaszczyźnie militarnej

(w obrębie systemu obronnego państwa będącego beneficjentem duńskiego wsparcia) z przedsięwzięciami podejmowanymi na innych płaszczyznach jego systemu bezpieczeństwa. Należą do nich m.in. tworzenie mechanizmów i struktur wymiaru sprawiedliwości, organizowanie sił policyjnych, rozwijanie formacji straży ochrony wybrzeża oraz służb ochrony granic i służb celnych.

2. Użycie siły militarnej oraz budowa zdolności i zasobów wojskowych (ang. *military capabilities*). Pośród aktywności wojskowych innych niż wojenne (ang. *military operations other than war*) szczególne miejsce w duńskiej doktrynie aktywnego zaangażowania w państwach wrażliwych zajmuje współdziałanie w budowie ich zdolności bojowych, możliwości operacyjnych oraz potencjału sprzętowego. Widziane z duńskiej perspektywy takie uczestnictwo sił zbrojnych Królestwa Danii (duń. *Forsvaret*) w wysiłkach innych państw, realizowane w formule dwustronnej lub wielostronnej, w średnim i długim horyzoncie czasowym daje wiele pozytywnych efektów. Przyczynia się m.in. do pozyskania przez beneficjentów pomocy odpowiednich zasobów militarnych, rozwinięcia określonych zdolności operacyjnych ich sił zbrojnych, zorganizowania w odpowiedni sposób struktur systemu obronnego oraz stworzenia potrzebnych komponentów systemów reagowania kryzysowego. Państwa wcześniej słabe i nieefektywne w zakresie wykonywania podstawowych funkcji ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego w wyniku bezpośredniej duńskiej pomocy wojskowej zyskać powinny szereg istotnych zdolności. Wymienić wśród nich należy: zdolność odstraszania potencjalnych agresorów, zwalczania zagrożeń na wstępnym etapie ich rozwoju i przeciwdziałania wszelkim przejawom i próbom naruszania podstaw ich suwerenności, integralności terytorialnej oraz praworządności. Zaznaczyć także należy, że w koncepcji aktywnego użycia sił zbrojnych Danii w obrębie zamorskiego teatru operacyjnego założono, iż decydując się na zorganizowanie w niestabilnym państwie misji szkoleniowej lub wykonującej zadania z zakresu organizacji oddziałów, czy pododdziałów określonych rodzajów wojsk, uwzględnić trzeba wysokie prawdopodobieństwo zmiany charakteru misji. Niekorzystny rozwój wypadków w obrębie środowiska bezpieczeństwa państwa – odbiorcy pomocy prowadzić może do konieczności włączenia dyslokowanych

tam sił i środków w ramy wielonarodowych antykryzysowych operacji połączonych wspierających pokój (ang. *peace support*) lub wymuszających pokój (ang. *peace enforcement*). Co więcej, dopuszcza się w myśl duńskiej doktryny zaangażowania stabilizacyjnego możliwość użycia formacji wojskowych dyslokowanych w rejonie konfliktu lub występowania poważnych zagrożeń w działaniach bojowych o wysokim stopniu intensywności walk, jeśli włączenie ich do starć zbrojnych przyczynia się do zakończenia konfliktu zbrojnego lub likwiduje sytuację kryzysową (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2013, s. 14–21).

W przypadku wykorzystania sił zbrojnych jako jednego z instrumentów oddziaływania duńska doktryna przewiduje, że użycie formacji wojskowych musi zostać podporządkowane kilku fundamentalnym regułom. Jedną z nich jest wymóg koncentracji zaangażowania wojskowego w wybranych regionach (ang. *regional focus*). Przyjęto, że nadrzędną przesłanką pomocy wojskowej powinna być prognoza efektywności w realizacji zakładanych celów. Preferowane jest zatem podejście regionalne. Polega ono na zidentyfikowaniu tych państw i tych regionów, w przypadku których obecność duńskich sił zbrojnych i ich pomoc w postaci różnorodnych programów kooperacyjnych przyczyni się do wymiernej, realnej poprawy funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwowego, w tym systemu obronnego państwa odbiorcy pomocy.

W obrębie doktryny ogłoszonej w 2013 roku, sformułowana została lista rekomendacji dotyczących tego, jakimi cechami w kolejnych latach powinna się odznaczać duńska globalna aktywność stabilizacyjna i kooperacyjna w dziedzinie bezpieczeństwa – także z wykorzystaniem instrumentów wojskowych. Opisano je w następujący sposób:

1. Dania powinna skupić się na tych państwach i regionach, w których obrębie koncentrują się konkretne, specyficzne duńskie interesy (dyplomatyczne, bezpieczeństwa, ekonomiczne).
2. Dania powinna uczestniczyć w rozwoju i modernizacji systemów bezpieczeństwa (systemów obronnych) przede wszystkich w tych państwach, w przypadku których duńskie wsparcie może realnie przyczynić się do rozwoju zdolności operacyjnych oraz rozbudowy struktur i instytucji bezpieczeństwa państwowego.
3. Dania – poprzez swoje działania – powinna dążyć do przejmowania przewodnictwa lub czołowej roli w ramach międzynarodowych działań

prewencyjnych, stabilizacyjnych czy odbudowy instytucji państwowych, we wszystkich tych miejscach na świecie, gdzie duńska obecność w roli lidera służyć będzie ochronie bądź wzmacnianiu szans realizacji konkretnych interesów państwa duńskiego oraz duńskiej gospodarki.

4. Dania – poprzez swoje działania – powinna przyczyniać się do inicjowania, a następnie rozwijania, regionalnych kooperacyjnych mechanizmów oraz wielostronnych instytucji (także organizacji polityczno-wojskowych czy wielonarodowych sił reagowania) bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa militarnego.
5. Dania powinna rozwijać własne, unikalne rozwiązania operacyjne w zakresie zarządzania kryzysowego w wymiarze międzynarodowym oraz międzynarodowej pomocy wojskowej.
6. Dania powinna konsekwentnie doskonalić zdolności sił zbrojnych w zakresie współpracy z zamorskimi, pozaeuropejskimi partnerami (przede wszystkim w Afryce) oraz rozwijać mechanizmy i procedury dostarczania państwom partnerskim pomocy wojskowej w różnych formach.
7. Dania powinna dążyć do przejmowania czołowej, kierowniczej roli politycznej w odniesieniu do wysiłków organizacji międzynarodowych na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, ładu globalnego oraz uniwersalnego porządku prawnego.
8. Dania powinna – niezależnie od inicjowania konkretnych przedsięwzięć współpracy wojskowej (czy szerzej w zakresie bezpieczeństwa) z pozaeuropejskimi państwami – rozwijać wielostronne, możliwie pogłębione relacje polityczne z władzami państw o istotnym znaczeniu dla duńskiej pozycji międzynarodowej oraz dla możliwości realizacji duńskich interesów w wymiarze globalnym (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2013, s. 30–41).

Doktryna aktywnego wykorzystania instrumentów militarnych

Istotnym dokumentem wyznaczającym normatywne – koncepcyjne podstawy rozwoju przez duńskie siły zbrojne wielostronnej, często pogłębionej współpracy, z systemami obronnymi wybranych państw pozaeuropejskich jest raport Komisji Obrony (ang. *Defence Commission*, duń. *Forsvarskommissionen*). Zaznaczyć w tym miejscu należy, że Komisje Obrony Królestwa Danii (ang. *Danish Defence*

Commission lub *Defence Commission*) powoływane są jedynie w przypadku, kiedy rządząca większość parlamentarna zamierza dokonać dogłębnego przeglądu założeń i celów realizowanej polityki obronnej, a następnie zaproponować nowe kierunki transformacji i rozwoju sił zbrojnych oraz koncepcję ewolucji wzmiankowanej polityki. Rezultatem prac Komisji Obrony ustanowionej w 2008 roku stał się raport zatytułowany: *Danish Defence Global Engagement. Report by the Danish Defence Commission 2008*, który publicznie przedstawiono w 2009 roku (tytuł duński: *Dansk forsvar. Globalt engagement. Beretning fra Forsvarskommissionen af 2008*). Dokument ten ma bez wątpienia przełomowe znaczenie dla duńskiej aktywności wojskowej podejmowanej w drugiej dekadzie i u progu trzeciej dekady XXI wieku. Zalecenia przedstawione na jego kartach doprowadziły do uczynienia z sił zbrojnych Królestwa Danii (duń. *Forsvaret*) ważnego instrumentu oddziaływania na charakter oraz dynamikę procesów bezpieczeństwa w tych regionach świata, które uznane zostały za kluczowe dla duńskiej pozycji międzynarodowej. Co więcej, po raz pierwszy w sposób tak bezpośredni i jednoznaczny przedstawiciele państwa duńskiego, odpowiedzialni za planowanie form i sposobów wykorzystania sił zbrojnych w celu współtworzenia optymalnych warunków do realizacji duńskich interesów w relacjach z pozaeuropejskimi podmiotami państwowymi, zadeklarowali, że inicjowanie współpracy polityczno-wojskowej z wybranymi państwami, zlokalizowanymi w newralgicznych geostrategicznie miejscach – z punktu widzenia funkcjonowania globalnego systemu bezpieczeństwa – w kolejnych dekadach powinno być traktowane jako jedna z podstawowych funkcji sił zbrojnych Królestwa Danii w sferze międzynarodowej. Warto w tym miejscy zaznaczyć, że ustalenia oraz wytyczne zapisane w *Danish Defence Global Engagement. Report by the Danish Defence Commission 2008* obowiązują do początku trzeciej dekady XXI wieku.

Autorzy raportu wskazali oraz nazwali trzy rodzaje strategicznych funkcji duńskich sił zbrojnych. Są to w kolejności:

1. *Armed conflict*, czyli udział w działaniach zbrojnych o charakterze konfliktu zbrojnego, zarówno w przypadku klasycznego konfliktu wojennego, jak i w sytuacji konfliktu poniżej progu wojny.
2. *Stabilisation tasks*, czyli udział w działaniach o charakterze stabilizacyjnym.
3. *International policing*, czyli udział w działaniach o statusie policyjnym, mających charakter nadzoru, monitorowania, ochrony przestrzeni morskiej, powietrznej lub granic lądowych (Ministry of Defence of Denmark, 2009, s. 11).

Każda decyzja o użyciu formacji wojskowych w granicach zamorskiego teatru działań operacyjnych (niezależnie od charakteru interwencji czy operacji) skutkuje koniecznością ustanowienia i rozwijania w możliwie szerokim zakresie współpracy wojskowej z udziałem miejscowych legalnych sił wojskowych oraz lokalnych służb i jednostek bezpieczeństwa wewnętrznego – porządku publicznego. Nie ulega wątpliwości, że o stopniu skuteczności zewnętrznego zaangażowania w obcym środowisku bezpieczeństwa oraz o osiągniętej skali oddziaływania na funkcjonowanie obcego systemu bezpieczeństwa państwowego przesądza to, w jakim zakresie uda się włączyć w realizację wysiłków stabilizacyjnych najważniejsze siły i podmioty bezpieczeństwa funkcjonujące w granicach państwa, które jest obiektem interwencji lub odbiorcą pomocy. Zaplanowana strategia kształtowania stanu bezpieczeństwa i systemu obronnego w państwie partnerskim przynieść może pozytywne rezultaty tylko wówczas, kiedy wykorzystywane w toku jej realizacji instrumenty i metody działania zostaną harmonijnie skoordynowane z przedsięwzięciami podejmowanymi w tym samym czasie przez poszczególne komponenty (siły zbrojne, agencje, ministerstwa) systemu bezpieczeństwa tego państwa.

W następstwie konsekwentnego wdrażania duńskiej doktryny wszechstronnego zaangażowania na rzecz państw wrażliwych, słabych i niestabilnych okazało się, że samo uczestnictwo w operacjach stabilizacyjnych NATO oraz współdziałanie z wojskami sojuszniczymi w ramach realizacji różnorodnych zadań na rzecz bezpieczeństwa państw zlokalizowanych w strefach dyslokacji nie wystarcza dla skutecznego, pełnego osiągania celów przypisanych do tej doktryny. Niezbędne stało się zatem równoczesne, wobec udziału w operacjach NATO, organizowanie dwustronnej i wielostronnej współpracy wojskowej z wybranymi państwami pozaeuropejskimi, zwłaszcza tymi, które ulokowane są w regionach o szczególnym znaczeniu geopolitycznym w kontekście międzynarodowego ładu politycznego oraz funkcjonowania globalnego systemu bezpieczeństwa. Co warte podkreślenia, władze Danii uznają, że każdy przypadek międzynarodowego działania (z wykorzystaniem struktur Organizacji Narodów Zjednoczonych lub NATO) zmierzającego do zapobiegania przemocy zbrojnej, utrzymania pokoju bądź wymuszania pokoju, jest naturalną i oczywistą płaszczyzną inicjowania samodzielnej, czysto duńskiej, aktywności militarnej w formie pomocy wojskowej lub współpracy wojskowej o różnym charakterze (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2017).

Jak to zostało sformułowane już w 2008 roku, optymalnymi płaszczyznami dla organizowania, a następnie prowadzenia dwustronnej i wielostronnej współpracy wojskowej z nieeuropejskimi państwami o kluczowym znaczeniu dla duńskiego bezpieczeństwa oraz możliwości realizacji duńskich interesów w wymiarze globalnym są:

- po pierwsze, przedsięwzięcia kooperacyjne w sferze obronnej oraz współdziałanie wojskowe zapoczątkowane i prowadzone w wyniku międzyrządowych relacji dwustronnych oraz wielostronnych w przypadku współpracy regionalnej. Ich celem jest przede wszystkim rozwój potencjału bojowego oraz zdolności operacyjnych sił zbrojnych państw partnerskich oraz budowa struktur i mechanizmów systemu bezpieczeństwa państwa (w tym podsystemu obronnego).
- po drugie, przedsięwzięcia kooperacyjne w sferze obronnej oraz współdziałanie wojskowe zapoczątkowane i prowadzone jako uzupełnienie zaangażowania duńskiego kontyngentu wojsk stabilizacyjnych, bądź reagowania kryzysowego w granicach danego państwa lub regionu. Ich celem jest bezpośrednia pomoc lokalnym formacjom wojskowym w zakresie wykonywania podstawowych funkcji sił zbrojnych, w tym udzielenie wsparcia przyczyniającego się do odpowiedniego współuczestnictwa tych formacji w prowadzonych przez połączone siły międzynarodowe działaniach wymuszania i utrzymania bezpieczeństwa lub pokoju (Ministry of Defence of Denmark, 2004, s. 6–12).

Przyjęto równocześnie, że duńskie zaangażowanie wojskowe na rzecz sił zbrojnych państw partnerskich przybierać może następujące formy (*Internationale Operationer i Fokus*, 2006):

1. *Assist* – asystowanie / pomoc

Polega na dostarczaniu wszelkiego niezbędnego wsparcia (w zakresie: sprzętowym, rozwoju taktyki, rozwijania doktryn, organizacyjnym) państwu partnerskiemu w celu osiągnięcia przez jego siły zbrojne możliwie precyzyjnie zdefiniowanego potencjału, czy możliwie precyzyjnie określonych możliwości bojowych i operacyjnych.

2. *Advice* – doradztwo

Realizowane jest poprzez transfer wiedzy, doświadczeń oraz określonych rozwiązań czy procedur, zabezpieczanie prawidłowości realizacji przez siły zbrojne państwa partnerskiego określonych programów modernizacji, czy też

zapewnianie właściwego funkcjonowania procesów planowania i kierowania operacjami.

3. *Mentor* – kształtowanie / kierowanie

Oznacza przejęcie w możliwie szerokim zakresie odpowiedzialności za kierunki modernizacji partnerskich sił zbrojnych, czy też prawidłowe funkcjonowanie ośrodków dowódczo-sztabowych w dziedzinie planowania operacji oraz kierowania nimi.

4. *Train* – szkolenie

Znajduje odzwierciedlenie w działaniach na rzecz zapewnienia technicznego, organizacyjnego i koncepcyjnego wsparcia dla wszelkich programów szkoleniowych, treningowych oraz ćwiczeń, realizowanych w obrębie struktur wojskowych państwa partnerskiego.

Duńska strategia zwalczania piractwa morskiego w Afryce Zachodniej – w regionie Zatoki Gwinejskiej

Ważnym uzupełnieniem analizowanych założeń doktrynalnych Królestwa Danii, które określają ramy normatywne dla aktywnego wykorzystania sił zbrojnych w obrębie różnorodnych przedsięwzięć kooperacyjnych z państwami pozaeuropejskimi, są także dwie ostatnie (chronologicznie) strategie zwalczania przestępczości na morzu, rabunku oraz piractwa morskiego. Zostały one ujęte w następujących dokumentach: *Strategy for the Danish Measures against Piracy and Armed Robbery at Sea 2015–2018* oraz *Priority Paper for the Danish Efforts to Combat Piracy and other Types of Maritime Crime 2019–2022*.

Współpraca duńskich sił zbrojnych z sektorami obronnymi państw afrykańskich zagrożonych piractwem morskim oraz przestępczością na morzu może być realizowana z wykorzystaniem szerokiej palety przedsięwzięć celowych, które zbiorczo określić powinniśmy mianem: *Regional Capacity Development* lub *Building of Maritime Security Capabilities* (*Strategy for the Danish Measures against Piracy and Armed Robbery at Sea 2015–2018*, 2015; *Priority Paper for the Danish Efforts to Combat Piracy and other Types of Maritime Crime 2019–2022*, 2018). Wśród nich największe znaczenie dla afrykańskich państw partnerskich mają takie programy kooperacyjne, jak:

1. Inicjowanie i organizowanie szkoleń oraz treningów dla personelu cywilnego i wojskowego sił morskich oraz formacji straży wybrzeża (straży ochrony wybrzeża) państw regionu Rogu Afryki oraz Afryki Zachodniej

(w tym Zatoki Gwinejskiej) w celu rozwijania w wieloletniej perspektywie czasowej precyzyjnie zdefiniowanych kompetencji dowódczych, kierowniczych, taktycznych i operacyjnych w obrębie najważniejszych komponentów ich struktur obronnych.

2. Promowanie i wspieranie działań służących budowie regionalnych (możliwie trwale zintegrowanych i kompatybilnych funkcjonalnie) wielonarodowych struktur oraz mechanizmów ochrony bezpieczeństwa morskiego.
3. Pomoc we wzmacnianiu potencjału w dziedzinie: kompetencji, wyposażenia, wyszkolenia, doktryny, możliwości operacyjnych, siły bojowej, formacji morskich (wojskowych i cywilnych) państw uczestniczących w walce z piractwem na wodach Afryki Zachodniej oraz Afryki Wschodniej (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2018b, s. 5–6).

Autorzy obu dokumentów rangi strategicznej, dotyczących zwalczania piractwa morskiego (obowiązujących w latach 2015–2018 oraz 2019–2022) jednoznacznie zobowiązywali siły zbrojne, aby zapewniły krajowemu sektorowi przewozów morskich, czyli branży armatorów działających w skali międzynarodowej, optymalne warunki do realizacji globalnego transportu morskiego oraz innych związanych z nim form aktywności gospodarczej. Uznaje się, że wszędzie tam, gdzie koncertują się duńskie interesy morskie, zadaniem państwa oraz podległych mu sił zbrojnych są gwarantowanie możliwie wysokiego poziomu bezpieczeństwa oraz prewencyjne przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom. Jeżeli one już wystąpią, wówczas skuteczne wykonywanie zadań i przedsięwzięć służy bezpośredniej ochronie przewozów morskich realizowanych przez duńskie przedsiębiorstwa, w tym przede wszystkim fizycznej obronie duńskich jednostek handlowych przed wszelkimi formami zbrojnej napaści w regionach wysokiego ryzyka.

Za kluczowy cel podejmowanych przez władze Danii działań w ramach strategii obowiązującej w latach 2015–2018 oraz 2019–2022 uznano wzmacnianie bezpieczeństwa morskiego, w tym ochronę swobody żeglugi duńskich jednostek handlowych oraz zabezpieczenie tychże jednostek przed wszelkimi przejawami fizycznej, zbrojnej napaści w obrębie akwenów, gdzie koncentrują się interesy duńskiej gospodarki i duńskich armatorów. Ponieważ piractwo morskie oraz zbrojny rabunek na morzu mają charakter zagrożeń międzynarodowych, wręcz globalnych, zdaniem władz w Kopenhadze odpowiedzialność za prewencję

i przeciwdziałanie temu zjawisku spoczywa również na Królestwie Danii. Piractwo morskie w sposób bezpośredni i pośredni uderza w swobodę żeglugi, bezpieczeństwo transportu morskiego, czyli *de facto* destabilizuje funkcjonowanie globalnego systemu międzynarodowej wymiany handlowej. Bezprawna przemoc na morzu nie tylko przyczynia się do zakłócenia wolnego, nieprzerwanego przepływu dóbr i towarów. Towarzyszą jej bowiem zazwyczaj procesy destabilizacji na lądzie, takie jak upadek instytucji państwowych, wzrost zagrożeń militarnych i niemilitarnych dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw, których obszary stanowią lądową bazę dla morskiej aktywności piratów. Należy przy tym podkreślić, ponieważ jednostki duńskich armatorów transportują każdego roku materiały, dobra i towary, których wartość stanowi średnio 10 procent światowej wymiany handlowej rocznie, że współczesne zagrożenie piractwem morskim jest dla państwa duńskiego oraz duńskiej gospodarki zagrożeniem o charakterze fundamentalnym, ma wręcz znaczenie żywotne.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na ważny aspekt prawny udziału Danii w przedsięwzięciach zmierzających do zwalczania piractwa morskiego oraz rabunku morskiego na wodach oblewających wybrzeże państw Zatoki Gwinejskiej. Większość nielegalnych aktów przemocy zbrojnej, które dokonywane są w tym regionie, odbywa się w granicach wód terytorialnych, czyli wyłącznej jurysdykcji państw afrykańskich. Oznacza to, że to właśnie państwa regionu są uprawnione do przeciwdziałania takim aktom i zobowiązane do ich zwalczania.

Systematycznie wdrażane i obowiązujące w kolejnych latach strategie przeciwdziałania piractwu morskiemu służą w założeniu realizacji następujących celów:

1. Zwalczaniu piractwa morskiego oraz wszelkich form zbrojnej napaści i rabunku na morzu w skali międzynarodowej.
2. Stwarzaniu dogodnych warunków do udziału Danii (jej służb, sił) w wielonarodowych przedsięwzięciach, przyczyniających się do wzrostu poziomu bezpieczeństwa morskiego w regionach i akwenach o szczególnym znaczeniu dla duńskich interesów morskich.
3. Inicjowaniu przez poszczególne resorty rządowe oraz siły zbrojne regionalnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa morskiego, zwłaszcza w relacjach z wybranymi państwami Afryki.
4. Podtrzymaniu wysokiej skuteczności działań zbrojnych i politycznych, przyczyniających się do zwalczania aktywności piratów na wodach

oblewających Róg Afryki, a także szerzej – wybrzeża Afryki Wschodniej oraz Afryki Zachodniej (Zatoki Gwinejskiej).

5. Właściwemu, kompleksowemu i zintegrowanemu wykorzystaniu instrumentów militarnych w poszczególnych regionach Afryki i w relacjach z państwami tego kontynentu. Ten stan rzeczy osiągany ma być poprzez między innymi: zaangażowanie duńskiego personelu wojskowego w formie interwencji zbrojnych lub zamorskiej dyslokacji sił, użycie okrętów bojowych oraz wsparcia z zasobów sił morskich, wykorzystania w działaniach na zamorskich teatrach operacyjnych środków powietrznych w postaci śmigłowców i morskich samolotów patrolowych, prowadzenie przedsięwzięć szkoleniowych we współpracy z partnerami afrykańskimi, inicjowanie programów dwustronnych i wielostronnych w obrębie systemów obronnych państw partnerskich, mających na celu rozwój ich zdolności operacyjnych i potencjału bojowego sił zbrojnych w ramach *Military Capacity Building*.
6. Przyczynianiu się do rozwoju w państwach partnerskich sił, struktur, kompetencji i zdolności w takim zakresie i kierunku, aby w długoterminowej perspektywie państwa regionu dotknięte zjawiskiem piractwa morskiego zyskały potencjał do ochrony własnych wód terytorialnych oraz likwidowania zagrożeń dla bezpieczeństwa morskiego występujących w ich granicach.
7. Udzielaniu efektywnej pomocy (wsparcia) wybranym państwom położonym w obrębie Zatoki Gwinejskiej w celu możliwie szybkiego zbudowania lokalnych i krajowych systemów zarządzania bezpieczeństwem morskim oraz pozyskania przez nie narzędzi do zwalczania wszelkich przejawów zagrożeń dla swobody żeglugi na tym akwenie.
8. Poszukiwaniu praktycznych rozwiązań i mechanizmów na gruncie prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa morskiego, które pozwoliłyby jeszcze efektywniej zwalczać zjawisko piractwa morskiego.
9. Opracowaniu i wdrożeniu wielostronnych, ujednoliconych wytycznych i zaleceń (w tym praw i obowiązków) dla armatorów oraz załóg statków w odniesieniu do wszelkich aspektów sytuacji związanych z próbą przejęcia jednostki poprzez akt piractwa lub wejścia na jej pokład przez piratów w celu rabunku, w tym także reguł postępowania w przypadku przejęcia jednostki morskiej i załogi jako zakładników dla okupu.

10. Promowaniu w relacjach międzyrządowych duńskich doświadczeń i przynoszących pozytywne rezultaty rozwiązań dotyczących ochrony jednostek morskich w warunkach zagrożenia piractwem (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2015, s. 12–18).

Można zatem postawić tezę, że duńska strategia zapobiegania aktom piractwa oraz zwalczania aktywności grup pirackich w obrębie akwenów o szczególnym, żywotnym znaczeniu dla interesów państwa duńskiego oraz duńskiej gospodarki polega na równoczesnej realizacji różnorodnych aktywności i przedsięwzięć na czterech płaszczyznach oddziaływania:

1. Ochronie morskich przewozów transportowych, handlowych, realizowanych zarówno przez armatorów z Danii, jak i innych państw. Oprócz zapewnienia bezpieczeństwa jednostkom morskim oraz transportowanym przez nie towarom czy surowcom, sprawą o kluczowym znaczeniu w tym kontekście było zapewnienie bezpieczeństwa załogom statków. Chodziło o odstraszanie piratów poprzez stałą obecność wojskową oraz podejmowanie aktywności prewencyjnej, polegającej na ograniczeniu swobody przemieszczania się jednostek pirackich w danym rejonie.
2. Bezpośrednim, czynnym eliminowaniu piratów (zgodnie z obowiązującym prawem krajowym i międzynarodowym) oraz wykorzystywanych przez nich w zbrojnych napaściach łodzi czy większych jednostek. Cel ten możliwy był do osiągnięcia zarówno poprzez wykorzystywanie sił i środków wojskowych do odparcia próby wtargnięcia na jednostkę handlową, jak i działania o charakterze wyprzedzającym, polegające między innymi na poszukiwaniu i przejmowaniu łodzi pirackich przygotowujących się do ataku lub byłych jednostek rybackich wykorzystywanych przez grupy pirackie do koordynowania i zabezpieczania działań oraz kierowania poszczególnymi atakami.
3. Udzielaniu bezpośredniej pomocy koncepcyjnej, organizacyjnej, sprzętowej, szkoleniowej dla państw dotkniętych zjawiskiem piractwa oraz współdziałaniu z ich siłami zbrojnymi, formacjami policyjnymi, służbami kontroli i ochrony granic, w celu stworzenia sprawnie funkcjonujących, właściwie kierowanych i odpowiednio zarządzanych zdolności i aktywów w zakresie: krajowych i regionalnych systemów i podsystemów ochrony granic (przede wszystkim granic morskich), struktur obronnych państw partnerskich, mechanizmów reagowania kryzysowego oraz

mechanizmów przeciwdziałania szerokiemu spektrum współczesnych zagrożeń o charakterze militarnym poniżej progu wojny (hybrydowych, asymetrycznych) oraz o charakterze niemilitarnym.

4. Inicjowaniu oraz aktywnym wspieraniu rozwoju regionalnych i międzynarodowych struktur kooperacyjnych w zakresie planowania i kierowania (na płaszczyźnie politycznej i wojskowej) oraz wielonarodowych, wielostronnych mechanizmów współdziałania (także polityczno-wojskowego), których istnienie i funkcjonowanie przyczyni się do zbudowania sprawnie zarządzanego i skutecznie funkcjonującego systemu przeciwdziałania zjawiska piractwa i zwalczania jego przejawów w skali kontynentu afrykańskiego (Larsen i Nissen, 2017, s. 18–23).

W świetle rekomendacji i koncepcji strategicznych obowiązujących od roku 2015 nakreślić możemy współcześnie cztery priorytetowe obszary zaangażowania duńskich sił zbrojnych w przeciwdziałanie piractwu morskiemu oraz zwalczanie jego przejawów na wodach oblewających Afrykę. Ich wspólną cechą jest przyjęcie założenia, że poprzez różnorodne formy działań z zakresu międzynarodowych stosunków wojskowych oraz poprzez efektywne oddziaływanie na przedsięwzięcia inicjowane w obrębie systemów obronnych i systemów bezpieczeństwa niemilitarnego w państwach partnerskich, Dania odgrywać może szczególnie ważną rolę w budowie afrykańskiego systemu bezpieczeństwa morskiego. Odnotować należy systematyczny wzrost nakładów na programy współpracy dwustronnej i wielostronnej w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego, które inicjowane są przez stronę duńską w regionie Zatoki Gwinejskiej. W 2018 roku w ramach specjalnego budżetu przeznaczonego na działania stabilizacyjne i współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa (o nazwie *The Peace and Stabilisation Fund*) rząd Danii przeznaczył na współpracę z partnerami w Zatoce kwotę 6,2 mln koron duńskich (DKK), co odpowiada milionowi dolarów amerykańskich (The Whole-of-Government Steering Committee, 2018, s. 5). W kolejnych latach nakłady władz duńskich na współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa z państwami regionu (przede wszystkim Ghany, Nigerii i Kamerunu) zostały utrzymane na niemal identycznym poziomie (*Gulf of Guinea Maritime Security Programme, 2019 –2021*). Cztery priorytetowe obszary duńskiego wsparcia dla budowy zdolności i zasobów (przede wszystkim wojskowych) wyznaczone zostały w następujący sposób:

1. Duńskie siły zbrojne, operujące w regionach zagrożonych piractwem

morskim lub dyslokowane w państwach prowadzących operacje morskie wymierzone w piratów, powinny wspierać podmioty bezpieczeństwa zaangażowane w walkę z tym zagrożeniem (formacje wojskowe, ośrodki dowodzenia, struktury ministerialne, centra operacji morskich) poprzez przekazywanie krytycznych informacji niezbędnych do planowania i realizacji poszczególnych operacji. Powinny także uczestniczyć aktywnie w planowaniu, organizowaniu oraz inicjowaniu lokalnych bądź regionalnych antypirackich operacji połączonych, w których uczestniczyć będą siły i środki wydzielone przez różne rodzaje sił zbrojnych reprezentujące różne państwa.

2. Duńskie siły zbrojne przyczyniać się powinny do rozwoju w afrykańskich państwach partnerskich efektywnych systemów zarządzania akwenami morskimi oraz systemów ochrony i obrony akwenów morskich przed wszelkiego typu zagrożeniami o charakterze militarnym i niemilitarnym. Dążyć należy do stworzenia w tych państwach nowoczesnych rozwiązań, procedur, mechanizmów (oczywiście funkcjonujących w odpowiednich ramach organizacyjnych i strukturalnych i odpowiednio zabezpieczonych pod względem środków technicznych i sprzętu), które pozwalałyby przede wszystkim na nadzór obszarów morskich państw, ich monitorowanie i kontrolowanie oraz prowadzenie adekwatnie do aktualnych zagrożeń działań ochronnych i obronnych.
3. W odniesieniu do Somalii oczekiwano dalszego udziału przedstawicieli państwa duńskiego (nie tylko personelu wojskowego) w realizowanych przez wspólnotę międzynarodową z udziałem lokalnych podmiotów przedsięwzięciach, związanych z budowaniem od podstaw instytucji i mechanizmów bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego oraz służb i formacji ochrony granic (w tym granic morskich).
4. W przypadku zarówno regionu Rogu Afryki, jak i regionu Zatoki Gwinejskiej (Afryki Zachodniej), duńskie zaangażowanie przyczyniać się także powinno do likwidowania przesłanek natury ekonomicznej, społecznej, kulturowej, które tworzą właściwe warunki i podstawę do rozwoju grup pirackich, choćby poprzez wysoką liczbę chętnych do udziału w tym przestępczym procederze, czy społeczną akceptację, a wręcz poparcie dla nielegalnych zbrojnych napaści na jednostki morskie (Larsen i Nissen, 2018, s. 31–42).

Można zatem przyjąć, że duńska obecność wojskowa w rejonie Rogu Afryki oraz Zatoki Gwinejskiej (we wszelkich jej przejawach i formach) służy realizacji następujących celów o żywotnym znaczeniu dla duńskich interesów politycznych, bezpieczeństwa oraz ekonomicznych:

1. Zagwarantowaniu swobody transportu morskiego oraz zapewnieniu wolności żeglugi w miejscach zagrożonych atakami piratów.
2. Ochronie duńskich interesów ekonomicznych, przede wszystkim duńskich interesów morskich realizowanych między innymi przez jednostki należące do armatorów z Danii i żeglujące pod duńską banderą, w relacjach z wybranymi państwami Afryki, szczególnie ważnymi z powodów geopolitycznych, geostrategicznych czy gospodarczych (np. w kontekście pozyskiwania bogactw naturalnych, surowców mineralnych czy nośników energii), oraz w innych regionach świata, mających istotne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania transportu morskiego zarządzanego przez duńskie przedsiębiorstwa oraz dla bezpieczeństwa i terminowości przewozów morskich wykonywanych przez duńskich armatorów.
3. Zapewnieniu bezpośredniej, fizycznej ochrony jednostkom należącym do duńskich armatorów, kursujących pod duńską banderą oraz ich załogom.
4. Redukowaniu ryzyka zaistnienia aktów piractwa i przestępczości na morzu w rejonie Rogu Afryki i Zatoki Gwinejskiej oraz zmniejszaniu poziomu zagrożenia aktami piractwa poprzez osłabianie możliwości działania zbrojnych grup operujących w zagrożonych akwenach z terytorium państw Afryki Wschodniej oraz Afryki Zachodniej.
5. Wnoszeniu istotnego wkładu do odbudowy narodowych systemów zarządzania bezpieczeństwem morskim oraz systemów zwalczania zagrożeń występujących w państwowych obszarach morskich w państwach Rogu Afryki oraz regionu Zatoki Gwinejskiej (Larsen i Nissen, 2017, s. 47–54).

Podsumowanie

W relacjach z państwami Afryki Zachodniej – Zatoki Gwinejskiej władze duńskie zdecydowały się skupić swoje działania o charakterze pomocy wojskowej oraz dwustronnej i wielostronnej współpracy z państwami partnerskimi przede wszystkim na wspieraniu rozbudowy i rozwoju systemów obronnych oraz środków militarnych państw afrykańskich wykorzystywanych do zwalczania piractwa

morskiego i rabunku na morzu. Duńska pomoc dla partnerów afrykańskich służy w pierwszej kolejności organizowaniu dobrze funkcjonujących podsystemów kierowania obronnością. Przyczynia się równocześnie do rozwoju podsystemów militarnych i wojsk wybranych państw, czyli przywracania ich siłom zbrojnym możliwości operacyjnych, odpowiadających przypisanym do nich doktrynalnie funkcjom i realizowanym przez nie szczegółowym zadaniom o bojowym i niebojowym charakterze. Zgodnie z zapisami strategii realizowanej w latach 2019–2022 państwo duńskie (korzystając z instrumentów wojskowych oraz oddziaływania cywilnego) zobowiązało się aktywnie uczestniczyć w odbudowie w państwach partnerskich zdolności do zarządzania kryzysowego zarówno w przypadku wystąpienia zagrożeń o charakterze zbrojnym i wojennym, jak i zaistnienia zagrożeń niewojennych, lecz związanych z nieuprawnionym, nielegalnym użyciem siły (w formie działań hybrydowych, asymetrycznych, terrorystycznych, aktów przestępczych na większą skalę). W kontekście przeciwdziałania piractwu morskiemu oraz zwalczania jego przejawów wsparcie i pomoc duńskich sił zbrojnych czy duńskich agend i służb bezpieczeństwa jest nakierowana w pierwszej kolejności na rozwijanie mechanizmów i procedur zapobiegania aktom piractwa oraz przestępczości na morzu, a ponadto tworzenie mechanizmów i procedur reagowania na sytuacje kryzysowe na morzu i likwidowania skutków zaistniałych zdarzeń czy też zagrożeń.

Można zatem stwierdzić, że działania państwa duńskiego na rzecz rozwoju potencjałów obronnych oraz zdolności działań antykryzysowych w relacjach z partnerskimi państwami Afryki obejmować mogą zgodnie z wytycznymi doktrynalnymi między innymi:

1. Przedsięwzięcia mające na celu odtworzenie zasobów sprzętowych oraz urządzeń i infrastruktury technicznej niezbędnych do skutecznego przeciwdziałania aktom piractwa morskiego.
2. Przedsięwzięcia mające na celu przywrócenie zdolności reagowania na zagrożenia poprzez szkolenie personelu, doskonalenie umiejętności taktycznych oraz wypracowywanie stałych procedur operacyjnych.
3. Przedsięwzięcia mające na celu wypracowanie funkcjonalnych koncepcji oraz planów zintegrowanych działań (z udziałem komponentów wojskowych i niewojskowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo morskie) w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej.
4. Przedsięwzięcia mające na celu inicjowanie i organizowanie wielostronnych,

funkcjonalnych i instytucjonalnych płaszczyzn współpracy między poszczególnymi komponentami systemów bezpieczeństwa wybranych państw afrykańskich (w tym elementów – podsystemów systemów bezpieczeństwa morskiego) w celu integracji i koordynacji działań różnorodnych formacji, służb, agend zaangażowanych w zwalczanie piractwa na morzu.

Należy także zaznaczyć, iż przedstawiciele państwa duńskiego aktywnie uczestniczą w kilku najważniejszych instytucjonalnych przedsięwzięciach kooperacyjnych o charakterze międzynarodowym, których celem jest wzmacnianie szeroko rozumianego bezpieczeństwa w regionie Afryki Zachodniej, takich jak np. strategia Unii Europejskiej na rzecz Zatoki Gwinejskiej, czy Grupa Przyjaciół Zatoki Gwinejskiej (ang. *Friends of the Gulf of Guinea Group*).

Bibliografia

Den Interministerielle Samtaenkningsstyregruppe. (2019). *For en mere stabil og fredelig verden*. Dostęp: https://um.dk/~/media/um/danish-site/documents/udenrigspolitik/fsf%2arsra ppor t%2 02019.pdf ?la=da [09.10.2020].

Gulf of Guinea Maritime Security Programme 2019–2021. (2019). Dostęp: http://www.danida-publikationer.dk/Navigering/Emnemenu_da/lande/Afrika.aspx [13.11.2020].

Interntaionale operationer i Fokus. (2006). Copenhagen: Forsvarsakademiet.

Larsen, J. i Nissen, Ch. (2017). *Learning from Danish Counter-Piracy off the Coast of Somalia*. (DIIS Report, Vol. 10). Copenhagen: Danish Institute for International Studies. Dostęp: https://pure.diis.dk/ws/files/1236845/Report_10_Somalia_piracy_WEB.pdf [11.11.2020].

Larsen, J. i Nissen, Ch. (2018). *Denmark as a New Security Actor in the Gulf of Guinea. Reconciling International Priorities with Local Needs*. (DIIS Report, Vol. 08). Copenhagen: Danish Institute for International Studies. Dostęp: https://pure.diis.dk/ws/files/2614111/Report_08_Golf_of_Guinea_WEB.pdf [11.11.2020].

Ministry of Defence of Denmark. (2004). *Danish Armed Forces. International Perspectives*. Dostęp: https://www.yumpu.com/en/document/read/49222688/danish-armed-forces-international-perspectives [10.11.2020].

Ministry of Defence of Denmark. (2009). *Danish Defence Global Engagement. Report by the Danish Defence Commission 2008*. Dostęp: https://fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/forlig/-summary-report_danish_defence_commission_june2009-.pdf [10.11.2020].

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2010). *Peace and Stabilisation. Denmark's Policy towards Fragile States 2010–2015*. Dostęp: http://www.netpublikationer.dk/um/10916/pdf/Peace_and_stabilisation.pdf [11.10.2020].

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2013). *Denmark's Integrated Stabilisation Engagement in Fragile and Conflict – Affected Areas of the World*. Dostęp: http://danida-publikationer.dk/upload/microsites/um/ebooks/stabiliseringspolitik_uk_web.pdf [09.10.2020].

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2015). *Strategy for Danish Measures against Piracy and Armed Robbery at Sea 2015–2018*. Dostęp: https://um.dk/~/media/um/danish-site/documents/udenrigspolitik/strategy%20for%20the%20danish%20measures%20against%20piracy%20and%20armed%20robbery%20at%20sea.pdf [10.10.2020].

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2017). *Foreign and Security Policy Strategy 2017–2018*. Dostęp: https://um.dk/~/media/um/english-site/documents/news/publikation_udenrigsministeriet_uk_01%20(002).pdf?la=en [08.10.2020].

