



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

ROCZNIK STRATEGICZNY 2019/20



t. 25 2019/20
numer jubileuszowy



**ROCZNIK
STRATEGICZNY
2019/20**



Faculty of Political Science
and International Studies
University of Warsaw

STRATEGIC YEARBOOK 2019/20

A REVIEW OF POLITICAL, ECONOMIC AND MILITARY DEVELOPMENTS
IN POLAND'S INTERNATIONAL ENVIRONMENT

vol. 25

The STRATEGIC YEARBOOK presents and analyzes main developments and tendencies in international relations of the passing year. Key political and security issues in the Euroatlantic area are reviewed from the Polish and Central European perspective.



SCHOLAR
Scientific Publishers

Warsaw 2020



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

ROCZNIK STRATEGICZNY 2019/20

**PRZEGLĄD SYTUACJI POLITYCZNEJ, GOSPODARCZEJ
I WOJSKOWEJ W ŚRODOWISKU MIĘDZYNARODOWYM POLSKI**

tom 25



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Warszawa 2020

**Ze względu na zmianę prawno-finansowych uwarunkowań
wydawania publikacji naukowych
Rocznik Strategiczny od 2019 roku wrócił do swojej pierwotnej formuły –
czyli nie jest już czasopismem,
lecz staje się na powrót wydawnictwem seryjnym**

RADA NAUKOWA:

Artur Gruszcza, Marek Madej, Adam Daniel Rotfeld, Stanisław Sulowski, Sebastian Wojciechowski, Jakub Zajczkowski

Redaktor naczelny: Roman Kuźniar

Zastępca redaktora naczelnego, sekretarz redakcji: Patrycja Grzebyk

Redaktorzy tematyczni:

- aspekty geopolityczne – Roman Kuźniar
- bezpieczeństwo – Marek Madej
- prawo międzynarodowe – Patrycja Grzebyk

Redaktor językowy – Maria Kaniewska

Redaktor statystyczny – Karina Jędrzejowska

© Copyright by Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, 2020

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o., Warszawa 2020

ISBN 978-83-66470-32-3

doi 10.7366/9788366470323

Redaktor prowadzący: *Anna Raciborska*

Opracowanie redakcyjne: *Anna Kaniewska*

Projekt okładki: *Agata Szczepaniak*

Wersją pierwotną *Rocznika Strategicznego* jest wersja papierowa

ZESPÓŁ AUTORSKI:

Bolesław Balcerowicz, Andrzej Białas, Agnieszka Bieńczyk-Missala, Paweł J. Borkowski, Mateusz Chatys, Przemysław Ciborek, Lidia Gibadło, Stanisław Gomułka, Patrycja Grzebyk, Aleksandra Jarczewska, Karina Jędrzejowska, Katarzyna Kasia, Stanisław Koziej, Robert Kupiecki, Roman Kuźniar, Wiesław Lizak, Marek Madej, Marek Menkiszak, Dominik Mierzejewski, Kamila Pronińska, Jacek Raciborski, Grzegorz Rydlewski, Andrzej Szeptycki, Henryk Szlajfer, Piotr Śledź, Marek Tabor, Marcin Terlikowski, Anna Wojciuk, Anna Wróbel, Łukasz Zamęcki

Rocznik Strategiczny wydawany jest od 1995 r.
tom dwudziesty piąty

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	11
KORONAWIRUS I STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE. WIELKA NIEWIADOMA ...	15

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA

PRZEGLĄD SYTUACJI MIĘDZYNARODOWEJ: ASPEKTY GLOBALNE I REGIONALNE	25
Zachód jako całość dzieli się na trzy (27); Rosja trzyma się mocno (39); Tomasz Hobbes na Bliskim Wschodzie (43); Chiny: pierwsze wyboje w drodze na szczyt (45); Summary (49).	
NATO W ROKU JUBILEUSZU: KŁÓTNIA W RODZINIE CZY ŚMIERĆ KLINICZNA?	50
Kontekst geostrategiczny – klimat nadal się pogarsza (50); Współpraca polityczna – trochę dramat, trochę farsa (51); Współpraca praktyczna i operacyjna – <i>generally right on track</i> (57); Stosunki zewnętrzne NATO – tarcia z Rosją, Macedonia Północna u bram, a partnerzy w cieniu (60); Summary (63).	
WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY W 2019 R.: CZAS PIERWSZYCH OCEN	64
Uwarunkowania – głębsze podziały wewnątrz, narastający chaos na zewnątrz UE (64); Polityczny wymiar WPBiO – szukając znaczenia autonomii strategicznej (66); Wdrażanie PESCO i EDF: postępy i nieoczekiwane problemy (70); Aktywność operacyjna – zastój (pozorny?) (75); Summary (84).	
JEŹDŹCY APOKALIPSY NA HORYZONCIE: DZIAŁALNOŚĆ RADY BEZPIECZEŃSTWA W 2019 R.	85
Rozłam się pogłębia – rosyjsko-chińskie braterstwo weta (86); Gdy świat płonie (90); Tematycznie (92); Operacje pokojowe (94); Polska – wielkie zapowiedzi vs. mizerne możliwości (97); Summary (103).	
KONTROLA ZBROJEŃ I ROZBROJENIE W DZIEDZINIE JĄDROWEJ: 2019 ROK POD ZNAKIEM UPADKU REŻIMU INF	104
Załamanie architektury kontroli zbrojeń jądrowych (104); Reżim Nowego START – uzgodnione pułapy są przestrzegane, ale brak rozstrzygnięć co do jego przyszłości (108); INF przechodzi do historii (115); Summary (119).	
INTENSYWNOŚĆ I UMIEDZYNARODOWIENIE KONFLIKTÓW ZBROJNYCH W AFRYCE I NA BLISKIM WSCHODZIE W 2019 R.	120
Syria. Mniej intensywna wojna domowa (120); Afganistan. „Przeegraliśmy wojnę w Afganistanie” (123); Jemen. Nowe konflikty i postępująca fragmentaryzacja kraju (124); Mali i Sahel – kontynuacja walk z dżihadystami i narastające konflikty międzyetniczne (128); Libia. Walki o Trypolis i rosnące umiędzynarodowienie konfliktu (132); Summary (137).	
TRANSFORMACJA ENERGETYCZNA A TRADYCYJNE ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO: TRENDY GLOBALNE I EUROPEJSKIE	138
Abqaiq – szok naftowy? Znaczenie tradycyjnych zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego (139); W drodze ku transformacji energetycznej – efektywność energetyczna i OZE (145); COP25 i Europejski <i>Green Deal</i> – czyli w którym kierunku zmierzamy? (150); Summary (155).	

ŚWIAT W ROCZNIKU

GLOBALNE ZARZĄDZANIE GOSPODARCZE W DOBIE NIERÓWNOŚCI I NIEPEWNOŚCI	159
Gospodarka światowa 2019–2020: od stagnacji do (niewielkiego) ożywienia (160); Wyzwania zarządzania handlem światowym (163); Zarządzanie światowym systemem finansowym w warunkach niepewności (170); Wyzwania współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju i inkluzywnego wzrostu (173); Summary (176).	
UNIA EUROPEJSKA: CZAS DEFICYTU ZAUFANIA	177
Parlament i Komisja – nieufność otwarcia (177); Francja i Niemcy – nieufność jako kij w szprychach (182); Brexit – nieufność strukturalna (187); Stosunki transatlantyckie – nieufność jako chleb powszedni (193); Polska w UE – czas podejrzeń (195); Summary (202).	
STANY ZJEDNOCZONE: WIELKA POLITYKA W CIENIU IMPEACHMENTU	203
Sytuacja wewnętrzna – impeachment jako przejaw kryzysu politycznego w Stanach Zjednoczonych (204); Polityka zagraniczna – świat na uboczu, ale nadal pod kontrolą (211); Summary (221).	
ROSJA: W STRONĘ OBLĘŻONEJ TWIERDZY	222
Polityka wewnętrzna: zmiana bez zmiany, czyli Putin na zawsze? (222); Gospodarka: od stabilnej stagnacji do kryzysu? (229); Polityka zagraniczna: nadzieje na „pragmatyczną” Europę (234); Summary (241).	
EUROPA WSCHODNIA I KAUKAZ POŁUDNIOWY: DŁUGI CIEŃ ROSJI	242
Ukraina (242); Białoruś (247); Mołdawia (249); Gruzja (251); Azerbejdżan (253); Armenia (255); Summary (257).	
NIEMCY: W POSZUKIWANIU NOWEGO <i>MODUS OPERANDI</i>	258
Polityka wewnętrzna – między kryzysem <i>Volksparteien</i> a ochroną klimatu (258); Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (262); Summary (270).	
GLOBALNY I REGIONALNY WYMIAR POLITYKI ZAGRANICZNEJ CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ	271
Pekin wobec USA, Rosji i Unii Europejskiej (271); Stosunki Chin z państwami koreańskimi i Japonią (276); Stosunki Chińskiej Republiki Ludowej z Filipinami i Wietnamem (282); Summary (291).	
CHINY NA BECZCE PROCHU? PROTESTY W HONGKONGU W 2019 ROKU I ICH PRZYCZYNY	292
Przekazanie suwerenności nad Hongkongiem Chińskiej Republice Ludowej (294); Pierwsze lata Hongkongu w Chińskiej Republice Ludowej (296); Polityczna sinizacja a rozwój lokalnej tożsamości (298); Protesty w Hongkongu w 2019 r. (301); Perspektywy relacji Hongkong–ChRL (303); Summary (304).	
BLISKI WSCHÓD: W POSZUKIWANIU NOWEJ RÓWNOWAGI	305
Amerykańsko-irańskie przeciąganie liny (306); Tureckie racje i aspiracje (318); Summary (324).	
AMERYKA <i>FIRST</i> W POLITYCE ZAGRANICZNEJ RP	325
Polska polityka europejska (326); Polityka bezpieczeństwa (331); Na Wschodzie bez zmian (334); Stosunki pozaeuropejskie (336); Summary (338).	

PANORAMA ROCZNIKA – 1989–2019 – BILANS TRANSFORMACJI

TRANSFORMACJA 1989–2019: SZKIC DO BILANSU	341
Transformacja polska... (342); ...i globalna (343); Bilans bardziej niż dobry (345); Liberalny porządek w odwrocie (346); Finał trzydziestolecia pod znakiem regresu (348).	
ROZWÓJ I POZYCJA NAUK ŚCISŁYCH W 30-LECIU	352
Wyzwania (355); Komercjalizacja (356); Słowo o humanistyce (357); Oceny (358); Towarzystwa naukowe (359); Summary (361).	
TRANSFORMACJA W POLSCE: FAKTY I MITY DOTYCZĄCE LAT 1990–2020 ORAZ SZANSE GOSPODARCZEGO DOGONIENIA USA I NIEMIEC PO ROKU 2020	362
Trzy rewolucyjne zmiany gospodarcze w świecie (362); Mity i fakty polskiej transformacji (364); Rozwój cywilizacyjny: tendencje w Europie i problemy w Polsce (371); Szanse Polski na gospodarcze dogonienie Zachodu pod względem PKB i bogactwa na mieszkańca (377); Summary (385).	
KULTURA W TRZYDZIESTOLECIU	386
Summary (399).	
TRZY DEKADY OBRONNOŚCI III RP: POLITYKA I STRATEGIA OBRONNA ORAZ POLITYCZNO-STRATEGICZNE KIEROWANIE SIŁAMI ZBROJNYMI RP ...	400
Polityka i strategia obronna w pierwszym ćwierćwieczu III RP (lata 1989–2015) (401); Polityka i strategia obronna w latach 2015–2019 (406); Polityczno-strategiczne kierowanie obronnością (408); Summary (414).	
BEZPIECZEŃSTWO POLSKI PO ZAKOŃCZENIU ZIMNEJ WOJNY. PRÓBA SYNTEZY	415
Summary (432).	
LOGIKA POLITYCZNYCH KONFLIKTÓW I ICH WYBORCZE MANIFESTACJE	433
Narodziny podziału postkomunistycznego (434); Nowe linie konfliktów (436); Rozkwit i zmierzch podziału postkomunistycznego (437); Narodziny nowych identyfikacji partyjnych (441); podział PiS–AntyPiS (443); Klimat polityczny roku 2015 (444); Wybory parlamentarne 2019 – ciągłość i zmiana (446); Summary (450).	
TRZYDZIEŚCI LAT ZMIAN W RZĄDZENIU W POLSCE PO ROKU 1989	451
Kontekst dynamiki modelu rządzenia w świecie demokratycznym (452); Panorama zmian w systemie rządzenia (453); Trzy główne etapy zmian w systemie rządzenia w Polsce po roku 1989 (462); Punkty krytyczne i sprawy najtrudniejsze w reformowaniu państwa (464); Bilans polskich doświadczeń reformy systemu rządzenia (465); Summary (469).	
DWA ŚWIATY: 1989–2019. POLSKA POLITYKA ZAGRANICZNA CZASU REWOLUCJI I CZASU NIEPEWNOŚCI	470
Summary (491).	
POLSKA W ŚWIECIE IMPERIÓW WIEDZY	492
Summary (499).	
KALENDARIUM WYDARZEŃ 2019	500
ANEKS: PAŃSTWA ŚWIATA – WYBRANE DANE I WSKAŹNIKI	521
SKOROWIDZ	560
ZESPÓŁ ROCZNIKA	571

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	11
CORONAVIRUS AND INTERNATIONAL RELATIONS. A GREAT UNKNOWN ...	15
<i>THE OBSERVATORY OF SECURITY</i>	
AN OVERVIEW OF THE INTERNATIONAL SITUATION: GLOBAL AND REGIONAL ASPECTS	25
The West as a whole divided into three (27); Russia is standing strong (39); Thomas Hobbes in the Middle East (43); China: First bumps in the road to the top (45); Summary (49).	
NATO IN THE YEAR OF ITS ANNIVERSARY: A FAMILY QUARREL OR BRAIN DEATH?	50
Geostrategic context – the climate is still getting worse (50); Political cooperation – a drop of drama, a pinch of farce (51); Practical and operational cooperation – generally right on track (57); NATO’s external relations – frictions with Russia, Northern Macedonia at the gates, partners in deep shadow (60); Summary (63).	
COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY IN 2019: A TIME FOR FIRST ASSESSMENTS.	64
Contexts – deeper divisions inside, growing chaos outside the EU (64); The political dimension of CSDP – in search of the meaning of strategic autonomy (66); Implementing PESCO and EDF: Progress and unexpected problems (70); Operational activity – apparent (?) stagnation (75); Summary (84).	
THE FOUR HORSEMEN OF THE APOCALYPSE ON THE HORIZON: THE ACTIVITY OF THE SECURITY COUNCIL IN 2019	85
A deepening divide – China and Russia’s brotherhood of vetoers (86); As the world burns (90); Thematically (92); Peace operations (94); Poland – great expectations and measly abilities (97); Summary (103).	
ARMS CONTROL AND DISARMAMENT IN THE NUCLEAR DOMAIN: 2019 MARKED BY THE FALL OF THE INF REGIME.	104
The collapse of the nuclear arms control architecture (104); The New START regime – the agreed limits are adhered to, but its future is unclear (108); INF is history (115); Summary (119).	
INTENSITY AND INTERNATIONALIZATION OF THE 2019 ARMED CONFLICTS IN AFRICA AND THE MIDDLE EAST	120
Syria. A less intense civil war (120); Afghanistan. “We have lost the war in Afghanistan” (123); Yemen. New conflicts and deepening fragmentation of the country (124); Mali and Sahel – ongoing battles with the jihadists and growing interethnic conflicts (128); Libya. Battle over Tripoli and growing internationalization of the conflict (132); Summary (137).	
ENERGY TRANSFORMATION AND TRADITIONAL THREATS TO ENERGY SECURITY: GLOBAL AND EUROPEAN TRENDS	138
Abqaiq – an oil shock? The impact of traditional threats to energy security (139); On the path towards energy transformation – energy efficiency and renewable energy (145); COP25 and European Green Deal or, Which way are we going? (150); Summary (155).	

THE WORLD IN THE YEARBOOK

GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE IN THE AGE OF INEQUALITY AND UNCERTAINTY	159
Global economy 2019–2020: From stagnation to a (modest) recovery (160); The challenges of global trade governance (163); Governing the global financial system under conditions of uncertainty (170); The challenges of cooperation for sustainable development and inclusive growth (173); Summary (176).	
THE EUROPEAN UNION: A DEFICIT OF TRUST.	177
The Parliament and the Commission – mistrust from the outset (177); France and Germany – mistrust as a spoke in the wheel (182); Brexit – structural mistrust (187); Transatlantic relations – mistrust as our daily bread (193); Poland in the EU – a time of suspicions (195); Summary (202).	
THE UNITED STATES: HIGH POLITICS IN THE SHADOW OF IMPEACHMENT	203
Internal affairs – impeachment as a symptom of the political crisis in the United States (204); Foreign affairs – the world is set aside, but still under control (211); Summary (221).	
RUSSIA: A TOWER UNDER SIEGE	222
Internal affairs: a change with no change or, Putin forever? (222); Economy: from stable stagnation to a crisis? (229); Foreign affairs: hopes for a more “pragmatic” Europe (234); Summary (241).	
EASTERN EUROPE AND SOUTH CAUCASUS: RUSSIA’S LONG SHADOW	242
Ukraine (242); Belarus (247); Moldova (249); Georgia (251); Azerbaijan (253); Armenia (255); Summary (257).	
GERMANY: IN SEARCH OF A NEW MODUS OPERANDI.	258
Internal affairs – between the crisis of <i>Volksparteien</i> and climate protection (258); Foreign and security policy (262); Summary (270).	
GLOBAL AND REGIONAL DIMENSION OF FOREIGN POLICY IN THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA	271
Beijing towards the US, Russia, and the European Union (271); China’s relations with the Korean states and with Japan (276); The People’s Republic of China’s relations with the Philippines and with Vietnam (282); Summary (291).	
CHINA ON A POWDER KEG? THE 2019 HONG KONG PROTESTS	292
The handover of sovereignty over Hong Kong to the People’s Republic of China (294); Hong Kong’s first years in the People’s Republic of China (296); Political sinicization and the development of local identity (298); Hong Kong protests of 2019 (301); The perspectives of Hong Kong–China relations (303); Summary (304).	
THE MIDDLE EAST: IN SEARCH OF A NEW BALANCE.	305
American-Iranian tug of war (306); Turkish arguments and aspirations (318); Summary (324).	
AMERICA FIRST IN POLAND’S FOREIGN POLICY	325
Poland’s European policy (326); Security policy (331); All quiet on the Eastern front (334); Extra-European relations (336); Summary (338).	

**THE YEARBOOK PANORAMA – 1989–2019 – THE ASSESSMENT
OF THE TRANSFORMATION**

THE 1989–2019 TRANSFORMATION: A PRELIMINARY ASSESSMENT	341
The transformation in Poland... (342); ...and in the world (343); The outcome – more than satisfactory (345); The liberal order on the retreat (346); The thirtieth anniversary finale marked by regress (348).	
DEVELOPMENT AND POSITION OF THE EXACT SCIENCES DURING THE THIRTY-YEAR PERIOD.	352
Challenges (355); Commercialization (356); A word on the humanities (357); Assessments (358); Scientific associations (359); Summary (361).	
TRANSFORMATION IN POLAND: FACTS AND FICTION ON THE YEARS 1990–2020 AND THE CHANCES OF CLOSING THE GAP WITH THE US AND GERMAN ECONOMIES AFTER 2020	362
Three revolutionary economic changes in the world (362); Facts and fiction of the Polish transformation (364); Civilizational progress: tendencies in Europe and problems in Poland (371); Poland's chances of bridging the gap with the West on GDP and wealth per capita (377); Summary (385).	
CULTURE IN THE THIRTY-YEAR PERIOD	386
Summary (399).	
THREE DECADES OF POLAND'S MILITARY: DEFENSE POLICY, STRATEGY, AND POLITICAL-STRATEGIC CONTROL OVER POLAND'S ARMED FORCES . . .	400
Defence policy and strategy in the first 25 years of the Third Republic of Poland (1989–2015) (401); Defence policy and strategy in the years 2015–2019 (406); Political-strategic control over the armed forces (408); Summary (414).	
POLAND'S SECURITY AFTER THE COLD WAR. AN ATTEMPT AT SYNTHESIS . . .	415
Summary (432).	
THE LOGIC OF POLITICAL CONFLICTS AND THEIR ELECTORAL MANIFESTATIONS	433
The beginnings of the postcommunist cleavage (434); New lines of conflict (436); The wax and wane of the postcommunist cleavage (437); The birth of new party identifications (441); The pro- and anti-Law and Justice cleavage (443); The political climate of 2015 (444); The 2019 parliamentary election – continuation and change (446); Summary (450).	
THIRTY YEARS OF CHANGES OF GOVERNING IN POLAND AFTER 1989	451
The context of the dynamics of the system of government in the democratic world (452); The panorama of changes in the government system (453); The three main stages of the changes in the system of government in Poland after 1989 (462); Critical points and the most difficult problems in the reform of the state (464); The assessment of the Polish experience of reforming the system of government (465); Summary (469).	
TWO WORLDS: 1989–2019. POLISH FOREIGN POLICY AT A TIME OF REVOLUTION AND INSECURITY	470
Summary (491).	
POLAND IN THE WORLD OF EMPIRES OF KNOWLEDGE	492
Summary (499).	
CHRONOLOGY OF EVENTS 2019.	500
APPENDIX: STATES OF THE WORLD – SELECTED DATA AND INDICES	521
INDEX	560
THE YEARBOOK'S TEAM	571

WPROWADZENIE

Wolność jest warunkiem istnienia i działania jednostek i społeczeństw, ale wolność wyboru nie gwarantuje wyboru dobra.

Piotr Wandycz, *Cena wolności*

Myśl wybitnego historyka zawarta w jego znakomitej *Historii Europy Środkowo-Wschodniej od średniowiecza do współczesności* jest najbardziej naturalnym skojarzeniem z rozwojem sytuacji w ostatnich latach w kilku przynajmniej krajach tego regionu. Jego praca wyszła w Polsce 25 lat temu, czyli w roku pojawienia się inicjatywy wydawania *Rocznika Strategicznego*. Wówczas nikomu z nas nawet się nie śniło, że cytowana myśl Piotra Wandycza będzie tak trafnym komentarzem do obecnych wydarzeń w krajach naszego regionu, w krajach, które będą już mieć za sobą 20 lat członkostwa w Sojuszu Atlantyckim oraz 15 lat w Unii Europejskiej.

25 wydań *Rocznika Strategicznego* to szmat czasu, zwłaszcza w życiu Autorów *Rocznika*. Jak się jednak miało okazać, to również niemało w życiu narodów naszego regionu oraz w życiu międzynarodowym w ogóle. W tym „krótkim” ćwierćwieczu można wyróżnić trzy miniokresy:

- pierwszy to wychodzenie Europy i niemal całego świata z zimnowojennego podziału, a krajów naszego regionu z systemu komunistycznego. Jeszcze do końca lat 90. były one nazywane krajami postkomunistycznymi;
- drugi to czas żywiołowej globalizacji oraz rozwoju liberalnego porządku międzynarodowego, a jednocześnie budowy wielkiej, zjednoczonej Europy oraz szerszego dzięki poszerzeniu NATO Zachodu. Pierwsze dwa okresy to wyjątkowe w historii naszych krajów „okno pogodowe”. Polska potrafiła je wykorzystać najlepiej;
- trzeci okres, o niezbyt ostrej cezurze początkowej, charakteryzuje wchodzenie liberalnego porządku międzynarodowego w kryzys, a w krajach naszego regionu kryzys czy wręcz otwarty odwrót od demokracji i europejskich standardów życia politycznego.

Polska to szczególny przypadek w tym trzydziestoleciu. Sekcję specjalną w obecnym wydaniu *Rocznika Strategicznego* poświęcamy polskiej transformacji, której początkiem był *Annus Mirabilis* – 1989. Oto jego kluczowe punkty:

- luty–kwiecień ‘89 – negocjacje Okrągłego Stołu,
- 4 czerwca – spektakularne zwycięstwo Solidarności w nie w pełni wolnych wyborach,

- 12 września – utworzenie pierwszego od 1945 r. niekomunistycznego rządu, na którego czele stanął katolicki intelektualista Tadeusz Mazowiecki,
- 25 września – minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski zapowiada w ZO NZ budowę Polski suwerennej oraz jej udział w jednoczącej się Europie,
- 17 grudnia – wicepremier Leszek Balcerowicz ogłasza w Sejmie program głębokich reform gospodarczych, które wyrwają Polskę z poważnego kryzysu i scentralizowanej, systemowo niewydolnej gospodarki państwowej.

W rezultacie tych wydarzeń i przemian, czyli upadku komunizmu, następuje transformacja w kierunku demokracji i gospodarki rynkowej oraz wspaniałe, choć nie wolne od problemów charakterystycznych dla tego rodzaju przemian odrodzenie naszego kraju. Polskiej transformacji sprzyjają przemiany międzynarodowe, w których kreowaniu Polska bierze aktywny i podmiotowy udział. Nie płynęliśmy jedynie na fali. Przemianami wewnętrznymi oraz polityką zagraniczną ją współtworzyliśmy. Dotyczyło to oczywiście przede wszystkim rozwoju sytuacji w Europie oraz w strefie euroatlantyckiej. Polska była aktywnym uczestnikiem wyodrębniania się Europy Środkowej z masy spadkowej po bloku wschodnim, rozszerzenia Sojuszu Atlantyckiego oraz Unii Europejskiej. Bez polskiej presji oraz wielkiej pracy na rzecz spełnienia kryteriów członkostwa oba rozszerzenia odbyłyby się znacznie później, zapewne w inny sposób. Efektem był imponujący rozwój gospodarczy kraju oraz wolność i bezpieczeństwo Polski i Polaków.

Inicjując 25 lat temu wydawanie *Rocznika Strategicznego*, trochę wzorem brytyjskiego *Strategic Survey* oraz francuskiego RAMZES-a, chcieliśmy pobudzić rozwój studiów strategicznych i bezpieczeństwa w naszym własnym, uniwersyteckim środowisku, ale też myśleliśmy szerzej. Chodziło nam także, jak pisałem we Wprowadzeniu do pierwszego wydania *RS* (1995/96), o „inspirowanie dyskusji i publikacji kreujących środowisko badań strategicznych; skierowanych zarówno na analizę otoczenia międzynarodowego państwa, jak i na rozwój metodologii (procedur) planowania strategicznego jako instrumentu polityki państwa”. Z tego punktu widzenia rezultaty są mocno mieszane. W ostatnim ćwierćwieczu były w naszym kraju okresy lepsze i gorsze, jeśli chodzi o myślenie i działanie w kategoriach strategicznych (strategii państwowej, wielkiej strategii); także pod względem gotowości instytucji rządowych do współpracy z niezależnymi, pozarządowymi, akademickimi środowiskami eksperckimi. A pojawiło się na tym obszarze sporo wartościowych inicjatyw – klubów, fundacji, instytutów – o wyrazistej linii programowej, pracujących na bardzo przyzwoitym poziomie (raporty, debaty, konferencje), choć w marnych warunkach finansowych.

Obecnie, w czasach czystej kratokracji, skorzystanie z tego potencjału przez rządzących jest niemożliwe i zapewne byłoby jałowe. Znaleźliśmy się bowiem w innej rzeczywistości. Ludzi pamiętających punkt wyjścia i wysiłek, który otworzył przed Polską nowe perspektywy, potrafiących ocenić i docenić dorobek pierwszych 25 lat wolności, odczuwających dumę z tych osiągnięć, które stały się przedmiotem podziwu, a niekiedy zazdrości w Europie, musi zaskakiwać, wzbudzać uczucia troski i niepokoju trwający od kilku lat demontaż podstaw polskiego sukcesu oraz jego dezawuowanie przez obecnie rządzących. Chodzi o dokonujący

się od kilku lat polski odwrót od demokracji, od ustroju opartego na zasadach trójpodziału władz i praworządności oraz od dotychczasowej linii w polityce zagranicznej, której sednem było zakorzenianie Polski w zjednoczonej Europie. Pod wieloma względami wygląda to na powrót do praktyk znanych z PRL.

A chodzi w tych zmianach o władzę dla władzy, nie dla państwa, nie dla społeczeństwa. W tych warunkach możliwa jest zatem strategia temu jedynie podporządkowana. Znakiem czasu stało się objęcie jesienią ubiegłego roku kierownictwa rządowego ośrodka analiz strategicznych przez specjalistę od... marketingu politycznego i PR. Podkreślam, ośrodka rządowego, nie partyjnego. Od strategii dla kraju ważniejszy stał się marketing służący władzy, służący jej utrzymaniu. Wiele to mówi o naturze tej władzy. Jej znakiem rozpoznawczym stał się nepotyzm, klikowość, traktowanie państwa jak folwarku, a także skandale, afery, tak liczne jak nigdy w Polsce po 1989 r.¹ Za sprawą polityków obozu rządzącego parlament działa w stanie ciągłego upokorzenia i śmieszności, Trybunał Konstytucyjny zaś stał się atrapą niemal w całości wypełnioną przez osobliwe indywidua, o których wcześniej nikt by nie pomyślał, że mogą tam się znaleźć, nawet z kaprysu obecnej partii rządzącej. Moralny nihilizm i niskość intencji przenikają całość polityki obozu władzy. Efektem ubocznym tego klimatu politycznego stała się atrofia polityki zagranicznej Polski. Zdeformowana pod wpływem tych zjawisk kultura polityczna wykluczała możliwość myślenia i działania w kategoriach strategii państwowej. Rzecz charakterystyczna, obóz rządzący, który myśleniem i działaniem przypominał PZPR i próbował odtwarzać niektóre ustrojowe elementy PRL, w swej propagandzie przypominającej czas stanu wojennego zarzucał opozycji demokratycznej... właśnie rzekomo PRL-owskie korzenie (!). Miał rację Piotr Wandycz, wolność czy suwerenność nie jest gwarancją dobrej polityki, polityki nakierowanej na dobro państwa, służącej jego obywatelom. Dotyczy to zresztą obecnie nie tylko Polski, lecz także innych państw regionu.

¹ Tylko w okresie, który obejmuje obecny RS (2019 i początek 2020 r.), można wymienić następujące: afera w sprawie budowy w centrum Warszawy „srebrnych wież” prezesa partii rządzącej; afera z zadziwiająco tanim zakupem od wrocławskiej kurii potężnego terenu we Wrocławiu przez obecnego premiera; afera z obsadzeniem stanowiska prezesa NIK przez człowieka skompromitowanego udziałem w prowadzeniu niemoralnych interesów i unikaniem płacenia podatków (gdy jego ciemne sprawy ujawniono opinii publicznej, obóz rządzący, który je wcześniej znał, próbował go wprowadzić odsunąć, co się nie powiodło z uwagi na bariery konstytucyjne, on sam zaś nie ustąpił); afera samolotowa marszałka Sejmu, który musiał ustąpić, gdy okazało się, że lotnictwo rządowe traktuje jak własne prywatne; afera z szefem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, zaufanym prezesa partii rządzącej, który okazał się świetnym niegdyś współpracownikiem SB, a Fundusz traktował jak folwark; afera hejterska u ministra sprawiedliwości (wysocy urzędnicy, w tym wiceminister, brali udział w atakach w Internecie na sędziów, których uważali za przeszkodę w niszczeniu niezależności sądownictwa, bądź ataki te inspirowali); afera w postaci ustawy „kagańcowej”, która została pomyślana jako bat na niepokornych sędziów; afera z nagonką służb i mediów rządowych na marszałka Senatu (za pomocą ubeckich metod szukano haków na marszałka, aby zmusić go do ustąpienia z tej funkcji i umożliwić przejęcie Senatu przez obóz rządzący). Nieznaczna większość opozycji demokratycznej w Senacie utrudniała władzy pełną dominację polityczną i była pewną przeszkodą w procesie zmian ustawowych, które miały pogłębiać antydemokratyczny zwrot ustrojowy zapoczątkowany w pierwszej kadencji władzy PiS. Reprezentujący obóz władzy „bohaterowie” tych afer pozostawali bezkarni; służby zajmowały się inwigilacją opozycji i prokurowaniem wymierzonych w nią prowokacji lub fałszywych oskarżeń.

A misja *Rocznika Strategicznego* jest niezmiennie ta sama. Ma on dostarczać systematycznej i rzetelnej wiedzy o środowisku międzynarodowym Polski, nie stroniąc przy tym od komentarza, który dyktują wyzwania stamtąd pochodzące oraz nasze polskie słabości, zaniechania i złe instynkty wdzierające się niekiedy do polskiej polityki. Warto przypomnieć w tym miejscu motto do pierwszego wydania *RS*, którym była myśl Jeana-Paula Charnaya: „**Obrona musi być obecnie postrzegana nie tyle jako przeciwdziałanie możliwym zagrożeniom zewnętrznym, lecz przede wszystkim jako poszukiwanie i analiza własnych słabości w celu ograniczenia ich wpływu na nasze bezpieczeństwo**”. Jeśli jest ona tak samo, a nawet bardziej aktualna niż ćwierć wieku temu, to dzieje się tak za sprawą sytuacji politycznej w naszym kraju. Nie tchnie to samo w sobie optymizmem.

Rocznik Strategiczny stał się unikatowym wydawnictwem nie tylko w Polsce. Nie ma niczego podobnego w naszej części Europy. Stało się to możliwe za sprawą połączenia talentów analitycznych, kompetencji merytorycznej jego Autorów, ich dyscypliny i godnej uznania lojalności wobec zarówno *Rocznika*, jak i pozostałych uczestników tego przedsięwzięcia, a przede wszystkim wobec naszych Czytelników w całej Polsce, którzy zdążyli się już do *RS* przyzwyczaić. A były przecież lata chude, kiedy nasi Autorzy pisali „za dziękuję”. Poziom edytorski i wydawniczą dyscyplinę zawdzięczamy także czulej opiece ze strony niezastąpionego Wydawnictwa Naukowego Scholar, za co jesteśmy ogromnie wdzięczni. Całość była możliwa również dzięki życzliwości i wieloletniemu wsparciu Fundacji Studiów Międzynarodowych, Instytutu Stosunków Międzynarodowych, a obecnie Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW.

Chcielibyśmy, aby *Rocznik* mógł nadal dobrze służyć nie tylko polskiemu środowisku badaczy bezpieczeństwa i zagadnień strategicznych, lecz także czytelnikom spoza tego środowiska, w tym zwłaszcza studentom stosunków międzynarodowych i nauk politycznych. Aby mógł służyć zarówno jako rzetelna analiza głównych problemów międzynarodowych, zwłaszcza składających się na środowisko zewnętrzne naszego kraju, jak i zapis czasu, dylematów i emocji towarzyszących ważnym decyzjom i wydarzeniom. Wreszcie chcielibyśmy, aby inspirował do samodzielnego, dojrzałego myślenia o podstawowych sprawach Polski i Europy.

Roman Kuźniar, w lutym 2020 r.

KORONAWIRUS I STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE. WIELKA NIEWIADOMA

Z uwagi na cykl wydawniczy w obecnej edycji *Rocznika Strategicznego* możemy jedynie zasygnalizować pierwsze intuicje związane z wpływem pandemii koronawirusa COVID-19 (C-19) na bezpieczeństwo i stosunki międzynarodowe. Bardziej całościowa i pogłębiona analiza temu poświęcona znajdzie się w kolejnym wydaniu *RS*.

Wprawdzie świat przeżył dokładnie sto lat temu pandemię poważniejszą niż to, czego przynajmniej do tej pory doświadczyliśmy ze strony koronawirusa – chodzi o grypę „hiszpankę”, która w latach 1918–1919 zabiła grubo ponad 20 mln osób na trzech kontynentach, a zakażeniu uległa jedna trzecia ówczesnej populacji świata (!) – ale nie miała ona istotnego wpływu na politykę międzynarodową. Teraz jest zupełnie odwrotnie. Straty ludzkie są nieporównanie mniejsze niż wówczas, a wpływ epidemii na życie społeczne i stosunki międzynarodowe nieporównanie większy. Bo też nieporównanie większa jest dzisiaj rola strachu w życiu społecznym. W pewnym sensie zapowiedzią obecnych reakcji rządów na zagrożenie globalne i transnarodowe była „globalna wojna z terroryzmem” (*global war on terror*) proklamowana przez kraje zachodnie po ataku terrorystycznym 11 września 2001 r.

Pierwsze przypadki tego koronawirusa zostały stwierdzone w Chinach w końcu 2019 r. i bardzo szybko jego wystąpienie przekształciło się w epidemię, która w pierwszych trzech miesiącach 2020 r. pochłonęła tam życie ok. 3,5 tys. ofiar (według alternatywnych, bardziej wiarygodnych obliczeń ok. 42 tys.). Chiny na ten czas stały się państwem garnizonowym, co z uwagi na ich tradycje oraz quasi-totalitarny nadal ustrój przyszło im stosunkowo łatwo. W innych częściach świata, w tym w Europie, a zwłaszcza w USA, początkowo sądzono, że epidemia ograniczy się do Chin lub ewentualnie ich sąsiadów. Tymczasem dzięki pasom transmisyjnym globalizacji szybko doszło do przerzutów, najpierw do Europy, która już w połowie marca stała się epicentrum pandemii, a potem na wszystkie inne kontynenty. W ten sposób lokalna epidemia stała się globalną pandemią z niemal milionem ludzi zarażonych i ponad 40 tys. zmarłych z powodu C-19 (według stanu na 31 marca 2020 r.)¹. Krajem najbardziej dotkniętym stały się Włochy (głównie północna ich część) – ponad 12 tys. ofiar śmiertelnych, a w dalszej kolejności Hiszpania (prawie 10 tys.), Francja (ponad 4 tys.), Wielka Brytania (ponad 3 tys.) i Niemcy, czyli duże,

¹ Dane wg stanu na 20 kwietnia: liczba zakażeń na świecie – ponad 2,4 mln, liczba ofiar śmiertelnych – 167 tys., w tym w samych Stanach Zjednoczonych 41 tys. Dane uważa się za zaniżone z uwagi na brak dostępu do rzetelnej informacji lub nieprecyzyjną metodologię liczenia.

bogate i świetnie rozwinięte państwa świata. W USA, dokąd C-19 dotarł stosunkowo późno, epidemia rozwijała się nadzwyczaj szybko (ponad 4 tys. zmarłych i ok. 170 tys. zakażonych w krótkim czasie do 31 marca). 1 kwietnia prognozowano, że w USA może z tego powodu umrzeć 100–200 tys. osób. Środowisko sprzyjające liczbie zakażeń i śmiertelności (w stosunku do określonej liczby ludności) składało się z czterech głównych czynników: średnia długość życia (C-19 atakował głównie ludzi po 70. roku życia mających już inne poważne schorzenia, które stawały się wtedy „współistniejącymi”), stopień urbanizacji, stopień internacjonalizacji, czynnik kulturowy („kontaktowość” życia rodzinnego i społecznego). To tłumaczy niezbyt dotkliwy przebieg epidemii w Polsce.

Ekspansja pandemii pokazała, jak bardzo świat stał się współzależny i jak niewielkie znaczenie, gdy chodzi o bezpieczeństwo społeczeństw i ludzi, mają ogromne potencjały militarne. Wirus rozprzestrzenił się na skalę globalną z hipersoniczną prędkością, jeśli posłużyć się nawiązaniem do najnowszego osiągnięcia Rosji w sferze zbrojeń. Jednocześnie zarówno Rosja, jak i pozostałe mocarstwa okazały się dość bezradne w obliczu tego zagrożenia. Wirus COVID-19 ma moc broni masowego rażenia, a żadna tarcza antyrakietowa, na której budowę mocarstwa wydały setki miliardów dolarów, nie jest w stanie go zatrzymać. Warto zauważyć, jak boleśnie zostały uderzone dwie główne militarne potęgi świata – Chiny i Stany Zjednoczone.

