

# Wielka Brytania w świecie rywalizacji wielkich mocarstw

– zintegrowany przegląd bezpieczeństwa i jego znaczenie dla Polski oraz Europy Środkowo-Wschodniej



**Wielka Brytania w świecie  
rywalizacji wielkich mocarstw  
– zintegrowany przegląd  
bezpieczeństwa i jego znaczenie  
dla Polski oraz Europy  
Środkowo-Wschodniej**

Autorzy:  
dr Tomasz Smura, Bartłomiej Kot

Redakcja:  
dr Tomasz Smura

Wielka Brytania w świecie rywalizacji wielkich mocarstw – zintegrowany przegląd bezpieczeństwa i jego znaczenie dla Polski oraz Europy Środkowo-Wschodniej

Copyright © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego

Wydawca: Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego  
ul. Oleandrów 6, 00-629 Warszawa  
[www.pulaski.pl](http://www.pulaski.pl)

Raport powstał dzięki wsparciu finansowemu Ambasady Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w Warszawie przy zachowaniu pełnej swobody intelektualnej ekspertów Fundacji, zgodnie z zasadami współpracy z partnerami i sponsorami opisanymi na stronie [www.pulaski.pl](http://www.pulaski.pl).

<b>Wprowadzenie</b>	<b>7</b>		
<b>Rozdział I</b>	<b>8</b>		
Idea przeglądów w zakresie bezpieczeństwa i obronności			
<b>Rozdział II</b>	<b>9</b>		
Ocena środowiska bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii do 2030 r. według zintegrowanego przeglądu		2.1. Czynniki kształtujące otoczenie bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii do 2030 r.	10
<b>Rozdział III</b>	<b>12</b>		
Zintegrowany przegląd – cele polityczne i gospodarcze		3.1. COVID-19 a gospodarka oparta na wiedzy jako narzędzie budowania strategicznej przewagi	12
		3.2. Od brexitu do Global Britain – Wielka Brytania w świecie narastającej rywalizacji międzymocarstwowej	14
		3.3. Globalna Wielka Brytania – obrońca wartości	15
		3.4. Globalna Wielka Brytania w obliczu zmian ładu światowego	16
<b>Rozdział IV</b>	<b>18</b>		
Zintegrowany przegląd – aspekty militarne i związane z odpornością		4.1. Wymiar technologiczny	18
		4.2. Wymiar gospodarczy i międzynarodowy	18
		4.3. Brytyjskie cele w zakresie bezpieczeństwa i obrony	20
		4.3.1. Przeciwdziałanie zagrożeniom ze strony innych państw	21
		4.3.2. Przeciwdziałanie konfliktom i niestabilności	24
		4.3.3. Bezpieczeństwo wewnętrzne i zagrożenia ponadnarodowe	24
		4.4. Odporność	26
<b>Rozdział V</b>	<b>28</b>		
Reakcje wewnętrzne i międzynarodowe			
<b>Zakończenie</b>	<b>30</b>	Podsumowanie oraz wnioski dla Polski i regionu Europy Środkowo-Wschodniej	30

## O Autorach



***Tomasz Smura**, doktor nauk politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz absolwent Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW. Wcześniej studiował także na University of Nottingham. Jego praca doktorska dotyczyła kształtowania się systemu równowagi sił w Azji Wschodniej, a zainteresowania badawcze obejmują tematykę polityki zagranicznej USA, regionu Azji Wschodniej oraz bezpieczeństwa międzynarodowego (zwłaszcza w aspekcie militarnym). Tomasz Smura jest stypendystą Ministerstwa Spraw Zagranicznych Tajwanu, pełnił funkcję m.in. Dyrektora Biura Strategii i Współpracy Międzynarodowej w Strategicznej Spółce Skarbu Państwa, a obecnie pracuje jako Dyrektor Biura Analiz w Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego.*



***Bartłomiej Kot** jest Dyrektorem Programowym Warsaw Security Forum. Swoje doświadczenie eksperckie zdobywał jako analityk w Fundacji Pułaskiego. Pracował także w Brukseli w zespole Wilfried Martens Centre for European Studies – oficjalnym think tanku Europejskiej Partii Ludowej (EPP). Doświadczenie z zakresu doradztwa dla sektora biznesowego zdobył w ZN Consulting, jednej z wiodących agencji marketingowych realizujących zadania dla największych klientów korporacyjnych w UE. Absolwent studiów prawniczych na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, jak również studiów z zakresu dyplomacji gospodarczej na Szkole Głównej Handlowej. Ukończył także kurs z zakresu evidence-based policy-making na European University Institute we Florencji. W 2019 roku wybrany do grona Aspen CE Young Leaders – grona młodych liderów Europy Środkowej. W 2021 r. dołączył do grupy Transatlantic Security Initiative zorganizowanej przez International Republican Institute. Jest członkiem Global Shapers Warsaw Hub – globalnej sieci World Economic Forum w Davos.*



### **O Fundacji**

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależnym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie międzynarodowym. Głównym obszarem aktywności Fundacji Pułaskiego jest dostarczanie analiz opisujących i wyjaśniających wydarzenia międzynarodowe, identyfikujących trendy w środowisku międzynarodowym oraz zawierających implementowalne rekomendacje i rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja w swoich badaniach koncentruje się głównie na dwóch obszarach geograficznych: transatlantyckim oraz Rosji i przestrzeni postsowieckiej. Przedmiotem zainteresowania Fundacji są przede wszystkim bezpieczeństwo, zarówno w rozumieniu tradycyjnym jak i w jego pozamilitarnych wymiarach, a także przemiany polityczne oraz procesy ekonomiczne i społeczne mogące mieć konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej.

Fundacja Pułaskiego skupia ponad 60 ekspertów i jest wydawcą analiz w formatach: „Stanowiska Pułaskiego”, „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” oraz „Raportu Pułaskiego”. Eksperci Fundacji regularnie współpracują z mediami.

Fundacja przyznaje nagrodę „Rycerz Wolności” dla wybitnych postaci, które przyczyniają się do promocji wartości przyświecających generałowi Kazimierzowi Pułaskiemu tj. wolności, sprawiedliwości oraz demokracji. Do dziś nagrodą uhonorowani zostali m. in.: profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies, Aleksander Milinkiewicz, prezydent Lech Wałęsa, prezydent Aleksander Kwaśniewski, prezydent Valdas Adamkus, Javier Solana, Bernard Kouchner, Richard Lugar, prezydent Vaira Vīķe-Freiberga, prezydent Mikheil Saakashvili, Radek Sikorski i Carl Bildt oraz prezydent Toomas Hendrik Ilves, Michaił Chodorkowski, Mary Robinson, Anders Fogh Rasmussen, Dalia Grybauskaitė i Thorbjørn Jagland.

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest także organizatorem dorocznej konferencji Warsaw Security Forum, będącej platformą dialogu o polityce bezpieczeństwa pomiędzy Unią Europejską, NATO i Rosją.

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest laureatem nagrody „Think Tank Awards 2017” w kategorii „Best EU International Affairs think tank” przyznawaną przez brytyjski magazyn „Prospect”. FKP znalazła się także na pierwszym miejscu wśród polskich think tanków zajmujących się obronnością i bezpieczeństwem narodowym według Raportu Global Go To Think Tank Index w latach 2018, 2019 i 2020.

Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy.



# Wprowadzenie

Dnia 16 marca 2021 r. brytyjski rząd przedstawił wyniki rozpoczętego na początku 2020 r. przeglądu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa pn. Globalna Brytania w wieku rywalizacji – zintegrowany przegląd bezpieczeństwa, obronności, rozwoju oraz polityki zagranicznej (ang. *Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*). Jest to pierwszy taki przegląd od czasów analogicznego procesu w 2015 r., który miał miejsce jeszcze w zdecydowanie innej rzeczywistości. Jego ambicją jest próba oceny głównych trendów, które zdeterminują środowisko bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii w perspektywie 2030 r. i przedstawienie wizji kraju w tym horyzoncie czasowym. Przegląd zawiera też cele polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w perspektywie 2025 r.

Przegląd obronny z 2021 r. podzielony został na trzy główne części:

1. Analiza środowiska bezpieczeństwa – Bezpieczeństwo narodowe i środowisko międzynarodowe do 2030 roku (ang. *The national security and international environment to 2030*).
2. Strategia działań – Ramy strategiczne (ang. *Strategic Framework*).
3. Część implementacyjna – Implementacja zintegrowanego przeglądu (ang. *Implementing the Integrated Review*).

Najbardziej obszerną częścią jest ta zawierająca cele i założenia strategiczne (*Strategic Framework*). Cele te podzielono na cztery główne grupy:

1. Utrzymanie przewagi strategicznej dzięki nauce i technologii (ang. *Sustaining strategic advantage through science and technology*).
2. Kształtowanie otwartego międzynarodowego porządku przyszłości (ang. *Shaping the open international order of the future*).
3. Wzmocnienie bezpieczeństwa i obrony w kraju i za granicą (ang. *Strengthening security and defence at home and overseas*).
4. Budowanie odporności w kraju i za granicą (ang. *Building resilience at home and overseas*).

Przegląd skoncentrowany jest wokół kilku myśli przewodnich i celów strategicznych, jak m.in. zapowiedź większej koncentracji (ang. *tilt*) sił w regionie Indo-Pacyfiku przy jednoczesnym utrzymaniu zobowiązań i obecności w innych obszarach;

koncentracja na rozwoju technologicznym jako źródle dobrobytu i bezpieczeństwa; samodzielna polityka w zakresie sankcji; wzmocnienie zdolności do odstraszenia, w tym nuklearnego, czy budowa odporności społeczeństwa oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r.

Tematyka przeglądu jest szersza niż zagadnienia z zakresu obronności i bezpieczeństwa. Miał on za zadanie ocenić kontekst strategiczny – jak nadchodzący wiek rywalizacji mocarstw – w którym przyjdzie Wielkiej Brytanii realizować swoje interesy i zapewnić spójność między tym kontekstem a działaniami<sup>1</sup>.

Zintegrowany przegląd jest więc dosyć złożoną i kompleksową strategią działań wewnętrznych i zewnętrznych Zjednoczonego Królestwa, mających zapewnić Brytyjczykom bezpieczeństwo, stabilny rozwój i silną pozycję na świecie. Zamyka się to w sformułowanej przez brytyjskiego premiera Borisa Johnsona wizji „silniejszej, bezpieczniejszej i dostatniej oraz odpornej Unii [Zjednoczonego Królestwa]” oraz „odpowiedzialnego państwa z globalną perspektywą”, z „nowymi podstawami dobrobytu”, lepiej przygotowanego do „świata wieku rywalizacji”<sup>2</sup>.

Celem przeglądu jest też zapewne odbudowa wizerunku Wielkiej Brytanii jako państwa stabilnego politycznie i przewidywalnego po okresie niepewności podczas negocjacji dotyczących wyjścia kraju z Unii Europejskiej. Stąd też już we wstępie przeglądu brytyjski premier deklaruje: „Rozpocząłem największy program inwestycji w obronność od zakończenia zimnej wojny. To zademonstruje naszym sojusznikom w Europie i poza nią, że zawsze mogą liczyć na Wielką Brytanię, gdy jest to naprawdę ważne”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Wywiady T. Smura i B. Kot z brytyjskimi ekspertami.

<sup>2</sup> *Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, UK Government, 2021, s. 6–7, <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>3</sup> Ibidem, s. 4.



# Rozdział I

## Idea przeglądów w zakresie bezpieczeństwa i obronności

Okresowe przeglądy polityki bezpieczeństwa i obronności są elementem charakterystycznym dla wielu rozwiniętych państw świata praktykujących zasady transparentności i cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Ich podsumowania wypracowywane są przez szereg instytucji i agencji rządowych, a następnie publikowane najczęściej w formie białych ksiąg czy strategii bezpieczeństwa narodowego. Będące ich rezultatem dokumenty, oprócz wymiaru wewnętrznego w zakresie długofalowego strategicznego planowania, służą komunikacji strategicznej. Państwa deklarują w nich, jakie są ich podstawowe interesy oraz priorytety w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, a także które czynniki w środowisku międzynarodowym identyfikują jako zagrożenia i wyzwania oraz jakiego rodzaju działania podejmą, aby je zmiętygować. Państwa przedstawiają w tych dokumentach często także ogólną wizję własnych sił zbrojnych czy szerszego systemu bezpieczeństwa państwa.

W taki sposób swoją wizję środowiska międzynarodowego i cele w polityce bezpieczeństwa komunikują m.in. Stany Zjednoczone, publikując okresowo – zwykle w pierwszym roku kadencji nowej administracji – strategię bezpieczeństwa narodowego i narodowe strategie obronne (a także węższe – sektorowe, np. w zakresie broni nuklearnej, obrony przeciwrakietowej itp.).

Podobne przeglądy, choć nieregularnie, prowadzone są w Polsce. W latach 2010–2012 przeprowadzono Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego RP, który zakończył się publikacją *Białej księgi bezpieczeństwa narodowego* oraz – będącą jej pochodną – *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2014 r.* (zastąpionej przygotowaną w prostszym trybie *Strategią bezpieczeństwa narodowego z 2020 r.*). Z kolei w 2016 r. przeprowadzono Strategiczny Przegląd Obrony, którego jawne wyniki opublikowane zostały w dokumencie *Koncepcja obronna RP*.