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2018a). *Foreign and Security Policy Strategy 2019–2020*. Dostęp: https://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsid=01fc577b-6bf2-4fd7-8572-5af0534cf599 [11.10.2020].

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2018b). *Priority Paper for the Danish Efforts to Combat Piracy and other Types of Maritime Crime 2019–2022*. Dostęp: https://um.dk/~/media/um/danish-site/documents/udenrigspolitik/prioritetspapir_pirateri_uk_hi.pdf [11.10.2020].

The Whole-of-Government Steering Committee (2018). *The Peace and Stabilisation Fund. Annual Report. Denmark's Integrated Peace and Stabilisation Engagements 2018. Dostęp: https://um.dk/~/media/um/danish-site/documents/udenrigspolitik/fred-sikkerhed-og-retsorden/fsf%20rsrapport%202018%20eng.pdf [11.10.2020].*

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.11

Solomiya Kharchuk
University of Wroclaw
solomiya.kharchuk@gmail.com
https://orcid.org/0000-0002-2746-0897

The „Pariah" State, Nukes & the U.S. Diplomacy: Nuclear Talks with North Korea Which Failed (2009-2019)

Abstract: The proliferation of nuclear weapons is one of the major challenges of the modern world. It is also a challenge for the United States of America, which focuses its counterproliferation efforts on its adversaries' nuclear programmes. Washington has gone to great lengths to curb Pyongyang's nuclear programme during the last decade, albeit without achieving the desired result - the complete denuclearisation of North Korea. The purpose of this article is to identify the reason for this failure and, specifically, why the negotiations with North Korea failed. Used in this research are the historical analysis and content analysis methods. Content analysis was conducted using official documents, speeches, and press statements, which proved to be a valuable resource. The research was conducted in the light of offensive realism, and confirmed that the lack of trust between parties, which derives from the anarchical international system, made the complete denuclearisation of North Korea impossible.

Keywords: nuclear proliferation, nuclear diplomacy, North Korea, The United States, Obama, Trump.

„Parias", broń atomowa oraz amerykańska dyplomacja: nieudane rozmowy z Koreą Północną (2009–2019)

Abstrakt: Rozprzestrzenianie się broni atomowej stanowi jedno z kluczowych wyzwań współczesnego świata. Proliferacja jest także jednym z kluczowych problemów, z którym zderzyły się Stany Zjednoczone Ameryki. USA podejmują szczególne działania przeciw rozwojowi programów atomowych swoich przeciwników. W ciągu ostatniej dekady Waszyngton dążył do zahamowania północnokoreańskiego programu atomowego, jednak nie osiągnął pożądanego rezultatu: całkowitej denuklearyzacji Korei Północnej. Celem artykułu jest znalezienie przyczyn porażki Waszyngtonu, a mianowicie powodu, który sprawił, że negocjacje z Koreą Północną nie przyniosły zamierzonych skutków. W badaniach zastosowane zostały metoda historyczna oraz analiza treści, która została wykorzystana w odniesieniu do oficjalnych dokumentów, przemówień oraz oświadczeń prasowych. Okazały się one cennym źródłem informacji. Badania zostały

przeprowadzone przez pryzmat realizmu ofensywnego i pozwalają potwierdzić, że brak zaufania między stronami, wynikający z anarchicznej struktury systemu międzynarodowego, uniemożliwił całkowitą denuklearyzację Korei Północnej.

Słowa kluczowe: proliferacja broni atomowej, dyplomacja atomowa, Korea Północna, Stany Zjednoczone, Obama, Trump.

> *Negotiating with North Korea is all about contradictions. What can be important one day becomes unimportant the next. A position they hold stubbornly for weeks and months can suddenly disappear…*
>
> (Cha, 2009, p. 120).

Introduction[1]

The proliferation and the very existence of nuclear weapons have always been one of humanity's most significant problems – for they have unprecedented destructive power. While proliferation is a problem on its own as it means that more nuclear weapons are being produced (vertical proliferation) or more countries develop nuclear weapons (horizontal proliferation), as George Schultz nicely observed, „proliferation begets proliferation". He means that as one state develops its nuclear arsenal, it will drive its rival's nuclear ambitions, and the rival will be likely to follow the same path (Shultz, 1984, p. 18 as cited in Sagan, 1996, p. 57). Furthermore, in the last few decades following the end of the Cold War, nuclear weapons have posed even higher risks, as terrorism becomes a global problem, and members of terrorist groups might obtain the weapons. It is also a challenge for the United States of America, one of the major powers of the Post-Cold-War era, yet, it focuses its counterproliferation efforts on its adversaries' nuclear programmes, as they are perceived as a threat to national security.

As a result, the U.S. has gone to great lengths to curb the North Korean nuclear programme. Washington supports the „orthodox" treaty-based regimes, such as the NPT[2], non-treaty based international methods (*e.g.,* United Nations Security

[1] The author wishes to thank her friend Amy Griffin for the comments she made on an earlier draft of this article.

[2] Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), which was signed in 1968 in order to prevent the further proliferation of nuclear weapons, constitutes the foundation of the nuclear non-proliferation regime. However, the NPT Treaty is being criticised for being "fundamentally unfair", as it recognises the five nuclear states (The United States, The Soviet Union/Russia, China, France and the United Kingdom) and does not put enough pressure on them with regard to actual disarmament and, therefore, freezes the nuclear status quo (Chestnut Greitens, 2014, p. 382).

Council Resolutions, which establish multilateral sanctions). Still, Washington uses *ad hoc*, non-traditional, non-institutional methods (Waheguru, 2008, pp. 371–373), for example, high-level talks with Pyongyang and unilateral sanctions. During the last decade, Obama's and Trump's administrations have been using what might be called *ad hoc* nuclear diplomacy[3] with regard to North Korea. Nonetheless, the nuclear talks with Pyongyang, which were held in the last ten years, did not lead to the ultimate resolution of the crisis. The questions arise: Why did both presidents fail to achieve the goal of North Korea's denuclearisation? Why did diplomacy fail?

A fair amount of research has been conducted in regards to the North Korean nuclear programme. „No Exit: North Korea, Nuclear Weapons and International Security" by J. D. Pollack (2011) is one of the most important books related to the issue. The Obama administration's policy has been analysed by Dongsoo Kim (2016) and Jong Kun Choi (2016). The significant articles on the Trump administration's North Korea policy have been recently written by Liegl (2018) and Sigal (2020). Kim Hyun (2017) has conducted a comparative analysis of Obama's and Trump's policies with regard to Pyongyang. The present article, however, focuses on how the U.S. was using diplomacy, and specifically negotiations, with the purpose of achieving the denuclearisation of North Korea (from 2009 to 2019). Subsequently, this article aims to identify the root causes of its failure.

Used in this research are the historical analysis and content analysis methods. Content analysis was conducted using official documents, speeches, and press statements. The research was conducted in the light of offensive realism, an international relations theory created by John Mearsheimer, and the assumptions of the theory have been tested during this research. The article includes four sections. In the first and second sections, the offensive realist insight of nuclear weapons and the brief history of the North Korean nuclear programme are to be

[3] Traditionally, the term "diplomacy" is used to describe the actions of a state that tries "to influence the behaviour of other actors by bargaining, negotiating, taking specific action or refraining from such an action (…)" (Mingst, McKibben & Arreguin-Toft, 2019, p. 157). Julian Sutor (1996, pp. 28–29) states that the word "diplomacy" might be defined in three different ways. Firstly, diplomacy can be understood as the measures implemented by the State authorities with the purpose of safeguarding the state's interests. Secondly, one can define diplomacy as the set of measures based on scientific assumptions, which might be used to pursue certain goals. Finally, a group of people, which function within the specific organisational structure and pursue the foreign policy objectives, might be called "diplomacy". The author defines diplomacy as the actions taken by the State authorities, which use a specific set of tools, including negotiations, bargaining, economic pressure and incentives, as well as the threat to use the force, with the purpose of pursuing the raison d'état.

briefly presented, respectively. In the third section, the Obama administration's „strategic patience" is to be analysed. In the fourth section, the Trump administration's North Korea policy is to be examined.

Nuclear weapons through the looking glass of offensive realism

The theory of offensive realism is based on five fundamental assumptions. First and foremost, the international system is anarchic, for there is no central authority above the states, which exist within the system. Secondly, great powers have the capability to harm each other and are potentially dangerous to each other because they possess offensive military capabilities that may be utilised against their rivals. Furthermore, states can never be sure that other countries do not have offensive intentions. Moreover, survival is understood as the preservation of its „territorial integrity and the autonomy of [its] political order" and is the primary goal of a state. Finally, it is assumed that states are rational actors (Mearsheimer, 2001, pp. 30–32). As states function under these circumstances, they fear each other, do not trust other states, and constantly anticipate danger. As Kenneth Waltz has observed, „the state among states (…) conducts its affairs in the brooding shadow of violence" (1979, p. 102). Additionally, the "911" problem posits that the central authority does not exist in the anarchic international system; subsequently, there is no one who might help the state if it becomes a victim of aggression. Therefore, „in international politics, God helps those who help themselves": states can only rely on themselves with regard to their own security and seek to guarantee their own survival. Consequently, states realise that the best way to achieve their primary and ultimate goal – survival – is to become the hegemon, the mightiest state of the system. As a result, states make efforts to maximise their relative power by employing diplomatic, military, and even economic means to „shift the balance of power in their favour". As all states are driven by the logic of power maximisation, they function in a „world of constant security competition, where states are willing to lie, cheat, and use brute force if it helps them gain advantage over their rivals" (Mearsheimer, 2001, pp. 32–35).

When the „Atomic Era" began in 1945 after the explosion in a New Mexico desert, which demonstrated the unprecedented destructive power of the new „ultimate weapon" (Chestnut Greitens, 2014, pp. 373–374), every mighty state began not only to seek to obtain nuclear weapons but to achieve nuclear superiority. They sought after the capability to turn their adversaries into

a „smoking, radiating ruin" yet to face hardly any negative consequences of their actions. In other words, nuclear superiority is the ability to demolish rival states as political entities without fear of equivalent retaliation. If any state achieves a nuclear monopoly, it will become the hegemon of the international system and, consequently, it will achieve „the absolute security" and the ultimate guarantee of its survival. The most desirable way for a great power to achieve nuclear superiority is by acquiring nuclear weapons - and then ensuring no other state duplicates the feat. In a world in which few nuclear states exist, nuclear superiority might be achieved by developing the capability to neutralise the nuclear weapons of its adversaries or by acquiring the capability to protect itself from the rival's nuclear attack (Mearsheimer, 2001, pp. 128–130)[4].

During the Cold War, each superpower was keen on becoming the nuclear hegemon, although after the USSR tested a nuclear device in 1949, they were forced to accept the fact that if the nuclear war were initiated, both political entities would have been unacceptably damaged. The destructiveness of nuclear weapons created the „stalemate", which is known as „the mutually assured destruction" (Mearsheimer, 2001, p. 130). In the MAD world, the deterrence was based „on the capability of each side to destroy each other" (Kissinger, 1994, p. 750). Paradoxically, nuclear weapons constituted the foundation of peace and stability during the Cold War (Waheguru Pal Singh Sidhu, 2008, p. 362) however, the nuclear peace was based on the possibility of „mutual suicide". The strategic stability could have been defined as an equilibrium in which neither superpower would use its nuclear weapons because the rival was able to eliminate the former functioning political entity in retaliation. Consequently, the national security of each great power was based on its capability to unacceptably damaging its adversary (Kissinger, 2014, pp. 332–336).

As the Cold War has ended, the ideas of both „nuclear deterrence" and „nuclear peace" begun to be challenged. George Shultz, William Perry, Henry Kissinger, and Sam Nunn argue that nuclear weapons were indeed crucial for maintaining peace and stability during the Cold War, but the collapse of the Soviet Union marked the beginning of a new, dangerous nuclear era, in which reliance on nuclear weapons for ensuring peace becomes „increasingly hazardous and decreasingly effective"

[4] Mearsheimer's approach to nuclear weapons is consistent with Sagan's security model of proliferation, according to which states seek to obtain nuclear weapons in order to ensure their security (Sagan, 1996, pp. 57–59).

(2007). The authors observe that „we face a very real possibility that the deadliest weapons ever invented could fall into dangerous hands" (Perry, Shultz, Kissinger & Nunn, 2008) and claim that the risk of a nuclear terrorist attack is constantly increasing. They also mention the issue of nuclear proliferation as one of the most significant security challenges of the modern world (Shultz, Perry, Kissinger & Nunn, 2007). It is worth mentioning that the proliferation of nuclear weapons is connected with a „classic nuclear dilemma" in which more states possessing nuclear weapons lowers the probability of war; however, where the mechanism of „mutual deterrence" fails, the ferocity of such a war would be tremendously magnified. Furthermore, the spread of nuclear weapons creates more possibilities for the actual use of those weapons and becomes the incentive for non-nuclear states to follow the same path (Kissinger, 2014, pp. 338, 340).

John Mearsheimer argues that nuclear weapons do not effectively eliminate the security competition between states because nuclear powers do not feel as if they have enough security and are thus still engaged in security competition (2001, pp. 132–133). Mearsheimer and Kissinger might agree on one specific issue: a world with nuclear weapons is not a more secure world, for it is still a world of intense security competition. However, it is important to add that Kenneth Waltz (the founding father of structural realism, on which Mearsheimer bases his theory) presents different views on the issue of nuclear weapons and their impact on the security competition between great powers. He argues that nuclear weapons have the potential to stabilise the regions, which are characterised by a high level of political tension. This is due to the fact that if the state achieves the second-strike capability, it will be secure because attacking this state would have apocalyptic consequences for the attacker. Consequently, the state would not have the incentive to further improve its level of security and engage in security competition (Krieger & Roth, pp. 370–372).

Finally, the offensive realist approach to nuclear weapons is based on the security model of proliferation: states seek nuclear weapons in order to guarantee their own survival; simultaneously, they go to great lengths to ensure that others do not follow the same path. As a result, a dangerous world of security competition, *inter alia* for nuclear weapons, exists.

North Korean nuclear programme: the origins

Following the Korean War, the founder of DPRK, Kim Il-Sung, might have considered the potential usefulness of nuclear weapons, as the regime was driven by

security concerns since „the birth of the nation", the „disastrous" war (1950–1953) did not provide the ultimate resolution, and, most importantly, during the course of the Korean War, the U.S. considered the use of nuclear weapons[5] (Hecker, 2010, p. 48). However, the post-war devastation of North Korea made the reconstruction of the country, along with economic recovery, the regime's priority. Nevertheless, as the United States started to introduce tactical nuclear weapons and longer-range missiles in South Korea in the late 1950s, Pyongyang was becoming more aware of nuclear technology[6] (Pollack, 2011, pp. 45–46). Cuban missile crisis, which took place in the 1960s, became a powerful incentive for North Korea to pursue nuclear weapons in the long-term, for, in the eyes of Pyongyang, the USSR failed to ensure the security of a similar, small, and distant state; subsequently, North Korea had to rely on itself for its own strategic interests. Beijing's opening to the United States and the dramatic change in relations between Washington and Beijing in the 1970s was seen as dangerous by Pyongyang. Finally, in Pyongyang's opinion, the fall of communism in Eastern Europe and the collapse of the Soviet Union in the late 1980s „placed North Korea's well being at unprecedented risk" (Pollack, 2011, p. 98). Moreover, North Korea lost its financial aid from the former „Soviet Empire", while South Korea had been rising economically and militarily (Hecker, 2010, p. 49).

The above-mentioned events were driving the North Korean nuclear programme since its inception in the early 1950s when the programme was focused primarily on the „peaceful atom". North Korea had to build its nuclear power technology from scratch; therefore, the support of the Soviet Union (on whom the whole socialist camp depended with regard to nuclear expertise) was essential. The leader of the USSR at that time, Nikita Krushchev, saw the exchange of nuclear scientists as an opportunity to strengthen the solidarity within the

[5] As William J. Perry has observed, "During the Korean War (…) there were three distinct instances when the use of nuclear weapons was threatened: at the war's beginning, when the Chinese entered the war, and just prior to the beginning of talks (…) Nuclear weapons were the dog that barked but did not bite" (Perry, 2006, p. 80).

[6] In 1972 the number of nuclear weapons on the peninsula peaked at 763, though the number of weapons was constantly being reduced in the following years until it reached about 100 warheads in 1991, when President Bush announced the decision to unilaterally withdraw all tactical nuclear weapons, which were deployed in South Korea (Pollack, 2011, pp. 45–46). As Peter Hayes observed, "North Korea's experience with nuclear weapons is unique among small states. No other state has faced four decades of continuous nuclear threat – virtually the entire period of North Korea's independent existence – without a countervailing nuclear retaliatory capability of its own or allied nuclear deployments in its own territory" (1990, p. 123).

socialist camp, which „opened the door to the training of scientific personnel in the Soviet Union, and Pyongyang was eager to walk through it". In the 1950s, cooperative agreements between Moscow and Pyongyang were signed. They included provisions on future nuclear activities at Yongbyon, where a few decades later, North Korea would build facilities needed for the development of nuclear weapons. In the 1960s, the Yongbyon facility was referred to as the „Furniture Factory", which suggested that some highly restricted activities were being carried out there. In the early 1960s, the Atomic Energy Research Centre was established there, and an IRT-2000 2 MWt reactor was transferred to Yongbyon from the USSR (Pollack, 2011, pp. 48–51).

The precise date when the North Korean regime decided to transform its civilian nuclear programme into the quest for nuclear weapons remains unknown. As Pollack has mentioned, „No document attests to Kim's nuclear decision" (2011, p. 98), though, it came to fruition in the form of a covert plutonium production programme, which was discovered by U.S. intelligence in 1986. This, in turn, led to the crisis, for in 1985, North Korea became a state party to the Nuclear-Non Proliferation Treaty (under the USSR pressure), and therefore did not comply with its obligation to declare its nuclear facilities to the International Atomic Energy Agency. In the early 1990s, the regime initially declared its nuclear facilities to the IAEA, but when in 1993 the Agency called for the inspection of two nuclear facilities, which were suspected of being used for the storage of nuclear waste, Pyongyang rejected the demand and announced its intention to withdraw from the NPT. During the following year, talks were held between North Korea, the U.S., and the Agency; simultaneously, the Clinton administration seriously considered a preemptive surgical strike on the nuclear facilities in North Korea. According to then-Secretary of Defense William J. Perry, the „coercive policy" was pursued by the administration in which talks were „backed with a very credible threat of military force" (Chanlett-Avery, Manyin, Nikitin, Campbell & Mackey, 2018, p. 10; Nikitin, Chanlett-Avery & Manyin, 2017, p. 3; Perry, 2006, pp. 81–82).

The crisis was resolved in 1994 after former U.S. President Jimmy Carter visited Pyongyang in 1993 to negotiate the framework of a new agreement, and a transition of power took place in Pyongyang (as Kim Jong-il became a new leader of DPRK): the Agreed Framework was signed. According to the document, North Korea was obliged to remain a party to the NPT, freeze the production of plutonium, and eventually dismantle the plutonium production

programs. Furthermore, Pyongyang accepted terms of international inspection and monitoring of its nuclear facilities. On the other hand, the U.S. committed to organise the international consortium in order to provide the DPRK with two light-water reactors (LWRs), as well as with the alternative energy in the form of 500,000 metric tons of heavy fuel oil annually. Additionally, the U.S. was obliged to „provide formal assurances to the D.P.R.K. against the threat or use of nuclear weapons by the U.S." (Nikitin et al., pp. 4–5; Agreed Framework, 1994)[7]. As the document was strongly criticised in the U.S. Congress, in 1996, the administration initiated a new series of negotiations regarding Pyongyang's missile programme and its exports of missiles. In turn, this led to North Korea's self-imposed moratorium on long-range missiles, which was declared in 1999 and followed by the state visit of then-Secretary of State, Madeleine Albright, in Pyongyang in 2000. According to William J. Perry, „the United States was within a few months of getting the desired agreement from North Korea" (2006, pp. 82–83). If the agreement had been signed, North Korea would have committed to ending its ballistic missile programme and missile exports; however, President Clinton decided against the trip to Pyongyang as his term in office was coming to an end (Chanlett-Avery et al., 2018, p. 11; Nikitin et al., 2017, pp. 5–6).

In 2001, George W. Bush was sworn in as the President of the United States and declared that the U.S. would have a different approach to North Korea. Just a few months later, the Bush administration announced its intention to pursue „comprehensive negotiations" with North Korea. Following the 9/11 attacks, Bush described North Korea as a part of the „axis of evil". Simultaneously, the 1994 Agreed Framework was being implemented, though the promised LWR reactor could not have been completed before IAEA finished the verification of North Korea's declarations. In 2002, a new crisis began after U.S. Department of State official James Kelly informed the regime of evidence of North Korea's covert highly-enriched uranium production (HEU) programme, and the allegations were confirmed by Pyongyang[8]. As a result, the international consortium, which was formed under the 1994 Agreed Framework,

[7] Subsequently, the consortium, the Korean Peninsula Energy Development Organisation (KEDO), was established in 1995, with the United States, Japan and the Republic of Korea as its founding members. In the following decade, North Korea received $1.5 billion of the financial support from South Korea, $500 million - from Japan, $400 million - from the U.S. and $120 million – from another states, who joined the KEDO after its establishment in 1995 (The Korean Peninsula Energy Development Organization, n.d.).

[8] Both plutonium and highly enriched uranium (HEU) are fissile materials that might be used to build a nuclear bomb.

stopped the shipments of the heavy oil, after which North Korea accused the U.S. of failing to meet its obligations (arising from the 1994 Agreed Framework) and withdrew from the NPT in 2003 (Nikitin *et al.*, 2017, pp. 5–7).

According to Chinese diplomat Fu Ying, the U.S. was keen on holding multilateral talks between the U.S., China, and North Korea, which were organised by Beijing at the request of Washington. The first and only round of three-party talks was held in April 2003, later the talks were expanded and, starting in August 2003, when the first round of six-party talks took place, South Korea, Japan, and Russia were included as well (2017, pp. 9–11). Even though the negotiations were „mired in distrust and accusations" (Hecker, 2010, p. 50), outwardly, it seemed that a significant step toward denuclearisation was taken in September 2005 when the Joint Statement was issued. According to the document, North Korea „committed to abandoning all nuclear weapons and existing programs and returning, at an early date, to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and to IAEA safeguards". On the other hand, the subject of the LWR was to be discussed „at an appropriate time" and energy assistance was to be provided for North Korea. Furthermore, in the statement, the United States reaffirmed that it had „no intention to attack or invade the DPRK with nuclear or conventional weapons" (*Joint Statement*, 2005). However, a few weeks later, the U.S. Department of Treasury designated Bank Delta Asia, located in Chinese Macau, as a „financial institution of primary money laundry concern" (because there were suspicions of counterfeiting); subsequently, 25 million U.S. dollars held by Pyongyang were frozen. The BDA issue had a negative impact on the Six-Party talks: North Korea demanded a resolution before implementing the Joint Statement, and the talks reached an impasse (Nikitin *et al.*, 2017, p. 8; Jayshree Bajoria & Beina Xu, 2013).

On October 9, 2006, Pyongyang conducted its first nuclear test. The explosion was immediately condemned by the United States, which called for punitive multilateral sanctions, leading to UNSC Resolution 1718, which *inter alia* imposed a partial arms embargo on North Korea, as well as freezing assets on entities involved in Pyongyang's WMD programs (Chanlett-Avery & Squassoni, 2006, p. 1; Heintz, Shurkin & Mallory, 2019, p. 14; Arms Control Association, 2018). Eventually, North Korea ceased boycotting the multilateral talks, and a new series of negotiations came to fruition: in February 2007, the parties agreed on „Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement", under which during the „initial phase" North Korea committed to freezing its Yongbyon nuclear facility

and allowing the IAEA inspections; in exchange the U.S. promised to begin the process of removing North Korea from the list of countries designated as sponsors of terrorism. However, in December 2008, negotiations hit a roadblock, for there was no consensus with regard to verification measures (Initial Actions, 2007; Nikitin *et al.*, 2017, p. 8-9; Jayshree Bajoria & Beina Xu, 2013).

As North Korea became a nuclear state in 2006, it is worth mentioning that China, Pyongyang's „most important partner and donor country" (Ying, 2017, p. 10) views North Korea as a useful, though problematic „buffer" against the United States (Cumings, 2020, p. 84), and is more afraid of the regime collapse (as a result of U.S. actions) than it is afraid of nuclear North Korea. As a result, even though China does officially declare its support of North Korea's peaceful denuclearisation (and strongly opposes the military option), Beijing „will not support sanctions that will bring Pyongyang to its knees" (Hecker, 2010, p. 53) and only Beijing has the capability to do so. Meanwhile, North Korea will not give up its nuclear weapons voluntarily as it is the „ultimate deterrent" and the guarantee of regime's survival, and, according to Siegfried Hecker, in 2006, Pyongyang started to consider North Korea as a „nuclear power" and since then does not have the desire to denuclearise, but rather to hold the arms control talks with the United States (2010, p. 50). In the opinion of Victor D. Cha, what North Korea really desires is the type of deal similar to the one made between the U.S. and India: Pyongyang wants to have some of their facilities left outside of international inspection. Moreover, Pyongyang wants to receive energy, as well as economic assistance, in exchange for the acceptance of any international inspections; „they want the rules of the Nuclear Non Proliferation Treaty (…) regime essentially rewritten for them as they were for India, who never signed the NPT" (Cha, 2009, pp. 123–124).

Finally, both the Obama's and Trump's administrations were challenged with an insurmountable problem of North Korean denuclearisation while being trapped in the „security dilemma", along with Beijing and Pyongyang.

Obama's „strategic patience"

After Barack Obama was sworn in as the President of the United States of America, he announced his intention to improve relations with America's „traditional" adversaries by stating that Washington would „extend a hand" to those who „are willing to unclench [their] fist" (Phillips, 2009). However, North Korea responded with what experts (Cha, 2009, p. 121; Dongsoo Kim, 2016, p.

33) call provocations: the second nuclear test took place in May 2009, the regime launched ballistic missiles in April and May of 2009. Victor D. Cha (2009, p. 121) mentions that North Korean actions had been often rationalised as „cries for help and attention". However, provocations could no longer be interpreted this way, as President Obama signalled his interest in engagement with Pyongyang.

In response to North Korean actions, the administration formed the North Korea policy, which is described as „strategic patience". According to this new approach, the U.S. was not supposed to „move first" unless North Korea did introduce concrete measures toward complete denuclearisation. If these steps were to be taken by the regime, DPRK would have received the economic aid, as well as normalisation of relations with the U.S. Moreover, the „strategic patience" entailed some other components: the U.S. should have been calling for North Korea's denuclearisation, encouraging China to exert pressure on North Korea, and applying pressure on North Korea through sanctions (Dongsoo Kim, 2016, p. 33). As a result, during President Obama's first term, the U.S. began introducing a „two-track approach" with regard to North Korea: the economic sanctions were being imposed[9], yet high-level talks were being held - and Obama was a supporter of contacts between the American and North Korean officials (Kim Hyun, 2017, pp. 51–53; Cha, 2009, p. 121).

In 2009, Ambassador Stephen Bosworth was appointed as a United States Special Representative for North Korea. In December, Stephen Bosworth was sent on a mission to Pyongyang in order to achieve two key objectives. First, to persuade North Korea to give up boycotting the Six-Party Talks (which it did since April 2009) and return to the negotiation table. Second, to encourage the regime to promise the implementation of the September 2005 Joint Statement. However, the two-day mission did not bring the results the Obama administration desired. Regardless of that, according to Bosworth, both parties acknowledged the importance of the multilateral talks; North Korea preferred the bilateral talks with the United States and did not agree to attend the Six-Party talks. During the negotiations, North Korea's position remains unknown, though the South Korean Foreign Minister stated that North Korea demanded the end of the sanctions. Moreover, according to South Korean sources (as well as Jack Pritchard, Director of the Korean Economic Institute), North Korea tried to combine the peace

[9] See: Heintz *et al.*, 2019.

treaty negotiations and denuclearisation talks, as in the eyes of Pyongyang, the peace treaty would have indicated that the United States did not have any „hostile" intentions towards North Korea. However, the North Korean demands contradicted the principles of „strategic patience" (Niksch, 2010, pp. 1–2). In 2010, North Korea attacked U.S. ally South Korea twice, which deteriorated the atmosphere for high-level talks (Nikitin *et al.*, 2017, p. 10): in March, North Korea attacked and sank South Korean Navy corvette *Cheonan*, which led to the death of more than forty sailors (Mizokami, 2018); in November the regime fired dozens of artillery shells at Yeonpyeong island (Marcus, 2010).

Nevertheless, the Obama administration's goal was to persuade North Korea to return to Six-Party Talks; therefore, secret talks between Washington and Pyongyang were being held throughout 2011. After Kim Jong-Un became the leader of a country, the talks led to the „Leap Day Deal": on February 29, 2012, the U.S. and North Korea made two separate announcements *apropos* North Korean nuclear programme (Nikitin *et al.*, 2017, p. 11). North Korea pledged to „implement a moratorium on long-range missile tests, nuclear tests, and nuclear activities at Yongbyon, including uranium enrichment activities". Furthermore, the regime declared that IAEA inspectors' return to North Korea, as well as verification and monitoring of uranium enrichment activities at Yongbyon, were to be allowed. The United States committed to holding a bilateral meeting with the DPRK in order to finalise an agreement on nutritional assistance. The program was supposed to initially consist of 240,000 metric tons of food aid, though there was a prospect of additional assistance, which depended on North Korean citizens' needs. Additionally, the details of monitoring procedures (with regard to the delivery of the food aid) were to be discussed (U.S. Department of State, 2012a).

The agreement was reached, albeit, in March 2012, Pyongyang announced its intention to launch a satellite the following month. As ballistic missiles and space vehicle technology are similar in many areas, the U.S. perceived the launch as a way for Pyongyang to improve its capability to launch ballistic missiles (Crail, 2012). Subsequently, the spokesperson of the U.S. Department of State reacted promptly with the following statement: „the launch of this kind, which would abrogate our agreement, would call into question the credibility of all the commitments the DPRK has made for us, is making in general …" The spokesperson added that if the satellite were to be launched, that would also call into question the monitoring

of food aid delivery (under the „Leap Day Deal"), meaning that the nutritional assistance might have eventually been delivered to the „regime elites", instead of „needy folks" (U.S. Department of State, 2012b). The Korean Central News Agency responded straightforwardly: „the launch of the working satellite is an issue fundamentally different from that of a long-range missile", and in mid-April, a three-stage Uhna-3 rocket was fired, but then failed and eventually exploded. Nonetheless, the Leap Day Deal was „killed" and halted nutritional assistance (Duyeon Kim, 2012).

During Obama's second term, the U.S. was focused on imposing multilateral sanctions through UNSC resolutions; subsequently, the U.S. and North Korea were trapped in a „vicious cycle" of ballistic missile tests, as well as nuclear tests, and UN punitive sanctions (Kim Hyun, 2017, pp. 51-53). Jong Kun Choi strongly criticises the Administration's approach to the North Korean nuclear programme and argues that the Obama administration believed in the inevitable collapse of the North Korean regime as a result of consistent sanctions; therefore, the policy with regard to Pyongyang was not responsive enough: „passive", and not effective. In other words, the Administration was waiting for the regime to collapse instead of actively engaging in negotiations with North Korea, as well as developing the appropriate strategy (Jong Kun Choi, 2016, pp. 57–61). Bruce Cumings also observes that „the Obama administration was the first since the Cold War ended to pay little or no attention to nuclear-armed North Korea" and mentions that this approach was probably based on the words of Colin Powell: „you can't eat plutonium. You can't eat enriched uranium". According to Cumings, the Obama administration decided not to help Pyongyang with food or economic assistance unless the regime ceased its nuclear activities (2020, p. 80). However, it is most likely that the Obama administration came to the same conclusion that Victor D. Cha did: the simplest explanation of North Korean behaviour (and the right one as well) is that the regime seeks to improve their nuclear weapons and delivery systems „and there is no substitute for learning that doing" (Cha, 2009, pp. 122–123).

Trump's „maximum pressure"

After Donald J. Trump became the President of the United States, he straightforwardly announced that „the era of strategic patience is over" (The White House, 2017). As the U.S. Secretary of Defense Mattis and Secretary of State Tillerson wrote in the *Wall Street Journal* op-ed, the previous administration's

approach was replaced with a new policy of „strategic accountability". The Trump administration set the same goal as the Obama administration did: „the complete, verifiable and irreversible denuclearisation" of North Korea by peaceful means, and announced that the United States did not seek to change the regime, to accelerate the reunification of Korea as well as to find an excuse to send its troops to North Korea (2017). Other components of the „strategic accountability" include „maximum pressure", which entails imposing punitive economic sanctions on North Korea[10] that are meant to persuade the regime to return to the negotiation table, a strong alliance with Japan and South Korea, and encouraging China to use its influence over Pyongyang in order to change its behaviour. Finally, while exercising „maximum pressure", Washington seeks engagement with Pyongyang, provided that North Korea refrains from provocations, which is to say nuclear and ballistic missiles tests (Kim Hyun, 2017, pp. 59–66). Kim Hyun mentions that „strategic patience" and „strategic accountability" are similar in some aspects while different in others, and Markus Liegl argues that the new policy builds on the Obama administration's policy. He also mentions that the new administration's approach is much more dangerous as „now all options are on the table for countering Pyongyang's nuclear capabilities"; therefore, the crisis on the Korean Peninsula might escalate (2018, p. 370, 373). The situation seemed to escalate throughout 2017, when the „war of words" was fought between Donald Trump and Kim Jong Un, for example, when the U.S. President declared that North Korea would be met with „fire and fury" if it put the United States at risk (following the U.S. intelligence report, which confirmed Pyongyang's achievements with regard to nuclear weapons miniaturisation) and, in response, North Korea threatened to hit Guam, an island where the American Air Force base is located (Council on Foreign Relations, n.d.; BBC News, 2017; Baker & Choe Sang-Hun, 2017).

However, the 2018 Pyeochang Olympic Games, in which the North Korean delegation participated (while the event took place in South Korea), enabled the reduction of tensions on the Korean Peninsula, the „resurrection" of inter-Korean dialogue, and, most importantly, paved the road to the historic U.S. - DPRK summit (Snyder, 2018; Davenport 2018a). The self-imposed North Korean moratorium on nuclear and missile testing, which was announced in April 2018, as well as the dismantlement of Pyongyang's (Punggye-ri) nuclear site in May 2018, might have

[10] See: Heintz et al., 2019.

been perceived in Washington as the sign of a new North Korea's approach[11].

The Singapore summit took place on June 12, 2018, and became an unprecedented event as Donald Trump became the first sitting U.S. President to meet the leader of North Korea. The meeting resulted in the Joint Statement, according to which North Korea reaffirmed its commitment „to work toward complete denuclearisation of the Korean Peninsula" (The White House, 2018a). Bruce Cumings observed that North Korea's commitment was „vague", and even though the regime did dismantle some missile and testing facilities after the summit, numerous missile sites remained undeclared by Pyongyang (2020, pp. 88–89). In exchange, however, President Trump temporarily suspended joint military exercises with South Korea – even adopting the Pyongyang term of „war games" (Davenport, 2018b) when announcing his decision: „We will be stopping the war games, which will save us a tremendous amount of money, unless and until we see the future negotiation is not going along like it should" (The White House, 2018b). Ultimately, Washington's concession was conditional: the military exercises were suspended, but, as Secretary of State Mike Pompeo mentioned: „good-faith negotiations" had to be held in exchange (U.S. Department of State, 2018). Finally, the United States and North Korea also pledged to „establish new U.S. - DPRK relations" and „join their efforts to build a lasting and stable peace regime on the Korean Peninsula" (The White House, 2018a).

Before the second U.S.-DPRK summit took place, secret talks were held between North Korean and American diplomats. The U.S. dropped its „all-or-nothing approach" and replaced it with the goal to make a „limited first-stage deal", meaning that Washington was ready to downsize its joint military exercises with South Korea, begin the „normalisation" of relations with Pyongyang by exchanging of liaison offices, and partially relax UNSC sanctions. Furthermore, Washington narrowed its short-term goal: all fissile material production facilities had to be verifiably suspended (Sigal, 2020, pp. 166–167). Nevertheless, the Hanoi Summit, which took place on February 27-28, 2019, ended abruptly and did not lead to an agreement. According to President Trump, the summit ended because North Korea demanded: „the sanctions lifted in their entirety". He also added: „They [North Koreans] were willing to de-nuke a large portion of the areas that

[11] Nonetheless, experts observed that the nuclear site was unusable (BBC News, 2018a, 2018b), and the moratorium might have been imposed due to Pyongyang's desire to get temporary concessions from the United States and eventually end the moratorium like it did in 2006 (Panda, 2018).

we wanted, but we couldn't give up all of the sanctions for that (…) We had to walk away from that" (The White House, 2019), although North Korean Foreign Minister Ring Yong Ho declared that North Korea only asked for „partial" lifting of sanctions (Davenport, 2019). Reportedly, during the course of negotiations, North Korean representatives did not make it clear whether all facilities at Yongbyon were to be included in the potential agreement (Sigal, 2020, p. 167), though when Kim Jong Un eventually agreed to include all the facilities, the U.S. delegation decided to leave – for, according to Donald Trump, Washington decided that what Pyongyang offered was not enough for a potential deal: „I felt that that particular... facility, while very big, it wasn't enough to do what we're doing" (Kyodo News, 2019).

Following the Hanoi summit „collapse" on March 3, 2019, the U.S. and South Korea announced that the joint military exercises known as Foal Eagle and Key Resolve were going to be replaced with smaller exercises in order to reduce tensions on the Korean Peninsula; subsequently, the downsized Deng Maeng exercise was to be held in the following days (Starr & Crawford, 2019; Panda, 2019). As a result, a new „vicious cycle" of joint U.S.-ROK military exercises and Pyongyang's ballistic missile tests began, as each side tried to enhance the „deterrence" against its adversary (Sigal, 2020, p. 168). Simultaneously, the North Korean regime decided to remind Washington about the above-mentioned self-imposed moratorium on nuclear as well as ICBM testing. While delivering a speech to the Supreme People's Assembly of the DPRK, in April 2019, Kim Jong Un highlighted that whereas North Korea „voluntarily" took this measure, the United States was „stirring up hostility to us day after day". The North Korean leader mentioned that Washington was „resorting to all conceivable schemes in trying to prolong the economic sanctions, with the aim of preventing us from following the path of our own choice". Most importantly, he stated that the demands of the United States (which had to be met in order to achieve North Korea's goal: the lifting of sanctions) „run counter to the fundamental interests of our State". Kim Jong Un also highlighted that the joint U.S.-ROK military exercises were resumed contrary to President Trump's commitment, and, finally, stated that The United States had to adopt a „new way of calculation" with regard to Pyongyang, and the regime would only wait for this change of policy „till the end of this year" (Kim Jong Un, 2019). Ultimately, the leader of North Korea set a deadline for Washington by trying to use the self-imposed moratorium as

leverage in order to obtain concessions from the United States while still pursuing the nuclear programme.

The Hanoi „collapse" seemed to mark the fall of the engagement between the United States and North Korea. Even though the third meeting between Donald Trump and Kim Jong Un, which took place in June 2019 (following the exchange of letters between leaders), reportedly led to the resumption of working-level talks, the October 2019 talks, which were taking place in Stockholm, hit a roadblock (Sigal, 2020, pp. 172–174). According to DPRK's top negotiator, the talks did not lead to any positive outcomes due to Washington's „hackneyed position and attitude". Ambassador Kim Myong Gil acknowledged that „the complete denuclearisation of the Korean Peninsula is possible only when all obstacles threatening our security and undermining our development are removed wholly, and without room for doubt", and mentioned sanctions and the U.S.-ROK joint military exercises (NK News, 2019), which proves that Pyongyang rejected to take any further steps towards denuclearisation unless it received a „reward" from Washington in response to self-imposed North Korea's moratorium. It is worth mentioning that on December 31, 2019, Kim Jong Un hinted that the nuclear as well as ICBM tests, might be no longer suspended (Sigal, 2020, p. 179). What is more important, however, is the fact that North Korea's nuclear capabilities are being constantly improved, and, reportedly, Pyongyang's miniaturisation efforts came to fruition, as, according to the U.N. confidential report, it is believed that North Korea has "probably developed miniaturised nuclear devices to fit into the warheads of its ballistic missiles" (Albert, 2019; Klingner, 2020; Nichols 2020).

Conclusion

To summarise, the mutual lack of trust between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea made any denuclearisation deal impossible, as Pyongyang desired to keep its nuclear arsenal at any price, for it is the regime's ultimate deterrent. Washington, on the other hand, was eager to achieve its goal of complete denuclearisation, as every nuclear state tries to make sure that other states do not follow its path, but also due to the fact that North Korea is a threat for its allies in the region. Even though the North Korean nuclear programme does drive the security competition in the region and might „beget" even more proliferation, China does not allow anyone to exercise the real pressure on Pyongyang as it is concerned about the regime's survival, for North Korea is its

buffer. Ultimately, in the dangerous anarchical world of security competition, the United States, North Korea, and China became the „prisoners of geopolitics" and are trapped together in the security dilemma, enabling North Korea to pursue its nuclear programme further. Simultaneously, the lack of trust between Washington and Pyongyang does not allow the countries even to make the so-called „first stage deal", as none of the parties believe that the others will keep their promises. Finally, Washington's failure to achieve North Korea's denuclearisation through negotiations confirms the fundamental assumptions of offensive realism theory.