Można powiedzieć, że lokalna epidemia, która staje się światową pandemią, dołączyła do wcześniej znanych ścieżek globalizacji. Do tej pory była mowa o finansach, handlu, podróżowaniu, kulturze czy informacji, a od czasu C-19 immanentną częścią procesów globalizacji staną się epidemie. Oczywiście, ta najnowsza ścieżka globalizacji nie byłaby możliwa bez wcześniejszych, a dotyczy to zwłaszcza handlu i podróżowania, masowej turystyki na pokładach coraz potężniejszych samolotów, ale też wycieczkowców (rozprzestrzenianie się pandemii w Australii było spowodowane nierozważnym wypuszczeniem na ląd tysięcy turystów ze stojących w porcie w Sydney megawycieczkowców). Te masowe podróże obejmują także wyjazdy zawodowe i biznesowe, niezbędne dla obsługi handlu, finansów i innych usług czy rozwoju nauki. 18 marca sam wracałem z Australii do Europy na pokładach wielkich airbusów i boeingów, na których znajdował się „cały świat” – po kilkaset osób reprezentujących wszystkie regiony, rasy, poziomy rozwoju i tradycje higieniczne. Dlatego pierwszym odruchem państw na skutek rozwoju epidemii było zamknięcie granic, w tym także selektywnie dla międzynarodowego ruchu lotniczego. Jak długo da się to utrzymać? Jak szybko i w jakiej postaci wrócimy do tej jednej z podstawowych ścieżek globalizacji, jaką jest masowe podróżowanie na duże odległości – to jedno z ważnych pytań na przyszłość.

Scenariuszy jest sporo i większość plasuje się między pesymistycznymi a alarmistycznymi. Przepowiada się zwłaszcza radykalne zmiany w światowym układzie sił, najgłębszy kryzys gospodarczy od czasów międzywojennych oraz głębokie cofnięcie się lub załamanie procesów globalizacji. Kryzys, jak się uważa, wywoła także potężne zmiany w życiu społecznym, publicznym, w sferze psychologii społecznej. Może też przyspieszyć erozję instytucjonalnych podstaw demokracji,

osłabić źródła jej społecznej legitymizacji i pozycję międzynarodową państw demokratycznych. Głównym poszkodowanym miałby w tej sytuacji być Zachód.

Z rozwoju tej pandemii wynika kilka wstępnych – ważnych z naszego (RS) punktu widzenia – **wniosków**, które oczywiście będą musiały być weryfikowane.

Pierwszym jest z pewnością przypomnienie: globalizacja ma to do siebie, że jeśli zupełnie nie unieważnia znaczenia geopolityki, to przynajmniej silnie je osłabia. **C-19 również zignorował i ośmieszył geopolitykę i myślenie jej kategoriami.** Mocarstwowość, strefy wpływów, prawdziwe czy domniemane hegemonie, sojusze, osie, rywalizacje itp. okazały się zupełnie *irrelevant* w obliczu tego epidemicznego tsunami. Co więcej, procesy globalizacji przebiegają nie tylko ponad granicami państw, lecz także niezależnie od woli rządów i rodzaju ustroju, jak również religii panującej w znakomitej większości z nich. Koronawirus zaczął zbierać swoje żniwo w Chinach cyfrowego totalitaryzmu, rozprzestrzenił się na Iran ajatollahów oraz bastion demokracji, czyli Europę Zachodnią, by dotrzeć z równie śmiertelnym skutkiem do Stanów Zjednoczonych rządzonych przez skrajnie niekompetentnego, a przy tym narcystycznego socjopatę (według określenia George’a Conwaya). Egalitaryzm koronawirusa, przynajmniej dotychczas, polega i na tym, że traktuje równo biednych i bogatych, kraje wysoko i słabiej rozwinięte, zwolenników różnych partii i opcji ideowych. Jednak to na tych bogatych i wyżej rozwiniętych spoczął obowiązek znalezienia szczepionki i podzielenia się nią z innymi, zupełnie jak w innych dziedzinach życia międzynarodowego.

Po drugie, potencjały i zdolności militarne państw okazały się zupełnie bezużyteczne wobec tego bezprecedensowego zagrożenia dla życia ludzi, ale także dla ich bezpieczeństwa ekonomicznego lub innych składników cywilizacji materialnej (infrastruktury, podstawowych usług) niezbędnych do przetrwania całych społeczeństw. To **dopiero ta pandemia dokonała legitymizacji pojęcia „bezpieczeństwo ludzkie” (*human security*)**, które wcześniej było jedynie jałową teoretycznie i praktycznie innowacją semantyczną odnoszącą się do dobrze znanych i od dawna wykonywanych funkcji państwa wobec własnej ludności. Konieczny będzie rozwój współpracy międzynarodowej w tej sferze globalizacji. Do tej pory nawet w obrębie Unii Europejskiej sprawy zdrowia obywateli państw członkowskich oraz zdrowia publicznego leżały tylko w ich gestii, taka bowiem była wola rządów. W Unii, jeśli jakieś państwo nie pozwoli na pogłębienie integracji w danej sferze (w ostatnich latach – najchętniej Polska), nic się nie może w jej obrębie zdarzyć. W skali międzynarodowej, jeśli jakiegś formy współpracy zechce wystarczająca większość państw, opór Polski czy innego kraju wobec takiej współpracy będzie nieskuteczny. W pierwszej fazie pandemii państwa działały według zasady „ratuj się, kto może”, ale długofalowo nie ma odwrotu – trzeba zainicjować trwałą i pogłębioną formę współpracy lub wyposażać WHO w zupełnie nowe kompetencje i instrumenty w tej sferze.

Po trzecie, pojawienie się wyzwania, jakim jest zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzkiego, **stawia w zupełnie innym świetle problem tradycyjnych zagrożeń, pochodzących ze sfery militarnej.** Globalizacja już sporo uczyniła w tym

względzie. Jeśli dziś zagrożenie wielką wojną jest niewielkie, to właśnie dzięki drugiej globalizacji, która wniosła do życia międzynarodowego bezprecedensową współzależność. Świadomość tej współzależności sprawia, że w okresie obecnej pandemii doszło do wyciszenia nieprzyjaznej retoryki w stosunkach między państwami. Wcześniejsze spory i pretensje zostały przynajmniej chwilowo wygaszone. Putin przestał straszyć Europę, Pekin prężyć muskuły, ucichło też na Bliskim Wschodzie, zwłaszcza w rejonie Zatoki Perskiej. Wszyscy mają świadomość współzależności i konieczności współpracy, aby wyjść z tego globalnego zagrożenia, jakim stała się obecna pandemia. Paradoksalnie więc globalne zagrożenie dla pojedynczych ludzi i całych społeczeństw spowodowało globalne zawieszenie broni, zanim jeszcze zaapelował o to sekretarz generalny ONZ. **Teraz trzeba, aby coś, co wygląda jak nieogłoszony, czasowy *truga Dei*, przekształcić w stan naturalny dla stosunków międzynarodowych.**

Po czwarte, kryzysy tego rodzaju prowadzą nierzadko do reakcji bądź nasilania się postaw nacjonalistycznych lub populistycznych, jak w przypadku kryzysu uchodźczego. Rządy chętnie uciekają się przy takich okazjach do posunięć jednostronnych, bez oglądania się ani na sąsiadów, ani na dalszych partnerów. Tak było po I wojnie światowej, która położyła kres pierwszej globalizacji. **Tamto doświadczenie może być pomocne w rozumieniu obecnej sytuacji i kształtowaniu dalszego jej rozwoju.** Wojny, nacjonalizmy gospodarcze oraz szerzące się jak epidemia autorytarne rządy, które po niej nastąpiły, wepchnęły Europę na drogę prowadzącą do II wojny światowej. Jednak katastrofa tego konfliktu czegoś nauczyła nie tylko Europę, lecz także trzymające się wcześniej na uboczu globalnej polityki Stany Zjednoczone oraz wiele innych państw. Powstał system z Bretton Woods, który miał pomagać państwom przeżywającym kłopoty finansowe oraz stabilizować gospodarkę światową. System ten wraz z systemem Narodów Zjednoczonych skłonił państwa do współpracy, a niekiedy nawet do solidarności w sferze zarówno gospodarczej, jak i humanitarnej, praw człowieka oraz ochrony środowiska naturalnego. Pojawiły się polityczne warunki do powrotu globalizacji, za którą tym razem stały nie tyle mocarstwa, ile podmioty i tendencje transnarodowe. Wbrew krytykom globalizacji jej nowa postać pchnęła świat do przodu pod względem znakomitej większości wskaźników rozwoju jak nigdy dotąd. Głęboki kryzys gospodarczy, jaki nieuchronnie będzie rezultatem tej pandemii, mocno uderzy w to wszystko, co było zwłaszcza materialną treścią globalizacji. Chodzi o powiązania gospodarcze i handlowe, o ruch ludzi. Zostanie jednak jej „nadbudowa” w postaci świadomości świata, że nie ma od niej odwrotu, bo ona jest jego przyszłością, bo bez niej nie ma rozwoju. Dzięki współpracy można nie tylko stawić czoło kryzysowi, lecz także regulować globalizację, aby przez swą żywiołowość nie generowała szkodliwych skutków ubocznych. A jeśli już się pojawiają, jak obecnie, niech naturalnym jej składnikiem będzie globalna solidarność.

Po piąte, w epoce drugiej globalizacji rzuca się obecnie w oczy coś, co pojawiło się już kilka lat wcześniej, to znaczy **brak przywództwa Ameryki**. Mimo wszystkich znanych jego błędów i słabości z reguły zdawało ono egzamin w ostatnich kilkudziesięciu latach i nieźle służyło światu. Po zimnej wojnie było filarem liberalnego

porządku międzynarodowego. A teraz po wybuchu globalnej pandemii koronawirusa Stany Zjednoczone zachowują się jak rozpuszczony jednak z bogatego domu, który krzyczy na wszystkich, domaga się przywilejów oraz zupełnie nie interesuje tym, co się dzieje gdzie indziej. Wskazując na Chiny jako źródło pandemii („chiński wirus”, jak celowo i uparcie powtarzał prezydent USA), wzywając do ich izolacji, Trump zapominał, że złowroga „hiszpanka” zaczęła się w Stanach Zjednoczonych i przez ich żołnierzy została przywleczona do Europy. Problem tkwił jednak nie tylko w dysonansie estetycznym i moralnym wynikającym z egoistycznej, aroganckiej i jednostronnej, a przy tym głupiej postawy Ameryki Trumpa czy w zażenowaniu, które budziła ona wśród sojuszników. Postawa owa silnie kontrastowała z polityką zagraniczną Chin w tym zakresie. Chiny, gdy tylko otrząsnęły się z wewnętrznego kryzysu spowodowanego C-19, przystąpiły do udzielania pomocy innym krajom (czego Ameryka odmawiała) oraz wzywały kolejne państwa do zacieśnienia globalnej współpracy w sferze epidemiologii. Ich postawa była przez WHO stawiana za wzór. Można przypisywać Pekinowi stosowanie marketingu politycznego, lecz jest on przecież nieodłączną częścią przywództwa oraz dążenia do jego legitymizacji. Jak pisali niektórzy, zachowanie USA w tym światowym kryzysie może być dla nich czymś, co w odniesieniu do Wielkiej Brytanii określano jako „Suez moment” (1956 – R.K.), czyli koniec międzynarodowej roli tego byłego głównego światowego imperium. W zmaganiach o globalne przywództwo (retorycznie Trump przypisywał je nadal Ameryce) na tym polu USA przegrały z Chinami na własne życzenie.

Po szóste, wprowadzie niektóre państwa UE zostały ciężko dotknięte przez epidemię, a sama Unia, podobnie jak członkowie, zareagowała na jej pojawienie się z pewnym opóźnieniem, lecz **ten kryzys stał się także szansą dla Wspólnoty**. Nie tylko ze względu na działania, które zaczęła od początku marca podejmować, a było tego niemało i okazywały się one bardzo pomocne dla państw członkowskich, od walki z samą epidemią po ograniczanie jej ciężkich następstw społecznych i gospodarczych. Epidemia może stać się szansą dla UE ze względu na to, czym ona w swej istocie jest. Chodzi zatem o:

- 1) rozwiniętą integrację, współzależność oraz kulturę współpracy, pomocną w takich sytuacjach;
- 2) instytucje, które mogły szybko zacząć działać i koordynować, podejmować decyzje (np. o zamknięciu granicy zewnętrznej Unii) oraz udzielać pomocy (Komisja, Rada, Europejski Bank Centralny);
- 3) zasadę solidarności, która jest częścią racji bytu Wspólnoty, choć niektóre rządy (jak obecnie polski) tego nie rozumieją, a bez której ta pomoc nie byłaby możliwa (notabene Polska znaczącą jej część zaczęła otrzymywać).

Jeśli UE wytrzyma obecne napięcie, a przecież nawet siły jej niechętnie będą musiały docenić zalety i korzyści z już podjętych decyzji w obecnym kryzysie, to może odzyskać poważną część swojej legitymizacji, która przez wielu była ostatnio kwestionowana.

Po siódme, zagrożenia globalne, a niewątpliwie obecna pandemia należy do tej kategorii, potrafią w społeczeństwach wywoływać poczucie lęku czy wręcz nastroje paniki. Przeradzają się one albo w oczekiwanie, że najprędzej własny,

choćby wcześniej niekochany rząd ochroni przed nimi ludzi, albo też rządy same korzystają z okazji, aby wziąć sobie więcej władzy rzekomo właśnie w tym celu. Pamiętamy, że tak właśnie było w kontekście zagrożenia międzynarodowym terroryzmem. Pojawiła się wtedy „polityka strachu” (*politics of fear*), czyli **świadome korzystanie przez władzę ze strachu**, a wręcz jego potęgowanie w celu przyznawania sobie większych uprawnień lub wprost do zwalczania opozycji pod pretekstem konieczności zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa. Było tak w wielu krajach świata i korzystała z tego sama administracja George’a W. Busha, nie mówiąc już o krajach byłego Związku Sowieckiego. W sposób skrajny skorzystał z tej okazji premier Viktor Orbán, który zmianami w systemie polityczno-prawnym swego kraju w końcu marca 2020 r. wbił nóż w znajdującą się już i tak wcześniej na łożu śmierci demokrację węgierską.

I z tym na koniec wiąże się wątek polski. **To właśnie w naszym kraju koronawirus został zaprzęgnięty do służby władzy.** Najsilniej się uwidacznia w upartym dążeniu obozu władzy do przeprowadzenia wyborów prezydenckich w ustalonym wcześniej terminie, mimo *de facto* sytuacji stanu wyjątkowego czy klęski żywiołowej. Powód jest prosty – dążenie za wszelką cenę, także zdrowia i życia Polaków, do wygrania wyborów prezydenckich. Utrzymanie urzędu prezydenta RP jest niezbędne, aby rządzący obóz polityczny mógł realizować istotę swego projektu politycznego, czyli sprawowanie władzy bez ograniczeń, bezkarnej i bezterminowo. Tracąc to stanowisko, straciłby możliwość kontynuacji swej strategii „wygaszania” demokracji w Polsce na rzecz budowy systemu autokratycznego według wzoru rosyjskiego. Dlatego prezes partii rządzącej, sprawujący *de facto* władzę w Polsce, wykluczał (według stanu na początek kwietnia) możliwość odłożenia wyborów, choć restrykcje nałożone na życie publiczne w kraju w związku z C-19 są przynajmniej tak samo surowe jak w czasie stanu wyjątkowego czy klęski żywiołowej. Reprezentujący interesy tej partii i projekt jej prezesa prezydent pod pozorem normalnej działalności może kontynuować kampanię wyborczą i to czyni, podczas gdy kandydaci opozycji z powodu konieczności przestrzegania różnych ograniczeń związanych z epidemią takiej kampanii prowadzić nie mogli. Ta postawa partii rządzącej była jeszcze jednym potwierdzeniem jej PRL-owskiego rodowodu. W PRL „wybory” były jedynie głosowaniem, a nie wyborami ze wszystkim, co oznacza to w systemie demokratycznym (poznawanie programów, spotkania z kandydatami, debaty pomiędzy nimi itd. w warunkach równych szans dla wszystkich). Aby uczynić te „wybory” nominalnie możliwymi, obóz władzy (PiS i jego partyjni poputczycy) w sposób niekonstytucyjny, złamaniem wszelkich reguł legislacji na poziomie parlamentarnym oraz już zwyczajowo oszukując opozycję, dokonał zmian w prawie wyborczym.

Przeszłe doświadczenie pokazuje, że zagrożenie, zwłaszcza zewnętrzne, służy każdej władzy, to od niej bowiem oczekuje się działania, jedynie ona ma ku temu instrumenty i dysponuje możliwością przekazu, że tylko takie działanie, jakie podejmuje, jest najlepsze czy wręcz jedyne w danej sytuacji. W ten sposób globalny

wirus wyszedł naprzeciw demonstrowanemu od 2015 r. pierwotnemu instynktowi politycznemu obozu władzy, który w danym kontekście wyraża się w dwóch środkach: nieograniczona kontrola i łatwość stosowania przymusu. Z tym ustroje autorytarne radzą sobie najlepiej. Ta sytuacja pełniej uwydatniła szczególny rys politycznej tożsamości partii rządzącej, jaką jest **mentalność okupacyjna** w rozumieniu wybitnego, niezależnego intelektualisty czasów PRL Jana Strzeleckiego. W jednym ze swoich esejów pisał o ówczesnej partii rządzącej: „Ta partia społeczeństwo cywilne uważa za przestrzeń do podboju, za przestrzeń, w której gnieździ się grzech, nieświadomość i wrogość świętej wierze. Ta partia traktuje państwo jak swoje świeckie ramię i jego środkami rozacza kontrolę nad nie objętym przez wiarę terenem, i jego środkami broni swoich zasad”².

Znacznie gorzej władza tego rodzaju radzi sobie z tym, co istotnie służy człowiekowi, także w takich sytuacjach jak obecna. **Epidemia koronawirusa zastała Polskę nieprzygotowaną**, mimo wcześniejszych ostrzeżeń i projektów opozycji demokratycznej. Uwidocznili się to najbardziej w słabej zdolności do rozpoznania zakażenia z powodu dalece niewystarczających środków do przeprowadzania testów, co było uważane za podstawowy sposób wczesnego wykrywania, czyli zarówno profilaktyki, jak i skutecznego leczenia. Stąd brały się później radykalne, nadmiarowe i paniczne decyzje narzucające ograniczenia niejednokrotnie ostrzejsze niż te, które pamiętamy ze stanu wojennego. Często były to decyzje nagłe, które okazywały się dla Polaków pułapką (np. utrudnienia w powrotach z zagranicy) lub które były pozbawione logistycznego oprządkowania. Stąd nagle niemal 200 tys. osób zostało poddanych dwutygodniowej kwarantannie, czyli przymusowemu wyłączeniu z życia publicznego i zawodowego. To samo dotyczy ostentacyjnie wcześniej lekceważonej przez rząd Prawa i Sprawiedliwości służby zdrowia, która niedoinwestowana i z zasobami kadrowymi znacznie poniżej normalnych potrzeb musiała nagle zmierzyć się z epidemicznym tsunami. Tylko dzięki jej wysiłkowi oraz wielkiej dyscyplinie Polaków, np. w odróżnieniu od Włochów czy Hiszpanów, uniknięto większych ofiar, niż można było oczekiwać. Sam rząd dał się w tej sytuacji poznać głównie dzięki sprawnemu operowaniu polityką strachu i wprowadzaniu pod jej osłoną niekonstytucyjnego, pełzającego stanu wyjątkowego oraz przygotowaniu „wyborów” prezydenckich.

Wracając do rzeczywistości międzynarodowej, można sądzić, że jej przeoranie pod wpływem tej pandemii nie musi być tak głębokie, jak dzisiaj wielu chętnie wieszczy. Przypomnijmy liczne głosy po zamachu 11 września 2001 r. mówiące, że ten straszliwy akt będzie początkiem nowej ery, że już nic nie będzie takie, jak było, że to początek globalnej wojny domowej itd. Zostawmy je bez komentarza. Nie wolno lekceważyć tego wielkiego dramatu, do którego doszło i który jeszcze trwa, oraz jego rozległych konsekwencji, należy jednak zachować pewien umiar w takich ocenach. Z pewnością stosunki międzynarodowe

² J. Strzelecki, *Ślady tożsamości*, Czytelnik, Warszawa 1989, s. 101.

doznają poważnego uszczerbku, a proces globalizacji – regresu idącego w lata. Potrzebny będzie czas, sporo czasu, zanim jedno i drugie wróci do swej poprzedniej dynamiki i intensywności. Społeczność międzynarodowa dostanie szansę przewartościowania sposobów oddziaływań i instytucji, które służą bezpieczeństwu, rozwojowi, ale też wolności ludzi i narodów. Badacze z naszych dyscyplin zaś – nowe pole badawcze.

Roman Kuźniar, 2 kwietnia 2020 r.

Obserwatorium bezpieczeństwa

ROMAN KUŹNIAR

ORCID: 0000-0002-1959-465X

PRZEGLĄD SYTUACJI MIĘDZYNARODOWEJ: ASPEKTY GLOBALNE I REGIONALNE

Świat jest tkaniną, którą przedziemy na wielkich krosnach informacji, dyskusji, filmów, książek, plotek, anegdot. Dziś zasięg pracy tych krosien jest ogromny, za sprawą Internetu prawie każdy może brać udział w tym procesie, odpowiedzialnie i nieodpowiedzialnie, z miłością i nienawiścią, ku dobru i ku złu, dla życia i dla śmierci.

Olga Tokarczuk, mowa noblowska, 7 grudnia 2019 r.

Olga Tokarczuk, laureatka literackiego Nobla z 2018 r., kładąc nacisk na etyczną stronę życia publicznego, jako wspaniała pisarka ma prawo redukować świat do tkaniny utkanej ze słów. Dobrze czy źle, świat nie ogranicza się do słów, czyli narracji, interpretacji lub mitu. Dotyczy to zwłaszcza stosunków międzynarodowych, choć niewątpliwie doznają one uszczerbku w erze populizmu i *fake news*. Życie międzynarodowe tkane jest wszakże głównie za pomocą kontaktów, relacji, wymiany, współzależności i wielu innych konkretnych, praktycznych działań podejmowanych przez ludzi, społeczeństwa, ich państwa, które pragną zaspokajać swoje różne potrzeby, od bezpieczeństwa po dobrobyt. To z tych działań, z ciężkiej pracy jednostek i całych narodów biorą się potencjały gospodarcze, technologiczne, militarne, za pomocą których są kształtowane różne zjawiska w stosunkach międzynarodowych, układy sił, przywództwa czy hegemonie. Owszem, ludzkie pragnienia i dążenia są wyrażane za pośrednictwem słów, a utkane ze słów opowieści i mity wpływają na społeczne emocje i działania, nierzadko nieodpowiedzialnie, z nienawiścią, ku złu, a niekiedy także dla śmierci, tak jak mówiła o tym w Sztokholmie Olga Tokarczuk. W Polsce wiemy o tym jak w rzadko którym miejscu na świecie. Olga Tokarczuk ze swą jedyną wrażliwością i wyobraźnią potrafi je przetwarzać w materię literacką najwyższej próby. Nie mały w tym udział polskiego *genius loci*, naszego dziejowego, kulturowo różnorodnego doświadczenia.

Niemniej jednak **nauki społeczne muszą się odróżniać od literatury i dostrzegać rzeczywistość, rzetelny kontakt z nią bowiem pozostaje ostatecznym sprawdzianem narracji, interpretacji i teorii, które formułują**. Obie te dwie dziedziny humanistyki – ludzkiej twórczości – są bardzo ważne, lecz pełnią różne misje, różna jest ich odpowiedzialność, o czym ostatnio w naukach społecznych zdajemy się niekiedy zapominać.

Rok 2019 dobrze lokował się w zaproponowanym przez naszą noblistkę sposobie ujmowania świata. Tym razem, jak od kilku już lat, z przewagą nieodpowiedzialności i nienawiści. Zarysowane od niedługo czasu tendencje polegające na przechodzeniu od liberalnego porządku międzynarodowego (dalekiego od doskonałości, to prawda) ku epoce *power politics* nie tylko są kontynuowane, ale ulegają nawet pogłębieniu. A to nie jest dobra perspektywa ani dla ludzi, ani dla narodów. Poza wybuchem pandemii koronawirusa C-19 ostatnich kilkanaście miesięcy nie było jakoś szczególnie dramatyczne, ale nie były one też dobre. Także ich tonacja na poziomie informacji i narracji, słów właśnie, nie była optymistyczna. Brak było znaków zapowiadających powstrzymanie czy odwrócenie tych tendencji, raczej przeciwnie¹.

Jeśli wskazać na jedną dominującą tendencję w życiu międzynarodowym, która reprezentatywnie ilustruje przechodzenie od liberalnego porządku międzynarodowego do fazy *power politics* (zobaczymy, jaką nazwę ta faza otrzyma, gdy się już ostatecznie ukształtuje), to byłoby to słabnięcie demokracji i umacnianie się reżimów i polityk wprost autokratycznych lub zmierzających do tej formy rządzenia. „Świat się autokratyzuje” – pisze Roger Cohen, najmądrzejszy obecnie publicysta *The New York Times*. Przytacza przy tym badania z jednego ze szwedzkich raportów na ten temat, zgodnie z którymi „prawie jedna trzecia ludności świata żyje obecnie w krajach przechodzących proces »autokratyzacji«. To wzrost z 415 mln w 2016 do 2,3 mld w 2018 r. Kraje te to m.in. Brazylia, USA, Indie, Polska, Węgry”. Analizując okoliczności, w których demokracje zachodnie oddają pole Chinom i różnym autokratom, Cohen konkluduje: „Nastał czas niepokoju, samotności i wahań. Wkrótce zniknie ostatni stały punkt zmieniającego się świata, z polityki odejdzie niemiecka kanclerz Angela Merkel”². Rzecz ciekawa: Robert Kagan, w pierwszej dekadzie jastrzęb w obozie republikańskich neokonserwatystów, który już w 2008 r. wieszczył (w książce *Powrót historii...*) zderzenie demokracji z autorytaryzmem, nazwał Donalda Trumpa „faszystą” i opuścił szeregi republikańców. W 2008 r. nie przypuszczał, że w tym drugim obozie znajdą się Stany Zjednoczone. Bo też trzeba wyraźnie powiedzieć – czego w większości analiz się nie docenia – że główną przyczyną tej tendencji nie są problemy społeczne czy inspiracje ideologiczne, choć nie należy ich ignorować, lecz swego rodzaju **globalna pandemia przywódców chorych na władzę**. To zjawisko zasługuje na oddzielną analizę.

Znaczenie raczej przynębiających tendencji geopolitycznych i ideologicznych, pomimo nawet przyzwoitego w skali globalnej wzrostu gospodarczego, jest jednak niczym w zestawieniu z alarmującymi danymi i obrazami ilustrującymi katastrofalny i szybko pogarszający się stan ziemskiego klimatu. Widok płonącej Australii (nadal opierającej swoją energetykę w 70% na węglu) przerażał tyleż ze względu na dramat kraju-kontynentu, ile jako zapowiedź tego, co będzie się działo na Ziemi już w nadchodzących dekadach. Pożar Australii tylko tę globalną wizję uwiarygadniał. 20 najcieplejszych lat od czasu wprowadzenia pomiaru temperatur na świecie odnotowano w ciągu ostatnich 22 lat, a pośród nich cztery najgorętsze w latach

¹ R. Kuźniar, „Nowy porządek świata”, *Rzeczpospolita*, 10 stycznia 2020 r.

² R. Cohen, „Po dekadzie chaosu czas na strach”, *Gazeta Wyborcza*, 31 grudnia 2019 r.

2015–2018; w 2019 r. zdarzył się najgorętszy miesiąc i dzień w całym tym okresie. Ponad 11 tys. naukowców ze 163 państw świata podpisało apel-program dotyczący ratowania ludzkości przed klimatyczną zagładą. Zawiera on sześć kroków: 1) odejść od paliw kopalnych i zahamować emisję CO₂; 2) radykalnie ograniczyć emisję gazów cieplarnianych i aerozoli; 3) powstrzymać się przed rabunkową eksploatacją gruntów; 4) ograniczyć marnotrawstwo żywności i hodowlę zwierząt na mięso, czyli także modyfikować odpowiednio diety; 5) odejść od wzrostu PKB jako miernika rozwoju gospodarczego; 6) ograniczyć przyrost ludzkiej populacji (jest nas już ponad 7,6 mld i każdego dnia przybywa 200 tys.).

W świetle bezspornych rezultatów badań szokować musi ocierająca się o grzech i zbrodnię zaniechania dezynwoltura wielu rządów, chowanie głowy w piasek lub otwarta pogarda dla sprawy przetrwania ludzkości prezentowana przez wielu polityków przedkładających krótkoterminowy zysk, interesy grup interesu, korporacji czy całych branż nad dobro własnych społeczeństw i interes całej ludzkości. Tuż przed doroczną konferencją klimatyczną Stany Zjednoczone Donalda Trumpa dumnie ogłosiły ostateczne wycofanie się z paryskiego porozumienia klimatycznego z 2016 r. o ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych. I bez tego postępy w realizacji jego postanowień są bardziej niż mizerne. Konsekwencje w sferze bezpieczeństwa, od walki o dostęp do wody po migracje, są dobrze rozpoznane, a niektóre w różnych regionach są już doświadczane. Obsesja wzrostu i konkurencyjności nadal jest trudna do okiełznania. Ochrona ziemskiego klimatu stała się nawet przedmiotem ideologicznego sporu, który dzieli populistyczną prawicę od partii chadeckich, liberalnych i socjaldemokratycznych, a zwłaszcza, co oczywiste, zielonych. W Europie niechlubny prym w bojkotowaniu wysiłków i zobowiązań na rzecz ochrony klimatu wiedzie Polska, której władze niczym nigdy pierwszy sekretarz PZPR Edward Gierek (lata 70. XX w.) chlubią się przywiązaniem do węgla³.

ZACHÓD JAKO CAŁOŚĆ DZIELI SIĘ NA TRZY

Kurdish fighters „didn't help us in the Second World War, they didn't help us with Normandy”.

We will fight only where it is to our benefit, and only fight to win.

Te dwie wypowiedzi prezydenta USA z połowy października 2019 r., jako usprawiedliwienia dla wyprowadzenia wojsk USA ze strefy, w której wcześniej wspólnie z bojownikami kurdyjskimi walczyły z tzw. Państwem Islamskim, a po którym to wyjściu wojsk USA w strefy owe weszły oddziały tureckie i następnie wspólnie

³ M. McGrath, „Paris climate pullout: The worst is yet to come”, BBC World News, 1 czerwca 2019 r.; R. Stefanicki, „Dlaczego prawica nienawidzi przyrody”, *Gazeta Wyborcza* (dalej *GW*) z 27 sierpnia 2020 r.; D. Wantuch, „Ameryka pali Paryż”, *GW* z 6 listopada 2019 r.; M. Wąsiński, B. Znojek, „Ochrona Amazonii – perspektywa regionalna i globalna”, *Biuletyn PISM*, 7 listopada 2019 r.; D. Wallace-Wells, „Świat właściwie nic nie zrobił”, *Rzeczpospolita* (dalej *Rz*) (dodatek Plus Minus), 9–11 listopada 2019 r.; P. Alston, „Polski rząd strzela sobie w stopę” (rozmawiał M. Janik), *Rz*, 31 grudnia 2019 – 1 stycznia 2020 r.

ze swymi lokalnymi sojusznikami dokonały masakry wśród Kurdów, mogłyby startować w konkursie na cytaty roku 2019. Dobrze odzwierciedlają mentalność amerykańskiego przywódcy oraz jego (i USA) wiarygodność jako sojusznika w ogóle. Wszak w razie sytuacji z art. 5 traktatu waszyngtońskiego to w Białym Domu będzie podejmowana decyzja, czy i w jakiej formie pośpieszyć zagrożonemu sojusznikowi z pomocą. To właśnie tego rodzaju mentalność i polityka, która z niej wynika, jest jedną z przyczyn słabnięcia Zachodu uwagi na erozję jego wewnętrznej spistości.

Gallia est omnis divisa in partes tres – zaczynał swą *Wojnę galijską* Juliusz Cezar. Obecnie to Zachód zaczyna się dzielić na trzy wyraźne części. Ten podział zaczął się najpierw zarysowywać od Europy Środkowej, która ponownie powoli wyodrębnia się od Europy Zachodniej w ramach UE. Po dojściu do władzy w USA Donalda Trumpa i w rezultacie jego polityki pojawiło się pęknięcie między Stanami Zjednoczonymi a Europą Zachodnią. **Wydarzenia ostatnich kilkunastu miesięcy pozwalają otwarcie mówić o rozpadaniu się Zachodu na trzy części.** Owo rozpadanie ma głównie wewnętrzne źródła, przynajmniej w USA i Europie Środkowej. Chodzi o problemy polityczne tworzone przez rządzących i ich zewnętrzne konsekwencje. Potężnym generatorem rozpadu Zachodu jest polityka Trumpa i jego rządu. Trump nie tylko odsuwa Stany Zjednoczone od Europy Zachodniej, lecz także stymuluje podziały wewnętrzne w Unii Europejskiej. Ponadto gdyby nie wsparcie Trumpa, takie kraje jak Polska nie ustawiałyby się na tak antyeuropejskim (antyunijnym) kursie.

1. USA, czyli narcyzm przy władzy. Renomowany konserwatywny prawnik George T. Conway III, który był nawet początkowo brany pod uwagę jako kandydat na różne ważne stanowiska w administracji Trumpa, określił go jako „narcystycznego socjopatę, który troszczy się tylko o siebie, a o kraj wcale”⁴. Conway wypowiedział się w ten sposób w kontekście decyzji o zabójstwie irańskiego generała Kasema Sulejmaniego na terytorium Iraku. Amerykańskie interpretacje tego aktu wskazywały na wyrażnie wewnętrzne przyczyny tej decyzji, to jest odwrócenie uwagi od procedury impeachmentu oraz zwiększenie szans w zbliżających się wyborach prezydenckich. Byłoby to zgodne z opinią prof. George’a Blechera z City University of New York: „Jest bowiem jedna rzecz, której nikt nie mówi otwarcie o Trumpie, a mianowicie **jak bardzo ten człowiek kocha władzę.** On się nią wręcz karmi i to nie jest kwestia jakiejś choroby psychicznej, on się po prostu upaja władzą. A tacy ludzie łatwo z władzy nie rezygnują”⁵. W rozważaniach zatytułowanych „How America ends” Yoni Appelbaum pisze, że w przeszłości zwycięstwo

⁴ George Conway: „‘Desperate, evil’ Trump is escalating with Iran because of impeachment”, wypowiedź dla HUFFPOST z 8 stycznia 2020 r. Rzecz ciekawa, dla Trumpa jako doradca (jeden z wielu) pracowała żona Conwaya, Kellyanne. Osobowość socjopatyczna (dysocjalna) charakteryzuje się m.in. defektem emocjonalnym, który polega na atrofii odruchów moralnych czy empatii, brakiem odpowiedzialności i lekceważeniem norm i zobowiązań, brakiem wstydu, impulsywnością, niezdolnością do przeżywania poczucia winy, silną skłonnością do obwiniania innych w połączeniu z zupełnym brakiem autokrytycyzmu. Takie jednostki mogą jednak osiągać znaczące sukcesy w różnych dziedzinach życia, zwłaszcza w biznesie i nauce.

⁵ G. Blecher, A. Reichardt, „Podzielona Ameryka”, *Przegląd Polityczny* 2019, nr 157/158.

lub porażka w amerykańskich wyborach nie miały charakteru egzystencjalnego. Przegrywający akceptowali wyniki, poprawiali swe programy i przygotowywali się do następnych wyborów, które aktualnie rządzący mogli spokojnie przegrać. Od Trumpa to się zmieniło. On do tej kwestii wprowadził apokaliptyczną retorykę i z wyborów uczynił sprawę życia lub śmierci, sposobowi sprawowania władzy zaś nadał klimat destrukcyjnej wojny domowej: tylko on może uchronić swoich wyborców i kraj przed przepaścią⁶. **Choroba władzy dla władzy, od nazwy zjawiska – kratokracji – można ją nazwać kratoholizmem, rozlała się szeroko po świecie**, zarówno w państwach dużych, jak i małych, od Putina i Xi Jinpinga na Wschodzie po Trumpa na Zachodzie, przez wcale liczne grono kratoholików na Bliskim Wschodzie, w tym w Izraelu, oraz... w Europie Środkowej.

Przejawów tej politycznie zgubnej przypadłości mieliśmy w przypadku Trumpa w ostatnim roku wiele. Doprowadziła go ona nawet do procedury impeachmentu, czyli usunięcia z urzędu za nadużycia władzy. Po raz pierwszy w tej rzadko stosowanej procedurze (w XX w. objęła jedynie Billa Clintona, a jakieś jednak poczucie przyzwoitości kazało Richardowi Nixonowi ustąpić tuż przed jej uruchomieniem) uzasadnieniem stało się nadużycie władzy w stosunkach zewnętrznych. Chodziło mianowicie o nakłanianie przywódców innych państw do wszczynania w ich krajach postępowań, które mogłyby obciążyć jego głównego rywala w nadchodzących wyborach prezydenckich Joe Bidena z Partii Demokratycznej. W odniesieniu do Ukrainy ten nacisk został powiązany ze wstrzymaniem przyznanej temu krajowi wcześniej pomocy finansowej w związku z agresją Rosji (notabene w swoim podejściu do Ukrainy Trump podzielał poglądy Putina). Chciał w ten sposób wymusić na nowym, jeszcze niedoświadczonym prezydencie Ukrainy Wołodomyrze Zełenskim podjęcie działań kompromitujących Bidena, a w tym celu zastosował wobec kraju znajdującego się w wojnie z Rosją szantaż. Doszło przy tym do ciężkiego naruszenia procedur obowiązujących w amerykańskiej dyplomacji⁷. **Przesłuchania w ramach tej procedury przed specjalną komisją Izby Reprezentantów musiały przynębiać**. Trump, który nie widział niczego nagannego w swoich zabiegach wobec Kijowa (wszak w wyborach w 2016 r. skorzystał ze wsparcia Rosji), odmówił w tej sprawie współpracy, powtarzając jedną odpowiedź: „to jest zamach”, „to jest polowanie na czarownice”. To bezprecedensowe niemoralne zachowanie prezydenta USA i jego ludzi nie robiło wrażenia na jego wyborcach (przeciwnie, mobilizowało ich do obrony Trumpa przed demokratycznymi „elitami”) ani na samej Partii Republikańskiej, która dysponując znaczną większością w Senacie, wiedziała, że go tam obroni, bo przecież

⁶ I cytuję jedno z jego przemówień do swych wyborców: „Nasi radykalni demokratyczni oponenci są powodowani nienawiścią, uprzedzeniami i wściekłością. Jak wiemy, chcą zniszczyć was i nasz kraj” (Y. Appelbaum, „How America ends”, *The Atlantic*, grudzień 2019).