Wielka Brytania rozpoczęła publikowanie swoich najwyższej rangi dokumentów w zakresie bezpieczeństwa w 2008 r., kiedy została upubliczniona pierwsza brytyjska strategia bezpieczeństwa narodowego (*The national security strategy of the United Kingdom: security in an interdependent world*). Kolejne wersje dokumentu ukazywały się w latach 2009 i 2010 (tej ostatniej towarzyszyły raporty roczne w 2011, 2012 i 2013 r.). Miały one zróżnicowane struktury, ale obejmowały, co do zasady, przynajmniej trzy elementy: określenie podstawowych interesów, identyfikację zagrożeń i ryzyka oraz strategię przeciwdziałania zagrożeniom. W 2015 r. miał natomiast miejsce przegląd strategiczny w zakresie bezpieczeństwa i obrony, którego wyniki zostały zaprezentowane w formie dokumentu pt. *Strategia bezpieczeństwa narodowego i strategiczny przegląd obronności i bezpieczeństwa 2015 (The National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015)*. Obejmował on siedem rozdziałów: wizję, wartości i podejście; silne strony Wielkiej Brytanii; kontekst międzynarodowy; trzy główne cele strategiczne (tj. odpowiednio – chronić naszą ludność; prezentować globalne wpływy; promować nasz dobrobyt) oraz sposób implementacji. Przypominał więc strukturą zintegrowany przegląd z 2021 r.

Podobnie jak w przypadku tego typu dokumentów w innych państwach, wydaje się, że wymiar związany z zewnętrzną komunikacją jest również bardzo istotny w brytyjskich dokumentach strategicznych. Jak stanowi bowiem przegląd z 2021 r.,

wyniki zintegrowanego przeglądu są publicznie dostępne, tak aby Brytyjczycy byli w stanie zrozumieć, w jaki sposób rząd będzie starał się chronić i promować ich interesy i wartości. Biorąc pod uwagę, że w przeglądzie kładzie się duży nacisk na potrzebę pracy z innymi, zdajemy sobie również sprawę, że będzie on interesujący dla naszych sojuszników i partnerów, zwłaszcza w określeniu długoterminowych celów Wielkiej Brytanii po naszym wyjściu z UE<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 13.

## Rozdział II

# Ocena środowiska bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii do 2030 r. według zintegrowanego przeglądu

Dokumenty strategiczne mogą przyczynić się do wypracowania skutecznej odpowiedzi na zagrożenia, o ile wynikają z rzetelnej analizy zmieniającego się otoczenia międzynarodowego oraz umiejętności określenia swej własnej pozycji w globalnym układzie sił – zarówno aktualnej, jak i tej pożądanej. Zintegrowany przegląd obronny wychodzi przede wszystkim od próby kompleksowego opisu sytuacji międzynarodowej, w jakiej znalazła się Wielka Brytania na początku lat 20. XXI w. Analiza otoczenia międzynarodowego, z uwypukleniem wiodących zmian o charakterze globalnym, prowadzi twórców przeglądu do wyróżnienia głównych czynników wpływających na to, jak powinna wyglądać kompleksowa polityka bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii w perspektywie do 2030 r. Nie jest to jednak bierna obserwacja – analizę ukierunkowano na z góry obrany i wprost nazwany cel, tj. utrzymanie statusu Wielkiej Brytanii jako jednego z najbardziej wpływowych państw na świecie w perspektywie czasowej objętej przeglądem. Stanowczo przypomina się także o atutach tego państwa, podkreślając m.in. jego członkostwo we wszystkich znaczących organizacjach międzynarodowych, brytyjski soft power (trzecia światowa potęga)<sup>5</sup>, sprawny, profesjonalny i liczny personel dyplomatyczny. W tym ostatnim elemencie widać też istotne zmiany wynikające z konieczności przystosowania dyplomacji brytyjskiej do wyzwań opisanych w zintegrowanym przeglądzie. Dokonane zostało to przez przyłączenie do resortu dyplomacji komponentu pochodzącego z wcześniejszego Departamentu Rozwoju Międzynarodowego. Tak wykreowany Foreign, Commonwealth & Development Office realizować ma zadania, które Brytyjczycy wyznaczyli jeszcze przed rozpoczęciem prac nad przeglądem. Spojrzenie zintegrowane to bowiem spojrzenie na politykę zagraniczną przez pryzmat wielu perspektyw: gospodarki, obronności czy nawet rozwoju sytuacji prawnomiędzynarodowej<sup>6</sup>.

Tło dla próby określenia swej aktualnej pozycji stanowią dla Brytyjczyków także główne zadania, które zobowiązują się nadal wypełniać, a które ukazują nie tylko globalny wymiar myślenia o roli Zjednoczonego Królestwa w świecie, lecz także duże przywiązanie do ludzkiego pojmowania kategorii bezpieczeństwa. Cele te obejmują:

- » kontynuację międzynarodowej roli w zakresie bezpieczeństwa zbiorowego oraz utrzymania ładu międzynarodowego – wyznaczoną przez dwa główne koncepty: *Global Britain* oraz *A force for good in the world*;
- » walkę ze zmianami klimatycznymi oraz zagrożeniami dla zdrowia;
- » rozwiązywanie konfliktów oraz ograniczenie ubóstwa.

Międzynarodowe otoczenie, w jakim przyjdzie Brytyjczykom realizować te cele, opisane jest przez pryzmat wielkich zmian: zarówno tych identyfikowanych przez twórców, a będących wynikiem globalnych przewartościowań (jak np. pandemia COVID-19), jak i tych zależnych poniekąd od samych Brytyjczyków, takich jak zwiększenie aktywności własnej polityki zagranicznej w obszarze Indo-Pacyfiku. Choć i to jest oczywiście reakcją na wielkie globalne trendy. Na główną pozycję wysuwa się w tej części przeglądu kilka złożeń. Po pierwsze, koniec ładu pozimnowojennego i idąca w ślad za tym rywalizacja systemowa na poziomie międzynarodowym oraz reorientacja Wielkiej Brytanii – z pozycji obrońcy przestrzegającego porządku międzynarodowego do aktywnego podmiotu kształtującego przyszłe reguły „nowego świata” (np. w sferze cyfrowej oraz cyberprzestrzeni)<sup>7</sup>. Następnie zmiany technologiczne i ich rosnący wpływ na globalny układ sił i stan społeczeństw. Wreszcie – duże znaczenie zagrożeń transnarodowych, w tym zmian klimatycznych oraz zmniejszającej się bioróżnorodności, jako wyzwań priorytetowych dla społeczności międzynarodowej.

<sup>5</sup> *Global Soft Power Index 2021*, Brand Finance, 2021, s. 4, <https://brandirectory.com/globalsoftpower/download/brand-finance-global-soft-power-index-2021.pdf> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>6</sup> A. Thomas, *The government's integrated review describes but does not resolve foreign policy tensions*, Institute for Government, 2021, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/integrated-review> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>7</sup> *ELN responds to the 2021 UK Integrated Review of security, defence, development and foreign policy*, ELN, 2021, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/eln-responds-to-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/> (dostęp: 15.04.2021).

## 2.1 Czynniki kształtujące otoczenie bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii do 2030 r.

Sposób opisu zmieniającego się paradygmatu stosunków międzynarodowych nie odbiega w przeglądzie od przewidywań znakomitej większości środowiska ekspertów<sup>8</sup>. Takiego obrazu potencjalnie „najlepszej i najgorszej z epok” można się także spodziewać po długo oczekiwanych dokumentach strategicznych procedowanych aktualnie przez NATO oraz Unię Europejską (odpowiednio: nowa koncepcja strategiczna oraz tzw. *Strategic Compass*). Nadchodząca szeroko pojęta zmiana w układzie sił, skutkująca wielobiegunowością formującego się ładu międzynarodowego, jak również nastawieniem podmiotów uczestniczących w jego tworzeniu na coraz większą konkurencję, kształtowana będzie zatem głównie przez następujące czynniki:

- » zmiany geopolityczne i geoeconomiczne – takie jak wzrastająca rola Chin;
- » systemowa konkurencja pomiędzy państwami a podmiotami niepaństwowymi oraz systemami politycznymi (demokracją a autorytaryzmem);
- » szybka zmiana technologiczna bazująca głównie na postępującej digitalizacji, która pociągnie za sobą zmiany w relacjach państwo–jednostka–sektor prywatny;
- » wyzwania ponadnarodowe – w tym przede wszystkim zmiany klimatyczne, zagrożenia dla bioróżnorodności czy terroryzm.

Twórcy przeglądu starają się oczywiście stworzyć szereg scenariuszy uzupełniających tak wyznaczone trendy zmian kształtujące środowisko bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii w kolejnej dekadzie. Tworzą oni obraz wzajemnie przenikających się przewidywań w każdym z ww. obszarów, który można w zasadzie zawrzeć w konstatacji o nadchodzącej epoce głębokich przewartościowań.

W zakresie, w jakim omawiane są zmiany geopolityczne i geoeconomiczne, mamy tu do czynienia przede wszystkim ze wzmocnieniem istniejącego już trendu narastającej rywalizacji międzynarodowej. Absolutnie kluczowymi elementami tej wizji są zatem:

- » kształtująca się wielobiegunowość świata powstająca w obszarze po faktycznym zakończeniu ładu pozimnowojennego oraz rosnąca rola Chin postrzeganych jako rywal systemowy;
- » zmiany w globalnym rozłożeniu sił ekonomicznych sugerujące konieczność skupienia uwagi na rejonie Indo-Pacyfiku;
- » zaburzenia w procesach wzrostu gospodarczego oraz stabilności ekonomicznej wynikające także ze skutków pandemii COVID-19;
- » postępująca regionalizacja gospodarki światowej będąca problemem dla wspieranej przez Brytyjczyków liberalizacji handlu;
- » rosnące geopolityczne znaczenie średnich mocarstw, w tym przede wszystkim w rejonie Indo-Pacyfiku;
- » zagrożenia dla demokratycznego systemu rządów (będące – według autorów przeglądu – także wynikiem postępującej digitalizacji życia politycznego i rosnącej podatności społeczeństwa na dezinformację oraz systemy kontroli społecznej);
- » zmiany o charakterze *stricte* społecznym: obniżająca się skala globalnego ubóstwa (niedotykająca jednak Afryki), polepszająca się sytuacja edukacyjna (w tym postępująca eliminacja analfabetyzmu), duży wzrost demograficzny, który regionalnie nakładać się będzie na pozostałe trendy, takie jak zmiany klimatyczne<sup>9</sup>.

Narracja o rosnącej rywalizacji między mocarstwami jest w zasadzie kluczowym elementem kształtującym w oczach Brytyjczyków ich globalne otoczenie bezpieczeństwa. Trendowi temu, już dziś stanowiącemu główny kontekst dla przeglądu i w zasadzie prowokującemu aktywność Zjednoczonego Królestwa w zakresie podejmowanych działań strategicznych, przydaje się miano rywalizacji o charakterze systemowym.

<sup>8</sup> N. Witney, *Britain's global pipe dream*, *European Council on Foreign Relations*, 2021, <https://ecfr.eu/article/britains-global-pipe-dream/> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>9</sup> *Global Britain in a competitive age...*, op. cit., s. 23–32.

Przebiegać ma ona na polu ideologicznym: jako rywalizacja pomiędzy istniejącymi systemami politycznymi objawiająca się próbami eksportu modeli autokratycznych do państw dotychczas kształtowanych przez społeczeństwa otwarte. Objawi się także we wzmożonej konkurencji w sposobie kształtowania nowego ładu międzynarodowego, w tym przede wszystkim na obszarach dotychczas niezagospodarowanych, takich jak np. przestrzeń kosmiczna, domena technologiczna czy cyberprzestrzeń. Jej podstawowym elementem będzie walka o możliwość wpływu na kształtowanie nowych norm i standardów, przede wszystkim prawnych, z całym ich rosnącym znaczeniem w takich kwestiach, jak m.in. handel międzynarodowy.

Nauka i technologia będą miały kluczowe znaczenie dla kształtowania się otoczenia bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii do roku 2030, głównie ze względu na fakt, że rozwój technologiczny zostanie czynnikiem decydującym o mocarstwowości, i to rozumianej nie tylko jako prymat jednych państw nad innymi, lecz również w obszarze rywalizacji z podmiotami niepaństwowymi, takimi jak Big Tech. Co niezwykle istotne, wzrost technologiczny może – według twórców przeglądu – mieć duży wpływ na potencjalne zagrożenia dla stabilności oraz nowe konflikty wskutek popularyzacji technologii o możliwościach zastosowania wojskowego wśród grupy biedniejszych państw (jako efekt upowszechniania się, w miarę upływu czasu, rozwiązań technologicznych o szerszych zastosowaniach niż domena ściśle wojskowa, np. drony). Zagrożeniem jest wzrastające uzależnienie administracji Wielkiej Brytanii od infrastruktury informatycznej, a w kontekście obywateli – wymieniona już popularyzacja systemów kontroli społecznej. Jednocześnie równie duży nacisk twórcy przeglądu kładą na możliwość ochrony własności intelektualnej. Stanowi to pokłosie konieczności prawnego zabezpieczenia przewagi w obszarze S&T.

Wzmiankowane zmiany odbywać się będą w otoczeniu pojawiających się wyzwań o charakterze ponadnarodowym, a więc problemów dotyczących całej społeczności międzynarodową, lub pokaźną jej część, które wymagają reakcji globalnej. Należą do nich oczywiście – obecne już dziś powszechnie w debacie publicznej – kwestie związane ze spadkiem bioróżnorodności oraz zmianami klimatycznymi, także w zakresie, w jakim będą one miały pośredni wpływ na migrację – ze szczególnym uwzględnieniem Afryki Północnej, Azji Południowo-Wschodniej oraz Bliskiego Wschodu.

Do wspomnianych zagrożeń dojdą oczywiście także te dobrze już znane Europejczykom, jak np. terroryzm. Zjawisko to trapiące Brytyjczyków nie jest jednak związane jedynie ze znanym nam z ostatnich dwóch dekad terroryzmem islamskim. Twórcy przeglądu otwarcie bowiem wymieniają, obok islamskiego, terroryzm związany z Irlandią Północną<sup>10</sup>.