References

Agreed Framework Between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea. (1994, October 21), 1994. U.S. Department of State. Accessed: https://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/or/2004/31009.htm [01.09.2020].

Albert, E. (2019, December 20). North Korea's Military Capabilities. *The Council on Foreign Affairs*. Accessed: https://www.cfr.org/backgrounder/north-koreas-military-capabilities [25.09.2020].

Arms Control Association. (2018). *UN Security Council Resolutions on North Korea.* Accessed: https://www.armscontrol.org/factsheets/UN-Security-Council-Resolutions-on-North-Korea#res1874 [04.09.2020].

Bajoria, J. & Xu, B. (2013, September 30). *The Six Party Talks on North Korea's Nuclear Program* (Backgrounder). New York: Council on Foreign Relations. Accessed: https://www.cfr.org/backgrounder/six-party-talks-north-koreas-nuclear-program [04.09.2020].

Baker, P. & Sang-Hun, Ch. (2017, August 8). Trump Threatens 'Fire and Fury' Against North Korea if It Endangers U.S. *The New York Times*. Accessed: https://www.nytimes.com/2017/08/08/world/asia/north-korea-un-sanctions-nuclear-missile-united-nations.html [21.09.2020].

BBC News. (2017, August 8). *Donald Trump threatens 'fury' against N Korea*. Accessed: https://www.bbc.com/news/world-us-canada-40869319 [21.09.2020].

BBC News. (2018a, April 21). *North Korea 'halts missile and nuclear tests', says Kim Jong-un*. Accessed: https://www.bbc.com/news/world-asia-43846488 [24.09.2020].

BBC News. (2018b, May 24). *North Korea nuclear test tunnels at Punggye-ri 'destroyed'*. Accessed: https://www.bbc.com/news/world-asia-44240047 [24.09.2020].

Cha, V.D. (2009). What Do They Really Want?: Obama's North Korea Conundrum. *The Washington Quarterly*, *32*(4), 119–138. DOI: https://doi.org/10.1080/01636600903224837

Chanlett-Avery, E. & Squassoni, S. (2006, October 24). *North Korea Nuclear Test: Motivations, Implications, and U.S. Options*. CRS Report for Congress (RL33709). Washington: Congressional Research Service. Accessed: https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33709.pdf [04.09.2020].

Chanlett-Avery, E., Manyin, M.E., Nikitin, M.B.D., Campbell, C.E. & Mackey, W. (2018, July 27). *North Korea: U.S Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation*. CRS Report for Congress (R41259). Washington: Congressional Research Service. Accessed: https://fas.org/sgp/crs/nuke/R41259.pdf [28.08.2020].

Chestnut Greitens, S. (2014). Nuclear Proliferation. In: J. Baylis, S. Smith & P. Owens (Eds.), *The Globalization of World Politics* (6th ed., pp. 372-386). New York: Oxford University Press.

Council on Foreign Relations. (n.d.). *North Korean Nuclear Negotiations*. Accessed: https://www.cfr.org/timeline/north-korean-nuclear-negotiations [21.09.2020].

Crail, P. (2012, April). N. Korean Launch Plan Puts Deal at Risk. *Arms Control Today*, 42. Accessed: https://www.armscontrol.org/act/2012-04/n-korean-launch-plan-puts-deal-risk [14.09.2020].

Cumings, B. (2020), Obama, Trump and North Korea. In: O. Turner & Inderjeet Parmar (Eds.), *The United States in the Indo-Pacific. Obama's legacy and the Trump transition* (pp. 79-93). Manchester University Press. Accessed: https://www.manchesteropenhive.com/view/9781526135025/9781526135025.xml [16.09.2020].

Davenport, K. (2018, April). Trump Agrees to Summit With North Korea's Kim. *Arms Control Today*, 48. Accessed: https://www.armscontrol.org/act/2018-04/news/trump-agrees-summit-north-korea's-kim [23.09.2020].

Davenport, K. (2018, July/August). Summit Reflects New Attitudes, Old Challenges. *Arms Control Today*, 48. Accessed: https://www.armscontrol.org/act/2018-07/news/summit-reflects-new-attitudes-old-challenges [23.09.2020].

Davenport, K. (2019, March). Trump-Kim Summit Ends With No Deal. *Arms Control Today*, 49. Accessed: https://www.armscontrol.org/act/2019-03/news/trump-kim-summit-ends-deal [24.09.2020].

Dongsoo, K. (2016). The Obama administration's policy toward North Korea: the causes and consequences of strategic patience. *Journal of Asian Public Policy, 9*(1), 32-44. DOI: https://doi.org/10.1080/17516234.2015.1122715

Duyeon, K. (2012, May). News Analysis: N. Korea Launches Rocket, Kills U.S. Deal. *Arms Control Today*, 42. Accessed: https://www.armscontrol.org/act/2012-05/news-analysis-n-korea-launches-rocket-kills-us-deal [14.09.2020].

Fu, Y. (2017). *The Korean Nuclear Issue: Past, Present, and Future. A Chinese Perspective* (Strategy Paper 3). John L. Thornton China Center at Brookings. Accessed: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/north-korean-nuclear-issue-fu-ying.pdf [28.08.2020].

Hayes, P. (1990). *Pacific Powderkeg. American Nuclear Dilemmas in Korea.* Massachusetts/Toronto: Lexington Books.

Hecker, S.S. (2010). Lessons learned from the North Korean nuclear crises. *Daedalus*, *139*(1), 44–56. Accessed: http://www.jstor.com/stable/40544043 [28.08.2020].

Heintz, S., Shurkin, M. & Mallory K. (2019). *DPRK Sanctions. Countering DPRK Proliferation Activities* (Report TL-332-DOS). Santa Monica: RAND Corporation. Accessed: https://www.rand.org/pubs/tools/TL332.html [06.08.2020].

Hyun, K. (2017). Comparing North Korea Policies of The Obama and Trump Administrations. *Nanzan Review of American Studies*, 39, 45–69. Accessed: https://nanzan-u.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=1349&item_no=1&page_id=15&block_id=22 [16.09.2020].

Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement. (2007, February 13). Washington: U.S. Department of State. Accessed: https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/february/80479.htm [04.09.2020].

Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks. (2005, September 19). Ministry of Foreign Affairs of Japan. Accessed: https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/6party/joint0509.html [04.09.2020].

Kun Choi, J. (2016). The Perils of Strategic Patience with North Korea. *The Washington Quarterly*, *38*(4), 57–72. DOI: https://doi.org/10.1080/0163660X.2015.1125829

Kissinger, H.A. (1994). *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.

Kissinger, H.A. (2014). *World Order*. New York: Penguin Press.

Klingner, B. (2020, August 7). UN Report Underlines North Korea's Continuing Nuclear Ambitions. *The Diplomat*. Accessed: https://thediplomat.com/2020/08/un-report-underlines-north-koreas-continuing-nuclear-ambitions/ [28.09.2020].

Krieger, Z. & Roth, A. I. (2007). Nuclear Weapons in Neo-Realist Theory. *International Studies Review*, *9*(3), 369–384. Accessed: http://www.jstor.com/stable/4621831 [22.08.2020].

Kyodo News. (2019, March 7). *N. Korea's Kim made failed bid to stop Trump leaving Hanoi summit: CNN*. Accessed: https://english.kyodonews.net/news/2019/03/07bf35a41d29-n-koreas-kim-made-failed-bid-to-stop-trump-leaving-hanoi-summit-cnn.html [24.09.2020].

Liegl, M.B. (2018). Maximum pressure – deferred engagement: why Trump's North Korea policy is unwise, dangerous, and bound to fail. *Global Affairs*, *3*(4-5), 365–377. DOI: https://doi.org/10.1080/23340460.2017.1416791

Marcus, J. (2010, November 23). North Korean artillery hits South Korean island. *BBC News*. Accessed: https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-11818005 [17.09.2020].

Mattis, J. & Tillerson, R. (2017, August 14). We're Holding Pyongyang to Account. *The Wall Street Journal*. Accessed: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/mattis-tillerson-holding-pyongyang-account/ [16.09.2020].

Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York & London: W. W. Norton & Company.

Mingst, K.A., McKibben, H.E. & Arreguin-Toft, I.M. (2019). *Essentials of International Relations* (8th ed.). New York & London: W. W. Norton & Company.

Mizokami, K. (2018, March 3). In 2010, North Korea Sank a South Korean Warship. 40 Sailors Died Tragically. What happens if Kim decides to strike again? *National Interest*. Accessed: https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/2010-north-korea-sank-south-korean-warship-40-sailors-died-24729 [17.09.2020].

Nichols, M. (2020, August 4). North Korea has 'probably' developed nuclear devices to fit ballistic missiles, U.N. report says. *Reuters*. Accessed: https://www.reuters.com/article/us-northkorea-sanctions-un-idUSKCN24Z2PO [28.09.2020].

Nikitin, M.B.D., Chanlett-Avery, E. & Manyin, M.E. (2017, December 4). *Nuclear Negotiations with North Korea: In Brief* (CRS Report for Congress, R45033). Washington: Congressional Research Service. Accessed: https://fas.org/sgp/crs/nuke/R45033.pdf [28.08.2020].

Niksch, L.A. (2010, January 5). *North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy* (CRS Report for Congress, RL33590). Washington: Congressional Research Service. Accessed: https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33590.pdf [06.08.2020].

NK News (2019, October 7). *"New ways of calculation": Kim Myong Gil's Stockholm press conference, in full*. Accessed: https://www.nknews.org/pro/new-ways-of-calculation-kim-myong-gils-stockholm-press-conference-in-full/ [25.09.2020].

Panda, A. (2018, April 22). What Kim Jong-un Gets Out of a Self-Enforced ICBM Testing Freeze. *The Diplomat*. Accessed: https://thediplomat.com/2018/04/what-kim-jong-un-gets-out-of-a-self-enforced-icbm-testing-freeze/ [24.09.2020].

Panda, A. (2019, March 4). US, South Korea Call Off Foal Eagle and Key Resolve Exercises, Announce New Exercise. *The Diplomat*. Accessed: https://thediplomat.com/2019/03/us-south-korea-call-off-foal-eagle-and-key-resolve-exercises-announce-new-exercise/ [25.09.2020].

Perry, W.J. (2006). Proliferation on the Peninsula: Five North Korean Nuclear Crises. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 607, 78–86. Accessed: https://www.jstor.org/stable/25097840 [28.08.2020].

Perry, W.J., Shultz, G. P., Kissinger, H. A. & Nunn, S. (2008, January 15). Toward a Nuclear-Free World. *The Wall Street Journal*. Accessed: https://www.wsj.com/articles/SB120036422673589947 [08.09.2020].

Phillips, M. (Ed.). (2009, January 21). *President Barack Obama's Inaugural Address*. Accessed: https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/01/21/president-barack-obamas-inaugural-address [06.08.2020].

Pollack, J.D. (2011). *No Exit: North Korea, Nuclear Weapons and International Security*. London: The International Institute for Strategic Studies. Accessed: https://www.tandfonline.com/toc/tadl20/50/418-419# [29.08.2020].

Sagan, S.D. (1996, Winter). Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb. *International Security*, *21*(3), 54–86. Accessed: http://www.jstor.com/stable/2539273 [08.09.2020].

Shultz, G.P. (1984). Preventing the Proliferation of Nuclear Weapons. *Current Policy,* 631. Washington: U.S. Department of State. Accesed: https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.31951d00822791s&view=1up&seq=1 [20.08.2020].

Shultz, G.P., Perry, W. J., Kissinger, H. A. & Nunn, S. (2007, January 4). A World Free of Nuclear Weapons. *The Wall Street Journal*. Accessed: https://www.wsj.com/articles/SB116787515251566636 [08.09.2020].

Sigal, L.V. (2020). Paved with Good Intentions: Trump's Nuclear Diplomacy with North Korea. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament, 3*(1), 163–182. DOI: https://doi.org/10.1080/25751654.2020.1751549

Snyder, S.A. (2018, March 2). *Will South Korea's Olympic Diplomacy Last?* (Expert Brief). New York: Council on Foreign Affairs. Accessed: https://www.cfr.org/expert-brief/will-south-koreas-olympic-diplomacy-last [23.09.2020].

Starr, B. & Crawford J. (2019, March 3). US, South Korea scale back joint military drills 'to reduce tension' with North Korea. *CNN*. Accessed: https://edition.cnn.com/2019/03/02/politics/us-south-korea-military-exercises/index.html [25.09.2020].

Sutor, J. (1996). *Prawo dyplomatyczne i konsularne* (5th ed.). Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.

The Korean Peninsula Energy Development Organization. (n.d.). *Our History*. http://www.kedo.org/au_history.asp

The White House. (2017, April 14). *Remarks by the Vice President and South Korean Acting President Hwang at a Joint Press Statement.* Accessed: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-south-korean-acting-president-hwang-joint-press-statement/ [21.09.2020].

The White House. (2018, June 12). *Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit*. Accessed: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/?mod=article_inline [23.09.2020].

The White House. (2018, June 12). *Press Conference by President Trump* [Press Briefing]. Accessed: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-conference-president-trump/ [23.09.2020].

The White House. (2019, February 28). *Remarks by President Trump in Press Conference (Hanoi, Vietnam).* Accessed: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference-hanoi-vietnam/ [24.09.2020].

Un, K.J. (2019, April 12). *On Socialist Construction and the Internal and External Policies of the Government of the Republic at the Present Stage* (First Session of the 14th Supreme People's Assembly of the DPRK, reported and translated by the Korean central News Agency). The National Committee on North Korea. Accessed: https://ncnk.org/sites/default/files/KJU_April2019_Policy_Speech.pdf [25.09.2020].

U.S. Department of State. (2012, February 29). *U.S.-DPRK Bilateral Discussions* [Press Statement]. Accessed: https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/02/184869.htm [06.08.2020].

U.S. Department of State. (2012, March 16). *Daily Press Briefing.* Accessed: https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/dpb/2012/03/185935.htm [15.09.2020].

U.S. Department of State. (2018, June 12). *Remarks to Traveling Press* (Special Briefing). Accessed: https://www.state.gov/remarks-to-traveling-press-5/ [15.09.2020].

Waheguru Pal Singh Sidhu (2008). Nuclear Proliferation. In: P. D. Williams (Ed.), *Security Studies: An Introduction* (pp. 361-375). London & New York: Routledge.

Waltz, K.N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, MA [etc.]: Addison-Wesley Publishing Company.

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.12

Zdzislaw Śliwa
Baltic Defence College
zdzislaw.sliwa@baltdefcol.org
https://orcid.org/0000-0002-5653-2941

The Arctic Council as a Forum for Peaceful Cooperation in the Arctic

Abstract: The Arctic has been affected by the climate change stimulated institutionalisation of cooperation among 'Arctic nations', and the Arctic Council has been influential toward a peaceful future. The purpose of the paper is to analyse the Council as a regional intergovernmental organisation facilitating nonviolent cooperation and collaborative solutions toward the Arctic, preserving its ecosystems and natural environment. The research questions are how the Council deals multidimensionally with the Arctic and what is conflict potential due to security developments. The thesis is that the Council is effectively performing its missions as a cooperation forum despite differing agendas among members and observes. One of the reasons is that the military aspect is not included in the agenda. The paper is based on qualitative research founded on academic papers and official documents, including member states and observer nations' perspectives and positions toward the region and Council. The assumption is that the Council must distinguish between individual national and shared goals to preserve peaceful cooperation. The teamwork is essential but is increasingly complicating as of differing nations' agendas. The paper is contributing to systematise the perception of the Council and the challenges it is facing.

Keywords: Arctic, Arctic Council, regional security, international cooperation, intergovernmental organisations.

Rada Arktyczna jako forum pokojowej współpracy w Arktyce

Abstrakt: Zmiany klimatyczne w Arktyce wpłynęły na instytucjonalizację współpracy „państw arktycznych". W tym kontekście utworzenie Rady Arktycznej było ważne dla pokojowej przyszłości regionu. Celem artykułu jest analiza Rady Arktycznej jako międzyrządowej organizacji regionalnej promującej pokojową współpracę i skoordynowaną eksplorację Arktyki, z zachowaniem jej ekosystemów i środowiska naturalnego. Pytania badawcze dotyczą tego, jak Rada radzi sobie z obecną wielowymiarową sytuacją w Arktyce oraz czy istnieje potencjał sytuacji konfliktowej w związku z ewolucją sfery bezpieczeństwa. Teza artykułu przyjmuje, że obecnie Rada Arktyczna skutecznie wypełnia swoją misję jako forum współpracy, pomimo różnych

celów państw członkowskich i obserwatorów. Jednym z problemów jest nieujęcie w programie aspektu militarnego. W artykule wykorzystano badania jakościowe oparte na analizie oficjalnych dokumentów i opracowań akademickich, w tym stanowiska państw członkowskich i obserwatorów wobec regionu i Rady. Oceniono, że Rada Arktyczna musi dokonać rozróżnienia między indywidualnymi oraz wspólnymi celami państw, tak by kontynuować pokojową współpracę. Współpraca jest kluczowa, jednak staje się coraz bardziej złożona ze względu na różne cele zaangażowanych państw. Artykuł powinien przyczynić się do usystematyzowania i lepszego zrozumienia działań Rady Arktycznej oraz wyzwań, którym musi sprostać.

Słowa kluczowe: Arktyka, Rada Arktyczna, bezpieczeństwo regionalne, współpraca międzynarodowa, organizacje międzynarodowe.

Introduction

The Arctic has been a matter of attention for the last two decades due to new opportunities for access to natural resources and the possibility to open marine lines of communications because of climate change. Lately, it presents new concerns related to regional security with the possibility of conflicts emerging as a new hotspot in this cold area. The main risk here is a growing strategic competition in the area between Russia and the United States. It is a complicated strategic puzzle due to the outcome of increasing interest from so-called non-Artic actors such as China, which recognises itself as a 'near-Arctic' state (see: Rainwater, 2013; Van der Klippe, 2014; Guschin, 2013; Śliwa & Elak, 2018). Notably, China continuously underlines a need to respect the rights and interests of non-Arctic states after having been granted observer status in 2013 (Sørensen & Klimenko, 2017, pp. 5–11). It is not only about those three powerful actors, as the High North offers economic benefits for any nation interested in the exploration of Arctic resources; Japan, Singapore, South Korea, and European countries like France, Germany, Italy, the Netherlands, Poland, and the United Kingdom are among them. The inauguration of the Arctic Council, the successor of the Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS), proved to be a joint decision aimed toward a peaceful dialogue of all nations interested in the Arctic (Nilson, 1997, pp. 153–155). Moreover, international organisations as NATO (Horobets, 2019; Coffey & Kochis, 2018) and the European Union (European Commission, 2019; Stępień & Raspotnik, 2019) have evolved their perspectives toward closer interest to the region. Therefore, there is an essential role for international organisations in facilitating cooperation and avoiding competition, which is counterproductive for all the actors interested in exploiting the Arctic. The competition cannot

entirely be excluded with the hope that all interactions would be peaceful only (Breitenbauch H. *et al.*, 2019). The governance of the Arctic, conducted through varied international organisations, allows for a facilitation of constructive cooperation among nations in the exploration of the region and the preservation of the natural environment there (Shea, 2019; Graczyk, 2012, p. 141). It is of critical importance as only international institutional cooperation can overcome the effects of global warming, as it influences all the areas of life in the region, including indigenous populations, the natural environment, and a variety of animal species living specifically in the region (Graczyk & Koivurova, 2013). Another aspect is that only through constructive and coordinated approaches can the region be protected from the devastating consequence of possible uncontrolled exploration of natural resources, as the Arctic is "about cooperation, not conflict" (Käpylä & Mikkola, 2013, p. 6).

The paper aims to present the Arctic Council as a regional intergovernmental organisation that aims to facilitate peaceful cooperation and coordinated solutions toward the predictable exploration of the Arctic, nonetheless preserving its ecosystems and natural environment. The question is how the Council deals with the present multidimensional situation in the Artic. Next, the paper investigates the potential for conflict due to developments within the security domain. The challenge due to regional security and sustainable development is how effectively the involved nations can establish such cooperation and healthy competition when they often possess competing interests. As for now, the Arctic Council has effectively performed its missions as a cooperation forum, although there are differing agendas within members and observes. Moreover, it was successful by not including military aspects into its agenda of meetings but instead discussing other regional domains like promising "zone of cooperation and joint problem-solving while recognising the distinct geography, demographics, and economics of the Far North" (Lanteigne, 2019). The paper is based on the positive perception of the Council as an intergovernmental organisation. It is based on constructivism claiming that those are making "cooperation among states be more likely" (Nugroho, 2008, p. 92) by "constitutive effects" (Mitchell, 2006, p. 7) and liberal institutionalists recognising their role in promoting cooperation, stability and causing to "govern state behavior" (Burchill *et al.*, 2005, p. 64). Therefore, intergovernmental organisations "may facilitate cooperation among member states" (Mitchell, 2006, p. 1), and this is related to the Council. The paper focuses

on a more detailed study of the last decade as the development of principles and role of new observer nations caused created an impetus in the Council works. Although nations' roles and interests are mentioned within the text, those do not act as the focus, as the Council in its organisational form takes precedence. The paper is based on a qualitative case study applying analysis of the Arctic Council official documents, a critical interpretive synthesis that allows an understanding of the area's essence in question and its interpretation. It includes a consideration of member state and observer nations' perspectives and positions toward the region and the Council. The quantitative research is implemented only to collect quantitative data to highlight the significant differences among the eight Arctic nations strongly.

The paper is composed of four parts. The first focuses on the reasoning behind the establishment of the organisation as a regional initiative with growing importance. It includes an overview of its aims, based on the Arctic Council's essential documents and primary data from the eight-member nations. The broader reach of the Arctic Council through its approval of new observers and the deployment of working groups is included in this paper presenting as well. An interesting feature of the organisation is the recognition and inclusion of indigenous people to the Council to utilise their knowledge and expertise; this aspect is covered in the paper's following part. It is followed by a generic description of the working method of the organisation during the last decade, including highlights of the last Ministerial Meetings, primarily through highlighting the change in the US position toward the Arctic, which could hamper joint decisions. The study allows drawing conclusions related to the organisation's role as a forum for cooperation and its future.

The Origins of the Arctic Council

Among the international and intergovernmental organisations related to the governance of the Arctic[1], the most recognised is the Arctic Council, which is composed of member states, indigenous permanent participant organisations, and observer states and organisations, which meet during a variety of fora and cooperate within thematic working groups. The recognition of the necessity

[1] Among the Arctic related organizations, there are the Nordic Council, the Barents Euro-Arctic Council, the Conference of Parliamentarians of the Arctic Region, the International Maritime Organization, the Five Arctic Ocean Coastal States (informal group), and the World Winter Cities Association for Mayors.

of cooperation among so-called Arctic nations and a joint approach toward regional issues started already in 1989 when the Consultative Meeting on the Protection of the Arctic Environment happened in Rovaniemi (Arctic Council Chronological list of meetings, including initiation meetings 1989-1997, 2017). It was conducted within the framework of the Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) initiated by Finland, to which the country invited other Arctic states. The reason for the meeting was that Helsinki assessed the environment and concluded that adequate protection of the Arctic could be managed only through intergovernmental cooperation, scientific research, and by monitoring the ecosystem. Therefore, to make these domains effective, the common approach had to be formalised (Rothwell, 1996, pp. 231–232). Within the AEPS format, the most important event was the high-level Ministerial Conference on the Protection of the Arctic Environment in June 1991, again in Rovaniemi. The importance of the meeting was highlighted due to the signature of the 'Declaration on the Protection of the Arctic Environment,' called the 'Rovaniemi Declaration' (The Declaration on the Protection of the Arctic Environment, 1991) and by the presence of observers from the three nations of Germany, Poland (Graczyk, 2012), the United Kingdom and from one organisation, the United Nations (United Nations Economic Commission for Europe United Nations Environment Program). Another significant aspect of the event was that it was the first meeting with the active participation of organisations uniting Arctic indigenous peoples, and they contributed, for the first time, in preparing a strategy for the Arctic. Among them, there were Inuit Circumpolar Conference, Nordic Saami Council and USSR Association of Small Peoples of the North. The eight Arctic countries at the time (Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, the Soviet Union, and the United States) recognised the need of cooperation as of " growing national and international appreciation of the importance of Arctic ecosystems and an increasing knowledge of global pollution and resulting environmental threats" (On the Protection of the Arctic Environment, 1991, p. 6). They jointly developed Arctic Strategy, declaring five objectives (The Declaration on the Protection of the Arctic Environment, 1991, p. 9; Bloom, 1999, paragraph IV) as follows: to protect the Arctic ecosystem, including humans; to provide the protection, enhancement, and restoration of environmental quality and the sustainable utilisation of natural resources, including their use by local populations and indigenous peoples in the Arctic; to recognise and to seek to accommodate traditional and cultural needs,

values, and practices of the indigenous peoples as determined by themselves, related to the protection of the Arctic environment; to review regularly the state of the Arctic environment; and to identify, reduce, and as a final goal, eliminate pollution.

Among the main problems to treat as priorities, the signatories declared these to be persistent organic contaminants, oil pollution, heavy metals, noise, radioactivity, and acidification, specifying the sources of these pollutants and establishing multilateral conventions and bilateral agreements related to facing them. It was visualised through the initiation of the first two working groups to frame cooperation (The Declaration on the Protection of the Arctic Environment, 1991, pp. 12–19). The document was the first official organisational statement on the Arctic, and it did not include financial aspects nor finalised legal authorities (The Declaration on the Protection of the Arctic Environment, 1991, pp. 7–8)[2]. Moreover, not all dangers were taken into consideration. Nevertheless, it was definitely a correct step into the future extended and synchronised teamwork. During the initial phase of the establishment of the organisation, a few other meetings allowed for the creation of the final structure of the Council, leading to the signature of the foundational 'Ottawa Declaration' in 1996. One of the most important coordination papers in this process was the 'Joint Communique of the Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council', signed in September in Ottawa, as the timeframe between November 1996 – September 1998 was the period of the Canadian Chairmanship of the Arctic Council. In this context, it is significant to mention Canada's role, as it supported the concept of creating an organisation like the Council from November 1990 onward, when the Canadian Secretary of State for External Affairs Joseph Clark forwarded the idea to the other Arctic States. Among them, US officials were especially reluctant, but when the Democrats won the 1992 presidential elections, the situation changed entirely; however, the United States only would conditionally join, e.g., the Council could not address security-related issues (Van der Zwaag *et al.*, 2001, p. 13). When considering the Council working mode, the leadership is rotational, and it changes every second year, but the Standing Secretariat, which became operational in 2013, ensures continuity. During such two-year periods,

[2] It was acknowledge that the Strategy will be „*carried out through national legislation and in accordance with international law, including customary international law as reflected in the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea*".

there are usually three to five meetings of Senior Arctic Officials (SAOs) of the Arctic Council. These individuals representing each member state are authorised to decide on behalf of their respective governments. The most crucial role is dedicated to Ministerial Meetings of the Arctic Council by member states, and those Arctic Eight's decision-making rights are "jealously guarded" (Nord, 2015, p. 60).

The 'Ottawa Declaration' – or in full, 'the Declaration on the Establishment of the Arctic Council' – was signed by representatives of eight Arctic states, namely Canada, Denmark (including Greenland and the Faroe Islands), Finland, Iceland, Norway, Sweden, Russia, and the United States (The Declaration on the Establishment of the Arctic Council, 1996). The three organisations representing indigenous populations were declared as Permanent Participants, giving them full rights for consultation on the Council decisions and actions. The intent to transfer AEPS into the Arctic Council was "*to widen and intensify Arctic cooperation*" (Graczyk & Koivurova, 2013, p. 4) within the better organisational framework. Therefore, the Declaration allowed other similar intergovernmental, inter-parliamentary, and non-governmental organisations to join with an option for non-Arctic states to receive an observer status (The Declaration on the Establishment of the Arctic Council, 1996, paragraphs 2 and 3). The nations that joined AEPS as observers were allowed to preserve a similar status in the Council, which was crucial as previously they were somewhat marginalised, and the new observer status provided them better visibility of regional developments (Nilson, 1997, pp. 31–34). Such a statement opened the door for other nations as well, and it caused interest in joining the Council, allowing observation of its work and of watching other nations' undertakings in the region. To some extent, it was the unavoidable and just recognition of the growing interest of non-Arctic nations in the region in search of new options for access to resources and new shipping lanes via the Arctic Sea. The Arctic nations wanted to use the Council as an organisational framework that would allow them to affect, control, or shape such developments.

In the 'Joint Communique of the Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council', the Ministers and Senior Representatives of the respective governments recognised the role of scientific cooperation and the need for non-Arctic countries, governmental and non-governmental organisations to cooperate with the Council (Declaration on the Establishment of the Arctic Council, 1996). They established the initial priorities to be adopted

by the Council, including the development of rules, procedures, and terms of reference for sustainable development programs as a basis for collaborative projects ensuring the successful transition of the AEPS into the Arctic Council. The task was completed during the 1997 Ministerial Meeting in Norway. The document formalised membership and announced that decisions are to be taken based on consensus, giving equal rights to all eight nations. The consensus principle has been of critical importance in order to avoid a situation in which 'big players' dominate the others.

Table 1. Arctic Council members – comparison (2018).

Country	Population (mln)	Total area (km2)	GDP (bln USD)	Military expenditure (% GDP)	Armed forces	No of polar icebreakers
Canada	37.1	9,984,670	1tn 713	1.27	72 000	15
Denmark	5.8	43,094 (without Greenland and the Faroe Islands)	352.058	1.35	15,100	-
Finland	5.5	338,424	273.961	1.4	25,200	-
Iceland	0.353	103,000	25.882	0.0	0	-
Norway	5.3	323,802	434.751	1.70	23,000	1
Russian Federation	144.5	17,098,246	1tn 658	4.2	1,454,000	46
Sweden	10.2	450,295	551.032	1.0	30,550	-
United States of America	327.2	9,833,517	20tn 494	3.42	1,359,400	3

Sources: NATO, 2019; IMF, 2018; SIPRI, 2018a; SIPRI, 2018b; The Arctic Institute, 2018; The World Bank, 2018; The Heritage Foundation, 2019.

This decision was taken as the member nations differ strongly in many aspects (Table 1); this consensus-based decision-making gives them equal rights in taking commonly agreed results of meetings. The challenge is that such differences, especially in the case of GDP or military budget and capabilities, could potentially affect this parity giving those more powerful nations leverage over the others. The confrontation risk is not the case as for now, as stated by Norwegian Admiral Bruun-Hanssen, the Arctic is "probably the most stable area in the world" (Russo & Donlevy, 2019, p. 158). Some differences among the nations were visible with the 'Ilulissat Declaration' that concerned the Arctic Ocean when the five littoral states of the Arctic Ocean expressed their exclusive rights to make decisions over those waters (Nord, 2015, p. 60). Moreover, the evolving character of international relations and China and India's growing roles could further make the governance of the Arctic more complicated, as it could influence the role of smaller Arctic Eight nations. The 'Ottawa Declaration' acknowledged the aims of the Council as a high-level forum as follows (The Declaration on the Establishment of the Arctic Council, 1996, paragraph 1):

- To provide means for promoting cooperation, coordination, and interaction among the Arctic States with the involvement of the Arctic indigenous communities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues, in particular issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic;
- To oversee and coordinate the programs established under the AEPS on the Arctic Monitoring and Assessment Program (AMAP), Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), Protection of the Arctic Marine Environment (PAME); and Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR);
- To adopt terms of reference for, and oversee and coordinate a sustainable development program;
- To disseminate information, encourage education, and promote interest in Arctic-related issues.

It is remarkable that military security issues were not included in the agenda of the Arctic Council, which was especially important for the United States and Russia. It has been an essential factor allowing reaching consensus among nations, especially with Russia in relation to agreeing with the Arctic Council agenda during successive leadership. However, the statement by the US Secretary

of State Mike Pompeo during the 2019 Arctic Council session has changed the approach to this security aspect. Discussing the Russian military build-up, he stated: "Do we want the Arctic Ocean to transform into the new South China Sea, fraught with militarisation and competing for territorial claims?"; the comparison is rather self-explanatory (LIVE, 2019; Shea, 2019; Weitz, 2019).

Although the Council has not made bonding agreements or treaties, its importance has increased due to fruitful cooperation in recent years. The security aspect is, nevertheless, important. Even though military conflicts are not very likely in the area soon, there is a visible growth of military presence there. The United States, Norway, Canada, and Russia – members of the Council – have had military and naval exercises in the region (Lanteigne, 2019; Śliwa, 2015). Nevertheless, it is estimated that despite "Russia's military build-up, and Pompeo's recent remarks, the Arctic remains one of the world's calmer regions" (Shea, 2019). Nonetheless, although both the European Union and NATO include members and non-members of the Arctic Council, neither organisation has been active enough in the region (Van der Togt, 2019; Weitz, 2019), although both expressed an interest in the area. Such a situation is significant as these organisations could potentially play a role in building cooperation, trust, and security in the area. The United States similarly had not been active but later paid more interest to this hemisphere when Secretary of State Hillary Clinton attended the Nuuk Ministerial Meeting in 2011 (Nord, 2015, p. 54). Observing the growing interest of additional countries in cooperation with the Arctic Council, the five 'Arctic states'[3] had a meeting in Ilulissat, Greenland, in 2008 and adopted 'the Ilulissat Declaration' stating among others,

> "The Arctic Ocean stands at the threshold of significant changes. Climate change and the melting of ice have a potential impact on vulnerable ecosystems, the livelihoods of local inhabitants and indigenous communities, and the potential exploitation of natural resources. By virtue of their sovereignty, sovereign rights, and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean, the five coastal states are in a unique position to address these possibilities and challenges. In this regard, we recall that an extensive international legal framework applies to the Arctic Ocean as discussed between our representatives at the meeting in Oslo on 15 and

[3] The five Arctic coastal states are Canada, Denmark, Norway, Russia, and the United States.

> 16 October 2007 at senior officials' level. Notably, the sea law provides for important rights and obligations concerning the delineation of the outer limits of the continental shelf, the protection of the marine environment, including ice-covered areas, freedom of navigation, marine scientific research, and other uses of the sea. We remain committed to this legal framework and to the orderly settlement of any possible overlapping claims" (The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, 27 – 29 May 2008).

The five nations meet on an ad-hoc basis. Those are not legally framed; follow-up meetings continued in Chelsea in 2010 and in Oslo in 2015 to discuss international legal regimes applicable to the Arctic unregulated fishing (Kuersten, 2016, p. 390). The important factor is that the bodies mentioned above are not competing as "in certain circumstances, the Arctic Council can produce the actionable data, and the Arctic Five can act" (Kuersten, 2016, p. 393). For the observer states not possessing member status of the Council, the declaration has made an impression that they are excluded from the Arctic. It includes a few nations, as during Ministerial Meetings, some Non-Arctic States were approved by consensus as observers, such as Germany, the Netherlands, Poland, the United Kingdom in 1998, France in 2000, and Spain in 2006. The exclusion also refers to other three members of the Arctic Council as "Iceland, Finland and Sweden – were unhappy that the Declaration appeared to relegate them to the status of 'other users' in the context of the Arctic Ocean" (Dodds & Ingimundarson, 2012, pp. 24–25) giving an advantage to 'Arctic Five' group.

The rights of observers are limited within formal documents; however, their role is crucial as they contribute to a variety of Working Groups. It has different forms, including participation and financial contribution to specific projects by designated experts based on the decision or invitation of the respective Working Group Management Board or Steering Committee. The Council is also supporting other regular meetings, e.g., the Arctic Energy Forum, which started in 2007, creating "a remarkable forum where nations can meet, share information, and discuss or debate core matters" (Fabbi *et al.*, 2017). That aspect is vital in a broader sense, as the Council contributes to sharing information and debates among nations considering carefully very different perception of their policy toward natural resources in the Arctic. It is not only about oil, gas, and fish but also about the protection of the natural environment and ecosystems in the whole

area. There are six focused working groups (Working Groups, 2020): Arctic Contaminants Action Program (ACAP), Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR), Protection of the Arctic Marine Environment (PAME), and Sustainable Development Working Group (SDWG). The names of the groups are providing an image of their specific areas of expertise and interest. There was another example of task-oriented groupings; in May 2019, Canada, Denmark, Iceland, Norway, Russia, and the United States were joined by the European Union., China, Japan, and the Republic of Korea to "to ensure a smooth entry into force of the Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean" (Preventing unregulated fishing in the Arctic, 2019). Finland and Sweden were not present, but the association, after the ratification of the agreement, is generating a hope of support towards balanced fishery exploration based on a scientific approach and the implementation of a precautionary management regime. It could be seen with respect to different agendas and priorities, which are based on pragmatic interests of respective members and observes within the Council. However, as of now, it is not causing any specific tensions based on common interests.

The Indigenous People Membership

The Arctic Council will stay a central institution playing "an important role both as the core institution for Arctic politics and also as a link to and between other institutions dealing with Arctic issues" (Albert & Vasilache, 2018, p. 10). This is as the Council, and all the member states, recognise the Arctic indigenous people as an integral part of the heritage and culture of the region. It is estimated that some 4 million people live in the region, and among them, "approximately 500,000 belong to indigenous peoples" (Permanent Participants, 2019). Their importance for the region and its protection and development was highlighted by David Balton, Chair, Senior Arctic Officials as "the Arctic Council would not be the Arctic Council as we know it without the participation of the Indigenous groups" (We are the Indigenous Peoples of the Arctic, 2019). Currently, six organisations are among Permanent Participants of the Arctic Council, as follows: the Aleut International Association (AIA); the Arctic Athabaskan Council (AAC); the Gwich'in Council International (GCI); the Inuit Circumpolar Council (ICC); the Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON) and the Saami Council (S.C.).

The Indigenous Peoples Secretariat (IPS) represents those organisations with their own board, budget, and work plan; it was activated in 1994 within the AEPS and is recognised in the 'Ottawa Declaration.' Although initially it was located in Copenhagen, the new location was selected in 2016, and now the Secretariat is situated in the Fram Centre in Tromsø, Norway, along with the Arctic Council Secretariat. Although the official language of IPS is English, documents are presented parallel in Russian to communicate effectively with indigenous people from Russia. Among primary functions, the IPS is focused on (Indigenous Peoples' Secretariat, 2019):

- Facilitation of participation of Indigenous Peoples' organisations in the work of the Arctic Council and presentation of the perspectives of Indigenous peoples in the Council's Working Groups and during meetings of SAOs and Ministers;
- Enhancing the capacity of the Permanent Participants to pursue the objectives of the Arctic Council and assistance to make best contributions to the Council's work;
- Facilitating dialogue and communications among the Permanent Participants and other Arctic Council and related bodies;
- Supporting the indigenous organisations in carrying out actions to maintain and promote the sustainable development of Indigenous peoples' cultures in the Arctic;
- Gathering and disseminating information on and provide and list sources of different forms of knowledge, and contributing to public awareness of Arctic Council issues through a website and regularly produced newsletters and other publications.

The role of Permanent Participants and the IPS is vital, as they possess current and well-grounded knowledge about the Arctic based on their historical understanding of the environment. Such knowledge must be taken seriously under consideration, and it must not be neglected based on respective national interests and profit. Therefore, the "role of Arctic indigenous peoples and their Traditional Knowledge in the conservation and sustainable use of Arctic biological resources" (Ottawa Traditional Knowledge Principles, 2015) is valued, and it has been already recognised in the 2009 'Tromsø Declaration'. It was later distinguished in 2013 in the 'Kiruna Declaration', leading to recommendations for the Integration of Traditional and Local Knowledge into the Work of the Arctic Council during

Ministerial Meeting in Iqaluit in Canada in 2015. The role of those organisations was further highlighted by Intergovernmental Panel on Climate Change as "some communities have begun to deploy adaptive co-management strategies and communications infrastructure, combining traditional and scientific knowledge" (Field *et al.*, 2014, p. 9). The indigenous populations aim to develop the region; however, with their support, as expressed by Gunn-Britt Retter Head of Arctic and Environmental Unit Saami Council, "there should be no reason for outside actors to believe that the Arctic is an empty space with some scattered people waiting for economic development to be brought to the communities" (Retter, 2016, p. 15; Nord, 2015, p. 3). It is based on their history, but with a closer look into the future, it was clear for local populations that the process of Arctic exploration will not be stopped. If exploration would be completely uncontrolled, it could devastate the Arctic based on narrow-business-driven interests directly affecting indigenous populations' way of life and even their inexcusable extinction.