⁷ Chodziło albo o omijanie służby dyplomatycznej (za pośrednictwem specjalnego wysłannika Rudy’ego Giuliani’ego), albo o zmuszanie do działań niezgodnych z jej misją lub karanie tych, którzy odmawiali udziału w owym procederze. Źródła w Waszyngtonie podawały również, że Trump w ostatniej chwili odwołał swój przyjazd do Warszawy na uroczystości 80-lecia wybuchu II wojny światowej, aby uniknąć bezpośredniego spotkania z Zełenskim.

chodziło o obronę politycznych wpływów tej partii i jej udziału w rządzeniu⁸. Duża część amerykańskiego społeczeństwa i establishmentu po prostu oswoiła się ze zjawiskiem pod nazwą „Trump”⁹. Wprawdzie Francis Fukuyama uważa, że jest to jednorazowa anomalia („osobisty narcyzm Trumpa, jego niekompetencja i szalony sposób podejmowania decyzji”)¹⁰, ale ta anomalia ma dużą szansę na drugą kadencję. Znany politolog Yascha Munk twierdził, że i tak Ameryka ma szczęście z Trumpem, ponieważ... choć jest świetnym taktykiem i oratorem, w odróżnieniu od Orbána nie jest strategiem, nie ma długofalowego planu i stracił już możliwość przebudowy kraju (w złym kierunku – R.K.)¹¹.

Powyższa sytuacja upośledzała nie tylko proces demokratyczny w Stanach Zjednoczonych, lecz także całokształt stosunków zewnętrznych tego nadal jedynego globalnego supermocarstwa z resztą świata. Wpływ Ameryki na ważne problemy międzynarodowe i sytuację w różnych regionach był z reguły toksyczny, ale najbardziej destrukcyjny – wobec najbliższego otoczenia, czyli wobec wspólnoty atlantyckiej i Unii Europejskiej jako drugiego do tej pory filaru Zachodu, czyli najkrócej – wobec sojuszników. Ten destrukcyjny wpływ zaczynał się już w domu, to znaczy w procesie tworzenia i realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa USA. Upadek znaczenia i roli Ameryki jest szczególnie dojmujący, gdy pamięta się, że 30 lat temu, gdy upadał blok komunistyczny i Związek Sowiecki, mówiło się o triumfie Zachodu i zachodniej idei liberalnej. Dzisiaj, w ogromnym stopniu dzięki Stanom Zjednoczonym, prezydent Putin triumfalnie obwieszcza upadek idei liberalnej, a **amerykański prezydent prosi go, aby nie mieszał się w wybory w USA**. To jest „miara upadku Ameryki” – pisze Roger Cohen w niecałe trzy dekady po ogłoszeniu w tej samej Ameryce „the unipolar moment”. Znakiem tego upadku jest m.in., jak to określa William Burns, jeden z najbardziej wytrawnych dyplomatów USA w całym tym okresie, the „savaging of American diplomacy”. Za to „zdziczenie” odpowiada nie tylko Trump, lecz także ślepo posłuszny jego kaprysom szef Departamentu Stanu Mike Pompeo¹². Odwołanie na początku września 2019 r. Johna Boltona, trzeciego kolejnego doradcy prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego przed upływem trzeciego roku kadencji Trumpa, było potwierdzeniem chaosu panującego w tej sferze polityki USA¹³. Nazwisko kolejnego nikomu nic nie mówi... Z kolei po zabiciu przez USA Kasema Sulejmaniego

⁸ Historyczna rezolucja Izby Reprezentantów przekazująca wniosek o impeachment do Senatu została przyjęta w połowie stycznia 2020 r. większością 228 do 193.

⁹ „Trump, the self-impeaching president” (The Editorial Board), *The New York Times* (dalej *NYT*), 3 października 2019 r.; M. Goldberg, „Shame on us for getting used to Trump”, *NYT*, 14 listopada 2019 r.

¹⁰ F. Fukuyama, „Donald i zielone ludziki” (rozmawiał S. Sierakowski), *Polityka*, 4 grudnia 2019 r.

¹¹ Y. Munk, „Mamy z Trumpem sporo szczęścia” (rozmawiał J. Bielecki), *Rz* (dodatek Plus Minus), 12–13 października 2019 r.

¹² R. Cohen, „Trump Fast-Forwards American Decline”, *NYT* z 28 czerwca 2019 r.; C. Leonning, P. Rucker, „You’re a bunch of dopes and babies’: Inside Trump’s stunning tirade against generals”, *The Washington Post*, 17 stycznia 2020 r. (fragment książki tych autorów pt. *A Very Stable Genius: Donald J. Trump’s Testing of America*, Penguin Press, New York 2020).

¹³ Zdymisjonowanie Boltona było akurat dobrą decyzją, zważywszy na jego prowokującą mentalność (domagał się zwłaszcza ataku USA na Iran) i prostackie rozumienie spraw międzynarodowych. W administracji George’a W. Busha było on orędownikiem agresji na Irak.

pisano, że gdyby normalnie funkcjonowała Rada Bezpieczeństwa Narodowego (NSC), taka decyzja nigdy nie zostałaby podjęta¹⁴.

Polityka zagraniczna czasu Trumpa nie była całością, za którą stałaby jakaś strategia, lecz ciągiem powodowanych potrzebami wizerunkowymi fajerwerków oraz kroków i bliskich relacji obsługujących partykularne interesy grup nacisku i kół biznesu. Stąd upodobanie Trumpa do nagłych, choć bezproduktywnych spotkań z Kim Dzong-unem¹⁵ oraz specjalne stosunki z dworem saudyjskim (gigantyczne zakupy amerykańskiej broni przez Rijad) i premierem Netanjahu. W gestach i słowach Trump wyraźnie wyżej cenił Putina i Kima niż Merkel czy Macrona.

Oprócz doraźnych fajerwerków zdarzały się jednak w polityce USA również rzeczy większego kalibru, co nie oznacza, że w każdym przypadku dobrze świadczyły o ich polityce zagranicznej. Postanowieniem o poważnych konsekwencjach międzynarodowych było odejście Trumpa od porozumienia nuklearnego z Iranem. Ta decyzja stanowiła kolejny i niebezpieczny przejaw trwającej od **40 lat antyirańskiej obsesji Stanów Zjednoczonych**, a obecnie właśnie prezydenta Trumpa. Tak uważają Daniel Benjamin i Steven Simon, którzy na łamach *Foreign Affairs* piszą, że ta obsesja „jest zagrożeniem dla regionu” i, niestety, w kadencji Trumpa, który pozostaje jej „więźniem”, nie zostanie przełamana. Jest to zadanie dla następnej administracji, konkludują obaj autorzy¹⁶. Niestety, zanim do tego dojdzie, może się zdarzyć coś niebezpiecznego. Obsesja antyirańska i niedawne decyzje dotyczące Iranu (odejście od porozumienia, powrót do ostrych sankcji, zabójstwo Sulejmaniego) to część większego problemu, który były amerykański dyplomata wysokiej rangi Martin Indyk określa jako „katastrofę na pustyni”. Jego zdaniem szczególnie negatywną rolę w tym kontekście odgrywa toksyczny duet: Jared Kushner (pracujący w Białym Domu zięć Trumpa) i faktyczny władca Arabii Saudyjskiej Mohamed ibn Salman („MBS”). Indyk twierdzi, że MBS „uwiódł” Kushnera swoją proizraelską, a przy tym obojętną wobec Palestyńczyków postawą¹⁷.

Innym poważnym kierunkiem polityki USA były Chiny i **tutaj Trump i jego rząd wykazują więcej strategicznego instynktu i mają pewne szanse powodzenia**. Gdyby tak miało być, byłoby to korzystne nie tylko dla Stanów Zjednoczonych, lecz także w skali globalnej. Podejmowane przez Waszyngton kroki mają podwójny cel: zrównoważenie dwustronnych relacji handlowych i innych (finanse, własność intelektualna) z Chinami oraz powstrzymywanie ich globalnej ekspansji. Można powiedzieć: lepiej późno niż wcale. Trzej poprzednicy Trumpa nie wykazywali się wobec Chin ani nadmierną wnikliwością, ani dalekowzrocznością. Było

¹⁴ J. Stevenson, „American foreign policy is broken. Suleimani's killing proves it”, *NYT*, 4 stycznia 2020 r.

¹⁵ W czerwcu 2019 r. przy okazji wizyty w Korei Południowej Trump bez wcześniejszych przygotowań niejako wprosił się na chwilę do KRLD, przez co stał się pierwszym prezydentem USA, który przekroczył linię demarkacyjną dzielącą oba państwa koreańskie. Była to dlań okazja do ściągnięcia uwagi mediów, dla Kima szansa umocnienia pozycji międzynarodowej. Nie zmieniło to w niczym podejścia Pjongjangu do kwestii nuklearnej, raczej wzmocniło nieprzejednanie Kima w tej sprawie.

¹⁶ D. Benjamin, S. Simon, „America's great satan. The 40-year obsession with Iran”, *Foreign Affairs*, listopad–grudzień 2019.

¹⁷ M. Indyk, „Disaster in the desert. Why Trump's Middle East plan can't work”, *ibidem*.

w ich postawie zbyt dużo łatwowierności i pobłażania. To, co się dzieje obecnie, to radykalna zmiana na tym kierunku. Robert Spalding, autor niedawno wydanej książki *Niewidzialna wojna*, prezentuje w niej radykalne poglądy na zagrożenie ze strony Chin, ale w wielu miejscach, gdy pisze o wcześniejszej postawie USA, ma rację. Wyjaśnia ją m.in. następująco: „Przypisuję to częściowo pysze, naszej pewności siebie i zaufaniu do naszego systemu. (...) Oślepieni chciwością i marzeniem o globalizacji zostaliśmy przekonani, że wolny handel automatycznie łamie kajdany autorytaryzmu i toruje drogę do demokracji. **Obietnice taniej siły roboczej, tanich towarów i gwałtownie rosnących akcji oczarowały nas. (...) I zostaliśmy zrobieni w konia...**”¹⁸. Fukuyama twierdzi, iż „w sprawie Chin w USA istnieje coraz szerszy consensus, że Ameryka musi pójść na konfrontację”. Rosnąca część demokratów podziela to zdanie, powinno się więc to stać trwałą cechą polityki USA. Jednak jak zarazem podkreśla, „jeden z absurdów Trumpa polega na tym, że atakuje wszystkich naraz. A jeśli chce wygrać z Chinami, potrzebuje Europy. Obecny stosunek Ameryki do Europy to więc osobisty wybór Trumpa”¹⁹. W stosunkach dwustronnych, zwłaszcza handlowych, z Chinami, nawet grając pojedynczo, Ameryka nie jest skazana na porażkę. Wskazuje na to zawarte w połowie stycznia 2020 r. porozumienie dotyczące handlu, w którym Chiny zobowiązują się do znaczącego zwiększenia importu z USA i do uczciwego zwalczania kradzieży własności intelektualnej. Nie brak głosów, że jest to jedynie przejściowe zawieszenie broni w wojnie handlowej, którą rozpoczął Trump kilkanaście miesięcy wcześniej. Iluzją jest jednak pogląd, że USA w pojedynkę mogłyby być skuteczne wobec globalnej ekspansji Chin. Ameryka powstrzymała niegdyś Związek Sowiecki i blok komunistyczny m.in. dzięki temu, że potrafiła tworzyć sojusze i koalicje, że potrafiła grać zespołowo. Obecnie Trump pozbawił USA głównego atutu w konfrontacji z Chinami, czyli zdolności koalicyjnej²⁰.

Stosunek Trumpa do NATO jest pochodną jego stosunku do Europy oraz komercyjnego podejścia do bezpieczeństwa. Dla amerykańskiego prezydenta wspólne dziedzictwo, wartości, wspólnota losu i kultury nie istnieją. Narcyz jest skoncentrowany na sobie, dzisiaj. Wprawdzie Trump przestał publicznie dezawuować NATO i zastanawiać się, jak wyprowadzić USA z Sojuszu, lecz jego publicznie transakcyjny stosunek do bezpieczeństwa jest obecnie podstawowym zagrożeniem dla spójności NATO i wiarygodności gwarancji wynikających z art. 5. Problem spójności i wiarygodności ujawnił się w całej ostrości przy okazji 70. rocznicy istnienia Sojuszu. Tym razem obchody tej rocznicy nie były ani huczne, ani radosne, do czego przyczynił się także prezydent Francji, który w wywiadzie poprzedzającym rocznicowe spotkanie

¹⁸ R. Spalding, *Niewidzialna wojna. Jak Chiny w biały dzień przejęły wolny Zachód*, Wydawnictwo Jeden Świat, Warszawa 2019, s. 16–17. Autor jest byłym wojskowym, generałem lotnictwa, krótko pracującym także dla administracji Trumpa.

¹⁹ F. Fukuyama, op. cit. Mówi tam także: „Chiny są mocne. Stany też są mocne i stąd nieuchronność konfrontacji”.

²⁰ Jeśli z porównania aktualnej relacji USA–Chiny do modnej obecnie „pułapki Tukidydesa” płynie jakiś polityczny morał, to przede wszystkim ten, że Sparta pokonała potężniejsze Ateny dzięki zdolności do zawiązywania lepszych koalicji (R. Kuźniar, „Pułapki nie ma, ale...”, *Rz*, 7 lipca 2019 r.).

na szczycie w Londynie (3–4 grudnia 2019 r.) powiedział, że **Sojusz znajduje się w stanie „śmierci klinicznej”** („brain-dead”). Wprawdzie Macron mówił w kontekście jednostronnego wycofania wojsk USA z północnej Syrii, co otworzyło drogę do ofensywy Turcji, ale było w tym generalne oskarżenie USA Trumpa o odwracanie się od Europy. Ukrytą myślą Macrona było mobilizowanie Europejczyków do budowania autonomii obronnej, lecz z pewnością taka wypowiedź i burza, którą wywołała, nie służyła wizerunkowej solidności Sojuszu. Publiczne kłótnie przywódców (zdjęcie Trumpa i Macrona po ich rozmowie przypominało raczej klimat malarstwa Goi) oraz podważanie pewności gwarancji to fatalna przysługa dla Sojuszu i jego członków w sytuacji, gdy nie ma dobrych alternatyw, a stan międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa ulega pogorszeniu ze względu na aktywność Rosji, Chin, Turcji (członka Sojuszu!) i wydarzenia na Bliskim Wschodzie. Na szczęście współpraca na poziomie praktycznym wewnątrz Sojuszu jest lepsza niż atmosfera polityczna. Trzeba jednak pamiętać, że siła każdego sojuszu leży w jego politycznej spoistości. Niespójność postawy i hamletyzowanie Niemiec w sprawach obronności i stosunków z USA także tej spoistości nie pomagają²¹. Gdyby potraktować uwagę Macrona w kategoriach prowokacji (którą nie była), to jej jedynym pozytywnym rezultatem było to, że tym razem to Trump poczuł się w obowiązku, nawet jeśli wbrew sobie, wzięcia w obronę racji istnienia NATO jako sojuszu, w którym USA odgrywają przywódczą rolę. Jednak Sojusz przestał być spoiwem ideowo-politycznym wspólnoty atlantyckiej czy szerzej – Zachodu.

2. Europejska bezradność. Chroniczne już słabości i podziały w Unii Europejskiej czyniły ją zupełnie bezradną w obliczu nieprzyjaznej czy wręcz napastliwej polityki Trumpa, choć przyczyn i przejawów owej bezradności było więcej. Antyeuropejskość Trumpa zaczęła być odbierana jako świadomy zamiar rozerwania atlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa²². Gdyby nie owe słabości i podziały, o czym poniżej, można byłoby przyjąć tę sytuację jako nie tylko szansę, ale wręcz konieczność zbudowania się Europy jako skonsolidowanego i stanowczego aktora w życiu międzynarodowym. Wszak o Unii Europejskiej jako *global power* mówiono już na samym początku tego stulecia, gdy procesy zarówno pogłębiania, jak i poszerzania Unii zdawały się iść jak po maśle i zapowiadały mocną rolę Europy jako jednego z filarów „triady” (wraz z USA i Chinami), która miała być czymś w rodzaju ramy nośnej porządku międzynarodowego. Dwie dekady, które minęły od tego czasu, wyglądają na lata świetlne.

Spektakularnym przejawem zarówno słabości i podziałów, jak i pęknięcia w łonie Zachodu oddzielającego Europę Zachodnią od USA było na początku 2020 r. **opuszczenie Unii przez Wielką Brytanię** (z dniem 31 stycznia). Mimo całej specyfiki jej członkostwa w UE służyła ona jako łącznik między oboma częściami Zachodu.

²¹ M. Karnitschnig, „Germany’s ‘braindead’ defense debate”, Politico, 10 listopada 2019 r.; R. Kuźniar, „Szczyt niepewności”, *Newsweek* (Polska), 25 listopada 2019 r.; J. Marcus, „Troubled NATO not in party mood for 70th birthday”, BBC World News, 2 grudnia 2019 r.; K. Rogers, A. Karni, „In tense exchange, Trump and Macron put forth dueling visions for NATO”, *NYT*, 3 grudnia 2019 r.

²² R. Alcaro, „Europe’s struggle in the fraying Transatlantic order”, *Survival*, grudzień 2019 – styczeń 2020.

Czasem istotnie grała rolę konia trojańskiego Ameryki w Europie (w UE), co przewidywał prezydent Charles de Gaulle, kiedy nie chciał się zgodzić na jej członkostwo w EWG. Częściej była jednak ogniwem łączącym i pośrednikiem. Jej obecność w UE wносиła także, oprócz wielkiego potencjału, anglosaski pierwiastek polityczny, jego witalność i zdrowy rozsądek, co było Wspólnocie zawsze potrzebne. Wcześniej uważano, że wyjście Wielkiej Brytanii umożliwi Unii pogłębienie integracji, obecnie jednak nic na to nie wskazuje. Wprawdzie kanclerz Merkel nazwała **brexit „wake-up call” dla Unii**, który powinien uczynić Unię „bardziej atrakcyjną, innowacyjną, kreatywną, zdolną do konkurowania”, ale z pewnością nie stanie się to przez wzmocnienie integracji. Wszelkie ambicje pogłębieniowe utkną natychmiast na mieliźnie, nie tylko ze względu na wewnętrzne podziały i słabości, które trawią Unię od końca poprzedniej dekady, lecz także dlatego, że nie ma obecnie na to społecznego przyzwolenia, a kilka krajów, w tym Polska, skutecznie by to zablokowało.

„Trump stara się przekonać Amerykanów, że Unia to wroga siła. Ale w ogóle Europa Amerykanów niespecjalnie interesuje” – twierdzi Fukuyama²³. I to jest jeden z tych czynników podziału Zachodu na trzy części. **W tej sytuacji, pisze włoski analityk Riccardo Alcaro, Europa będzie musiała szukać innych niż Ameryka partnerów w sprawach stabilności w Europie, bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie, ograniczania zmian klimatycznych, globalnego handlu i instytucji wielostronnych**²⁴. Przykładem tego, o czym pisze Alcaro, była wizyta u Putina kanclerz Merkel, kilka dni po zabójstwie przez USA generała Sulejmaniego. Trudno się dziwić, skoro w tej sprawie prezydent USA nie konsultował się z sojusznikami, tylko wyraził potem oczekiwanie, że NATO będzie się bardziej angażować na Bliskim Wschodzie... Problemem oczywiście była nie tylko wrogość Trumpa wobec UE i wykopywanie głębokiego rowu oddzielającego USA od Wspólnoty, lecz także nieskrywana ambicja jej podzielenia czy wręcz rozbicia; „taka jest moja rola” – powtarza przedstawiciel USA przy UE. Z uwagi na nielojalność czy podobną do Trumpowej niechęć do Unii pewnych krajów członkowskich, które jednocześnie stały się politycznymi klientami Ameryki (*casus* Polski), o jedności czy silnej pozycji międzynarodowej Unii Europejskiej trudno dziś mówić. Zwłaszcza że brak jest również zgody i ochoty w sprawie tak kluczowej w obliczu polityki USA, jak zwiększenie jej zdolności militarnych, zarówno materialnych, jak i politycznych, czyli zdolności posłużenia się nimi w konflikcie²⁵. Przypadek Syrii pokazał to dobitnie – byli tam niemal wszyscy ważni z wyjątkiem UE. W Europie Zachodniej są silne obawy, że jeśli Trump ponownie wygra i zostanie na drugą kadencję, co jest przecież mocno prawdopodobne, to po ośmiu latach jego rządów nie będzie czego zbierać z tego, co kiedyś było wspólnotą atlantycką czy Zachodem²⁶. Równocześnie wiadomo, że Europa nie może się odwrócić od Stanów Zjednoczonych, nie chce

²³ F. Fukuyama, op. cit.

²⁴ Ibidem.

²⁵ A. Billon-Galland, N. Williams, „How militarily willing and able is the EU?”, European Leadership Network, lipiec 2019.

²⁶ M. Dirsus, „A stronger Europe to face down Trump? Don't count on it”, Politico, 6 listopada 2019 r.

tego zwłaszcza uczynić wiele państw europejskich, łącznie z Niemcami²⁷ i Polską, choć każdy z tych krajów z innych powodów.

Jednak to rozchwianie Unii z powodu polityki USA widać na różnych frontach. Bez wątplenia porażka Macrona w próbach „ucywilizowania” polityki Waszyngtonu i uspokojenia euro-amerykańskich stosunków, choćby w takich sprawach jak klimat czy Iran, skłoniły francuskiego prezydenta do zwrotu ku Moskwie²⁸. Jeśli uda mu się przejąć przywództwo w europejskiej polityce, to odseparowywanie się Unii od USA na rzecz zacieśniania związków z Rosją ulegnie wzmocnieniu²⁹. Gdy zaś po odejściu Merkel w 2021 r. Niemcy zrobią to samo, to ten zwrot obejmie właściwie całą Europę Zachodnią. Będzie to oczywiście mieć wpływ na politykę UE wobec Rosji. O ile do tej pory trudna jedność w stosunkach z Rosją oznaczała utrzymywanie względnie stanowczego kursu wobec Moskwy³⁰, o tyle za rok może to oznaczać coś zupełnie odwrotnego: budowę jedności na rzecz odprężenia i powrotu do współpracy z nią według formuły *business as usual*. **Stanowiłoby to niemal geopolityczną rewolucję w stosunkach europejskich.** Wówczas nawet powrót do władzy w USA „normalnego” prezydenta niewiele by już w tym zmienił. Zmiana, która już się dokonuje i zapewne się pogłębi, będzie prowadzić do zupełnej atrofii Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE na rzecz prymatu polityk narodowych, oczywiście prymatu w tej sferze najsilniejszych państw członkowskich Unii, która przestanie odgrywać rolę uśredniającą, dążącą do wspólnego mianownika, trzymającą w ryzach ambicje partykularne.

Przez cały 2019 r. narastało ryzyko wojny handlowej między USA a UE, która miała nadwyżkę w handlu ze Stanami Zjednoczonymi. Amerykański prezydent prowadził ostrą kampanię propagandową („UE wyrządza nam takie same szkody jak Chiny”) oraz zapowiadał poważne cła i inne szykany wobec towarów i usług z Europy. Równie jednak poważne było inne zagrożenie, to znaczy skutki ewentualnej ugody w sferze handlu między USA a Chinami. Lecz i to nie jest tak groźne w porównaniu z perspektywą poważniejszej konfrontacji, o której mówi się, że będzie nową postacią zimnej wojny między mocarstwami. Jej narastanie będzie prowadzić do polaryzacji sceny międzynarodowej (choć nie na osi Wschód–Zachód jak w czasach zimnej wojny), co będzie także dla Europy oznaczało konieczność wyboru, opowiedzenia się po jednej ze stron ze wszystkimi tego konsekwencjami. Europa z pewnością nie jest na to gotowa. Gdyby była jednym z filarów Triady, mogłaby odgrywać rolę rozjemcy czy czynnika równoważącego („balancera”), którego głos się liczy. Obecna sytuacja UE nie daje jej tej możliwości, zwłaszcza

²⁷ H. Maas (niemiecki minister spraw zagranicznych), „USA to nasz najważniejszy sojusznik” (rozmawiał J. Bielecki), *Rz*, 20 listopada 2019 r.

²⁸ I. Lasserre, „Dlaczego Macron zaczął się dogadywać z Putinem”, *GW*, 14 września 2019 r. (przedruk z *Le Figaro*).

²⁹ J. Bielecki, „Macron staje za sterami Europy”, *Rz*, 19 listopada 2019 r. Atutem Francji może stać się odzyskiwanie wigoru przez francuską gospodarkę, możliwe dzięki reformom Macrona pomimo zawziętego oporu ze strony ruchu „żółtych kamizelek”.

³⁰ „Charles Michel, nowy szef RE: Jedność Unii jest kluczowa w stosunkach z Rosją” (rozmawiał T. Bielecki), *GW*, 30 listopada 2019 r.

że **Chiny poprzez swoją ofensywę gospodarczą zaczynają także mieć wpływ na europejską politykę**. Jak pokazuje problem 5G (inwestycji chińskiego giganta Huawei w tę sieć), nawet Niemcy stały się na nią podatne. O wpływie Niemiec czy Unii na politykę Chin nikt nie słyszał...

Unia odnosiła w 2019 r. jednak pewne sukcesy. Wynik wiosennych wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz jego przełożenie na obsadę kierowniczych stanowisk we Wspólnocie wskazywały, że wprawdzie dwie do tej pory główne partie trochę straciły, ale siły radykalne, eurosceptyczne (nacjonalistyczno-populistyczne) nie rozszerzyły znacząco swoich wpływów. Cztery najważniejsze stanowiska (przewodniczący Komisji, Rady i Parlamentu oraz komisarz ds. zagranicznych) pozostały obsadzone przez polityków partii mainstreamowych. Stratę poniosły kraje Europy Środkowej, które w pewnym sensie zostały ukarane za swój eurosceptycyzm oraz naruszanie unijnych zasad i standardów i w tym podziale zupełnie pominięte³¹. Jedynie dotychczasowy przewodniczący Rady Europejskiej, Donald Tusk z Polski, stanął na czele Europejskiej Partii Ludowej (chadecji), która utrzymała pozycję najsilniejszej partyjnej międzynarodówki w UE. Jeśli, jak się zdaje, szczyt poparcia siły populistyczne mają za sobą³², przynajmniej w tej fazie ich wpływu, to również dlatego, że Unii Europejskiej udało się odzyskać kontrolę nad swą granicą zewnętrzną i znacząco ograniczyć napływ imigrantów. Nie znaczy to jednak, że problem ustał. Są kraje, które z najwyższym trudem zmagają się z nadal docierającą do nich falą nielegalnej imigracji (zwłaszcza Grecja i Włochy). Stale istnieje groźba wzniesienia kolejnej fali migracyjnej w kierunku Europy, a prezydent Turcji Recep Erdoğan ponawia wobec UE pogroźki o otwarciu swych granic, aby przebywający na terytorium Turcji uchodźcy mogli ruszyć ku Europie, bo też prawdą jest, że dla niej oni także stanowią ogromny problem. Usiłuje w ten sposób uzyskać większe wsparcie od Unii³³.

Tak jak dzwonkiem alarmowym dla europejskiej integracji do wewnątrz mogłby stać się brexit (A. Merkel), dla jej pozycji międzynarodowej mogłaby nim być *europäische Ratlosigkeit* wobec wydarzeń na Bliskim Wschodzie³⁴. Poczucie europejskiej bezradności jest obecnie tym większe, że to Europejczycy, głównie Francja, wszczynali militarne awantury w Libii i w Syrii w 2011 r. Partactwo Europejczyków, ale także i Amerykanów, stworzyło szansę wejścia na geopolityczną scenę tego regionu innym graczom, zwłaszcza Rosji i Turcji. Pytanie obecnie jest takie, czy Europejczycy, a może to robić w ich imieniu tylko UE, odrobnią lekcję i nauczą się – jak postuluje Zaki Laïdi – grać w *power politics*, racjonalnie i chłodno³⁵. Ani specjalne stosunki francusko-rosyjskie, ani utworzenie postulowanej przez Macrona „Europejskiej Rady Bezpieczeństwa” nie są krokiem we właściwym

³¹ A. Słojewska, „Stara Europa triumfuje”, *Rz*, 4 lipca 2019 r.

³² P. Taylor, „Has Europe reached peak populism?”, *Politico*, 5 września 2019 r.

³³ B. Lataud, „Nie dajemy rady z falą migrantów”, *GW*, 26 października 2019 r. (przedruk z *Le Figaro*).

³⁴ K.-D. Frankenberger, „Europäische Ratlosigkeit”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 stycznia 2020 r.

³⁵ Z. Laïdi, *Can Europe Learn to Play Power Politics?*, Centre for European Reform, 28 listopada 2019 r.

kierunku. Raczej będą sprzyjać deeuuropeizacji polityki europejskiej. Macron ma rację, ostrzegając przed „geopolitycznym zniknięciem Europy”, ale powinien być bardziej ostrożny w podejmowaniu działań, które miałyby temu zapobiec. Wprawdzie na jego apel pozytywnie zareagowała nowa przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen, jednak czy okaże się unijnym Heraklesem w zmaganiach z zadaniami, które stoją przed nią, czyli całą Unią, jest w tej chwili wielką niewiadomą. Mark Leonard, dyrektor ECFR, wskazuje na siedem zadań, które będą jego zdaniem testem na zdolność nowej przewodniczącej Komisji do odzyskania dla UE roli globalnego gracza. Jednak każde z tych zadań, pisze dalej, „wymagać będzie autentycznej jedności Europejczyków i harmonijnej współpracy instytucji unijnych i rządów krajów członkowskich”³⁶. Cóż, zatem przed Ursulą von der Leyen *mission impossible*...

Geopolityczny problem Europy tkwi nie tylko w uporządkowaniu spraw wewnętrznych czy warunkach, bez których spełnienia (np. jedność czy zdolności strategiczne) nie stanie się ona geopolitycznym aktorem. Problem **leży także w zdolności do trzeźwej oceny sytuacji w jej otoczeniu**, oceny intencji, możliwości i działań podejmowanych przez ważnych aktorów zewnętrznych, od Rosji przez Turcję, Chiny, po USA³⁷. Egoistyczne interesy gospodarcze (*vide* Nord Stream 2 oraz Turkish Stream, czyli energetyczne osaczanie Europy przez Rosję), polityczna poprawność, *wishful thinking*, iluzje w sprawie czynienia dobra w różnych regionach składają się na kulturę „konniwancji”, która od lat utrudnia Europie (UE) odgrywanie roli i obronę jej interesów na miarę jej potencjału.

3. Orbanizacja Europy Środkowej. Bez wątpienia Viktor Orbán jako pierwszy przywódca w regionie świadomie i uparcie postanowił dokonać zwrotu ustrojowego, który – choć sprzeczny z kryteriami członkostwa w UE i jej traktatowymi zasadami – ma mu zapewnić władzę bez ograniczeń, to znaczy **władzę pełną, bezkarną i bezterminową**. Chodzi o klasyczny autorytaryzm z domieszką demokratycznych dekoracji, aby móc pozostawać w Unii, a jednocześnie sprywatyzować państwo. Paul Lendvai, wybitny publicysta węgierskiego pochodzenia, człowiek legenda, tak pisze o zagrożeniu, jakie niesie ze sobą Orbán nie tylko dla Węgier: „Orbán to cyniczny i bezwzględny organizator, który od swojego triumfu wyborczego na wiosnę 2010 r. zdołał wprowadzić zgrabnie zakamuflowany ustroj autorytarny zachowujący wszelkie formalne pozory demokracji. Partie opozycyjne istnieją, lecz nie mają rzeczywistego dostępu do opinii publicznej, ponieważ wszystkie główne media drukowane i elektroniczne znajdują się pod bezpośrednią

³⁶ Są to: 1) uzyskanie poparcia i wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu; 2) przeciwdziałanie amerykańskim sankcjom, np. wobec Iranu; 3) konsolidacja wysiłków na rzecz europejskiej obronności; 4) nowe podejście do nieuczciwej konkurencji z zewnątrz; 5) wypracowanie mechanizmu przesiewania zewnętrznych inwestycji zagrażających wrażliwym sektorom i interesom bezpieczeństwa Europy; 6) utworzenie skutecznej europejskiej agencji cyberobrony; 7) uczynienie z EBI i EBOR wiarygodnej przeciwwagi dla chińskiej Inicjatywy Pasa i Szlaku (M. Leonard, „Siedem prac Ursuli von der Leyen”, *GW*, 14 grudnia 2019 r.).

³⁷ N. Baverez, „Europa oślepla. Nie widzi, że jest okrażana”, *GW*, 18 stycznia 2020 r. (przedruk za *Le Figaro*). Znany francuski eseista i publicysta porównuje obecną sytuację Europy do obu dekad sprzed I i II wojny światowej.

lub pośrednią kontrolą partii rządzącej (...). Niektórzy z węgierskich naukowców mówią tu o »państwie mafijnym sterowanym przez premiera i jego rodzinę«, inni posługują się określeniem »demokracja wodzowska«. Rządową propagandę, oświatę oraz dyskurs medialny przesycą język skrajnego nacjonalizmu i wsteczności. Jednocześnie Węgry zaliczają się obecnie do najbliższych unijnych sojuszników Rosji Putina»³⁸.

Model Orbána niczym zaraza rozlał się po różnych krajach regionu. Chodzi o jego różne wersje czy dziedziny: korupcję, nacjonalizm, klientelizm, poddanie wymiaru sprawiedliwości kontroli partii rządzącej, erozję demokratycznego państwa prawa, zastraszanie opozycji, zanik wolnych mediów, pozakonstytucyjne wodzostwo itp. Orbanizacja to nic innego jak prywatyzacja państwa przez rządzącą siłę polityczną. Przyczyny w każdym kraju były endogeniczne, lecz zasięg tych zmian sprawił, że kraje Europy Środkowej powoli przestają być jednogatunkową częścią ustrojowej przestrzeni UE, wspólnej kultury politycznej, idei organizujących wysiłek społeczeństw Europy. Pęknięcie, które pojawiło się za sprawą tego ustrojowego zwrotu, już nie wymagało zaznaczenia w postaci choćby odrębnego centrum integracyjnego w łonie Unii, którym w planach partii rządzącej w Polsce od jesieni 2015 r. miało być Międzymorze. Zgodnie z ocenami od początku wyrażanymi w *Roczniku Strategicznym*, pozostało ono na poziomie retorycznej wydumski. Gdyby sięgnąć po metaforę z biologii, można byłoby ten zwrot tłumaczyć odrzuceniem przez organizm społeczno-kulturowy krajów regionu przeszczepu z Zachodu w postaci demokratycznego państwa prawa i zachodniej kultury politycznej. Rosyjski model polityczny, zapośredniczany przez ustrój komunistyczny, który panował w tych krajach w latach 1945–1990, okazał się być może bardziej atrakcyjny dla sporej części społeczeństwa, a zwłaszcza części klasy politycznej przechowującej mentalność polityczną PRL.

Szczególnym przypadkiem tego zjawiska stała się Polska. Wprawdzie lider rządzącego od jesieni 2015 r. obozu politycznego wspominał o inspirowaniu się węgierskim modelem rządzenia („będzie Budapeszt w Warszawie”), lecz jest to odrębna wersja autorytaryzmu, oparta bardziej na rosyjskim modelu samodzierżawia, z silną dawką nacjonalizmu i populizmu i specjalną pozycją Kościoła katolickiego (jak prawosławia w życiu publicznym carskiej Rosji)³⁹. Częścią tej

³⁸ P. Lendvai, *Orbán. Nowy model przywództwa w Europie*, przeł. M. Zawadzka, Fundacja Kultura Liberalna, Warszawa 2019, s. 9; D. Kałan, *Państwo prywatne. Postkomunizm narodowy Viktora Orbána*, Klub Jagielloński, 30 października 2018 r., <https://klubjagiellonski.pl/2018/10/30/panstwo-prywatne-postkomunizm-narodowy-viktora-orbana/#> (dostęp: 26.03.2020).

³⁹ L. Palata, „Polska – zatrute źródło Wyszehradu”, *GW*, 23 października 2019 r.; A. Michnik, „Oby nie wrócił drut kolczasty”, *GW*, 9–11 listopada 2019 r.; T. Maćkowiak, „Aksamit do renowacji”, *Polityka*, 13 listopada 2019 r.; R. Kuźniar, „Ile Rosji w PiS”, *Newsweek* (Polska), 20 stycznia 2020 r. Niepokojącą specyfiką procesu tworzenia polskiej wersji autorytaryzmu były kampanie nienawiści prowadzone przez rządzących polityków, nie tylko potężne partyjno-rządowe media (niegdyś publiczne) czy prezesa partii i jego pomocników, lecz także przez prezydenta aktywnie uczestniczącego w naruszaniu konstytucji, przeciwko różnym grupom społecznym, zwłaszcza sędziom. Powracał w nich język stosowany w Niemczech w latach 30. czy w PRL na przełomie lat 40. i 50. Na przykład 17 stycznia 2020 r. w Zwoleńiu Andrzej Duda powiedział o sędziach: „Jeśli zdarzają się jakiegokolwiek czarne owce, to muszą być

kratokratycznej ideologii władzy stała się także głośna antyeuropejskość; chodzi o to, aby instytucje europejskie nie interesowały się „suwerenną demokracją” (określenie Putina), którą lider ugrupowania i jego polityczne otoczenie zaprowadzały w Polsce. Nic dziwnego, że odpowiednie organy UE – Komisja, Parlament, Trybunał – wszczynały dochodzenia przeciwko w Polsce z art. 7 traktatu lizbońskiego (po raz pierwszy w historii). Ich inicjatywy dotyczyły również Węgier. W przypadku Polski istotą zmian było odejście od trójpodziału władzy oraz dążenie do poddania wymiaru sprawiedliwości władzy politycznej (partyjnej)⁴⁰, a także aktywność różnych służb państwa przeciwko demokratycznej opozycji. **W tym procesie polityczno-ustrojowego wyodrębniania się Europy Środkowej z UE oraz szerzej – z Zachodu – Polska miała szczególne znaczenie** z uwagi na jej wielkość oraz niedawną rolę w procesie demokratycznych i prorynkowych przemian w byłym bloku komunistycznym (od 1989 r.). Polski odwrót od demokracji i Europy urastał do rangi symbolu i dawał bardzo zły przykład dla innych krajów regionu. Polska rządzona przez Prawo i Sprawiedliwość (nazwa chytrze myśląca, bo nawiązująca do biblijnej retoryki) związała się politycznie ze Stanami Zjednoczonymi Donalda Trumpa, dla którego kwestie demokracji i praw człowieka nie miały znaczenia w rachubie uzyskania stamtąd swoistej politycznej opieki (w sensie międzynarodowego klientelizmu). W innych krajach regionu, poza Węgrami i Polską, ten ustrojowy regres nie był tak całłościowy, lecz również występowały wyżej wskazane schorzenia, cały region czyniąc *sui generis* odrębnym w łonie Zachodu, który w ten sposób rozpadał się na trzy części. **W obrębie samej Europy dojść może w ten sposób do wyłonienia się geopolitycznego tryptyku: Europa Zachodnia – Środkowa – Wschodnia**, o którego respektowaniu mówiono na początku lat 90. XX w., co miało być argumentem przeciwko rozszerzaniu instytucji zachodnich (UE i NATO) na byłe kraje komunistyczne.

ROSJA TRZYMA SIĘ MOCNO

Do polityki i międzynarodowej roli Rosji w ciągu ostatnich dwóch–trzech lat świetnie pasuje znana reakcja Marka Twaina na nekrolog poświęcony mu w jednej z gazet. Jak wiadomo, pisarz odpowiedział: „pogłoski o mojej śmierci są przesadzone”. Od wielu lat przepowiada się zmierzch silnej, mocarstwowej pozycji Rosji, oczekuje wewnętrznego osłabienia, które zmniejszy jej możliwości aktywnego, z reguły destruktywnego oddziaływania na otoczenie. I tak się może jeszcze stać, wskaźniki potencjału Rosji nie są bowiem budujące. Jedyne, czym może

natychmiast eliminowane”. Gdyby ktoś z opozycji zaapelował o eliminowanie czarnych owiec spośród posłów czy wysokich urzędników partii rządzącej, podległa rządowi prokuratura natychmiast wszczęłaby dochodzenie. Szerzej: „Czarna księga PiS. Cztery lata siania nienawiści”, *GW*, 18 września 2019 r.