Podkreślić należy także kwestię rozwoju przestępczości zorganizowanej i jej wspierania przez nielegalne przepływy finansowe. Zagadnienie to jest specyficzne dla Zjednoczonego Królestwa w zakresie, w jakim dotyczy ono roli londyńskiego City jako miejsca prania brudnych pieniędzy. Zintegrowany przegląd dostrzega powiązanie tego zjawiska z finansowaniem działań mogących stanowić zagrożenie nawet w wymiarze państwowym czy też związanych z terroryzmem. Niestety brakuje wprost nazwanych grup czy też państw, o których mowa, w tym na przykład powiązania części nielegalnych przepływów finansowych z Rosją<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 29.

## Rozdział III

### Zintegrowany przegląd – cele polityczne i gospodarcze

Jak już wspomniano, ocena środowiska bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii, jaką w skali globalnej określa zintegrowany przegląd, określana jest jako wnikliwa nawet przez osoby krytykujące dokument. Jej założenia powielają zresztą zapisy zawarte w strategicznych dokumentach, nad którymi pracują obecnie NATO oraz Unia Europejska, a w których przygotowanie Wielka Brytania była również zaangażowana.

Niemniej jednak, analizując zintegrowany przegląd, zwłaszcza w części rekomendacyjnej – jak wskazuje doradca premiera Zjednoczonego Królestwa ds. polityki zagranicznej John Bew, uważany za głównego architekta przeglądu – należy pamiętać, że jest on adresowany zarówno do Brytyjczyków, jak i partnerów międzynarodowych Wielkiej Brytanii jako forma odpowiedzi na pojawiające się pytania o to, jakiego Zjednoczonego Królestwa możemy się spodziewać w epoce postbrytyjskiej<sup>12</sup>.

O ile założeniem przeglądu było poniekąd oderwanie się od rzeczywistości 2021 r. i próba dalekosięznego przewidywania rozwoju sytuacji międzynarodowej w oparciu o rozwój nauki, partnerstwa międzynarodowe oraz wiarę w określone wartości, o tyle, analizując go, trzeba wziąć pod uwagę dwa audytoria, do których jest on kierowany. Pierwszym z nich są partnerzy Zjednoczonego Królestwa, których zachęca on do współtworzenia nowej rzeczywistości w odpowiedzi na zidentyfikowane zagrożenia dla środowiska bezpieczeństwa. Drugim są Brytyjczycy, dla których przegląd stanowi opowieść o tym, jaką Wielką Brytanię na scenie międzynarodowej wyobraża sobie Rząd Jej Królewskiej Mości pod przewodnictwem Borisa Johnsona. Dokument nie stroni więc od wyznaczania długofalowych celów politycznych, takich jak utrzymanie przewagi dzięki nauce i technologiom oraz aktywny udział w kształtowaniu nowego porządku międzynarodowego.

#### 3.1. COVID-19 a gospodarka oparta na wiedzy jako narzędzie budowania strategicznej przewagi

W momencie rozpoczęcia prac nad zintegrowanym przeglądem na początku 2020 r. rozwój pandemii COVID-19 był czynnikiem zupełnie nieoczekiwanym dla jego twórców. Wraz z postępowaniem prac nad analizą otoczenia międzynarodowego, w jakim przyjdzie Wielkiej Brytanii funkcjonować przez najbliższą dekadę, musiało stać się jasne, że duża część zmiennych, mających wpływ na ostateczny rezultat przeglądu, tworzy się niemalże na bieżąco. Jednocześnie w tym samym czasie Wielka Brytania mierzyła się z odpowiedzią na dynamiczną sytuację pandemiczną. Historię tych zmagających można w zasadzie określić przez pryzmat trzech głównych wydarzeń w wymiarze świadomości międzynarodowej opinii publicznej. Po pierwsze, było to początkowe zastosowanie odmiennej od większości państw Europy strategii walki z wirusem, które opóźniło w stosunku do państw-członków UE wprowadzenie restrykcji wewnątrz krajowych. Po drugie, pojawienie się „wariantu brytyjskiego” koronawirusa, który doprowadził do znacznych ograniczeń w podróżach pomiędzy Wielką Brytanią a resztą świata. Po trzecie, masowa i skuteczna akcja szczepień w oparciu o szczepionkę rodzimej produkcji Oxford-AstraZeneca, która doprowadziła do jednego z najwyższych wskaźników wyszczepienia na świecie, osiągniętego w pierwszych miesiącach 2021 r.

Twórcy przeglądu, zmagając się z oceną skutków COVID-19, potraktowali je dwutorowo. Po pierwsze, pandemia koronawirusa jest dla nich czynnikiem modyfikującym otoczenie bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii w długofalowej perspektywie. Doprowadzi ona do przewartościowań w ładzie międzynarodowym o trudnych do oceny w obecnej chwili rezultatach. Niewątpliwie, nawet w przypadku poskromienia rozprzestrzeniania się wirusa w obszarze euroatlantyckim pandemia pozostanie jednym

<sup>12</sup> J. Bew na konferencji: *The UK's Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy impact on Europe*, Friends of Europe online event, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=Q9b5cvLtbaE> (dostęp: 15.04.2021).

z głównych czynników zmian w perspektywie 2030 r. Wynika to przede wszystkim z jej wpływu na gospodarkę objawiającego się wytworzeniem przestrzeni dla regionalizacji jako alternatywy dla dotychczas postępującej globalizacji. Towarzyszyć jej będzie również wzrost protekcjonizmu. Co znamienne, w ocenie Brytyjczyków COVID-19 nie jest ostatnią ogólnoswiatową pandemią oraz zagrożeniem dla zdrowia ludzkości w omawianej perspektywie czasowej.

Po drugie, reakcja Zjednoczonego Królestwa opisywana przez pryzmat historii sukcesu programu szczepień przedstawiana jest jako element świadczący o przewadze konkurencyjnej Wielkiej Brytanii. Podkreśla ona silną pozycję kraju w kontekście rozwoju nauki i technologii<sup>13</sup>. Wdrożone w okresie rozwoju szczepionki rozwiązania, realizowane w ramach Vaccine Taskforce, mają stać się wzorem dla długofalowego podejścia do kwestii badań i rozwoju, m.in. w ramach powołanej Agencji Badań Zaawansowanych i Innowacji (Advanced Research and Invention Agency). Wielka Brytania w kontekście swojego zobowiązania dotyczącego „tworzenia dobra na świecie” zamierza również wspomóc znacząco budowanie międzynarodowej gotowości do zwalczania pandemii oraz przyczynić się do reformy WHO na bazie doświadczeń pokowidowych<sup>14</sup>. Konkluzją wynikającą z opisywanych wyżej podejść jest podkreślenie znaczenia odbudowy gospodarki w okresie pokowidowym jako punktu wyjścia do rozwoju gospodarczego Wielkiej Brytanii. Trudno nie zauważyć optymizmu wyrażanego przez twórców przeglądu. Obraz Zjednoczonego Królestwa jako championa w zakresie nauki i rozwoju technologii zdaje się tworzyć przeświadczenie o gruntownym przygotowaniu tego kraju do wyzwań rywalizacji gospodarczej przyszłości<sup>15</sup>.

Optymizm ten uzasadniony jest jednak nie tylko skuteczną odpowiedzią na pandemię koronawirusa. Jego prawdziwym źródłem może być fakt, iż Wielka Brytania, aspirująca do bycia liderem w gronie mocarstw technologicznych i naukowych (czwarte miejsce w rankingu Global Innovation Index)<sup>16</sup>, posiada walory, by stanąć do kluczowej światowej rywalizacji, jaką

w perspektywie 2030 r. będzie wyścig o prymat technologiczny. Identyfikując ten czynnik jako istotny element kształtujących się przemian, Brytyjczycy zwracają jednak także uwagę na kwestie, które zaważą o możliwości pełnego wykorzystania już posiadanej przewagi konkurencyjnej:

- » konieczność wypracowania polityk uwzględniających wzrost znaczenia podmiotów pozapaństwowych w sektorze technologicznym (Big Tech), a także ich wpływ na przewartościowania w systemie rządów demokratycznych – konieczne jest tu wymienienie m.in. kwestii wpływu na proces wyborczy podczas dwóch ostatnich kampanii prezydenckich w USA oraz kampanii referendalnej w Wielkiej Brytanii dotyczącej wystąpienia z UE<sup>17</sup>;
- » konieczność ukształtowania dyplomacji gotowej do walki o tworzenie reguł i norm prawnomiędzynarodowych w zgodzie z brytyjskimi interesami (głównie w zakresie gospodarki cyfrowej oraz przestrzeni kosmicznej), jak również podjęcie aktywnych działań w celu wsparcia kandydatur brytyjskich na wysokie stanowiska w organizacjach międzynarodowych<sup>18</sup>.

O przewadze stanowić będzie również dostęp do zasobów ludzkich, o co Brytyjczycy zdają się zresztą już dziś szczególnie dbać, dokonując dogłębnego przemodelowania swojego systemu wizowego. Jego istotą jest zapewnienie dopływu wykwalifikowanych i stanowiących o przewadze konkurencyjnej pracowników, także – a może przede wszystkim – o wysokim kapitale wiedzy w zakresie nauki i technologii. Zmiana ta, jak wydawać by się pobieźnie mogło, będąca następstwem brexitu i negatywnej społecznej oceny imigracji z obszaru Europy Środkowo-Wschodniej, wpisana została w szerszy kontekst myślenia strategicznego o kształtowaniu konkurencyjności gospodarki brytyjskiej<sup>19</sup>. Wypracowanie skutecznych narzędzi w kontekście walki o utrzymanie silnej pozycji oraz rozwoju technologicznego niewątpliwie ułatwi Wielkiej Brytanii realizację podstawowych celów do 2030 r., jakimi są zapewnienie dobrobytu obywatelom oraz kształtowanie ładu międzynarodowego.

<sup>13</sup> *Global Britain in a competitive age...*, op. cit., s. 35.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 16–17.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>16</sup> *Global Innovation Index 2020*, GII, 2020, s. 32, <https://www.globalinnovationindex.org/Home> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>17</sup> *Global Britain in a competitive age...*, op. cit., s. 27.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 37.

## 3.2. Od brexitu do Global Britain – Wielka Brytania w świecie narastającej rywalizacji międzymocarstwowej

Zintegrowany przegląd w minimalnym stopniu zawiera odniesienia do Unii Europejskiej. Brytyjczycy deklarują chęć podjęcia konstruktywnej współpracy, z uwzględnieniem wzajemnego szacunku oraz suwerenności. Otwarcie zaznaczają jednak, że w kształtowaniu przyszłych relacji z UE kierować się będą prymatem własnych interesów mieszczących się w kategoriach suwerenności (będącej w ich rozumieniu emanacją własnego systemu opartego na rządach prawa), bezpieczeństwa oraz dobrobytu.

Jako główne pole do współpracy Brytyjczycy postrzegają wsparcie dla stabilności i bezpieczeństwa Europy, walkę ze zmianami klimatycznymi oraz przeciwdziałanie zagrożeniom dla bioróżnorodności<sup>20</sup>. Zintegrowany przegląd może stanowić generalnie przekonujący koncept także dla elit UE. Zawarte w nim priorytety działań – w tym te bazujące na postrzeganiu zagrożeń dla bezpieczeństwa porządku światowego w czynnikach o charakterze naturalnym, jak również osłabieniu wartości demokratycznych – są zbieżne z kierunkami polityk unijnych. Analogicznie ukłonem w stronę partnerów unijnych są padające z ust twórców przeglądu zapewnienia, że budowa bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii, zorientowana na wyzwania globalne, nie może się obyć bez kreowania bezpiecznego otoczenia w najbliższym jej sąsiedztwie<sup>21</sup>. Krytycznie oceniana bywa jednak niechęć do zaproponowania bardziej skonkretyzowanej, ustrukturyzowanej polityki wobec UE, wykraczającej poza deklarację o ogólnej zbieżności interesów. W szczególności w zakresie, w jakim współpraca taka mogłaby np. doprowadzić do skoordynowania prowadzonej polityki wobec Chin<sup>22</sup>.

Znaczący jest fakt, że w całym dokumencie słowo *brexit*, odmieniane w ostatnich latach przez wszystkie przypadki, nie pojawia się ani razu. Wydaje się, że i w tym kontekście mamy do czynienia z intencjonalnym podkreśleniem tego, że zintegrowany przegląd spogląda daleko w przyszłość, ponad rzeczywistość roku 2021. Myliłby się jednak ten, kto pominąłby *brexit* w ocenie warunków tworzenia przeglądu. Wyjście z Unii Europejskiej postrzegane jest przez Brytyjczyków jako przyczynek do ponownego rozważenia prowadzonych polityk (w tym zagranicznej i bezpieczeństwa). Pojawiająca się sytuacja „otwarcia nowego rozdziału w historii” Zjednoczonego Królestwa rodzi chęć maksymalnego wykorzystania „wolności” wynikającej z nowego statusu w kształtowaniu relacji z partnerami międzynarodowymi<sup>23</sup>, w szczególności zaś handlowych<sup>24</sup>.

Tym samym konstrukcją językową absolutnie kluczową w nadchodzącej dekadzie staje się koncept *Global Britain*, czyli idea Wielkiej Brytanii jako kraju europejskiego z globalnymi interesami, podstawą realizacji których jest bezpieczeństwo regionu euroatlantyckiego. Co więcej, państwa, którego politykę będzie określać bardziej zdecydowana postawa w zakresie bezpieczeństwa oraz kreującego się na *force for good in the world* – aktywnego gracza międzynarodowego wykorzystującego swoją pozycję do kreowania świata zgodnego z wyznawanymi przez niego wartościami<sup>25</sup>.