The Arctic Council Expansion within the Last Decade

The last decade proved to be crucial for the Arctic Council in expanding and widening its scope of activities. An important for the Council was the May 2011 'Report of Senior Arctic Officials', which included innovations toward criteria for admitting observes and further defined their role (Senior Arctic Officials (SAO) Report, 2011, pp. 50–51). The revision was the outcome of "antipathetic attitudes towards the A.C." as represented by France and China, considering joining other forums to discuss their Arctic interests (Graczyk & Koivurova, 2013, p. 6). It referred to the 'Ottawa Declaration' and supplemented rules highlighting political will, financial abilities but based on recognition of "Arctic States' sovereignty, sovereign rights, and jurisdiction in the Arctic" (SAO Report, 2011, p. 50). Next to the need to update the Council about activities, the new requirement was to precisely report activities and contributions relevant to the Council work, but "no later than 120 days before the specified ministerial meeting, if they intend to continue as observers to the A.C." (SAO, 2011, p. 51; Graczyk & Koivurova, 2013, pp. 6–7). The proposed regulations were approved during the Seventh Arctic Ministerial Meeting in Nuuk, opening the door for new nations (Nuuk Declaration, 2011, p. 5). The eighth Arctic Council Ministerial Meeting in Kiruna adopted the Arctic Council's 'Observer Manual for Subsidiary Bodies' (with amendments) in 2013, which highlighted the exclusive rights for extension of

membership only for eight-member nations or so-called 'Arctic States.' Therefore, only those with the involvement of the Permanent Participants are in a position to make decisions. The 2013 'Observers Manual' and the new rules played a key role, as the same year Italy, Japan, India, Republic of Korea, Singapore and China joined the Arctic Council as observers; Switzerland joined in 2017 (Observers, 2020). Therefore, the significant role of Observers is participation in meetings of the Arctic Council and contribution throughout (Observers Manual, 2013, p. 13), the submission of project proposals through an Arctic State or a Permanent Participant in a collaborative manner, and the presentation of opinions on projects under development, including Working Group work plans and in-kind contributions to existing and developing projects, such as expert involvement and support. Additionally, there is an option for financial contributions to existing and developing projects. Raising funds could be achieved by subsidising a project and not exceeding the financing from the Arctic States unless otherwise transparently decided by the SAOs, and through opportunities to host project-specific, expert-level workshops or gatherings, as approved by the SAOs on a case-by-case basis.

A noteworthy accomplishment from this was the support for the creation of the Arctic Economic Council (AEC) in 2014 during the period Canadian leadership (2013–2015) as "an independent organisation that facilitates Arctic business-to-business activities and responsible economic development". It was based on a clear understanding that exploration of the Arctic will speed-up, requiring coordination within this aspect. Some NGOs criticised it as of "giving industry 'direct access to Arctic decision-makers'" and ignoring climate-related issues (Arctic Council: navigating global change, 2015, p. 2). An important meeting took place in Fairbanks, Alaska, at the end of US leadership in May 2017. During the meeting, a third important agreement facilitated by the Arctic Council was signed. The foreign ministers signed the 'Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation' to facilitate better-coordinated research aiming at a better understanding of the Arctic. 'Fairbanks Declaration 2017' concluded the meeting. 'On the Occasion of the Tenth Ministerial Meeting of the Arctic Council' covered specific areas of concern as the Arctic Ocean safety, economic and living conditions, climate change, and strengthening the Arctic Council (Fairbanks Declaration, 2017). In May 2017, Finland took the leadership role, and Mr. Aleksi Härkönen was selected as Chair of the Senior Arctic Officials (SAOs). During his inauguration, Timo Soini, the Minister for Foreign Affairs of Finland, expressed

his view about the role of organisation and the region stating,

> "In the past twenty years the Arctic Council has evolved into the main forum for Arctic issues. The Arctic Council has promoted common Arctic interests worldwide. It is my wish that we will continue to work together to foster prosperity and sustainability of Arctic people and environment. The scope of the Council's work has grown wider during the recent years. Crosscutting themes such as climate, energy, resilience and the seas have filled up the agenda. The number of projects and programs are close to one hundred. The work of the Arctic Council would benefit from a longer term strategic plan. Then the Council could decide what to focus on in the coming years" (Statement by minister Timo Soini, 2017).

Finland organised the 11th Ministerial Meeting in April 2019; among other issues, the SAOs discussed new challenges and opportunities for the organisation and ways to strengthen its influence or the region within the international community. During this year, the International Maritime Organization, already cooperating with Council, was formally granted an Observer Status to focus on search and rescue, pollution response, maritime safety, the protection of the marine environment, and "the prevention, preparedness, and handling of maritime incidents or accidents, which may involve the potential release of radioactive substances" (New Observer, 2019).

The 2019 meeting was marked by a recognition that the Trump administration approach has significantly evolved during the previous two years. Such the change was visualised by the speech of the US Secretary of State Mike Pompeo, who stated, "This is America's moment to stand up as an Arctic nation and for the Arctic's future" and "the Arctic is at the forefront of opportunity and abundance" (LIVE, 2019; Shea, 2019). He referred specifically to Russian and Chinese actions in the Arctic and their increasing presence in the region. About the environmental aspect, Pompeo strongly highlighted that it was underestimated by other actors, especially China, and was not in line with the US focus. Such statements marked the revision of US engagement based on political, economic, and military reasons but with the understanding that there are national shortcomings requiring actions and allocation of funds. It looks as Washington will not be totally left behind others in the Arctic race. The negative signal at Rovaniemi was the US decision not to "sign the agreement over disagreements regarding global warming," causing the

United States to be seen as a "non-cooperating power" (Lee, 2019).

On 7 May 2019, Minister Soini handed over the two-year chairmanship for 2019 – 2021 period to Iceland's Foreign Minister Guðlaugur Þór Þórðarson (Arctic Council Ministers Meeting, 2019), who highlighted the importance of Artic for the country as of its geographic location and impact on the economy as of fishery. Iceland's theme is 'Together Towards a Sustainable Arctic,' and its leading topics are climate and green energy solutions, the Arctic marine environment, the people and communities of the Arctic, and a more influential Arctic Council (Together towards the Sustainable Arctic, 2019). The first SAOs executive meeting in June conducted in Reykjanesbær allowed discussing priorities and ways of their implementation further. Heather Exner-Pirot, a Canadian academic, expressed a requirement toward the future as "if the Arctic Council is asking itself what it should do, it should ask whether it is doing things other organisations are doing, and whether their work helps to move the issue forward" (McGwin, 2018). The expectations toward this new strategy are high, but some, such as Bill Eichbaum, vice president of World Wildlife Fund, stated, "I'm concerned that an idea to come up with a strategic plan — and don't get me wrong, it's a good one — could turn into an excuse for doing nothing. A lot of people are comfortable with the situation," and therefore, "The Arctic Council may be small, but it has a bureaucracy, and that makes it resistant to change" (McGwin, 2018).

Conclusions

The Arctic Council is a natural successor of the AEPA, and it has further developed new programs and extended the range of nations supporting its projects to explore the region and protect its natural environment peacefully. It has been a successful endeavour; nevertheless, some ad hoc activities are based on national interests, supported by the allocation of funding. Such political and practical steps and initiatives will influence the future of Council initiatives, and it is influenced in turn by the differing perceptions of the impact of climate change among members and observers. Other factors are different positions and actions toward protecting the natural environment, especially by Russia and China, as for them, the most important issues are pragmatic interests toward exploitation of resources and the utilisation of sea lines of communication. A similar aspect is linked with companies interested in exploring for resources and fishing prospects. The environmental aspect is of great importance, as it directly affects the cohesion of

members, their interests, and even the survival of the indigenous population. The admission of new observers is making overall cooperation more complicated as the Council could harm the interest of the Arctic states, and it is already visible as, e.g., China is parallel making bilateral agreements with nations (Island, Norway) forwarding own interests. Beijing is seeing the importance of the Council and is to "elbow in if it wants to be seriously involved in Arctic affairs" to be part of decision-making processes and to forward its own agenda (Hong, 2020, chapter 3). Russia is developing military infrastructure and capabilities, and this could allow it to control the situation concerning security; this is causing a nervous reaction from the United States, Canada, and Norway. There is the potential for an arms race in this cold region to be an arena of a new Cold War; in this case, the role of the Arctic Council as the regional forum would be degraded. However, it is not to happen in the next decades, as there are other hot spots in the world causing involvement of the 'big players,' namely Russia and the United States, and even China.

Growing US interest in the region is an essential factor in the increase of national political power, economic abilities, and military capabilities, which could compete with Russian deployments seeing the geostrategic importance of the Arctic (Graczyk, 2010; Śliwa, 2014). The Report to Congress in June 2019 discussed Russian military activities and infrastructure build-up as outlined in 'the New Arctic Strategy' (Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy, 2019, Annex A). The report supports the statements delivered by Pompeo identifying Russia and China as strategic competitors. This approach is different from previous 'peaceful' strategic documents and indicates that further investments will be made to support an Arctic policy with a closer partnership with other NATO allies. This could be linked with Robert Kagan perception of the American approach, as he linked it with the national power as "when the United States was weak, it practiced the strategies of indirection, the strategies of weakness; now that the United States is powerful, it behaves as powerful nations do" (Kagan, 2002, p. 2). The 'Report to Congress' included tasks for services including the role of Elmendorf and Eielson Air Force Bases in Alaska, the tasks of the Navy's 2nd Fleet, the Coast Guard, the Marine Corps, the US Army Alaska, and Special Operations Forces (Report to Congress, 2019, Annex A). This is an essential document as it shows the dedication of resources to meet those expectations, and it was visible by the allocation of 655 million dollars to the

Coast Guard's new polar security cutters to ensure freedom of navigation along the Northwest Passage (Madeira, 2019). Such diplomatic statements are supported by an extended program of military exercises in Alaska, and with partner nations like Norway presenting US commitment and growing readiness to secure national interests (Changes in the Arctic, 2019, pp. 67–76). This new alertness of the US administration is important for regional developments, especially as other nations, especially Russia, are already far ahead in the Arctic race in developing infrastructure and capabilities. It is crucial not only for Washington in parallel, but it is also of immense importance for its allies and partners in the Arctic region as the United States possesses the required instruments of power to affect the overall balance of the competition (Huebert, 2019, p. 4).

The specificity of the Arctic Council was recognised as an exceptional place for cooperation as a "forum wherein all eight member states acknowledge and appreciate the impacts of climate change on human society and the environment, and are working in a united manner to mitigate and adapt to its consequences" (Finne, 2018). An international group of some 60 academics nominated it for the Nobel Peace Prize in 2018 as an example of the successful integration of many entities within dialogue and cooperation. In the context of its nomination, relations with Russia are an example of cooperation allowing "Arctic states together to address emergency maritime response and combined operations in the Arctic at a time when all other military and defense cooperation was suspended" (Quinn, 2018). There is still potential for further development of the Arctic Council regarding the growing recognition of possible profits related to rediscovering the Arctic. It is an imperative factor for nations and global companies to look for new profit opportunities; therefore, there is a constant need for information about the region, and the Council allows them all to follow developments along with an opportunity to contribute.

The Arctic Council has existed already for more than twenty years, and it has continuously been considering the revision and adaptation of the strategic goals of the organisation within its legislative documents; this work was evident during the period of Finnish leadership. The documents are still under development, and consultations among states to ensure a general cohesion of opinions on what should be the main effort in the coming years are still ongoing. The joint strategy is essential, as lead nations are changing every two years and some are in a position to push their priorities, but it "makes it difficult to focus on the most

demanding issues or to maintain progress on any one of them" (Finne, 2018). Such documents have supported the progress in environmental and maritime domains, as the 'Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation' presents options for further close cooperation. This is critically important, as the impact of climate change on the Arctic influences the whole region in many ways, demanding consolidated studies and actions. The organisation currently has quite a number of observers, and it influences the actions of Working Groups in the bilateral and multilateral agreements among members. The Arctic Council requires a clear distinction between individual national goals and the common goals of all entities to create a real climate for cooperation to preserve peaceful cooperation in the Arctic. From a pragmatic point of view, cooperation is essential for common success, but this is not easy to achieve in a situation where there is a lot of to be gained by all the actors; this is the case of the Arctic and its somewhat unpredictable future. There is, however, the potential for conflicting interests, but the military clash is still not predicted, as it is against the attentiveness of nations involved. The growing access to resources will open new options, and it could be a trigger for more antagonistic behaviours. In this context, the Council is following the positive role in international relations, but the realism approach must be taken into consideration in the future as "the anarchical nature of the international system predisposes states to behave in certain ways" (Byers and Sinclair, 2006, p. 6) constrained by "anarchy and egoism" (Donnelly, 2005, p. 52).

References

Albert, M. & Vasilache, A. (2018). Governmentality of the Arctic as an international region, *Cooperation and Conflict*, 53(1), 3–22. DOI: https://doi.org/10.1177/0010836717703674

Arctic Council Chronological list of meetings (Including initiation meetings 1989-1997). (2017). The Arctic Council Website. Accessed: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2075/Chronological_List_of_Arctic_Council_Meetings.pdf?sequence=1&isAllowed=y [06.06.2019].

Arctic Council Ministers meet, pass Chairmanship from Finland to Iceland, Arctic States conclude Arctic Council Ministerial meeting by signing a joint statement. (2019, May 7). Arctic Council. Accessed: https://arctic-council.org/en/news/arctic-council-ministers-meet-pass-chairmanship-from-finland-to-iceland-arctic-states-conclude-arctic-council-ministerial-mee/ [06.09.2019].

Arctic Council: navigating global change. (2015). European Parliament. Accessed: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/548982/EPRS_ATA(2015)548982_REV1_EN.pdf [11.11.2020].

Bloom, E. (1999). *Establishment of the Arctic Council*. U.S. Department of State – Office of the Legal Adviser to the Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs (reproduced from the American Journal of International Law, *93*(3), 712–722. DOI: https://doi.org/10.2307/2555272). Accessed: https://2009-2017.state.gov/documents/organization/212368.pdf [06.10.2019].

Breitenbauch, H., Kristensen, K. & Groesmeyer, J. (2019). Military and Environmental Challenges in the Arctic. In: T. Valášek (Ed.), *New perspectives on shared security: NATO's next 70 years* (pp. 45–49). Washington: Carnegie Endowment for International Peace. Accessed: https://carnegieendowment.org/files/NATO_int_final1.pdf [15.10.2020].

Burchill, S. (2005). Liberalism. In: S. Burchill *et al.* (Eds.), *Theories of International Relations* (3rd ed., pp. 55–83). New York: Palgrave Macmillan.

Byers, M. & Sinclair, A. (2006). *When US scholars speak of sovereignty, what do they mean?* (TranState Working Papers, No. 44, Collaborative Research Center 597). Bremen: Universität Bremen. Dostęp: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/24957/1/514661615.PDF [10.10.2020].

Coffey, L. & Kochis, D. (2018, June 27). Brussels NATO Summit 2018: Time to Get Serious About the Arctic. *The Heritage Foundation Issue Brief* (No. 4875). Accessed: https://www.heritage.org/sites/default/files/2018-06/IB4875.pdf [16.11.2020].

Declaration on the Establishment of the Arctic Council. Joint Communique of the Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council. (1996, September 19). Ottawa: Arctic Council. Accessed: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y [15.11.2020].

Dodds, K. & Ingimundarson, V. (2012). Territorial nationalism and Arctic geopolitics: Iceland as an Arctic coastal state. *The Polar Journal, 2*(1), 21–37. DOI: https://doi.org/10.1080/2154896X.2012.679557

Donnelly, J. (2005). Realism. In: S. Burchill *et al.* (Eds.), *Theories of International Relations* (3rd ed., pp. 29–54). New York: Palgrave Macmillan.

European Commission. (2019). Walking on thin ice. A balanced Arctic Strategy for the EU. *EPCS Strategic Notes* (issue 31). Brussels: European Political Strategy Centre. *DOI*: https://doi.org/10.2872/541982

Fabbi, N., Montgomery, S. & Finke E. (2017, July 5). *The Arctic Council: A unique institution in 21st century international relations.* Washington: The Henry M. Jackson School of International Studies. Accessed: https://jsis.washington.edu/news/arctic-council-unique-institution-21st-century-international-relations/ [03.08.2019].

Fairbanks Declaration 2017. On the Occasion of the Tenth Ministerial Meeting of the Arctic Council. (2017, 11 May). Arctic Council. Accessed: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1910/EDOCS-4072-v5-ACMMUS10_FAIRBANKS_2017_Fairbanks_Declaration-2017.pdf?sequence=9 [02.08.2019].

Field, C.B *et al*. (2014). *Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. New York & Cambridge: Cambridge University Press.

Finne, A. F. (2018, January 18). The Arctic Council nominated for Nobel Peace Prize. *High North News*. Accessed: http://www.highnorthnews.com/the-arctic-council-nominated-for-nobel-peace-prize/ [06.06.2019].

Graczyk, P. (2010). Arktyka i geopolityka. Obszar Arktyki w perspektywie wybranych koncepcji geopolitycznych i geostrategicznych. *Przegląd Geopolityczny*, *2*, 121–141. Accessed: https://przeglad.org/wp-content/uploads/2014/06/Przeglad_Geopolityczny_tom_2.pdf [10.10.2020].

Graczyk, P. (2012). Poland and the Arctic: Between Science and Diplomacy. *Arctic Yearbook*. Accessed: https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2012/Scholarly_Papers/8.Graczyk.pdf [10.10.2020].

Graczyk, P. & Koivurova, T. (2013). A new era in the Arctic Council's external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance. *Polar Record, 50*(3), 225–236. DOI: https://doi.org/10.1017/S0032247412000824

Guschin, A. (2013, November 14). Understanding China's Arctic Policies. *The Diplomat*. Accessed: http://thediplomat.com/2013/11/understanding-chinas-arctic-policies/ [05.06.2019].

Hong, N. (2020). *China's role in the Arctic: observing and being observed*. Abingdon & New York: Routledge.

Horobets, A. (2019, January 22). *Adapting NATO to New Challenges in the Arctic and Black Sea Regions*. Tallin: International Centre of Defence and Security. Accessed: https://icds.ee/adapting-nato-to-new-challenges-in-the-arctic-and-black-sea-regions/ [15.11.2019].

Huebert, R. (2019). A new Cold War in the Arctic?! The old one never ended! *Arctic Yearbook*. Accessed: https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2019/Briefing-Notes/2_AY2019_COM_Huebert.pdf [15.05.2020].

Indigenous Peoples' Secretariat. (n.d.). Arctic Council Indigenous Peoples Secretariat. Accessed: https://www.arcticpeoples.com/about/#bio [06.06.2019].

IMF. (2018). *GDP - current prices*. International Monetary Fund. Accessed: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/MMR [15.12.2019].

Kagan, R. (2002, June 1). Power and Weakness. *Policy Review*, 113 (The Hoover Institution). Accessed: https://www.hoover.org/research/power-and-weakness [11.10.2020].

Käpylä, J. & Mikkola, H. (2013). *Arctic Conflict Potential. Towards an Extra-Arctic Perspective* (FIIA Briefing Paper 138). Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs. Accessed: https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2017/01/bp138.pdf [10.10.2020].

Kuersten, A. (2016). The Arctic Five versus the Arctic Council. *Arctic Yearbook,* 389–395. Accessed: https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2016/Briefing_Notes/9.Kuersten.pdf [15.11.2020].

Lanteigne, M. (2019, June 28). The changing shape of Arctic security. *NATO Review*. Accessed: https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/06/28/the-changing-shape-of-arctic-security/index.html [03.08.2019].

Lee, C. (2019, August 13). Special Report: Non-Military Factors Shape Arctic Power Balance (Part 2). *National Defense Magazine.* Accessed: https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2019/8/13/non-military-factors-shape-arctic-power-balance [24.08.2019].

LIVE: Pompeo delivers speech on U.S. Arctic policy in Rovaniemi. (2019, May 6). [Youtube]. Accessed: https://www.youtube.com/watch?v=wY1oFADT1kA [21.05.2020].

Long, Z. (2018, November 29). *Arctic Governance. Challenges and Opportunities*. New York: Council of Foreign Relations. Accessed: https://www.cfr.org/report/arctic-governance [21.05.2020].

Madeira, J. (2019, May 29). 2019 DoD Arctic Strategy: China and Russia, but No Climate Change? *American Security Project*. Accessed: https://www.americansecurityproject.org/dod-arctic-strategy-china-russia-and-no-climate-change/ [20.11.2019].

McGwin, K. (2018, April 3). After more than two decades, the Arctic Council considers what direction its future will take. *Arctic Today*. Accessed: https://www.arctictoday.com/two-decades-arctic-council-considers-direction-future-will-take/ [03.08.2019].

Mitchell, S. (2006). *Cooperation in World Politics: The Constraining and Constitutive Effects of International Organizations* (paper presented in 2006 at the ISA meeting in San Diego). Iowa Research Online – Institutional Repository. DOI: https://doi.org/10.17077/k1b9-eyj1

NATO. (2019, June 25). *Defence Expenditure of NATO Countries (2012-2019)*. (Communique PR/CP 069, p. 7). Brussels: North Atlantic Treaty Organisation. Accessed: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf [15.12.2019].

New Observer: The International Maritime Organization. (2019, July 23). The Arctic Council. Accessed: https://arctic-council.org/en/news/new-observer-the-international-maritime-organization/ [15.11.2020].

Nilson, H.R. (1997). *Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS): process and organisation, 1991–97. An assessment* (Rapportserie No. 103). Oslo: Norwegian Polar Institute. Accessed: https://brage.npolar.no/npolar-xmlui/handle/11250/173498 [30.09.2020].

Nord, D. (2015). *The Arctic Council: Governance within the Far North*. London & New York: Routledge.

Nugroho, G. (2008). Constructivism and International Relations Theories. *Global & Strategis*, *2*(1), 85–98. Accessed: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.452.2331&rep=rep1&type=pdf [15.10.2020].

Nuuk Declaration on the Occasion of the Seventh Arctic Ministerial Meeting of the Arctic Council. (2011, May 12). Arctic Council. Accessed: http://library.arcticportal.org/1254/1/Nuuk_Declaration_FINAL.pdf [15.11.2020].

O'Rourke, R. (2019). *Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress* (CRS Report 41153). Washington: Congressional Research Service. Accessed: https://www.everycrsreport.com/files/20190802_R41153_c6b03e18db403060fb5b469d8a9b2ed906526a6c.pdf [16.11.2020].

Observer Manual for Subsidiary Bodies. (2013, May 17). Arctic Council. Accessed: https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/939 [16.11.2020].

Observers. (2020). Arctic Council. Accessed: https://arctic-council.org/en/about/observers/ [16.11.2020].

Ottawa Traditional Knowledge Principles. (2015). Arctic Council. Indigenous Peoples' Secretariat. Accessed: https://static1.squarespace.com/static/58b6de9e414fb54d6c50134e/t/5dd4097576d4226b2a894337/1574177142813/Ottawa_TK_Principles.pdf [16.11.2020].

Permanent Participants. (2020). Arctic Council. Accessed: https://arctic-council.org/en/about/permanent-participants/ [16.11.2020].

Preventing unregulated fishing in the Arctic: E.U. and partners meet to further the implementation of historic agreement. (2019, June 3). European Commission. Accessed: https://ec.europa.eu/fisheries/press/preventing-unregulated-fishing-arctic-eu-and-partners-meet-further-implementation-historic_en [06.06.2020].

Quinn, E. (2018, January 16). Arctic Council nominated for Nobel Peace Prize. *Radio Canada International*. Accessed: http://www.cbc.ca/news/canada/north/arctic-council-nobel-peace-prize-1.4490427 [03.08.2019].

Rainwater, S. (2013). Race To The North - China's Arctic Strategy and Its Implication. *The Naval War College Review, 66*(2), 62–82. Accessed: https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1371&context=nwc-review [05.06.2019].

Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy. (2019). Washington: Office of the Under Secretary of Defense for Policy. Accessed: https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF [16.11.2020].

Retter, G-B. (2016). Challenges and opportunities in the development of the Arctic region from the perspective of the Saami, *Baltic Rim Economies*, (3), 15–16. Accessed: https://sites.utu.fi/bre/wp-content/uploads/sites/227/2019/04/BRE_3_2016.pdf [10.10.2020].

Rothwell, D. R. (1996). *The Polar Regions and the Development of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Russo, C. & Donlevy J. (Eds.). (2019). *Canada 2019-2020. World Today (Stryker)*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Shea, N. (2019, August 15). A thawing Arctic is heating up a new Cold War. *National Geographic Magazine*. Accessed: https://www.nationalgeographic.com/adventure/2019/08/how-climate-change-is-setting-the-stage-for-the-new-arctic-cold-war-feature/ [21.08.2019].

SIPRI. (2018a). *Armed forces personnel - total.* 2019 SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security. Stockholm International Peace Research Institute. Accessed: https://www.sipri.org/yearbook/2019 [15.12.2019].

SIPRI. (2018b). *Military expenditure (% of GDP)*. Stockholm International Peace Research Institute. Accessed: https://www.sipri.org/databases/milex [15.12.2019].

Śliwa, Z. (2014). Russian Comprehensive Approach toward Arctic Race. *Security Dimensions: International & National Studies*, *12*(12), 212–234. Accessed: https://securitydimensions.publisherspanel.com/resources/html/article/details?id=177258 [15.10.2020].

Śliwa, Z. (2015). Militaryzacja Arktyki - Federacja Rosyjska zaznacza obecność wojskowa w regionie. *Bellona Quarterly*, *681*(2), 38–53. Accessed: https://kwartalnikbellona.com/resources/html/article/details?id=155752 [15.11.2020].

Śliwa, Z. & Elak, L. (2018). Arktyka – Aspiracje Państwa Środka. *Bellona Quarterly, 692*(1), 92–105. Accessed: https://kwartalnikbellona.com/resources/html/article/details?id=183276 [10.10.2020].

Sørensen, C. & Klimenko, E. (2017). *Emerging Chinese–Russian Cooperation in the Arctic. Possibilities and Constraints* (SIPRI Policy Paper No 46). Solna: Stockholm International Peace Research Institute. Accessed: https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-06/emerging-chinese-russian-cooperation-arctic.pdf [16.11.2020].

Statement by minister Timo Soini at the Arctic Council 10th Ministerial meeting. (2017, May 11). Ministry for Foreign Affairs of Finnland. Accessed: https://um.fi/speeches/-/asset_publisher/up7ecZeXFRAS/content/ulkoministeri-timo-soinin-kansallinen-puheenvuoro-arktisen-neuvoston-ulkoministerikokouksessa [16.11.2020].

Stępień, A. & Raspotnik, A. (2019). *The E.U.'s Arctic Policy: Between Vision and Reality* (College of Europe Policy Brief No 5). Accessed: https://www.thearcticinstitute.org/eu-arctic-policy-between-vision-reality/ [16.11.2020].

The Arctic Institute. (2018). *Counrties.* Accessed: https://www.thearcticinstitute.org/countries/ [15.12.2019].

The Declaration on the Protection of the Arctic Environment – Arctic Environmental Protection Strategy. (1991, June 14). Accessed: http://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf [06.06.2019].

The Heritage Foundation. (2019). *2020 Index of Military Strength* (Global Operating Environment – Europe, pp.97-141). Washington: The Heritage Foundation. Accessed: https://www.heritage.org/2020-index-us-military-strength/assessing-the-global-operating-environment/europe [30.10.2019]

The Ilulissat Declaration. (2008, May 28). Illulisat (Greenland): The Arctic Ocean Conference. Accessed: https://arcticportal.org/images/stories/pdf/Ilulissat-declaration.pdf [16.11.2020].

The World Bank. (2018). *Armed forces personnel, total; GDP; Population*. Accessed: https://data.worldbank.org [10.12.2019].

Together Towards a Sustainable Arctic. Iceland's Arctic Council Chairmanship 2019-2021. (2019). Ministry for Foreign Affairs of Iceland. Accessed: https://www.government.is/library/01-Ministries/Ministry-for-Foreign-Affairs/PDF-skjol/Arctic%20Council%20-%20Iceland's%20Chairmanship%202019-2021.pdf [16.11.2020].

Van der Klippe, N. (2014, January 19). For China, north is a new way to go west. *The Globe and Mail*. Accessed: http://www.theglobeandmail.com/news/national/the-north/for-china-north-is-a-new-way-to-go-west/article16402962/ [05.06.2019].

Van der Togt, T. (2019). *Conflict Prevention and Regional Cooperation in the Arctic. The E.U., Russia and the Future of European Security*. The EU-Russia Experts Network on Foreign Policy (EUREN Brief 5). Accessed: http://eu-russia-expertnetwork.eu/en/analytics/euren-brief-05 [16.11.2020].

Van der Zwaag, D., Huebert, R., & Ferrara, S. (2001). The Arctic Environmental Protection Strategy, Arctic Council and Multilateral Environmental Initiatives: Tinkering while the Arctic Marine Environment Totters. *Denver Journal of International Law and Policy, 30*(131), 131-172. Accessed: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2126185 [15.11.2020].

We are the Indigenous Peoples of the Arctic. (n. d.). Arctic Council - Indigenous Peoples Secretariat. Accessed: https://www.arcticpeoples.com/#intro [06.08.2019].

Weitz, R. (2019, October 24). *U.S. Policy towards the Arctic: Adapting to a Changing Environment*. Tallin: International Centre for Defence and Security. Accessed: https://icds.ee/en/us-policy-towards-the-arctic-adapting-to-a-changing-environment/ [15.11.2020].

Working Groups. (2020). Arctic Council. Accessed: https://arctic-council.org/en/about/working-groups/ [06.06.2020].

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.13

Andrzej Gąsiorowski
Uniwersytet Gdański
andrzej.gasiorowski@ug.edu.pl
https://orcid.org/0000-0002-0185-5479

Różnice w podejściu do zwalczania dążeń separatystycznych i niepodległościowych mniejszości Pomorza Gdańskiego w latach 1900-1939. Analiza czynników kreujących odmienne stanowiska władz Rzeszy Niemieckiej i Polski

Abstrakt: W artykule zaprezentowano uwarunkowania polityki prowadzonej wobec mniejszości zamieszkującej obszar Pomorza Gdańskiego, traktowanej jako element zapewnienia bezpieczeństwa politycznego państwa w latach 1900-1939. Skoncentrowano się na określeniu powodów prowadzenia stosunkowo odmiennej polityki przez ówczesne Cesarstwo Niemiecki i powstałe po zakończeniu I wojny światowej państwo polskie wobec pomorskich autochtonów. Wykazano, że głównym czynnikiem określającym sposób prowadzenia tej polityki były cechy poszczególnych grup narodowościowych, sposób oddziaływania państw pochodzenia oraz reakcja tej ludności na działania władz administracyjnych, które uznawano za naruszenie ich poczucia bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, Pomorze Gdańskie, polityka narodowościowa, Rzesza Niemiecka, Polska.

Differences in the Approach to Combating the Independence and Separatist Aspirations of the Minorities of Gdansk Pomerania in the Years 1900-1939. Analysis of Factors Influencing the Different Positions of the German Reich and Polish Authorities

Abstract: The article presents the conditions of the policy towards the minority inhabiting the area of Gdansk Pomerania in the years 1900-1939. The focus was on determining the reasons for conducting a different policy by the German Empire and the Polish state established after the end of World War I towards Pomeranian indigenous people. It was shown that the main factors

determining the manner of conducting this policy were the characteristics of individual national groups, the way the countries of origin influenced, and the reaction of this population to the actions of administrative authorities, which were considered a violation of their sense of security.

Keywords: state security, Gdansk Pomerania, national policy, German Reich, Poland.

Wstęp

Pomorze Gdańskie w XX wieku było regionem, w którym zmieniały się podstawowe wyznaczniki kształtujące sytuację prawną, państwową, gospodarczą oraz demograficzną. Pod ich wpływem zmianie podlegał także sposób postrzegania problematyki bezpieczeństwa ówczesnego państwa polskiego, jak i samego regionu, który funkcjonował w różnych formułach formalno-prawnych. Kierując się tymi przesłankami wyróżnić można siedem okresów, w których odmiennie kształtował się regionalny układ sił, który determinował stan bezpieczeństwa państw w skład których wchodziło Pomorze Gdańskie. Autor uznaje, że podział ten powinien obejmować następujące okresy: lata 1900–1914, okres I wojny światowej 1914–1918, lata 1918–1920, a następnie 1920–1939, okres II wojny światowej (1939–1945), lata funkcjonowania dwublokowego układu świata oraz okres po 1989 roku. W artykule, omawiając wybrane problemy dotyczące kwestii bezpieczeństwa, ograniczono się do lat 1900–1939 i do terytoriów, które do 1918 roku funkcjonowały jako część składowa Rzeszy Niemieckiej, a po zakończeniu I wojny światowej weszły w skład państwa polskiego (tj. ówczesnego Województwa Pomorskiego).

Zarysowana powyżej sytuacja problemowa pozwala na sformułowanie głównego problemu badawczego w postaci określenia specyfiki prowadzenia działań na rzecz bezpieczeństwa na obszarze Pomorza Gdańskiego w latach 1900–1939, czyli w okresie funkcjonowania tego regionu w strukturze państwa niemieckiego oraz odrodzonej Polski. Przyjęta teza badawcza to stwierdzenie, iż polityka zapewniania bezpieczeństwa politycznego państwa jest generowana przez wiele czynników, w tym także przez specyfikę funkcjonowania na obszarze państwa określonych mniejszości. Odgrywa ona szczególną rolę w obszarach przygranicznych i jest konglomeratem form aktywności tych mniejszości oraz polityki władz administracyjnych odnoszących się do sposobu funkcjonowania mniejszości. Przyjęta teza pozwoliła na określenie celu badań, za który przyjęto ustalenie lokalnych czynników kreujących działania władz administracyjnych w sferze bezpieczeństwa, co powoduje, że problem badawczy poddano

defragmentyzacji w postaci następujących pytań szczegółowych: 1) Czy stosunkowo obojętny stosunek do przynależności państwowej polskiej ludności Pomorza Gdańskiego wpływał na niemieckie działania wobec tej ludności do chwili wybuchu I wojny światowej? 2) Dlaczego dopiero w okresie „wrzenia rewolucyjnego" w Niemczech podjęto działania skierowane przeciwko ludności polskiej w Prusach Zachodnich? 3) Z jakich powodów działania polskiej Policji na obszarze Województwa Pomorskiego miały charakter wywiadowczy, kontrwywiadowczy oraz ukierunkowanych na inwigilację mniejszości narodowych i grup uznawanych za skrajne (komunistów)? W procesie badawczym zastosowano chronologiczno-problemowe podejście badawcze, a dominującymi metodami była analiza i krytyka literatury oraz indukcja i dedukcja.

Walka niepodległościowa i bezpieczeństwo ludności polskiej jako cele ruchu polskiego w Prusach Zachodnich w okresie I wojny światowej

Cechą determinującą w szczególny sposób działania na rzecz bezpieczeństwa na obszarze Pomorza była w XX wieku przynależność państwowa tego regionu. W latach 1900–1920, kiedy cały ten region – jako Prusy Zachodnie (*Westpreussen)* – wchodził w skład państwa niemieckiego problematyka bezpieczeństwa regionalnego traktowana była marginalnie. Ówczesne władze pruskie, mając świadomość, że Polacy - stanowiący znaczącą część społeczeństwa pomorskiego (w 1910 roku było to 35,5%, w dużych miastach tylko 7,29%, jedynie w rejencji kwidzyńskiej było to 46,57% wśród ludności miejskiej i 30,33% w miastach) – uznały, iż nie będą oni podejmowali akcji wymierzonych w państwo niemieckie. Przekonanie to wynikało w dużej mierze z oceny specyfiki procesu walki o polskość w XIX w. i na początku XX w. Na Pomorzu Gdańskim przebiegała ona w nieco odmiennych warunkach niż na pozostałych ziemiach polskich (Myczka, 1973, Myczka, 1976). To podejście pomorskich autochtonów, w jakimś sensie, wynikało z braku szerszego zainteresowania terenem Pomorza w polskiej myśli politycznej przełomu XIX i XX wieku (szerzej: Wrzesiński, 1975, s. 45–81). Jednakże o wiele ważniejszym czynnikiem generującym takie postawy ludności polskiej na Pomorzu był tradycjonalizm, struktura zawodowa ludności oraz poczucie osamotnienia, czy nawet opuszczenia. W przeciwieństwie do np. Wielkopolski, na Pomorzu większość ludności polskiej stanowili chłopi, robotnicy rolni, drobni kupcy i rzemieślnicy. Pielęgnujące postawy patriotyczne środowiska ziemiańskie, inteligencja, bogaci posiadacze czy robotnicy fabryczni, stanowili

o wiele mniejszą część tej społeczności niż we wspomnianej Wielkopolsce. W zasadzie w skład polskiej inteligencji pomorskiej wchodzili głównie księża katoliccy, lekarze i adwokaci. Konsekwencją tych uwarunkowań oraz poczucia lokalnej odrębności, m.in. ze względu na język, była znacznie mniejsza aktywność polityczna Polaków na Pomorzu niż w innych polskich regionach. W pomorskiej społeczności narodowości polskiej dominowało poszanowanie legalizmu, czego przykładem jest niewykształcenie się na Pomorzu narodowych partii politycznych. Rolę kreatorów polskości i dążeń niepodległościowych odgrywały tajne związki młodzieży pomorskiej. Sytuację tę i postawy ludności opisał między innymi znany działacz narodowy i komisarz Ligi Narodowej na dzielnicę pruską Marian Seyda. Komentując problemy z budową swojej struktury na Pomorzu Gdańskim przez Narodową Demokrację stwierdził, że: „Władze pruskie zorientowały się dobrze, że zakonspirowany ruch wielkopolski wśród młodzieży stanie się z czasem niebezpieczny dla państwowości pruskiej i ugodziły z góry w zarodki tego ruchu, wytyczając procesy karne o tajne związki gronu akademików oraz gronu gimnazjalistów. Drugi z tych procesów oddziaływał na razie dość deprymująco na rozwój stosunków w Prusach Zachodnich, gdzie starsze pokolenie polskie jeszcze bardziej niż wielkopolskie trzymało się gruntu legalnego i stąd zajęło stanowisko zdecydowanie ujemne wobec „warcholstw konspiracyjnych" (Myśliborski-Wołowski, 1968, s. 24–25). Oceniając skalę zagrożenia dla jedności państwa niemieckiego, kreowanego przez pomorskie tajne stowarzyszenia ludności polskiej, uznać ją należy za o wiele mniejszą niż w Wielkopolsce, nie mówiąc o zaborze rosyjskim czy austriackim. Głównie wynikało to ze słabości polskiej inteligencji na Pomorzu. Poza tym pomorskie tajne związki koncentrowały się głównie na samokształceniu i samowychowaniu w duchu patriotycznym. Zgodzić się należy z Krystyną Podlaszewską i Jerzym Szewsem, że działalność ta koncentrowała się głównie na podnoszeniu na wyższy poziom świadomości narodowej Polaków na Pomorzu oraz krzewieniu wiary w odzyskanie przez naród polski własnego państwa (Podlaszewska, 1991, s. 149–176; Szews, 1988; Szews, 1989; Szews, 1994, s. 49–54; Szews, 2014). Dopiero powstanie tajnego skautingu polskiego na Pomorzu Gdańskim w 1911 roku doprowadziło do zmiany tego podejścia. W ramach tego ruchu prowadzono działalność konspiracyjną, a proces prowadzonych ćwiczeń obejmował elementy szkolenia wojskowego. Były to głównie marsze prowadzone przy wykorzystaniu mapy, musztra, patrolowanie, podchodzenie przeciwnika, a nawet branie jeńców. W obawie przed represjami

policji pruskiej odbywały się one w ustronnych miejscach poza miastami, najczęściej w lasach. Podkreślić również należy, że pomorski skauting nie był zbyt liczny. Jego głównymi ośrodkami były miasta, zwłaszcza Chełmno, Gdańsk, Grudziądz, Kartuzy, Starogard Gdański, Świecie i Wejherowo. Z dokumentów pruskiej policji wynika również, że miała ona świadomość, iż pierwsze polskie drużyny skautowe zakładali na Pomorzu członkowie „Sokoła", chociaż w celu maskowania ich działalności przed policją pruską były one prowadzone oficjalnie w ramach organizacji *Wandervögel* (Gaj, 1966, s. 21–58; Kubik, 1972, s. 85–91).

Ważnym, ale ubocznym skutkiem powstania polskiego skautingu na Pomorzu było nawiązanie kontaktów z lwowskimi „zarzewiakami". Dzięki nim przedstawiciele Towarzystwa Tomasza Zana z gimnazjów pomorskich i wielkopolskich począwszy od 1911 roku mogli uczestniczyć w kursach instruktorskich Lwowskiej Komendy Skautowej (Pawluczuk, 2010, s. 34). Tym niemniej z kręgu filomatów pomorskich i pomorskiego skautingu wywodziło się kilku najwybitniejszych polskich działaczy niepodległościowych, którzy włączyli się później aktywnie w prace Organizacji Wojskowej Pomorza. W okresie międzywojennym współpracowali oni z Oddziałem II Sztabu Generalnego (Głównego) WP. Niektórzy z nich organizowali także konspirację wojskową na Pomorzu i w Wielkopolsce podczas II wojny światowej (ks. J. Wrycza i mjr S. Łukowicz)[1].