⁴⁰ Komisarz UE ds. praworządności Věra Jourová po wizycie rozpoznawczej w Polsce powiedziała, że **to, co robi władza, „nie jest żadną reformą, lecz zniszczeniem wymiaru sprawiedliwości”**. Nie chodzi w tym o eliminację „czarnych owiec”, lecz o „nalot dywanowy”, którego celem jest poddanie sądownictwa władzy politycznej. „Das ist keine Reform, das ist eine Zerstörung”, wywiad dla *Der Spiegel*, 8 lutego 2020 r.

ona imponować światu, to zdolności militarne, które są rozwijane wybitnie ponad jej potencjał militarny. Wprowadzenie do służby w grudniu 2019 r. pierwszego oddziału **hipersonicznego systemu raketowego „Avangard”** było niewątpliwie szokiem dla USA i innych mocarstw nuklearnych na miarę wystrzelenia Sputnika przez ZSRR w październiku 1957 r.⁴¹ Bez wątpienia, podobnie jak w przypadku Chruszczowa, wpłynęło to na asertywność Moskwy i samego Putina na scenie międzynarodowej.

Istnieje niewątpliwy dysonans między aktywnością międzynarodową Moskwy i bezsprzecznie pewnymi sukcesami, które ona odnosi, a wewnętrznym zapleczem jej pozycji. Pojawiają się nawet wyjaśnienia sugerujące, że za międzynarodowym ADHD Putina stoi jego świadomość porażki na „froncie wewnętrznym”. Thomas Urban, poważny niemiecki publicysta historyczny, tłumaczy destabilizacyjne działania Rosji wobec Europy porażką Putina na polu modernizacji wewnętrznej. **„Bo co ten kraj może zaoferować innym? Ropę i gaz, czołgi, samoloty wojskowe. Młode pokolenie ucieka z Rosji. Wydaje mi się, że Putin myśli tak: jeżeli nam się nie udaje, to dlaczego inni mają mieć dobrze”**⁴². Na dość podobne źródła obecnego tonu i zachowań w polityce Rosji wskazuje rosyjska badaczka Nadieżda Arbatowa. Odnosząc się do kolejnej odsłony koncepcji eurazjanizmu, pisze, iż odżywa ona z reguły wtedy, gdy Rosji nie udaje się stać nowoczesną potęgą według aktualnych standardów i czuje, że musi usprawiedliwić swoje zacofanie metafizycznymi teoriami. Jej zdaniem jest to nacjonalistyczna, antydemokratyczna, a zarazem imperialna ideologia, która swego wroga upatruje w Stanach Zjednoczonych i wspólnocie atlantyckiej. Jej paradoksem jest to, że elity władzy starają się żyć po europejsku, ale narodowi narzucają plemienny styl rządzenia („Horde-style rule”), który czyni z Rosjan bezbronnych niewolników, pomagających odtwarzać ten system⁴³. Dlatego znawcy Rosji twierdzą, że putinizm (współczesna wersja rosyjskiego autokratyzmu) przetrwa jego twórcę, choć może nieco ewoluować w stronę łagodniejszego modelu, który będzie utrzymywany dzięki zastosowaniu nowych technologii. Cechą charakterystyczną obecnej wersji miałby być „wyraźny kryminalny rys w skoncentrowanych wokół prezydenta sieciach klientelistycznych”, co jest osobistą zasługą Putina⁴⁴. Oznaczałoby to kontynuację tradycyjnej postaci Rosji (wcześniej ZSRR) jako mocarstwa na glinianych nogach, wprawdzie niezdolnego do wewnętrznej modernizacji, ale zdolnego do zastraszenia swego otoczenia i domagającego się uznania jego mocarstwowych aspiracji.

⁴¹ System „Avangard” składa się z pocisków manewrujących, zwanych gliderami ze względu na zdolność długotrwałego ślizgania się na granicy górnej warstwy atmosfery z ogromną prędkością (pięciokrotnie przekraczającą szybkość dźwięku), a następnie szybkiego uderzania w dowolny punkt na ziemi. Z uwagi na szybkość i nadzwyczajną manewrowość pociski Avangard są bardzo trudne do przechwycenia przez systemy obrony antyrakietowej. USA i Chiny pracują nad podobnymi systemami, ale Rosjanie okazali się pierwsi.

⁴² T. Urban, „Putin jest nieskuteczny” (rozmawiał M. Kozubal), *Rz* (dodatek Plus Minus), 18–19 stycznia 2020 r.

⁴³ N. Arbatowa, „Three faces of Russia’s Neo-Eurasianism”, *Survival*, grudzień 2019 – styczeń 2020.

⁴⁴ M. Domańska, „Putinizm, który przetrwa Putina”, *Rz* (dodatek Plus Minus), 19–20 października 2020 r.

W ostatnim czasie **brak pełnowartościowego potencjału mocarstwowego Rosja zręcznie kompensuje szansami, jakie są jej stwarzane na zewnątrz**. Są nimi nie tylko błędy i przejściowe słabości innych mocarstw, lecz także uleganie zwłaszcza zachodnich przywódców pokusom, jakie potrafi stwarzać Moskwa czy osobiście Putin. Tą ostatnią wielką szansą, jaką Zachód podał na tacy Rosji i Putinowi, były i pozostają konflikty sprokrowane przez Zachód na Bliskim Wschodzie. Niezdolność do ich opanowania dała Moskwie nadzieję nie tylko na odzyskanie swych pozycji w tym regionie, które zostały przez nią utracone po upadku Związku Sowieckiego, lecz także kreowanie Rosji jako odpowiedzialnego gracza w relacjach międzymocarstwowych. Tylko na przełomie 2019/2020 r. Putin otrzymał trzy takie szanse, z których umiejętnie skorzystał: 1) wycofanie wojsk amerykańskich z pogranicza syryjsko-tureckiego i zastąpienie ich oddziałami rosyjskimi (które przy okazji wzięły pod ochronę Kurdów masakrowanych przez syryjskich najemników wykorzystywanych przez Turcję); 2) konflikt w Libii i silne poparcie Moskwy dla jednej ze stron, a jednocześnie udział w konferencjach międzynarodowych poświęconych jego pokojowego rozwiązaniu; 3) zabicie gen. Sulejmaniego przez USA i związany z tym kryzys międzynarodowy w regionie oraz wysiłki zmierzające do jego opanowania (kanclerz Merkel natychmiast udała się na konsultacje do Putina, który w odróżnieniu od Trumpa jawił się jako gracz odpowiedzialny i przewidywalny)⁴⁵. Tylko te trzy wydarzenia pozwoliły Putinowi opuścić dyplomatyczny czyszciec, w którym znalazł się po agresji na Ukrainę, i wrócić do gry w roli partnera godnego zaufania.

Poza polityką prezydenta Trumpa słabość Unii Europejskiej jest pretekstem, z którego Moskwa potrafi korzystać. Chodzi oczywiście o wewnętrzne podziały, które można wzmacniać, ale też antyeuropejskie ruchy prawicowo-populistyczne, które Moskwa popiera, antydemokratyczny zwrot w kilku państwach Unii, który osłabia jej spójność, oraz różne wydania *Realpolitik*, które w Europie od dawna łączą się z mniej lub bardziej widoczną rusofilią (m.in. w Niemczech, we Francji, Włoszech czy na Bałkanach). Znany niemiecki dyplomata, obecnie kierujący Monachijską Konferencją Bezpieczeństwa, Wolfgang Ischinger, nieustannie ponawia apele o trzymanie otwartych drzwi do dialogu z Rosją w celu ochrony stabilności w Europie w tym samym czasie, gdy do wiadomości publicznej przenikają informacje o istnieniu w rosyjskim wywiadzie wojskowym (GRU) tajnej jednostki nr 29155, której zadaniem jest destabilizowanie sytuacji w krajach europejskich⁴⁶. W rosyjskiej polityce zmniejszenia i dzielenia Europy ważną rolę odgrywają projekty energetyczne. Na przełomie 2019/2020 r. doszło do dwóch ważnych wydarzeń w tej sferze. Po pierwsze, Rosja zdecydowała się sama dokończyć Nord Stream 2, gdy Waszyngton nałożył sankcje na zachodnie firmy biorące udział w tym projekcie. Niemcy i inni odbiorcy gazu z tego połączenia nadal udawali, że ma ono

⁴⁵ I była to pierwsza wizyta Merkel w Moskwie od 2015 r., kiedy rozmawiano o kryzysie związanym z agresją Rosji na Ukrainę.

⁴⁶ M. Schwartz, „Top secret Russian unit seeks to destabilize Europe, security officials say”, *NYT*, 8 października 2019 r.; W. Ischinger, „30 years after Wall’s fall, Europe’s new divisions”, *Politico*, 9 listopada 2019 r.

wyłącznie biznesowy charakter. Z kolei Turkish Stream uruchomiony 8 stycznia 2020 r. został okrzyknięty gazowym sojuszem Putina i Erdoğan. Obserwatorzy nie mieli wątpliwości co do geopolitycznego sensu tego gazociągu (energetyczne uzależnianie południa Europy od Rosji).

Swym toksycznym oddziaływaniem na różne sprawy międzynarodowe prezydent Trump objął także Ukrainę. Chodziło o nacisk wywierany na nowo wybranego, niedoświadczonego prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskigo. Trump nie tylko zażądał od Ukrainy wszczęcia dochodzenia przeciwko synowi swego głównego rywala w wyborach prezydenckich Joe Bidena, ale uzależnił od tego zwolnienie okazałych funduszy przyznanych temu krajowi przez Kongres USA na jego potrzeby obronne (w kontekście wojny z Rosją). Zełenski rzeczywiście dał się początkowo wciągnąć w tę pułapkę, ale potem postanowił się z niej wycofać. Zrobił to wtedy, gdy zrozumiał grę Trumpa, ale przede wszystkim jego kompletną obojętność wobec losów Ukrainy; **Trump na Ukrainę patrzył oczami Putina**. Ryzykowna dla reputacji Zełenskigo próba „dogadania się” z Trumpem nie była tak zaskakująca dla ukraińskiej polityki, jak sam wynik wiosennych wyborów prezydenckich w tym kraju. Ich zwyczajcą został dotychczasowy aktor komediowy bez najmniejszego doświadczenia w działalności publicznej, silnie finansowo popierany przez jednego z oligarchów, który czuł się skrzywdzony przez poprzedniego prezydenta Poroszenkę. Wynik wyborów wiele mówi zarówno o dotychczasowym prezydencie i pozostałych czołowych politykach tego kraju, jak i o desperacji i dezorientacji ukraińskiego społeczeństwa, które wołało wybrać „kota w worku”, niż postawić na któregoś z nich. Jest także swoistą społeczną recenzją dokonań ukraińskiej klasy politycznej w całym okresie od uzyskania przez ten kraj niepodległości w 1991 r.

Nowy prezydent budził nadzieje na zakończenie konfliktu w Donbasie, czego oczekiwali sami Ukraińcy, ale ani on, ani wielu polityków zachodnich nie zdawało sobie sprawy, że nie da się tego zrobić wbrew Rosji. A przecież od początku było widać, że w jej interesie jest przeciąganie tego konfliktu bez końca, jest to bowiem dobry sposób na trzymanie Ukrainy w uścisku znanym z medycyny jako *trismus*. Chodziło o ogniskowanie całej energii politycznej Ukrainy na tej właśnie sprawie oraz o ograniczanie jej pola manewru w stosunkach zewnętrznych, zwłaszcza z UE i NATO. Nadzieje prezydenta Zełenskigo na dokonanie przełomu w bezpośredniej rozmowie z Putinem świadczyły jedynie o jego bezbrzeżnej naiwności. Szczyt w formacie normandzkim w Paryżu 9 grudnia 2019 r. zakończył się ledwo skrywanym fiaskiem. W odniesieniu do konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, ale także do innych ważnych problemów w tej części Europy, łącznie z relacją Białoruś–Rosja, można się posłużyć trawestacją tytułu znanej powieści Ericha Marii Remarque’a „na wschodzie bez zmian”⁴⁷.

⁴⁷ R. Szoszyn, „Przełom czy kapitulacja?”, *Rz*, 3 października 2019 r.; O. Iwaniuk, „Wielobój Zełenskigo”, *Polityka*, 16 października 2019 r.; R. Kuźniar, „Osaczona Ukraina”, *Rz*, 9 października 2019 r.

TOMASZ HOBBS NA BLISKIM WSCHODZIE

Brutalne zamordowanie przez tureckich najemników z Syrii Hevrin Chalaf, szefowej kurdyjskiej partii Przyszłość Syrii, działaczki na rzecz pokoju w regionie, rząd w Ankarze nazwał „neutralizacją terrorystki”⁴⁸.

Rozwój sytuacji na Bliskim Wschodzie każe się zastanawiać, czy ten typ polityki, który jest tam uprawiany od kilku lat z nasileniem w ostatnich kilkunastu miesiącach, nie upowszechni się w skali globalnej. Chodzi o jednostronne, siłowe próby przeprowadzania własnych działań, narzucania własnych rozwiązań przez silniejszych (w danej relacji czy sytuacji) słabszym, bez oglądania się na koszty i długofalowe skutki. Niemal wszystkie chwytły są tam dozwolone, można więc byłoby to nazwać wolną amerykanką, gdyby nie to, że w tej krwawej przepychance uczestniczą także Rosjanie, Turcy, Arabowie (zwłaszcza Saudowie), Persowie, Izraelczycy i wielu innych. A rzecz dzieje się na ogromnym obszarze rozciągającym się od Afganistanu po Libię, od południowych krańców Półwyspu Arabskiego po południową granicę Turcji. Liczba problemów i konfliktów targających tą przestrzenią i zamieszkującymi ją narodami i mniejszościami jest nie do oszacowania. Z jednej strony, zwyczajnie, po ludzku, ta sytuacja przeraża, a drugiej, w kategoriach strategicznych, rodzi pytanie, czy da się utrzymać w tych i tak już płynnych granicach. Bo perspektyw jej rychłego uśmierzania obecnie nie widać.

Te „globalne Bałkany”, jak je nazwał w swej *Wielkiej szachownicy* Zbigniew Brzeziński (przez nawiązanie do sytuacji na Bałkanach przed wybuchem I wojny światowej), są nie do ujęcia w ramach spójnej koncepcji czy jednego conceptualnego klucza. W zamian w celu podkreślenia skali głębi „strategicznej szamotanimy”, która się tam utrzymuje, ograniczę się do **tezowego wyliczenia konfliktów i miejsc zapalnych na tym obszarze**.

Po pierwsze, to trwający od października 2001 r. konflikt w Afganistanie. Jego wyniszczająca kraj przewlekłość służy talibom⁴⁹. Amerykanie mają świadomość, że nie mogą wygrać tej wojny, a jednocześnie nie potrafią jej zakończyć, czyli w istocie wyjść z niej bez pełnej utraty twarzy. Wprawdzie na początku marca 2020 r. udało się zawrzeć częściowe porozumienie między USA a talibami, ale nie da się na razie powiedzieć, jaki będzie jego wpływ na sytuację w Afganistanie. **Po drugie**, równie beznadziejna jest sytuacja w Iraku. Wojna, która tam trwa od amerykańskiej agresji w 2003 r., raz przycicha, raz się nasila i przebiega według zmiennych linii podziału. Władza centralna jest fikcją. Obszar Iraku jest ponadto polem starcia o wpływy Iranu, USA i tzw. Państwa Islamskiego, pokonanego, lecz nie unicestwionego zupełnie. **Po trzecie**, wojna w Syrii, której zakończenie już kilkakrotnie ogłaszano, lecz co raz pojawiali się nowi aktorzy, którzy ją ożywiali.

⁴⁸ J. Borkowicz, „Zdradzony lud pustyni”, *Rz* (dodatek Plus Minus), 19–20 października 2019 r. Stało się to w pierwszym dniu tureckiej ofensywy na Kurdów, możliwej dzięki celowemu opuszczeniu tej strefy przez wojska amerykańskie, dla których Kurdowie byli do tej pory cennym sojusznikiem w walce z IS.

⁴⁹ M. Krzyżanowski, „Kraj w regresie” (rozmawiała M. Kowalska-Sendek), *Polska Zbrojna*, listopad 2019.

Oprócz sił rządu al-Asada po terytorium jego kraju bezkarnie buszują oddziały rosyjskie, amerykańskie (coraz mniej), tureckie (opłacani przez Ankarę najemnicy syryjscy), dżihadyści różnej maści, oddziały samoobrony kurdyjskiej. **Po czwarte**, w kontekście wojny w Syrii otworzył się nowy front w postaci wojny Turcji przeciwko syryjskim Kurdom⁵⁰. **Po piąte**, nadal trwa wojna wszystkich tam obecnych przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu. Toczy się ona głównie na terytorium Syrii i Iraku i tam ugrupowanie to zostało pobite, lecz przerzuty tego „nowotworu” pojawiają się w innych krajach regionu (a nawet w Libii) i również stwarzają zagrożenie. **Po szóste**, to problem uchodźców, wewnętrznych (IDP) i migrujących pomiędzy krajami, a także do Europy. Stanowią oni łatwy cel dla różnych bojówek i przestępczości zorganizowanej, mogą też być przykrywką dla ruchów terrorystycznych, a ich ukierunkowanym przez Turcję napływem Erdoğan straszy Europę. **Po siódme**, z nadal niestabilnego, przepełnionego uchodźcami Libanu Hezbollah prowadzi swą prywatną wojnę przeciwko Izraelowi. **Po ósme**, Izrael bez żadnych ograniczeń, jeśli tylko uznaje to za stosowne, podejmuje akcje pacyfikacyjne (głównie naloty) przeciwko Palestyńczykom w Strefie Gazy, na Zachodnim Brzegu oraz przeciwko oddziałom irańskim i ich lokalnym sojusznikom w Syrii. Premier Netanjahu, nie on jeden, stoi za ostrym kursem USA przeciwko Iranowi. Najchętniej widziałby militarne „rozwiązanie problemu irańskiego”⁵¹. **Po dziewiąte**, dywersyjną aktywność wobec stabilności na Bliskim Wschodzie prowadzi Arabia Saudyjska. Jest m.in. sponsorem różnych grup paramilitarnych walczących w Syrii, dostarcza broń oraz finansuje jedną ze stron konfliktu w Jemenie, potężnie się zbroi (wydaje najwięcej na zbrojenia w tej części świata) oraz sama jest stroną, a właściwie przywódcą frontu antyirańskiego na Bliskim Wschodzie (bloku sunnickiego). **Po dziesiąte**, nie widać końca konfliktu wewnętrznego i – jak się nierzadko uważa – największej współcześnie katastrofy humanitarnej na świecie w Jemenie. **Po jedenaste**, Iran nie zmniejsza swego politycznego i militarnego zaangażowania w tworzenie własnego pasa wpływu od Zatoki Perskiej po Morze Śródziemne. Szczególnie destabilizującą wpływa na sytuację wewnętrzną w Iraku i Syrii. Grozi zablokowaniem Zatoki Perskiej (latem 2019 r. dochodziło do ataków na różne jednostki w tym akwenie). Jednocześnie brutalnie pacyfikuje manifestacje niezadowolenia własnego społeczeństwa. Warto jednak zauważyć, że po nieumyślnym zestrzeleniu ukraińskiego samolotu pasażerskiego (styczeń 2020 r.) **Teheran zachował się honorowo w odróżnieniu od Moskwy czy Waszyngtonu**, którym przydarzały się podobne przewinienia w przeszłości. **Po dwunaste**, szczególnie destruktywny wpływ na sytuację w regionie ma polityka Trumpa. Chodzi m.in. o odejście od porozumienia nuklearnego z Iranem i nałożenie na ten kraj niezwykle surowych, egzekwowanych eksterytorialnie sankcji, sprzeczne z prawem międzynarodowym zabicie w Iraku

⁵⁰ K. Wasilewski, „Turecka operacja w północnej Syrii”, *Biuletyn PISM*, 10 października 2019; M. Urzędowska, „USA i Rosja blokują rezolucję ONZ”, *GW*, 12–13 października 2019 r. (rezolucja państw UE wzywała do wstrzymania operacji militarnej Turcji w Syrii); J. Bowen, „Turkey–Syria offensive: Disastrous moment for US Mid-East policy”, *BBC World News*, 14 października 2019 r.

⁵¹ P. Jendroszczyk, „Państwo żydowskie stale rośnie”, *Rz*, 30 stycznia 2020 r.; T.L. Friedman, „Who is a bigger threat to his democracy: Bibi or Trump?”, *NYT*, 9 lipca 2019 r.

szefa irańskiego wywiadu wojskowego Kasema Sulejmaniego (styczeń 2020 r.)⁵², pełne i bezwarunkowe wsparcie dla polityki Izraela wobec Palestyńczyków i ziem okupowanych (oszukańczy „deal stulecia” Trumpa dla Palestyńczyków ze stycznia 2020 r.), jednostronne, z nikim nieuzgadniane działania wojskowe w Syrii oraz Iraku, poparcie dla prowokacyjnej polityki Arabii Saudyjskiej i wiele innych. **Po trzynaste**, niekończąca się wojna domowa w Libii, której nie zakończyła konferencja pokojowa w Berlinie 19 stycznia 2020 r. Rośnie liczba państw w nią zaangażowanych, od Rosji po Zjednoczone Emiraty Arabskie, a koalicje, które się tworzą wokół rywalizujących stron, są najbardziej egzotyczne z możliwych, w tle bowiem znajdują się także libijskie zasoby ropy⁵³. Notabene znacznie mniejsza liczba ofiar związanych z rebelią w Bengazi w 2011 r. była powodem (udawanym, jak się okazało) przyjęcia rezolucji RB NZ i następującej po niej zachodniej interwencji, niż liczba ofiar walk toczonych przez dwie główne strony tej wojny w ostatnim roku; najmniej zresztą ona obchodzi tych, którzy swą interwencją obalili Kadafigo i otworzyli wrota do toczącego się od tego czasu bezładnego konfliktu wewnętrznego.

Powyższa lista zapiera dech, a przecież jest niepełna. Brak rozumu i sumienia przywódców zachodnich, od George’a W. Busha po Nicolasa Sarkozy’ego, wywołał na szerszym Bliskim Wschodzie sytuację jak z Hobbesa, której zwycięzcami okazują się politycy również pozbawieni sumienia, lecz nieporównanie bardziej przebiegli, z Putinem i Erdoğanem na czele⁵⁴, ale także z wyznaczonym przez Paryż do odejścia już w 2011 r. przywódcą Syrii al-Asadem⁵⁵. **Główny wygrany w tej geopolitycznej „przepychance”, prezydent Putin, otworzył sobie tym samym drogę do dialogu z Zachodem**, który w 2014 r. nałożył nań sankcje za agresję na Ukrainę. Cała ta historia przejdzie niewątpliwie do podręczników *power politics* dla kandydatów na przywódców pozbawionych wszelkich skrupułów. Czy stanie się lekcją, z której skorzystają politycy bardziej przywiązani do wartości i norm, nie wiadomo.

CHINY: PIERWSZE WYBOJE W DRODZE NA SZCZYT

Bogdan Góralczyk, wybitny znawca Chin, zafascynowany od lat „chińskim renesansem”, komentując obchody 70-lecia ChRL, zwrócił uwagę na problemy, jakie pojawiły się ostatnio na ambitnej drodze tego państwa do globalnego prymatu. Píše o Hongkongu i Tajwanie, ale także o przeszkodach bardziej strukturalnych, które mogą utrudnić Pekinowi realizację jego wizji. Píše o zbyt szybkim porzuceniu spuścizny „mądrego Deng Xiaopinga”, o wyzwaniu, jakim jest przejście od ilości do jakości przez barierę kreatywności, o rosnącej centralizacji, która jest

⁵² J. Marcus, „Iran plane downing: Five reasons to believe why the US-Iran crisis is not over”, BBC World News, 13 stycznia 2020 r.

⁵³ A. Łomanowski, „Wojna i pokój cudzymi rękoma”, *Rz*, 14 stycznia 2020 r.; idem, „Wielka kłótnia o libijską ropę”, *Rz*, 20 stycznia 2020 r.; Z. Weise, „The Libyan conflict explained”, *Politico*, 17 stycznia 2020 r.; M. Urzędowska, „Turcja wkroczy do Libii?”, *GW*, 12 grudnia 2019 r.

⁵⁴ A. Luhn, „Putin’s game in the Middle East”, *Politico*, 17 stycznia 2020 r.

⁵⁵ Ł. Wójcik, „Niezasłapiony”, *Polityka*, 6 listopada 2019 r.

pochodną powrotu do autorytarnego modelu rządzenia, wreszcie o radykalnej zmianie nastawienia USA do zjawiska określanego mianem „rise of China”⁵⁶. To procesy, które obserwowaliśmy już od pewnego czasu, ale ironia historii chciała, że właśnie w klimacie uroczystych obchodów historycznie bezprecedensowego sukcesu, jakim był i pozostaje wzrost potęgi i roli Chin, nastąpiła kumulacja czynników, które nie tylko rzucają cień na cenę tego sukcesu, lecz także tworzą całkiem poważne wyboje na chińskiej drodze na szczyt. Pierwszym ostrzegawczym sygnałem był **znaczący spadek tempa wzrostu chińskiej gospodarki do najniższego od 30 lat poziomu**, czyli do 6,1% w 2019 r. To poziom nadal wysoki, ale wskazujący na poważne hamowanie, tym bardziej że według ekspertów Chińczycy sami dokładnie nie wiedzą, jaki to jest wskaźnik. Niektórzy twierdzą, że może on wynosić nawet niewiele ponad 3%. Gdyby wartość taka miała się utrzymać, a nawet pogłębić, oznaczałoby to poważne zagrożenie dla wielu ambitnych projektów Chin, wewnętrznych i międzynarodowych. Przyczyn jest wiele, jak choćby szybkie starzenie się chińskiego społeczeństwa (przyrost na poziomie zaledwie 1,1%, zatem nawet mniejszy niż w Polsce).

Niebłahym i równie trwałym powodem, który będzie ograniczać możliwości rozwojowe Chin, jest wojna handlowa z USA. Wprawdzie w styczniu 2020 r. udało się zawrzeć zawieszenie broni, ale jest ono dla Chin dość kosztowne. Tak zwana pierwsza faza porozumienia przewiduje podwojenie chińskiego importu z USA w najbliższych latach (w zamian za nienakładanie nowych ceł przez Waszyngton). Jak się powszechnie uważa, jest to szczegół w konfrontacji, która się dopiero rozpoczyna i będzie trwać nieokreślony czas. W Chinach przeważa pogląd, że **Trump jest dla nich „okazją stulecia”**. Dlatego pomimo wojny handlowej, którą z nimi rozpoczął, Pekin jemu właśnie kibicuje w wyborach prezydenckich. Uważa się, że jego biznesowe podejście do stosunków zewnętrznych daje Chinom większe szanse. Nie interesują go prawa człowieka, niszczy instytucje wielostronne, jest sojusznikiem, na którego nie można liczyć. „W innych sprawach zwyczajnie go »kupimy« – słysząc głosy chińskich ekspertów. – Odbijemy powoli Koreę i Japonię, zbudujemy własny system preferencji handlowych w Azji Wschodniej już bez USA; Trump wszak natychmiast porzucił gotowe już Partnerstwo Transpacyficzne”⁵⁷. Amerykanie widzą to zasadniczo inaczej. Są zdania, że to Chiny są bardziej uzależnione od Ameryki (niż odwrotnie) i teraz jest ostatni moment, aby to wykorzystać i odwrócić niekorzystny trend w relacjach dwustronnych, a także we wzroście globalnej potęgi Chin, która rzuca wyzwanie prymatowi USA. Generał Spalding twierdzi, że pozycja USA jest lepsza ze względu na „technologie, zasoby energetyczne, ogromny rynek, żywność, sieć demokratycznych sojuszników – mamy wszystko, aby się rozwijać samodzielnie. Oni nie”⁵⁸. Jedno jest pewne, **Amerykanie nie porzucają twardego kursu wobec Chin**, choćby dlatego, że Chiny nie zamierzają

⁵⁶ B. Góralczyk, „Nowy chiński długi marsz”, *Rz*, 30 września 2019 r.

⁵⁷ S. Xiaokun, „A Chinese perspective on the US alliances”, *Survival*, grudzień 2019 – styczeń 2020; R. Stefanicki, „Dlaczego Chinom odpowiada Trump?”, *GW*, 29 listopada 2020 r.

⁵⁸ R. Spalding, „Nie jesteśmy gotowi na świat, jaki szykuje nam Pekin” (rozmawiał J. Bielecki), *Rz* (dodatek Plus Minus), 28–29 września 2019 r.

zrezygnować z subsydiowania swojej produkcji na eksport ani kradzieży intelektualnej na Zachodzie. Ten twardy kurs będzie powodować zmniejszenie inwestycji zachodnich w Chinach oraz przenoszenie produkcji z Chin do innych krajów Azji. Może to w sumie znacząco utrudnić Chinom budowanie nowego globalnego „ładu gospodarczego” pod ich przywództwem⁵⁹. Graham Allison, autor głośnej, choć zwodniczej koncepcji „pułapki Tukidydesa” w odniesieniu do stosunków USA z Chinami, pisze, że raczej nie dojdzie do otwartej wojny pomiędzy oboma mocarstwami, ponieważ żadnemu z nich na tym nie zależy. Czekają nas natomiast ostra rywalizacja – gospodarcza, militarna, społeczna – i próba polaryzacji świata na tym tle. Może to być jednak pożyteczne dla nich samych i innych części świata, rywalizacja jest bowiem siłą postępu. A sięgając do odległego przykładu z historii stosunków zewnętrznych Chin (z królestwem Mandżurii w XI w. n.e.), Allison twierdzi, że możliwe jest wypracowanie w stosunkach pomiędzy oboma mocarstwami modelu „rivalry partnership”⁶⁰. Warto jednak pamiętać, że nawet odległy kres takiej rywalizacji polega na tym, że któraś ze stron bierze górę.

Na jej przebieg i rezultat wpływ będzie mieć otoczenie Chin. Niezależnie od przebiegłości, elastyczności i braku pośpiechu ze strony Pekinu sąsiedzi będą reagować na ich regionalne i globalne ambicje w sposób, który zapewne nie będzie Chinom pomagać⁶¹. Przywództwo regionalne, a zwłaszcza globalne, to nie tylko wielkość PKB, armia czy eksport i tworzenie rynków (porozumień), które temu mają służyć. Ważna jest także *soft power*, a w 2019/2020 r. odnotowano wydarzenia mocno dla nich niekorzystne pod tym względem. Po pierwsze, były to długotrwałe i gwałtowne zamieszki w Hongkongu przeciwko próbom ingerencji Pekinu w wewnętrzne ustawodawstwo tego specjalnego regionu administracyjnego Chin (z naciskiem na **specjalnego**). Oznaczały one zarazem bardziej generalny sprzeciw wobec chińskiego sposobu rządzenia i modelu społecznego. Demonstracje w Hongkongu zostały aktywnie poparte przez Stany Zjednoczone (specjalne ustawy podpisane przez Trumpa)⁶².

Po drugie, dotkliwie **uderzenie w wizerunek Chin** przyszło jednak z zupełnie nieoczekiwanej strony. Chodzi o **epidemię nieznanego dotąd koronawirusa**, która wybuchła w stolicy głównej przemysłowej prowincji kraju, Wuhanie. Liczącą niemal 60 mln prowincję udało się odizolować od reszty Chin, lecz epidemia zbierała surowe śmiertelne żniwo. Stała się szybko, choć w inny sposób, zjawiskiem na miarę „dżumy” Alberta Camusa. Zawieszono regularne połączenia lotnicze różnych części świata z Chinami. Masowo ewakuowano z całej prowincji

⁵⁹ T. Grosse, „Geoeconomia Chin. Jak powstaje nowy ład światowy”, *Nowa Konfederacja*, 10 grudnia 2020 r.; K. Bradsher, „A China–U.S. trade truce could enshrine a global economic shift”, *NYT*, 29 czerwca 2019 r.

⁶⁰ G. Allison, „Could the United States and China be rivalry partners?”, *The National Interest*, 7 lipca 2019 r.

⁶¹ P. Kugiel, „Indie poza Jedwabnym Szlakiem: narastająca rywalizacja w Azji”, *Biuletyn PISM*, 26 czerwca 2017 r.; idem, „Polityka zagraniczna Australii w czasach rywalizacji amerykańsko-chińskiej”, *Biuletyn PISM*, 28 października 2019 r.

⁶² P. Jendroszczyk, „Hongkong przeciwko Pekinowi”, *Rz*, 26 listopada 2019 r.

cudzoziemców. Wzrost gospodarczy Chin może zostać w tym roku pomniejszony o dodatkowy 1%. Problem leżał jednak w tym, że epidemia na taką skalę w ogóle wybuchła w Chinach aspirujących do globalnego przywództwa, a ponadto władze początkowo (w grudniu) ukrywały ją, traktując to jako właśnie powód do wstydu, a co tylko dramatycznie pogorszyło sytuację. Rzucało to cień na politykę Chin. „Jakkolwiek to zabrzmie okrutnie – pisał Ridvan Bari Urcosta – głównym beneficjentem kryzysu miały być Stany Zjednoczone”, a to w sensie gospodarczym i wizerunkowym. Oczywiście natychmiast, jak we wczesnych latach zimnej wojny, pojawiły się teorie spiskowe mówiące, że za pojawieniem się wirusa w Chinach stoją USA⁶³. Jeśli ta ocena się nie potwierdziła, to nie tylko dlatego, że C-19 dotarł z równie potężną, a może nawet większą siłą do Ameryki. Skoro to Chiny mają wyjść zwycięsko z tego wizerunkowo-gospodarczego pojedynku z USA, to dlatego, że Pekin potrafił ostatecznie zapanować nad kryzysem, podczas gdy narcystyczno-chaotyczne i niekompetentne „przywództwo” Trumpa jedynie ten kryzys w głównym mocarstwie świata pogłębiło.

Prezydent Stanów Zjednoczonych z konsekwencją i determinacją „Terminatora” granego przez Arnolda Schwarzeneggera kończy demontaż zachodniej wspólnoty i liberalnego porządku międzynarodowego. Ten proces na różne sposoby przejawia się w wielu miejscach na świecie, gdzie górę biorą rozwiązania siłowe. Niektórym się to już udzieliło, najmocniej i najbardziej dramatycznie na Bliskim Wschodzie, inni jeszcze się powstrzymują przed wejściem do brudnej wody *power politics*. O dziwo, stosunkowo miękko, jak na swoje możliwości, działają w tym nowym klimacie Chiny. Najlepiej, jak należało oczekiwać, radzi sobie Rosja, która asertywnie dąży do odtworzenia koncertu mocarstw. Nie żałują sobie ci, którzy wiążą swoje polityczne kalkulacje (parasol ochronny za pieniądze) właśnie z Donaldem Trumpem, w tym Putin, Netanjahu, Duterte, Mohamed ibn Salman czy partia rządząca w Polsce. Nie mogą tym kontekście dziwić słowa unijnej komisarz ds. praworządności Věry Jourové, która powiedziała, że niszczenie polskiego sądownictwa „następuje za pomocą łomu”.

⁶³ R.B. Urcosta, „The geopolitical consequences of the coronavirus outbreak”, *The Japan Times*, 3 lutego 2020 r. (autor jest doktorantem naszego Wydziału).

AN OVERVIEW OF THE INTERNATIONAL SITUATION: GLOBAL AND REGIONAL ASPECTS

If it was not for the coronavirus pandemic, 2019 and the beginning of 2020 would not have been regarded in the international politics as overly exciting. One exception was the American-Iranian crisis at the turn of 2019/20. America under Donald Trump continued to waste its leadership capital at both global and transatlantic level. The West started to show signs of its triple division into the US – Western Europe – and Central/Southern Europe, with the latter widening the distance from “old Europe” and shifting politically towards a second class democracy at best. Under Viktor Orbán, Hungary became in a way the first private state in contemporary Europe. Transition of power at the top of EU institutions paralyzed the Union’s foreign activity. Russia, despite its rather poor domestic performance, was doing well internationally mainly due to the weak EU and the hectic American policy. China continued its stable course, although its economy was slowly losing its previous impetus. Thomas Hobbes’s visions of politics seemed to settle down in the wider Middle East, where there were many mid- and micro-level conflicts, clashes and tensions, and no hope for a clear weather. The coronavirus pandemic, which started during the first months of 2020 and will last for a few months more, will bring deep consequences for the global and national economies all over the world as well as for international politics. However, COVID-19 driven changes need more time for a credible assessment.

Keywords: hectic America, triple division of the West, Alliance in trouble, changing leadership in the EU, Orbanization of Central Europe, no change in Russia, stable China, Middle Eastern powder keg

Słowa kluczowe: chaotyczna Ameryka, trójpodział Zachodu, Sojusz w kłopotach, zmiany personalne w UE, orbanizacja Europy Środkowej, Rosja bez zmian, stabilne Chiny, bliskowschodnia beczka prochu

MAREK MADEJ
ORCID: 0000-0003-1266-2565

NATO W ROKU JUBILEUSZU: KŁÓTNIA W RODZINIE CZY ŚMIERĆ KLINICZNA?

KONTEKST GEOSTRATEGICZNY – KLIMAT NADAL SIĘ POGARSZA

Na początku 2019 r. roku kontekst geostrategiczny funkcjonowania NATO określały w dużej mierze te same czynniki, zwłaszcza w wymiarze wewnętrznym, co w poprzednich latach, zwiększyła się jednak w części wypadków intensywność ich oddziaływania. W aspekcie wewnętrznym sceptycyzm administracji Donalda Trumpa wobec współpracy z Sojuszem wydawał się jeszcze rosnąć, co pozostałych sojuszników skłaniało jednak nie tylko do prób „przekonania” amerykańskiego przywódcy do wartości partnerów z NATO, lecz także – przynajmniej niektórych (np. Turcję) – do większej swobody w prowadzonej polityce zagranicznej. To zaś oznaczało faktyczne osłabienie amerykańskiego przywództwa w organizacji, przynajmniej w wymiarze politycznym, także z uwagi na rosnące rozbieżności między USA a wieloma sojusznikami w sprawach pozaeuropejskich (kwestia Iranu, konfliktu palestyńsko-izraelskiego, relacji z Chinami, ale też reakcji na kryzys klimatyczny). Zarazem w europejskiej części Sojuszu nadal silne były tendencje populistyczne w polityce wewnętrznej wielu państw, co łączyło się z narastaniem rozbieżności w sposobach interpretacji wartości demokratycznych, zwłaszcza między Turcją, Węgrami i Polską a resztą sojuszników¹. Dodatkowymi czynnikami angażującymi przede wszystkim europejskich członków były rosnące komplikacje wokół brexitu i niepewność co do jego przebiegu (w tym realna perspektywa tzw. twardego, czyli bezumownego wyjścia Wielkiej Brytanii z UE), zwłaszcza że towarzyszyłoby to nadchodzącemu w 2019 r. końcowi kadencji Parlamentu Europejskiego, a co za tym idzie, zmianom Komisji Europejskiej i głównych przedstawicieli UE w sprawach zagranicznych (przewodniczący Rady oraz Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB).