W zestawieniu nowego motywu przewodniego brytyjskiej polityki, jakim w nadchodzącej dekadzie ma być *Global Britain*, z ogranym w ostatnich latach *brexitem* dostrzegamy zatem przejrzystą deklarację. To sygnał wysyłany społeczności międzynarodowej, że nadszedł czas na ostateczne pożegnanie się z myśleniem o Zjednoczonym Królestwie w kategoriach uwikłania w żmudny proces rozvodu z Unią Europejską.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>21</sup> S. Job na konferencji: *The UK's Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy impact on Europe*, Friends of Europe online event, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=Q9b5cvLtbaE> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>22</sup> Ibidem. Por. N. Witney, op. cit.

<sup>23</sup> *Global Britain in a competitive age...*, op. cit., s. 3.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 54.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 14.

Dla twórców przeglądu wyjście Wielkiej Brytanii z UE jest tematem zamkniętym, w istocie niewartym głębszej analizy poza kronikarską wzmianką we wstępie. Pojawia się natomiast pytanie, na ile brexit ograniczył możliwości globalne Brytyjczyków, a na ile je wzmocnił<sup>26</sup>. W tym kontekście Global Britain wydaje się nie tyle zwykłym przelicznikiem liczby organizacji międzynarodowych, których Wielka Brytania jest członkiem (co, jak udowadniają twórcy przeglądu, jest i tak liczbą robiącą wrażenie), a raczej normą programową wyznaczającą rozłożenie akcentów przyszłej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Zjednoczonego Królestwa.

### 3.3. Globalna Wielka Brytania – obrońca wartości

Wspomniano już, że globalna Wielka Brytania to wciąż Wielka Brytania w dużej mierze dbająca o wyznawane wartości i starająca się aktywnie utrwalac je na świecie. Do wartości tych należą zagadnienia związane z obroną podstaw demokracji wyrażające się m.in. w pojęciu Rule of Law jako zasadzie kluczowej dla systemu rządów, w wolności słowa czy też budowie społeczeństwa otwartego oraz gospodarki opartej na wolnym handlu jako podstaw rozwoju społeczeństw. Na równi z interesami konstytuują one to, co zintegrowany przegląd wprost nazywa spoiwem unii, jaką tworzą narody wchodzące w skład Zjednoczonego Królestwa<sup>27</sup>. Wobec powyższego dokument ten kształtuje w oparciu o wspólne wartości normę programową przyszłych działań brytyjskich na arenie międzynarodowej. Wielka Brytania planuje kontynuować działania mające na celu ochronę uniwersalnych praw człowieka, co stanowi otwarty sprzeciw wobec rosnących przejawów ekstremizmu oraz autorytaryzmu. Brytyjczycy chwalą się aktywnością w zakresie nałożonych sankcji na reżim Łukaszenki, jak również podkreślają, że w swych relacjach z Chinami nie stronili od jednoznacznych deklaracji i działań na rzecz praw człowieka, ograniczając

brytyjskim firmom możliwość korzystania z niewolniczej pracy Ujgurów w Xinjiang czy też ułatwiając drogę do nabycia obywatelstwa brytyjskiego wielu mieszkańcom Hongkongu<sup>28</sup>.

W szczególności jednak zwrócić należy uwagę na skuteczne narzędzie do zwalczania nadużyć dotyczących łamania praw człowieka, jakim ma szansę stać się nowy system sankcji stworzony na wzór amerykańskiego prawa Magnitskiego. Powołane do życia w Wielkiej Brytanii w lipcu 2020 r. ustawodawstwo umożliwi zamrażanie aktywów oraz wprowadzanie zakazów podróży dla osób, które były zaangażowane w proceder naruszenia praw człowieka. W świetle coraz większej popularności tego typu rozwiązań w obszarze euroatlantyckim „brytyjskie prawo Magnitskiego” stanowi nie tylko przejaw suwerenności Wielkiej Brytanii w kształtowaniu własnego reżimu sankcyjnego – chociażby poprzez możliwość nakładania sankcji na osoby naruszające prawa człowieka w rejonach priorytetowych dla brytyjskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – lecz także uzupełnienie międzynarodowego systemu ochrony tych praw. Jego skuteczność jednak wynikać będzie przede wszystkim z umiejętności koordynacji wspólnych działań państw i organizacji międzynarodowych oddanych sprawie, w tym przede wszystkim współdziałania z USA<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> J. Shea na konferencji: *The UK's Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy impact on Europe*, Friends of Europe online event, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=Q9b5cvLtbaE> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>27</sup> *Global Britain in a competitive age...*, op. cit., s. 13.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 62–63.

<sup>29</sup> M. Orresman, H. Worthington, *The UK's Magnitsky Act is an important first step, but it is not the end of the road*, „Financial News” 2020, <https://www.fnondon.com/articles/the-uks-magnitsky-act-is-an-important-first-step-but-it-is-not-the-end-of-the-road-20200803> (dostęp: 15.04.2021).



Na marginesie należy odnotować, że nowo utworzony przez Brytyjczyków autonomiczny system sankcyjny odnosi się także, w jednej ze swych części, do nadużyć korupcyjnych. Jako taki został użyty w kwietniu 2021 r., gdy sankcjami objęto 14 obywateli Rosji, trzech Hindusów zaangażowanych w skandal korupcyjny w RPA oraz obywateli Nikaragui, Hondurasu i Gwatemali<sup>30</sup>. Brytyjski reżim sankcyjny może stanowić także sprawną odpowiedź na jedno z bezpośrednich zagrożeń dla szeroko pojętego obszaru bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii, jakim jest kwestia rozwoju przestępczości zorganizowanej i jej wspierania przez nielegalne przepływy finansowe.

Na tym tle niezwykle realistycznie i otwarcie brzmi jednak zawarte w przeglądzie stwierdzenie o konieczności współpracy z różnymi, niekoniecznie podzielającymi brytyjskie wartości, partnerami w celu prowadzenia skutecznej polityki zagranicznej<sup>31</sup>. Domniemywać należy, iż chodzi tu przede wszystkim o zagrożenia o charakterze globalnym, takie jak zmiany klimatyczne, przy których przeciwdziałaniu trudno pominąć m.in. Chińską Republikę Ludową.

### 3.4. Globalna Wielka Brytania w obliczu zmian ładu światowego

Przewartościowania w systemie powiązań międzynarodowych i narastająca konkurencja pomiędzy państwami w kolejnej dekadzie – kluczowe trendy identyfikowane przez przegląd – są okolicznościami zachęcającymi twórców dokumentu do postawienia pewnej diagnozy. Ta zasadnicza zmiana w podejściu to akceptacja faktu odejścia od opartego na prawie porządku międzynarodowego. Dla Brytyjczyków obrona status quo istniejącego od czasu zakończenia zimnej wojny nie jest już wystarczającym podejściem do rzeczywistości międzynarodowej. Zintegrowany przegląd wprost zatem przyznaje: tworzy się nowy ład oparty na wielobiegunowości, którego główną zasadą będzie ciągła rywalizacja między mocarstwami. Celem Wielkiej

Brytanii, chcącej wciąż odgrywać aktywną rolę na arenie międzynarodowej, jest wobec powyższego:

- » przystosowanie się do okresu wzrastającej rywalizacji (czego elementem ma być wyznaczenie przez zintegrowany przegląd konkretnych celów i ram działania);
- » udzielenie wsparcia dla elementów systemu międzynarodowego, których istnienie lub działanie jest zagrożone (dostrzec tu można szczególne zainteresowanie Brytyjczyków tymi elementami architektury międzynarodowej, które odpowiedzialne są za liberalizację handlu)<sup>32</sup>;
- » włączenie się w tworzenie międzynarodowego ładu przyszłości, także poprzez aktywne uczestniczenie w tworzeniu norm i ram prawnych dla obszarów, takich jak rozwój technologiczny czy przestrzeń kosmiczna<sup>33</sup>.

Akceptacja faktu dokonujących się zmian nie musi jednak oznaczać automatycznego zerwania z dotychczasowymi fundamentami, na których Brytyjczycy budowali swoją politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Wprost przeciwnie, ich potwierdzenie jest po raz kolejny budowaniem przyszłości, poczynawszy od zabezpieczenia relacji z najbliższym otoczeniem. Dla partnerów Wielkiej Brytanii – w tym Polski – ten zapis świadczy o tym, iż – wbrew słynnym słowom lorda Palmerstona – pewne sojusze pozostaną na tę chwilę niezmiennie. Tak więc:

- » Stany Zjednoczone pozostają najważniejszym partnerem Zjednoczonego Królestwa, w relacjach z którym postrzega się gwarancję bezpieczeństwa i sukcesu podejmowanych działań międzynarodowych<sup>34</sup>;
- » region transatlantycki określany jest jako kluczowy dla bezpieczeństwa i dobrobytu Wielkiej Brytanii (co zaś kluczowe z punktu widzenia Europy Środkowo-Wschodniej, Brytyjczycy nie wahają się w tym kontekście twierdzić, że Rosja pozostaje dla nich największym bezpośrednim zagrożeniem)<sup>35</sup>;
- » Zjednoczone Królestwo deklaruje chęć bycia nadal wiodącym europejskim sojusznikiem w ramach NATO, także w zakresie aktywnego

<sup>30</sup> A. Macaskill, *UK imposes sanctions on Russians, South Africa's Gupta's in first use of anti-corruption law*, Reuters, 2021, <https://www.reuters.com/world/uk/uk-imposes-sanctions-14-russians-over-death-lawyer-magnitsky-2021-04-26/> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>31</sup> *Global Britain in a competitive age...*, op. cit., s. 14.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 60.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 71.

kontrybuowania finansowego, co jest pokłosiem dostrzeżenia przez twórców zintegrowanego przeglądu faktu, że utrzymany zostanie trend USA do zwiększania zaangażowania partnerów w dzielenie odpowiedzialności za bezpieczeństwo regionu<sup>36</sup>.

Głównym czynnikiem definiującym koniec ładu pozimnowojennego jest oczywiście wzrastająca rola Chin, które odgrywają już nie tylko wiodącą rolę w regionie, ale także na świecie. Brytyjskie spojrzenie na Chiny ma przy tym charakter dualistyczny. Z jednej strony, Chiny stanowią systemowe wyzwanie dla Wielkiej Brytanii w kontekście założeń, które stanowiąc mają o jej sukcesie w perspektywie 2030 r. (tj. rozwój technologiczny, kwestia ochrony wartości bazujących na prawach człowieka, poszerzenie możliwości oddziaływania gospodarczego na obszarze Azji). Obawy Brytyjczyków budzi także modernizacja chińskich sił zbrojnych określana jako wzrastające zagrożenie dla ich interesów w regionie. Z drugiej strony, podkreśla się fakt, że sukces w zmaganiach z wyzwaniami ponadnarodowymi czy aktywne korzystanie z dobrodziejstw handlu międzynarodowego przez Wielką Brytanię są niemożliwe bez podstawowej współpracy z Chinami<sup>37</sup>.

Uwadze Zjednoczonego Królestwa, zakładającego szerokie perspektywy oddziaływania międzynarodowego w ramach wizji *Global Britain*, umknąć nie mogły głębokie zmiany w globalnym rozłożeniu sił ekonomicznych. Sugerują one konieczność skupienia uwagi na rejonie Indo-Pacyfiku. W odpowiedzi na powyższy trend ukuto pojęcie „zwrotu ku Indo-Pacyfikowi” jako konceptu polityki zagranicznej mającej, poprzez zwiększenie obecności bazującej na handlu, bezpieczeństwie oraz promocji wartości, odpowiedzieć na wzrastające zainteresowanie świata tą częścią globu. Zawarte w zintegrowanym przeglądzie deklaracje dotyczące tego, jak dany zwrot miałyby wyglądać dla Wielkiej Brytanii (próba dołączenia do Porozumienia Transpacyficznego CPTPP, jednoczesne zapewnienie o poszanowaniu regionalnej równowagi sił), pozwalają stwierdzić, że głównym celem jest tu oczywiście poszerzenie możliwości handlowych Zjednoczonego Królestwa. Niewątpliwie twórcy dokumentu zdają sobie sprawę

z tego, że to, co mogłyby działać na ich korzyść, to duże znaczenie regionalnych mocarstw średniej wielkości w obszarze Indo-Pacyfiku jako ewentualnego czynnika równoważącego dla wzrastającej aktywności chińskiej, która to właśnie – nawet w obszarze militarnym – może zagrozić powodzeniu misji odkrywania nowych możliwości handlowych w tej części świata<sup>38</sup>. O ile jednak można mówić o reorientacji globalnego rozłożenia sił ekonomicznych czy aktywności w polityce międzynarodowej w kierunku obszaru Indo-Pacyfiku, o tyle wydaje się, że intencją Brytyjczyków nie jest promowanie „zwrotu ku Indo-Pacyfikowi” jako pojęcia opisującego pełną reorientację ich polityki zagranicznej. Zintegrowany przegląd podkreśla, że Wielka Brytania, chcąc odgrywać rolę światową, musi zaakceptować i uchwycić zachodzące zmiany w porządku światowym. Wielokrotnie jednak w komentarzach twórców dokumentu podkreśla się, że nieuprawnione jest mówienie o całkowitej reorientacji polityki zagranicznej na ten obszar, co mogłoby stanowić złudny sygnał wysyłany do sojuszników euroatlantyckich o braku zainteresowania Zjednoczonego Królestwa swoim bezpośrednim sąsiedztwem<sup>39</sup>.

Dla dopełnienia obrazu tego, czym jest narastająca rywalizacja międzynarodowa w myśl zintegrowanego przeglądu, warto zwrócić uwagę na jeden czynnik wynikający wprost z kształtującej się wielobiegunowości. Według twórców dokumentu doprowadzi ona do zwiększenia znaczenia mocarstw średniej wielkości posiadających silną pozycję lokalną. Dodatkowo istotne jest ukształtowanie się dużej roli bloków współpracy regionalnej. Oprócz Indo-Pacyfiku, gdzie Brytyjczycy będą się starali wykorzystać te czynniki na własne potrzeby, odnotujemy konieczność budowy regionalnej samodzielności przez Bliski Wschód oraz Afrykę. Postrzegane jest to jako czynnik mogący przeciwdziałać problemom bezpieczeństwa pochodzącym z tych regionów. W szczególności Afryka – wraz z ogromnym wzrostem demograficznym oraz dużymi kłopotami wynikającymi ze zmian klimatycznych oznaczającymi w dalszej perspektywie fale migracyjne – może stanowić źródło wielu zagrożeń dla bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 72.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 22, 62–63.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 66–67.