Wybuch I wojny światowej nie doprowadził do zasadniczych zmian w formule aktywności polskich środowisk politycznych na Pomorzu. W pierwszych miesiącach wojny na Pomorzu – podobnie jak i w całej dzielnicy pruskiej – wręcz demonstrowana była rezerwa ruchu polskiego do działań podejmowanych przez organizacje polskie w Galicji oraz Królestwie Polskim. Powszechnie uznaje się, że postawa ta była naturalną reakcją na zaostrzenie restrykcji władz pruskich wobec ruchu polskiego, szczególnie w pierwszych tygodniach wojny. Wskazuje się też, że była ona także determinowane znikomą nadzieją środowisk polskich w całej dzielnicy pruskiej na militarne załamanie się Niemiec. Jednocześnie należy podkreślić, że postawa ta nie była równoznaczna z aprobatą polityki otwartej współpracy Polaków z państwami centralnymi. Dominującą wśród środowisk polskich na Pomorzu aż do końca lata 1918 roku postawą było przekonanie

[1] Ks. Józef Wrycza ps. „Rawycz" był patronem ideowym i Prezesem Rady Naczelnej TOW „Gryf Pomorski". Mjr Stefan Łukowicz ps. „Szczepan" organizował okręgi: poznański i pomorski Związku Walki Zbrojnej.

o potędze Niemiec oraz braku jakichkolwiek szans na powstanie niepodległej Polski z ziem wchodzących do trzech państw zaborczych. Wymiernymi formami działań o charakterze niepodległościowym było uchylanie się od służby wojskowej w armii niemieckiej oraz zakładanie polskich grup zbrojnych. Powstawały one głównie w północnej części Pomorza, w Borach Tucholskich. Jednak ich taktyka była zdecydowanie obronna, nie podejmowały one bowiem w zasadzie zaczepnych działań przeciwko przedstawicielom i instytucjom państwa niemieckiego. Świadczyła o tym nawet ich potoczna nazwa „bunkrarze", bowiem ukrywali się oni w tzw. bunkrach ziemnych na terenach leśnych. Tak więc ich działalność w niewielkim stopniu wpływała na stan bezpieczeństwa w całej prowincji Prusy Zachodnie (Wojciechowski, 1970, s. 66–67). Dopiero w konsekwencji serii porażek militarnych Niemiec i wybuchu w listopadzie 1918 roku rewolucji w polskim środowisku na Pomorzu ukształtowały się dwie koncepcje polityczne. Pierwsza zakładała podporządkowanie się decyzjom traktatu pokojowego, druga natomiast przewidywała podjęcie walk w celu uzyskania niepodległości. W tym samym okresie na Pomorzu zaczęły także powstawać Rady Robotnicze i Żołnierskie o różnorodnej strukturze narodowościowej. W tej sytuacji działania niemieckich władz administracyjnych skupiły się głównie na zwalczaniu Rad, a nie polskich dążeń niepodległościowych. Jednakże dynamika przeobrażeń sytuacji politycznej spowodowała, że bardzo szybko na Pomorzu wystąpiło zjawiska swoistej dwuwładzy. Sytuacja ta wpłynęła także zmianę postaw ludności polskiej i zarzucenie zasady legalizmu prowadzonych działań. Na południu i zachodzie Pomorza utworzono wówczas tajne Komitety Obywatelskie (KO), które przygotować miały przejście tego terenu pod władzę państwa polskiego. Z inspiracji Centralnego Komitetu Obywatelskiego powstały Komitety Obywatelskie w trzech miastach pomorskich: Brodnicy, Lubawie i Złotowie. Nie zdołano natomiast ich utworzyć w innych rejonach Pomorza (Wojciechowski, 1983, s. 11–13). Znacznie większą rolę w tym okresie odegrały Polskie Rady Ludowe (PRL), które przekształciły się w organizacje narodowo-wyzwoleńcze. Funkcjonowały one w: Brodnicy, Chełmnie, Chojnicach, Grudziądzu, Kartuzach, Kościerzynie, Kwidzynie, Lubawie, Pucku, Starogardzie, Świeciu, Tczewie, Toruniu, Wąbrzeźnie, Wejherowie i Złotowie. Natomiast w Gdańsku powstał Podkomisariat Naczelnej Rady Ludowej w Poznaniu (Pilarczyk i Sonnenburg, 1972, s. 72). Utrzymywał on kontakty z poznańską Naczelną Radą Ludową oraz innymi tajnymi organizacjami zbrojnymi, zwłaszcza Polską Organizacją

Wojskową (POW) i nowopowstałą Organizacją Wojskową Pomorza (OWP). Poza tym ogniwami organizacyjnymi pomorskiej konspiracji zbrojnej były: Straże Ludowe, Towarzystwa Wojackie „Jedność", Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół" oraz nieliczne drużyny harcerskie (Gąsiorowski, 1991, s. 9–14).

Zasadniczą rolę jako kreatora działań niepodległościowych odgrywała Organizacja Wojskowa Pomorza. Celem jej aktywności było zespolenie pomorskiej konspiracji z wielkopolskim ruchem powstańczym. Prowadziła wiec głównie działalność propagandową, gromadziła broń i amunicję, zbierała informacje o ruchach wojsk niemieckich na Pomorzu oraz werbowała ochotników do wojsk powstańczych w Wielkopolsce. Nie zakładano natomiast prowadzenia działań zbrojnych na Pomorzu ze względu na rozkaz wydany przez Komisariat Naczelnej Rady Ludowej w Poznaniu. Decyzja ta wynikała z oceny ówczesnych możliwości militarnych pomorskiej Organizacji Wojskowej. Nie zmieniało to faktu, iż OWP przygotowywała się do ich prowadzenia w sprzyjającej sytuacji polityczno-militarnej. Za takowy uznano prawdopodobne przybycie Błękitnej Armii gen. Hallera, która po przybyciu – jak sądzono – do portu w Gdańsku rozpocznie działania militarne pozwalające na przyłączanie do Polski ziemi pomorskiej. Natomiast z chwilą podjęcia przez mocarstwa sprzymierzone decyzji o skierowaniu do Polski armii gen. Hallera droga lądową, z pominięciem Pomorza, OWP odstąpiła od planów podjęcia na Pomorzu działań powstańczych. W okresie tym doszło wiec jedynie do sporadycznych polskich wystąpień zbrojnych w Prusach Zachodnich. Przyjmowały raczej żywiołowy i lokalny charakter, nie były natomiast wynikiem akcji zorganizowanej i planowanej na większą skalę. Zostały one sprowokowane wieściami o wybuchu powstania wielkopolskiego oraz represjami różnego typu niemieckich formacji wojskowych, takich jak: Grenzschutz, Freikorps czy Heimatschutz. Jedynie w niektórych południowych powiatach Pomorza Gdańskiego prowadzono intensywne przygotowania do powstania zbrojnego, licząc na rozprzestrzenienie się na wschód powstania wielkopolskiego.

Polityka władz niemieckich ograniczyła się więc jedynie do obserwacji postaw Polaków i działań ograniczających dalszą radykalizację postaw. Celem administracji niemieckiej było niedopuszczenie do powtórzenia się sytuacji, jaka miała miejsce w Wielkopolsce. W w miastach i powiatach pomorskich rozlokowano dodatkowe oddziały Grenzschutzu, co zamiast uspokoić sytuację doprowadziło do wzrostu nastrojów niepodległościowych. W części pomorskich

miejscowości (np. w Chełmży, Czersku, Kościerzynie, Pucku i Tucholi) doszło do różnych zatargów, a nawet starć pomiędzy żołnierzami Grenzschutzu a ludnością polską[2].

Nieco inaczej rozwijała się sytuacja w północnej części prowincji Prusy Zachodnie, głównie w wyniku wzrostu aktywność polskich grup partyzanckich w Borach Tucholskich. Udanie wiązały one siły niemieckie w tym dużym kompleksie leśnym, ale podkreślić również należy, że liczebność poszczególnych partyzanckich nie była wówczas zbyt duża (nie przekraczała 10 osób). Szacuje się, że w szeregach pomorskiej partyzantki w tym okresie działało tylko ok. 60-100 osób, uzbrojonych w karabiny i granaty. Istotne było raczej to, że partyzanci polscy występowali w mundurach niemieckich, co utrudniało ich ściganie przez niemieckie wojsko i policję. Nie byli oni w stanie radykalnie zmienić sytuacji, chociaż podejmowane w latach 1918–1919 akcje partyzanckie przyczyniały się do pogłębiania nastrojów niepewności wśród Niemców oraz wywarły pewien wpływ na rozwój walki narodowowyzwoleńczej Polaków na tym terenie (Wojciechowski, 1981 s. 96–97). Równocześnie Pomorzanie włączyli się do walki zbrojnej na terenie Wielkopolski. Z ochotników pomorskich w wielkopolskiej armii powstańczej utworzono specjalne formacje wojskowe, m.in. pułki toruński, grudziądzki, starogardzki i kaszubski, wchodzące w skład dywizji strzelców pomorskich. Natomiast struktury organizacyjne OWP przetrwały do chwili przejęcia Pomorza przez Wojsko Polskie. Jej wielu działaczy uhonorowano Odznaką Frontu Pomorskiego i Krzyżem OWP z wizerunkiem Gryfa.

Podsumowując ten okres i sposób prowadzenia działań niepodległościowych ludności polskiej na Pomorzu można stwierdzić, że na jej kształt w okresie 1914–1918 zasadniczy wpływ miały:

- słaba polska świadomość narodowościowa, poczucie lokalnej odrębności i dominacja zasady legalizmu działań miejscowej ludności, które ukształtowały sposób organizacji i funkcjonowania polskich struktur niepodległościowych;

[2] Najbardziej dramatyczne wydarzenia miały miejsce w Chełmży, gdzie w trakcie walk zginęło sześciu powstańców i dwie osoby cywilne. W styczniu 1919 r. liczący 500 żołnierzy oddział Grenzschutzu, pod dowództwem leutnanta Gerharda Rossbacha, po opanowaniu miasta aresztował znanych Polaków. W dniu 28 stycznia 1919 r. aresztowano młodego księdza Józefa Wryczę, członka kierownictwa OWP, uznanego za przywódcę polskiego ruchu niepodległościowego na tamtym terenie oraz kilkunastu innych Polaków z kierownictwa Organizacji Wojskowej Pomorza. Po przewiezieniu aresztowanych Polaków w Grudziądza osadzono ich w twierdzy. Ks. Wrycza i lekarz Stanisław Pilatowski zostali oskarżeni o zdradę stanu. Ich rozprawa miała się odbyć w sierpniu 1919 r. przed senatem karnym Sądu Rzeszy w Lipsku. Zwolnieni oni zostali na skutek interwencji Rady Ludowej w Toruniu w lipcu 1919 r.

- mała liczebność polskiej inteligencji, która nie była w stanie wykreować powszechnych postaw patriotycznych;
- niepowodzenie działań zmierzających do rozszerzenia się powstania wielkopolskiego na teren Pomorza;
- zdecydowana przewaga organizacyjna i liczebna niemieckich formacji paramilitarnych, ale także ich zdecydowane dążenie do rozstrzygania sporów z Polakami na drodze zbrojnej.

Mając świadomość tych ograniczeń pomorscy liderzy nie zdecydowali się na podjęcie działań militarnych uznając, że byłyby one z góry skazana na klęskę i spowodowałaby jedynie ostre represje niemieckie wobec Polaków w Prusach Zachodnich (Wapiński, 1983, s. 33). Równocześnie dla władz niemieckich o wiele większe znaczenie niż polskie dążenia niepodległościowe na Pomorzu miało przeciwdziałanie radykalizacji postaw społecznych (zarówno wśród ludności niemieckiej, jak i polskiej), wynikającej z konsekwencji długotrwałych działań wojennych. Jeszcze bezpośrednio przed wybuchem I wojny światowej niemiecki ruch socjaldemokratyczny (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands – SPD*) na Pomorzu Gdańskim przeprowadził nasiloną akcję protestacyjną przeciwko wojnie. W 1914 roku w północnych powiatach Pomorza SPD zorganizowała tzw. „czerwony tydzień". Były to jednak akcje sporadyczne i lokalne, więc nie wpływające na ogólny stan bezpieczeństwa i przerwano je z chwilą wybuchu wojny (Wojciechowski, 1972, s. 7–8). Sytuacja zmieniła się dopiero w początkach listopada 1918 roku po wybuchu rewolucji w Niemczech, która wkrótce objęła swym zasięgiem całą Rzeszę, w tym również polskie ziemie zaboru pruskiego. Na Pomorzu Gdańskim jako pierwsza – w dniu 7 listopada 1918 roku – powstała Rada Żołnierska w Pucku. W następnych dniach Rady Robotnicze i Żołnierskie zorganizowano także w innych miastach pomorskich: w Tucholi (8 listopada), w Gdańsku, Toruniu, Grudziądzu i Malborku (10 listopada) oraz w Elblągu (11 listopada) i innych ośrodkach miejskich. W pierwszych dniach swego istnienia rady te określały nie tylko swoją strukturę wewnętrzną i kompetencje, ale także postawę wobec władz cywilnych i wojskowych. Rady sukcesywnie stawały się alternatywnym ośrodkiem władzy administracyjnej, podejmując także działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stworzona na Pomorzu Gdańskim struktura organizacyjna zakładała, że Rady Robotniczo-Żołnierskie funkcjonując jako władze zwierzchnie, występowały wobec Rad Chłopskich i Robotników Rolnych, nadzorując życie społeczno-polityczne

powiatu ziemskiego. W zakresie spraw dotyczących porządku publicznego rady te przejęły w pewnym sensie funkcje policyjne: ochronę mienia prywatnego, zapewnianie bezpieczeństwa osobistego mieszkańców wsi, itp. Rady Robotniczo-Żołnierskie uzbroiły niektóre z rad wiejskich w broń. Przykładowo w Brusach (pow. tucholski) tamtejsza Rada Chłopska otrzymała do swojej dyspozycji 12 karabinów i 300 sztuk amunicji (Wojciechowski, 1972, s. 23). Istotna była nie tyle ilość przekazanej broni, ile raczej fakt, że poza legalną władzą nowotworzone organy pozaustrojowe także dysponowały bronią i mogły robić z niej użytek. Rozwiązanie to określiło również formę działalności niepodległościowej ludności polskiej w ośrodkach wiejskich. W radach wiejskich, w których ludność polska posiadała nad niemiecką przewagę liczebną, prowadzono działania mające na celu ochronę interesów narodowych i zapewnianiu bezpieczeństwa Polaków. Istniejące w tej części powiatu organizacje tego typu stały się „zarzewiem polskiej agitacji, przy całkowitej negacji ich celów gospodarczo-politycznych" (Wojciechowski, 1972, s. 23). W sferze bezpieczeństwa rady te koncentrowały swą działalność na wdrażaniu rozwiązań chroniących ludność przez terrorem reakcyjnych niemieckich formacji wojskowych, głównie Grenzschutzu. Można więc stwierdzić, iż w omawianym okresie prymatem działań ludności polskiej na Pomorzu było uzyskanie prawa do samostanowienia, które sukcesywnie przeobraziło się w działania na rzecz niepodległości. Postawa ta kreowała określone reakcje władz niemieckich, a następnie niemieckich ruchów rewolucyjnych, co powodowało, że od roku 1918 istotnym elementem działalności polskich organizacji było także zapewnienie bezpieczeństwa publicznego ludności polskiej.

Działania w sferze zapewnienia bezpieczeństwa państwa prowadzone na obszarze Województwa Pomorskiego w latach 1920–1939

Lata 1920–1939 to specyficzny okres w historii Pomorza Gdańskiego, które zostało sztucznie podzielone na terytoria należące do państwa polskiego (województwo pomorskie), Rzeszę Niemiecką (*Provinz Pommern*) oraz Wolne Miasto Gdańsk, którego władze aspirowały do odgrywania roli samodzielnego podmiotu prawa międzynarodowego. Tak więc wyodrębnić można nie tylko tereny wchodzące w skład Polski i Niemiec, ale także teren Wolnego Miasta, będący w zasadzie terenem konfrontacji pomiędzy tymi dwoma państwami.

Organizacja systemu bezpieczeństwa politycznego na obszarze Województwa Pomorskiego

Specyfika podziału Pomorza Gdańskiego w okresie międzywojnia i rywalizacja o wpływy w Gdańsku oraz sama polityka władz Wolnego Miasta spowodowała, że od początku funkcjonowania Województwa Pomorskiego celem działań podejmowanych na jego obszarze było prowadzenie działań obronnych i wywiadowczych. Zasadniczym zadaniem polskiej Policji Państwowej była ochrona kontrwywiadowcza podległego jej terenu, szczególnie istotna w powiatach leżących wzdłuż granicy państwowej pomiędzy Polską a Niemcami i Wolnym Miastem Gdańskiem. W związku z tym istniała ścisła współpraca kontrwywiadu wojskowego z policją. Na terenie województwa pomorskiego policja polityczna oraz inne struktury policyjne ściśle współpracowały w tym zakresie z Samodzielnym Referatem Informacyjnym Dowództwa Okręgu Korpusu nr VIII w Toruniu (SRI) oraz Samodzielnym Referatem Informacyjnym Dowództwa Floty w Gdyni. W ramach SRI wyodrębniono referaty: kontrwywiadowczy, ogólny (ochrony) i narodowościowy, przypisując im określone zadania. W 1931 roku utworzono także Samodzielny Referat Bezpieczeństwa, ściśle współpracujący z SRI. Także SRB składał się z trzech referatów (służby wewnętrznej, bezpieczeństwa terenowego i bezpieczeństwa społecznego).

Tabela 1: Zadania referatów w strukturze Samodzielnego Referatu Informacyjnego

Referat	Zadania
kontrwywiadowczy	prowadzenie spraw o szpiegostwo i rozpracowywanie działalności komunistycznej w jednostkach wojskowych.
ogólny	ochrona tajemnicy wojskowej w obiektach wojskowych, zakładach przemysłu wojennego, ochrona prac fortyfikacyjnych, współpraca z władzami administracyjnymi w zakresie ochrony przemysłu wojennego.
narodowościowy	opracowanie analiz narodowościowo-politycznych, inwigilacja tzw. elementów wywrotowych wśród mniejszości narodowych odbywających służbę wojskową lub kooperujących z armią.

Źródło: Opracowanie własne.

W 1935 roku w ramach przygotowań obronnych dokonano nowego podziału terenu Pomorza Gdańskiego. Wyodrębniono wówczas Obszar Nadmorski, który obejmował: miasto Gdynię, powiat morski i powiat kartuski. Obszar podlegał Dowódcy Floty w Gdyni, który posiadał obowiązki i uprawnienia terytorialne analogiczne, jak dowódca Okręgu Korpusu. Różnica wynikała jedynie z tego, że dodatkowo Dowódcy Floty podlegał – pod względem ochrony i bezpieczeństwa – szef Wydziału Wojskowego Komisariatu Generalnego RP w Gdańsku. Dowódcy Floty w Gdyni podlegał też ze struktur Oddziału II dział służby kontrwywiadowczej i narodowościowej (Gzyl i Mroczek, 2001, s. 6). Jeden z etatowych oficerów Dowództwa Floty, przydzielony do jego sztabu, był organem wykonawczym Dowódcy Floty do prowadzenia służby informacyjnej i wywiadowczej. Oficer informacyjny – jako referent informacyjny Dowódcy Floty – dysponował dwoma agentami: jednym w Gdyni, drugim w Pucku oraz utworzoną przez siebie siecią konfidentów dla spraw narodowościowo-politycznych w głównych sferach miejscowego społeczeństwa a także posiadał – w porozumieniu z Dowódcą Floty – na wszystkich okrętach oficerów informacyjnych (względnie podoficerów) oraz odpowiednią sieć kontrwywiadowczą (Gzyl i Mroczek, 2001, s. 6).

Prymat działań na rzecz bezpieczeństwa państwa, w tym kontrwywiadowczych powodował, że ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa na terenie województwa pomorskiego w latach 1920–1939 odgrywała policja polityczna. Jej zadaniem było przede wszystkim zwalczanie organizacji antypaństwowych (Halicki, 2010b), chociaż wiedza o jej funkcjonowaniu na terenie województwa jest stosunkowo ogólnikowa. Możliwym jest jednak określenie jej struktury oraz formuły prowadzonych działań. Jej struktury na obszarze polskiego Pomorza zaczęto tworzyć już jesienią 1920 roku. Jako pierwsze powstały Agentury Wydziału IV (Halicki, 2010a, s. 60). Koncentrowały swoją działalność na ocenie zagrożeń wynikających z napływu ludności, podejmowania przez nią działań o charakterze przestępczym. Nową sytuację i poszerzenie zakresu ich zadań stworzyło, m.in. zajęcie niektórych miejscowości przez bolszewików[3]. Doprowadziło to do podjęcia przez Niemców pomorskich działań o charakterze dywersyjnym i agitacyjnym. Działania dywersyjne koncentrowały się na uszkadzaniu słupów telegraficznych

[3] Bolszewicy dotarli nawet 16 sierpnia 1920 r. do Goluba i Lubicza pod Toruniem, skąd wyparci zostali szybko przez improwizowany oddział polski wystawiony przez gen. Hausera – Dowódcę Obozu Warownego Toruń i Polacy obsadzili linię Drwęcy. Jeszcze w dniu 17 sierpnia 1920 r. bolszewicki 3. Korpus Konny wysyłał liczne i silne podjazdy w kierunku Torunia (Wyszczelski, 2010, s. 231–232 i 250; Juszkiewicz, 2011).

czy przewodów telefonicznych, ale podjęto także próby tworzenia oddziałów zbrojnych. Akcje agitacyjne miały miejsce niemal codziennie i sprowadzały się do nawoływania ludności niemieckiej do prowadzenia spontanicznych akcji skierowanych przeciwko państwu polskiemu. K. Halicki podaje, że skala tych działań była na tyle duża, że zmuszało to Ekspozyturę Wydziału IV-D do wysyłania na tereny, na których dochodziło do incydentów lub nimi zagrożone, wszystkich swoich wywiadowców (Halicki, 2010a, s. 61). Wypadki te spowodowały, że struktura Wydziału IV-D ewaluowała, a szczególną rolę w działaniach policji politycznej na terenie Województwa Pomorskiego odgrywały agendy terenowe w Toruniu, Chojnicach i Tczewie. Ekspozytura toruńska koncentrowała się głównie na rozpoznaniu nastrojów i działalności ludności niemieckiej w mieście (Sprengel, 1999, s. 43). Ekspozytura chojnicka, ulokowania w największym powiecie województwa, który dodatkowo graniczył z Niemcami (długość granicy to aż 114 km), koncentrował swe działania na dwóch zadaniach. Pierwszym była kontrola granicy, przygranicznego ruchu tranzytowego oraz przemytu (Borzyszkowski, 2003, s. 405). Drugim zadaniem, ze względu na strukturę narodowością powiatu (18,5 % mieszkańców stanowiła ludność niemiecka[4]), była inwigilacja lokalnych stowarzyszeń. W znacznej mierze byli jej poddani także mieszkańcy narodowości polskiej. Podlegały jej nie tylko osoby związane z opozycją polityczną, ale także nauczyciele.

Podobna rangę posiadała agentura w Tczewie, czyli powicie graniczącym zarówno z Wolnym Miastem Gdańskiem, jak i z Prusami Wschodnimi, stanowiącymi integralną część Rzeszy. Na tym terenie odbywał się duży ruch kolejowy – tranzytowy (na dobę przejeżdżało ok. 80 pociągów osobowych) oraz drogowy. W strukturze tej agendy początkowo funkcjonowało tylko dwóch wywiadowców, ale rozbudowano ją do 6 wywiadowców i urzędnika administracyjnego. W tym zespole dwóch wywiadowców zajmowało się sprawami komunistycznymi i niemieckimi, jeden inwigilował ruchy zawodowe i polityczne, a kolejny prowadził wywiad na terenie Gdańska[5]. Poza tym zakonspirowani agenci pełnili służbę na dworcu tczewskim. Podkreślić należy także, iż tczewska agentura posiadała 12 konfidentów, z tego aż 6 w Gdańsku (Halicki, 2010a, s. 78). Nie mniej

[4] Taka wielkość populacji ludności narodowości niemieckiej występowała w roku 1921 r. (13 129 tyś. mieszkańców). Na skutek polityki państwa polskiego liczba ta sukcesywnie malała i w roku 1931 r. wynosiła tylko 7631 osób.

[5] Pomimo dość skromnej obsady kadrowej kilkakrotnie udało się ująć osoby przemycające do Gdańska tajne akta.

ważna była agentura w Wejherowie bowiem poprzez podporządkowane jej tereny północnych powiatów województwa pomorskiego: puckiego, wejherowskiego i kartuskiego, przechodziły ważne linie komunikacyjne pomiędzy Rzeszą i Wolnym Miastem Gdańskiem oraz Prusami Wschodnimi. Codziennie przejeżdżało przez Wejherowo 6 tzw. kurierów i 12 pociągów osobowych. Poza tym Wejherowo leżało blisko Gdyni, co zwiększało jego atrakcyjność dla niemieckich służb specjalnych.

Kolejna reorganizacja cywilnych organów bezpieczeństwa nastąpiła w 1923 roku, pod naciskiem administracji lokalnej, która dążyła do objęcia kontroli nad ich działaniami prowadzonymi na podległych im obszarach. Wręcz domagano się wówczas pełnego podporządkowania struktur defensywy policyjnej na terenie województw i powiatów[6]. W wyniku podjętych na przełomie 1923 i 1924 roku przeobrażeń powstała tzw. Policja Polityczna, w strukturze której od września 1924 roku utworzono w Toruniu Okręgowy Urząd Policji Politycznej oraz jego ekspozyturę. Strukturę organizacyjną Urzędu w chwili powołania tworzyli: oficer, 10 funkcjonariuszy oraz urzędnik administracyjny. Trzech funkcjonariuszy zajmowało się tzw. egzekutywą, jeden obsługiwał kancelarię, dwóch było zakonspirowanych. W tej strukturze funkcjonowali także specjaliści od spraw szpiegowskich, konsulatu niemieckiego i problematyki niemieckiej oraz ruchu zawodowego (Sprengel, 1999, s. 44). Szczególną uwagę toruński Urząd przywiązywały do podjęcia szerokich działań mających wpływ na bezpośrednią penetrację środowiska gdańskiego, w którym funkcjonowało centrum komunistycznej akcji szpiegowskiej oraz mieścił się ważny ośrodek irredenty niemieckiej na Pomorzu (Misiuk, 1991, s. 36–37).

Kierunki działań Policji Politycznej na obszarze Województwa Pomorskiego

Polskie władze policyjne na Pomorzu od samego początku dostrzegały szczególne zagrożenie dla państwa polskiego ze strony mniejszości niemieckiej w Polsce. Wynikało to z wykorzystywania tej mniejszości przez różne organizacje nacjonalistyczne i separatystyczne, przede wszystkim niemieckie służby specjalne w zakresie działalności antypolskiej – głównie politycznej, wywiadowczej, sabotażowej i w perspektywie także dywersyjnej. W związku z tym we wrześniu

[6] W dniu 23 kwietnia 1923 r. gen. W. Sikorski – ówczesny premier i minister spraw wewnętrznych - wydał przepisy dotyczące nowej struktury policyjnej powołanej pod nazwą Służba Informacyjna. W czerwcu 1924 r. dokonano w Polsce kolejnej reorganizacji, likwidując Służbę Informacyjną i powołując Policję Polityczną

1922 roku, na podstawie rozporządzenia komendanta głównego PP w Warszawie, utworzono Centralę dla spraw niemieckich w Toruniu, której kierownikiem został dotychczasowy kierownik defensywy pomorskiej komisarz Mieczysław Lissowski. Nowa centrala objęła swym zasięgiem sześć województw: krakowskie, łódzkie, pomorskie, poznańskie, śląskie i warszawskie. Głównym zadaniem tej centrali było gromadzenie i analiza materiałów oraz opracowywanie różnych sprawozdań dotyczących sytuacji społeczno-politycznej mniejszości niemieckiej w Polsce.

Nie tylko liczebność Niemców pomorskich, ale także ich znacząca pozycja gospodarcza, dobra znajomość miejscowych stosunków, przede wszystkim ich rozmieszczenie, stanowiły poważne zagrożenie dla interesów państwa polskiego na Pomorzu Gdańskim. Podstawowe znaczenie miało przede wszystkim to, że województwo pomorskie zagrożone było aż z trzech stron: z zachodu i wschodu graniczyło z terenem Rzeszy Niemieckiej, natomiast z północnego wschodu z terenem Wolnego Miasta Gdańska. Tylko dość wąski odcinek północny o długości 127 km razem z Półwyspem Helskim oraz południowa granica województwa nie wpływały negatywnie na zagrożenie bezpieczeństwa. Dotyczyło to przede wszystkim bezpieczeństwa militarnego, bowiem niekorzystny kształt strategiczny województwa pomorskiego niezwykle komplikował sytuację w wypadku ewentualnej agresji militarnej podjętej przez Rzeszę. Polski sztab zdawał sobie doskonale sprawę z tego, że wojska niemieckie przeprowadzą działania w środkowej części Pomorza Gdańskiego, rozcinając je na dwie części, w związku z czym przewidywano utratę łączności z północną częścią Pomorza Gdańskiego, i – co niezwykle istotne – z Gdynią, jedynym naszym portem morskim i bazą marynarki wojennej. Mając świadomość tego nie rozlokowano w północnej części Pomorza dużych jednostek wojskowych, które szybko otoczone, pozbawione zdolności manewrowych oraz zaopatrzenia i tak nie byłyby w stanie stawić dłużej skutecznego oporu, czy przejąć inicjatywy (szerzej: Godlewski i Odyniec, 1982).

W województwie pomorskim największe zagrożenie stwarzali agenci niemieccy i komuniści oraz agenci sowieccy. W znacznie mniejszym stopniu prowadziły na tym terenie działalność organizacje ukraińskie, litewskie czy czeskie. Aktywa niemieckich służb specjalnych skierowane przeciwko Polsce znajdowały się w otoczeniu województwa pomorskiego: w Gdańsku, Królewcu, Malborku, Olsztynie i Pile. Podkreślić należy, iż Wolne Miasto Gdańsk zajmowało szczególną pozycję dla pracy operacyjnej niemieckiego wywiadu działającego

przeciwko Polsce. Poza tym na pograniczu po stronie niemieckiej znajdowało się wiele mniejszych placówek wywiadu niemieckiego.

Po objęciu władzy w Niemczech przez nazistów z uwagą obserwowano działalność organizacji mniejszości niemieckiej w Polsce. Uważano, że władze państwowe nie radzą sobie z Niemcami w Polsce, dlatego problemem tym zajęły się także polskie ugrupowania polityczne i społeczne. Przykłdowo w Gdyni w 1935 roku zaniepokojenie kierownictwa Stronnictwa Narodowego oraz BBWR wzbudziła działalność *Deutsche Vereinigung* (DV), kiedy okazało się, że na ogólną liczbę 500 osób obecnych na zebraniu DV w Gdyni-Chyloni na sali było tylko 150 przedstawicieli mniejszości niemieckiej i ok. 350 Polaków. Stronnictwo Narodowe poświęciło nawet specjalną konferencję aktywności mniejszości niemieckiej na Pomorzu.

Aktywny na terenie Pomorza Gdańskiego był także wywiad sowiecki, który otrzymywał dyrektywy przez Gdańsk. Z Gdańska wywiad sowiecki prowadził operacje przeciwko Polsce. Działalność ta była inspirowana nie tylko bezpośrednio z Moskwy, ale także z placówki wywiadu sowieckiego w Berlinie. Podkreślić bowiem trzeba, że w okresie międzywojennym dochodziło do współpracy wywiadu niemieckiego i sowieckiego, skierowanej przeciwko Polsce. Co warte podkreślenia, Sowieci w 1925 roku przekazali Niemcom informacje o utworzonej na terenie Wolnego Miasta Gdańska polskiej sieci dywersyjnej, uzyskane od przejętego na terenie ZSRR oficera polskiego wywiadu wojskowego. Doprowadziło to w konsekwencji do konieczności budowania nowej polskiej sieci dywersyjnej w Gdańsku od podstaw.

W województwie pomorskim utworzono duże obozy internowanych żołnierzy sowieckich. Znalazły się one w zainteresowaniu organów policji państwowej, które zorganizowały na ich terenie sieć inwigilacyjną. Większy problem w zakresie bezpieczeństwa stanowili zwolnieni z obozów Rosjanie, z których wielu osiedliło się i pracowało głównie w Toruniu, Bydgoszczy i Grudziądzu. Starano się ich objąć policyjną pracą operacyjną, chociaż było to trudne, ze względu na braki kadrowe, w samym Toruniu bowiem w 1922 roku przebywało 215 Rosjan. W związku z tym głównie poprzez wywiad konfidencjonalny uzyskiwano różne informacje na temat osób narodowości rosyjskiej przebywających w województwie pomorskim (Karpus, 1997, s. 132).

Trzecią mniejszością narodową na Pomorzu stwarzającą problemy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym byli Ukraińcy. Proces ich osiedlania się

w województwie pomorskim był dość długi. Zainaugurowało ten proces przybycie jeńców ukraińskich do obozu w Tucholi. W połowie maja 1920 roku dotarli tu wzięci do niewoli żołnierze z Ukraińskiej Halickiej Armii tzw. UHA (Karpus, 1996, s. 254; Karpus i Rezmer, 1997, s. XXV, XXVII). Na początku lat dwudziestych XX w. w Toruniu stworzyli oni ukraińską emigrację, a jej rdzeniem byli żołnierze internowani w Aleksandrowie Kujawskim oraz z obozu w Strzałkowie (Wiszka, 2005, s. 402). Od roku 1923 pomorska policja polityczna podjęła działania monitorujące poczynania środowiska ukraińskiego na swoim terenie, opierając się głównie na informacjach uzyskanych z organów bezpieczeństwa województwa lwowskiego. Analizując działania agitatorów Ewgena Petruszewicza wskazywano w nich na możliwość dezercji Ukraińców z szeregów wojska polskiego, kradzieży broni i amunicji oraz niszczenia lub sprzedawania wyposażenia wojskowego. Informacje te potwierdziły się w toku działań operacyjnych, co stwierdzono w raporcie Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego z kwietnia 1923 roku. Wskazano w nim na fakty w postaci sprzedaży przez dezerterów ubrań wojskowych oraz wyposażenia wojskowego (Halicki, 2009, s. 112). Podobną informację o przygotowaniach do wzmożonej akcji dywersyjnej w Polsce policja polityczna uzyskała w styczniu 1926 roku. Mieli ją przeprowadzić członkowie działającej w Gdańsku studenckiej organizacji ukraińskiej „Osnowa". Nawiązała ona współpracę z niemieckimi organizacjami takimi jak: paramilitarny „Stalhelm" czy „Jungdeutscher-Orden", od których otrzymywała nie tylko środki finansowe na działalność, ale także broń i materiały wybuchowe. Przekazano też niesprawdzoną informację o tym, że „Osnowa" miała otrzymywać, m.in. środki finansowe od ukraińskich środowisk w USA (Fedusio, 2002).

Działania prowadzone wobec działaczy komunistycznych

Początkowo komuniści stanowili największe zagrożenie jedynie w południowej części województwa pomorskiego. W latach trzydziestych zmalało znaczenie Torunia dla komunistów i Gdynia stała się głównym ośrodkiem ruchu komunistycznego w województwie pomorskim. W związku z tym właśnie tu doszło do wzmożonej akcji władz bezpieczeństwa wymierzonej przeciwko członkom KPP i ich zwolennikom. Podkreśla się, że do 1931 roku wpływy KPP w Gdyni były dość słabe, bowiem dopiero w kwietniu 1931 roku utworzono tu Miejski Komitet KPP. W związku z tym dość szybko nasiliła się działalność komunistyczna w Gdyni. Władze bezpieczeństwa w Gdyni zwróciły więc uwagę na nasilającą się w tym

mieście działalność komunistów. Wydział Bezpieczeństwa Wojewódzkiego Urzędu Pomorskiego w piśmie skierowanym do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 10 października 1932 roku donosił o tym dość ogólnikowo: „Akcja komunistyczna na terenie województwa pomorskiego nie posiada tak silnego napięcia, jak na innych terenach, wzrost wpływów komunistycznych w ostatnim roku był na ogół nieznaczny. Największy stosunkowo rozwój organizacji komunistycznych zaznaczył się w środowiskach robotniczych, będących równocześnie ośrodkami bezrobocia, a więc w Gdyni i Grudziądzu, gdzie wpływy komunistyczne znacznie wzrosły" (Widernik, 1999, s. 79–80). Podkreślić należy, że sytuację w tym zakresie w Gdyni komplikowało bliskie sąsiedztwo Wolnego Miasta Gdańska, który był ważnym ośrodkiem działalności komunistycznej. Mając tego świadomość władze bezpieczeństwa w Gdyni starały się nie dopuścić do rozprzestrzeniania się agitacji komunistycznej z Gdańska na teren Gdyni. Współpracowano w tym zakresie ściśle z Samodzielnym Referatem Informacyjnym Dowództwa Floty w Gdyni, Samodzielnym Referatem Informacyjnym Dowództwa Okręgu Korpusu VIII w Toruniu oraz Komisariatem Generalnym RP w Gdańsku. Mieszkające w Gdańsku osoby, podejrzane o działalność komunistyczną były już na terenie Gdańska obserwowane przez pracowników polskiego kontrwywiadu, a po przybyciu do Gdyni natychmiast aresztowane przez policję. Tego typu działania miały na celu utrudnienie zakładania komórek organizacyjnych KPP w Gdyni oraz uniemożliwienie prowadzenia szerszej akcji propagandowej w Gdyni, która przecież była ważna ze względów wojskowych i gospodarczych, znajdowała się tu bowiem baza marynarki wojennej oraz jedyny duży polski port morski.

Podsumowując działania Policji Politycznej w sferze przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa politycznego w województwie pomorskim podkreślić należy, że w okresie 1920–1939 w zasadzie nie doszło do większych rozruchów społecznych, demonstracji czy strajków o radykalnym przebiegu. Występowały różne incydenty, które zakłócały przejściowo porządek publiczny. Zwykle do tego typu wydarzeń dochodziło w dużych miastach pomorskich: Toruniu i Grudziądzu, a później także w Gdyni. Policja Państwowa w województwie pomorskim była przygotowana na wypadek zaistnienia takich zdarzeń i dysponowała planami koncentracji sił na wypadek rozruchów lub innych stanów zagrożenia bezpieczeństwa publicznego (Sykut, 2010). Oceniając natomiast działania prowadzone wobec mniejszości narodowych wskazać należy znaczny rozdźwięk pomiędzy oceną polityki wobec mniejszości, jaką prezento-

wały władze administracyjne i sama Policja. Wręcz atakowano Ministerstwo Spraw Zagranicznych i polski system sądowniczy[7].

Podsumowanie

Przedstawione analizy pozwalają na sformułowanie następujących wniosków końcowych. Przede wszystkim na kształt polityki zapewniania bezpieczeństwa politycznego państwa, w którym funkcjonują różnorodne mniejszości, w dużej mierze wpływa sama postawa mniejszości wobec instytucji państwa oraz sposób jej wykorzystania w polityce państwa pochodzenia. W odniesieniu do obszaru Pomorza Gdańskiego wyróżnić należy więc różne podejścia do kwestii przynależności państwowej. Ludność polska funkcjonująca w strukturach niemieckiego *Westpreussen* posiadała raczej autochtoniczne poczucie przynależności etnicznej. W tym środowisku dominowało także poczucie legalizmu działań jako formy funkcjonowania społecznego. W niewielkim stopniu funkcjonowali w niej lokalni liderzy, którzy mieli skrystalizowane poglądy na kwestie narodowościowe i przynależność Pomorza do przyszłego państwa polskiego. Ludność ta nie była także poddana presji oddziaływania polskich organizacji niepodległościowych. Wszystkie te czynniki spowodowały, że dopiero pod wpływem wydarzeń końcowego etapu I wojny światowej zaistniał na Pomorzu Gdańskim realny ruch narodowo-wyzwoleńczy, chociaż o ograniczonym potencjale. Jego trzonem była wykształcona młodzież funkcjonująca w ruchu skautowskim. W pewnej mierze ruch ten został także wzmocniony na skutek radykalizacji postaw władz niemieckich, które obawiały się wystąpienia odśrodkowych, pomorskich ruchów dążących do włączenia Pomorza Gdańskiego do powstającego państwa polskiego. Ich natężenie było wprost proporcjonalne do procesu utraty kontroli nad państwem przez władze niemieckie, często zastępowane w roli kreatora lokalnej sytuacji przez samorzutnie powstałe rady.

[7] Problem ten doskonale prezentuje przebieg śledztwa podczas śledztwa prowadzonego na Zachodzie już podczas II wojny światowej. Rotmistrz Mieczysław Kamiński od 1 czerwca 1936 r. był oficerem w Referacie Kontrwywiadu Ekspozytury nr 3 Oddziału II Sztabu Głównego w Bydgoszczy i w latach 1936–1939 nadzorował różne ważne zadania kontrwywiadowcze, prowadzone przez tę placówkę wojskowego wywiadu płytkiego na Rzeszę. Jak wynika z jego zeznań, złożonych przed prokuratorami Biura Rejestracyjnego Ministra Spraw Wojskowych w Paryżu, w maju 1937 r. przeprowadzono operację kontrwywiadowczą wobec senatora RP Hasbecka z Hermanowa w pow. starogardzkim. W trakcie przeprowadzonej w jego majątku rewizji komisarz policji znalazł ok. 100 karabinów oraz inną broń, jednak po uruchomieniu normalnej, w tym wypadku, procedury oraz powiadomieniu przez Komendę Wojewódzką Policji Państwowej w Toruniu odpowiednich władz, otrzymano polecenie, aby „tą sprawą więcej się nie zajmować" (Woźny, 2014, s. 418).

Natomiast odmienne kształtowała się sytuacja, która determinowała działania prowadzone przez państwo polskie na obszarze powstałego w 1919 roku polskiego Województwa Pomorskiego. Jego obszar zamieszkiwały trzy mniejszości narodowościowe oraz – wykreowany w późniejszym okresie – ruch komunistyczny, które można było wykorzystać do działań skierowanych przeciwko suwerenności terytorialnej państwa polskiego. Były one także podmiotem oddziaływania sąsiednich bytów politycznych, co spowodowało, że centralnym zagadnieniem polskiej polityki bezpieczeństwa w odniesieniu do województwa pomorskiego stało się monitorowanie i zwalczanie potencjalnych i realnych zagrożeń kreowanych przez te mniejszości. Uznać jednak należy, że formuła działań prowadzonych przez Policję Polityczną nie tyle niwelowała, co wzmacniała radykalizm tych grup narodowościowych i społecznych, a nade wszystko nie była spójna z przedsięwzięciami władz lokalnych i prowadzonych pod egidą Ministerstwa Spraw Zagranicznych, ukierunkowanych na – przynajmniej – częściową jej integrację z państwem polskim.