Podobny „stabilnie negatywny” trend można było zauważyć w zewnętrznym środowisku geostrategicznym Sojuszu. Na wschodzie wręcz narastającym problemem pozostawała agresywna polityka Rosji (zwłaszcza wobec wciąż trwającego konfliktu w Donbasie, wzrostu napięcia w rejonie Cieśniny Kerczeńskiej

¹ Por. D. Lute, N. Burns, *NATO at Seventy: An Alliance in Crisis*, Harvard BCSIA Report, luty 2019, s. 19–21.

w listopadzie 2018 r. oraz niemal już wówczas nieuchronnego wygaśnięcia traktatu INF, zakazującego rozmieszczania w Europie lądowych wyrzutni pocisków krótkiego i średniego zasięgu)². Na Bliskim Wschodzie napięcia także wzrosły – w Syrii, mimo znacznego osłabienia kalifatu ISIS – tzw. Państwa Islamskiego (ale nie jego pełnej eliminacji), sytuację komplikowało rosnące napięcie turecko-kurdyjskie; stopniowo pogłębiała się też niepewność co do rozwoju sytuacji wokół Iranu, gdy USA odstąpiły od umowy o jego programie atomowym; w Libii i Jemenie trwały wojny domowe, a w relacjach izraelsko-palestyńskich zanikały (także z uwagi na coraz większą stronnicość USA na rzecz Izraela) już wcześniej niewielkie możliwości satysfakcjonującego obie strony porozumienia. Wysoce niestabilny pozostawał region Sahelu, grożąc Europie swego rodzaju „bombą migracyjną”. W wymiarze bardziej globalnym rósł przede wszystkim niepokój co do kierunku rozwoju relacji chińsko-amerykańskich, zwłaszcza w kontekście kontrowersji (by ująć to eufemistycznie) w ich wymianie handlowej. Wreszcie coraz wyraźniejsze stawały się przejawy kryzysu klimatycznego, które przede wszystkim w Europie budziły poważne obawy, ale też chęć koncentracji na wynikających z tego wyzwaniach i poszukiwaniu na nie odpowiedzi.

WSPÓŁPRACA POLITYCZNA – TROCHĘ DRAMAT, TROCHĘ FARSA

Na poziomie politycznym rok 2019, miał służyć głębszej refleksji na temat celów i zadań organizacji – do czego skłaniać mogły jego jubileuszowy charakter, skala wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych dla NATO oraz już blisko dziesięcioletni okres upływający od przyjęcia ostatniej koncepcji strategicznej – okazał się raczej czasem mniej lub bardziej doraźnego i przeważnie zaledwie częściowo skutecznego łagodzenia napięć międzysojuszniczych. Już to świadczyło o głębokości kryzysu, w jakim znalazł się Sojusz. Same zaś te napięcia były w równym stopniu przejawem głębszych trendów ewolucyjnych w organizacji (choćby rozchodzenia się priorytetów strategicznych USA, widzących główne wyzwania w basenie Pacyfiku, i Europejczyków, wewnętrznie zresztą także podzielonych na skoncentrowaną niemal wyłącznie na zagrożeniu rosyjskim wschodnią flankę oraz zaniepokojoną oprócz tego także konsekwencjami bliskowschodniej i afrykańskiej niestabilności Europę Zachodnią i Południową³), jak i wynikiem oddziaływania takich czynników jak sytuacja wewnętrzna w poszczególnych państwach członkowskich czy osobowości ich przywódców, zwłaszcza (ale nie tylko) Donalda Trumpa. W pierwszych miesiącach to właśnie jego sceptycyzm w ocenie wartości Sojuszu z perspektywy amerykańskich interesów bezpieczeństwa – okazywany konsekwentnie już od kampanii wyborczej w 2016 r. – stanowił główne źródło tarć w organizacji, kluczową osią

² Zob. M. Madej, „NATO: spory o finanse, reform ciąg dalszy i rosnące obawy o przyszłość”, *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 57–58.

³ Faktycznie do tego podziału należałoby dodać jeszcze kategorię państw, które nie negowały wyzwań płynących ze wschodu, południa czy innych kierunków, niemniej pozostawały stosunkowo najbardziej zainteresowane – tak jak Czechy, Węgry czy Słowenia – minimalizacją kosztów (także politycznych) odpowiedzi na te problemy.

sporów czyniąc priorytetową dla amerykańskiego przywódcy kwestię rozkładu obciążeń między sojusznikami (*burden sharing*), zwłaszcza w aspekcie finansowym⁴. Dyskusje w tej sprawie – podobnie jak w latach wcześniejszych – przypominały spory o ocenę szklanki do połowy pełnej (lub pustej). USA bowiem stale krytykowały – obiektywnie istniejącą i w Sojuszu niekwestionowaną – nierównowagę w wydatkach wojskowych między nimi a sojusznikami z Europy (oraz Kanadą) i domagały się przyspieszenia, a najlepiej wręcz natychmiastowej realizacji zobowiązań w tym względzie podjętych jeszcze na szczycie w Walii w 2014 r. (tzw. *Defense Investment Pledge* – DIP, z tym że Waszyngton sprowadzał sprawę głównie do jak najszybszego osiągnięcia przez pozostałych członków poziomu 2% PKB nakładów na obronność). Sojusznicy natomiast, ale też administracja NATO, zwłaszcza w osobie sekretarza generalnego Jensa Stoltenberga, nie negując w żadnej mierze wagi starań o jak najpełniejszą realizację DIP, wskazywali z jednej strony na konieczność ewolucyjnego do tego podejścia (choćby z uwagi na bariery absorpcji nowych środków, ale też inne potrzeby budżetowe gospodarek), z drugiej zaś na skalę poczynionych w ostatnich latach postępów – m.in. nieprzerwany wzrost nakładów obronnych państw NATO od 2014 r. (łącznie z poziomu 1,47% do 1,58% PKB europejskiej części Sojuszu), przekroczenie progu 2% przez kolejnych sojuszników (acz w 2018 r. wciąż jedynie przez pięciu, a w 2019 r. sześciu), przyjęcie programów osiągnięcia 2% w 2024 r. przez łącznie już 16 z nich, a także wzrost nakładów na modernizację techniczną sił zbrojnych (w 2018 r. wyższych od wyznaczonego w Walii poziomu 20% budżetu obronnego u 14, a w 2019 r. 16 członków z Europy)⁵. Choć zmiany te nie wpłynęły istotnie na stanowisko USA, to z czasem prezydent Trump ograniczył nieco publiczną krytykę sojuszników, co wiązało się z ogólnie jego mniejszą atencją dla spraw NATO, zapewne także z uwagi na narastające kryzysy w innych regionach świata, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie (wokół Iranu, w Iraku, Syrii czy izraelsko-palestyński), jak i wyzwania wewnętrzne (m.in. realna od sierpnia groźba podjęcia wobec niego impeachmentu w związku z oskarżeniami o próbę wymuszenia na Ukrainie działań na szkodę Joe Bidena, potencjalnego kontrkandydata w wyborach prezydenckich w 2020 r.). Równocześnie jednak w Sojuszu nawarstwiały się wzajemne pretensje z jednej strony o brak należytych konsultacji czy nawet informacji ze strony USA przy podejmowaniu decyzji w polityce zagranicznej wpływających na sytuację geostrategiczną NATO (przede wszystkim w sprawie irańskiej, ale też np. negocjacji z talibami czy relacji

⁴ Napięcia te potęgowała złożona w końcu grudnia 2018 r., w wyniku różnicy zdań z amerykańskim przywódcą wokół decyzji o wycofaniu wojsk w Syrii (od czego Trump i tak szybko odstąpił), dymisja sekretarza obrony Jamesa Mattisa, powszechnie uważanego za jednego z ostatnich wysokich funkcjonariuszy obecnej administracji w Waszyngtonie, który w pełni uznawał wagę oraz wartość więzi transatlantyckiej dla USA (*The Mattis Resignation: What Does It Mean for the Future of National Security?*, 21.12.18, www.csis.org/analysis/mattis-resignation-what-does-it-mean-future-national-security, dostęp tu i dalej: 25.03.2020).

⁵ Por. *Defence Expenditure of NATO Countries (2012–2019)*, NATO PDD Press Release, PR/CP(2019)069, 25.06.2019. Do państw o wydatkach obronnych powyżej 2% PKB należały Estonia, Grecja, Łotwa, Polska, Wielka Brytania i – od 2019 r. – Rumunia, a bliskie spełnienia tego wymogu były Litwa (1,98%), Turcja (1,89%), Francja (1,84%), Chorwacja (1,75%), Słowacja (1,74%) i Norwegia (1,7%).

z ChRL), z drugiej zaś o niewystarczające wsparcie działań Waszyngtonu w regionach pozaeuropejskich (np. ograniczona reakcja sojuszników na wezwania do zwiększenia ich obecności wojskowej w pobliżu Iranu po atakach na tankowce w Zatoce Perskiej w lecie 2019 r.)⁶. W konsekwencji wszystkie te problemy „powróciły” niejako do debat wewnątrz NATO przed jubileuszowym spotkaniem przywódców organizacji w grudniu w Londynie.

Wyzwanie dla spójności NATO o podobnym charakterze jak postawa Trumpa stanowiła też w coraz większym stopniu polityka Turcji. Państwo to już od dłuższego czasu było swoistym *enfant terrible* Sojuszu, kierującym się w swych działaniach partykularnymi potrzebami (w tym chęcią umocnienia coraz bardziej autorytarnej władzy prezydenta Erdoğan oraz odbudową własnych wpływów na Bliskim Wschodzie), bez należytych (a czasem jakichkolwiek) konsultacji z sojusznikami i nierzadko wręcz w kontrze do interesów Sojuszu czy niektórych jego członków. Tendencja ta w ostatnim roku jeszcze się nasiliła, choć przeważnie oznaczało to raczej narastanie napięć w relacjach turecko-amerykańskich⁷, co pośrednio – np. przez pomijanie przez obie strony sporu mechanizmów konsultacyjnych – uderzało w NATO. W tym zaś kontekście kluczowe były dwa zagadnienia – postawa Turcji wobec konfliktu syryjskiego i walczących w nim Kurdów oraz jej współpraca zbrojeniowa z Rosją, owocująca m.in. kontraktem na dostawy zestawów przeciwlotniczych S-400 w 2017 r. W sprawie syryjskiej problemem dla Sojuszu było zwłaszcza bezpośrednio zaangażowanie wojskowe Turcji w Syrii i jego faktyczna koncentracja od początku 2018 r. (operacja „Gałązka Oliwna” w dystrykcie Afrin) na walce nie z fundamentalistami z tzw. Państwa Islamskiego czy reżimem prezydenta al-Asada, lecz tamtejszymi Kurdami, zwłaszcza z oskarżanymi przez Turcję o terroryzm Ludowymi Jednostkami Samoobrony (YPG), wspieranymi za to przez USA (ale też – choć nie wojskowo – np. przez Niemcy). Przez długi czas prowadziło to, prócz ryzyka „wciągnięcia” NATO w konflikt zbrojny, do spięć na linii Ankara–Waszyngton, aż w październiku władze amerykańskie (coraz mocniej zainteresowane redukcją obecności w Syrii) zdecydowały o wycofaniu wojsk znad granicy turecko-syryjskiej, umożliwiając tym samym Turcji przeprowadzenie – mocno krytykowanej przez większość sojuszników – operacji „Krynica Pokoju”, służącej utworzeniu na części obszarów kurdyjskich w Syrii „strefy bezpieczeństwa” (do której miała następnie trafić część z ponad 3 mln

⁶ Ostatecznie niektórzy europejscy sojusznicy – głównie Wielka Brytania – wysłali wówczas w rejon Zatoki swe okręty, jednak nie pod auspicjami NATO, lecz w formie działań *ad hoc*, z tym że Wielka Brytania (oraz Albania) we wrześniu włączyła się do zorganizowanego pod przywództwem USA (także poza Sojuszem) mechanizmu współpracy *International Maritime Security Construct*. Od lata dyskutowano również – początkowo z inicjatywy brytyjskiej, następnie Francji – o utworzeniu w regionie misji europejskiej, stopniowo wdrażając tę ideę na jesieni, a w styczniu 2020 r. powołując w koalicji ośmiu państw (poza strukturami NATO, ale i UE) Europejską Misję Patrolową w Cieśninie Ormuz (EMASOH). *European Governments Struggle to Build Coalition to Secure Persian Gulf*, 24.07.19, <https://www.wsj.com/articles/european-governments-struggle-to-build-coalition-to-secure-persian-gulf-11563999044>. Zob. również rozdział o WPBiO w niniejszym tomie.

⁷ Symptomatyczne, że w 2019 r. w ocenie ok. 80% tureckiego społeczeństwa największym zagrożeniem dla Turcji była polityka USA. Por. K. Wasilewski, „Syria – gwóźdź do trumny sojuszu turecko-amerykańskiego i członkostwa Turcji w NATO?”, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2020, nr 1, s. 85.

syryjskich uchodźców w Turcji)⁸. W wypadku natomiast zbliżenia tureckiego z Rosją (mającego zwiększyć niezależność Ankary od partnerów z Zachodu – krytycznie oceniających sytuację wewnętrzną w Turcji) finalizowanie dostaw S-400 od lipca 2019 r. oznaczało nie tylko wyłączenie Turcji z udziału w amerykańskim projekcie budowy myśliwca piątej generacji F-35 (choć bez – mimo grózb Waszyngtonu – daleko idących sankcji gospodarczych), ale nade wszystko obecność w państwie NATO nowoczesnego sprzętu wojskowego z Rosji, nienadającego się do integracji z sojuszniczymi systemami obronnymi i łączności oraz wiążącego się z ryzykiem penetracji wywiadowczej⁹. Napięcia sojuszniczo-tureckie nie ograniczały się jednak tylko do tych dwóch spraw. Turcja starała się bowiem wykorzystywać różne okazje do prób wymuszenia na sojusznikach rozmaitych ustępstw – np. w kwestii ścigania zwalczanych przez rząd w Ankarze zwolenników Fethullaha Gülena czy organizacji kurdyjskich, w przededniu szczytu w Londynie posuwając się wręcz do szantażu wobec państw wschodniej flanki przez uzależnienie zgody na aktualizację dotyczących ich planów obronnych Sojuszu od uznania YPG za organizację terrorystyczną (oficjalnie chodzić miało o przyjęcie analogicznych planów obronnych dla Turcji)¹⁰. Wszystko to powodowało, że u pozostałych członków rosły wątpliwości co do wiarygodności sojuszniczej Turcji, co wobec wielkości jej sił zbrojnych i strategicznej wagi mogło wręcz rodzić obawy o sprawność mechanizmów kolektywnej obrony i wykonalność planów wojskowych Sojuszu.

W ostatnich miesiącach roku do „wichrzycieli” w NATO dołączyła, niejako w reakcji na dezynwolturę dwóch pozostałych, Francja prezydenta Emmanuela Macrona. Jego wywiad dla tygodnika *The Economist* (7 listopada), w którym już w tytule ogłaszał on „śmierć kliniczną” (*brain-dead*) NATO, wprowadził pozostałych sojuszników w niemałą konfuzję. Niezależnie bowiem od deklarowanej w innych wypowiedziach francuskiego przywódcy chęci zwrócenia uwagi na zanik poczucia wspólnoty w NATO i spadek efektywności współpracy, manifestujący się zwłaszcza brakiem należytych konsultacji decyzji o wadze strategicznej dla Sojuszu w jego ramach (głównie, ale nie wyłącznie w kontekście wspomnianych turecko-amerykańskich sporów wokół Syrii), Macron był zapewne świadomy, że w czasach „twitterowej dyplomacji” i na miesiąc przed szczytem jubileuszowym organizacji jego przekaz w powszechnym odbiorze zredukuję się do chwytliwego, ale upraszczającego hasła o „śmierci mózgu NATO” i – zwłaszcza wraz ze wskazywanym w tym samym wywiadzie spadkiem wiarygodności amerykańskich gwarancji oraz postulowanym otwarciem na dialog z Rosją¹¹ – przez część członków (np. ze wschodniej

⁸ Szerzej o sporach amerykańsko-tureckich zob. m.in. K. Wasilewski, op. cit.

⁹ M. Yegin, „Turkey between NATO and Russia: The failed balance”, *SWP Comment* 2019, nr 30. W listopadzie 2019 r. Turcy dokonali pierwszego testu zakupionych zestawów, a pojawiły się też doniesienia o zainteresowaniu Turcji kolejnymi dostawami S-400. „New Russia-Turkey S-400 missile deal in the works, Interfax says”, 6.12.19, <https://www.voanews.com/europe/new-russia-turkey-s-400-missile-deal-works-interfax-says>.

¹⁰ „Turkey stalls NATO’s Russia defense plans for eastern Europe over Syria”, 27.11.19, www.dw.com/en/turkey-stalls-natos-russia-defense-plans-for-eastern-europe-over-syria/a-51434794.

¹¹ „Emmanuel Macron in his own words (English)” (transcript), 07.11.19, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>. Rosnący krytycyzm wobec NATO widziano już zresztą we wcześniejszych decyzjach (*vide* inicjatywa europejskiej misji morskiej w Zatoce

flanki) zostanie przyjęty z niepokojem. Stanowczość Macrona była jednak nie tylko zabiegiem retorycznym, ale znajdowała poparcie francuskiego społeczeństwa i wiązała się z celem strategicznym francuskiej polityki, jakim jest budowa autonomii strategicznej UE i zerwanie z rolą Europy jako „mniejszego (*junior*) partnera USA”¹². Niemniej bardzo chłodna reakcja na jego słowa, w tym ze strony Niemiec¹³, ograniczyła skalę wstrząsów wywołanych przez nie w Sojuszu, skłaniając zarazem do poszukiwania sposobu poprawy mechanizmów, a nade wszystko praktyki konsultacji w NATO. Temu służyć miała mocno „europejska” w stylu (czyli zgodna z zasadą „masz problem, stwórz komitet”) propozycja powołania nowej „grupy mędrców”, przedstawiana już wcześniej przez niemieckich polityków, lecz w tych warunkach zyskująca na atrakcyjności¹⁴. Świadczyła ona zarazem o rosnącej roli Niemiec w Sojuszu jako państwa angażującego się w utrzymywanie jego jedności i łagodzenie wzajemnych pretensji, co dodatkowo uwiarygodniały – acz nie w oczach Trumpa – deklaracje istotnego wzrostu nakładów na obronność i modernizację sił zbrojnych¹⁵.

W tak napiętej atmosferze Sojusz miał świętować swój – lekko „spóźniony”, bo przesunięty z 4 kwietnia – jubileusz siedemdziesięciolecia podczas specjalnie w tym celu zwołanego na 3–4 grudnia szczytu w Londynie. Dodatkowo, choć wybór takiego miejsca spotkania miał świadczyć o ciągłości działań (Londyn uchodzi za pierwszą siedzibę NATO, choć wówczas jeszcze nieoficjalną) oraz spoistości Sojuszu pomimo brexitu, to odroczenie tego ostatniego i chaos panujący w związku z tym w brytyjskim parlamencie, skutkujący rozpisanie przyspieszonych wyborów (na 12 grudnia – zaledwie tydzień po szczycie), mocno ograniczyły aktywność gospodarza. W tych okolicznościach fakt, iż podczas szczytu nie doszło do istotnych spięć między przywódcami (mimo notorycznego spóźniania się na poszczególne punkty programu prezydenta Trumpa – nagranie zirytowanego tym m.in. premiera Kanady Justina Trudeau trafiło do mediów), natomiast udało się przyjąć krótką (zwłaszcza na tle dokumentów z ostatnich takich spotkań), ale treściwą deklarację końcową, uznać należy za sukces. Było to możliwe także dzięki złagodzeniu retoryki przez trzech najmocniej krytycznych wobec współpracy w NATO przywódców – prezydent Trump (chcąc zademonstrować skuteczność

Perskiej) i wypowiedziach francuskiego przywódcy. Por. „Macron takes swipe at halting NATO reaction to Turkey's Syria incursion”, 18.10.19, www.reuters.com/article/us-syria-security-turkey-macron/macron-takes-swipe-at-halting-nato-reaction-to-turkeys-syria-incursion-idUSKBN1WX1QX.

¹² P. Chevallereau, „NATO and the ‘disruptive’ French president”, RUSI Commentary, 18.11.19, rusi.org/commentary/nato-and-disruptive-french-president.

¹³ S. Erlanger, „Merkel and Macron publicly clash over NATO”, 23.11.19, www.nytimes.com/2019/11/23/world/europe/nato-france-germany.html.

¹⁴ „NATO meeting: Germany proposes new ‘expert group’ to strengthen union”, 20.11.2019, www.dw.com/en/nato-meeting-germany-proposes-new-expert-group-to-strengthen-union/a-51335080.

¹⁵ W lipcu nowa minister obrony (i lider CDU) Annegret Kramp-Karrenbauer zapowiedziała wzrost wydatków wojskowych do 2024 r. z obecnych 1,35% (ok. 50 mld USD) do 1,5% PKB, w listopadzie uzupełniając to obietnicą osiągnięcia poziomu 2% PKB w 2031 r. A. Taylor, „Germany finally pledges to increase military spending to NATO levels, but Trump still won't be happy”, 08.11.19, <https://www.washingtonpost.com/world/2019/11/08/germany-finally-pledges-increase-military-spending-nato-levels-trump-still-wont-be-happy/>.

w polityce zagranicznej przed zbliżającymi się wyborami w USA) mniej krytykował sojuszników, a częściej podkreślał swoją rolę w skłonieniu ich do znacznego wzrostu nakładów na obronność (ok. 130 mld USD więcej w latach 2014–2019, a planowanych łącznie 400 mld USD do 2024 r.¹⁶), prezydent Macron nie mówił już wprost o europejskiej autonomii strategicznej, ale raczej umacnianiu europejskiego filaru NATO, Turcja zaś wycofała swój sprzeciw wobec aktualizacji planów obronnych dla wschodniej flanki¹⁷. W samej deklaracji, prócz potwierdzenia wagi artykułu 5 oraz determinacji w realizacji DIP, dużo uwagi poświęcono ocenie wyzwań i zagrożeń, wymieniając wśród nich – w duchu koncepcji NATO 360° – agresywne działania Rosji (wobec której zamierzano kontynuować podejście oparte na odstraszeniu, ale przy otwartości na dialog¹⁸), jak również terroryzm (przyjmując nowy plan jego zwalczania), zagrożenia cybernetyczne, hybrydowe i inne (np. w sferze energetycznej) wymagające wzmocnienia odporności państw (*resilience*), a także problemy transgraniczne, takie jak nieregularne migracje. Doceniono też wyzwania związane z rozwojem nowych technologii, szczególnie telekomunikacyjnych, takich jak 5G, na co praktyczną odpowiedzią ma być zwiększanie stabilności i odporności infrastruktury krytycznej oraz uznanie przestrzeni kosmicznej za domenę działań wojskowych (przy poszanowaniu norm prawa międzynarodowego, zakazujących rozmieszczania tam broni). Zauważono wzrost znaczenia Chin, uznając to za źródło zarówno szans, jak i wyzwań dla Sojuszu. Zobowiązano wreszcie sekretarza generalnego – nawiązując do niemieckiej inicjatywy „grupy mędrców” – do przedstawienia członkom propozycji „mechanizmu refleksji” w celu wzmocnienia politycznego wymiaru współpracy w NATO, w tym konsultacji międzysojuszniczych (ale zastrzegając, iż propozycja ta musi najpierw zdobyć akceptację na forum NAC, co może wpłynąć na tempo i powodzenie prac nad nią)¹⁹.

Mimo jednak tych osiągnięć zarówno londyński „miniszczyt”, jak i (jeszcze dobitniej) rocznicowe spotkanie w kwietniu w Waszyngtonie – jednodniowe i zaledwie, można rzec, na szczeblu ministerialnym – świadczyły o powadze napięć w NATO. Ich skromny charakter nie wynikał bowiem z pragmatyzmu i koncentracji na realnych działaniach w miejsce „celebry”, lecz raczej chęci uniknięcia konieczności trudnych rozmów o dotykających organizację problemach po stronie przywódców państw członkowskich. Symptomatyczne też, że kolejny szczyt zaplanowano dopiero w 2021 r., a więc już po kampanii i wyborach prezydenckich

¹⁶ Dodatkowym, choć raczej symbolicznym gestem wobec Trumpa (dowodzącym zręczności sekretarza generalnego Jensa Stoltenberga) były zmiany finansowania wspólnego budżetu NATO (obejmującego koszty utrzymania struktury organizacyjnej, nie sił zbrojnych członków), skutkujące zrównaniem składki USA i najmocniej dotąd krytykowanych przez niego za „jazdę na gapę” Niemiec (po 16%).

¹⁷ A. Kacprzyk, „Spotkanie przywódców NATO w Londynie”, *Komentarz PISM* 2019, nr 66, 6 grudnia 2019 r.; D.A. Wemer, „NATO leaders disperse the storm clouds in London”, 4.12.19, www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/nato-leaders-disperse-the-storm-clouds-in-london/.

¹⁸ Podkreślono przy tym – co ważne w kontekście wygaśnięcia traktatu INF (zob. kolejny punkt) – iż odstraszanie NATO nadal będzie oparte na połączeniu czynnika nuklearnego, konwencjonalnego i przeciwrakietowego.

¹⁹ *London Declaration*, 4.12.19, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

w USA – może pozwoli to trochę przywódcom NATO od siebie „odpocząć”, a także da czas na wypracowanie jakichś rozwiązań w ramach zadeklarowanego w Londynie „procesu refleksji”.

WSPÓŁPRACA PRAKTYCZNA I OPERACYJNA – *GENERALLY RIGHT ON TRACK*

Tak poważne turbulencje we współpracy na poziomie politycznym musiały przyćmić postępy w realizacji inicjatyw sojuszniczych na poziomie operacyjnym, zwłaszcza że akurat w 2019 r. na tej płaszczyźnie działalność polegała przede wszystkim na nierzadko mozolnej i mało widowiskowej, ale zazwyczaj rzetelnej i terminowej kontynuacji już podjętych inicjatyw.

Jak w roku uprzednim, pozytywnie przebiegały działania związane z utrzymaniem sił wysokiej gotowości. Bardzo sprawnie przeprowadzono rotację sił wchodzących w skład czterech grup batalionowych rozmieszczonych w Polsce i państwach bałtyckich w ramach inicjatywy *Enhanced Forward Presence*. Zwiększono bowiem zarówno (acz nieznacznie) ich liczebność (z 4800 do ponad 5000 żołnierzy), jak i zapewniono udział większości sojuszników (20, w tym Francji, nieobecnej w części wcześniejszych rotacji EFP)²⁰. Równie efektywnie funkcjonowały siły sojusznicze rozmieszczone w Bułgarii i Rumunii w ramach tzw. *tailored Forward Presence*, a także kierowane w tym roku przez Niemców i Holendrów Siły Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*) wraz z tzw. szpicą (*spearhead force*, czyli siłami natychmiastowej gotowości – VJTF), czego dowodem m.in. sukces ćwiczeń „Noble Jump 2019” w czerwcu w Żaganiu²¹. Z nieco większymi trudnościami przebiegał proces wdrażania uzgodnionej na wniosek USA na szczycie w Brukseli (lipiec 2018 r.) Inicjatywy Gotowości NATO, zwanej też 4 × 30 i zakładającej wskazanie w ramach sił NATO do 2020 r. 30 jednostek batalionowych, 30 eskadr lotniczych i 30 większych okrętów gotowych do działania w ciągu nie więcej niż 30 dni (a więc w czasie umożliwiającym odegranie w razie potrzeby roli „pierwszego wzmocnienia” wojsk najwyższej gotowości – NRF/VJTF, EFP i tFP). Co prawda już w czerwcu sekretarz generalny Jens Stoltenberg mówił o zgłoszeniu przez sojuszników ok. 75% wymaganych sił, niemniej pełny ich katalog zatwierdzono dopiero na grudniowym szczycie w Londynie, po ponad roku prac, ale wciąż w zgodzie z zakładanym terminem²².

Pewne osiągnięcia odnotowano też w zakresie „II fazy” zapoczątkowanej w 2014 r. (re)transformacji NATO, a więc w umacnianiu zdolności mobilizacyjnych

²⁰ *NATO's Enhanced Forward Presence*, NATO Factsheet, październik 2019.

²¹ *NATO Spearhead Force deploys to test readiness*, 06.06.19, www.nato.int/cps/en/natohq/news_166698.htm?selectedLocale=en.

²² Polska w Londynie zgłosiła 2 bataliony wojsk lądowych (i gotowość pełnienia funkcji jednego z sześciu państw ramowych sił lądowych w ramach inicjatywy), 2 eskadry myśliwców F-16 i zespół okrętów przeciwminowych. Co ważne, w praktyce taka deklaracja oznacza utrzymywanie odpowiednich sił w stałej dostępności dla NATO (a nie, jak w NRF/VJTF, udział jedynie w konkretnej rotacji). „Polska państwem ramowym inicjatywy gotowości NATO”, 05.12.2019, www.defence24.pl/polska-panstwem-ramowym-inicjatywy-gotowosci-nato-wsparcie-f-16-i-okretow-komentarz.

i przerzutu głównych sił sojuszniczych. W tym celu oficjalnie od szczytu brukselskiego w 2018 r., a faktycznie od jesieni 2017 r., pracowano nad ustanowieniem dwóch nowych dowództw połączonych NATO, co w 2019 r. zaowocowało aktywacją w lipcu dowództwa do ochrony szlaków komunikacyjnych przez Atlantyk w amerykańskim Norfolk (*Joint Force Command Norfolk* – JFCNF), a we wrześniu ogłoszeniem wstępnej gotowości operacyjnej dowództwa wsparcia sił sojuszniczych na kontynencie w niemieckim Ulm (*Joint Support and Enabling Command* – JSEC; pełną gotowość zaplanowano na 2021 r.)²³. Mniej spektakularne postępy osiągnięto w rozwoju tzw. wojskowej mobilności (usprawniania procedur i zdolności transportu sił przez granice w Europie), realizowanej ostatecznie we współpracy z UE, która w celu wdrożenia tej idei uruchomiła jeden z projektów PESCO (rola NATO polega w tym względzie głównie na określeniu kryteriów oceny rozwijanych w ten sposób zdolności). Kwestia mobilności okazuje się jednak wyjątkowo złożona, nie tylko z uwagi na potrzebę zapewnienia możliwości pełnego udziału w kluczowym projekcie państwom spoza UE (przede wszystkim USA), lecz także choćby ze względu na wciąż niezestandaryzowane w pełni między UE, NATO i państwami członkowskimi zasady klasyfikacji dokumentów podróży sprzętu wojskowego. Niemniej realnym testem osiągnięć w budowie „militarnego Schengen” okażą się zaplanowane z rozmachem na 2020 r. amerykańskie ćwiczenia logistyczne „Defender Europe”²⁴. Zagadnienie to zarazem dobrze ilustruje utrzymujące się wyzwania we współpracy między UE i NATO mimo wyraźnego jej ożywienia w wymiarze praktycznym w ostatnich latach²⁵. W zakresie budowy odporności państw członkowskich (*resilience*) na współczesne zagrożenia, także hybrydowe, do ważniejszych wydarzeń należało przyjęcie w październiku zaktualizowanych standardów bezpieczeństwa dla telekomunikacji cywilnej, także w kontekście technologii 5G (istotne z uwagi na następstwa ewentualnych wyborów przez państwa członkowskie jej dostawcy spoza NATO, przede wszystkim chińskiego Huawei), oraz – pierwsze w historii – rozmieszczenie sojuszniczego zespołu eksperckiego do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym w Czarnogórze w celu wsparcia miejscowych zdolności odpowiedzi na takie wyzwania²⁶.

W ramach działalności *stricto* operacyjnej stosunkowo największe zmiany w ostatnim roku zachodziły w zaangażowaniu NATO w Iraku. W pierwszych miesiącach zakończono rozmieszczanie sił (ok. 500 żołnierzy) uruchomionej w październiku 2018 r. *NATO Mission Iraq* (NMI), uzupełniając w ten sposób trwającą od 2016 r. aktywność Sojuszu w ramach globalnej koalicji przeciw tzw. Państwu Islamskiemu (ISIS),

²³ *JFC Norfolk formally activated by NAC*, 30.07.19, <https://shape.nato.int/news-archive/2019/jfc-norfolk-formally-activated-by-nac>; *New NATO command declared operational*, 17.09.19, www.nato.int/cps/en/natohq/news_168945.htm

²⁴ Planowano udział 40 tys. żołnierzy USA, w tym przerzut 20 tys. przez Atlantyk. M. Drent, K. Kruijver, D. Zandee, *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum*, Clingendael Report, lipiec 2019, s. 6–13.

²⁵ Zob. rozdział o WPBiO w niniejszym tomie.

²⁶ *NATO: Ready for the Future. Adapting the Alliance (2018–2019)*, 29.11.19, www.nato.int/cps/en/natohq/news_171337.htm.

przyjmującą głównie formę misji rozpoznawczych i bojowych lotnictwa, o działalność niebojową, służącą podniesieniu przez szkolenia i doradztwo zdolności sił zbrojnych oraz formacji bezpieczeństwa Iraku w zakresie zwalczania terroryzmu i utrzymywania porządku publicznego. Stopniowo starano się przy tym przenosić punkt ciężkości w ramach zaangażowania w Irak włącznie na aktywność NMI, także z uwagi na istotne osłabienie militarne ISIS, które po rozbiściu kalifatu w północnym Iraku i Syrii przeszło do działań partyzanckich i terrorystycznych. Utrudniała to jednak pogarszająca się sytuacja bezpieczeństwa w regionie i w samym Iraku wraz ze wzrostem napięcia wokół Iranu po wystąpieniu USA z umowy w sprawie irańskiego programu jądrowego. Ostatecznie na początku stycznia 2020 r., po śmierci w ataku amerykańskiego drona w Bagdadzie irańskiego generała Kasema Sulejmaniego (dowodzącego m.in. jednostkami specjalnymi Korpusu Strażników Rewolucji i koordynującego antyamerykańskie wystąpienia w Iraku), doprowadziło to do – w założeniu tymczasowego – zawieszenia NMI w obawie o bezpieczeństwo sojuszniczego personelu²⁷.

Pozostałe formy zaangażowania operacyjnego NATO realizowano bardziej rutynowo (co nie znaczy, że pomyślnie). W Afganistanie sojusznicy wciąż utrzymywali – niezależnie od ogłoszonej jeszcze w 2018 r. zapowiedzi władz USA zmniejszenia amerykańskiego kontyngentu – ok. 17 tys. żołnierzy (z 28 państw członkowskich i 10 partnerskich) w ramach misji szkoleniowej *Resolute Support* (RSM). Nie miało to jednak większego wpływu na sytuację w ogarniętym walkami kraju – rok 2019 uznawano za najkrwawszy w historii afgańskiego konfliktu (co najmniej 8200 ofiar cywilnych do września), do jego końca nie ogłoszono ostatecznych wyników wrześniowych wyborów prezydenckich (zwycięstwo dotychczasowego prezydenta Aszrafa Ghaniego – większością nieznacznie przekraczającą 50% głosów przy najniższej frekwencji w historii – oprotestował główny konkurent, Abdullah Abdullah), a podjęte w końcu 2018 r. przez USA (poza strukturami NATO) negocjacje z talibami zamrożono we wrześniu z uwagi na narastanie przemocy z ich strony, do stycznia – mimo kilku prób – już ich nie wznowiając. Niemniej NATO zamierza kontynuować RSM „do czasu, gdy warunki pozwolą na jej zakończenie”, a także wspierać Afganistan organizacyjnie i finansowo co najmniej do 2024 r.²⁸ Na redukcję sił w trwającej już 20 lat misji KFOR (ok. 3500 żołnierzy) nie pozwalała natomiast ewolucja sytuacji w Kosowie, m.in. z uwagi na – szczęśliwie przejściowy – wzrost napięcia w relacjach kosowsko-serbskich po akcjach policji Kosowa w północnych, zamieszkałych głównie przez Serbów gminach w końcu maja oraz postępujących pracach władz w Prisztinie – mimo obiekcji NATO – nad przekształceniem tzw. sił ochronnych w regularną armię²⁹. Bez większych zmian

²⁷ S. Wheaton, „NATO suspends Iraq training mission”, 04.01.20, www.politico.eu/article/nato-suspends-iraq-training-mission/.

²⁸ S. Qazi, „Why 2019 was Afghanistan's best and worst year since US invasion”, 28.12.2019, www.aljazeera.com/news/2019/12/2019-afghanistan-worst-year-invasion-191227054230170.html; *NATO–Afghanistan relations*, NATO Media Backgrounder, grudzień 2019.

²⁹ „Serbia places forces on alert after Kosovo police operation in Serb-populated north”, 29.05.2019, www.euractiv.com/section/enlargement/news/serbia-places-forces-on-alert-after-kosovo-police-operation-in-serb-populated-north/.

kontynuowano misję „Sea Guardian” na Morzu Śródziemnym, koncentrując jednak aktywność we wschodniej części akwenu. Utrzymano także patrole sił NATO na Morzu Egejskim, istotne w kontekście monitorowania wyzwań migracyjnych w regionie.

STOSUNKI ZEWNĘTRZNE NATO – TARCIA Z ROSJĄ, MACEDONIA PÓŁNOCNA U BRAM, A PARTNERZY W CIENIU

Koncentracja z jednej strony na wewnętrznych sporach politycznych, z drugiej na transformacji Sojuszu na poziomie zdolności i operacyjnym powodowała, iż na daleki plan schodziła kwestia współpracy z partnerami oraz państwami trzecimi. W wypadku partnerów w zasadzie ograniczono się do kontynuacji wcześniejszych programów, pogłębiając tym samym podział na zacieśniających więzi na wielu poziomach w sferze obronności tzw. *Enhanced Opportunity Partners* (Szwecja, Finlandia i Australia, ale też Gruzja i Jordania) oraz pozostałych³⁰. W relacjach z Ukrainą NATO niezmiennie manifestowało swoje poparcie dla jej integralności terytorialnej oraz kontynuowało dotychczasowe wsparcie, szczególnie w sferze reform sektora bezpieczeństwa, pogłębiając nawet praktyczną kooperację, zwłaszcza w kontekście sytuacji na Morzu Czarnym i współpracy sił morskich.

Za to po podpisaniu 6 lutego protokołu akcesyjnego w finalną fazę wszedł proces akcesyjny Macedonii Północnej do Sojuszu. „Rocznikowość” 2019 r. mogła skłaniać do jego szybkiego zakończenia – niezależnie bowiem od może nie *stricte* wojskowej, ale bez wątpienia politycznej wartości przyjęcia kolejnego państwa z Bałkanów Zachodnich, także zważywszy na siłę rosyjskiego oporu (o której świadczyła próba wzniecenia przewrotu w Czarnogórze przy okazji jej akcesji), komunikat „30. członek na siedemdziesięciolecie” miałby walor wizerunkowy, dowodząc atrakcyjności i witalności NATO. Mimo to procedury ratyfikacyjne w państwach sojuszniczych nie zawsze przebiegały bez komplikacji – m.in. w kwietniu Turcja zasugerowała wstrzymanie przyjęcia protokołu do czasu wydania przez Macedonię Północną przebywających na jej terytorium stronników zwalczanego przez władze w Ankarze Fethullaha Gülena, odstępując jednak od tego warunku i ratyfikując protokół w lipcu³¹. Ostatecznie do szczytu w Londynie ratyfikację zdążyło przeprowadzić 28, a nie 29 sojuszników (w Hiszpanii na przeszkodzie stanęły trudności ze sformowaniem rządu po przyspieszonych wyborach parlamentarnych), co przesunęło formalne powitanie nowego członka na 2020 r.³² Niemniej Macedonia Północna,

³⁰ W odniesieniu do partnerów instytucjonalnych warto jednak odnotować zawarcie 4 listopada nowej umowy (zastępującej porozumienie z 2014 r.) o współpracy z Unią Afrykańską. Ugruntowała ona koncentrację kooperacji z tą organizacją na sprawach operacyjnych, wsparciu logistycznym i szkoleniowym, ale świadczyła zarazem o zainteresowaniu NATO sytuacją na tym kontynencie, głównie w kontekście zagrożeń dla południowej flanki Sojuszu. *NATO–African Union plan closer collaboration*, 4.11.19, www.nato.int/cps/en/natohq/news_170512.htm.