<sup>39</sup> S. Job, op. cit.

<sup>40</sup> *Global Britain in a competitive age...*, op. cit., s. 95.

## Rozdział IV

# Zintegrowany przegląd – aspekty militarne i związane z odpornością

### 4.1. Wymiar technologiczny

Choć aspektom z zakresu obronności poświęcona jest cała część w ramach rozdziału omawiającego cele strategiczne Zjednoczonego Królestwa, odniesienia do nich znaleźć można też w partiach dotyczących innych wymiarów polityki brytyjskiej. W podrozdziale zawierającym uwagi na temat nauki i technologii wskazuje się bowiem, że rząd będzie rozwijał partnerstwo ze środowiskiem akademickim i przemysłem na rzecz bezpieczeństwa narodowego Wielkiej Brytanii (rząd finansuje ok. 85% wydatków na badania i rozwój w wymiarze militarnym). Występuje zatem nawiązanie do *Strategii naukowo-technicznej Ministerstwa Obrony z 2020 r. (Ministry of Defence science and technology strategy 2020)*, wskazujące na priorytetyzację projektów R&D wysokiego ryzyka mających wzmacniać modernizację sił zbrojnych, oraz formułowany jest konkretny cel w postaci zainwestowania w badania obronnościowe 6,6 mld GBP w perspektywie czterech lat. Wymieniane są w tym kontekście takie obszary, jak technologie kosmiczne, energia kierowana czy „pociski o dużej prędkości”, co zapewne oznaczać ma technologie hipersoniczne. Poprzez fundusz National Security Strategic Investment Fund, w ramach British Business Bank, rząd ma wspierać również biznes prywatny opracowujący innowacyjne technologie podwójnego zastosowania. Współpraca w obszarze technologii obronnych pomiędzy różnymi agencjami rządowymi, ośrodkami badawczymi i firmami ma się odbywać za pomocą rozległej sieci pn. *National Security Technology and Innovation Exchange*<sup>41</sup>.

Sporo miejsca w części dotyczącej nauki i technologii poświęcone jest cyberbezpieczeństwu. Jak bowiem wskazuje zintegrowany przegląd, brytyjska potęga w domenie wirtualnej będzie miała coraz większe znaczenie w „wieku cyfrowym”, chroniąc narodowe interesy, wspierając rozwój gospodarczy i umożliwiając wykrycie, odstraszenie i powstrzymanie ataku zarówno w cyberprzestrzeni, jak i domenie tradycyjnej.

Brytyjskie zdolności w tym wymiarze mają nadal opierać się na Narodowym Centrum Cyberbezpieczeństwa (National Cyber Security Centre, NCSC) i Narodowych Cyber Siłach (National Cyber Force, NCF) oraz działających w Zjednoczonym Królestwie 1200 przedsiębiorstwach, z 43 tysiącami wykwalifikowanych pracowników, zajmujących się cyberbezpieczeństwem. Przegląd zapowiada też przyjęcie nowej całościowej strategii w zakresie cyberbezpieczeństwa, a także bardziej skoordynowane i wszechstronne wykorzystanie różnych środków – dyplomatycznych, wojskowych, wywiadowczych, ekonomicznych i prawnych oraz sił NCF – w celu „nałożenia kosztów” na potencjalnego agresora w sferze wirtualnej i uniemożliwienia mu naruszenie brytyjskich interesów<sup>42</sup>.

### 4.2. Wymiar gospodarczy i międzynarodowy

Aspekty związane z obronnością i bezpieczeństwem przewijają się również w części poświęconej polityce zagranicznej i dyplomacji. Zjednoczone Królestwo zapowiada tu wzmocnienie odstraszenia poprzez bardziej efektywne stosowanie sankcji, w szczególności identyfikowanie sprawstwa i pociąganie do odpowiedzialności zarówno aktorów państwowych, jak i niepaństwowych. Przegląd zapowiada też bardziej zintensyfikowane działania w celu zwalczania zagrożeń klasycznych, terrorystycznych i związanych z przestępczością, zanim osiągną bezpośrednio brytyjskie terytorium, oraz większe wysiłki na rzecz zapobiegania konfliktom<sup>43</sup>.

W obszarze gospodarczym z kolei poruszono kwestię konieczności zwalczania przestępstw gospodarczych i finansowania grup przestępczych oraz terrorystycznych, a także wskazano problem lokowania w Wielkiej Brytanii środków pochodzących z przestępstw, co osłabia reputację kraju.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 40–41.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 44–50.



Rysunek 1. Wizualizacja samolotu nowej generacji Tempest mającego stanowić przyszłość brytyjskich sił powietrznych. BAE Systems.

W tym aspekcie zapowiedziano zwiększenie liczebności oficerów śledczych specjalizujących się w przestępstwach gospodarczych w ramach sił policyjnych, przejrzanie systemu raportów o podejrzanej działalności (Suspicious Activity Reports) i wzmocnienie Narodowego Centrum Przestępstw Gospodarczych (National Economic Crime Centre). Co więcej, w przeglądzie zapowiedziano także wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych ułatwiających zwalczanie przestępstw gospodarczych, w tym prania brudnych pieniędzy w oparciu o struktury korporacji działających w Zjednoczonym Królestwie, a także szerszą współpracę międzynarodową w tym zakresie, wykorzystując np. brytyjską prezydencję w grupie G7<sup>44</sup>.

Brytyjski przegląd analizuje szerzej też inne tzw. nowe domeny. Obok cyberprzestrzeni odnosi się bowiem też do kosmosu, wskazując, iż Wielka Brytania ma ambicje bycia liderem w procesie tworzenia nowych reguł i zasad zachowania w kosmosie, w tym ograniczających ryzyko konfliktu, oraz regulacji związanych z cywilnym wykorzystaniem przestrzeni kosmicznej. Jak deklarują twórcy dokumentu, „ambicją rządu jest, aby do 2030 roku Wielka Brytania miała możliwość do monitorowania, ochrony i obrony naszych interesów w przestrzeni kosmicznej”<sup>45</sup>. W tym celu w 2021 r. ma zostać otwarte nowe dowództwo kosmiczne, którego zadaniem będzie zapewnienie, aby siły zbrojne miały zdolności do obrony

brytyjskich interesów w kosmosie i rywalizowania z przeciwnikami, a w roku 2022 zostanie uruchomiony brytyjski kosmodrom. Londyn dążyć będzie także do budowy systemu świadomości sytuacyjnej opartego na sensorach w przestrzeni kosmicznej i na ziemi, monitorujących potencjalne zagrożenia i mających wykrywać wrogie działania. Przegląd w wymiarze kosmicznym stawia rządowi za cel również zapobieganie proliferacji technologii niebezpiecznych, np. pocisków balistycznych, i deklaruje dalszą współpracę w zakresie zagadnień związanych z przestrzenią kosmiczną zarówno z NATO (*Combined Space Operations*), jak i UE (*Copernicus Earth observation programme*)<sup>46</sup>.

Kwestie związane z obronnością pojawiają się również we fragmencie poświęconym relacjom Zjednoczonego Królestwa z poszczególnymi państwami i regionami. Już na wstępie rząd brytyjski deklaruje, że Stany Zjednoczone pozostaną dla niego najważniejszym sojusznikiem i partnerem. W kwestiach bardziej szczegółowych deklarowana jest kontynuacja współpracy między lotniskowcowymi grupami bojowymi, wspólne prace nad nowymi technologiami i systemami odstraszania nuklearnego (brytyjskie odstraszanie nuklearne bazuje na czterech okrętach typu Vanguard uzbrojonych w amerykańskie pociski balistyczne Trident II D-5). W wymiarze europejskim Wielka Brytania stawia sobie za cel bycie największym na Starym Kontynencie kontrybutorem do bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego. Wśród partnerów europejskich w obszarze obronności podkreślona została rola Francji, z którą Wielka Brytania ma osobne porozumienie wojskowe (traktaty Lancaster House) oraz utrzymuje wspólne siły ekspedycyjne Combined Joint Expeditionary Force (CJEF). Londyn deklaruje w tym kontekście wolę kontynuacji tej współpracy w zakresie zwalczania zarówno zagrożeń terrorystycznych, jak i tradycyjnych (ang. *state threats*). Wśród państw europejskich w kontekście bezpieczeństwa szczególnie podkreślona została rola brytyjskich relacji z Niemcami, Włochami i Polską, która została określona jako „kluczowy (ang. *vital*) partner w zakresie bezpieczeństwa europejskiego”<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 53.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 58.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 60–61.

W przeglądzie wymieniono też projekt Future Combat Air System (FCAS, czyli myśliwca szóstej generacji, znanego jako Tempest, opartego na szeregu nowoczesnych technologii, który ma zacząć wchodzić do służby ok. 2035 r.), rozwijany wspólnie z Włochami i Szwecją na mocy porozumienia z 2021 r. (oraz wcześniejszych porozumień dwustronnych Wielkiej Brytanii z tymi państwami)<sup>48</sup>.

W relacjach z państwami spoza wspólnoty transatlantyckiej Brytyjczycy zwracają szczególną uwagę na Rosję, deklarując, że dopóki kontakty z tym krajem nie poprawią się, Zjednoczone Królestwo będzie odstraszać i zwalczać szerokie spektrum zagrożeń z tej strony. Istotne znaczenie przypisywane jest w tym kontekście NATO, w ramach którego brytyjski rząd zamierza wypracowywać wspólną odpowiedź na rosyjskie zagrożenie i deklaruje kontrybucję w zakresie środków militarnych dyplomatycznych i wywiadowczych na rzecz wspólnej obrony. Wielka Brytania wydaje się więc podzielać stanowisko Polski i innych państw wschodniej flanki w zakresie kluczowej roli NATO w kontekście kolektywnej obrony i postawy wobec agresywnej polityki Federacji Rosyjskiej. Wielka Brytania deklaruje także pomoc Ukrainie, włączając w to rozwój jej sił zbrojnych. Obecnie brytyjska pomoc w wymiarze wojskowym obejmuje m.in. uruchomiony w 2015 r. program Operation ORBITAL zapewniający szkolenie, planowanie, logistykę i pomoc medyczną<sup>49</sup>. W zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo międzynarodowe Wielka Brytania deklaruje też utrzymanie zainteresowania regionem Środkowego Wschodu i Afryki Północnej, a także bardziej wszechstronne podejście mające chronić interesy brytyjskie, zwalczać źródła terroryzmu oraz obejmować współpracę z partnerami w celu wzmocnienia ich zdolności do radzenia sobie z wyzwaniami bezpieczeństwa. Zjednoczone Królestwo ma pozostać również członkiem koalicji zwalczającej Państwo Islamskie<sup>50</sup>.

Szczególnie podkreślona w przeglądzie zapowiedź zwrotu w kierunku Indo-Pacyfiku obejmuje aspekty ściśle obronne. Wielka Brytania podkreśla, że duża część jej handlu przechodzi przez „wąskie gardła” regionu,

co ma bezpośredni wpływ na interesy narodowe. Stąd wynika zapowiedź, obok dotychczasowej współpracy z partnerami, również trwałego zaangażowania wojskowego.

### 4.3. Brytyjskie cele w zakresie bezpieczeństwa i obrony

Zagadnieniom z dziedziny obronności i bezpieczeństwa została poświęcona osobna część, choć – podobnie jak w innych podrozdziałach – aspekty te przeplatają się z kwestiami dotyczącymi dyplomacji i polityki zagranicznej. Brytyjczycy podkreślają szczególnie konieczność rozbudowy zdolności do wykrywania, odstraszenia i zwalczania zagrożeń zarówno w świecie fizycznym, jak i w cyberprzestrzeni, choć zauważają, że w tak skomplikowanej rzeczywistości przeciwdziałanie wszystkim zagrożeniom może być niemożliwe. Stąd w przeglądzie silnie została podkreślona „odporność” państwa i społeczeństwa na zagrożenia dla bezpieczeństwa.

Brytyjskie cele dla wzmocnienia bezpieczeństwa mają koncentrować się w trzech obszarach: przeciwdziałania zagrożeniom ze strony innych państw; zwalczania konfliktów i niestabilności oraz wzmocnienia bezpieczeństwa wewnętrznego przez zwalczanie zagrożeń ponadnarodowych.



Rysunek 2. Lotniskowiec Queen Elizabeth z okrętami eskorty. Jednostka ta wraz z bliźniaczym Prince of Wales są największymi jednostkami Royal Navy w historii. UK Ministry of Defence, OGL v1.0

<sup>48</sup> Italy, UK and Sweden sign MoU on development of Tempest, „Janes” 5.01.2020, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/italy-uk-and-swe-den-sign-mou-on-development-of-tempest> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>49</sup> UK programme assistance to Ukraine in 2019–2020, UK Government, 2021, <https://www.gov.uk/government/news/uk-programme-assistance-to-2019-2020> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>50</sup> Global Britain in a competitive age..., s. 61–63.

### 4.3.1 Przeciwdziałanie zagrożeniom ze strony innych państw

W zakresie pierwszego z ww. celów Wielka Brytania wskazuje, że – na tle rosnącej systemowej rywalizacji – państwa coraz bardziej asertywnie realizują swoje interesy, podważając brytyjskie. Choć wrogie działania nie mają charakteru otwartego konfliktu – w ocenie przeglądu – zagrażają brytyjskiemu bezpieczeństwu, gospodarce, demokracji i porządkowi społecznemu oraz potencjalnie mogą prowadzić do wojny. Wśród takich działań przegląd wymienia: szpiegostwo, ingerencję w politykę wewnętrzną, sabotaże, zabójstwa i otrucia (co wydaje się nawiązaniem do otrucia w Wielkiej Brytanii dwóch byłych agentów rosyjskiego wywiadu Aleksandra Litwinienki i Siergieja Skripala przez rosyjskie służby), dezinformację, propagandę, operacje cybernetyczne i kradzieże własności intelektualnej. Wskazuje też na możliwość hybrydowego wykorzystania całego katalogu tych środków razem z tradycyjnymi – militarnymi<sup>51</sup>.