Bibliografia

Borzyszkowski, J. (2003). Chojnice w II Rzeczypospolitej – lata wolności i okupacji hitlerowskiej. W: K. Ostrowski (red.), *Dzieje Chojnic* (s. 290–415). Chojnice: Urząd Miejski.

Fedusio, R. (2002). Ukraińscy studenci na Politechnice Gdańskiej w latach 1920–1939 (fragmenty referatu). W: T. Stegner (red.), *Polska i Ukraina. Ludzie pojednania Ukraińcy na Pomorzu w XX wieku: materiały z sesji naukowych* (s. 129–131). Gdańsk: STEPAN design.

Gaj, J. (1966). *Główne nurty ideowe w ZHP w latach 1918-1936.* Warszawa: Wydawnictwo Harcerskie.

Gąsiorowski, A. (1991). *Geneza i początki ruchu oporu na Pomorzu Gdańskim w latach 1939–1945.* Gdańsk: Wydawnictwo Muzeum Stutthof w Sztutowie.

Godlewski, J. i Odyniec, W. (1982). *Pomorze Gdańskie. Koncepcje obrony i militarnego wykorzystania od wieku XIII do roku 1939.* Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.

Gzyl, J. i Mroczek, N. (2001). Zespoły akt samodzielnych referatów informacyjnych DOK (DOGen.) oraz Samodzielnego Referatu Informacyjnego Dowództwa Floty z lat 1919–1939. *Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej,* (24), 5-23.

Halicki, K. (2009). Działalność policji politycznej w zwalczaniu organizacji antypaństwowych na Pomorzu w latach 1920-1926. W: A. Duszyk, K. Latawiec (red.), *Na straży ładu i bezpieczeństwa. Formacje policyjno-milicyjne na ziemiach Polskich od średniowiecza po czasy współczesne* (s. 107–114). Radom: Radomskie Towarzystwo Naukowe.

Halicki, K. (2010a). Organizacja i działalność policji politycznej na Pomorzu w okresie sierpień 1920 – kwiecień 1923. *Zapiski Historyczne, 75*(3), 59–88.

Halicki, K. (2010b). Policja polityczna w Polsce w okresie międzywojennym, W: T. Dubicki (red.), *Wywiad i kontrwywiad wojskowy II RP* (t. I, s. 295–313). Łomianki: Wyd. LTW.

Juszkiewicz, R. (2011). *Działania militarne na Mazowszu północnym i w korytarzu pomorskim: 1920 rok.* (Wyd. 2 uzup. i rozsz). Mława: Stacja Naukowa w Mławie im. prof. dr. hab. Stanisława Herbsta.

Karpus, Z. (1996). Tuchola. Obóz jeńców i internowanych (1914–1922). W: W. Jastrzębski (red.), *Szkice tucholskie. W 650–lecie nadania praw miejskich Tucholi* (s. 249–262). Bydgoszcz i Tuchola: Zakład Poligrafii WSP w Bydgoszczy.

Karpus, Z. (1997). *Jeńcy i internowani rosyjscy i ukraińscy na terenie Polski w latach 1918–1924.* Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Karpus, Z. i Rezmer, W. (oprac.). (1997). *Tuchola. Obóz jeńców i internowanych 1914-1923. Cz. I*. Toruń: Wydawnictwo UMK. Dostęp: https://kpbc.umk.pl/dlibra/publication/8460/edition/19400/content [30.10.2020].

Kubik, K. (1972). Harcerstwo polskie w Wolnym Mieście Gdańsku. *Rocznik Gdański, 31*(1), 85–91. Dostęp: https://pbc.gda.pl/dlibra/publication/78713/edition/71895 [12.10.2020].

Misiuk, A. (1991). Działalność polskiej policji w Wolnym Mieście Gdańsku w latach 1920-1926. *Przegląd Policyjny,* (23), 33–41.

Myczka, E. (1973). Z dziejów waliki o wiarę i polskość na Pomorzu Gdańskim pod zaborem pruskim. *Studia Gdańskie, 1*, 119–144. Dostęp: http://studiagdanskie.diecezja.gda.pl/pdf/sg_i.pdf [15.10.2020].

Myczka, E. (1976). Z dziejów waliki o wiarę i polskość na Pomorzu Gdańskim pod zaborem pruskim, *Studia Gdańskie, 2,* 7–41. Dostęp: http://studiagdanskie.diecezja.gda.pl/pdf/sg_ii.pdf [15.10.2020].

Myśliborski-Wołowski, S. (1968). *Udział Prus Zachodnich w powstaniu styczniowym.* Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.

Pawluczuk, Z. (2010). Rola ruchu sokolskiego w powstaniu harcerstwa na ziemiach polskich. *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Kultura Fizyczna, 9*, 34–45.

Pilarczyk, A. i Sonnenburg, H. (1972). *Z gdańskich tradycji rewolucyjnych 1918–1921*. Gdańsk: Wydawnictwo Morskie.

Podlaszewska, K. (1991). Filomaci toruńscy (w 90 rocznicę procesu toruńskiego). *Rocznik Toruński, 20*, 149–176.

Sprengel, B. (1999). *Policja Państwowa w Toruniu 1920–1939.* Toruń: Wyd. Adam Marszałek.

Sykut, P. (2010). Plany koncentracji sił powiatowych jednostek Policji Państwowej na Pomorzu na wypadek rozruchów i innych stanów zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. W: A. Pepłoński, A. Szymanowicz, A. Gołębiowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Drugiej Rzeczypospolitej* (s. 221–229). Wrocław: Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych.

Szews, J. (1988). Towarzystwo Tomasza Zana w Gimnazjum Chełmińskim w latach 1916–1920. *Rocznik Gdański, 48*(2), 91–107. Dostęp: https://pbc.gda.pl/dlibra/publication/78936/edition/72021 [10.10.2020].

Szews, J. (1989). Koło Filomatów „UL" i Koło Towarzystwa Tomasza Zana oraz skauting w Wałczu w okresie zaboru pruskiego. *Rocznik Gdański, 49*(2), 35–59. Dostęp: https://pbc.gda.pl/dlibra/publication/78938/edition/72023 [10.10.2020].

Szews, J. (1994). Filomaci grudziądzcy. *Rocznik Grudziądzki, 11*, 49–54.

Szews, J. (2014). Filomaci chojniccy. *Zeszyty Chojnickie, 29*, 41–47.

Wapiński, R. (1983). *Życie polityczne Pomorza w latach 1920–1939.* Łódź: PWN.

Widernik, M. (1999). *Życie polityczne Gdyni w latach 1920–1939.* Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Wiszka, E. (2005). *Emigracja ukraińska w Polsce 1920–1939.* Toruń: Firma Wydawniczo-Handlowa Mado.

Wojciechowski, M. (1983). U zarania odradzającej się państwowości polskiej na Pomorzu w latach 1918–1920. W: S. Gierszewski (red.), *Pomorze i Wielkopolska po odzyskaniu niepodległości w 1918 r.: studia* (s. 11–31). Gdańsk: Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie.

Wojciechowski, M. (1981). *Powrót Pomorza do Polski: 1918–1920*. Warszawa–Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Wojciechowski, M. (1972). Rady chłopskie i robotników rolnych na Pomorzu Gdańskim w latach 1918–1920, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Historia, 7*(46), 5–28. Dostęp: https://kpbc.umk.pl/dlibra/publication/12155/edition/21191/content [17.10.2020].

Wojciechowski, M. (1970). Dwie koncepcje powrotu Pomorza Gdańskiego do Polski w latach 1918–1919. *Zapiski Historyczne, 35*(1), 71–85.

Woźny, W.A. (2014). Kontrwywiadowcze bezpieczeństwo II RP przed 1 września 1939 r. w ocenach kpt. Mieczysława Dubika i rtm. Mieczysława Kamińskiego. W: Z. Nawrocki (red.), *Sekretna wojna. Z dziejów kontrwywiadu II RP* (Wyd. 1, s. 393–422). Poznań: Wydawnictwo Zysk i Spółka.

Wrzesiński, W. (1975). Prusy Zachodnie w polskiej myśli politycznej lat 1864–1914. *Zapiski Historyczne,* 3-4, 45–81.

Wyszczelski, L. (2010). *Wojna polsko-rosyjska 1919–1920* (t. II). Warszawa: Bellona.

Debiuty

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.14

Szymon Jembrzycki
War Studies University
sz.jembrzycki@gmail.com
https://orcid.org/0000-0002-1998-0235

The Legality of the NATO Nuclear Sharing Program Under the Nuclear Non-Proliferation Treaty

Abstract: The paper analyzes the NATO Nuclear Sharing program, a "sharing" nuclear weapons program for part of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) members. The studies' goal is to depict the nature of the NATO Nuclear Sharing program and its legality under the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT). Based on the studies' main goal, the paper answers the following questions: what is the international non-proliferation regime, and what are the components? What are the NATO Nuclear Sharing program objectives, and can they violate the NPT? How does Donald Trump's policy influence the present shape of the NATO Nuclear Sharing program? The theoretical part of the study was based on a review of literature, acts of international law, and military doctrine. It contributed to established the fact and correlation between this. Empirical research was conducted on the synthesis, which was used in formulated conclusions. The conclusions regarding the legality of the NATO Nuclear Sharing program under the NPT can be a field of study about the non-proliferation and denuclearisation issue. In conclusion, the main idea of the NATO Nuclear Sharing program is outdated. It is contributed to the wakening of efforts to non-proliferation and denuclearisation.

Keywords: nuclear weapon, NATO, non-proliferation, denuclearisation.

Legalność programu udostępniania amerykańskiej broni jądrowej w świetle traktatu o nieproliferacji broni jądrowej

Abstrakt: W artykule poddano analizie założenia amerykańskiego programu udostępniania broni jądrowej (NATO Nuclear Sharing) wybranym państwom Sojuszu Północnoatlantyckiego. Celem opracowania jest przedstawienie istoty programu udostępniania broni jądrowej oraz jego legalności względem traktatu o nieproliferacji broni jądrowej (NPT). W artykule, na podstawie przedstawionej literatury przedmiotu badań, udzielono odpowiedzi na następujące pytania: co to jest międzynarodowy reżim nieproliferacji broni jądrowej i jakie elementy go współtworzą? Jakie są założenia programu udostępniania broni jądrowej (NATO Nuclear Sharing) oraz czy naruszają

one NPT? W jaki sposób polityka prowadzona przez Donalda Trumpa wpływa na obecny kształt programu NATO Nuclear Sharing? W opracowaniu jako metodę badawczą zastosowano analizę literatury, aktów prawa międzynarodowego oraz doktryny wojskowej, dzięki czemu ustalono fakty i zachodzące między nimi współzależności. Drugą z zastosowanych metod jest synteza, która pozwoliła na sformułowanie wniosków. Poruszone w artykule kwestie związane z istotą nieproliferacji broni jądrowej, a także programem udostępniania broni jądrowej stanowią płaszczyznę do dalszych i pogłębionych badań w zakresie nieproliferacji i denuklearyzacji broni jądrowej przez jej posiadaczy. Głównym wnioskiem wynikającym z opracowania jest przede wszystkim anachroniczność założeń programu udostępniania broni jądrowej, a tym samym podważenie działań nieproliferacji i denuklearyzacji broni jądrowej.

Słowa kluczowe: broń jądrowa, NATO, nieproliferacja, denuklearyzacja.

Introduction

Research on physics and chemistry field conducted, among others, by Ernest Rutherford, Richard Becker, as well as by Enrico Fermi, and Leó Szilard constituted a milestone in the development of these scientific disciplines by discovering neutrons and then using them in the process of atomic nucleus fission. On the other side, using neutrons to fission the uranium nucleus gave rise to constructing a new and so far the most potent weapon, whose characteristics are: self-sustaining nuclear reaction (so-called chain reaction) and the release of huge amounts of energy. The use of nuclear weapons by the U.S. in 1945 gave both political and military predominance to a state possessing this type of weapon. The military advantage that comes with the ownership of nuclear weapons meant that these weapons were (and still are) for many countries and non-state organizations the object of desire. Therefore, numerous initiatives and actions have been taken, among others by the International Atomic Energy Agency (IAEA), focused on the non-proliferation, denuclearization, and development of work of a purely peaceful nature (e.g., in medicine, energy, or technology). The program that closely corresponds to non-proliferation and denuclearization issues is NATO Nuclear Sharing – a program of sharing nuclear weapons to countries associated with the NATO alliance.

Despite the fact that almost thirty years have passed since the end of the Cold War and the Warsaw Pact dissolution, the program operates in an unchanged form and assumptions. The validity of the program's functioning has been repeatedly questioned by numerous international political commentators and representatives of many countries or international institutions – including the IAEA. The lack of real moves on the part of the U.S. and NATO members, as well

as the dynamism of changes in the world, meant that it is justified to undertake research in this area. The author's intention is to present the main assumptions of the NATO Nuclear Sharing program in the context of the provisions of the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT).

Collected in research's work analyzes, opinions and comments will allow to confirm falsify the thesis: maintaining the unchanged form and assumptions of the nuclear weapons access program as part of the NATO alliance is a serious violation of the key assumptions of the NPT, and further continuation of the program might be the basis for an increase in the erosion tendency, and as a consequence the collapse of the nuclear non-proliferation regime.

Nuclear non-proliferation regime

The use of nuclear weapons by the U.S. in 1945, followed by successful tests by Russia in 1949, Great Britain in 1952, France in 1960, and China in 1968, significantly influenced the advantage in the military and political sphere of five countries (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1968, art. IX). The successive spreading of the group of countries with nuclear weapons in their arsenal forced its current disposers to develop mechanisms to stop the uncontrolled spread of nuclear weapons. The international non-proliferation regime[1] of nuclear weapons was based on two main elements: on Non-Proliferation Treaty (NPT) and the activities of the International Atomic Energy Agency (IAEA). The Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons is a legal mechanism regulating issues related to, inter alia, the possession, sharing, or obligation to disarm arsenals from nuclear weapons of states, and also includes aspects connected with the development of work and research solely on the peaceful use of nuclear energy. The most important provisions resulting directly from the NPT are its four articles, which contain all states' rights and obligations - parties to the treaty. In Article IX, the authors of the treaty divided this into two opposing categories of countries: legal disposers of nuclear weapons, which means countries that before January 1, 1967, have built nuclear weapons and conducted its tests, as well as all other countries called nuclear-free states. The introduction of such a division was intended to give direct rights and obligations to individual parties to the treaty.

[1] The nuclear non-proliferation regime should be seen as a set of multilateral, unilateral, bilateral, formal and informal commitments, whose overriding idea is to limit and, as a consequence, completely stop the spread of nuclear technology bearing the features of militarily useful and individual elements of nuclear weapons.

The first two articles are related directly to horizontal non-proliferation, which means one that is intended to prevent the expansion of the group of countries holding nuclear weapons (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1968, art. IX).

In Article I of the NPT, countries that legally possess nuclear weapons are required to "not transfer or control nuclear weapons or other nuclear explosive devices to anyone directly or indirectly, or to provide assistance, non-encouragement or non-harassment in any way any state not having nuclear weapons for the production or other means of obtaining nuclear weapons or other nuclear explosive devices and for the control of such weapons or explosive devices" (NPT, 1968, art. I). Article II imposes an obligation on non-nuclear weapons and states to "not take or control nuclear weapons or other nuclear explosive devices from anyone, directly or indirectly, to not produce or otherwise obtain nuclear weapons or other nuclear explosive devices, and not to apply and not receive any help in the production of nuclear weapons or other nuclear explosive devices (NPT, 1968, art. II). No less important provision of this treaty is art. VI, in which legal nuclear disposers were obliged to take effective actions aimed at reducing their nuclear arsenals. The same article imposes an obligation on countries that do not have nuclear weapons to take initiatives regarding universal denuclearization (NPT, 1968, art. VI). Furthermore, a provision important for the entire non-proliferation regime is a provision requiring all countries to carry out work having only the features of its peaceful purpose (NPT, 1968, art. VI section 2) or taking initiatives for locally created nuclear-free zones (NPT, 1968, art. VII). The cited article VII is fully in line with the activities of non-proliferation, denuclearization, and peaceful work on the development and use of nuclear energy because one of the critical conditions determining the possibility of creating such a nuclear-free zone is the "freedom" of the area from weapons and militarily useful nuclear technology.

The International Atomic Energy Agency is the second element that co-creates the non-proliferation regime. The Agency, based on the adopted statute, is the body used to verify the degree of compliance by individual countries of the assumptions arising directly from the NPT. The basics of international law discussed with NPT are strongly correlated with IAEA competencies. This organization, founded in 1957 as supranational and autonomous in relation to the UN, and its overarching idea is "the pursuit of the use of nuclear energy for

peaceful purposes; to improve health and living standards around the world" (The Statute of the IAEA, 1956, art. II). In order to implement the flagship postulate that has been saved in the IAEA Statute, the Agency has numerous but limited powers. Key provisions providing international transparency in work carried out using radioactive materials have been included in Article III of the NPT, chapter XII of the IAEA Statute and circulars (Bryła, 2006, p. 89). As opposed to the division into two categories of countries introduced in Article IX of the NPT, the Agency distinguishes four groups of countries[2], specifying in detail the framework and scope of the Agency's control function vis-à-vis the countries of individual groups, thus introducing four types of security. The first type of security (IAEA, 1972) applies only to countries referred to as non-nuclear and radioactive materials used in these countries for peaceful purposes only. Countries that have been qualified to this group of safeguards have at the same time been obliged to recognize the IAEA as a superior international institution competent for control. In accordance with the provisions of the NPT, countries undertook all materials under the control of the Agency and nuclear facilities owned. The Agency limits itself to controlling only the declared quantity of radioactive materials possessed and the declared purpose of facilities with their real size and purpose. Based on the commitments of INFCIRC/153, the Agency can only inspect facilities and materials that have been notified by the state, thus assuming that each state has a fully transparent policy regarding the quantity of nuclear material held and the purpose of the facilities. The inability to verify potentially undeclared materials or facilities is a major impediment to the IAEA's control function (1972, pp. 1–15).

Based on the data provided by the IAEA as of September 2019, there are 175 countries that have signed a comprehensive security protocol (IAEA, 2020). The second type of safeguards (IAEA, 1965) applies to countries that are considered non-nuclear, but those countries have not ratified the agreements concluded in the NPT and imported nuclear technology and materials. This type of security allows the Agency only to control materials listed in special inventories, and their purchaser must declare that he will not use the technology for non-peaceful purposes. Thus, as with INFCIRC/153 collateral, the Agency has to rely only on the supposition that the country assumedly has an open policy in the field of work and

[2] Countries known as legal dispatchers of nuclear weapons and other countries which under the NPT cannot dispose of nuclear weapons.

use of radioactive materials (IAEA, 1965, pp.1–10). The third type of safeguards concerns a group of five countries considered as legal nuclear weapons owners. Based on the NPT agreement, states possessing nuclear weapons were not obliged to sign additional documents enabling inspection of the IAEA. Nevertheless, they have signed additional safeguard protocols that specify the degree and scope of control but only for fissile material and civilian facilities. Serious objections may be raised by the fact that the Agency cannot control military facilities. They thus cannot verify, for example, the number of nuclear warheads declared by the state. The inability to carry out full and transparent control of the state's nuclear capabilities makes it difficult to undertake denuclearization initiatives between nuclear weapons disposers.

The last type of security applies to countries that do not have nuclear weapons but are willing to conclude agreements with the IAEA on security in the indefinite future. This special type of security covers newly created countries or those without international recognition. The IAEA's[3] monitoring functions are extended by its close cooperation with the UN Security Council. It manifests itself through a number of activities included in the statute of the organization, and the most important of these included supporting the UN's efforts to ensure international peace, security, and nuclear disarmament. Furthermore, in the event of identified international peace and security violations, the IAEA may notify the Security Council, which is the responsible authority mainly for maintaining international peace and security.

At the same time, the statute requires the IAEA to inform the Security Council and the General Assembly of violations of the NPT treaty by a Member State. On the other hand, if a country violates the treaty provisions for a long time; the IAEA may apply to the Security Council to impose sanctions (The Statute of the IAEA, 1956, art. III section B). The rights and obligations of the States Parties to the NPT, thus understood, as well as the scope of the IAEA's obligations, constitute the basis and framework for co-creating a non-proliferation regime. Despite the idealistic assumptions of a world free of nuclear weapons, in retrospect, it should be said that the assumptions of the international regime of non-proliferation of nuclear weapons (non-proliferation, denuclearization, and peaceful use of nuclear energy) and developed mechanisms for controlling states have proved ineffective.

[3] IAEA distinguishes between performing control in two modes: preventive and special (ad hoc).

This is exemplified by countries such as India, Pakistan, North Korea, and others[4] , which despite the operation of the non-proliferation regime, have acquired non-legal nuclear weapons. Moreover, the requirement of denuclearization also had a half-effect due to the fact that the main disposers of nuclear weapons (so-called legal dispatchers) did not eliminate their arsenals but only depleted them.

NATO Nuclear Sharing Program

The growing conflict on the military and ideological level as well as the deepening economic differences between the two powers after World War II – the U.S. and the USSR – changed the geopolitical relations in the world for almost half a century. The resulting military alliances were to guarantee mutual military deterrence and effective and adequate response in the event of a direct armed conflict. The construction of a nuclear weapon by the U.S. undoubtedly gave an advantage over the USSR, which at the beginning did not absorb such advanced weapons and nuclear technology. In the face of the USSR's advantage in the number of conventional weapons over the U.S. and NATO, American nuclear weapons were seen as the only effective tool to fight the enemy. An example would be the development of NATO's first strategic document (developed at ministerial level) containing a provision stating that an effective strategic bombing of all opposing target forces had been carried out (NATO, 1949, pp. 2–3).

The USSR's actions aimed at breaking the US military and technological advantage forced American politicians to make even stronger efforts to develop a military advantage over their opponent. To this end, American President H. Truman delivered a message to Congress on March 12, 1947. The main assumption of the presidential message (also known as the so-called Truman Doctrine) was to help countries that make efforts to weaken the USSR's political and military influence in the world (Truman, 1947). One of the forms of assistance to strengthen the American and allied presence on the old continent, which was part of the Truman doctrine, was the NATO Nuclear Sharing program - the nuclear weapons sharing program. Although it was never officially directed against the USSR and satellite states, his assumptions closely corresponded to the growing cold war tension. The program was initiated in the 1950s, and the following countries were

[4] Other states that came into possession of nuclear weapons include, for example, South Africa, which gave up nuclear weapons in 1992, former Soviet republics (Ukraine, Belarus, Kazakhstan), which, after the collapse of the USSR, absorbed nuclear weapons within their sovereign states.

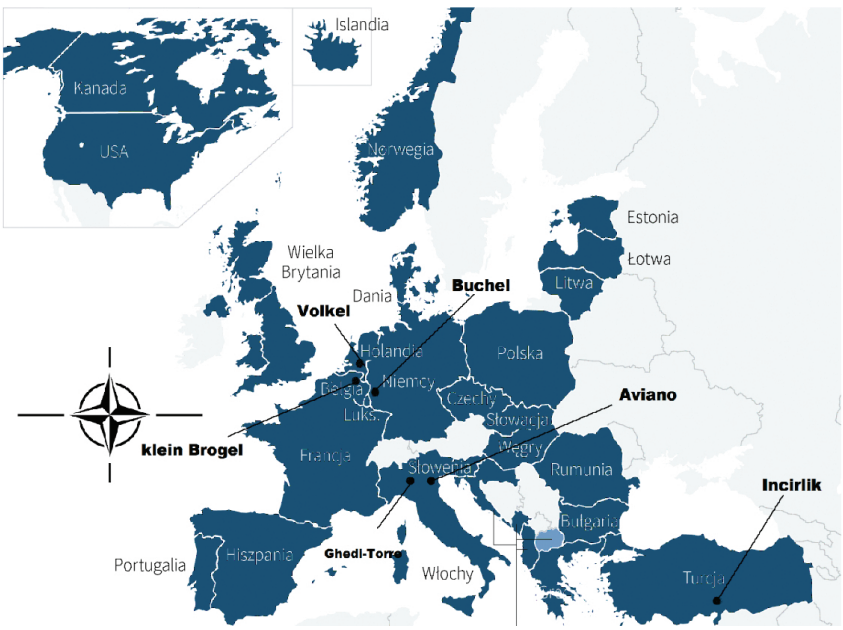
included: Canada, France, Great Britain, Germany, Italy, Turkey, Belgium, and the Netherlands. American nuclear weapons have been deployed in these countries - members of the NATO alliance (later NPT signatories and IAEA members). This program used the non-strategic (tactical) nuclear weapon. Non-strategic nuclear weapons compare to tactical nuclear weapons, are characterized by shorter range, lower yields, and are intended primarily for battlefield operations. In addition, non-strategic delivery systems tend to carry warheads with smaller yields and are typically fitted for hitting a specific target (Falks & Kreieger, 2008, pp.78–79). The key assumption of the newly created program was to increase the level of nuclear deterrence and, in the event of direct armed assault, the possibility of successfully repelling the attack with the help of American nuclear weapons located in Europe. Though using a non-strategic nuclear weapon can be accepted considered a deterrent effect intended for Europe.

The assumptions to the discussed program included that in the event of a military confrontation, American nuclear weapons (which are constantly under American command) will pass under the national command of participating countries in the program. The nuclear weapon sharing program within the NATO alliance has also been part of the official military doctrine trend, which was common to the entire alliance – Mutual Assured Destruction (MAD) – a doctrine of mutual destruction. In its assumptions, this doctrine contains, inter alia, that avoiding military confrontation in the era of cold war tensions is built by building a nuclear arsenal with a force that exceeds the enemy's nuclear capacity. This same American administration and military personnel pointed to important political significance, their military role, and their crucial deterrent purpose by nuclear weapon (Eldridge, 20004, p.12).

During the early years of the program, the U.S. involvement consisted of delivered and placement in Europe about 9 000 – 10 000 non-strategic nuclear warheads. In the following years, the program was transformed in numbers of nuclear warheads and the NATO defense strategy used. The United States began to reduce these forces in the late 1970s, with the numbers of non-strategic nuclear warheads declining from more than 7,000 in the mid-1970s to below 6,000 in the 1980s, to fewer than 1,000 by the middle of the 1990s (Nonstrategic, 2020, p.11). Changes in the number of nuclear weapons in Europe were results directly from the strategy adopted by NATO. On the other hand, NATO's strategy was responded

to the political and military situation in Europe. Currently, five countries[5] (being both NPT signatories and IAEA members) are active beneficiaries of the program. Despite the fact that the U.S. side has never published an official and comprehensive report on the discussed program (including, among others, the number of heads located in individual databases and their type), based on fragmentarily published information, it is possible to estimate the approximate and current size of the program. The Turkish air force is assigned approximately 50 B61 nuclear bombs, which are deployed at Incirlik Air Base. The Italian Air Force is assigned approximately 40 B61 nuclear bombs, which are deployed at Aviano Air Base and Ghedi Air Base. The Belgian air force is assigned approximately 20 B61 nuclear bombs, which are deployed at Kleine Brogel Air Base. The German air force is assigned approximately 20 B61 nuclear bombs, which are deployed at Büchel Air Base. The Dutch air force is assigned approximately 20 B61 nuclear bombs, which are deployed at Volkel Air Base (ICAN, 2020). According to the numbers and type of nuclear warhead in Europe, the total number of U.S. non-strategic nuclear weapons in Europe is about 150 warheads.

Picture 1: American non-strategic nuclear weapons in Europe.



Source: Credi, 2019.

[5] Germany, Belgium, the Netherlands, Turkey, Italy.

Along with the first American transport of nuclear weapons to Europe, American politicians and representatives of the military environment had to deal with issues related to its storage, use, and its use by national commands. No less important issue was the legality of the quoted program in the light of the developed non-proliferation mechanisms. The first attempt to legalize the discussed program was the American interpretation of art. I and II NPT, which explained that the NPT contains provisions about "non-transfer of weapons, technology and its components", as well as "non-acceptance" by non-nuclear weapons, technologies and others. The American nuclear weapon is physically located in another state's territory that is constantly under the American command (commanded by an American citizen). Only the state of war and the transfer of weapons under national command could violate the first two articles of the NPT. With the end of the Cold War, the international community began to emphasize even more the universal idea of denuclearization, non-proliferation, and the need for the peaceful nature of conducting work with nuclear energy. During the cyclical NPT[6] review conferences, the legitimacy of the U.S. nuclear weapons access program was repeatedly questioned, as well as the American position on the interpretation of art. I and II NPT - considering them too liberal and hypocritical. Interpretation issues were raised, for example, by Mexico, which during a review conference in 1995 called for a change in the U.S. regarding the interpretation of art. I and II of the treaty in the context of the discussed program. As a result, the U.S. side issued a statement, which was included in the report summarizing the review conference, in which it maintains: "There are different interpretations of the provisions in question, especially with regard to the states parties to the treaty. Interpretations should be analyzed through the prism of the regions and countries involved". An attempt to harmonize the interpretation of the NPT in 1998 was made by Egypt, whose goal was to develop a common position for the international community (which was adopted at the review conference in 2000). The parties' developed a common position to the treaty eliminated legal gaps in interpretation, and a uniform position was included in the text summarizing the review conference. It was established that "all art. NPTs are binding on all states - parties at all times and in all circumstances".

[6] Such conferences are held every 5 years, the last one was held in 2015 (the next conference will be held in 2020).

The future of the NATO Nuclear Sharing program should be analyzed from the perspective of statements by American politicians because they are primarily responsible for the shape and the strength of NATO. Considering the contemporary role and strength of nuclear weapons in Europe and NATO, the Nuclear Sharing program should consider whether non-strategic nuclear weapons still have a relevant political and deterrent role? From the statements and actions of the former U.S. President Barak Obama, it could be concluded that the program was losing importance and was to be subjected to gradual extinction. An example of this was the reduction of U.S. nuclear weapons launched during the presidency of B. Obama from the RAF air base, where Americans stored about 110 nuclear warheads. Referring to the policy pursued by the incumbent president – Donald Trump, one can get the impression that the American president does not see the need to continue his predecessor's policy regarding American nuclear capabilities. According to guidelines adopted after the NATO summit[7] concerned not only conventional NATO capabilities but also nuclear capabilities for an enduring commitment to the defense of all NATO allies. For example, after Warsaw NATO Summit pointed to the important role of nuclear deterrence in alliance security; in particular, it indicated an important role of the USA force as a supreme guarantee of the security of the Allies. Additionally, the independent strategic nuclear forces of the United Kingdom and France have a deterrent role of their own and contribute to the overall security of the Alliance. Moreover, the allies reaffirmed that NATO's nuclear deterrence posture also relies, in part, on United States' nuclear weapons forward-deployed in Europe and on capabilities and infrastructure provided by Allies concerned (Nonstrategic, 2020, pp.16–17). According to a different type of style of making politics between B. Obama and D. Trump should deduce during B. Obama's presidential term, the nuclear weapons were marginalized. The examples for this were attempts to nuclear disarmament weapons in Europe. The current president's style of politics is characterized by attempts to develop nuclear deterrence capability.

Conclusions

The assumptions of the NATO Nuclear Sharing program were set in a period of particularly strong tensions between two antagonist blocks of the state.

[7] Wales in 2014, Warsaw in 2016, Brussels in 2018.

The program has survived to modern times despite the change in geopolitical and military realities. Based on the collected and analyzed facts, normative documents, and reports, it can be stated that maintaining American military bases equipped with American nuclear weapons in Europe and Turkey is primarily one of the barriers in shaping correct political relations between the U.S. and Russia, as well as between Russia and Western countries (participating or supporting this program). The physical presence of American nuclear weapons and insufficient knowledge about, among others, its quantity, nature, degree of modernization, or deployment in individual bases makes it difficult to undertake practical actions resulting from both bilateral and multilateral nuclear arms control systems being developed[8]. Russia's implementation of individual stages of reduction nuclear arsenals depends on the degree (or its lack) of withdrawing American nuclear weapons from Europe. By the same token , in the absence of real actions in the field of denuclearization, there is a violation of Art. III NPT. Furthermore, the deployment of U.S. nuclear weapons throughout Europe is one of the conditions that prevent creating a European nuclear-free zone. A necessary condition for the creation of such a zone is the freedom of the area from all types of militarily useful nuclear technology, including nuclear weapons, thereby through the NATO Nuclear Sharing program, art. VII NPT decides on the possibility of undertaking bottom-up initiatives for the creation of nuclear-free zones. Establishing a uniform interpretation of art. I and II NPT should be binding and strictly observed by both the USA and other active members of the program in question. Based on establishing an official interpretation, the quoted entries can be said that both the U.S.A. and other countries violate Art. I and II NPT by maintaining the discussed program. During the process of analyzing the program, it should be noted that the American policy of maintaining and making available nuclear weapons to European countries and Turkey infracts Art. I and II NPT – saying that nuclear weapons are not available or not accepted, violates Art. III NPT – talking about taking all actions aimed at reducing its nuclear arsenals indirectly breaches Art. VII NPT – talking about creating atom-free zones in the world.

[8] During and after the Cold War, numerous bilateral treaties were signed between the US and USSR (Russia), which in their assumptions concerned the issue of non-proliferation and denuclearization. The most important of them include, for example, the Strategic Arms Limitation Treaty (SALT I) - treaty on the restriction of strategic armaments, Strategic Arms Reduction Treaty (START I) - the treaty on the reduction of strategic armaments.

Undertaking actions aimed at building an international nuclear non-proliferation regime was an attempt to counter the uncontrolled proliferation of militarily useful nuclear technology and weapons. The introduction of the division into two opposing categories of countries was a spark of conflict from the very beginning and numerous abuses. The first group (privileged) legally possessing nuclear weapons, which due to its hegemonic position is a permanent member of the UN Security Council, the second group – the rest of the states that must accept the situation. Despite the development of legal assumptions and control mechanisms, the international non-proliferation regime has been broken many times. Thus, established prevention and control mechanisms proved to be only an idealistic vision of a world free of nuclear weapons. It is important to note that attempts to break the established legal order were made not only by non-nuclear states but also by nuclear-armed states. An example of double standards in the policy of states guarding international peace and security is even discussed in the nuclear weapons access program within the NATO alliance. Despite the end of the Cold War, geopolitical changes, and a uniform collegiate interpretation of the NPT provisions, the program has survived to this day in a virtually unchanged formula. Thereby, when two parties break the commitments developed over 50 years earlier, it may be necessary to redefine the adopted assumptions that guided the non-proliferation regime's creators. The voices of countries and supranational organizations about the necessity of full and transparent nuclear weapon delegation under the IAEA and the UN's supervision are increasingly emphasized. The establishment of new rules that will be uniform for all international actors can be the basis for building a new international order without nuclear weapons. Assumptions of full denuclearization, although seeming to be a reasonable postulate, will be unacceptable to the existing nuclear weapons disposers.

References

Bryła, J. (2006). *Rozwój i znaczenie reżimów międzynarodowych na przykładzie reżimu nieproliferacji broni jądrowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Credi, O. (2019). *US Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe: Necessary or Obsolete?* American Security Project. Accessed: http://www.jstor.com/stable/resrep19821 [23.11.2020].

Eldridge, D. (2004). *M.A.D.* New York: Bloomsbury Academic & Professional.

Falk, R. & Kreieger, D. (2008). *At the nuclear precipice catastrophe or transformation*. New York: Palgrave Macmillan.

IAEA. (1956). *The Statute of the International Atomic Energy Agency.* Accessed: https://www.iaea.org/about/statute [23.11.2020].

IAEA. (1965). *The Agency's Safeguards System (1965, as provisionally extended in 1966 and 1968)* (*INFCIRC/66*). Accessed: https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1965/infcirc66r2.pdf [23.11.2020].

IAEA. (1972). *The structure and content of agreements between the Agency and States required in connection with the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons* (*INFCIRC/153)*. Accessed: https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1972/infcirc153.pdf [23.11.2020].

IAEA. (2020). *List of member states of the International Atomic Energy Agency.* Accessed: https://www.iaea.org/about/governance/list-of-member-states [23.11.2020].

ICAN. (2020). *The words Nuclear Weapon*. International Campaign to Abolish Nuclear Weapon. Accessed: https://www.icanw.org/nuclear_arsenals [23.11.2020].

NATO. (1949). *Note by the Secretary to the North Atlantic Defense Committee on the Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area (DC 6/1).* Accessed: https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a491201a.pdf [23.11.2020].

Nonstrategic Nuclear Weapons. (2020). (CRS Report 32572). Washington: Congressional Research Service. Accessed: https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL32572.pdf [23.11.2020].

Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapon [NPT]. (1968). Accessed: https://www.un.org/en/conf/npt/2015/pdf/text%20of%20the%20treaty.pdf [23.11.2020].

Truman, H. (1947). *Truman Doctrine, 'Recommendations of the Assistance to Greece and Turkey'*. Washington: Digital Archive Wilson Center. Accessed: https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116182.pdf?v=da84e4e7502c85c6fe2842fd238c1da8 [23.11.2020].

Recenzje

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.15

Jarosław Macała
Uniwersytet Zielonogórski
jarekm@o2.pl
https://orcid.org/0000-0002-0788-0747

Recenzja książki: Adrian Tyszkiewicz, Piotr Borowiec (red.). (2020). *Teorie i podejścia badawcze geopolityki*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, ss. 642.

Świeżo wydany obszerny tom studiów jest kolejnym przykładem popularności geopolityki w Polsce. Popularność ta przyczynia się do systematycznego rozwoju i pogłębiania badań naukowych oraz wyraźnego wzrostu liczby publikacji naukowych poświęconych tej dziedzinie. Jednak, by użyć słynnych słów autora *Nowych Aten* – Benedykta Chmielowskiego: „Smoka pokonać trudno, ale starać się trzeba". Skoro tym metaforycznym smokiem można nazwać geopolitykę, to próby jej ujarzmienia, określenia, czym jest i jak ją badać, trwają od ponad wieku i zaowocowały ogromną ilością sporów, dociekań oraz wniosków. Jednak ciągle bez przyjętego przez wszystkich rozumienia geopolityki. Oceniana praca skupia się na dowodzeniu naukowego charakteru związków polityki z przestrzenią i chyba metaforyczny smok geopolityki wychodzi na razie z tej rywalizacji zwycięsko.

Na tle zalewu publikacji opatrywanych szyldem geopolitycznym o bardzo różnej jakości, by rzec najłagodniej, także w Polsce, recenzowana pozycja wyróżnia się *in plus* – od samego pomysłu zebrania tego typu studiów nad teoretycznymi aspektami geopolityki, po wykonanie, czyli jakość samej publikacji. Oczywiście praca zbiorowa, oferująca tak szeroki zakres przedmiotowy, składa się ze studiów wielu autorów o różnych i bardzo czasem odległych sposobach ujęcia analizowanego zagadnienia, o różnym zakresie wiedzy, o niejednakowym stopniu dojrzałości naukowej, o odmiennych umiejętnościach warsztatowych, sposobach pisania itd. Nastręczało to sporego problemu z utrzymaniem nie tylko określonej linii redakcyjnej, ale też odpowiedniego poziomu naukowego, co w niektórych przypadkach się nie udało.

Redaktorzy tomu mają świadomość rozziewu między zarysowanymi we *Wstępie* oczekiwaniami a ich realizacją, np. „Tytuł pracy w dużej części nie ma uzasadnienia" (s. 7), a w rozprawie mamy znacznie więcej artykułów „dążących do rekonstrukcji koncepcji czy poglądów geopolityków niż teorii geopolitycznych. Dlatego większości omawianych koncepcji bliżej do doktryn geopolitycznych niż do teorii naukowych" (s. 17). Problemem jest również rozległość i trudność zakreślonego przez Redaktorów pola badawczego. W jednej publikacji nie sposób zebrać wszystkich możliwych interpretacji i ujęć teoretycznych geopolityki, z których większość pojawiła się już do II wojny światowej. W przedstawionym do oceny tomie brakuje na tym tle choćby analizy teorii szkoły geopolityki francuskiej, np. środowiska „Herodote", niemieckiej, hiszpańskiej, włoskiej itd., by poprzestać tylko na Europie. Nie ma teorii w obrębie geopolityki chińskiej czy indyjskiej itd. Nie umniejsza to jednak mojej oceny sporej wartości tej pracy zbiorowej, może raczej zmotywuje Redaktorów do rozszerzenia oraz uzupełnienia swojego pomysłu badawczego. Z drugiej jednak strony wcale nie deprecjonowałbym geopolityki jako potocznej wiedzy o świecie, co jest dosyć typowe dla wielu tych, którzy chcą jej nadać naukowy charakter, albowiem bez tego sposobu myślenia nie byłoby empirycznej refleksji nad relacjami przestrzeni i polityki, czyli nie byłoby też geopolityki jako postulowanego kierunku badań naukowych, już niezależnie od tego, jak klasyfikowanej czy definiowanej.