³¹ A. Bozkurt, „Turkey blackmails North Macedonia by stalling ratification of NATO protocol”, 21.06.2019, www.nordicmonitor.com/2019/06/turkey-blackmails-north-macedonia-by-stalling-ratification-of-nato-protocol/.

³² Ostatecznie Macedonia Północna przystąpiła do NATO 27 marca 2020 r.

dla której wstąpienie do NATO jeszcze zyskało na znaczeniu politycznym po odmowie wszczęcia negocjacji akcesyjnych do UE, zarówno w samym szczycie, jak i w pracy większości ciał sojuszniczych uczestniczyła w niemal pełnym zakresie jako „państwo zaproszone” (*invitee*).

Relacje z Rosją, w których klimat uznawano za najgorszy od końca zimnej wojny, wobec braku jakiegokolwiek postępu w sprawie konfliktu na Ukrainie zdominowały kwestie kontroli zbrojeń, zwłaszcza wyzwania towarzyszące wygaśnięciu rosyjsko-amerykańskiego traktatu INF z 1987 r., zakazującego rozmieszczania w Europie wyrzucanych z ładu pocisków balistycznych krótkiego i średniego zasięgu (500–5500 km). Po fiasku spotkania „ostatniej szansy” Rady NATO–Rosja (NRC) 25 stycznia 2019 r., na którym nie doszło do zbliżenia stanowisk w sprawie wycofania rosyjskich rakiet 9M729 (SSC-8), uznawanych przez Sojusz za naruszenie traktatu, USA, przy pełnym poparciu sojuszników, 1 lutego poinformowały o wystąpieniu z układu, co oznaczało jego wygaśnięcie z początkiem sierpnia. Między lutym a sierpniem NATO kilkakrotnie, także na spotkaniu NRC 5 lipca, apelowało do Rosji o rezygnację z naruszeń traktatu, zapewne jednak bez wiary w sukces. Równolegle starano się więc przygotować na „świat bez INF”, opracowując „proporcjonalną” reakcję w formie wzmocnienia zdolności odstraszania (głównie konwencjonalnego) lub intensyfikacji ćwiczeń. Czyniono to jednak ze świadomością, że zakres poczynań w tym względzie ograniczają zarówno brak wielu „nieeskalacyjnych opcji” (europejscy sojusznicy woleliby uniknąć swegościgo wyścigu zbrojeń rakietowych na kontynencie), jak i obawy niemałej liczby członków o wpływ daleko idących działań (zwłaszcza w sferze nuklearnej) z jednej strony na utrzymanie dialogu z Rosją (mimo jego faktycznej jałowości np. w Niemczech docenia się wagę samego jego zachowania w formule ogólnosojuszniczej), z drugiej zaś na postawę własnych społeczeństw, przeważnie niechętnych eskalacji napięć, a zwłaszcza jakiegokolwiek „nuklearyzacji Europy”³³. Niemniej za wygaśnięcie układu NATO w specjalnej deklaracji 1 sierpnia wyłączną odpowiedzialnością obciążyło Rosję (równocześnie jednak Jens Stoltenberg zapewnił o braku intencji rozmieszczenia w Europie dotąd zakazanych rakiet z głowicami nuklearnymi)³⁴. Sceptycznie Sojusz przyjmował też rosyjskie propozycje wprowadzenia jednostronnych moratoriów na instalację systemów INF na kontynencie (zwłaszcza że nie objęłoby to spornych rakiet SSC-8, według Rosji nienaruszających traktatu). Tymczasem obaj byli sygnatariusze podjęli jawne prace nad uzbrojeniem dotąd zakazanym (USA przetestowały takie pociski w sierpniu, a następnie grudniu 2019 r.), acz niekoniecznie z zamiarem jego szybkiego rozmieszczenia³⁵.

Rozwój sytuacji wokół INF dobrze oddawał ogólny rozkład współpracy z Rosją w zakresie kontroli zbrojeń (jak i generalnie międzynarodowych mechanizmów w tym względzie), pogłębiany przez konsekwentną niezgodę Rosji na proponowaną

³³ Szerzej nt. możliwych scenariuszy zob. Ł. Kulesa, „The crisis of nuclear arms control and its impact on European security”, *EU Non-Proliferation and Disarmament Paper* nr 66, styczeń 2020.

³⁴ A. Kacprzyk, „Koniec traktatu INF”, *Komentarz PISM* 2019, nr 40, 5.08.2019.

³⁵ A. Kacprzyk, M. Piotrowski, „Prace USA nad pociskami krótkiego i średniego zasięgu po wyjściu z traktatu INF”, *Biuletyn PISM* nr 125, 30.08.2019.

przez NATO aktualizację dokumentu wiedeńskiego o środkach budowy zaufania, a także możliwość powtórki „scenariusza INF” (wypowiedzenie umowy przez USA uzasadniane jej naruszeniami przez Rosję) w wypadku innego ważnego dla europejskich członków układu o kontroli zbrojeń, tym razem już wielostronnego – Traktatu o otwartych przestworzach z 1992 r., umożliwiającego wzajemne legalne loty zwiadowcze nad terytorium państw stron³⁶.

Siedemdziesiąty rok istnienia NATO nie okazał się dla organizacji szczególnie udany. Sukcesy odniesione w ramach współpracy wojskowej nie mogą bowiem przysłonić faktu, iż kontrowersje między sojusznikami, miast słabnąć, narastały i choć na spotkaniu jubileuszowym przywódców w Londynie udało się je ukryć i (tymczasowo) załagodzić, to jednak w żadnej mierze nie zostały rozwiązane. Na tym tle niekonkretne, obwarowane zastrzeżeniami postanowienia ze szczytu o podjęciu refleksji nad mechanizmami usprawniającymi międzysojusznicze konsultacje wyglądają bardziej na akt desperacji i dowód bezradności sojuszników aniżeli przemyślany plan reform. Dla porównania dekadę wcześniej, mimo że wówczas też wiele mówiono o kryzysie trwającym NATO – acz z innych powodów, bo głównie w wyniku „operacyjnego przeciążenia” (w *Roczniku* pisaliśmy nawet o „trudnym roku pięknego jubileuszu”), to udało się zainicjować debatę o koncepcji strategicznej, zwieńczoną przyjęciem rok później takiego dokumentu na szczycie w Lizbonie³⁷. Niestety, obecnie kluczowe napięcia w Sojuszu związane są właśnie z politycznym wymiarem jego funkcjonowania i brakiem odpowiednio efektywnych konsultacji, prowadzonych z należyтым uwzględnieniem interesu wspólnego (a czasem nawet woli ich podjęcia). Tym bardziej jest to poważne, że wraz z wejściem w drugi, mniej spektakularny etap (re)transformacji NATO na poziomie wojskowym, w którym koncentrować się trzeba raczej na kwestiach logistycznych lub zdolnościach mobilizacyjnych, a nie „fajerwerkach” pokroju Sił Natychmiastowego Reagowania (VJTF), impulsy rozwojowe powstałe w następstwie wydarzeń 2014 r. i entuzjazm sojuszniczy wokół potrzebnych zmian nieuchronnie słabną. Innymi słowy, choć nierzadko podkreśla się – nie bezzasadnie – iż kryzys jest dla NATO niejako stanem naturalnym (przynajmniej w okresie pozimnowojennym), to jednak przyznać należy, iż w ostatnim roku znalazł się on w takim położeniu „bardziej niż zwykle”. Zważywszy zaś na stale rosnącą skalę wyzwań i zagrożeń dla Sojuszu, zarówno w Europie i sąsiedztwie, jak i w wymiarze globalnym (Chiny, ale i zmiany klimatyczne oraz ich konsekwencje), równocześnie wciąż odległą i dalece mglistą

³⁶ W październiku media informowały o przygotowaniach administracji prezydenta Trumpa do odstąpienia od traktatu w związku z wskazywanymi przez władze USA od 2017 r. (choć pierwsze zastrzeżenia pojawiły się już w 2010 r.) naruszeniami traktatu przez Rosję (m.in. utrudnianie organizacji lotów w pobliżu obwodu kaliningradzkiego i separatystycznych republik w Gruzji). A. Peczezi, „Five reasons why the US should not withdraw from the Open Skies Treaty”, 11.12.19, thebulletin.org/2019/12/five-reasons-why-the-us-should-not-withdraw-from-the-open-skies-treaty/#.

³⁷ Szerzej zob. M. Madej, „Trudny rok pięknego jubileuszu”, *Rocznik Strategiczny* 2009/10, s. 177–181; idem, „NATO w roku Lizbony – czas sukcesów warunkowych”, *Rocznik Strategiczny* 2010/11, s. 80–87.

perspektywę rozwiązań alternatywnych bazujących na europejskiej autonomii strategicznej, a w krótkoterminowej perspektywie nadchodzący rok wyborczy w USA, który w świetle dotychczasowego przebiegu prezydentury Donalda Trumpa mocno ogranicza szanse radykalnej poprawy nastrojów i przebiegu współpracy, z jednej strony waga utrzymania bądź wzmocnienia sprawności Sojuszu jeszcze rośnie przynajmniej dla części sojuszników (w tym Polski), z drugiej zaś możliwości tego zagwarantowania się kurczą. To już może rodzić obawy o przyszłość organizacji. Jak wskazywała kanadyjska badaczka Kirsten Rafferty, sojusze nie zawsze rozpadają się szybko, czasem (zwłaszcza takie, które są – jak NATO – oparte na wspólnocie wartości, ale stają się nieefektywne) erodują, powoli, lecz nierzadko nieuchronnie³⁸. Dobrze byłoby, gdyby NATO nie okazało się tego przykładem.

NATO IN THE YEAR OF ITS ANNIVERSARY: A FAMILY QUARREL OR BRAIN DEATH?

The article discusses the functioning of NATO in 2019. It focuses on the internal tensions in the organization due to growing divisions among the allies, particularly over burden-sharing and insufficient consultations between members; it also assesses their impact on NATO celebration of its 70th anniversary. It discusses in detail the positions of the most vocal participants of intra-alliance debates: US, France, and Turkey. The article analyzes NATO's internal military transformation and the strengthening of its resilience, and deterrence and defence capabilities. It also discusses the operational activities of the Alliance, in particular in Afghanistan and Iraq. Finally, it presents the evolution of its relations with external partners in 2019, focusing on relations with Russia in the context of the expiration of the INF Treaty. It ends with an assessment of future perspectives of cooperation between the allies.

Keywords: burden-sharing, deterrence, resilience, Eastern Flank, Enhanced Forward Presence (EFP), tailored Forward Presence, NATO Mission in Iraq (NMI), North Macedonia, INF treaty, NATO reforms

Słowa kluczowe: rozkład obciążeń, odstraszenie, odporność (*resilience*), wschodnia flank, wzmocniona wysunięta obecność (EFP), „dopasowana” wysunięta obecność (tFP), Misja NATO w Iraku (NMI), Macedonia Północna, traktat INF, reformy NATO

³⁸ K. Rafferty, „An institutionalist reinterpretation of Cold War alliance systems: Insights for alliance theory”, *Canadian Journal of Political Science* 2003, nr 2, s. 341–362.

MAREK MADEJ

ORCID: 0000-0003-1266-2565

MARCIN TERLIKOWSKI

ORCID: 0000-0002-1822-9052

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY W 2019 R.: CZAS PIERWSZYCH OCEN

UWARUNKOWANIA – GŁĘBSZE PODZIAŁY WEWNĄTRZ, NARASTAJĄCY CHAOS NA ZEWNĄTRZ UE

Rok 2018 był jednym z najtrudniejszych w historii Unii Europejskiej, nawet jeśli akurat w kontekście Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony można było mówić także o niemałych osiągnięciach, a przynajmniej postępie prac¹. Niemniej ten ogólnie niekorzystny kontekst funkcjonowania UE musiał niejako rzutować na perspektywę rozwoju WPBiO w 2019 r.

Wydaje się przy tym, iż większy wpływ na możliwości jej dalszego rozwoju miały, zwłaszcza na początku 2019 r., czynniki dla UE wewnętrzne. Jednym z kluczowych pozostawała niepewność wokół ostatecznego wyniku procedury wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE w związku z brakiem akceptacji parlamentu w Londynie dla „porozumienia rozwodowego” wynegocjowanego przez rząd Theresy May. Nie oznaczało to bowiem tylko osłabienia władz brytyjskich, ale też przybliżało perspektywę „wyjścia bezumownego” (*no-deal Brexit*), zapowiadając przy tym przedłużenie okresu koncentracji uwagi rządów państw członkowskich i unijnych instytucji na finalizacji tego procesu. Jeśli nie na współpracę *stricte* operacyjną w ramach WPBiO, to z pewnością na jej klimat na poziomie politycznym, nade wszystko zaś wzajemne zaufanie, wpływać musiały też zaostrażające się w Unii spory wokół podstawowych wartości wspólnotowych, skutkujące m.in. postępowaniem wszczętym wobec Polski i Węgier w sprawie praworządności procedur z art. 7 TUE oraz skargami kierowanymi przez Komisję Europejską do Trybunału Sprawiedliwości UE. Podobnie głównie na płaszczyznę polityczną współpracy oddziaływały kwestie wewnętrzne w niektórych państwach UE, także tych największych – przeciągający się kryzys wokół tendencji niepodległościowych Katalonii w Hiszpanii, niestabilność polityczna i trudności budżetowe Włoch, zwłaszcza jednak – z racji jej rangi jako głównego stymulatora współpracy unijnej w sprawach bezpieczeństwa i obronności – trwające we Francji od listopada 2018 r. masowe protesty tzw. żółtych kamizelek. Nawet bowiem jeśli

¹ Zob. M. Terlikowski, M. Madej, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2018 r. – dokąd zmierzają PESCO i EDF?”, *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 61–79.

wprost nie wpływały one na stanowisko poszczególnych państw w sprawach WPBiO czy szerzej polityki unijnej, to kierowały uwagę ich władz ku sprawom wewnętrznym, skłaniając do kształtowania aktywności w UE przez pryzmat jej społecznego odbioru w kraju.

Do pewnego stopnia stałym już w ostatnich latach czynnikiem warunkującym współpracę w Unii, także w sprawach bezpieczeństwa (choćby przez związek z kwestiami migracyjnymi), była wciąż silna pozycja partii populistycznych i nacjonalistycznych w wielu państwach członkowskich, wzmacniająca tendencje partykularne w prowadzonych przez nie politykach. Miało to szczególne znaczenie w perspektywie nadchodzących w 2019 r. wyborów do Parlamentu Europejskiego, sugerując istotne modyfikacje układu sił w polityce europejskiej, zwłaszcza że wiązało się ze zmianą osób piastujących najwyższe unijne urzędy, przy czym w kontekście WPBiO ważna była już nie tylko rotacja na stanowiskach przewodniczącego Rady Europejskiej czy Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, lecz także w składzie KE (w związku z jej rosnącym wpływem na sprawy bezpieczeństwa i obrony, m.in. dzięki narzędziom finansowym takim jak Europejski Fundusz Obrony – EDF). Czynnikiem dodatkowo wzmacniającym skalę możliwych „zmian przywództwa w Unii” był, zwłaszcza wobec osłabienia przez „żółte kamizelki” pozycji prezydenta Francji Emmanuela Macrona, „początek końca ery Angeli Merkel” w stanowiących drugi składnik europejskiego „silnika” Niemczech, zapoczątkowany jej ustąpieniem na jesieni 2018 r. ze stanowiska przewodniczącej CDU (w grudniu zastąpiła ją Annegret Kramp-Karrenbauer) oraz zapowiedzią rezygnacji z zabiegów o kolejną kadencję kanclerską w 2021 r.

W wymiarze zewnętrznym kluczowe determinanty rozwoju WPBiO pozostawały takie jak w latach poprzednich. Co prawda utrzymujący się sceptycyzm amerykańskiego prezydenta Donalda Trumpa wobec europejskich sojuszników, ale też UE jako instytucji (zwłaszcza w kontekście jej ambicji budowy autonomii strategicznej), bardziej bezpośrednio oddziaływał na współpracę w NATO, niemniej osłabiał też ogólnie rozumianą jedność świata zachodniego, a dodatkowo zainteresowanie Trumpa kanałami kooperacji z wybranymi partnerami w formule dwustronnej (nie tylko z tradycyjnie „transatlantycką” i „odrywającą się” od UE Wielką Brytanią, lecz także m.in. Polską, zainteresowaną zwiększeniem amerykańskiej obecności wojskowej na swoim terytorium) budziło niepokój o spoistość współpracy w sprawach obronnych, w tym w wymiarze przemysłowym, również w ramach UE. Poważnym wyzwaniem pozostawała też agresywna, zorientowana na rozbijanie unijnej jedności polityka Rosji (a szczególnie stosowane przez nią działania hybrydowe, oparte na dezinformacji) oraz konieczność utrzymania w ramach Unii konsensu wokół kontynuacji – kosztownych także dla UE – będących jej konsekwencją sankcji ekonomicznych. W tym kontekście duży wpływ na percepcję pogłębiającego się kryzysu bezpieczeństwa w Europie miało wycofanie się USA – w sierpniu, po 6-miesięcznym okresie wypowiedzenia – z Układu o całkowitej likwidacji pocisków rakietowych pośredniego zasięgu (INF). Uzasadniano to naruszeniem traktatu przez Rosję przez rozwój i wprowadzenie do służby

wystrzeliwanych z ładu pocisków manewrujących 9M729. Upadek INF wywołał powszechną obawę o eskalację napięcia i wyścig zbrojeń między USA i Rosją, którego negatywne skutki dotknęłyby przede wszystkim Europę. Dało to kolejny asumpt do dyskusji o konieczności zwiększenia autonomii strategicznej Europy, tym razem w kontekście większej samodzielności w działaniach na rzecz odbudowy europejskiego systemu kontroli zbrojeń i rozbrojenia, co sugerował głównie prezydent Macron (zob. dalej).

Coraz bardziej złożonym problemem z perspektywy UE stawała się sytuacja na Bliskim Wschodzie. Rosnący niepokój budził konflikt w Syrii, wchodzący w nową fazę w związku z osłabieniem tzw. Państwa Islamskiego i rosnącym zaangażowaniem Turcji (a co za tym idzie, napięciami kurdyjsko-tureckimi), nie tylko z uwagi na negatywny wpływ na stabilność regionu, lecz także z powodu lęków w Europie przed kolejnym kryzysem migracyjnym i obaw o los ok. 3 mln przebywających w Turcji syryjskich uchodźców. Jako równie ważne wyzwanie postrzegany był stały wzrost napięć wokół Iranu po odstąpieniu przez USA od porozumienia w sprawie jego programu nuklearnego (JCPOA), zwłaszcza że to mocarstwa europejskie i Unia jako całość były największymi orędownikami jego zawarcia, licząc również na – teraz utrudnione przez amerykańskie sankcje – korzyści gospodarcze z rozwoju kontaktów z Iranem. Dodatkowo Bliski Wschód destabilizowały rosnące tarcia palestyńsko-izraelskie oraz konflikty wewnętrzne w Jemenie i Libii (zwłaszcza ten drugi wzmacniał wyzwania migracyjne dla UE, potęgowane przez utrzymującą się niestabilność w regionie Sahelu).

W wymiarze globalnym z perspektywy europejskiej kluczowym czynnikiem pozostawał szybki wzrost siły Chin i asertywność ich polityki, również w sferze ekonomicznej i technologicznej, co otwierało przed UE nowe możliwości, ale i wyzwania, w tym związane z możliwym powstawaniem sprzeczności interesów politycznych i gospodarczych między jej członkami, w różnym stopniu zainteresowanymi zbliżeniem z Pekinem. Wreszcie zagadnieniem wymagającym od UE pilnych i radykalnych działań (nie tylko w opinii jej przywódców, lecz także coraz większej części społeczeństw państw członkowskich) były zmiany klimatu i ich konsekwencje w sferze bezpieczeństwa w ujęciu całościowym, wykraczające jednak tym samym daleko poza horyzont WPBiO.

POLITYCZNY WYMIAR WPBiO – SZUKAJĄC ZNACZENIA AUTONOMII STRATEGICZNEJ

Europejska autonomia strategiczna. Tak jak w roku poprzednim, w 2019 r. prowadzono w UE intensywną debatę o koncepcji europejskiej autonomii strategicznej. Poza środowiskiem eksperckim największy, choć niejednoznaczny wkład w tę dyskusję wniósł prezydent Francji Emmanuel Macron. Już w swoim Liście do Europejczyków z 5 marca (wystosowanym w kontekście zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego) zaproponował on m.in. wynegocjowanie nowego traktatu obronnego, który uregulowałby relacje UE z NATO, doprecyzował wzajemne zobowiązania obronne państw europejskich oraz powołał do życia

Europejską Radę Bezpieczeństwa z udziałem Wielkiej Brytanii, co umożliwiłoby europejsko-brytyjską koordynację i wspólne podejmowanie działań po brexicie². Propozycje te nie były jednak w następnych miesiącach wdrażane przez francuską dyplomację. Sam Macron zaś w sierpniu, występując na dorocznej konferencji ambasadorów Francji, ponownie wezwał do budowy europejskiej „suwerenności”, pozycjonując Europę w opozycji zarówno wobec USA, jak i Chin, reprezentujących – jego zdaniem – wartości sprzeczne z europejskimi. Co ważniejsze, Macron wezwał do podjęcia dialogu z Rosją w sprawie stabilizacji Europy i budowy nowej architektury bezpieczeństwa na kontynencie, zapowiadając jednocześnie zmierzające w tym kierunku bilateralne konsultacje rosyjsko-francuskie. W ten sposób Francja zasygnalizowała, że chce odejść od wypracowanego w NATO i UE konsensu odnośnie do zamrożenia współpracy z Rosją w związku z jej agresją na Ukrainę w 2014 r.

Największe kontrowersje wzbudził jednak wywiad Macrona dla tygodnika *The Economist* z 7 listopada³. Oceniał on w nim NATO (na miesiąc przed londyńskim szczytem organizacji) jako organizację dotkniętą „śmiercią kliniczną” (*brain-dead*), wzywając wobec tego do przyspieszonej budowy „suwerenności” Europy w polityce bezpieczeństwa. Doprecyzował jednocześnie, że koncepcja ta ma wymiar operacyjny (zdolność do działania bez wsparcia USA), przemysłowy (niezależność od kluczowych zagranicznych technologii, w tym sieci 5G) oraz strategiczny (samodzielna, europejska polityka m.in. wobec Rosji). Wielokrotnie podkreślił też działania Francji na rzecz realizacji tej koncepcji: rozwój prowadzonej przez Francję Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (w 2019 r. dołączyły do niej Włochy, Norwegia i Szwecja, zwiększając liczbę członków do 13) oraz zbliżenie z Niemcami (w październiku udało się uzgodnić porozumienie w sprawie zasad eksportu wspólnie opracowanych systemów uzbrojenia, co było warunkiem postępu prac nad myśliwcem szóstej generacji w ramach projektu FCAS oraz czołgiem przyszłości w projekcie MGCS)⁴.

Koncepcje Macrona spotkały się z silną krytyką w UE, nie przyczyniając się do wypracowania konsensu co do samej istoty europejskiej autonomii strategicznej. Niemniej w UE dominowały głosy wzywające do umieszczenia dyskusji na ten temat ściśle w kontekście kluczowej wartości relacji transatlantyckich dla bezpieczeństwa europejskiego. Zwłaszcza kanclerz Merkel, w odpowiedzi na tezy Macrona, podkreślała, że więzi transatlantyckie są niezbędne dla bezpieczeństwa Europy. Z czasem coraz więcej wskazywało jednak, że dla Macrona celem równie ważnym co zdynamizowanie europejskich działań w sferze obronności było nowe otwarcie w relacjach Zachodu z Rosją i zapewnienie w nim silnej pozycji Francji. Było to dla Francji o tyle istotne, że w tym procesie powszechnie oczekiwano przywódczej roli USA, wynikającej z perspektywy wypracowania – nawet jeśli

² List opublikowano jednocześnie w większości języków UE, w Polsce w dzienniku *Rzeczpospolita*: „Emmanuel Macron: Na rzecz europejskiego Odrodzenia”, *Rzeczpospolita*, 5 marca 2019 r.

³ „Emmanuel Macron in his own words”, *The Economist*, 7 listopada 2019 r.

⁴ S. Sprenger, „Can a new Franco-German export agreement clear the air for Europe’s future fighter?”, *Defense News*, 11 listopada 2019 r.

w długim terminie – nowego reżimu kontroli zbrojeń i rozbrojenia, zastępującego układ INF, a być może także dotyczącego innych systemów uzbrojenia⁵.

Nowe rozdanie w instytucjach europejskich. Dla rozwoju WPBiO w 2019 r. większe niż dotąd znaczenie miało powołanie nowej Komisji Europejskiej. Wynikało to przede wszystkim z utworzenia EDF, pierwszego w historii instrumentu KE odnoszącego się do dziedziny polityki obronnej i czyniącego z Komisji współdecydenta w sprawach obronności. Znaczenie tego kroku potwierdziła sama Ursula von der Leyen, wybrana 2 lipca przez państwa członkowskie UE na kandydatkę na przewodniczącą KE (po upadku kandydatury Holendra Fransa Timmermansa). Sprawując w latach 2013–2019 funkcję ministra obrony Niemiec, wielokrotnie wypowiadała się na temat optymalnego poziomu ambicji i celów UE w dziedzinie polityki obronnej. Bazując na koncepcji „unii bezpieczeństwa i obrony”, przedstawionej w opracowanej za jej kadencji Białej Księdze Bezpieczeństwa Niemiec (2016) oraz dorobku Komisji Jeana-Claude’a Junckera, zaproponowała budowę Europejskiej Unii Bezpieczeństwa jako jednego z kilku głównych celów jej gabinetu⁶. Podkreślała jednocześnie, że nie oznacza to budowy „armii europejskiej” (co sugerował czasem Juncker), ale zacieśnienie współpracy obronnej w istniejących ramach prawnych i politycznych, w tym rozwój wspólnych, wielonarodowych zdolności wojskowych, zwłaszcza przy wykorzystaniu potencjału PESCO i EDF. Zaznaczała także, iż tak rozumiana unia bezpieczeństwa nie będzie konkurencją, lecz wzmocnieniem dla NATO, choć ma służyć głównie zwiększeniu europejskich możliwości samodzielnych działań ekspedycyjnych⁷.

Najbardziej widocznym przejawem „upodmiotowienia” KE w dziedzinie polityki obronnej było rozpoczęcie prac nad utworzeniem nowej komórki, której głównym zadaniem miałyby być zarządzanie EDF w latach 2021–2027, a więc w następnych wieloletnich ramach finansowych UE (MFF). W dotychczasowym, pilotażowym okresie EDF (2017–2020) przyjęto tymczasowe rozwiązanie, polegające na powierzeniu zarządzania Funduszem dwóm różnym podmiotom: Europejska Agencja Obrony (EDA) przejęła odpowiedzialność za tzw. Akcję Przygotowawczą (PADR), finansującą granty na badania nad innowacyjnymi technologiami obronnymi, natomiast Europejski Program Rozwoju Przemysłu Obronnego (EDIDP), finansujący rozwój nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego przez państwa członkowskie, nadzorowała Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (DG GROW). Jednak ze względu na spodziewaną, daleko większą skalę EDF w latach 2021–2027 uznano, że zarządzanie nim wymaga powołania odrębnego ciała.

Dlatego też w strukturze Komisji przedstawionej przez von der Leyen 10 września, po przyjęciu jej kandydatury przez PE 16 lipca, pojawiła się specjalna Dyrekcja

⁵ Ch. Bremner, „Russia is no longer our enemy, Macron tells Nato before summit”, *The Sunday Times*, 29 listopada 2019 r., www.thetimes.co.uk (dostęp tu i dalej: 29.03.2020).

⁶ *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political Guidelines For The Next European Commission 2019–2024*, 16 lipca 2019 r.

⁷ D. Keating, „Von der Leyen sets out vision for a sovereign EU”, *Berlin Policy Journal*, 10 września 2019 r., www.berlinpolicyjournal.com.

Generalna ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (Directorate-General for Defence Industry and Space, DG DEFIS), podlegająca komisarzowi ds. rynku wewnętrznego (pomysł powołania komisarza wyłącznie ds. obronnych sceptycznie przyjęło wielu członków UE, niechętnych wobec daleko idącego umacniania pozycji KE w dziedzinie bezpieczeństwa). Perturbacje z obsadą tego stanowiska⁸ spowodowały jednak, że do końca 2019 r. DG DEFIS nie utworzono, potwierdzając jedynie, że powstanie ona głównie na bazie personelu DG GROW już zaangażowanego we wdrażanie EDF, a jej zadania obejmą także wprowadzanie w życie planu działań KE na rzecz mobilności wojskowej oraz realizację polityki kosmicznej UE, w tym planowanych programów wykorzystujących europejskie sieci satelitów nawigacyjnych Galileo oraz obserwacyjnych Copernicus⁹.

Na tym tle powołanie Josepa Borrelli na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przeszło bez większego echa. Choć dał się on poznać wcześniej (m.in. jako minister spraw zagranicznych Hiszpanii w latach 2018–2019) jako zwolennik zwiększania kompetencji UE w obronności, to w swoich pierwszych wystąpieniach powtarzał głównie tezy von der Leyen.

Relacje UE–NATO. Rok 2019 był czwartym od przyjęcia w 2016 r. przez UE i NATO wspólnej deklaracji na szczycie w Sojuszu w Warszawie, umożliwiającej intensyfikację ich współpracy i wskazującej 42 przedsięwzięcia w jej ramach (uzupełnione o kolejne 32 w kolejnym roku i potwierdzone drugą wspólną deklaracją ze szczytu w Brukseli w 2018 r.). W tej sytuacji, wobec szerokiego spektrum współpracy, zrozumiałe jest, że współdziałanie obu organizacji w tym okresie nabrało – przynajmniej w niektórych wymiarach – tempa, ale też stawało się działaniem nieco rutynowym.

Na poziomie politycznym oznaczało to wzajemny udział w roli obserwatora w posiedzeniach na szczeblu ministerialnym najważniejszych ciał obu organizacji oraz wymianę informacji i stanowisk w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Na szczeblu operacyjnym natomiast współpraca toczyła się głównie przez wymianę informacji w toku rozmaitych formalnych i nieformalnych spotkań eksperckich, skoordynowane, choć nie wspólne, ćwiczenia i warsztaty, uzgadnianie „dobrych praktyk”, koordynowanie planów działania, inwestycyjnych, szkoleniowych czy w zakresie rozwoju zdolności. Szczególnie efektywnie przebiegało to w takich dziedzinach jak: przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym (w czym dużą rolę odgrywało prężnie działające wspólne centrum doskonalenia w tym zakresie w Helsinkach – HybridCoE – oraz współpraca między Centrum Doskonalenia NATO w zakresie Komunikacji Strategicznej w Rydze

⁸ Zaproponowana na tę funkcję przez Francję i zaakceptowana przez von der Leyen kandydatura europarlamentarzystki Sylvie Goulard została odrzucona przez PE m.in. ze względu na nieprawidłowości w finansowaniu jej biura poselskiego. Kolejnym kandydatem został francuski manager Thierry Breton. Zob. „Macron proposes Thierry Breton as new French EU commissioner following rejection of previous nominee”, EuroNews, 24 października 2019 r., www.euronews.com.

⁹ J. Gotkowska, „Bezpieczeństwo i obrona w nowej Komisji Europejskiej”, *Analizy OSW*, 18 września 2019 r.

a analogicznymi unijnymi regionalnymi zespołami zadaniowymi ds. komunikacji strategicznej, np. na Bałkanach); cyberbezpieczeństwo oraz misje morskie (w tym wypadku współpraca przybierała też bardziej „praktyczny” wymiar dzięki wsparciu przez misję Sojuszu „Sea Guardian” unijnej operacji EUNAVFOR MED w egzekucji embarga ONZ na dostawy broni do Libii, zwłaszcza że ta ostatnia prowadzona była już tylko z udziałem lotnictwa). Rzadko jednak współpraca UE–NATO przybierała postać konkretnych wspólnych projektów bezpośrednio prowadzących do powstania nowych zdolności wojskowych¹⁰. W pewnym stopniu odstępstwem od tego jest kooperacja UE i NATO w sferze tzw. wojskowej mobilności, od początku stanowiąca jej „okręt flagowy” i mająca kardynalne znaczenie dla możliwości szybkiego przerzutu wojsk sojuszniczych w Europie. W tym zakresie w 2019 r. co prawda pozostawano na etapie głównie planowania działań, niemniej stopniowo ujednolicając swoje programy, przy czym odpowiedzialność za wdrażanie ustaleń przejęła UE (prowadząc od czerwca 2018 r. specjalny projekt w ramach PESCO pod kierunkiem Niderlandów i z udziałem 25 państw UE oraz opracowując sposoby wdrożenia Planu działań na rzecz mobilności wojskowej, zaproponowanego przez KE), NATO natomiast przede wszystkim określa wymogi i standardy wojskowe dla potrzebnej infrastruktury (drogi, porty itd.), dokumentacji i procedur granicznych. Ważna jest również skala mobilizowanych przez obie organizacje środków finansowych na ten cel – ok. 2 mld euro do 2014 r. po stronie NATO, natomiast KE rekomendowała na ten cel w MFF 2021–2027 6,4 mld euro¹¹.

WDRAŻANIE PESCO I EDF: POSTĘPY I NIEOCZEKIWANE PROBLEMY

Drugi rok PESCO. W 2019 r. rozwój PESCO wyhamował. Z jednej strony było to rezultatem uruchomienia w roku poprzednim aż 34 projektów w zakresie współpracy wojskowej i przemysłowo-obronnej oraz przyjęcia 20 zobowiązań do pogłębiania integracji w dziedzinie polityki bezpieczeństwa w UE¹², co wyczerpało nieco entuzjazm państw do uruchamiania kolejnych przedsięwzięć tego rodzaju, skłaniając do koncentracji na wdrażaniu już przyjętych. Z drugiej strony przedłużający się impas w sprawie warunków udziału państw spoza UE w projektach PESCO przyczynił się do rosnącego napięcia w stosunkach transatlantyckich (zob. dalej).

Na początku roku, w ramach zaplanowanej oceny postępów we wdrażaniu PESCO, swoje raporty przedstawili Radzie UE Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federica Mogherini oraz sekretariat PESCO, państwa – liderzy projektów zaś poinformowały o stanie ich realizacji. Na tej podstawie Rada przyjęła w maju zalecenia, w których m.in. podkreśliła konieczność harmonizacji różnych instrumentów UE stworzonych w ramach wdrożenia

¹⁰ *Fourth Progress Report on the Implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 17.06.19.

¹¹ D. Fiott, „Defense industry, industrial cooperation and military mobility”, w: G. Lindstrom, T. Tardy (red.), *NATO and the EU. The Essential Partners*, NDC Research Paper 2019, nr 5, s. 58.

¹² Por. M. Terlikowski, M. Madej, op. cit., s. 65.

Europejskiej Strategii Globalnej (PESCO, EDF, przeglądu planowania obronnego CARD). Odnotowała też pozytywny trend w wydatkach obronnych członków i ich większe zainteresowanie udziałem w PESCO, EDF i CARD. Zauważyła jednak niewielkie postępy w wypełnianiu kluczowych luk w europejskim potencjale wojskowym – odnosząc się tym samym do braku w PESCO dużych, wspólnych projektów rozwoju zdolności (zob. niżej) – i harmonizacji planowania obronnego państw UE. Rada zgodziła się, że w 2020 r. nie będą zgłoszone nowe projekty PESCO, co miało ułatwić wdrażanie istniejących¹³.

Trzecią transzę projektów PESCO, zgodnie z oczekiwaniami, Rada przyjęła w listopadzie. Znalazło się w niej 13 pozycji, które objęły głównie wspólne przedsięwzięcia edukacyjne i szkoleniowe (5) oraz programy rozwoju nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego (4)¹⁴. Uruchomiono również trzy projekty o charakterze koordynacyjnym: dotyczące pogłębiania interoperacyjności sił zbrojnych w kontekście szybkiego rozwoju nowych zagrożeń; prawnych i operacyjnych aspektów użycia dronów oraz tworzenia warunków dla szerszej współpracy przemysłu obronnego w UE. Zostanie też powołane wspólne centrum wymiany informacji i zwalczania zagrożeń w cyberprzestrzeni¹⁵.

W ten sposób kształt PESCO – w zakresie projektów – został ustalony na dłużej, przynajmniej do jesieni 2021 r. Wśród 47 przedsięwzięć niemal połowa dotyczy opracowania nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz rozwoju innowacyjnych technologii obronnych. W dużej części są to istniejące lub planowane wcześniej programy, włączone do PESCO w celu uzyskania silniejszej pozycji rynkowej – jako przedsięwzięcia „europejskiego” – oraz dofinansowania z EDF (np. belgijsko-francusko-cypryjski pocisk przeciwpancerny, rozwijany w projekcie BLOS). Brakuje wśród nich nowych inicjatyw, które zmierzałyby do opracowania dużych systemów uzbrojenia najnowszej generacji i wprowadzenia ich do służby w przynajmniej kilku najsilniejszych wojskowo krajach UE. Wyjątkiem jest dron rozpoznawczo-uderzeniowy (EURODRONE), który po 2025 r. ma stać się główną maszyną tej klasy w UE (partnerami są Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy i Czechy), wypierając amerykańskie MQ-9 Predator.

Ponad jedna trzecia projektów ma „miękki” charakter: dotyczą programów edukacyjnych, szkoleń, treningów lub zwiększania interoperacyjności sił, m.in. przez harmonizację przepisów, doktryn itp. Ich rezultaty będą więc rozłożone w czasie, trudne do zidentyfikowania i oceny. Niemniej można wśród nich wskazać obiecujące przedsięwzięcia, zwłaszcza dotyczące współpracy logistycznej

¹³ Zalecenie Rady z dnia 14 maja 2019 r. oceniające postępy uczestniczących państw członkowskich w wypełnianiu zobowiązań podjętych w ramach stałej współpracy strukturalnej (PESCO), Dz. U. UE, C166/1 15.05.2019.

¹⁴ W tej puli znalazł się też pierwszy projekt prowadzony przez Polskę, która wspólnie z Węgrami zbuduje medyczne centrum szkoleniowe dla żołnierzy sił specjalnych. Powstanie ono w ramach Wojskowego Centrum Kształcenia Medycznego w Łodzi. Zob. „PESCO z polskim projektem”, 13 listopada 2019 r., <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/29693?t=PESCO-z-polskim-projektem>.

¹⁵ *Defence cooperation: Council launches 13 new PESCO projects*, komunikat prasowy Rady UE, 12 listopada 2019 r., www.consilium.europa.eu.

i mobilności wojskowej. Także w dziedzinie cyberbezpieczeństwa uruchomiono projekty, które mogą pozwolić państwom na łatwiejsze niż dotąd wymienianie informacji o zagrożeniach oraz udzielanie sobie praktycznego wsparcia w razie ataków elektronicznych na dużą skalę.