Wielka Brytania obok rywalizacji międzymocarstwowej wymienia z nazwy trzy państwa, których działalność stanowi kluczowy czynnik osłabiający środowisko bezpieczeństwa, tj. Rosję, Iran i Koreę Północną. Zwraca jednak uwagę na złożoność źródeł zagrożeń wynikających także z działalności jednostek niepaństwowych, których mocodawcami mogą być państwa (czyli problem tzw. *proxies*). Może to rozmywać podział między zagrożeniami klasycznymi ze strony państw a innymi ich typami, jak np. w przypadku terroryzmu. Podnoszona jest również kwestia rozbudowy zdolności w zakresie wykrywania, zrozumienia charakteru i zwalczania różnych rodzajów zagrożeń w odmiennych domenach oraz ustalenia podmiotu będącego źródłem ich pochodzenia. Z tego względu zwalczanie zagrożeń państwowych nie może być już tylko domeną wąsko rozumianego

bezpieczeństwa narodowego czy obronności, gdyż wymaga zaangażowania różnych służb państwowych i podmiotów pozarządowych<sup>52</sup>.

Misja przeciwdziałania zagrożeniom państwowym zawiera cele bardziej szczegółowe składające się z:

- » **obrony Zjednoczonego Królestwa oraz jego obywateli zarówno w kraju, jak i za granicą.** W tym kontekście wyróżniono rolę Royal Navy i Royal Air Force w strzeżeniu odpowiednio brytyjskich wód terytorialnych i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz przestrzeni powietrznej (wymieniono tu też samoloty patrolowe Posejdon strzegące północnego Atlantyku). W przeglądzie zawarto również zapisy o przeciwdziałaniu naruszeniom wód terytorialnych wokół Gibraltaru (są one naruszane co jakiś czas przez okręty Hiszpanii, co wywołuje napięcia w relacjach dwustronnych), rozbudowie bazy na Cyprze (mającej duże znaczenie dla operacji brytyjskich na Morzu Śródziemnym, w tym np. ostatnich przeciwko Libii i ISIS) oraz utrzymaniu obecności wojskowej na Falklandach, Wyspie Wniebowstąpienia i Brytyjskim Terytorium Oceanu Indyjskiego;



Rysunek 3. Boeing P-8 Poseidon. Morski samolot patrolowy bazowania lądowego, przeznaczony m.in. do wykrywania i zwalczania okrętów podwodnych i nawodnych. UK Ministry of Defence, OGL v1.0.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 70.

<sup>52</sup> Ibidem.

» **obrony i odstraszania w ramach bezpieczeństwa kolektywnego.** W kontekście kolektywnej obrony Wielka Brytania podkreśla szczególną rolę NATO, a artykuł 5 Traktatu Północnoatlantyckiego – w ocenie przeglądu – ma być najpotężniejszym brytyjskim środkiem odstraszania (ang. *deterrent*). Brytyjski rząd wskazuje jednak, że w kontekście szybkiego rozwoju technologii wojskowych również Sojusz Północnoatlantycki musi być zdolny do zwalczania różnych rodzajów zagrożeń, które obejmują np. precyzyjne pociski dalekiego zasięgu, broń w domenie wirtualnej czy przeciwsatelitarną. Wspomniano w tym miejscu – szczególnie w kontekście rosyjskim – też o zagrożeniach hybrydowych, na które wspólna odpowiedź, w ocenie Brytyjczyków, wypracowywana powinna być właśnie w ramach NATO. Brytyjczycy deklarują również poparcie dla współpracy w tym wymiarze między Sojuszem a Unią Europejską. Dla utrzymania swojej wiarygodności sojuszniczej Wielka Brytania deklaruje natomiast zwiększenie budżetu obronnego o 24 mld GBP w perspektywie czterech lat (obecnie Wielka Brytania wydaje na obronę 2,2% PKB), tak aby pozostać europejskim liderem w tym wymiarze, oraz utrzymanie kontrybucji do wzmocnionej wysuniętej obecności NATO (ang. *enhanced Forward Presence*, Wielka Brytania jest jednym z czterech państw ramowych eFP, które dostarczają większości sił i zdolności dla każdego z czterech wzmocnionych batalionów w Polsce i w państwach bałtyckich) i Sił Odpowiedzi NATO (ang. *NATO Response Force*) będących siłami wysokiej gotowości w ramach całych sił sojuszniczych. Londyn zapowiada także rozmieszczenie (ang. *prepositioning*) większej ilości sprzętu w Niemczech oraz utrzymanie aktywności marynarki wojennej, zwłaszcza na północnej i południowej flance NATO. W przeglądzie deklarowane jest też wzmocnienie interoperacyjności z kluczowymi sojusznikami: Francją, w ramach traktatów Lancaster House

i Wspólnych Sił Ekspedycyjnych (Combined Joint Expeditionary Force, CJEF), oraz Niemcami i państwami uczestniczącymi w brytyjskiej inicjatywie Połączonych Sił Ekspedycyjnych (Joint Expeditionary Force, JEF)<sup>53</sup>. Wreszcie Wielka Brytania zapowiada wzmocnienie własnych zdolności poprzez modernizację sił zbrojnych, w szczególności w oparciu o zaawansowane technologie<sup>54</sup>. Szczególnie podkreślony jest tu rozwój sił morskich (okręty nowej generacji), powietrzno-desantowych i amfibijnych, zdolnych do szybkiego wsparcia sojuszników i sił specjalnych. Zapowiadana jest też gruntowna modernizacja wojsk lądowych w celu zapewnienia im większej mobilności na dużych dystansach i lepszej ochrony przed zagrożeniami powietrznymi, bezzałogowymi czy elektromagnetycznymi oraz zdolności rażenia przeciwnika na dużych dystansach. Dodatkowo Brytyjczycy planują ćwiczyć umiejętności radzenia sobie ze zróżnicowanymi scenariuszami kryzysów oraz utrzymać oddziały poza obszarem transatlantyckim. W tym ujęciu brytyjskie siły zbrojne mają być lepiej przygotowane do operowania w warunkach kryzysu, przechodząc szybko, jeśli to konieczne, w stan wojny. Szybkiej identyfikacji i eliminowaniu nadchodzącego kryzysu ma służyć natomiast zwiększenie liczby formacji brytyjskich na świecie;

<sup>53</sup> Dania, Estonia, Finlandia, Łotwa, Litwa, Niderlandy, Norwegia i Szwecja. Inicjatywa została ujawniona przez Brytyjczyków po raz pierwszy w 2012 r. i uruchomiona w 2014 r.

<sup>54</sup> Równoległe do przeglądu opublikowana została Przemysłowa strategia w zakresie obronności i bezpieczeństwa (ang. *Defence and Security Industrial Strategy*), która zapewnić ma bardziej strategiczną wizję brytyjskiej bazy przemysłowej, spajając ją z planami dotyczącymi wzrostu gospodarczego. Modernizacja sił zbrojnych ma służyć zatem postępowi technologicznemu i wzrostowi gospodarczemu w skali kraju. *Defence and Security Industrial Strategy*, UK Government, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/defence-and-security-industrial-strategy> (dostęp: 15.04.2021).

» **zwalczanie zagrożeń państwowych wymierzonych w demokrację, społeczeństwo i gospodarkę.** W ramach tego celu Wielka Brytania zamierza rozwijać zdolności do rozpoznawania, wykrywania i zwalczania zagrożeń o charakterze niemilitarnym, ale inspirowanych przez inne państwa, oraz zapewnić społeczną odporność na ich skutki. Ma zostać to osiągnięte m.in. przez lepsze zabezpieczenie wyborów i procesów demokratycznych; zapewnienie służbom państwowym odpowiednich środków i narzędzi prawnych adekwatnych do zagrożeń; zabezpieczenie brytyjskiej infrastruktury telekomunikacyjnej (przez m.in. ograniczenie współpracy z dostawcami usług telekomunikacyjnych „wysokiego ryzyka”, co w domyśle ma oznaczać zapewne dostawców chińskich); wzmocnienie zdolności w zakresie cyberbezpieczeństwa; użycie sił zbrojnych do wykrywania i eliminowania zagrożeń poniżej progu wojny przez ich stałe rozmieszczenie na świecie (jednostki rozmieszczone bliżej źródeł zagrożenia mają mieć możliwość szybszego ich identyfikowania, rozpoznania i zwalczania) oraz działania dyplomatyczne<sup>55</sup>.

Niejako osobną częścią w ramach grupy celów poświęconych zwalczaniu zagrożeń państwowych dotyczy odstraszania nuklearnego. Zjednoczone Królestwo wskazuje, iż niektóre państwa znacząco zwiększają i dywersyfikują swoje arsenały nuklearne, zakładają możliwość jej wykorzystania w strategiach i doktrynach wojskowych oraz używają tego argumentu w retoryce politycznej w celu uzyskania ustępstw. Stąd Wielka Brytania musi zapewnić, że nikt nie użyje broni nuklearnej do zastraszenia jej oraz sojuszników Londynu w ramach NATO. Podtrzymuje więc udzielane od 1962 r. sojusznikom w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego jasne gwarancje nuklearne. W związku z rosnącą presją nuklearną Wielka Brytania deklaruje możliwość zwiększenia ilości posiadanych głowic nuklearnych z „nie więcej niż 180” do „nie więcej niż 260”<sup>56</sup>. Warto podkreślić jednak, że zapis ten jest jedynie

podniesieniem górnego pułapu posiadanych głowic i nie oznacza to, że Wielka Brytania planuje w najbliższym czasie ten pułap rzeczywiście osiągnąć<sup>57</sup>. Brytyjczycy zamierzają też utrzymać flotę czterech okrętów podwodnych z wyrzutniami pocisków balistycznych (obecne okręty-nosiciele pocisków balistycznych typu Vanguard mają być zastępowane przez okręty Dreadnought, począwszy od wczesnych lat 30. XXI w.), z których jeden pozostaje zawsze na patrolu bojowym. Niemniej jednak brytyjski rząd planuje kontynuować politykę zamierzonej niejednoznaczności (ang. *ambiguity*) i nie informować o tym, jak, kiedy i w jakiej skali może użyć broni jądrowej, oraz nie ujawniać precyzyjnych informacji na temat dokładnej liczby głowic, stopnia ich gotowości oraz rozmieszczenia na środkach przenoszenia. Wielka Brytania deklaruje również chęć kontynuowania współpracy na polu nuklearnym ze Stanami Zjednoczonymi (w tym odnowienia traktatu o wzajemnej obronie z 1958 r.) i Francją (w ramach traktatu Teutates z 2010 r. poświęconego właśnie kwestiom brytyjsko-francuskiej współpracy nuklearnej)<sup>58</sup>.



Rysunek 4. Pocisk balistyczny Trident odpalony z okrętu podwodnego Royal Navy typu Vanguard. Domena publiczna.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 71–73.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 76.

<sup>57</sup> Wywiady T. Smura i B. Kot z brytyjskimi ekspertami.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 76–78.



### 4.3.2. Przeciwdziałanie konfliktom i niestabilności

Druga grupa strategicznych brytyjskich celów służących wzmocnieniu bezpieczeństwa narodowego obejmować ma przeciwdziałanie konfliktom i niestabilności, zanim przełożą się one na bezpośrednie zagrożenie dla terytorium brytyjskiego. Jak jednak zauważają Brytyjczycy, ponieważ nie da się zapobiec wszystkim konfliktom, muszą oni wzmocnić też swoją odporność na zagrożenia. W zakresie przeciwdziałania konfliktom Wielka Brytania zakłada:

- » **bardziej zintegrowane rządowe podejście do konfliktów i niestabilności.** Brytyjczycy planują tu większe skupienie na czynnikach przyczyniających się do występowania konfliktów (jak pokrzywdzenie, marginalizacja polityczna czy przestępczość), prewencji wobec przemocy oraz wzmocnieniu odporności państw wrażliwych na ingerencję z zewnątrz. Brytyjskie podejście do rozwiązywania konfliktów ma być bardziej kompleksowe i obejmujące całe spektrum zasobów państwa;
- » **utworzenie nowego centrum przeciwdziałania konfliktom w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.** Centrum ma czerpać doświadczenie i zasoby ze wszystkich agencji oraz instytucji rządowych, tworząc kompleksową strategiczną agendę w zakresie przeciwdziałania konfliktom;
- » **przeciwdziałanie przemocy seksualnej w konfliktach.** Ten obszar ma w szczególności obejmować karanie sprawców i pomoc ofiarom przemocy tego rodzaju;
- » **lepsze określenie zadań funduszu na rzecz stabilności i bezpieczeństwa oraz przeciwdziałania konfliktom** (Conflict, Stability and Security Fund). Priorytetem mają być zadania łączące stabilność, odporność i bezpieczeństwo, wsparte kwotą 874 mln GBP w latach 2021–2022<sup>59</sup>.