Struktura pracy podzielona została na dwie uzasadnione części: „Podejścia i metodologie geopolityki" (13 tekstów) oraz „Koncepcje i teorie geopolityki" (16 artykułów). Ze względu na formę oraz ograniczoną objętość recenzji chciałbym się krótko odnieść do wybranych szkiców z obu części. Ważny dla całości tomu wydaje się obszerny tekst Joanny Dzwończyk o barokowym i zbyt zawiłym tytule *Geopolityka. Rys historyczny. Czym jest geopolityka? Odrodzenie się dyscypliny, determinanty dalszego rozwoju.* Autorka podjęła się niezwykle trudnego wyzwania, żeby w krótkim studium przedstawić najważniejsze rozumienia i etapy rozwoju geopolityki. Jednak bez tego artykułu zamysł badawczy tomu nie miałby sensu. Tak rozumiany temat, dobrze przemyślany i napisany, z obfitością analiz i ocen budzi wiele uwag krytycznych czy dyskusyjnych. Niektóre pozwolę sobie przywołać. Po pierwsze, nie byłbym taki pewny, jak Autorka, czy przedrostek geo- jest jasny (s. 23), bo rodzi mnóstwo różnych interpretacji dotyczących rozumienia przestrzeni. Uważam za błędną ocenę Autorki, że Karl Haushofer był twórcą Instytutu Geopolityki (s. 32). Takie informacje pojawiły się

w amerykańskiej antyniemieckiej i antyhaushoferowskiej propagandzie w okresie II wojny światowej, a później znalazły się w wielu opracowaniach naukowych, zwłaszcza anglosaskich. Zajmując się przez wiele lat myślą geopolityczną K. Haushofera, czytałem o tym wielokrotnie, ale z reguły nie podawano dowodów na istnienie tego Instytutu Geopolityki. Nie podają ich choćby wspomniani przez Autorkę twórcy trzech niemieckich renomowanych monografii o życiu i myśli K. Haushofera. Zatem sądzę, że taki Instytut po prostu nie istniał. Autorka uznaje za identyczne w myśli Haushofera panidee i panregiony, a to nie było to samo (s. 32). Panidee to wielkie ideologie i trendy zjednoczeniowe w skali globalnej, organizujące pewien specyficzny sposób myślenia o przestrzeni. Geopolitycznym wyrazem panidei były panregiony.

Dwa kolejne i chyba najważniejsze dla całej koncepcji tomu teksty, zresztą dobrze i sprawnie napisane przez Piotra Borowca: *Czy geopolityka może być uznana za samodzielną dyscyplinę naukową?* oraz *Geopolityka jako paradygmat badawczy? Rola paradygmatu w strukturze wiedzy geopolitycznej*, pokazują jaskrawo blaski i cienie niejednoznacznego definiowania geopolityki jako dziedziny wiedzy, ale też są dowodem pewnej jałowości i bezradności, bo argumenty za i przeciw naukowości geopolityki są znane od dekad. Autor odnosi się z krytycyzmem do definiowania geopolityki jako dyscypliny nauki, a sam wywód jest dobrze uporządkowany i spójny, niemniej wniosek nie jest jednoznaczny. Natomiast ważna jest inna konstatacja, którą zresztą w pełni podzielam, że żadne rozwiązania administracyjne w postaci braku lub uznania instytucjonalizacji geopolityki jako dyscypliny nauki nie były, nie są i nie będą przeszkodą do prowadzenia badań geopolitycznych. W przypadku drugiego swojego szkicu P. Borowiec gruntownie analizuje teoretyczne uzasadnienia rozumienia geopolityki jako paradygmatu, porządkuje dotychczasowe ujęcia, pokazuje nowe wyzwania, niebezpieczeństwa, ułomności, ale i horyzonty teoretyczne, wskazując, że bardzo trudno jest znaleźć jednolite traktowanie geopolityki w tym ujęciu, co też ilustruje pewną bezradność w ujarzmieniu smoka geopolityki (s. 97–98). Sądzę, że naukowość geopolityki najbardziej „wyraża się" w jej paradygmatycznym ujęciu.

Za ciekawy uważam artykuł, który jest niejako egzemplifikacją paradygmatycznego podejścia do geopolityki, pióra Marty Hoffmann *Zastosowanie paradygmatu konstruktywistycznego w badaniach nad geopolityką,* zresztą podzielam w tym względzie konkluzje Autorki. Za ważny i interesujący uważam szkic Michała Rekowskiego *Geopolityka krytyczna jako metoda badawcza*,

poświęcony jednej z najbardziej wpływowych szkół współczesnej geopolityki, trudnej do precyzyjnego zdefiniowania, z czym zresztą od początku mają problem jej twórcy. Ta szkoła jest na gruncie polskim wciąż słabo znana, więc tym bardziej trzeba docenić walor poznawczy tego artykułu. Pewne braki, godne uzupełnienia w tym tekście, to szersze rozwinięcie katalogu podstawowych pojęć stosowanych w geopolityce krytycznej, np. wyobraźnia geograficzna, wyobraźnia geopolityczna, wyobrażenia geograficzne, wyobrażenia geopolityczne, reprezentacje geograficzne i geopolityczne, wizje geopolityczne, kody geopolityczne itd. Wreszcie, Autor w nikłym stopniu odnosi się do ułomności i wad badań z kręgu geopolityki krytycznej, a jest ich niemało. W tej części pracy zbiorowej warto zwrócić uwagę na artykuł Agnieszki Bógdał-Brzezińskiej i Jan A. Wendta *Cyberprzestrzeń a geopolityka jako problem badawczy. Wirtualizacja potęgi i bezpieczeństwa,* który zajmuje się zarysem znaczenia badań nad geopolityką internetu, czyli nad kolejną, piątą, najnowszą po lądowej, morskiej, powietrznej i kosmicznej, przestrzenią dla badań geopolitycznych. Osobliwą, bo niewidzialną, trudną do ogarnięcia, nieposiadającą fizycznego wymiaru, jak cztery pozostałe. Znaczenie cyberprzestrzeni w geopolityce stale rośnie (mamy ciągle nowe przykłady jej wykorzystania w polityce i geopolityce), co w Polsce słabo doceniamy. Autorzy zwracają przy tym uwagę, że cyberprzestrzeń odgrywa, przynajmniej na razie, rolę uzupełniającą wobec tradycyjnych kategorii i działań geopolitycznych, jednak stale i coraz mocniej na nie oddziałuje. Dlatego wymaga redefinicji tradycyjnych pojęć geopolitycznych, od kategorii przestrzeni począwszy. Geopolityka sieci stwarza nowe wyzwania badawcze, wymaga nowych podejść i metod, które stopniowo się rodzą. Bardzo ciekawy i doniosły dla całej pracy jest obszerny szkic Magdaleny Kozub-Karkut *Metody badawcze w geopolityce*, w którym Autorka podjęła się trudnego zadania kodyfikacji oraz określenia znaczenia przynajmniej niektórych metod badawczych w geopolityce. To zadanie ze względu choćby na polisemiczność geopolityki jest niemal niewykonalne. Stąd doceniam trud Autorki i sprawność konceptualizacji problemu oraz umiejętność syntetycznego pisania.

Jeśli chodzi o drugą część pracy, to opublikowane w niej artykuły w przeważającej mierze odnoszą się do konkretnych, najczęściej personifikowanych teorii czy koncepcji geopolitycznych. Wśród nich warte zauważenia są niektóre szkice analizujące teorie dosyć dobrze u nas znane (np. Immanuela Wallersteina, Josepha Nye'a, Nicholasa Spykmana, George'a Modelskiego), inna sprawa, czy właściwie interpretowane, w czym z pewnością pomocne będą zamieszczone w tomie studia.

Zwraca uwagę rozległy blok dotyczący rosyjskich koncepcji geopolitycznych (geoekonomicznych, przecenianego u nas Aleksandra Dugina czy mniej znanego Giennadija Ziuganowa, kojarzonego głównie jako lider rosyjskich komunistów) przy zupełnym braku artykułów o teoriach w geopolityce niemieckiej, by pozostać w kręgu dwóch wielkich sąsiadów Polski. Na tym tle ważnym i inspirującym dla dalszych badań geopolitycznych wydaje się grupa artykułów o dużym walorze poznawczym, które próbują pokazać teorie słabo znane u nas (artykuł Eweliny Tomczyk *Państwa bałkańskie w kręgu teorii geopolitycznych*) czy egzotyczne, z punktu widzenia polskich opłotków geopolityki, teorie dotyczące Ameryki Łacińskiej (w naszej literaturze zaprezentowanych w zasadzie tylko w wydanej w 2007 roku świetnej monografii Marcina F. Gawryckiego *Geopolityka w myśli i praktyce politycznej Ameryki Łacińskiej*).

Szerzej chciałbym się odnieść do trzech tekstów. Pierwszy, autorstwa Marii Ewy Szatlach, *Koncepcja świata pozimnowojennego Thomasa P.M. Barnetta*, poświęcony jest jednemu z bardziej znanych za granicą, a w Polsce praktycznie nieznanemu badaczowi i praktykowi zajmującemu się geopolityką pozimnowojenną. Stąd podstawowy walor poznawczy dla naszych rozważań geopolitycznych. Tekst jest dobrze przemyślany, sprawnie napisany i skonstruowany oraz zgodny z tytułem i założeniami we *Wstępie*. Jego podstawą jest prezentacja postaci oraz rekonstrukcja koncepcji Barnetta. Jego poglądy powinny inspirować rodzimych badaczy geopolityki. Drugi to artykuł pióra Aleksandry Kozioł pt. *Teoria imperium Michaela Hardta i Antonio Negriego*, dobrze przemyślany, poprawnie skonstruowany oraz opierający się na szerszej bazie źródłowej niż tytułowa książka Hardta i Negriego wydana w języku polskim w 2005 roku[1]. Trzeci godzien podkreślenia jest artykuł autorstwa Katarzyny Jędrzejczyk-Kuliniak *Wokół geopolityki religii. Koncepcje muzułmańskich ruchów fundamentalistycznych w ujęciu Dar Al-Islam i Dar Al-Harb*, który można zaklasyfikować do kręgu słabo u nas znanej i mało popularnej w badaniach geopolitycznych geopolityki religii. Problem podjęty w szkicu jest bardzo trudny i dyskusyjny, jakkolwiek mocno eksponowany w zachodnich studiach geopolitycznych, które generalnie nie doceniają geopolitycznego znaczenia religii, wyłączając jednostronnie traktowaną w ramach „wojny z terroryzmem" problematykę zagrożenia ze strony fundamentalizmu islamskiego.

[1] Hardt, M., Negri, A. (2005). Imperium. Warszawa: Wydawnictwo W.A.B.

W tej części pracy pojawiły się też teksty, które moim zdaniem nie zasługują na publikację w takiej formie. Jeden z nich to szkic Marty du Vall i Marty Majorek *Pomiędzy ładem a chaosem. Empatyczny realizm Roberta D. Kaplana*, którego podstawową wadą jest niezgodność z tytułem. Szkic na dobrą sprawę składa się z dwóch różnych i słabo przystających do siebie części. Część pierwsza, dotycząca państw upadłych, mogłaby być z powodzeniem odrębnym artykułem w tym tomie. Część druga dotyczy myśli Roberta Kaplana i właściwie przedstawia streszczenia kilku jego publikacji. Ewidentnie brakuje w niej tytułowej analizy koncepcji Kaplana oraz jej umiejscowienia wśród innych rozważań geopolitycznych. Drugi szkic, autorstwa Magdaleny Cyran, zatytułowany *Geopolityka a koncepcje polityczne Indiry Gandhi* podejmuje temat ważny i słabo u nas zbadany, jednak budzący wątpliwości. Autorka skupia się bardziej na praktyce geopolitycznej Indii, personifikowanej przez premier Indirę Gandhi, niż na jej teoretycznych podstawach. W mojej ocenie nie przystaje to do zamysłu badawczego tomu, który wymaga przywiązywania większej wagi do konceptualizacji teorii i koncepcji geopolitycznych niż do ich realizacji.

Podsumowując: recenzowany tom po raz kolejny udowadnia, że geopolityka od kilku dekad stała się znowu modna i użyteczna do analizy rozedrgania świata pozimnowojennego, co z jednej strony pozbawiło ją, przynajmniej częściowo, odium związanego ze związkami niemieckiej *Geopolitik* z nazizmem, z drugiej zaś doprowadziło do istotnej inflacji i nadużywania tego terminu i zamazywania tożsamości geopolityki. Sprzyja temu bez wątpienia jego polisemiczność, rodząca cały czas spore problemy teoretyczne i metodologiczne, o czym świadczy choćby recenzowany tom. Natomiast z drugiej strony to wieloznaczne i interdyscyplinarne usytuowanie geopolityki, jej polifoniczność, a nie monofoniczność, pozwala także współcześnie poszerzać pole badań o nowe problemy, kwestie, interpretacje, teorie. Stanowi to poważne wyzwanie, ale też moim zdaniem siłę geopolityki, czyni ją bowiem żywą, dynamiczną, pozwala przewartościować dotychczasowe jej osiągnięcia, ocenić wady, promować nowe ujęcia, aby każdy badacz mógł przemówić swoim własnym językiem.

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.16

Kazimierz Kraj
Akademia im. Jakuba z Paradyża
artuzow@wp.pl
https://orcid.org/0000-0002-9646-1383

Recenzja książki: Marek Świerczek. (2020). *Największa klęska polskiego wywiadu. Sowiecka operacja dezinformacyjna „Trust" 1921–1927*. Warszawa: Wydawnictwo Fronda, ss. 432.

Działalność służb wywiadowczych oraz kontrwywiadowczych jest interesującym polem penetracji naukowej oraz publicystycznej. Jest to też atrakcyjna dla wielu czytelników tematyka. Niezależnie, czy w formie opracowania historycznego czy beletrystycznego. W roku bieżącym pojawiła się na polskim rynku księgarskim monografia Marka Świerczka pt. *Największa klęska polskiego wywiadu, Sowiecka operacja dezinformacyjna „Trust" 1921–1927* wydana nakładem wydawnictwa Fronda PL sp. z o.o. Autor książki nie jest postacią anonimową, chociaż z racji służby powinien nią być. W roku 2018 otrzymał tytuł doktora nauk w dziedzinie historii (specjalność Rosja). Tytuł rozprawy: *Rola Oddziału II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego w operacji „MOCR – Trust"*. Urodzony w 1970 roku Marek Świerczek jest, według informacji zamieszczonych w Internecie, polskim historykiem, pisarzem i publicystą, który jako publicysta współpracuje z czasopismami: *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* oraz *Stosunki Międzynarodowe*. Jest autorem powieści *Bestia* oraz *Dybuk*. W 2015 roku wydał również powieść *Skowyt*, nawiązującą do konwencji powieści szkatułkowej, horroru i literatury detektywistycznej. W powieści opisał morderstwa polityczne (sic!) księży w 1989 r. Gdy zerkniemy do *Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego* nr 9 z 2013 roku, to okazuje się, że jednym z autorów jest major Marek Świerczek z Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Tak więc niewątpliwie mamy do czynienia z osobą nietuzinkową, majorem, a może już pułkownikiem ABW, jednocześnie naukowcem oraz pisarzem. Czyli nawiązując do popularnego obecnie pojęcia

wojna hybrydowa, mamy do czynienia z hybrydowym oficerem kontrwywiadu, którego znamy z osiągnięć literackich oraz piśmiennictwa historycznego, a nie z sukcesów operacyjnych.

Baza źródłowa monografii jest obszerna. Autor posiłkował się źródłami archiwalnymi, źródłami drukowanymi, wspomnieniami, opracowaniami artykułami prasowymi i w niewielkim stopniu informacjami pozyskanymi z Internetu. Z wyłączeniem materiałów archiwalnych bibliografia liczy 270 pozycji, z których najobszerniejszy jest zbiór opracowań liczący 199 książek i artykułów, w tym pozyskanych w trybie online bądź pobranych e-booków. Analiza poszczególnych pozycji wskazuje na różną ich wartość poznawczą i wiarygodność. Jako przykład podam opracowania Armena Gaspariana, które nie są cenione przez profesjonalnych historyków rosyjskich (radzieckich) organów bezpieczeństwa, co wynika z kuluarowych rozmów podczas konferencji *Chteniya na Lubyanke* (ros. *Чтения на Лубянке*). Gasparian jest traktowany jako propagandysta, którym jest w rzeczywistości. Z innych autorów wskazałbym na Leonida Mleczina czy Igora Simbircewa. Oczywiście autor musi wykorzystywać wszelkie dostępne mu publikacje, ale poddając je krytyce oraz oceniając wiarygodność autorów. Szkoda, że nie sięgnął m.in. do opracowania *Lubyanka iz istorii otechestvennoy kontrazvedki* (ros. *Лубянка Из истории отечественной контразведки*, Москва 2007) czy książki Aleksandra Zdanowicza *Pol'skiy krest sovetskoy kontrrazvedki. Pol'skaya liniya v rabote VCHK – NKVD 1918–1938* (ros. *Польский крест советской контрразведки, Польская линия в работе ВЧК – НКВД 1918–1938*, Москва 2017). Warto wspomnieć również o licznych publikacjach profesora Aleksandra Plechanowa, znawcy biografii Feliksa Dzierżyńskiego oraz wybitnego badacza radzieckich organów bezpieczeństwa. W pracy pomaga mu jego syn Andriej Plechanow, także historyk organów bezpieczeństwa. Oceniając dobór literatury, należy wskazać na jej różnorodność, co pozwala pozytywnie ocenić dokonaną przez autora kwerendę źródeł. Niestety dostęp do archiwów FSB jest w chwili obecnej praktycznie niemożliwy dla zagranicznych naukowców, więc można jedynie polegać na autorach rosyjskich, znawcach tej problematyki, jak wspomniany wyżej generał lejtnant FSB Aleksander Zdanowicz, doktor habilitowany w dziedzinie historii, profesor Moskiewskiego Państwowego Uniwersytetu Pedagogicznego i prezydent Stowarzyszenia Studiowania Historii Ojczystych Służb Specjalnych. Jest on jedną z osób mających dostęp do archiwów FSB.

Monografia jest dziełem obejmującym sześć rozdziałów, wstęp, zakończenie, bibliografię oraz indeks osobowy. Autor zastosował dwie zasadnicze metody badawcze: analizę modelową oraz problemowo-chronologiczną. Jedną z przyczyn takiego podejścia do pracy nad monografią były ograniczenia w dostępie do pierwotnej bazy źródłowej, tj. archiwów. Korzystał głównie z zasobów Centralnego Archiwum Wojskowego w Warszawie, Archiwum Akt Nowych oraz bazował na materiałach tzw. Fondu 308, czyli zbioru dokumentów Oddziału II SG WP znajdujących się w Wojskowym Archiwum Państwowym w Moskwie. Jak wskazuje analiza bibliografii, Marek Świerczek w stosunkowo szerokim zakresie wykorzystał opracowania wspomnieniowe, które są istotnym źródłem wiedzy dla historyka, lecz wymagają wielkich umiejętności interpretacyjnych oraz szczegółowej wiedzy o ich twórcach. Autor pracując nad monografią, wykorzystywał w swoich badaniach aparat pojęciowy psychologii poznawczej, socjologii organizacji oraz teorii kontrwywiadowczej.

Jak pisze Aleksander Zdanowicz we wspomnianej powyżej monografii, operacja „Trust" została już wielokrotnie opisana oraz otoczona jest wieloma mitami. Z polskich autorów warto wymienić Andrzeja Krzaka i jego książkę pt. *Czerwoni Azefowie. Afera MOCR – Trust 1922 – 1927* wydaną w 2010 r. Z innych polskich autorów poruszających problematykę związaną z aferą „Trustu" należy wspomnieć o Andrzeju Misiuku oraz Andrzeju Pepłońskim, czy pochodzącym z Drohobycza, wybitnym polskim historyku Karolu Grünbergu. O operacji „Trust" pisali w swoich wspomnieniach jej uczestnicy (świadkowie historii) Wacław Michniewicz i Wiktor Tomir Drymmer. Publikacje pojawiały się na łamach rosyjskiej prasy emigracyjnej po ujawnieniu afery. Z tematem kilkakrotnie mierzył się Jerzy Niezbrzycki. Nie mówiąc o wielu publikacjach Marka Świerczka na łamach *Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego*. Z rosyjskich (radzieckich) autorów należy wymienić Lwa Nikulina, Łazara Flejszmana czy Teodora Gładkowa. Na temat „Trustu" ukazały się publikacje anglojęzyczne, także znanego w Polsce Christophera Andrew.

Niewątpliwie monografia Marka Świerczka przyczyni się do ponownego zainteresowania tym tematem, być może przez Rosjan. Przeprowadzona przez recenzenta wybiórcza kwerenda publikacji firmowanych przez Stowarzyszenie Studiowania Historii Ojczystych Służb Specjalnych w Moskwie nie wykazała również istotnych opracowań na temat operacji „Trust" i szczególnego zainteresowania tą tematyką.

Jak wspomnieliśmy, praca składa się z sześciu merytorycznych rozdziałów. Pierwszy, pt. *Inspiracja jako metoda pracy operacyjnej*, zapoznaje czytelnika z elementami operacji dezinformacyjnych, systemem podwójnych agentów, ich rolą w arsenale służb specjalnych czy z pierwszymi operacjami o dezinformacyjnym charakterze (m.in. sprawy Alfreda Redla oraz tzw. spisek Lockharta). Drugi rozdział został zatytułowany: *Uwarunkowania operacji MOCR – Trust*. Przedstawia zapotrzebowanie polityczne, obiekty dezinformacji, rolę radzieckich służb specjalnych, obiekty dezinformacji (białą emigrację, Oddział II SG WP oraz zakładane cele operacji). Część trzecia: *Charakterystyka kanałów informacyjnych*, omawia takie kwestie, jak: nawiązanie kontaktu operacyjnego z emigracją, podwójni agenci będący elementami operacji, organizacje przykrycia. Marek Świerczek omawia i analizuje także nawiązanie kontaktu z Oddziałem II SG WP i ze służbami wywiadowczymi państw limitrofowych oraz zagadnienia uwiarygodniania agentury. Czwarty rozdział: *Zablokowanie alternatywnych źródeł informacji. Sprzężenie zwrotne*, opisuje działania wobec polskiego ataszatu wojskowego w Moskwie, *modus operandi* w tym zakresie stosowany przez OGPU, rolę dekryptażu polskiej poczty dyplomatycznej oraz kontakty agentury OGPU z oficerami polskiego wywiadu wojskowego w Warszawie i Moskwie. Rozdział przedostatni pt. *Zakończenie operacji* zapoznaje nas z ucieczką Eduarda Opperputa, samodekonspiracją Trustu widzianą oczami Oddziału II SG WP oraz prawdopodobnymi celami ucieczki Opperputa (Staunica), którą autor ocenia jako pozorną, w przeciwieństwie do innych historyków, w tym Łazara Flejszmana. Ostatni rozdział: *Źródła porażki Oddziału II SG WP w starciu z GPU*, wskazuje na następujące czynniki: a. psychologiczne, b. strukturalne i c. polityczne. W końcowym podrozdziale rozdziału pt. *Krety* autor przedstawia m.in. hipotezy dotyczące kretów (ros. *крыс*) OGPU w Oddziale II SG WP.

Monografia doktora Marka Świerczka jest pozycją wartościową. Wskazuje na wieloletnie badania przez autora omawianego problemu, czego dowodzą jego publikacje zamieszczane w *Przeglądzie Bezpieczeństwa Wewnętrznego*. Oczywiście możemy polemizować z wieloma stwierdzeniami czy wnioskami autora, ale są one niezaprzeczalnie jego osiągnięciem. Nie wchodząc w szczegółową polemikę z autorem, pragnę jednak zwrócić uwagę, że nie możemy traktować *Razrabotku Yaroslavets* (ros. *Разработку Ярославец*), bardziej znaną pod nazwą *Operacja Trest*, jako wzorca dla praktycznie wszystkich operacji radzieckiego (rosyjskiego) kontrwywiadu i innych państw bloku radzieckiego. A taka autorska myśl przewija

się przez całe opracowanie. Od momentu rozpoczęcia badanej operacji minęło prawie stulecie. Obecnie w strukturach rosyjskich organów bezpieczeństwa pracuje nowe pokolenie czekistów. Pozwolę sobie w tym miejscu zacytować płk. w st. sp. dr. Siergieja Mironienkę, oficera radzieckiego i rosyjskiego wywiadu: „[…] Chcę jednak podkreślić, że zarówno przedstawiciele carskich służb specjalnych, jak i nasi współcześni funkcjonariusze mają właściwy dla nas Rosjan, ogólnonarodowy typ psychiczny, w znacznym stopniu determinujący styl i metody pracy rosyjskich służb specjalnych. Dla jego zbadania zaproponowałem pojęcie *narodowy obraz świata*, opisany w mojej ostatniej monografii" . I to jest pierwszy postulat badawczy dla autora. Skoro potrafi korzystać z różnorodnych narzędzi badawczych, to zbadanie zagadnienia zdefiniowanego przez Siergieja Mironienkę przybliży nas bardziej do rozpoznania metod pracy rosyjskiego kontrwywiadu (wywiadu) niż wszechstronna analiza operacji *Trust*, *Syndykat – 1, 2* i następnych *Syndykatów*. Drugim postulatem badawczym jest sugestia, aby autor zorganizował seminarium poświęcone historii działalności rosyjskich (carskich), radzieckich oraz współczesnych służb wywiadowczych (kontrwywiadowczych) Rosji. A trochę polskich specjalistów by się znalazło. Warto by doprosić rosyjskich badaczy, niekoniecznie tylko wywodzących się ze służb. Podpowiadam nazwiska: Władlen Izmozik, Aleksander Smykalin, Oksana Aleksiejewa, Siergiej Bandurin, Jewgienij Boczkow, Oksana Zajcewa, Aleksander Pieriegudow, David Sheaerer, Matias Uhl, Siergiej Wierigin, Aleksander Zdanowicz i wielu innych. Trzecim i ostatnim postulatem badawczym dla autora jest propozycja napisania krótkiego szkicu poświęconego metodom operacyjnym WCzK/OGPU, nie z punktu widzenia historyka, ale funkcjonariusza kontrwywiadu. Podobne publikacje powstały w Rosji, i można by wiedzę nabytą (pozanaukową) autora skonfrontować z rosyjskim przekazem.

Chcę pochwalić zakończenie monografii, którego lektura, a szczególnie zamieszczony na końcu cytat z Niezbrzyckiego, pokazuje, że wnioski autora, funkcjonariusza państwowego, odnoszą się nie tylko do historii, ale są aktualne współcześnie. Czy ktoś je weźmie pod uwagę? Śmiem wątpić. Tak jak zamieciono pod dywan sprawę klęski Oddziału II w starciu z radzieckim kontrwywiadem, nie wyciągając wniosków na przyszłość, co spowodowało paraliż działalności wywiadowczej na ZSRR. Dodatkowo tzw. afera Alberta Rana wskazała na nieudolność polskiego wywiadu w kwestii służących w niej nieodpowiedzialnych oficerów (A. Stpiczyński) oraz braki w zakresie instrukcji

operacyjnych. A winę zwalono na Bogu ducha winnego w całej sprawie por. Stefana Kasperskiego (Rana).

Zamykając recenzję, uwaga dla wydawnictwa Fronda. Proszę bardziej zwracać uwagę na redakcję książki od strony technicznej, adiustację i korektę, gdyż widoczne niedociągnięcia (małe niechlujstwo) rzutują na odbiór dzieła przez czytelnika.

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.17

Kazimierz Kraj
Akademia im. Jakuba z Paradyża
artuzow@wp.pl
https://orcid.org/0000-0002-9646-1383

Recenzja książki: Marek Słoń, Stanisław Wójcik. (2020). *Tajemnice wywiadu wewnętrznego*. Warszawa: Wydawnictwo Rytm, ss. 487.

W bieżącym roku warszawskie wydawnictwo Rytm wprowadziło na rynek księgarski monografię pt. *Tajemnice wywiadu wewnętrznego*. Książka została napisana przez dwóch autorów, oficerów Wojska Polskiego, niewątpliwie mających związek z kontrwywiadem (wywiadem) wojskowym.

Pierwszym z autorów jest pułkownik Marek Słoń, jak napisano na czwartej okładce monografii, absolwent dwóch wyższych uczelni, wysokiej klasy profesjonalista w zakresie służb specjalnych i bezpieczeństwa narodowego. Czytelnikom recenzji należą się bliższe informacje o autorze, który służbę wojskową odbywał w latach 1977–1978, prawdopodobnie ramach Szkoły Oficerów Rezerwy. W listopadzie 1978 roku Marek Słoń rozpoczął służbę w Wojskowej Służbie Wewnętrznej, Oddział WSW w Szczecinie na stanowisku oficerskim. Następnie był słuchaczem kursu przekwalifikującego oficerów w Ośrodku Szkoleniowym WSW w Mińsku Mazowieckim. Do 1990 roku kolejno odbywał służbę w Szczecinie, Bydgoszczy (Zarząd WSW POW) i następnie w szefostwie WSW w Warszawie. W roku 1988 był już w stopniu podpułkownika. Czasy III RP i służba naszego autora znajdują się za zasłoną tajemnicy państwowej, a informacji niejawnych nie powinno się rozgłaszać.

Drugi z autorów omawianego dzieła, pułkownik Stanisław Wójcik, był dyplomatą wojskowym, zastępcą, a następnie attaché obrony w Bratysławie, co mało miejsce w latach 2005–2008. Według opisu z okładki książki zajmuje się zagadnieniami bezpieczeństwa państwa i międzynarodowych stosunków

wojskowych. Posiada tytuł doktora nauk społecznych, w dyscyplinie nauki o polityce. Stopień naukowy uzyskał w 2013 roku na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Siły Zbrojne Republiki Słowackiej w procesie transformacji*. Promotorem rozprawy był dr hab. Jerzy Zalewski, jeden z recenzentów wydawniczych omawianej monografii.

Bibliografia książki obejmuje 469 pozycji, w tym akty prawne i dokumenty drukowane, pamiętniki, wspomnienia, korespondencja, publicystyka, opracowania, artykuły oraz źródła internetowe. Autorzy korzystali również z zasobów archiwalnych Centralnego Archiwum Wojskowego. Dogłębna analiza wykorzystanej literatury wymagałaby osobnego opracowania. Pierwsza uwaga dotyczy opuszczenia cennej, zdaniem recenzenta, pozycji w zakresie opracowań. Mowa tu o jednej z pierwszych monografii poświęconych problematyce służb specjalnych, a wydanych w Polsce powojennej, czyli wersji książkowej rozprawy doktorskiej Jerzego Bronisławskiego. Opracowanie zostało wydane w 1974 r. pt. *Szpiegostwo, wywiad, paragrafy.* Warto dodać, że Jerzy Bronisławski był starszym kolegą po fachu autorów recenzowanej monografii. Przez 25 lat służył w kontrwywiadzie MSW i był pierwszym w historii rzecznikiem prasowym MSW. A na emeryturze został wziętym pisarzem i przewodnikiem wycieczek niemieckojęzycznych. Uwaga druga dotyczy zawartości bibliografii, która wskazuje na stosunkowo obszerną kwerendę źródeł, co należy zapisać autorom na plus. Uwaga trzecia odnosi się do wykorzystania prac obcojęzycznych, które znacząco wzbogaciły zawartość merytoryczną dzieła. Natomiast wielka szkoda, i to jest czwarta uwaga, że opisując radzieckie organa kontrwywiadowcze, Autorzy praktycznie nie sięgnęli do publikacji Stowarzyszenia Studiowania Historii Ojczystych Służb Specjalnych (ros. *Общество изучения истории отечественных специальных служб*, ang. *Obshchestvo izucheniya istorii otechestvennykh spetsial'nykh sluzhb*) *z* wyjątkiem publikacji prezydenta stowarzyszenia generała Aleksandra Zdanowicza czy Władimira Antonowa, członka stowarzyszenia i kustosza w muzeum Służby Wywiadu Zagranicznego Federacji Rosyjskiej.

Dzieło Marka Słonia i Stanisława Wójcika podzielone zostało na dwie części: *Zarys historii kontrwywiadu* i *Kontrwywiad RP w latach 1918–1989*. Tytuł drugiej części monografii nie jest precyzyjny, gdyż autorzy doprowadzają zagadnienie do kwestii występujących po 1990 roku i rewolucyjnych zmian po roku 2006 (rozwiązanie Wojskowych Służb Informacyjnych). W części pierwszej, podzielonej

na pięć rozdziałów, autorzy kolejno omawiają problematykę zgodną z tytułami: *Kontrwywiad w świecie antycznym*, *Powstanie i rozwój służb kontrwywiadu nowego typu*, *Formowanie służb kontrwywiadu w dwudziestoleciu międzywojennym*, *Od żelaznej kurtyny do zimnej wojny. Służby specjalne w rywalizacji systemów polityczno-wojskowych* oraz *Metody i formy pracy kontrwywiadu*. Część druga zawiera cztery rozdziały, które zostały poświęcone organizacji i rozwojowi służb kontrwywiadu w II Rzeczypospolitej, działalności polskiego kontrwywiadu w latach 1939–1945, służbom specjalnym (prawidłowo – organom bezpieczeństwa) w czasach PRL oraz wspomnianej ewolucji służb specjalnych po zmianie ustroju politycznego. Z redakcyjnego punktu widzenia książka jest wadliwa, gdyż jej podział jest nieproporcjonalny. Część pierwsza liczy 349 stron, zaś część druga jedynie 69. Odbija się to na proporcji w objętości rozdziałów, i tak np. rozdział pierwszy ma 73 strony, a rozdział pierwszy (faktycznie szósty) części drugiej liczy 22 strony. Podczas pisania autorzy posługiwali się metodą chronologiczno-problemową (której odzwierciedleniem jest układ pracy) oraz prowadzili analizę i syntezę informacji pozyskanych ze zgromadzonych źródeł. Formułowali również wnioski.

Tematyka przedstawiona w omawianej monografii, jak piszą autorzy, stanowi szeroki wachlarz opracowań naukowych odnoszących się do funkcjonowania służb specjalnych w państwie totalitarnym, autorytarnym czy demokratycznym. Po 1989 roku pojawiło się zdaniem autorów wiele publikacji o charakterze przeglądowym czy popularnonaukowym. Ponieważ Marek Słoń i Stanisław Wójcik zamieścili na stronach 7 i 8 swojej monografii (w przypisie) obszerną listę przykładowych opracowań poświęconych problematyce pokrewnej z tematem monografii, recenzent wskaże jedynie kilka pozycji literatury i autorów piszących o tej sferze aktywności państwa. Z polskich autorów piszących na temat służb specjalnych, ich historii, działalności i struktur organizacyjnych pozwolę sobie wymienić: Andrzeja Pepłońskiego, Andrzeja Krzaka, Andrzeja Misiuka, Piotra Kołakowskiego, Henryka Ćwięka, Władysława Kozaczuka, Stanisława Sokołowskiego, Feliksa Bielaka, Leszka Gondka, Longina T. Szmidta, Romana Kilarskiego czy Stanisława Gaszewskiego. Problematyka służb specjalnych była poruszana w czasach PRL w takich czasopismach naukowych jak: *MO Służba*, *Problemy Kryminalistyki* czy *Wojskowy Przegląd Historyczny*. Współcześnie, resortowym czasopismem o charakterze naukowym jest *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* wydawany przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Innym prekursorem było czasopismo *Secretum. Służby specjalne, bezpieczeństwo,*

informacja, którego inicjatorem założenia był Mirosław Minkina, obecny rektor Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach i zarazem naukowiec zajmujący się problematyką służb specjalnych, także oficer Wojska Polskiego i jak wielu jego kolegów zajmujących się naukowo problematyką bezpieczeństwa, absolwent Wojskowej Akademii Politycznej im. F. Dzierżyńskiego. Pismo niestety zawiesiło swoją działalność i od 2016 roku nie jest wydawane. Ponieważ chcę jeszcze wskazać kilka wartościowych pozycji poświęconych zagadnieniu służb specjalnych, to zacznę od pozycji napisanych przez Mirosława Minkinę, tj. *Sztuka wywiadu w państwie współczesnym*, *Wywiad Federacji Rosyjskiej* i *FSB Gwardia Kremla*. Kolejnym autorem jest Leszek Pawlikowicz ze swoją monografią *Aparat centralny 1. Zarządu Głównego KGB jako instrument realizacji globalnej strategii Kremla 1954–1991*. Chcąc poznać funkcjonowanie kontrwywiadu, jego rolę w systemie bezpieczeństwa państwa, możemy sięgnąć po monografie autorstwa Andrzeja Żebrowskiego: *Kontrola cywilna nad służbami specjalnymi w III Rzeczypospolitej (1989–1999), zagadnienia politologiczno-prawne* oraz *Wywiad i kontrwywiad w XXI wieku*. W zakresie służb specjalnych II Rzeczypospolitej interesującą pozycją jest monografia naukowca młodszego pokolenia Roberta Witaka pt. *Tajne wojny służb specjalnych Działalność Ekspozytury nr 2 Oddziału II Sztabu Głównego w latach 30. XX w*. Warto również sięgać do opracowań zbiorowych, jak *Wywiad i kontrwywiad w polityce międzynarodowej na przełomie XX i XXI wieku* (red. nauk. Marek Górka). O statusie ustrojowym współczesnych polskich służb specjalnych bardzo wartościową monografię pt. *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 r*. napisał Mateusz Kolaszyński. Dzieła tego autorzy nie wzięli pod uwagę, a jego wykorzystanie podniosłoby wartość merytoryczną części drugiej książki.

Odnosząc się do układu i struktury monografii, przytoczyłem tytuły jej poszczególnych części. Teraz przybliżę zawartość książki. Pisząc o kontrwywiadzie w świecie antycznym, autorzy wprowadzają nas w zagadnienie szpiegostwa występujące w Starym Testamencie, piszą o tajnych służbach (sic!) w Indiach, „służbach specjalnych" Egiptu czy służbach starożytnych Chin i znawcy sztuki wywiadowczej Sun Tzu. Poznajemy działalność kontrwywiadowczą starożytnej Asyrii, perskie instytucje bezpieczeństwa, służby Aten czy Sparty oraz Rzymu. W narracji mamy przeskok, autorzy zaczynają omawianie służb wywiadu i kontrwywiadu nowego typu, czyli od XIII do XVIII wieku, który to okres jest jedynie zasygnalizowany. Od tego momentu czytelnik poznaje służby Cesarstwa

Niemieckiego XIX wieku, poczynając od ich pruskich prekursorów. Następnie mamy możliwość poznania historii tajnych służb III Republiki Francuskiej oraz brytyjskich służb specjalnych. Pozostając przy Anglosasach, poznajemy prekursorów współczesnej wspólnoty wywiadowczej Stanów Zjednoczonych. I tu przechodzimy do służb specjalnych Cesarstwa Rosyjskiego, których historia zdaniem autorów liczy ok. 500 lat. Na zakończenie tej części autorzy prowadzą rozważania na temat wpływu wojny na rozwój służb specjalnych i ich roli w zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Kolejna część książki poświęcona została formowaniu służb kontrwywiadowczych w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Uwzględniają tu rolę tychże w polityce Adolfa Hitlera oraz służb specjalnych (organów bezpieczeństwa) Związku Radzieckiego. Rozdział czwarty pierwszej części książki stanowi przedstawienie służb specjalnych w okresie od „zaciągnięcia" tzw. „żelaznej kurtyny" poprzez cały okres zimnej wojny, czyli do przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. W tej części autorzy skupiają się na służbach: francuskich, odtwarzanych niemieckich, służbach amerykańskich, brytyjskich oraz radzieckich. W ostatnim rozdziale (piątym) części pierwszej monografii autorzy skupiają się na metodach i formach pracy kontrwywiadu, posługując się swoistego rodzaju *case study* począwszy od operacji *Trust*, „upuszczona chusteczka" czy pracy kontrwywiadu z oferentem. Rozdział jest ilustrowany opisem operacji tego typu. Druga część książki, skromna, licząca jedynie 69 stron, odnosi się do historii polskich służb kontrwywiadowczych, kończąc się na 2006 roku i rewolucyjnym rozwiązaniu Wojskowych Służb Informacyjnych.

Licząca prawie pięćset stron monografia Marka Słonia i Stanisława Wójcika zasługuje na zainteresowanie czytelników różnej proweniencji, w tym naukowców, studentów czy zainteresowanych funkcjonowaniem kontrwywiadu, historią i działalnością tajnych służb. Jak każda konstrukcja, czy to urządzenie mechaniczne, czy też układ elektroniczny, książka również może mieć wady „techniczne". Jest oczywiście dziełem umysłu, przemyśleń, umiejętności i wiedzy autorów, którzy mają niezbywalne prawo do własnej wizji dzieła. Jednakże na przestrzeni dziejów w nauce opracowano metodę recenzji, która ma pomagać w doskonaleniu „konstrukcji" przed drukiem i po wydaniu książki. Autor recenzji nie odnosi się do zakończenia, które jest jego zdaniem jedną z najbardziej wartościowych części monografii, wskazującą na samodzielność sądów i umiejętność wnioskowania autorów. Za słabości dzieła recenzent uważa po pierwsze niepotrzebną rozbudowę

części historycznej, sięgającej do prawie mitycznych korzeni kontrwywiadu, czy wywiadu, będących, jak wiemy, drugim najstarszym zawodem na Ziemi. Czyli nasuwa się też pierwszy postulat, w kolejnym wydaniu należy silnie zsyntetyzować część I *Zarys historii kontrwywiadu* w części historycznej (*Kontrwywiad w świecie antycznym*). To samo proponuję zrobić z rozdziałem *Powstanie i rozwój służb kontrwywiadu nowego typu*. W zamyśle te dwa rozdziały stanowiłyby I część książki. Kolejna, II część monografii powinna skupić się na służbach dwudziestolecia międzywojennego, ale musi być uzupełniona o charakterystyki kilku (trzech) wybranych kontrwywiadów, sugeruję Rumunii, Czechosłowacji i Węgier. W rozdziale poświęconym kontrwywiadowi okresu zimnowojennego charakterystykę służb należy uzupełnić o kontrwywiady czterech państw należących do obozu państw demokracji ludowej, tj. Czechosłowacji, Rumunii, Węgier i NRD. Kontrwywiad NRD powinien być scharakteryzowany na zasadzie porównawczej z rozwojem służb kontrwywiadowczych Niemiec Zachodnich. Na osobną trzecią część powinien być przeredagowany i rozbudowany rozdział piąty *Metody i formy pracy kontrwywiadu.* Tutaj powinny zostać przedstawione *case study* jak najszerszej palety operacji kontrwywiadowczych, nie tylko legendarnego, owianego mitami *Trustu*, ale bardziej współczesnych operacji. Ich opis i charakterystyka działań dostępna jest w literaturze przedmiotu, choćby np. w książce Milta Beardena i Jamesa Risena *KGB kontra CIA*.