Wśród projektów PESCO najbardziej wyraźny jest brak inicjatyw zwiększających pulę sił UE zdolnych do udziału w operacjach. Europejskie Dowództwo Medyczne (ma koordynować wykorzystywanie istniejących, narodowych jednostek wsparcia medycznego) lub projekt EUFOR CROC (jego celem jest stworzenie katalogu jednostek wysokiej gotowości) tylko pośrednio wpływają na zdolność UE do angażowania się w operacje. Natomiast dwa projekty wspólnych zdolności (jednostka nurków i dronów podwodnych oraz element dowodzenia dla małych operacji sił specjalnych) wiążą jedynie bardzo wąską grupę państw (odpowiednio: Bułgarię, Grecję i Francję oraz Grecję i Cypr)¹⁶.

W wymiarze geograficznym projekty PESCO w dużej mierze odzwierciedlają już istniejące w UE powiązania w zakresie współpracy przemysłowo-obronnej i wojskowej. Dominują w nich Francja (lider 10 przedsięwzięć, uczestnik 21), Włochy (9 i 17), Hiszpania (2 i 22) oraz Niemcy (7 i 9). W 30 projektach współpracują (oprócz innych partnerów) przynajmniej dwa z tych czterech państw, a w 13 występuje jedno wraz z innymi partnerami. Mniejsze państwa prowadzą najczęściej jeden projekt i uczestniczą w 2–10 inicjatywach (Polska prowadzi 1 projekt i uczestniczy w 9)¹⁷.

Europejski Fundusz Obronny. Wdrażanie EDF w formie pilotażowej (2017–2020) nie budziło kontrowersji i przebiegało sprawnie. W ramach tzw. Akcji Przygotowawczej w lipcu 2019 r. przyznano dwa kolejne granty na badania: dotyczące broni wysokoenergetycznej (laserowej) oraz prognozowania rozwoju technologii obronnych (członkiem obu konsorcjów była m.in. Wojskowa Akademia Techniczna)¹⁸. Wcześniej, 19 marca, Komisja Europejska opublikowała decyzję wdrażającą Europejski Program Wsparcia Przemysłu Obronnego. Wskazano w niej obszary, w których będą przyznawane środki na dofinansowanie programów rozwoju zdolności wojskowych przez państwa członkowskie. Największy budżet przewidziano na nawigację i łączność satelitarną (44,1 mln euro) oraz systemy rozpoznawcze oparte na dronach, balonach i satelitach (43,6 mln euro). Zaplanowano także dofinansowanie rozwoju wielozadaniowych bezzałogowych pojazdów lądowych (30 mln euro); elektronicznego systemu wspierającego planowanie, przygotowanie i dowodzenie operacjami wojskowymi UE (20 mln euro); oprogramowania i sprzętu dla rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom cybernetycznym dla sieci wojskowych (17,7 mln euro); lotniczych systemów walki elektronicznej oraz symulatorów myśliwców bojowych (12 mln euro), a także zaawansowanych rakiet przeciwpancernych (6,5 mln euro). Specjalna pula środków została przeznaczona

¹⁶ Pełna lista projektów PESCO oraz państw uczestniczących w nich jest dostępna na stronie www.pesco.europa.eu.

¹⁷ M. Terlikowski, „Dwa lata PESCO”, *Biuletyn PISM*, nr 10, 23 stycznia 2020 r.

¹⁸ Szerzej: *Pilot Project and Preparatory Action on Defence Research*, komunikat Europejskiej Agencji Obrony, 8 lipca 2019 r.

na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), rozwijających projekty innowacyjnego uzbrojenia i systemów wojskowych (7,5 mln euro)¹⁹.

Jednocześnie KE zaproponowała przyznanie dotacji poza procedurą aplikacyjną: 100 mln euro dla programu EURODRONE oraz 37 mln euro dla ESSOR (cyfrowe środki łączności dla wojska, rozwijane przez konsorcjum z udziałem dziewięciu krajów, w tym Polski). Uzasadniając swoją propozycję, KE wskazała na szczególne znaczenie tych dwóch przedsięwzięć dla wzmacniania europejskiego potencjału wojskowego oraz ich włączenie do PESCO.

W 2019 r. oczekiwano jednak zwłaszcza sfinalizowania prac nad docelowym kształtem EDF, obowiązującym już w kolejnych MFF, czyli w latach 2021–2027. Po opracowaniu projektu rozporządzenia ustanawiającego EDF (proces ten rozpoczął się jeszcze w 2018 r.)²⁰ PE przegłosował go 18 kwietnia i przekazał do Rady. Do uzgodnienia przez Radę pozostały kwestie szczegółowe, m.in. dotyczące ostatecznego budżetu EDF oraz zasad udziału państw trzecich i osób prawnych zarejestrowanych na ich terytoriach w projektach współfinansowanych z funduszu.

Parlament utrzymał zgodny z pierwotną propozycją KE budżet EDF w wysokości 13 mld euro, z podziałem 4,1 mld euro na dofinansowanie badań nad nowymi technologiami obronnymi oraz 8,9 mld euro na wspólne programy rozwoju zdolności wojskowych²¹. Jednak w grudniu 2019 r. prezydencja fińska nieoczekiwanie zaprezentowała propozycję ograniczonego budżetu UE na lata 2021–2027, zakładającą m.in. obniżenie środków na EDF do 6 mld euro. Taką redukcję Funduszu oceniono jednak jako w praktyce uniemożliwiającą realizację jego celów²².

W przyjętym przez PE projekcie rozporządzenia utrzymano też model finansowy z pilotażowego okresu wdrażania EDF, zakładający duże zróżnicowanie wkładu UE w projekty, w zależności od wielu czynników. O całkowitą refundację poniesionych kosztów będą mogły ubiegać się projekty zakładające badania nad nowymi technologiami obronnymi oraz programy rozwoju uzbrojenia i sprzętu wojskowego w fazie projektowania. Dla budowy prototypów nowych systemów, a więc najbardziej kosztownego elementu każdego programu, poziom dofinansowania ustalono maksymalnie na 20%. Natomiast fazy testowania, kwalifikacji i certyfikacji opracowanych systemów będą mogły liczyć na pokrycie do 80% ich kosztów. Włączenie danego projektu do PESCO umożliwia jednak dodatkowe zwiększenie dofinansowania o 10%. Natomiast udział małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) oraz

¹⁹ *Commission Implementing Decision on the financing of the European Defence Industrial Development Programme and the adoption of the work programme for the years 2019 and 2020*, C(2019) 2205, 19.03.19.

²⁰ M. Terlikowski, M. Madej, op. cit., s. 68.

²¹ Co istotne, zrezygnowano z formalnego podziału EDF na dwa osobne filary, które byłyby kontynuacją tzw. Akcji Przygotowawczej oraz EDIDP, uznając całościowe podejście do procesu rozwoju nowych technologii i wdrażania ich w skonkretyzowane systemy uzbrojenia za efektywniejsze. Zob. Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Obronny, P8_TA(2019)0430.

²² *MFF: Commission's plan "impossible to implement" with Finnish proposal*, Komunikat Parlamentu Europejskiego, 10 grudnia 2019 r.

firm ze średnią kapitalizacją (tzw. *mid-caps*) w konsorcjach realizujących program będzie skutkował kolejną „premią” w wysokości odpowiednio max. 10% i 15%. Tym samym maksymalne dofinansowanie budowy prototypu nowego uzbrojenia lub sprzętu wojskowego będzie mogło wynieść 55% jego kosztów. Niezmiennym warunkiem uzyskania dofinansowania z EDF pozostało geograficzne zróżnicowanie podmiotów tworzących konsorcjum: trzy różne firmy z trzech państw członkowskich.

Udział państw trzecich w PESCO i EDF. Na tle niebudzącego większych napięć rozwoju PESCO i EDF w 2019 r. nieoczekiwanie kontrowersyjną kwestią okazał się problem uczestnictwa państw spoza UE w tych inicjatywach. To pozornie techniczne zagadnienie wpisało się bowiem w szerszą dyskusję o zmieniającej się roli USA w zapewnianiu bezpieczeństwa Europy oraz o europejskiej autonomii strategicznej.

Jeszcze w grudniu 2017 r., uruchamiając PESCO, uzgodniono, że ten mechanizm współpracy obronnej jest z zasady przeznaczony dla państw UE, a kraje nieunijne mogą uczestniczyć wyłącznie w poszczególnych projektach i tylko, jeśli każdorazowo wyrazi na to zgodę Rada (podejmując decyzję przez konsensus). Co więcej, państwa te musiałyby spełniać liczne warunki, które miały zostać wypracowane i przyjęte przez Radę w osobnej decyzji. Jednak do końca 2019 r. nie udało się poczynić postępu w tej kwestii, co było zapewne wynikiem koncentracji na wdrażaniu projektów PESCO zainicjowanych przez państwa członkowskie oraz niepewności odnośnie do formy (i terminu) brexitu. To bowiem głównie z myślą o Wielkiej Brytanii i jej potencjale wojskowym pozostawiono furtkę do zaangażowania krajów spoza UE w projekty PESCO. Głównym wyzwaniem okazało się pogodzenie w Radzie dwóch skrajnych stanowisk. Grupa państw z Francją na czele argumentowała bowiem, że otwarcie PESCO i EDF na kraje trzecie, zwłaszcza USA, grozi dalszym pogarszaniem konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw obronnych i postępującym uzależnieniem UE od technologii podmiotów zagranicznych, co utrudni budowę europejskiej autonomii strategicznej. Inna część członków UE, np. Polska i Szwecja, wskazywała jednak, że potencjał wojskowy i przemysłowy krajów takich jak USA i Wielka Brytania jest nieodzowny dla efektywnej współpracy w ramach PESCO, a utrzymanie spójności transatlantyckiej – której wyrazem byłoby właśnie otwarcie PESCO i EDF na członków NATO spoza UE – jest uzgodnionym warunkiem rozwoju inicjatyw obronnych Unii.

Brak postępów w tej kwestii spowodował ostrą reakcję USA. W maju podsekretarze stanu Ellen Lord z Departamentu Obrony oraz Andrea J. Thompson z Departamentu Stanu wystosowali list do Wysokiego Przedstawiciela krytykujący UE za niezagwarantowanie specjalnego dostępu do PESCO i EDF dla członków NATO spoza UE²³. Wskazywano w nim, że inicjatywy obronne UE w ich aktualnym kształcie mogą duplikować działania NATO, skutkować ograniczeniem

²³ Zarówno list, jak i wystąpienie M.J. Murphy’ego oraz odpowiedź UE dostały się do mediów. Zob. S. Erlanger, „Europe vows to spend more on defense, but U.S. still isn’t happy”, *The New York Times*, 6 czerwca 2019 r.

interoperacyjności sił państw Sojuszu, rozpraszać ich zasoby oraz wprowadzać szkodliwą konkurencję między obiema organizacjami. Za szczególnie niekorzystne USA uznały zapisy uniemożliwiające przekazywanie środków z EDF przedsiębiorstwom niemającym siedziby w UE oraz zakazujące korzystania przez takie podmioty z praw własności intelektualnej, wytworzonych w projektach. Skrytykowano także przepisy niedopuszczające do konsorcjów zabiegających o dofinansowanie z EDF firm dysponujących technologiami objętymi pozaeuropejskimi systemami kontroli eksportu (np. amerykańskim system ITAR). Co więcej, USA podkreśliły fakt, że od 2016 r. tylko jeden członek UE może skutecznie blokować podpisanie tzw. porozumienia administracyjnego USA z EDA, co jest jednocześnie jednym z proponowanych warunków formalnych, umożliwiających udział państw trzecich w PESCO.

UE odrzuciła jednak – w odpowiedzi wystosowanej przez Pedro Serrano, zastępcę sekretarza generalnego EEAS, oraz Timo Pesonena, dyrektora generalnego DG GROW – te zarzuty w całości. Wskazała na przejrzystość kryteriów udziału firm państw spoza UE w EDF i równe traktowanie wszystkich podmiotów nieunijnych, a także pozytywny wpływ PESCO i EDF na zdolności obronne NATO. Podważyła też argumentację USA, dotyczącą transatlantyckiej współpracy przemysłowo-obronnej, podkreślając, że o ile amerykańskie firmy są dobrze zakorzenione na europejskim rynku uzbrojenia i sprzętu wojskowego, o tyle USA utrzymują wiele barier dla europejskich przedsiębiorstw obronnych, uniemożliwiając im równą konkurencję z amerykańskimi rywalami.

Jesienią sprawująca prezydencję w UE Finlandia przedstawiła propozycję kompromisu. Warunkowała ona dostęp do projektów PESCO nie tylko kwestiami technicznymi, lecz także przestrzeganiem podstawowych wartości UE (zasad demokracji, praw człowieka itp.). W założeniu miało to otworzyć drogę do PESCO dla USA, różnicując ich status od krajów takich jak Rosja czy Chiny, formalnie traktowanych w dotychczasowym projekcie jako potencjalni równie uprawnieni partnerzy²⁴. Propozycji tej nie przyjęto jednak na listopadowym posiedzeniu Rady, także ze względu na negatywne stanowisko państw sprzyjających otwarciu PESCO na członków NATO spoza UE.

AKTYWNOŚĆ OPERACYJNA – ZASTÓJ (POZORNY?)

Pozornie działalność operacyjna w ramach WPBiO przebiegała w ostatnim roku rutynowo. W 2019 r. nie uruchomiono bowiem żadnej nowej operacji, nie zmodyfikowano też istotnie mandatu ani nie zwiększono liczebności personelu żadnej z misji już trwających (zob. tabela 1). Faktycznie jednak wrażenie „zastoju” w aktywności operacyjnej UE byłoby, mimo wszystko, nie w pełni uprawnione i wymaga pewnych zastrzeżeń.

²⁴ J. Barigazzi, „UK, US could take part in EU military projects under draft plan”, Politico, 5 listopada 2019 r., www.politico.eu.

Po pierwsze, 9 grudnia 2019 r. zdecydowano jednak o utworzeniu – po raz pierwszy od 2017 r. – nowej aktywności w ramach WPBiO: cywilnej misji doradczej EUAM RCA w Republice Środkowoafrykańskiej (RCA). Było to następstwem poprawy sytuacji bezpieczeństwa w tym kraju po podpisaniu porozumienia pokojowego przez władze i zbrojną opozycję (luty 2019 r.) i odpowiadało na wniosek miejscowych władz o pomoc i doradztwo przy reformie sektora bezpieczeństwa. Takie też ma być główne zadanie EUAM RCA, która ma ściśle współpracować z już działającą w Republice misją szkoleniową WPBiO (EUTM RCA) i operacją pokojową ONZ MINUSCA. Planuje się uruchomienie EUAM RCA (co jednak – zgodnie z procedurami WPBiO – wymagać będzie dodatkowej decyzji Rady) na wiosnę 2020 r., początkowo z dwuletnim mandatem²⁵.

Po drugie, kontynuowano zainicjowane w ostatnich latach w ramach implementacji Europejskiej Strategii Globalnej (EGS) prace nad strukturami mającymi istotnie zwiększyć efektywność działań operacyjnych UE. W aspekcie cywilnym głównie chodziło o rozwój podjętego w listopadzie 2018 r. tzw. *Civilian CSDP Compact* (CCC), w wymiarze wojskowym natomiast uruchomionej w 2017 r. tzw. *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), stanowiącej załączek własnego dowództwa operacyjnego UE (dotąd korzystającej przede wszystkim z zasobów narodowych bądź struktur NATO – na bazie porozumienia Berlin+). W wypadku CCC, służącego podniesieniu adaptacyjności misji cywilnych do lokalnych warunków, w tym możliwości reakcji na wyzwania nietradycyjne (hybrydowe, terrorystyczne, cybernetyczne), zwłaszcza zaś poprawie jakości rekrutacji i wyszkolenia personelu misji²⁶, w 2019 r. dokonano pierwszego dorocznego przeglądu realizacji programu. Jego konkluzje były niejednoznaczne. Z jednej strony, co zrozumiałe, w pierwszym roku wdrażania projektu (ma dobiec końca w 2023 r.) skoncentrowano się na tworzeniu planów i strategii działania na poziomie unijnym (wspólny plan KE i EEAS z kwietnia 2019 r.) oraz państw członkowskich, choć w tym drugim wypadku nie osiągnięto pełnego sukcesu (w uzgodnionym terminie – listopad 2019 r. – nie wszyscy członkowie przedstawili swe Narodowe Plany Działania – NAP). Z drugiej strony w 2019 r. odnotowano wręcz regres, gdy chodzi o udział personelu cywilnego w misjach WPBiO, zwłaszcza w wypadku – szczególnie pożądanym przez UE, gdyż finansowanych z budżetów państw członków – pracowników delegowanych z administracji krajowej (tzw. *secondment*). Istotnego postępu nie osiągnięto też w budowie zasobów ludzkich wysokiej gotowości (planowane 200 osób, do rozmieszczenia w razie potrzeby w ciągu 30 dni)²⁷. Natomiast w kontekście MPCC kontynuowano prace nad osiągnięciem do końca 2020 r. przez tę komórkę dowodzenia zdolności do nadzoru nad przebiegiem wszystkich unijnych wojskowych misji doradczych i szkoleniowych (obecnie odpowiada ono za koordynację działań

²⁵ Council Decision (CFSP) 2019/2110 on the European Union CSDP Advisory Mission in the Central African Republic (EUAM RCA), 9.12.2019. Nie ustalono jeszcze liczebności misji, początkowy budżet (na 6 miesięcy) to 7,1 mln euro.

²⁶ Por. M. Terlikowski, M. Madej, op. cit., s. 72–73.

²⁷ T. Smit, *Towards a more capable European Union Civilian CSDP*, SIPRI Policy Brief, listopad 2019; *Council Conclusions on the Implementation of the Civilian CSDP Compact*, 9 grudnia 2019 r.

Tabela 1
Misje WPBiO (grudzień 2019 r.)

Misja	Typ (wojskowa/ cywilna)	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
„Althea” (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	BiH	2004	600 (15 państw UE + 5 partnerów)	– wsparcie szkoleniowe sił zbrojnych BiH – wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz we wdrażaniu całościowej strategii UE wobec BiH
EU Border Assistance Mission (EUBAM)*	cywilna (C)	Mołdawia/Ukraina	2005	132 (50 międzynarodowy + 82 lokalny; 11 UE + 2 non-UE – Ukraina i Mołdawia)	– wsparcie i doradztwo w zarządzaniu granicami, w tym walce z przestępczością i korupcją
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska – Strefa Gazy/obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	17 (8 międzynarodowy + 9 lokalny; 6 UE)	– wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael–AP, w tym ułatwianie współpracy w tym względzie władz Izraela, AP i Egiptu
EUPOL COPPS	C	Autonomia Palestyńska – Zachodni Brzeg	2006	do 110 (międzynarodowy i lokalny; 21 UE + 1 non-UE)	– wsparcie szkoleniowo-doradcze palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości

Misja	Typ (wojskowa/ cywilna)	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (<i>de facto</i> bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	ponad 200 (27 z państw UE) + personel lokalny	– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie o sytuacji w Gruzji ośrodków decyzyjnych UE
EUNAVFOR Somalia (d. „Atalanta”)	W	Zatoka Adeńska, Morze Czerwone, zachodni Ocean Indyjski	2008	ok. 600 (2 okręty, 2 samoloty; 17 UE, 3 non-UE)	– zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych WFP i AMISOM – monitoring rybołówstwa – wsparcie organizacji międzynarodowych w budowie bezpieczeństwa morskiego w regionie
EULEX Kosovo	C	Kosowo	2008	503 międzynarodowy (24 UE + 5 non-UE)	– monitoring działalności wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa; pomoc techniczna – wsparcie wykonawcze w wypadku opanowywania zamieszek i programu ochrony świadków
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia	2010	203 (7 UE + 1 non-UE)	– strategiczne doradztwo i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa władz somalijskich

EUCAP Somalia (d. EUCAP „Nestor”)	C	Somalia	2012	111 (93 międzynarodowy + 18 lokalny; 19 UE)	– szkolenia, doradztwo, pomoc techniczna dla służb policyjnych (w tym straż wybrzeża i policje portowe) oraz wymiaru sprawiedliwości Somalii w zakresie bezpieczeństwa morskiego
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	do 210 (międzynarodowy i lokalny; 14 UE)	– wsparcie (przez doradztwo i szkolenia) sił bezpieczeństwa Nigru i współpracy regionalnej w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością, w tym przemytem
EUTM Mali	W	Mali	2013	620 (22 UE + 5 non-UE)	– szkolenie i doradztwo dla sił zbrojnych Mali oraz G5 Sahel Joint Force
EUBAM Libya	C	Libia, Tunezja	2013 (sierpień 2014 – grudzień 2017 całkowicie ewakuowana do Tunezji)	do 65 (16 UE)	– doradztwo i szkolenia w zarządzaniu bezpieczeństwem granic, w tym walce ze zorganizowaną przestępczością, przemytem ludzi i terroryzmem

Misja	Typ (wojskowa/ cywilna)	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUCAP Sahel Mali	C	Mali	2014 (operacyjna od 2015 r.)	194 (140 międzynarodowy, 54 lokalny; 17 UE + 3 non-UE)	– doradztwo i rozwój zdolności (w tym szkolenia) struktur bezpieczeństwa wewnętrznego Mali – rozwój interoperacyjności służb bezpieczeństwa państw Sahelu (G5)
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	ok. 300 (50% międzynarodowy, 50% lokalny; 24 UE + 1 non-UE)	– doradztwo strategiczne, koordynacja działań i wsparcie praktyczne (w tym szkoleniowe) w reformach cywilnej części sektora bezpieczeństwa Ukrainy
EUNAVFOR MED „Sophia”	W	Morze Śródziemne	2015	ok. 580 (7 samolotów; 26 UE, w tym 5 = kontrybutorzy jednostek)	– zwalczanie nielegalnych sieci przemytu towarów i ludzi – zapobieganie ofiarom migracji na morzu – szkolenie libijskiej marynarki i straży granicznej – egzekucja embarga ONZ na broń do Libii – wymiana informacji nt. handlu ludźmi z innymi agencjami UE (Frontex, Europol)

EUTM RCA	W	Republika Środkowoafrykańska	2016	181 (8 UE + 3 non-UE)	– wywiad i monitoring nt. nielegalnego eksportu ropy naftowej z Libii – we współpracy z MINUSCA wsparcie (szkolenie i strategiczne doradztwo) reform miejscowych sił zbrojnych (FACA) i sektora bezpieczeństwa
EUAM Iraq	C	Irak	2017	do 95 (18 UE)	– strategiczne doradztwo dla władz Iraku i udział we współpracy międzynarodowej przy wdrażaniu reform sektora bezpieczeństwa

* Misja poza strukturami CSDP.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ec.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (dostęp: 26.03.2020).

trzech misji treningowych – w Mali, Somalii i RCA) oraz ograniczonej w skali (grupa bojowa – ok. 2000 żołnierzy) tzw. *executive mission* (przejmującej część kompetencji władzy lokalnej)²⁸.

Wreszcie, po trzecie, podejmowano działania na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa, nie tylko UE, lecz także międzynarodowego, ale wykraczające poza tradycyjne ramy WPBiO lub realizowane niejako obok nich, również za pośrednictwem innych struktur UE, zwłaszcza Frontexu²⁹. Zainteresowanie takimi rozwiązaniami wynikało zarówno z całościowego podejścia do bezpieczeństwa w UE (zgodnie ze wskazaniami EGS), jak i świadomości rosnącej złożoności środowiska geostrategicznego oraz ograniczoności zasobów WPBiO (szczególnie wojskowych), jak też poszukiwania możliwości rozwoju europejskiej strategicznej autonomii. W największym stopniu dotyczyło to morskiego wymiaru bezpieczeństwa, ważnego z perspektywy państw członkowskich UE (choćby z uwagi na wagę swobody korzystania z morskich szlaków handlowych dla ich stabilności ekonomicznej), a zarazem – za sprawą „globalnego charakteru wyzwań” – wymykającego się formatowi i środkom WPBiO, obecnie niepozwalającym na istotną zinstytucjonalizowaną obecność UE w wielu regionach świata. W rezultacie w 2019 r. kontynuowano rozwijanie wkładu Unii w tym względzie głównie przez współpracę z wybranymi państwami w poszczególnych regionach (Indo-Pacyfik, Zatoka Gwinejska), zwłaszcza w budowie tzw. świadomości sytuacyjnej (*maritime domain awareness*), jednak raczej w formie konsultacji i wymiany informacji np. na temat szeroko pojętych wyzwań dla bezpieczeństwa (piractwo, migracje, problemy ekologiczne), względnie wspólnych ćwiczeń lub szkoleń, a nie tworzenia nowych misji WPBiO (choć „wprzęgano” w to już działające misje morskie UE, np. w Afryce Wschodniej).

Innym modelem zapewniania obecności UE w regionach pozaeuropejskich było wykorzystanie zasobów niektórych państw członkowskich (przede wszystkim Francji i Wielkiej Brytanii, dysponujących zdolnościami globalnej projekcji siły), ale reprezentujących wówczas niejako całą Unię i działających we wspólnym interesie (np. obecność flot brytyjskiej i francuskiej na Morzu Południowochińskim czy Oceanie Indyjskim)³⁰. Przeważnie nie nadawano tym działaniom żadnej formy instytucjonalnej, choć wyjątkiem – być może sygnalizującym kierunek zmian w przyszłości – była wspólna europejska reakcja na wzrost zagrożenia dla żeglugi w Zatoce Perskiej w związku z kryzysem wokół Iranu. Po ostrzelaniu bowiem w tym rejonie (prawdopodobnie przez siły irańskie) kilku tankowców w maju i czerwcu

²⁸ C. Mills, „EU defence: Where is it heading?”, House of Commons Briefing Paper nr 8216, październik 2019, s. 17–18.

²⁹ Frontex od 2014 r. (operacja „Triton”) prowadzi działania operacyjne na granicach zewnętrznych UE (głównie Bałkany), także w formie patroli na Morzu Śródziemnym (obecnie misje „Poseidon” u wybrzeży Grecji, „Themis” – Włoch oraz „Minerva” i „Indalo” – Hiszpanii). W maju 2019 r. agencja ta rozmieściła misję wsparcia ochrony granic w Albanii (pierwszą poza granicami UE), a dodatkowo rozpoczęła w tym roku – rekrutując 700 strażników granicznych – program utworzenia do 2027 r. stałego personelu operacyjnego liczącego 10 tys. ludzi. Por. T. Smit, op. cit., s. 13; www.frontex.europa.eu.

³⁰ Szerzej: E. Pejsova, „The EU as a maritime security provider”, *ISS Issue Brief* 2019, nr 13.

oraz aresztowaniu przez Iran brytyjskiego statku Stena Impero w lipcu patrolę swych okrętów w tym rejonie rozpoczęła Wielka Brytania, apelując równocześnie o uruchomienie wspólnej misji państw europejskich (ale w formule koalicji *ad hoc*, nie WPBiO). Niemniej wątpliwości m.in. Niemiec opóźniły wdrażanie tej inicjatywy. Na jesieni podjęła ją – również obecna wojskowo w regionie – Francja (Brytyjczycy ostatecznie włączyli się do kierowanej przez USA misji „International Maritime Security Construct”), uruchamiając w końcu stycznia 2020 r. wraz z siedmioma innymi państwami (Belgia, Dania, Niemcy, Niderlandy, Włochy, Grecja i Portugalia) Europejską Misję Patrolową w cieśninie Ormuz (EMASOH)³¹.

W 2019 r. funkcjonowanie WPBiO, przynajmniej na poziomie politycznym, zdominowała kwestia strategicznej autonomii. Niestety, mimo zaangażowania zwłaszcza francuskiego prezydenta (a może właśnie przez nie) debaty te okazały się dość jałowe i nie prowadziły do ogólnoeuropejskiego konsensu co do samej istoty i zakresu tej autonomii (nawet jeśli generalnie nie podważa się w UE jej potrzeby), ani tym bardziej do sformułowania konkretnego planu działań w tej kwestii. Równocześnie w wymiarze operacyjno-technicznym współpraca, skoncentrowana wokół PESCO i EDF, weszła w mniej „romantyczną” fazę „wdrożeniową”. Spowodowało to, jak nierzadko bywa, pojawienie się nowych, dotąd nieprzewidywanych trudności – mimo powodzenia pilotażowej fazy EDF nadal nie udało się w pełni uzgodnić ostatecznego kształtu Funduszu, mającego działać od 2021 r. W wypadku PESCO, co prawda, dodano kolejne projekty, niemniej wciąż nie zmieniając w jej ramach istotnie nieszczególnie dobrej proporcji między inicjatywami „miękkimi” i kosmetycznymi a projektami zmierzającymi do budowy nowych zdolności, do tego wypełniających faktycznie kluczowe luki w potencjałach wojskowych państw europejskich. Widać też wyraźnie, że rozwój PESCO budzi prawdziwe zainteresowanie tylko części członków, a pozostali uczestniczą w niej nieco „z obowiązku”, wprowadzając do tego mechanizmu współpracy projekty relatywnie łatwe do wdrożenia, lecz tym samym nieprzynoszące dużych korzyści. Decyzja o niezgłaszaniu kolejnych programów w 2020 r. i koncentracji na realizacji już istniejących, choć generalnie zasadna, wskazuje, że te słabości PESCO nie zostaną szybko wyeliminowane. Równocześnie zarysowuje się tendencja państw członkowskich UE do podejmowania ważnych inicjatyw z dziedziny bezpieczeństwa poza ramami WPBiO. Dotyczy to nie tylko rozwoju zdolności wojskowych – *vide* projekty „euromyśliwca” szóstej generacji, realizowane przez – konkurujące ze sobą – konsorcja niemiecko-francusko-hiszpańskie (FCAS) oraz brytyjsko-włosko-szwedzkie (Tempest) lub niemiecko-francuski projekt czołgu przyszłości (MGCS). Także w dziedzinie operacyjnej WPBiO przestaje być środkiem ciężkości – promowana przez Francję Europejska Inicjatywa Interwencyjna

³¹ *European Maritime Awareness in the SoH (EMASOH): political statement*, 20 stycznia 2020 r., www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/news/article/european-maritime-awareness-in-the-soh-emasoh-political-statement-by-the.

jest konsekwentnie rozwijana, a operacja morska państw europejskich w celu zapewnienia swobody żeglugi w cieśninie Ormuz jest działaniem koalicji chętnych. Wszystko to świadczyć może o pewnym wyczerpywaniu się formuły współpracy wszystkich państw członkowskich UE w ramach WPBiO. Tym samym po kilku latach ożywienia WPBiO może ponownie – który to już raz – wejść w fazę spowolnienia, acz pewne sukcesy we wdrażaniu PESCO i EDF sugerują, iż tym razem nie będzie ono całkowite. Na to bowiem w obecnej sytuacji geostrategicznej UE zwyczajnie sobie pozwolić nie może.

COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY IN 2019: A TIME FOR FIRST ASSESSMENTS

The article discusses the evolution and functioning of the Common Security and Defence Policy of the EU in 2019. The authors begin with an analysis of the main determinants of cooperation within CSDP, focusing on the impact of the perspective on Brexit as well as internal political changes and tensions in main European countries (France, Germany), and US-Europe relations. They discuss the evolution of the political dimension of European cooperation on security and defence, including the debates on European strategic autonomy and changes in European institutions. They also present the development of PESCO, including the course of the debates on the participation of third states in this initiative, as well as its functioning in 2019. Additionally, they analyze current changes in operational activities (i.e. CSDP missions and operations), including modifications of key instruments for executing such actions, like the so called Civilian Compact. In conclusion, they offer an overall assessment of the results and achievements of CSDP in 2019, together with a concise prognosis of its future development.

Keywords: Common Security and Defence Policy (CSDP), Permanent Structured Cooperation (PESCO), European Defence Fund (EDF), European Commission (EC), Civilian CSDP Compact (CCC), CSDP missions and operations

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), Stała Współpraca Strukturalna (PESCO), Europejski Fundusz Obronny (EDF), Komisja Europejska, Civilian CSDP Compact (CCC), operacje i misje WPBiO

PATRYCJA GRZEBYK
ORCID: 0000-0003-4022-7018

JEŹDŹCY APOKALIPSY NA HORYZONCIE: DZIAŁALNOŚĆ RADY BEZPIECZEŃSTWA W 2019 R.

Sekretarz generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych António Guterres¹ porównał główne zagrożenia stojące przed społecznością międzynarodową w XXI w. do czterech jeźdźców Apokalipsy. Jego zdaniem należą do nich: po pierwsze, najwyższy poziom napięcia geostrategicznego w ostatnich latach (konflikty, groźba użycia broni nuklearnej, terroryzm); po drugie, zagrażający naszej egzystencji kryzys klimatyczny (ocieplenie oceanów postępuje w takim tempie, jakbyśmy detonowali w nich w każdej sekundzie po pięć bomb atomowych, jakich użyto w Hiroszimie; milion gatunków zwierząt i roślin jest na granicy wymarcia); po trzecie, globalny brak zaufania, w szczególności młodych ludzi, objawiający się rozczarowaniem globalizacją, buntem przeciwko politycznemu establishmentowi, wzrostem nienawiści i wrogości oraz urzeczywistnieniem się tzw. Wielkiego Pęknięcia będącego skutkiem narastających nierówności; po czwarte, zagrożenia związane z cyfrową rzeczywistością (przestępstwa, wzniesienie nienawiści, nieprawdziwe informacje, pogwałcenie prywatności, brak przygotowania na czwartą rewolucję przemysłową; sztuczna inteligencja, w tym śmiercionośna broń autonomiczna).

Powyższe zagrożenia teoretycznie dostrzega również Rada Bezpieczeństwa, jednak głównie zajmuje się ona konfliktami, terroryzmem lub zagrożeniem nuklearnym (zob. niżej). Coraz częściej zauważa negatywny wpływ zmian klimatu na sytuację w danym państwie². Rokrocznie, przy wielu okazjach, dyskutuje na temat roli młodych ludzi i ich radykalizacji, podkreśla konieczność wspierania ekonomicznego rozwoju państwa i integracji różnych grup społecznych. Jednak rok 2019 był dla RB przede wszystkim przedłużeniem nowej odsłony zimnej wojny³, w czasie

¹ Remarks to the General Assembly on the Secretary-General's priorities for 2020, 22.01.2020, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-01-22/remarks-general-assembly-priorities-for-2020> (dostęp do wszystkich linków w tekście: 10.02.2020).

² W niektórych przypadkach RB wprost odnosi się do zagrożeń związanych ze zmianą klimatu (zob. S/RES/2461 z 27.03.2019 dot. Somalii; S/RES/2502 z 19.12.2019 dot. DRK; S/RES/2476 z 25.06.2019 dot. Haiti); w innych, choć o tym zagadnieniu nie ma słowa w dokumencie, to kwestia była podnoszona w dyskusji wokół przyjęcia danej rezolucji (zob. S/RES/2480 z 28.06.2019 oraz SC/13867). Co ciekawe, również polski przedstawiciel Mariusz Lewicki w kontekście dyskusji na temat misji UNAMA w Afganistanie stwierdził, że Polska jest rozczarowana brakiem odniesienia do wpływu zmian klimatu na bezpieczeństwo.

³ Zob. P. Grzebyk, „Zimna wojna 2.0: Działalność Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych w latach 2016–2017”, *Rocznik Strategiczny* 2017/18, s. 81 i n.; eadem, „Czerwony alarm dla świata – działalność Rady Bezpieczeństwa w 2018 r.”, *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 80 i n.

której nie liczy się wypracowanie rozwiązania sporu, ale polityczne oświadczenia i okopywanie się w regionach wpływu.

Nic więc dziwnego, że w 2019 r., mimo częstych spotkań i intensywnych prac, nadal spadała liczba rezolucji oraz oświadczeń prezydialnych przyjmowanych przez Radę⁴. Trzy projekty rezolucji zostały zawetowane, a trzy inne nie uzyskały stosownej większości (w obu przypadkach chodziło o projekty rezolucji odnoszących się do sytuacji w Wenezueli i Syrii). Siedem projektów nie zostało przyjętych w drodze konsensusu. Dotyczyły one tematów budzących kontrowersje już w poprzednim roku, tj. Haiti⁵, Somalii⁶, Sahary Zachodniej⁷, Sudanu oraz Sudanu Południowego⁸, ale także problematyki kobiet oraz pokoju i bezpieczeństwa⁹. Dowodzi to konfrontacyjnego modelu pracy Rady – organu, który w założeniu powinien wspólnie działać dla światowego bezpieczeństwa.

Niniejszy artykuł w pierwszej części skupia się na omówieniu zagadnień, które skłaniały stałych członków Rady Bezpieczeństwa (tj. Rosję oraz Chiny) do wetowania projektów rezolucji dotyczących Bliskiego Wschodu oraz Wenezueli lub blokowania dyskusji na dany temat, jak w przypadku sytuacji na Ukrainie oraz w Mjanmie. W tej części wskazano również na mechanizm przenoszenia dyskusji na drażliwe tematy do organów sądowych, tj. Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz Międzynarodowego Trybunału Karnego. W drugiej części podsumowano działania Rady podjęte wobec poszczególnych państw oraz regionów. Trzecia część dotyczy rezolucji tematycznych Rady oraz ich wkładu w zmianę obowiązującego prawa, a także praktyki państw i innych podmiotów prawa. Czwarta część stanowi przegląd operacji pokojowych wraz z odpowiednimi opracowaniami statystycznymi. Ostatnia, piąta część to krótkie podsumowanie działań Polski jako niestałego członka RB w 2019 r. Artykuł opiera się głównie na dokumentacji spotkań Rady Bezpieczeństwa oraz raportach przygotowywanych przez m.in. Security Council Report. Podczas jego opracowania wykorzystano analizę prawną połączoną z analizą decyzyjną.

ROZŁAM SIĘ POGŁĘBIA – ROSYJSKO-CHIŃSKIE BRATERSTWO WETA

Po śmierci Hugo Cháveza w 2013 r. sytuacja polityczna oraz ekonomiczna Wenezueli uległa destabilizacji. Państwo nie było w stanie zapewnić podstawowych usług swoim mieszkańcom, w tym przede wszystkim w opiece zdrowotnej (przerwy

⁴ W 2019 r. przyjęto 52 rezolucje w porównaniu z 54 w 2018 r. i 61 w 2017 r.; przyjęto również 15 oświadczeń prezydialnych w porównaniu z 21 z 2018 r. i 27 z 2017 r.

⁵ S/RES/2466 z 12.04.2019 – od głosu wstrzymały się Rosja oraz Dominikana; S/RES/2476 z 25.06.2019 – wstrzymały się Chiny oraz Dominikana.

⁶ S/RES/2498 z 15.11.2019 – wstrzymały się Chiny, Gwinea Równikowa oraz Rosja.

⁷ S/RES/2468 z 30.04.2019 oraz S/RES/2494 z 30.10.2019 – w obu przypadkach Rosja oraz RPA wstrzymały się od głosu.

⁸ S/RES/2459 z 15.03.2019 – od głosu wstrzymała się Rosja.

⁹ S/RES/2467 z 23.04.2019 – wstrzymały się Rosja oraz Chiny.

w dostawach energii uniemożliwiały normalne funkcjonowanie szpitali; brak szczepień i opieki zdrowotnej powodował szerzenie się chorób). W efekcie na przełomie 2018 i 2019 r. nastąpił kryzys humanitarny, który najbardziej dotyczył najsłabszych, tj. nowo narodzone dzieci, kobiety w ciąży, niepełnosprawnych, osoby starsze¹⁰. Zamknięcie granic przez władze Wenezueli (23 lutego 2019 r.) oraz odmowa przyjęcia dostaw pomocy humanitarnej sprawiły, że masy osób próbowały nielegalnie przedostać się do innych państw, które nie były w stanie poradzić sobie z napływem potrzebujących pomocy ludzi.