### 4.3.3. Bezpieczeństwo wewnętrzne i zagrożenia ponadnarodowe

W zakresie zagrożeń ponadnarodowych, takich jak terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, przestępczość, w zintegrowanym przeglądzie rząd brytyjski stwierdza, iż nadal pozostają one groźne dla obywateli Zjednoczonego Królestwa. Terroryzm, szczególnie islamski, w ocenie przeglądu pozostaje głównym zagrożeniem dla obywateli i interesów brytyjskich w kraju i za granicą. Plan działań w zakresie zwalczania terroryzmu ma objąć:

- » **wzmocnienie systemu przeciwdziałania terroryzmowi.** Brytyjskie zdolności w tym zakresie mają zostać zintegrowane w ramach Centrum Operacji Antyterrorystycznych (Counter Terrorism Operations Centre), którego budżet zostanie podniesiony o 70 mln GBP;
- » **lepsze podejścia w zakresie zwalczania radykalizacji terroryzmu na terytorium brytyjskim.** Zapowiedziano tu poprawienie systemu PREVENT chroniącego osoby podatne na radykalizację oraz systemu ochrony miejsc publicznych;
- » **ograniczenie zdolności i zamiarów osób zaangażowanych w terroryzm w Irlandii Północnej.** Brytyjczycy chcą tu osłabić cały ekosystem wspierający terroryzm w Irlandii Północnej oraz udzielić pomocy osobom potencjalnie zagrożonym radykalizacją;
- » **przeciwdziałanie warunkom sprzyjającym rozwojowi terroryzmu.** W tym zakresie mają być stosowane złożone środki obejmujące zwalczanie konfliktów i niestabilności oraz wspieranie zdolności antyterrorystycznych partnerów czy współpracę wywiadowczą z nimi;
- » **zwalczanie najistotniejszych grup terrorystycznych przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych środków w tym zakresie.** Brytyjskie siły mają kontynuować zaangażowanie w międzynarodową koalicję przeciwko ISIS, a Londyn – wspierać rząd w Afganistanie czy francuską operację w Sahelu;

<sup>59</sup> Ibidem, s. 79.

- » **zwalczanie terroryzmu w internecie.** Celem jest eliminacja miejsc w przestrzeni wirtualnej, gdzie terroryści mogą prezentować swoje poglądy we współpracy z firmami prywatnymi i społeczeństwem obywatelskim;
- » **wzmocnienie bezpieczeństwa w transporcie lotniczym.** W tym zakresie Brytyjczycy deklarują kontynuację współpracy z 25 partnerami, z którymi mają odrębne porozumienia, oraz organizacjami międzynarodowymi<sup>60</sup>.

W zakresie przestępczości zorganizowanej Brytyjczycy szacują, że problem ten kosztuje państwo ok. 37 mld GBP rocznie, a 45% przestępstw i 50% morderstw w Zjednoczonym Królestwie związane jest z narkotykami. W tym zakresie Wielka Brytania planuje więc:

- » **wzmocnienie odpowiedzi na najpilniejsze zagrożenia, z jakimi boryka się Wielka Brytania w zakresie zorganizowanej przestępczości.** Do takich, w ocenie autorów przeglądu, należą: przestępstwa gospodarcze, wykorzystywanie seksualne nieletnich, przestępstwa narkotykowe i cyberprzestępczość;
- » **wzmocnienie Narodowej Agencji Kryminalnej (National Crime Agency, NCA).** W ramach tego celu mają być rozbudowane dostęp do informacji oraz zdolności śledcze Agencji;
- » **zwiększenie zdolności policji lokalnych i regionalnych.** Celem w tym obszarze jest m.in. zatrudnienie 300 oficerów policji zajmujących się przestępczością zorganizowaną w ramach ogólnego planu zrekrutowania łącznie 20 tysięcy dodatkowych policjantów;
- » **zwiększenie międzynarodowych wysiłków na rzecz zwalczania przestępczości.** W tym celu mają być wykorzystane środki dyplomatyczne oraz komórki łącznikowe służb, w szczególności do wzmocnienia współpracy z państwami Five Eyes (Australia, Kanada, Nowa Zelandia, Zjednoczone Królestwo, Stany Zjednoczone – państwa te utrzymują wzmocnioną współpracę wywiadowczą) i UE;

- » **zwalczanie przestępczości na wodach terytorialnych.** W tym kontekście zapowiedziano też bardziej kompleksowe podejście *do ochrony granic w ramach całościowej strategii (The 2025 UK border strategy)*<sup>61</sup>.

W ramach grupy celów dotyczących kontroli zbrojeń, rozbrojenia i przeciwdziałania proliferacji broni masowego rażenia Wielka Brytania wskazuje przede wszystkim przeciwdziałanie zagrożeniom ze strony Rosji, Iranu i Korei Północnej. Szczegółowe cele obejmują zwłaszcza:

- » **wzmocnienie międzynarodowej kontroli dostępu państw do broni masowego rażenia oraz materiałów technologii potrzebnych do ich produkcji.** Wielka Brytania zapowiada tu m.in. współpracę z Organizacją ds. Zakazu Broni Chemicznej i Międzynarodową Agencją Energii Atomowej oraz rozwiązanie problemu programów nuklearnych Iranu i Korei Północnej;
- » **działanie na rzecz niwelowania napięcia w Azji Południowej.** Region ten jest szczególnie istotny w omawianym kontekście, bowiem znajdują się tam dwa skonfliktowane państwa dysponujące bronią jądrową, tj. Indie i Pakistan. Wielka Brytania, ze względów historycznych, utrzymuje z tymi państwami rozwinięte relacje;
- » **zwalczanie proliferacji państwowej.** Tu kluczową rolę mają odgrywać środki wywiadowcze, dzięki którym rozpoznane zostaną schematy i mechanizmy działań, ścieżki finansowania itp. w handlu bronią masowego rażenia;
- » **zwalczanie proliferacji broni masowego rażenia do aktorów pozapaństwowych.** Działania w tym zakresie mają objąć m.in. lepszą ochronę materiałów rozszczepialnych w krajach partnerskich oraz współpracę międzynarodową;
- » **zbalansowanie korzyści ze współpracy technologicznej z odpowiednią kontrolą.** Wielka Brytania deklaruje wolę rozwijania współpracy w zakresie technologii nuklearnych z innymi odpowiedzialnymi państwami<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Ibidem, s. 81.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 83.

<sup>62</sup> Ibidem, s. 85.

## 4.4. Odporność

Osobna część przeglądu dotyczy kwestii odporności, co wynika z całą pewnością z bolesnych dla Wielkiej Brytanii skutków trwającej pandemii COVID-19. W przeglądzie podkreślono, że jest to mało prawdopodobne, by pandemia COVID była ostatnim kryzysem w obecnej dekadzie, a w efekcie powszechnej internacjonalizacji incydenty w jednym regionie mogą mieć globalne konsekwencje. Ponadnarodowy charakter tych zagrożeń sprawia, że muszą być one zwalczane na forum globalnym, a brytyjska odporność będzie zależała od globalnej. Niemniej Brytyjczycy deklarują wzmocnienie własnej odporności na szczeblu narodowym opartej na takich elementach, jak skuteczność i zaufanie do władzy, spójność społeczna czy odporność indywidualna. Drugim celem jest zwalczanie zmian klimatycznych i ochrona różnorodności gatunkowej. Tu Wielka Brytania dąży do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Wreszcie trzecim z głównych celów jest wypracowanie odporności w zakresie ochrony zdrowia<sup>63</sup>.

W ramach budowania narodowej odporności Brytyjczycy planują:

- » **ustanowienie podejścia do odporności obejmującego całe społeczeństwo.** Podejście to ma obejmować nie tylko wszystkie instytucje państwowe, ale też społeczeństwo obywatelskie, przedsiębiorstwa i osoby prywatne;
- » **analizowanie zagrożenie w trybie ciągłym.** Ma to dotyczyć różnych rodzajów zagrożeń o różnym stopniu prawdopodobieństwa wystąpienia i obejmować integrację sfery bezpieczeństwa narodowego z innymi politykami (np. zdrowia, transportu itp.);
- » **rozbudowanie zdolności – osobowych, sprzętowych – które mogą być wykorzystane przy poszczególnych scenariuszach.** W tym obszarze ma być też wzmocnione planowanie sytuacyjne i mają być prowadzone regularne ćwiczenia przy zaangażowaniu rządu, służb i sił zbrojnych;
- » **przeanalizowanie dotychczasowego podejścia i ocen zagrożeń.** Przegląd ma objąć też m.in. tajny dokument

w zakresie zagrożenia bezpieczeństwa narodowego (The National Security Risk Assessment);

- » **wzmocnienie narzędzi analitycznych i operacyjnych.** W tym obszarze ma być powołane m.in. nowe centrum sytuacyjne zapewniające i przetwarzające informacje na potrzeby innych instytucji<sup>64</sup>.



Rysunek 5. Elektrownia wiatrowa w Ardrossan, North Ayrshire, Szkocja. Autor: Vincent van Zeijst.

W zakresie zwalczania zmian klimatycznych brytyjski rząd deklaruje:

- » **przyspieszenie wysiłków na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej.** Obok kwestii środowiskowych Brytyjczycy wskazują tu też te bardziej strategiczne i gospodarcze – Wielka Brytania ma stać się dzięki rządowym inwestycjom na łącznie 12 mld GBP centrum zielonych technologii z 250 tysiącami miejsc pracy w tym obszarze;
- » **przyspieszenie wysiłków globalnych w zakresie neutralności klimatycznej.** Wielka Brytania chce w tym wymiarze wykorzystać swoją prezydencję w COP26 dla uzyskania bardziej ambitnych narodowych strategii innych państw w osiągnięciu ww. celu;
- » **wzmocnienie przystosowania się do skutków zmian klimatycznych, którym nie da się już zapobiec.** Tu wysiłki mają być skoncentrowane zwłaszcza na regionach najbardziej wrażliwych na te skutki;

<sup>63</sup> Ibidem, s. 87.

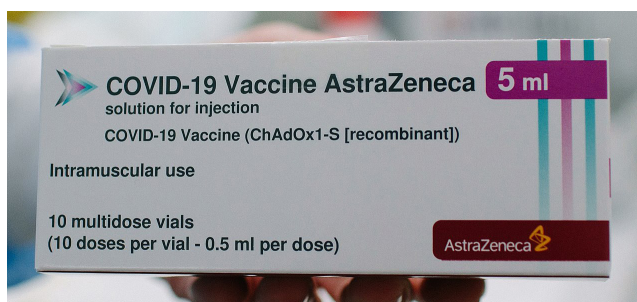
<sup>64</sup> Ibidem, s. 88–89.

- » **odwrócenie trendu spadku biodyweryfikacji do 2030 r.** Brytyjczycy deklarują wdrożenie działań mających na celu ochronę przyrody m.in. przez zabieganie o nowe cele na szczeblu międzynarodowym w ramach konferencji ONZ w sprawie bioróżnorodności. Wielka Brytania planuje też uzyskanie międzynarodowego porozumienia o ochronie 30% planety do roku 2030;
- » **propagowanie umiarkowanego wykorzystania surowców naturalnych.** Ma to odnosić się do rolnictwa i dóbr wymagających wycinki drzew;
- » **inwestowanie w naturę i gospodarkę z pozytywnym wpływem na naturę.** Jak wspomniano, brytyjskie inwestycje w obszary gospodarcze służące ochronie środowiska mają sięgnąć 12 mld GBP, co ma zmobilizować sektor prywatny do wygenerowania trzykrotności tych środków.

Wreszcie w odniesieniu do odporności w zakresie ochrony zdrowia Brytyjczycy planują:

- » **przyspieszenie równego dostępu do szczepionek przeciwko COVID-19 oraz leczenia i diagnostyki choroby nim spowodowanej.** Wielka Brytania deklaruje tu przede wszystkim kontynuację wsparcia programu COVAX na sumę 548 mln GBP dostarczającego szczepionki państwom biednym;
- » **przeanalizowanie i wzmocnienie rządowego podejścia do biobezpieczeństwa.** Wielka Brytania deklaruje tu wolę wyciągnięcia wniosków z pandemii i przeanalizowania systemu odpowiedzialności za kwestie biobezpieczeństwa wraz z zaproponowaniem odpowiednich zmian;
- » **wzmocnienie gotowości na wypadek przyszłych pandemii.** W oparciu o Wspólne Centrum Bezpieczeństwa Biologicznego i Narodowy Instytut Ochrony Zdrowia w 2020 r. mają zostać usprawnione nadzór, rozumienie i informowanie o nowych problemach zdrowotnych w kraju i za granicą. Ma zostać też wzmocnione planowanie sytuacyjne i zabezpieczenie linii dostaw leków i materiałów medycznych;

- » **zreformowanie globalnego systemu ochrony zdrowia.** Brytyjczycy mają m.in. dążyć do reformy WHO, poprawy systemu ochrony zdrowia w skali świata oraz utworzenia jednego centrum zbierającego informacje o zagrożeniach zdrowotnych na świecie;
- » **wzmocnienie gotowości na wypadek kolejnej pandemii.** Ten cel ma być osiągnięty m.in. przez prowadzenie badań nad szczepionkami oraz stworzenie mechanizmu szybszego ich dopuszczania do użytku.



Rysunek 6. Szczepionka Oxford/AstraZeneca przeciwko COVID-19.

Autor: Gencat,

<https://www.flickr.com/photos/37074368@N06/50953120113/>

# Rozdział V

## Reakcje wewnętrzne i międzynarodowe

Przeprowadzenie tak skomplikowanego procesu, jakim było przygotowanie zintegrowanego przeglądu było kwestią trudną. Sporne kwestie pojawiały się już na etapie prac. Według brytyjskich ekspertów, najwięcej kontrowersji między twórcami przeglądu budziła kwestia podejścia do Chin. W tym obszarze zmieniło się bowiem najwięcej w stosunku do wcześniejszych edycji brytyjskich dokumentów strategicznych. Architektom przeglądu towarzyszył wobec Chin dylemat „bezpieczeństwo versus dobrobyt”, co przekładało się na pytanie o skalę możliwej współpracy z ChRL. Do pozostałych kontrowersyjnych kwestii miało należeć też zwalczanie terroryzmu oraz samo podejście do obecności na świecie, co miał oddawać kolejny dylemat „Globalna Brytania versus Twierdza Brytania”<sup>65</sup>.