Obecna II część monografii pt. *Kontrwywiad RP w latach 1918–1989* również powinna ulec zmianom i być znacząco powiększona. O ile służby okresu II RP możemy potraktować stosunkowo syntetycznie, o tyle cały okres PRL powinien zostać rozbudowany i stanowić dogłębną analizę pionu kontrwywiadowczego polskich organów bezpieczeństwa, cywilnych i wojskowych. Ten sam postulat dotyczy okresu III RP, gdzie w układzie chronologicznym powinny zostać opisane i zbadane reformy służb specjalnych (pion kontrwywiadu), zmiany dotyczące sposobu kierowania służbami (minister koordynator) oraz szeroko omówiona cywilna kontrola nad służbami. Uzupełnienie powinien stanowić podrozdział opisujący operacje kontrwywiadowcze ujawnione w okresie ostatniego trzydziestolecia.

Na zakończenie recenzji kilka uwag do autorów. Na przyszłość należy przywiązywać większą staranność do krytyki źródeł, ich weryfikacji i interpretacji oraz starać się unikać chaosu w narracji. Dla recenzenta chaos narracyjny jest najbardziej widoczny w rozdziale 4.6 pt. *KGB fundament władzy w Związku*

Radzieckim w latach 1954–1991 i ważny instrument wspierania polityki zagranicznej. Narodziny Federalnej Służby Bezpieczeństwa (FSB FR). Na początek pozwolę się nie zgodzić, że stwierdzeniem zawartym w tytule, że fundamentem władzy w ZSRR było KGB. Autorzy, myślę z racji zawodowych, nieświadomie przeceniają rolę organów bezpieczeństwa, w tym kontrwywiadu. Fundamentem władzy w Związku Radzieckim była Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego i jej aparat partyjny oraz aktyw partyjny, a następnie członkowie partii. Nie będę uzasadniał swojej tezy, gdyż nie należy to do roli recenzenta oraz samej recenzji. Czytając ten rozdział, stwierdziłem, że trudno na jego podstawie uzyskać spójną wiedzę o kontrwywiadzie KGB. Za bardzo Autorzy skupili się na opisie zmian strukturalnych organów bezpieczeństwa, zmian nazw. Opinia ta dotyczy okresu ZSRR, jak również ostatnich 29 lat, czyli istnienia i funkcjonowania Federacji Rosyjskiej. Opis zmian następujących w FSB, np. w odniesieniu do jej struktur kontrterrorystycznych, jednostek specjalnych, jest niestety bardzo zagmatwany i nie do końca, nazwijmy to, właściwy, przedstawiający fakty, np. w kwestii oddziałów specjalnego przeznaczenia *Zenit* czy *Kaskad*. Niepotrzebne moim zdaniem jest wymienianie ulubionych rosyjskich skomplikowanych nazw jednostek organizacyjnych FSB, bez przedstawienia schematu. Nie wiem, z jakiego źródła autorzy czerpali informację o 12 zastępcach dyrektora FSB oraz o ustawie o FSB FR (s. 299 i 295). Jak sami napisali w przypisie 1004 na s. 295, termin federalna służba bezpieczeństwa pisany małą literą nie odnosi się do nazwy własnej organu bezpieczeństwa FR[1], lecz organu władzy wykonawczej właściwego do spraw bezpieczeństwa. Innymi słowy na podstawie przywoływanej ustawy może funkcjonować kilka federalnych organów władz wykonawczych właściwych dla zapewnienia bezpieczeństwa, mogących się różnić nazwami własnymi.

Monografię autorstwa Marka Słonia oraz Stanisława Wójcika z czystym sumieniem mogę polecić szerokiemu kręgowi czytelników, począwszy od naukowców, a skończywszy na pasjonatach. Jednakże lektura dzieła, ze względu na przekazywanie przez autorów mnóstwa szczegółów, informacji z wielu obszarów wiedzy, jest trudna. Dlatego zrozumienie przekazu, mającego skondensowany wymiar, ale z wkradającym się chaosem narracyjnym wymaga szczególnej uwagi, co nie powinno zniechęcać do lektury opracowania.

[1] Dosłowne odwołanie do przypisu nr 3 na s. 148, zob.: Berliński, M., Zulczyk, R. (2016). Federalna Służba Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rytm.

Zamykającym postulatem jest sugestia dla wydawnictwa, by przykładało większą wagę do kwestii redakcyjnych, adiustacyjnych i korekty. Służę przykładem: na stronie redakcyjnej książki wymienionych jest jedynie dwóch recenzentów, na okładce trzech i w samej książce zamieszczone zostały fragmenty trzech recenzji.

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.18

Adam Sokołowski
Uniwersytet Wrocławski
adam.sokolowski@uwr.edu.pl
https://orcid.org/0000-0001-9513-5319

Recenzja książki: Agnieszka Polończyk. (2019). *Bundeswehra 1955–2030. Kulturowe i strategiczne uwarunkowania użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, ss. 194.

W 2019 roku na krajowym rynku wydawniczym pojawiła się bardzo interesująca i cenna z naukowego punktu widzenia publikacja poświęcona Bundeswehrze, czyli siłom zbrojnym Republiki Federalnej Niemiec. Jej wyjątkowość polega na tym, że jest to w Polsce pierwsza od wielu lat publikacja poświęcona tematyce funkcjonowania Bundeswehry, zarówno w wymiarze historycznym, jak i – co należy szczególnie podkreślić – wymiarze prognostycznym. Autorka poddała szczegółowej analizie kulturowe i strategiczne uwarunkowania użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec w latach 1955–1989 (rozdział 1) oraz latach 1990–2014 (rozdział 2), a także zaprezentowała swoją własną prognozę kulturowych i strategicznych uwarunkowań użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec do roku 2030 (rozdział 3).

Funkcjonowanie sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec zostało pokazane w tej publikacji w oparciu o pojęcie „kultury organizacyjnej", a jeszcze bardziej konkretnie „kultury organizacji", czyli „kultury sił zbrojnych" jako zdefiniowanego podmiotu wydzielonego z otoczenia, mającego swój unikalny charakter i oryginalne atrybuty. Autorka bazowała również na pojęciu „kultury strategicznej", m.in. poprzez oparcie się na dokumentach strategicznych RFN, jak również dokumentach strategicznych Sojuszu Północnoatlantyckiego z ubiegłych

lat. Publikacja ta powstała na bazie rozprawy doktorskiej pt. *Kultura Sił Zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec i jej odniesienia do kultury Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w XXI wieku*, obronionej przez Agnieszkę Polończyk na Wydziale Bezpieczeństwa Wewnętrznego Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie w listopadzie 2015 r. Promotorem rozprawy doktorskiej był prof. dr hab. Andrzej Dawidczyk z Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, natomiast recenzentami byli: prof. zw. dr hab. Marian Cieślarczyk z Uniwersytetu Przyrodniczo–Humanistycznego w Siedlcach oraz prof. zw. dr hab. inż. Marian Kozub z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach.

Agnieszka Polończyk jest doktorem nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie, a także absolwentką studiów I i II stopnia na kierunku Europeistyka w Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie. W trakcie swoich studiów interesowała się problematyką międzynarodową, w tym szczególnie niemcoznawczą. W latach 2010-2015 była uczestniczką studiów doktoranckich w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Obecnie jest zatrudniona na stanowisku adiunkta w Instytucie Nauk o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Jej zainteresowania naukowe obejmują problematykę analiz przestrzennych w obszarze bezpieczeństwa (przestępstw i wykroczeń oraz danych z Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa), a także zagadnienia związane z poczuciem bezpieczeństwa i lękiem przed przestępczością. Od 2018 roku jest ekspertem w Programie poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa „Bezpieczny Kraków" (obszar „Diagnoza"). Prowadzi również badania w obszarze tzw. GIS-u historycznego. Jest kierownikiem grantu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego „DIALOG" na lata 2018-2020 pt.: *GIS w historii. Możliwości wykorzystania i popularyzacji współczesnych narzędzi geoinformatycznych w naukach humanistycznych na przykładzie czynu zbrojnego cichociemnych*. Od 2014 roku jest członkiem Rady Naukowej Fundacji im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że autorka, jako wnuczka Bolesława Polończyka pseudonim Kryształ – polskiego Cichociemnego, poświęciła recenzowaną publikację pamięci swojego Dziadka.

Ta niewątpliwie bardzo ciekawa praca autorki nawiązuje do wcześniejszych polskich publikacji książkowych dotyczących polityki bezpieczeństwa

Niemiec oraz Bundeswehry, m.in. takich autorów jak Janusz Solak[1] oraz Krzysztof Malinowski[2]. Wyjątkowość tej recenzowanej publikacji odnosi się do jej interdyscyplinarnego charakteru, albowiem łączy ona w sobie nie tylko kwestie polityczne i militarne, ale także ekonomiczne i społeczne związane z koncepcjami wykorzystania Bundeswehry w przeszłości, teraźniejszości i przyszłości. A. Polończyk nie opisuje codziennego funkcjonowania sił zbrojnych RFN (czym zajmują się badacze z zakresu nauk o organizacji i zarządzaniu), lecz poddaje analizie kwestie strategiczne w zakresie koncepcji wykorzystania owych sił zbrojnych w oparciu m.in. o wydawane kolejno *Białe Księgi* polityki bezpieczeństwa Niemiec z lat 1970–2016. Autorka w tym zakresie nie zawęża pola analizy tylko i wyłącznie do kwestii narodowych, dotyczących starej, tzw. bońskiej i nowej, tzw. berlińskiej Republiki Federalnej, ale uwzględnia również kwestie międzynarodowe, a dokładnie sojusznicze związane z relacjami z NATO.

Autorka w swojej pracy bardzo dobrze zdefiniowała założenia badawcze odnośnie prezentowanej tematyki kulturowych i strategicznych uwarunkowań użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec w latach 1955–2030 (s. 15–16). Na początku sformułowała następujący główny problem badawczy: W jaki sposób zmiany koncepcyjne kształtować mogą kulturę sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec w warunkach wyzwań XXI wieku? Głównym zaś celem badawczym było zbudowanie konceptualnego modelu kultury sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec na podstawie jej relacji ze strategią w prognozowanym okresie do roku 2030. Skonkretyzowanie głównego problemu badawczego umożliwiło wyodrębnienie szeregu problemów szczegółowych, które przyjęły formę pytań: w jaki sposób kształtowała się kultura Bundeswehry w odniesieniu do jej relacji ze strategią w warunkach funkcjonowania RFN w latach 1955–1989 oraz 1990–2014, a także w jaki sposób kształtować się może kultura Bundeswehry w odniesieniu do jej relacji ze strategią w świetle prognozowanych warunków funkcjonowania RFN do roku 2030? Przedstawione powyżej problemy pozwoliły na określenie zbioru szczegółowych celów badań, tj.: zidentyfikowanie typu kultury sił zbrojnych RFN na podstawie jej relacji ze strategią w latach 1955–1989 oraz w latach 1990–2014, a także wskazanie pożądanego typu kultury sił zbrojnych RFN na podstawie jej relacji ze strategią

[1] Solak, J. (1999). Niemcy w NATO. Warszawa: Dom Wydawniczy Bellona, ss. 320.

[2] Malinowski, K. (2009). Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990–2005. Poznań: Instytut Zachodni, ss. 655.

w prognozowanym okresie do roku 2030. Szczegółowym celom przypisano z kolei właściwe zadania badawcze dla dwóch okresów: 1955–1989 oraz 1990–2014, tj. dokonanie identyfikacji sojuszniczych oraz narodowych zagrożeń występujących w wymiarach: politycznym, wojskowym i ekonomicznym w latach; wskazanie misji oraz wizji państwa, jak również narodowych oraz sojuszniczych wartości, interesów i celów; określenie charakteru zagrożeń, wojny i konfliktu zbrojnego; scharakteryzowanie wynikających z dokumentów strategicznych NATO i RFN koncepcji użycia Bundeswehry; wskazanie elementów kultury Bundeswehry wspierających implementację i realizację pożądanych rozwiązań koncepcyjnych dotyczących użycia sił zbrojnych RFN. W trzeciej części rozważań A. Polończyk dokonała identyfikacji narodowych oraz sojuszniczych prognozowanych zagrożeń i szans w skali ogólnej, wskazała prognozowane narodowe oraz sojusznicze interesy i cele do roku 2030; określiła charakter przyszłych warunków użycia sił zbrojnych, a także pożądanego profilu zdolności i umiejętności przywódczych, scharakteryzowała przewidywane koncepcje użycia i rozwoju Bundeswehry do roku 2030, a także wskazała elementy kultury Bundeswehry, wspierające implementację i realizację pożądanych rozwiązań koncepcyjnych dotyczących użycia i rozwoju Bundeswehry w ramach NATO w prognozowanym okresie do roku 2030.

Recenzowana publikacja składa się z następujących części: wstępu autorki (s. 7–8), wprowadzenia do analizowanej tematyki (s. 9–26), trzech rozdziałów zasadnie wydzielonych z kolejnymi punktami i podpunktami (s. 27–81, s. 82–136, s. 137–180), zakończenia (s. 181–184) oraz bibliografii (s. 185–192). Spis treści występuje na końcu pracy (s. 193–194), zamiast na jej początku, co trochę utrudnia czytelnikowi sprawne poruszanie się po zawartości tej publikacji. W pracy bardzo brakuje spisu elementów graficznych, których jest około 100, w tym 70 tabel z podziałem na dodatkowe tabele ponumerowane a/b/c oraz 18 rysunków.

Na samym początku książki autorka przedstawia krótkie informacje na temat zawartości poszczególnych części składowych monografii. We *Wprowadzeniu* opisane zostały kwestie metodologiczne. Uzasadniono tu wybór problemu badawczego, sprecyzowano główny zamiar badawczy, główny problem oraz cel badań, rozłożone na szereg problemów i celów szczegółowych, jak również przypisane im właściwe zadania badawcze. Następnie przybliżono podstawę filozoficzną badań oraz założenia i ograniczenia badawcze.

Na końcu wprowadzenia zaprezentowano zastosowane w pracy metody badawcze, pozwalające na rozwiązanie problemów szczegółowych i osiągnięcie zakładanych szczegółowych celów badań.

W rozdziale 1 A. Polończyk poddała analizie kulturowe i strategiczne uwarunkowania użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec w latach 1955–1989. Rozdział ten obejmuje 6 podrozdziałów, które rozpoczynają zagadnienia porządkujące. Następnie autorka przybliża warunki otoczenia RFN oraz NATO w rozbiciu na polityczne, wojskowe oraz ekonomiczne problemy bezpieczeństwa w latach 1955–1989 (tzw. okres falującego antagonizmu), 1969–1979 (tzw. okres odprężenia) oraz 1979–1989 (tzw. okres II zimnej wojny). Dodatkowo zostały też zaprezentowane wymogi organizacyjne RFN oraz NATO w latach 1955–1989, charakter wojny i konfliktu zbrojnego w latach 1955–1989, koncepcje użycia Bundeswehry w okresie 1955–1989, elementy kultury sił zbrojnych RFN w okresie 1955–1989.

W rozdziale 2 autorka poddała analizie kulturowe i strategiczne uwarunkowania użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec w latach 1990–2014. Rozdział ten, analogicznie do poprzedniego, zawiera także 6 podrozdziałów, które rozpoczynają zagadnienia porządkujące. Następnie autorka przybliża warunki otoczenia RFN oraz NATO w latach 1990–2014 w rozbiciu na polityczne, wojskowe oraz ekonomiczne problemy bezpieczeństwa w dwóch okresach: 1990-2001 i 2001-2014. W dalszej kolejności zaprezentowane zostały wymogi organizacyjne RFN oraz NATO, charakter zagrożeń, wojny i konfliktu zbrojnego, koncepcje użycia Bundeswehry i elementy kultury sił zbrojnych RFN – wszystkie dla okresu 1990-2014. W omawianej części pracy w dwóch miejscach pojawił się błąd, który należy koniecznie poprawić przy kolejnym wydaniu tej niewątpliwie bardzo wartościowej publikacji. Chodzi o imię kanclerza Niemiec - Gerharda Schrödera, który błędnie występuje tu jako Georg (s. 86 i s. 93).

W rozdziale 3 A. Polończyk zaprezentowała natomiast własną prognozę kulturowych i strategicznych uwarunkowań użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec do roku 2030. Układ tej części recenzowanej pracy, również w postaci 6 podrozdziałów, wyraźnie nawiązuje do poprzednich dwóch rozdziałów i zawiera podrozdział na temat zagadnień porządkujących. Autorka przedstawia ciekawą analizę prognozowanych warunków otoczenia RFN oraz NATO do roku 2030 w rozbiciu na: prognozowane zagrożenia oraz szanse dla RFN i NATO, scenariusz realistyczny dla RFN i NATO do roku 2030, prognozowane wymogi

organizacyjne RFN oraz NATO do roku 2030, charakter przyszłych warunków użycia sił zbrojnych oraz pożądany profil zdolności i umiejętności przywódczych, możliwe koncepcje użycia i rozwoju Bundeswehry do roku 2030, jak też zarys konceptualnego modelu kultury sił zbrojnych RFN w prognozowanym okresie.

W *Zakończeniu* pracy zawarto najważniejsze wnioski, dokonano oceny metodologicznej oraz wskazano obszary wymagające podjęcia dalszych badań związanych z przedstawioną problematyką. Całość pracy dopełnia bogata i wszechstronnie wyselekcjonowana *Bibliografia*, na którą składają się źródła i literatura przedmiotu w języku polskim, niemieckim i angielskim. Autorka podzieliła swoją bibliografię na: materiały źródłowe, studia i materiały, a także monografie i opracowania zbiorowe. Należy zauważyć wielką staranność w zakresie doboru i wykorzystania aparatu dowodowego w pracy. Przypisy dolne w liczbie 218 sporządzone zostały prawidłowo.

A. Polończyk wykorzystała w swojej pracy różne metody i techniki badawcze. Na szczególne podkreślenie zasługuje zastosowane bogate instrumentarium w ramach metody instytucjonalno-prawnej, historycznej, statystycznej oraz decyzyjnej. Należy podkreślić ogrom pracy włożonej przez autorkę w samodzielne przygotowanie macierzy oraz innych tabel i rysunków zawierających ważne dla pracy informacje. W oparciu o krytyczną analizę literatury przedmiotu, jak również wybranych aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych RFN i NATO, przeprowadziła ona bardzo sprawny wywód naukowy w zakresie badanej problematyki. Należy wspomnieć, że na potrzeby swojej pracy doktorskiej A. Polończyk w okresie sierpień–październik 2011 roku zrealizowała pobyt badawczy połączony z praktyką w Centrum Wewnętrznego Dowodzenia Bundeswehry (*Zentrum Innere Führung der Bundeswehr*) w Koblencji. Z powodzeniem przeprowadziła ponadto zadanie badawcze mające na celu zebranie materiału empirycznego w ramach metody delfickiej wśród 15 polskich ekspertów z kręgów akademickich, w tym badaczy zajmujących się problematyką funkcjonowania współczesnych sił zbrojnych. Owocem tych działań są trzy interesujące rozdziały tej książki, które mają podobną strukturę, lecz prezentują odmienne, bardzo bogate merytorycznie treści.

Podsumowując należy stwierdzić, że wykorzystanie Bundeswehry do zapewniania pokoju i bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec po 1955 roku, jak również po zjednoczeniu obu państw niemieckich w 1990 roku, jest dobrym przykładem właściwego działania sił zbrojnych na rzecz państwa i jego obywateli.

Jest to tym bardziej ważne, że Bundeswehra – w odróżnieniu od Polski – od samego początku swojego funkcjonowania była zintegrowana ze strukturami Sojuszu Północnoatlantyckiego. Prognoza kulturowych i strategicznych uwarunkowań użycia sił zbrojnych Republiki Federalnej Niemiec do roku 2030, sformułowana przez autorkę, daje pole do prowadzenia ciekawych dyskusji nad problemami współczesnego świata w powiązaniu z funkcjonowaniem różnych państw i ich sił zbrojnych. Dotyczy to również obecnych i przyszłych zadań oraz działań Bundeswehry w sojuszu z NATO. Jest to tym bardziej istotne, że w 2020 roku Niemcy obchodzili 30. rocznicę zjednoczenia NRD i RFN, natomiast siły zbrojne Republiki Federalnej Niemiec świętowały 65. rocznicę swojego powstania.

Publikację tę można z pełnym przekonaniem polecić wszystkim osobom zainteresowanym funkcjonowaniem współczesnych sił zbrojnych w wymiarze narodowym i międzynarodowym (sojuszniczym). Po książkę tę powinni sięgnąć naukowcy oraz studenci związani z takimi dyscyplinami naukowymi, jak nauki o polityce i administracji (w tym szczególnie zajmujący się stosunkami międzynarodowymi) oraz nauki o bezpieczeństwie. Będzie ona ponadto ważna dla osób z obszaru niemcoznawstwa, którzy zajmują się sprawami wewnętrznymi i zewnętrznymi dotyczącymi współczesnych Niemiec. Na koniec należy zauważyć, że recenzowana publikacja jest możliwa do zakupienia zarówno w formie tradycyjnej (drukowanej), jak również elektronicznej (pdf), co z powodzeniem może wpłynąć na jej większą dostępność dla polskiego czytelnika.

Kronika

DOI: https://doi.org/10.34862/rbm.2020.2.19

Dawid Szczepuła
Dolnośląska Szkoła Wyższa
dawid.szczepula@gmail.com
https://orcid.org/0000-0002-5387-8496

Webinarium pt. „Globalna i regionalna rozgrywka pandemią COVID-19"

W dniu 28 kwietnia 2020 roku w Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych podlegającemu Sztabowi Generalnemu Wojska Polskiego odbyło się webinarium pod tytułem „Globalna i regionalna rozgrywka pandemią COVID-19". Prowadzone było przez szefa analiz operacji wojskowych pułkownika Roberta Reczkowskiego i w pełni transmitowane na serwisie internetowym YouTube. Całe spotkanie trwało prawie trzy i pół godziny i odbyło się pod patronatem Polskiego Towarzystwa Geopolitycznego oraz ośrodka Strategy&Future z Warszawy. Wprowadzenia do debaty dokonał dyrektor Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej spotkania pułkownik Jarosław Mokrzycki. Webinarium zostało podzielone na dwie części. W pierwszej wypowiadali się zaproszeni eksperci, każdy z nich miał około dziesięć minut na swoją wypowiedź, natomiast w części drugiej odbyła się debata pomiędzy zaproszonymi gośćmi, którzy odpowiadali na wybrane najciekawsze pytania zadawane na czacie. Warto wspomnieć, że na wykład zapisało się około 500 osób, natomiast finalnie uczestniczyło w nim około 300 słuchaczy z różnych środowisk. Były to między innymi osoby z Ministerstwa Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego, Dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych i jednostek wojskowych, Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz uczelni i ośrodków badawczych. Jako zaproszeni goście występowali eksperci z różnych ośrodków naukowych, prezentując w części pierwszej krótkie, około 15-minutowe wystąpienia na określone tematy. W gronie tym znaleźli się, w kolejności wystąpień: ppłk

Cezary Pawlak z Centrum Doktryn i Szkolenia SZ, prof. KUL dr hab. Andrzej Podraza, dr Marcin Wałdoch z Uniwersytetu im kardynała S. Wyszyńskiego, prof. Uniwersytetu Łódzkiego dr hab. Jacek Reginia-Zacharski, prof. Politechniki Rzeszowskiej dr hab. Mariusz Ruszel, prof. dr hab. Piotr Mickiewicz reprezentujący Uniwersytet Gdański i Dolnośląską Szkołę Wyższą, dr Jerzy Targalski z Akademii Sztuki Wojennej, który omówił temat *Koronawirus jako narzędzie wojny informacyjnej*, oraz dr Jacek Bartosiak z ośrodka Strategy&Future.

Wprowadzając słuchaczy w temat webinarium, jako pierwszy zabrał głos ppłk Cezary Pawlak (CDiS SZ), a tematem jego wypowiedzi był *COVID-19: Szok strategiczny i możliwe jego konsekwencje*. Szok strategiczny może być znany również jak „czarny łabędź", „punkt zwrotny" lub też „dzikie karty". Omówił wagę, jaką niesie ze sobą prognozowanie zjawisk, analiza rzeczywistości, a co za tym idzie sposób wygenerowania trendu w poszczególnych obszarach oraz jego symptomy i kierunki. Następnie omówione zostały zmiany zarówno w trendach, jak i procesach zachodzących w obszarze bezpieczeństwa. W dalszej części swojej wypowiedzi postawił bardzo ważne pytanie o możliwe skutki pandemii Covid-19. Prelegent skupił się na omówieniu kierunków rozwoju sytuacji oraz na konsekwencjach, jakie mogą im towarzyszyć.

Jako drugi zabrał głos prof. KUL dr hab. Andrzej Podraza. Przedstawił on referat zatytułowany *Koronawirus a nowy porządek globalny. Geopolityczne skutki światowej pandemii*. Profesor skupił się na próbie odpowiedzi na dwa bardzo ważne pytania, jakie większość z nas może sobie w tej chwili zadawać, mianowicie: *Czy pandemia koronawirusa zmieni świat na zawsze? Jak pandemia będzie wpływała na kształtowanie się porządku międzynarodowego?* – przede wszystkim w wymiarze politycznym, gospodarczym, społecznym, czy też kulturowym. W swym wystąpieniu przedstawił sposób konstrukcji ładu międzynarodowego po okresie zimnej wojny, wskazując na jego nieoczekiwane przeobrażenia. Jego zdaniem cechą tego okresu była niepewność, która wpływa na sposób funkcjonowania człowieka w zakresie indywidualnym i globalnym. Następnie poddał analizie dokumenty międzynarodowe, w których jest zidentyfikowana pandemia. Wskazał, że między innymi w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych z grudnia 2017 roku słowo pandemia pojawia się w całym dokumencie jedynie raz, a w Globalnej Strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej zaledwie dwa razy. Jak widzimy, zagrożenie było zdefiniowane, ale nikt nie brał możliwości jego wystąpienia, podobnie jak

to miało miejsce wcześniej z terroryzmem. Następnie przeszedł do omawiania sposobów, w jaki wybrane państwa radzą sobie na własną rękę z pandemią, rosnącego eurosceptycyzmu, możliwych sutków politycznych, społecznych i gospodarczych, a co za tym idzie rosnących napięć geopolitycznych, zwłaszcza na linii USA–Chiny.

Kolejnym prelegentem był dr Marcin Wałdoch, który zaprezentował opracowanie na temat *Koncepcje ładu świata post pandemicznego: globalizacja vs dezintegracja*. Swoją wypowiedź zaczął od prognozowania zmian, jakie może przynieść pandemia, skupił się głównie na regresie politycznym i omówił aktualnie już występujące skutki polityczne pandemii. Marcin Wałdoch przedstawił także prawdopodobne konsekwencje pandemii, za które uznał przyśpieszenie i hamowanie poszczególnych procesów globalizacji. Wśród nich wyróżnił globalny regres polityczny, postępującą regionalizację w postaci krystalizacji bloków politycznych i sojuszy oraz długofalowe zagrożenia, jakie niosą z sobą, takie jak zanik państw narodowych, konflikt zbrojny (wojna gospodarcza) czy upadek instytucji globalnych.

Autorem kolejnego wystąpienia pt. *Powrót do „self help system" w świecie po COVID-19? Perspektywy zmiany paradygmatu* był prof. UŁ dr hab. Jacek Reginia-Zacharski. Rozpoczął od scharakteryzowania zjawiska *self help system*, doktryny *self help*, czyli w wolnym tłumaczeniu egoizmu narodowego, państwowego. Przedstawił rys historyczny doktryny, następnie odniósł się do obecnej sytuacji, stanowiska Unii Europejskiej, USA i Chin oraz podjął próbę analizy możliwych scenariuszy dla wyżej wymienionych krajów oraz Polski. Kolejnym mówcą był dr hab. Mariusz Ruszel, który swoje wystąpienie zatytułował *Popyt i podaż surowców energetycznych w cieniu pandemii – implikacje geopolityczne*. W pierwszej części scharakteryzował sytuację na rynku surowców energetycznych, zwłaszcza w odniesieniu do zjawiska spadku popytu i ceny ropy naftowej oraz gazu ziemnego. Następnie omówił implikacje geopolityczne, w tym znaczenie zawartego 12 kwietnia 2020 roku Porozumienia OPEC+ w sprawie redukcji poziomu wydobycia obu surowców. Stwierdził, że decyzje te doprowadzą do spadku zysków spółek energetycznych i cen ich akcji, a w konsekwencji do ograniczenia inwestycji. Uznał, że efektem będzie wchłonięcie części z nich przez silniejszych graczy na rynku oraz utrata rynków zbytu, co wpłynie na specyfikę ładu międzynarodowego. Jego zdaniem może dojść także do wystąpienia sporów międzynarodowych, kreowanych przez państwa, których gospodarka opiera się

na wydobyciu surowców energetycznych.

Kolejnym mówcą był prof. dr hab. Piotr Mickiewicz, który wypowiedział się na temat *Ofensywa pomocowa Chin jako instrument budowy pozycji w Europie i osłabiania pozycji Rosji*. Główna teza tego wystąpienia to stwierdzenie, że w okresie pandemii rywalizacja mocarstw przyjęła inną formułę, ale nadal ma charakter agresywny. Przedstawiając politykę Chin, podkreślił, że jej celem jest co prawda zniwelowanie negatywnego odbioru przez społeczność międzynarodową faktu, iż to na terytorium tego kraju pojawił się wirus, ale nie jest to cel pierwszoplanowy. Przyjęcie pozycji kraju zaangażowanego w działania WHO ma przede wszystkim na celu umocnienie pozycji Chin na arenie międzynarodowej i podkreślanie słabości USA jako globalnego hegemona. Zdaniem Piotra Mickiewicza w chińskiej narracji medialnej dominuje przekaz, iż amerykańskie zaangażowanie w zwalczanie pandemii wcale nie zakłada udzielania pomocy zagrożony państwom, a jedynym narzędziem służącym do umacniania przez USA swojej pozycji na arenie międzynarodowej jest potencjał militarny i presja gospodarcza. Tym samym są one mocarstwem stosującym agresję w celu osiągnięcia statusu globalnego hegemona. Z kolei Rosja jest zbyt słaba ekonomicznie, by móc zaangażować się w globalną pomoc humanitarną, i ogranicza się do wsparcia najbliższych sojuszników. Na tej podstawie wysnuł także wniosek, że walka z pandemią zostanie przez mocarstwa wykorzystana do zmiany układu sił pomiędzy nimi, a obszarem poddanym temu procesowi będzie Europa, w tym Europa Środkowa. Zasadniczą kwestią tej rywalizacji będzie, jego zdaniem, układ szlaków handlowych, w tym tras przewozu gazu LNG oraz kontroli szlaków towarowych Eurazji.

W dalszej części webinarium głos zabrał dr Jerzy Targalski (ASzWoj) – *Koronawirus jako narzędzie wojny informacyjnej*. Prelegent skupił się głównie na omówieniu dezinformacji chińskiej i rosyjskiej. Zwrócił uwagę na to, że przekaz tych państw nie jest racjonalny, jest pozbawiony logiki i sensu. Postawił tezę, że im przekaz jest bardziej irracjonalny, tym jest skuteczniejszy i sprzyja dezinformacji. Kolejno omówił powszechnie krążące możliwe wersje przyczyn powstania epidemii, skupił się także na specyfice działań propagandowych podejmowanych w różnych krajach. Poddał także analizie przekazy krążące w sieci i mediach oraz zaprezentował ich możliwe konsekwencje. Ostatnim prelegentem był założyciel i właściciel firmy Strategy&Future, która objęła patronatem webinarium, dr Jacek Bartosiak. Jego wystąpienie nosiło tytuł *Nowe*

czasy. Potrzeba nowej koncepcji dla Sił Zbrojnych RP. Przedmówcy dra Bartosika omawiali głównie świat do momentu wystąpienia koronawirusa, on zaś skupił się na przyszłości, analizując kilka elementów, między innymi historyczne wzorce zachowań sił i mocarstw rywalizujących w systemie międzynarodowym w obliczu wystąpienia systemowych zjawisk, takich jak np. wojna czy pandemia, a także możliwe podziały i sojusze. Prelegent postawił kilka tez: pomimo kryzysu gospodarczego wystąpi zjawisko zwiększonej innowacyjności, rozpocznie się nowy wyścig technologiczny, rywalizacja może przenieść się również w przestrzeń kosmiczną jako sektor gospodarki w przyszłości oraz może powstać spór o to, kto będzie arbitrem nowego ładu na świecie i w jakim miejscu w tym ładzie znajdzie się Rzeczpospolita Polska.

Przedstawione powyżej merytoryczne wypowiedzi w ciekawy sposób poruszały różne kwestie. Autorzy wystąpień dokonali oceny wpływu pandemii na poszczególne dziedziny życia w skali mikro i makro. W ich wystąpieniach znalazły się także zagadnienia dotyczące zarówno strategii bezpieczeństwa, geopolityki, globalizacji, jak i energetyki, wojny informacyjnej czy koncepcji obronnych. Bardzo ciekawym, jeśli nie najciekawszym elementem wykładów były rozważania, jak COVID-19 może wpłynąć na gospodarki światowe w najbliższym czasie. Niestety każdy prelegent miał do dyspozycji tylko około dziesięciu minut na swoją wypowiedź, więc czasu było zdecydowanie za mało, aby dokładnie omówić poszczególne tematy wystąpień. Przedstawiane treści były popierane przykładami i dobrze argumentowane, a prognozy na temat tego, co może się wydarzyć w przyszłości, opierały się na metodach naukowych i obserwacjach dynamicznie rozwijającej się sytuacji na całym świecie.

W drugiej części webinarium, którą stanowiła debata, prelegenci odpowiadali na najciekawsze pytania słuchaczy, którzy zamieszczali je na czacie. Całość przebiegała sprawnie, a wymiana zdań była bardzo ciekawa. Nawet w momentach, gdy mówcy się nie do końca ze sobą zgadzali, konwersacja była prowadzona na wysokim merytorycznym poziomie z poszanowaniem zdania przedmówcy, bez wchodzenia sobie nawzajem w zdanie, co bardzo dobrze świadczyło o uczestnikach spotkania, wywodzących się z różnych środowisk naukowych, i o wysokim poziomie tego webinarium. Moim zdaniem w trakcie konferencji zostało poruszonych wiele ciekawych tematów, a sama idea webinarium w czasie pandemii jest bardzo dobrym sposobem przekazywania wiedzy i dyskusji na ważne tematy.

Recenzenci

Lista recenzentów Rocznika Bezpieczeństwa Międzynarodowego w 2020 roku [vol. 14, nr 1 i nr 2]

BĘDŹMIROWSKI Jerzy (Akademia Marynarki Wojennej, https://orcid.org/0000-0001-5731-4850)

CHRZANOWSKI Bodgan (Muzeum Sttuthof w Sztutowie, https://orcid.org/0000-0002-2725-8074)

CZAJKOWSKI Marek (Uniwersytet Jagielloński, https://orcid.org/0000-0003-4276-4984)

DANILUK Piotr (Akademia Wojsk Lądowych, https://orcid.org/0000-0002-5639-0162)

DMOCHOWSKI Tadeusz (Uniwersytet Gdański, https://orcid.org/0000-0001-7609-6350)

DRZEWIECKI Artur (Uniwersytet Wrocławski, https://orcid.org/0000-0002-9539-4211)

GACEK Łukasz (Uniwersytet Jagielloński, https://orcid.org/0000-0003-1834-4031)

GRYZ Jarosław (Akademia Sztuki Wojennej, h ttps://orcid.org/0000-0001-6671-2391)

HRYCIUK Grzegorz (Uniwersytet Wrocławski, https://orcid.org/0000-0002-1010-8491)

JARZĄBEK Jarosław (Uniwersytet Wrocławski, https://orcid.org/0000-0003-0539-8444)

KOBZARSKA-BAR Barbara (Wyższa Szkoła Handlowa we Wrocławiu, https://orcid.org/0000-0003-0559-2220)

KONARSKI Mariusz (kmdr por. rez., b. redaktor naczelny periodyków Przegląd Morski i Morze Statki Okręty oraz korespondent wojenny m.in. w Afganistanie, członek Stowarzyszenia Dziennikarzy RP)

KRAJ Kazimierz (Akademia im. Jakuba z Paradyża, Gorzów Wlkp., https://orcid.org/0000-0002-9646-1383)

KRASNODĘBSKI Grzegorz (Akademia Marynarki Wojennej,
https://orcid.org/0000-0001-9430-5259)

KRÓLIKOWSKI Hubert (Uniwersytet Jagielloński,
https://orcid.org/0000-0001-6617-1185)

KUBIAK Krzysztof (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach,
https://orcid.org/0000-0002-9623-923X)

KUBKA Andrzej (Uniwersytet Gdański,
https://orcid.org/0000-0003-4386-1356)

KULISZ Marek (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie,
https://orcid.org/0000-0001-6518-7871)

LASOŃ Marcin (Krakowska Akademia im. A. Frycza-Modrzewskiego,
https://orcid.org/0000-0001-8008-3325)

LIZAKOWSKI Piotr (Akademia Marynarki Wojennej,
https://orcid.org/0000-0001-8642-6982)

LIZUT Małgorzata (Wyższa Szkoła Prawa,
https://orcid.org/0000-0002-3679-6042)

ŁÓDZKI Bartłomiej (Uniwersytet Wrocławski,
https://orcid.org/0000-0003-3526-6485)

ŁUSZCZUK Michał (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej,
https://orcid.org/0000-0003-4655-2612)

MACHNIKOWSKI Ryszard (Uniwersytet Łódzki,
https://orcid.org/0000-0001-8897-4595)

MIŁOWSKI Jarosław (kmdr rez., b. attaché obrony w Królestwie Danii, b. obserwator misji OBWE w Abchazji)

MOLO Beata (Krakowska Akademia im. A. Frycza-Modrzewskiego,
https://orcid.org/0000-0002-4924-8950)

MROZOWSKA Sylwia (Uniwersytet Gdański,
https://orcid.org/0000-0003-3032-9504)

OLEKSIEWICZ Izabela (Politechnika Rzeszowska,
https://orcid.org/0000-0002-1622-7467)

OŻAROWSKI Rafał (Wyższa Szkoła Biznesu i Administracji w Gdyni,
https://orcid.org/0000-0003-2493-4708)

PACEK Bogusław (Uniwersytet Jagielloński,
https://orcid.org/0000-0001-8111-1682)

PAWŁUSZKO Tomasz (Akademia Wojsk Lądowych,
https://orcid.org/0000-0002-5572-3199)

PĄCZEK Bartłomiej (Akademia Marynarki Wojennej,
https://orcid.org/0000-0002-6599-6684)

PISARSKA Iwona (Akademia Marynarki Wojennej,
https://orcid.org/0000-0001-7487-2096)

RDZANEK Grzegorz (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach,
https://orcid.org/0000-0002-0944-3778)

ROKICIŃSKI Krzysztof (Akademia Marynarki Wojennej,
https://orcid.org/0000-0002-8475-2124)

RUSZEL Mariusz (Politechnika Rzeszowska,
https://orcid.org/0000-0003-1546-6754)

STAŃCZYK Jerzy (Wojskowa Akademia Techniczna,
https://orcid.org/0000-0003-3309-7884)

STRNAD Grażyna (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu,
https://orcid.org/0000-0001-5774-4543)

SZUBRYCHT Tomasz (Akademia Marynarki Wojennej,
https://orcid.org/0000-0002-8355-5671)

ŚLIWA Zdzisław (Baltic Defence College,
https://orcid.org/0000-0002-5653-2941)

WĘGLIŃSKI Bogusław (Dolnośląska Szkoła Wyższa,
https://orcid.org/0000-0002-6587-8231)

WĘGLIŃSKA Agnieszka (Dolnośląska Szkoła Wyższa,
https://orcid.org/0000-0002-2573-5981)

WILCZYŃSKI Piotr (Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie,
https://orcid.org/0000-0002-9857-615X)

WILCZYŃSKI Witold (Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie,
https://orcid.org/0000-0003-0138-1856)

ZAJĄC Grzegorz (Staropolska Szkoła Wyższa w Kielcach)

ZIELIŃSKI Mariusz (Akademia Marynarki Wojennej,
https://orcid.org/0000-0003-2117-8505)

ŻUBER Marian (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, https://orcid.org/0000-0002-7981-3260)

ŻUKIEWICZ Przemysław (Uniwersytet Wrocławski, https://orcid.org/0000-0001-7579-4341)