Brytyjski zintegrowany przegląd odbił się dość szerokim echem zarówno na Wyspach Brytyjskich, jak i w innych państwach. Pewne kontrowersje pojawiały się jeszcze przed jego opublikowaniem, zwłaszcza w odniesieniu do kształtu brytyjskich sił zbrojnych. Zwiększające się zaangażowanie międzynarodowe Wielkiej Brytanii wprost przełożyło się bowiem na opisaną powyżej zmianę w kwestii podejścia do kształtowania możliwości i liczebności własnych sił zbrojnych. Zakładając, że Londyn dążyć będzie do realizacji polityki zagranicznej i obronności opartej na koncepcji Global Britain, a co za tym idzie – aktywności w wielu miejscach świata, w tym przede wszystkim w rejonie Indo-Pacyfiku, Wielkiej Brytanii potrzebne są siły zbrojne elastyczne i efektywnie przystosowane do wyzwań przyszłości, takich jak postępująca rywalizacja technologiczna, gotowość Rosji do działań wykraczających poza konwencjonalne czy wzrastająca siła militarna Chin. Przystosowanie się do nowych realiów nie może się

zatem odbyć bez dwóch ważnych, acz kontrowersyjnych decyzji, jakimi są: zredukowanie sił zbrojnych (zarówno pod kątem liczebności stanu osobowego, jak i decyzji o wycofaniu części sprzętu wojskowego – co zostało ujęte w osobnym dokumencie będącym pochodną przeglądu – *Defence in a competitive age*) oraz zwiększenie ilości magazynowanych głowic jądrowych z 180 do 260.

Krytycy przeglądu opierają się na argumentacji dwójakiego rodzaju. Po pierwsze, dostrzegają w tych zmianach powrót do słynnej koncepcji obecności militarnej Wielkiej Brytanii „na wschód od Suez”, zakończonej *de facto* w latach 60. XX wieku ostatecznym upadkiem Imperium Brytyjskiego<sup>66</sup>. Zarzut ten opiera się głównie na prześmiewczym poniekąd wskazaniu na „imperialne” ambicje twórców przeglądu. Warto tymczasem podkreślić, że konieczność powrotu na wschód od Suez była w dyskursie poświęconym przyszłości polityki obronnej Wielkiej Brytanii obecna już w 2013 r. i jako taka wyszła od środowiska thinktankowego, a konkretnie – z Royal United Services Institute (RUSI)<sup>67</sup>. Po drugie, krytyka zasadza się na konstatacji, że zredukowane siły zbrojne utracą możliwość obrony terytorialnej, co osłabi NATO<sup>68</sup>. Oczywiście Brytyjczycy dokonali pewnego wyboru, decydując się na rozwój sił zbrojnych w sposób mający na celu dostosowanie ich do zidentyfikowanych – własnych – interesów globalnych. Niemniej jednak prezentowane przez nich podejście ukazuje ambitne plany rozwoju sił zbrojnych, których ostatecznym celem ma być ich daleko zakrojona modernizacja. Odbędzie się ona także w wymiarze personalnym, poprzez budowanie zaplecza osobowego na bazie doświadczenia i umiejętności potrzebnych wojsku przyszłości<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> Wywiady T. Smura i B. Kot z brytyjskimi ekspertami.

<sup>66</sup> J. Shea, op. cit.

<sup>67</sup> M. Clarke, *The New East of Suez Question: Damage Limitation after Failure Over Syria*, RUSI, 2013, [https://web.archive.org/web/20150702081038if\\_/https://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C523A2F0A381F3/#.VZTycx8YBPb](https://web.archive.org/web/20150702081038if_/https://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C523A2F0A381F3/#.VZTycx8YBPb) (dostęp: 15.04.2021).

<sup>68</sup> P. Taylor na konferencji: *The UK's Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy impact on Europe*, Friends of Europe online event, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=Q9b5cvLtbAE> (dostęp: 15.04.2021). Por. Y. Zhang, *The Empire Strikes Back: Post-Brexit Britain's Return to East of Suez*, „Columbia Journal of International Affairs” 2019, <https://jia.sipa.columbia.edu/online-articles/empire-strikes-back-post-brexit-britains-return-east-suez> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>69</sup> M. Dąbrowski, *Wielka Brytania chce zwyciężyć z dystansu. Nowa strategia, „Defence24” 2021*, <https://www.defence24.pl/bron-przyszlosci-jadrowe-odstraszanie-i-ciecica-nowa-strategia-londynu-rosja-najwiekszym-zagrozeniem-raport> (dostęp: 15.04.2021).



Rysunek 7. Brytyjski czołg Challenger 2. Zgodnie z brytyjskimi założeniami czołgi te mają zostać poddane gruntownej modernizacji, ale ich liczba zostanie zmniejszona. Cpl Kellie Williams, RLC/MOD, OGL v1.0

Tak ukształtowane siły zbrojne, chociaż mniej liczebne, okazać się mogą w perspektywie długofalowej dużo bardziej wydajne i aktywne, a w efekcie skuteczne także w zakresie realizacji obrony terytorialnej w ramach NATO. Podkreślić jednocześnie należy, iż pod kątem czysto politycznym przegląd niejednokrotnie zapewnia o budowaniu zdolności obronnych Wielkiej Brytanii w oparciu o aktywności w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jest to zresztą pokłosiem zapewniania sobie bezpieczeństwa i sukcesu w realizacji polityki zagranicznej na bazie silnego sojuszu z USA. Tym samym absolutnie nie leży w interesie Wielkiej Brytanii obniżanie zdolności obronnych NATO, w szczególności w obliczu faktu, iż identyfikuje ona wciąż Rosję jako główne zagrożenie.

Ostrze krytyki wymierzone zostało także w deklarację zwiększenia ilości magazynowanych głowic nuklearnych ze 180 do 260. W świecie pozimnowojennym, którego jednym z obowiązujących paradygmatów w zakresie zbrojeń było założenie redukcji arsenału jądrowego, decyzja ta zrodziła zaskoczenie wśród komentatorów ceniących wysoko przywiązanie do działań mających na celu denuklearyzację. Zarzuca się rządowi brytyjskiemu, iż składając taką deklarację, podważa skuteczność *Układu o nierozpowszechnianiu broni jądrowej* i wystawia się na krytykę państw nieposiadających w swym arsenale głowic nuklearnych. W szczególności podkreśla się brak w zintegrowanym przeglądzie przekonujących prób wyjaśnienia podjętej decyzji, adresowanych nie tylko do

państw, takich jak Rosja czy Chiny (wrogowie systemowi Wielkiej Brytanii), lecz również międzynarodowej społeczności zafrasowanej zwiększaniem arsenału jądrowego Zjednoczonego Królestwa<sup>70</sup>. Fakt ten zresztą dość skwapliwie wykorzystała już dyplomacja irańska, określając działania brytyjskie jako „hipokryzję”, gdyż, z jednej strony, nastawione są one na uniemożliwienie wykorzystania energii jądrowej przez Iran „w celach pokojowych” (jak deklaruje minister spraw zagranicznych Mohammad Zarif), z drugiej zaś – dążą do zwiększenia potencjału wykorzystania tego rodzaju broni przez własne siły zbrojne<sup>71</sup>. Ze strony rosyjskiej oraz niektórych komentatorów amerykańskich podnoszona jest natomiast kwestia potencjalnego dołączenia Brytyjczyków do konsultacji USA–Rosja w sprawie ilości głowic nuklearnych<sup>72</sup>. Do krytyki opartej na pobudkach wynikających *stricte* z politycznego wymiaru tej decyzji dołącza także pogląd wskazujący, iż podniesienie ilości głowic bez zwiększenia ilości środków przenoszenia broni jądrowej w nikły sposób wpłynie na ogólne zdolności obronne Wielkiej Brytanii<sup>73</sup>.

Tymczasem decyzja Rządu Jej Królewskiej Mości dotycząca zwiększenia sił nuklearnych tłumaczona jest wynikiem przeprowadzonej przez zintegrowany przegląd analizy ewolucji środowiska bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii. W obliczu zakończenia ładu pozimnowojennego oraz narastającej rywalizacji międzynarodowej Brytyjczycy uznali, że wszelkie redukcje w arsenale jądrowym są już niemożliwe. Wydaje się to bezpośrednią odpowiedzią na rosyjską retorykę odnoszącą się do broni nuklearnej nie tylko jako środka odstraszenia, lecz również równoprawnego uzbrojenia, które może zostać wykorzystane do działań zbrojnych (tzw. „doktryna deeskalacji”). Do analogicznych wniosków prowadzi wzrastająca militaryzacja Chin<sup>74</sup>. W sytuacji, kiedy dwójka rywali określanych mianem systemowych i stanowiących żywotne zagrożenie dla globalnych interesów brytyjskich traktuje broń jądrową w ten sposób, rządowi Zjednoczonego Królestwa nie pozostaje nic innego, jak tylko odpowiedzieć postawą gotowości.

<sup>70</sup> ELN responds..., op. cit.

<sup>71</sup> Zarif slams UK 'hypocrisy' over nuclear warheads plan, Reuters, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-britain-politics-foreign-iran/zarif-slams-uk-hypocrisy-over-nuclear-warheads-plan-idUSKBN2B82N5> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>72</sup> R. Gottemoeller, A. Gromyko na konferencji: *The UK's Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy impact on Europe*, Friends of Europe online event, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=Q9b5cvLtbAE> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>73</sup> ELN responds..., op. cit.

<sup>74</sup> Ibidem.

Twórcy przeglądu kierują w związku z powyższym do opinii publicznej dwa komunikaty. Międzynarodowym czytelnikom deklarują, że zasadnicza doktryna jądrowa ich kraju nie ulega zmianie, a zwiększenie ilości własnych głowic nie oznacza braku poparcia dla rozbrojenia jądrowego w długofalowym rozrachunku. Krajowym odbiorcom przypominają, że większość Brytyjczyków wierzy, iż odstraszenie oparte na broni nuklearnej jest podstawą brytyjskiego bezpieczeństwa, a Siły Zbrojne Zjednoczonego Królestwa są wyposażone w głowice jądrowe i nie mają zamiaru tego zmienić<sup>75</sup>.

## Podsumowanie oraz wnioski dla Polski i regionu Europy Środkowo-Wschodniej

1. *Globalna Brytania w wieku rywalizacji – zintegrowany przegląd bezpieczeństwa obronności, rozwoju oraz polityki zagranicznej* (ang. *Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*) jest pierwszym tak kompleksowym dokumentem strategicznym Wielkiej Brytanii po wyjściu tego kraju z Unii Europejskiej. Rząd brytyjski poprzez przegląd chciał zademonstrować, że ten etap politycznej niejasności jest już zamknięty, a Londyn zamierza powrócić do przewidywanej i strategicznie określonej polityki zagranicznej.

2. Zintegrowany przegląd nie jest wąskim dokumentem obronnym. Stanowi on złożoną i spójną strategię polityki państwa w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym ukierunkowaną na zapewnienie Wielkiej Brytanii bezpieczeństwa, stabilnego rozwoju oraz silnej pozycji na świecie.

3. Przegląd przyjmuje cały szereg strategicznych założeń i celów. Do najważniejszych należą: zapowiedź większej koncentracji (ang. *tilt*) sił w regionie Indo-Pacyfiku przy jednoczesnym utrzymaniu zobowiązań

i obecności w innych regionach; koncentracja na rozwoju technologicznym; samodzielna polityka w zakresie sankcji; wzmocnienie zdolności do odstraszenia, w tym nuklearnego, czy budowa odporności społeczeństwa oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r.

4. Z perspektywy Polski i państw wschodniej flanki NATO przegląd prezentuje się bezpiecznie i w sposób zgodny z oczekiwaniami. Wielka Brytania podkreśla bowiem podstawowe znaczenie NATO dla swojego bezpieczeństwa, zobowiązanie wobec artykułu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego czy priorytetowy charakter relacji ze Stanami Zjednoczonymi. W wymiarze praktycznym Wielka Brytania deklaruje utrzymanie kontrybucji do wzmocnionej Wysuniętej Obecności czy Sił Odpowiedzi NATO oraz utrzymanie najwyższych wśród europejskich państw Sojuszu wydatków wojskowych. Względem polityki Polski i innych państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej wychodzi też naprzeciw poprzez zdefiniowanie działań Rosji jako głównego źródła zagrożeń państwowych i przypisanie NATO kluczowej roli w ich odstraszeniu. Z perspektywy Warszawy na pewno mniej korzystna będzie większa orientacja Wielkiej Brytanii na region Indo-Pacyfiku. Polska może więc mieć tylko nadzieję, że odbędzie się to zgodnie z założeniami przeglądu, a więc przy utrzymaniu zobowiązań i obecności w innych częściach Europy.

5. Inspiracją dla Polski może być wskazywany w przeglądzie obronnym kierunek zwiększenia wydatków na badania i rozwój w zakresie obronności, jako z jednej strony zwiększający zdolności sił zbrojnych, a z drugiej napędzający całą gospodarkę. Co istotne Wielka Brytania wskazała Polskę jako jednego z kluczowych partnerów w zakresie bezpieczeństwa w Europie. To w połączeniu z ww. polityką brytyjską w zakresie badań i rozwoju mogłoby stanowić podstawę współpracy na szczeblu międzyrządowym oraz między jednostkami badawczymi w kwestii nowych systemów uzbrojenia i technologii podwójnego zastosowania.

<sup>75</sup> *Global Britain in a competitive age...*, op. cit., s. 12.





COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego  
posiada status partnerski przy Radzie Europy

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego  
ul. Oleandrów 6, 00-629 Warszawa  
tel.: 022 658 04 01  
faks: 022 205 06 35  
e-mail: [office@pulaski.pl](mailto:office@pulaski.pl)  
[www.pulaski.pl](http://www.pulaski.pl)