W mediach przebiegały się informacje o dyskusji na temat możliwej interwencji ze strony USA¹¹, co budziło opór nie tylko rządu Wenezueli, lecz także innych państw regionu oraz Rosji i Chin. Nic więc dziwnego, że sytuacja w Wenezueli jako zagrażająca pokojowi i bezpieczeństwu stała się przedmiotem dyskusji w RB i dowiodła – jak podkreślił przedstawiciel Indonezji Dian Triansyah Djani – że dialog i negocjacje są rzadkim luksusem w Radzie. Stany Zjednoczone oraz Rosja złożyły odrębne projekty rezolucji. Projekt amerykański podkreślał, że konieczne jest zorganizowanie nowych wyborów prezydenckich, gdyż poprzednie nie były wolne ani rzetelne; a legitymację do przeprowadzania zmian w Wenezueli ma Zgromadzenie Narodowe. Jednocześnie wskazano na konieczność umożliwienia dostaw pomocy humanitarnej. Z kolei projekt rosyjski podkreślał zakaz groźby użycia siły zbrojnej, zakaz ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa oraz zasady pomocy humanitarnej (humanitaryzm, neutralność, bezstronność, niezależność), a jednocześnie wskazywał, że owa pomoc może być udzielana jedynie za zgodą Wenezueli i wtedy, kiedy ów kraj o nią wystąpi. Żaden z projektów nie został przyjęty – pierwszy w wyniku rosyjsko-chińskiego weta¹², a drugi wobec nieuzyskania stosownej liczby głosów¹³. Sytuacja w Wenezueli ostatecznie nie doczekała się jakiegokolwiek rezolucji RB, choć na prośbę wielu państw (w tym Polski) była przedmiotem dyskusji w Radzie¹⁴.

Regionem, który już tradycyjnie dzielił Radę, był Bliski Wschód, w szczególności Syria. Ogromny spór wywołała sytuacja w prowincji Idlib, gdzie siły syryjskie prowadziły ofensywę, by zniszczyć ostatnie ośrodki oporu. W efekcie tejsze ofensywy zniszczono wiele szpitali, szkół, a 500 tys. osób musiało opuścić swoje

¹⁰ W październiku 2019 r. OCHA oceniała, że pomocy potrzebuje 7 mln osób, zob. *Venezuela: Humanitarian Response, Situation Report No. 03 as of August 2019*, 8.10.2019.

¹¹ Zob. np. C. Nugent, „Why the threat of U.S. intervention in Venezuela revives historical tensions in the region”, *Time*, 25 stycznia 2019 r., <https://time.com/5512005/venezuela-us-intervention-history-latin-america/>.

¹² S/2019/186 z 28.02.2019 r. – przeciwko przyjęciu głosowały Rosja oraz Chiny, a także Republika Południowej Afryki, natomiast Wybrzeże Kości Słoniowej, Gwinea Równikowa oraz Indonezja wstrzymały się od głosu.

¹³ S/2019/190 z 28.02.2019 – za przyjęciem głosowały jedynie Rosja, Chiny, Gwinea Równikowa oraz Republika Południowej Afryki; przeciwko – Belgia, Francja, Niemcy, Peru, Polska, Wielka Brytania, USA; wstrzymały się – Wybrzeże Kości Słoniowej, Dominikana, Indonezja, Kuwejt.

¹⁴ 14 maja 2019 r. Rada otrzymała informacje na temat sytuacji w Wenezueli w ramach „any other business” na prośbę Belgii, Francji, Niemiec, Polski oraz Wielkiej Brytanii.

miejsce zamieszkania¹⁵. Zgodnie z propozycją Belgii, Niemiec i Kuwejtu (ostatecznie zawetowaną przez Rosję i Chiny) Rada miała wezwać do natychmiastowego zawieszenia działań zbrojnych, a SG – zająć się kwestią zbrodni popełnianych przy okazji prowadzonej operacji zbrojnej¹⁶. Rosja odebrała ten projekt jako próbę uchronienia terrorystów przed ostateczną porażką i wskazywała, że trudno spekulować na temat losu cywilów przetrzymywanych przez terrorystów powiązanych z Zachodem. Podobnie jak w przypadku Wenezueli, Rosja mogła liczyć na wsparcie Chin, które podkreślały, że trudna sytuacja w prowincji Idlib jest rezultatem działań terrorystów. Dlatego też w kontrprojekcie rosyjsko-chińskim zaznaczono, że przerwanie działań zbrojnych nie miałoby zastosowania do operacji wojskowych prowadzonych przeciwko osobom związanym z grupami terrorystycznymi wskazanymi przez Radę¹⁷. Przedstawiciel Rosji wyjaśniał, że naloty dokonywane przez rząd syryjski oraz Rosję są wymierzone przeciwko terrorystom i oba państwa unikają narażania osób cywilnych na ryzyko. Rosja wskazała również, że pierwszym państwem, które pogwałciło zawieszenie broni, były Stany Zjednoczone¹⁸. W efekcie braku kompromisu Rada nie przyjęła w 2019 r. żadnej rezolucji odnoszącej się do działań zbrojnych w prowincji Idlib.

Kolejna odsłona starcia pomiędzy członkami RB na tle Syrii nastąpiła w grudniu, gdy dyskutowano kwestię pomocy humanitarnej. Ponownie Belgia, Niemcy oraz Kuwejt przedstawiły projekt rezolucji, tym razem odnoszący się do ciężącego na wszystkich stronach obowiązku umożliwienia bezpiecznego, niezakłóconego i stabilnego dostępu dla konwojów humanitarnych w rejonach wyznaczonych przez ONZ (w tym – jeśli taka będzie potrzeba – w Al-Ramtha)¹⁹. Rosjanie jednak skrytykowali projekt, uznając, że władze syryjskie kontrolują wystarczającą liczbę przejść, aby pomoc humanitarna mogła dotrzeć do potrzebujących. Z kolei kontrprojekt rosyjski – w istocie niepodlegający żadnym negocjacjom, co podnosiły Niemcy – umożliwiał przedłużenie mechanizmu udzielania pomocy humanitarnej o kolejne sześć miesięcy,

¹⁵ Zob. M. Browne et al., „Hospitals and schools are being bombed in Syria. A U.N. inquiry is limited. We took a deeper look”, *The New York Times*, 31 grudnia 2019 r., <https://www.nytimes.com/interactive/2019/12/31/world/middleeast/syria-united-nations-investigation.html>; zob. również *Secretary-General Establishes Board to Investigate Events in North-West Syria since Signing of Russian Federation-Turkey Memorandum on Idlib*, 1.08.2019, <https://www.un.org/press/en/2019/sgsm19685.doc.htm>; oświadczenie Komisji Badań dot. Syrii w sprawie sytuacji w prowincji Idlib z 12 września 2018 r., <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=23554&LangID=E>; oraz oświadczenie rzecznika prasowego SG z 1 sierpnia 2019 r., <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-08-01/statement-attributable-the-spokesman-for-the-secretary-general---un-board-of-inquiry-northwest-syria>.

¹⁶ S/2019/756 z 19.09.2019 – zawetowany przez Rosję oraz Chiny, od głosu wstrzymała się Gwinea Równikowa.

¹⁷ S/2019/757 z 19.09.2019, przedłożony przez Chiny i Rosję i tylko te państwa głosowały za jego przyjęciem; cztery wstrzymały się od głosu – Wybrzeże Kości Słoniowej, Gwinea Równikowa, Indonezja, RPA, pozostałe (w tym Polska) głosowały przeciwko.

¹⁸ Polska głosowała przeciwko projektowi rosyjsko-chińskiemu, gdyż – jak wyjaśniła Joanna Wronecka – nie uwzględniał on ważnych kwestii z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego oraz zwalczania terroryzmu.

¹⁹ S/2019/961 z 20.12.2019 – przeciwko zagłosowały Rosja oraz Chiny.

z wykluczeniem tych przejść, które i tak nie są użytkowane²⁰. Wobec nieprzyjęcia obu projektów ludność syryjska została w dużym stopniu pozbawiona pomocy humanitarnej, a do sytuacji w Syrii Rada odniosła się jedynie w dość ogólnym oświadczeniu prezydialnym dotyczącym znaczenia Komitetu Konstytucyjnego dla Syrii²¹.

W odniesieniu do Bliskiego Wschodu Radzie udało się jednak przyjąć (oprócz decyzji dotyczących misji pokojowych, o czym niżej) kilka rezolucji w sprawie sytuacji w Jemenie, w wyniku których ustanowiono i przedłużono działalność misji politycznej wsparcia zawieszenia broni „Hodeidah” (UNMHA)²² oraz utrzymano sankcje wobec tzw. aktorów destabilizujących²³. Rada (w trakcie polskiego przewodnictwa) przyjęła również oświadczenie prezydialne wyrażające wsparcie dla Arabii Saudyjskiej z tytułu jej zaangażowania w dialog między stronami konfliktu²⁴.

Poza przypadkami Wenezueli oraz Syrii, które podzieliły Radę i poskutkowały wetami, trzeba wskazać również na sytuację, którymi RB powinna była się zająć, a mimo to nie znalazły one odzwierciedlenia w odrębnych decyzjach RB ze względu na potencjalne weto ze strony Chin lub Rosji²⁵. Takim przykładem były ataki na Rohingya w Mjanmie, w wyniku których kilkaset tysięcy ludzi szukało schronienia w sąsiednim Bangladeszu. Mimo apeli sekretarza generalnego²⁶, aby podjąć działania w celu uniknięcia katastrofy humanitarnej²⁷, Rada nie była w stanie wszcząć formalnych kroków. Z aprobatą należy więc przyjąć decyzję Gambii z listopada 2019 r., aby pozwać Mjanmę do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w związku z naruszeniami Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r. i zażądać środków tymczasowych, do której to prośby trybunał się przychylił²⁸.

Także konflikt na Ukrainie – wobec niemożności rozwiązania sporu na forum Rady Bezpieczeństwa – uległ jurydyzacji, gdyż kwestia zbrodni popełnionych we wschodniej Ukrainie, po złożeniu przez nią stosownej deklaracji, stała się przedmiotem wstępnego badania ze strony Międzynarodowego Trybunału Karnego²⁹,

²⁰ S/2019/962 z 20.12.2019 – za jego przyjęciem głosowały Chiny, Wybrzeże Kości Słoniowej, Gwinea Równikowa, Rosja oraz RPA; przeciwko – Dominikana, Francja, Peru, Polska, Wielka Brytania, USA; wstrzymały się Belgia, Niemcy, Indonezja, Kuwejt.

²¹ S/PRST/2019/12 z 8.10.2019.

²² S/RES/2452 z 16.01.2019; S/RES/2481 z 15.07.2019.

²³ S/RES/2456 z 26.02.2019.

²⁴ S/PRST/2019/9 z 29.08.2019.

²⁵ Jedyną formalną decyzją RB było przyjęcie oświadczenia prezydialnego 6.11.2017 – S/PRST/2017/22.

²⁶ Zob. np. S/2017/753 z 2.09.2017; raport SG dla ZO z 20.08.2019, Situation of human rights in Myanmar, A/74/311.

²⁷ Zob. G. Rosenthal, *A Brief and Independent Inquiry into Involvement of the United Nations in Myanmar from 2010 to 2018*, 29.05.2019, <https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/Myanmar%20Report%20-%20May%202019.pdf>.

²⁸ Decyzja MTS z 23.01.2020 r., <https://www.icj-cij.org/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-00-EN.pdf>.

²⁹ Zob. deklarację Ukrainy z 8 września 2015 r.; 29 września 2015 r. Prokurator MTK ogłosił, że na podstawie złożonej przez Ukrainę deklaracji bada kwestię zbrodni popełnionych na Krymie i we wschodniej Ukrainie (zob. OTP, Report on Preliminary Examination Activities, 5.12.2018).

a dodatkowo Ukraina rozpoczęła postępowanie przeciwko Rosji w Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości³⁰. Tym samym można zauważyć trend w postaci próby przeniesienia problemu z programu obrad organu politycznego na rzecz organu rozstrzygającego na podstawie prawa.

GDY ŚWIAT PŁONIE

Rada przyjmowała rezolucje przedłużające działalność misji politycznych/biur ONZ w Gwinei Bissau³¹, Afganistanie³², Iraku³³, Libii³⁴, Kolumbii³⁵, Somalii³⁶, na Haiti³⁷, w Afryce Środkowej, Zachodniej i Sahelu³⁸ oraz misji pokojowych ONZ w Demokratycznej Republice Konga³⁹, Mali⁴⁰, Libanie⁴¹, Saharze Zachodniej⁴², Republice Środkowoafrykańskiej⁴³, Sudanie⁴⁴, w tym w Abyei⁴⁵, Sudanie Południowym⁴⁶, na Wzgórzach Golan⁴⁷ oraz na Cyprze⁴⁸, a także misji Unii Afrykańskiej w Somalii⁴⁹, potępiając jednocześnie akty przemocy, do których dochodziło w tych państwach.

Przedłużono sankcje w związku z sytuacją w Demokratycznej Republice Konga⁵⁰, Korei Północnej⁵¹, Libii (w tym przypadku RB przedłużyła upoważnienie do przeprowadzania inspekcji na morzu otwartym)⁵², Mali⁵³, Somalii⁵⁴ (w tym także

³⁰ Postępowanie toczy się na podstawie klauzul jurysdykcyjnych z międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu i międzynarodowej konwencji w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej. MTS uznał swoją jurysdykcję w wyroku z 8 listopada 2019 r.

³¹ S/RES/2458 z 28.02.2019; S/PRST/2019/13 z 4.11.2019.

³² S/RES/2460 z 15.03.2019; S/RES/2489 z 17.09.2019.

³³ S/RES/2470 z 21.05.2019; S/PRST/1 z 19.02/2019.

³⁴ S/RES/2486 z 12.09/2019.

³⁵ S/RES/2487 z 12.09.2019.

³⁶ S/RES/2461 z 27.03.2019.

³⁷ S/RES/Haiti/2466 z 12.04.2019; S/RES/2476 z 25.06.2019.

³⁸ S/PRST/2019/7 z 7.08.2019; S/PRST/2019/10 z 12.09.2019.

³⁹ S/RES/2463 z 29.03.2019; S/RES/2478 z 26.06.2019; S/RES/2502 z 19.12.2019.

⁴⁰ S/PRST/2019/2 z 3.04.2019; S/RES/2480 z 28.06.2019.

⁴¹ S/RES/2485 z 29.08.2019; S/RES/2503 z 19.12.2019.

⁴² S/RES/2468 z 30.03.2019; S/RES/2494 z 30.10.2019.

⁴³ S/RES/2499 z 15.11.2019.

⁴⁴ S/RES/2479 z 27.06.2019 oraz S/RES/2495 z 31.10.2019 (UNAMID).

⁴⁵ S/RES/2465 z 12.04.2019; S/RES/2469 z 14.05.2019; S/RES/2492 z 15.10.2019; S/RES/2497 z 14.11.2019.

⁴⁶ S/RES/2459 z 15.03.2019

⁴⁷ S/RES/2477 z 26.06.2019.

⁴⁸ S/RES/2453 z 30.01.2019; S/RES/2483 z 25.07.2019.

⁴⁹ S/RES/2472 z 31.05.2019.

⁵⁰ S/RES/2478 z 26.06.2019.

⁵¹ S/RES/2464 z 10.04.2019.

⁵² S/RES/2473 z 10.06.2019; S/RES/2491 z 3.10.2019.

⁵³ S/RES/2484 z 29.08.2019.

⁵⁴ S/RES/2498 z 15.11.2019.

upoważnienie do ścigania piratów)⁵⁵, Republice Środkowoafrykańskiej⁵⁶, Sudanie⁵⁷, Afganistanie⁵⁸.

Mimo że powyższe kwestie nie powinny były budzić kontrowersji, niekiedy negocjacje były niezwykle trudne (np. w sprawie Afganistanu, w której jednak udało się przyjąć decyzję w drodze konsensusu). W przypadku Bośni i Hercegowiny dyskusja nad zdawało się czysto techniczną rezolucją dotyczącą przedłużenia autoryzacji dla misji EUFOR „Althea”⁵⁹ była okazją do wyrażenia niepokoju co do możliwości odnowienia się konfliktu i zintensyfikowania nacjonalistycznej retoryki negocjowania zbrodni, powiązanej z gloryfikacją zbrodniarzy. Tym wnioskom zaprzeczała jednak Rosja, która kwestionowała informacje Wysokiego Przedstawiciela dla Bośni i Hercegowiny, podważając zasadność utrzymania takiego stanowiska, zwłaszcza wobec rzekomego lobbowania przez tegoż przedstawiciela na rzecz integracji BiH z Unią Europejską.

Dla dyskusji w RB w 2019 r. charakterystyczny był jednak widoczny opór Rosji i Chin przeciwko temu, by Rada wypowiadała się na temat praw człowieka. Wspomniane państwa podkreślały, że prawami człowieka zajmują się inne organy ONZ. Protestowały więc, gdy kwestie z tego zakresu były podnoszone w kontekście sankcji wobec Somalii/Erytrei⁶⁰ czy sytuacji w Haiti⁶¹, Sudanie Południowym⁶² oraz DRK⁶³. Zdaniem Rosji oraz Chin należy likwidować stanowiska związane z ochroną praw człowieka w ramach misji pokojowych (w ostatnim roku zlikwidowano trzy takie stanowiska w ramach MINUSMA oraz MINUSCA; a Rosja i Chiny zablokowały powołanie osoby odpowiedzialnej za prawa człowieka w ramach MONUSCO). Taki sygnał wysyłany do zainteresowanych państw sprawia, że coraz częściej odmawiają one współpracy z biurami ONZ ds. praw człowieka, np. dotyczyło to DRK i UNJHRO (United Nations Joint Human Rights Office). Jednak w niektórych przypadkach, np. Republiki Środkowoafrykańskiej, RB musiała zwrócić szczególną uwagę na naruszenia praw człowieka i prawa humanitarne oraz konieczność osądzenia ich sprawców, nawet jeśli te kwestie były trudne dla Rosji oraz Chin⁶⁴.

⁵⁵ S/RES/2500 z 4.12.2019 (problem piractwa został właściwie zwalczony, gdyż od marca 2017 r. nie porwano żadnego statku).

⁵⁶ S/RES/2454 z 31.01.2019; S/RES/2488 z 12.09.2019; S/PRST/2019/3 z 9.04.2019; S/PRST/2019/11 z 8.10.2019.

⁵⁷ S/RES/2455 z 7.02.2019; S/RES/2471 z 30.05.2019.

⁵⁸ S/RES/2501 z 16.12.2019.

⁵⁹ S/RES/2496 z 5.11.2019.

⁶⁰ S/RES/2498. Warto przypomnieć, że na początku 2019 r. Somalia wydała Nicholasa Haysoma – specjalnego przedstawiciela SG dla Somalii – zarzucając mu rzekome naruszenie jej suwerenności i zachowywanie się tak, jakby to on rządził krajem. Haysom rozdrażnił władze Somalii m.in. tym, że podnosił kwestię ich odpowiedzialności za śmierć uczestników protestów antyrządowych (zob. BBC News, *Somalia expels UN envoy Nicholas Haysom*, 2.01.2019, <https://www.bbc.com/news/world-africa-46734994>).

⁶¹ S/RES/2466 z 12.04.2019.

⁶² S/RES/2459 z 15.03.2019.

⁶³ S/PRST/2019/4 z 7.05.2019.

⁶⁴ S/RES/2499 z 15.11.2019.

TEMATYCZNIE

Rada Bezpieczeństwa w swoich decyzjach z 2019 r. powróciła do tematów poruszanych wcześniej, np. konieczności współpracy z organizacjami regionalnymi, takimi jak Liga Państw Arabskich⁶⁵ oraz Unia Afrykańska. W odniesieniu do UA podkreślono znaczenie akcji *Silencing the Guns in Africa by the Year 2020* (której jednym z celów jest wstrzymanie nielegalnego eksportu broni do państw afrykańskich) oraz konieczność zwalczania nielegalnej eksploatacji zasobów naturalnych, takich jak drewno, minerały: cyna, tantal, wolfram, złoto, a także diamenty, kobalt, węgiel drzewny, dzikie zwierzęta⁶⁶. W innych swoich decyzjach Rada odnosiła się do zagrożenia związanego z użyciem broni chemicznej⁶⁷, konieczności angażowania młodych ludzi do budowy trwałego pokoju⁶⁸, ochrony pracowników humanitarnych oraz medycznych, w szczególności w przypadku takiego zagrożenia, jakim jest epidemia eboli⁶⁹.

Rada przyjęła również rezolucje dotyczące zwalczania terroryzmu, zwracając szczególną uwagę – tak jak i w poprzednich kilku latach – na konieczność pozbawienia terrorystów finansowania, którego źródłem jest zazwyczaj przemysł broni, osób, narkotyków, artefaktów oraz dóbr kultury⁷⁰; w przypadku Afganistanu w szczególności znaczenie ma produkcja narkotyków i ich prekursorów⁷¹. RB wyraziła zaniepokojenie zjawiskiem łatwiejszego obecnie finansowania terroryzmu ze względu na rozwój bankowości mobilnej⁷², co, jak z kolei podkreśliła Joanna Wronecka (stała przedstawiciel RP przy ONZ), oznacza konieczność wzmocnienia współpracy z sektorem prywatnym. Rada wskazała również, że rekrutacja nowych członków organizacji terrorystycznych często odbywa się w więzieniach⁷³. W kontekście terroryzmu należy wspomnieć o osobnej rezolucji dotyczącej ISIL, w której podkreślono, że ludobójstwo stanowi jeden ze strategicznych celów oraz część ideologii tej organizacji, niezbędne jest więc pociąganie jej członków do odpowiedzialności. Dlatego też z upoważnienia Rady specjalny doradca oraz zespół gromadzi dowody zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości, ludobójstwa⁷⁴.

Siedemdziesiąta rocznica przyjęcia konwencji genewskich z 1949 r. o ochronie ofiar wojny skłoniła Radę do podkreślenia znaczenia tych traktatów⁷⁵ oraz Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża⁷⁶. Rok 2019 obfitował w rezolucje

⁶⁵ S/PRST/2019/5 z 13.06.2019.

⁶⁶ S/PRST/2019/15 z 12.12.2019; S/PRST/2019/7 z 7.08.2019.

⁶⁷ S/PRST/14 z 22.11.2019.

⁶⁸ S/PRST/15 z 12.12.2019; S/RES/2457 z 27.02.2019.

⁶⁹ S/PRST 2019/6 z 2.08.2019.

⁷⁰ S/RES/2482 z 19.07.2019.

⁷¹ S/RES/2501 z 16.12.2019.

⁷² S/RES/2462 z 28.03.2019.

⁷³ S/RES/2482 z 19.07.2019.

⁷⁴ S/RES/2490 z 20.09.2019 – nawiązywała do S/RES/2379 (2017).

⁷⁵ S/PRST/2019/8 z 20.08.2019.

⁷⁶ S/PRST/2019/8 z 20.08.2019.

o charakterze humanitarnym bądź związanym z zagadnieniami praw człowieka, które zazwyczaj nie budzą większych kontrowersji. Jednak przy okazji przyjmowania cyklicznej rezolucji poświęconej kobietom oraz pokojowi i bezpieczeństwu Chin i Rosja postanowiły wstrzymać się od głosu, mimo że rezolucja odnosiła się głównie do kwestii zwalczania przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych i skutków tejże przemocy, w tym ochrony dzieci urodzonych w jej wyniku, oraz zastosowania sankcji wobec osób uciekających się do przemocy seksualnej⁷⁷. Dobór osób, które przy okazji dyskusji nad projektem zabrały głos – m.in. Nadia Murad, Jezydka, która była ofiarą bojowników tzw. Państwa Islamskiego – mógł spowodować, że niektóre państwa, w tym Rosja, skupiły się na kontekście politycznym (konflikt w Iraku/Syrii), a nie na problemie samej przemocy seksualnej. Rosja podkreślała, że przemoc seksualna w konflikcie jest odrażającym przestępstwem wojskowym (co ciekawe, nie użyła terminu „zbrodnia wojenna”); ale poszczególne organy ONZ powinny skupić się na swoich zadaniach i konieczne jest zaprzestanie polityzacji tego zagadnienia w Radzie. W podobnym tonie wypowiedziały się Chiny, których przedstawiciel stwierdził, że wszelkie spory powinny być rozwiązane w drodze politycznego dialogu, a suwerenność państw (na których ciąży odpowiedzialność za zapobieganie przemocy seksualnej) musi być szanowana. Rada powinna współpracować ze Zgromadzeniem Ogólnym, Radą Ekonomiczno-Społeczną i Komisją Budowania Pokoju, a każdy z tych organów ma działać w ramach swoich kompetencji. Tym samym Rosja i Chiny konsekwentnie podkreślały, że nie widzą w RB zbyt dużego pola, aby debatować na temat praw człowieka. Podobne opinie oba państwa wyraziły przy okazji dyskusji nad kolejną rezolucją w sprawie kobiet przyjętą w tym samym roku⁷⁸.

Rada przyjęła również cykliczną rezolucję dotyczącą ochrony ludności cywilnej w trakcie konfliktów zbrojnych, w której po raz pierwszy odniosła się do problemu osób zaginionych⁷⁹. Co ciekawe, przy okazji dyskusji nad tą rezolucją Chiny wskazały, że problem zaginionych zniknie, jeśli wyeliminuje się przyczyny konfliktów, w tym tak anachroniczne idee jak zimna wojna, zderzenie cywilizacji, gra o sumie zerowej. W samej rezolucji wskazano na konieczność ratyfikacji I i II protokołu dodatkowego do konwencji genewskich (jest to o tyle interesujące, że Stany Zjednoczone nie ratyfikowały żadnego z ww. protokołów), wzmocnienia wysiłków z zakresu kryminalistyki, aby można było odnaleźć, zidentyfikować i odpowiednio – z poszanowaniem godności – pochować ciała ofiar.

Kolejna rezolucja o charakterze humanitarnym⁸⁰ dotyczyła osób niepełnosprawnych w konfliktach zbrojnych (w szczególności ich dostępu do pomocy humanitarnej). Delegat rosyjski, choć zagłosował za przyjęciem rezolucji, podkreślił jednak,

⁷⁷ S/RES/2467 z 23.04.2019. Polski przedstawiciel Paweł Radomski podkreślił konieczność pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców przestępstw zarówno ze strony państwowej, jak i niepaństwowej oraz trudności, jakie napotykają dzieci, które urodziły się w wyniku przemocy seksualnej, a które mają problem m.in. z uzyskaniem obywatelstwa lub dostępem do szkół.

⁷⁸ S/RES/2493 z 29.10.2019.

⁷⁹ S/RES/2474 z 11.06.2019.

⁸⁰ S/RES/2475 z 20.06.2019.

że nie ma większego sensu wyróżnianie kolejnej kategorii osób chronionych w trakcie konfliktu zbrojnego, gdyż jakiegokolwiek osoby chronione nie mogą być faworyzowane kosztem innych.

OPERACJE POKOJOWE

W 2019 r. Rada Bezpieczeństwa nie powołała żadnej nowej misji, natomiast misja na Haiti (MINUJUSTH) zakończyła mandat 15 października 2019 r. i tym samym położyła kres 15-letniej obecności operacji pokojowej w tym państwie. Pod koniec 2019 r. ONZ prowadziła więc 13 misji pokojowych (zob. tabela 3).

Rozpoczęły się prace nad zmniejszaniem i wycofywaniem misji w DRK (MONUSCO) i Darfurze (UNAMID) pod presją zainteresowanych państw, które zakończenie misji pokojowej traktują jako potwierdzenie normalizacji sytuacji na ich terytorium. Problem w tym, że zarówno MONUSCO, jak i UNAMID (wraz z UNMISS, MINUSCA, MINUSMA) są kwalifikowane jako misje wysokiego ryzyka. Nie można również przyjąć, aby sytuacja w DRK była zadowalająca – o czym świadczą: utrzymanie za zgodą DRK tzw. brygady interwencyjnej, problemy z dostępem do pomocy humanitarnej, ataki na peacekeepersów i personel humanitarny/medyczny. Pod wpływem wyników niezależnego, strategicznego przeglądu misji MONUSCO Rada uznała, że okres przejściowy likwidacji misji musi trwać minimum trzy lata⁸¹.

Zakończenie misji na Haiti i stopniowe zmniejszanie personelu MONUSCO oraz UNAMID, a także znacząca redukcja personelu mundurowego MINUSMA oraz UNISFA mogły usprawiedliwiać decyzję o okrojeniu budżetu misji, który obecnie wynosi 6,51 mld USD (dla porównania na okres od lipca 2018 do czerwca 2019 r. – 6,69 mld USD). Jednak ograniczenie budżetu na ten cel nie jest do końca racjonalną decyzją z uwagi na fakt, że wiele innych misji ma bardzo szerokie mandaty (w tym dość rozbudowane zadania z zakresu praw człowieka⁸²) oraz notorycznie boryka się (np. MINUSCA) z brakami w wyposażeniu (w szczególności brakuje wojskowych helikopterów)⁸³. Problemy z ustaleniem budżetu misji pokojowych były pochodną najgorszego w ostatniej dekadzie kryzysu finansowego ONZ, objawiającego się głównie brakiem płynności finansowej, który jest skutkiem tego, że niemal 1/3 państw nie płaci składek w terminie⁸⁴ (w tym Stany Zjednoczone, które w październiku 2019 r. były winne ONZ 2,38 mld USD⁸⁵; wśród innych państw,

⁸¹ S/RES/2463 z 29.03.2019; S/RES/2502 z 19.12.2019.

⁸² S/RES/2499 z 15.11.2019.

⁸³ S/RES/2499.

⁸⁴ Zob. przemówienie SG z 4 czerwca 2019 r. (https://www.un.org/en/ga/fifth/73/statements/138.%20Financial%20Situation/C5_73_2r_ST_2019_06_04_Item_138_Financial%20Situation_Secretary-General.pdf), a także oświadczenia prasowe w związku z pracami Piątego Komitetu ZO: z 3 lipca 2019 r. (<https://www.un.org/press/en/2019/gaab4328.doc.htm>), 8 października 2019 r. (<https://www.un.org/press/en/2019/sgsm19797.doc.htm>) i 11 października 2019 r. (<https://www.un.org/press/en/2019/gaab4332.doc.htm>).

⁸⁵ Udział Stanów Zjednoczonych w budżecie ONZ wynosi 22%, a w misjach pokojowych jest jeszcze wyższy (28%), zob. A/73/350/Add.1, 24.12.2018. Jak podkreśla się w komentarzach, niechęć Trumpa do zapłacenia składek w ONZ wynika z prób podważenia dorobku Joe Bidena, który swego czasu doprowadził do uregulowania długów USA wobec ONZ, zob. szerzej C. Lynch, „Trump administration takes down

Tabela 1**Liczba i przyczyna zgonów członków misji pokojowych i politycznych w 2018 r.**

Misja	Wypadek	Choroba	Celowy atak	Inne	Ogólna liczba zmarłych
BINUH	–	–	1	–	1
MINUSCA	9	8	1	–	18
MINUSMA	1	6	22	2	31
MONUSCO	1	13		1	15
UNAMA	–	4	–	–	4
UNAMI	–	1	–	2	3
UNAMID	1	4	–	2	7
UNIFIL	–	1	–	2	3
UNISFA	3	1	1	1	6
UNMIL	–	3	–	–	3
UNMISS	–	4	–	1	5
UNSMIL	–	–	3	1	4
UNSOM	1			1	2
UNVMC	–	1	–	–	1
W sumie	16	44	28	14	102

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fatalities by Year, Mission and Incident Type up to 12/31/2019 11:59:59 pm*, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbyyearmissionincidenttype_5a_35.pdf (dostęp: 05.02.2020).

które nie płacą składek, warto wymienić tak stosunkowo zamożne jak Izrael, Arabia Saudyjska, Korea Południowa, oraz Brazylia, Iran, Meksyk i Urugwaj)⁸⁶. Aby ratować sytuację, Piąty Komitet Zgromadzenia Ogólnego pozwolił na próbne przelewanie środków pomiędzy budżetami misji, jednak jest to jedynie maskowanie rozwiązania problemu.

Brak płynności finansowej (który dosłownie odczuwa się w ramach ONZ na każdym kroku, biorąc pod uwagę wyłączanie wind w budynkach ONZ, niemożność organizowania jakichkolwiek spotkań po godz. 18.00 itp.) sprawia, że zmniejsza się chęć angażowania w misje pokojowe (nie ma bodźca finansowego,

Biden's legacy – at the UN”, *Foreign Policy*, 23 września 2019 r., <https://foreignpolicy.com/2019/09/23/trump-administration-takes-down-bidens-legacy-at-the-u-n/>. Na temat wpływu zaległości USA wobec ONZ na sytuację w Afryce zob. również G. Wilson, „The US plays a unique role in UN”, *Quartz*, 14 listopada 2019 r., <https://qz.com/1746703/without-us-funding-the-un-budget-crisis-will-hurt-africa-most/>.

⁸⁶ Obecnie prawa głosu w ZO ze względu na niepłacenie składek (na podstawie art. 19 Karty NZ) nie mają Wenezuela oraz Republika Środkowoafrykańska, zob. <https://www.un.org/en/ga/about/art19.shtml>.

Tabela 2

Lista największych (powyżej 2000 osób) dostawców personelu wojskowego lub policyjnego na misje pokojowe ONZ, stan na 31 grudnia 2019 r.*

Pozycja na liście	Państwo	Liczba
1. (b.z.)	Etiopia	6651
2. (b.z.)	Bangladesz	6423
3. (b.z.)	Rwanda	6367
4. (↑ z 5)	Nepal	5690
5. (↓ z 4)	Indie	5491
6. (b.z.)	Pakistan	4383
7. (b.z.)	Egipt	3085
8. (b.z.)	Indonezja	2897
9. (b.z.)	Ghana	2801
10 (b.z.)	Chiny	2545
11. (↑ z 12)	Tanzania	2304
12. (↓ z 11)	Senegal	2241
13. (b.z.)	Maroko	2141
30. (↑ z 31)	Francja	730
34. (↑ z 36)	Wielka Brytania	579
54. (↑ ze 103)	Polska	232
69. (↓ z 68)	Rosja	80
88. (↓ z 77)	USA	31

* W każdym przypadku zaznaczono spadek lub awans w rankingu w porównaniu z 2018 r. ze wskazaniem miejsca w rankingu z grudnia 2018 r. Tabela jest uzupełniona danymi dotyczącymi stałych członków RB oraz Polski.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> (dostęp: 5.02.2020).

ważnego w przypadku mniej zamożnych państw), zwłaszcza gdy członkowie misji nie mogą liczyć na respektowanie ich statusu osoby chronionej (zob. tabela 1). Już 1 stycznia 2019 r. w zamachu przeprowadzonym przez Asz-Szabab w Mogadyszku zostało zranionych trzech członków misji i mimo nieustających starań RB⁸⁷ (i Sekretariatu odpowiadającego za misje) liczba ofiar celowych ataków na peacekeepersów wzrosła o jedną osobę w porównaniu z 2018 r. Najwięcej ataków odnotowano wobec członków operacji w Mali (ich liczba zwiększyła się niemal o 50%).

⁸⁷ S/PRST/2019/4 z 7.05.2019.

Nie bez powodu w dyskusji nad rezolucją przedłużającą funkcjonowanie tej misji przedstawiciel USA podkreślił, że nie jest to typowa misja, biorąc pod uwagę jej wielkość (ponad 16 tys. osób), budżet (ponad 1 mld USD) i środowisko, w którym ona działa⁸⁸.

Na liście państw wnoszących największy wkład do misji pokojowych w postaci sił mundurowych (tabela 3) nie nastąpiły większe zmiany. Warto zwrócić uwagę, że w pierwszej dziesiątce są Chiny, natomiast np. udział USA systematycznie się zmniejsza i akurat w tym kontekście postawa USA jest pozytywna. Angażowanie peacekeepersów z państw P-5, które decydują przecież o celach, zadaniach i ogólnie kierunku działań misji, nie powinno być bowiem uzależnione od obaw o własny personel w terenie lub jego interesy.

W 2019 r. nastąpił przełom, jeśli chodzi o zaangażowanie sił polskich – w grudniu wysłaliśmy na misje pokojowe 232 osoby (przede wszystkim do UNIFIL), co stanowi gigantyczny wzrost w porównaniu z 8 osobami, które były na misjach rok wcześniej. Pozwoliło to Polsce awansować na 54. miejsce w rankingu największych dostawców personelu mundurowego.

POLSKA – WIELKIE ZAPOWIEDZI VS. MIZERNE MOŻLIWOŚCI

W drugim roku członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa Polska zachowała przewodnictwo w komitetach ds. sankcji w związku z sytuacją w Iraku (odbyło się jego pierwsze spotkanie od 2005 r.), Sudanie i Sudanie Południowym. W związku z pełnieniem tychże funkcji Joanna Wronecka odbyła liczne wizyty w Sudanie (w tym w Darfurze), Sudanie Południowym, Ugandzie, Kenii⁸⁹; m.in. z jej inicjatywy w RB dyskutowano nad konsekwencjami pozbawienia Omara al-Baszira funkcji prezydenta.

Przedstawicielka Polski dodatkowo była wiceprzewodniczącą komitetu ds. DRK (wspólnie z Peru), Libanu (wspólnie z Dominikaną), Korei Północnej (wspólnie z Gwineą Równikową) oraz Jemenu, a także nieformalnej grupy roboczej ds. dokumentacji i innych kwestii proceduralnych⁹⁰. Tym samym Polska musiała być konsultowana w sprawie sytuacji w powyższych państwach, w których dochodziło do tak niepokojących wydarzeń jak obalanie prezydenta, ataki terrorystyczne, działania zbrojne, próby z raketami mogącymi przenosić broń nuklearną itp.

Polska współorganizowała też spotkania w tzw. formule Arria, dotyczące odpowiedzialności za przemoc seksualną związaną z konfliktem (8 lutego); sytuacji na Krymie w piątą rocznicę okupacji (15 marca); ograniczenia zagrożenia użycia amunicją zawierającą materiały wybuchowe (12 kwietnia); wzmocnienia bezpieczeństwa osób należących do mniejszości religijnych w czasie konfliktów zbrojnych (22 sierpnia 2018 r.); reintegracji dzieci-żołnierzy (26 listopada). Była też głównym organizatorem spotkania poświęconego podniesieniu efektywności zapobiegania

⁸⁸ S/RES/2480 z 28.06.2019.

⁸⁹ Security Council Report, *December 2019 Monthly Forecast*, 27.11.2019, <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-12/briefing-by-the-outgoing-chairs-of-the-security-council-subdiary-bodies-2.php>.

⁹⁰ Zob. S/2019/2 z 2.01.2019.

Tabela 3
Misje pokojowe ONZ, stan na styczeń 2020 r. (dane dotyczące osób cywilnych z maja 2018 r.)

Misja	Miejsce działania	Data utworzenia	Ogólna liczba personelu	Zolnierze	Oficerowie sztabowi	Obserwatorzy wojskowi	Policeja	Personel cywilny międzynarodowy	Wolontariusze ONZ	Ogólna liczba strat (od ustanowienia misji)	Budżet (w USD) – okres budżetowania, suma, różnica w stosunku do poprzedniego budżetu
UNTSO	Bliski Wschód	1948	371 (+7)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	149 (+7)	0 (b.z.)	222 (b.z.)	0 (b.z.)	52 (b.z.)	(01.2019–12.2020) 35 300 000 (–31 860 000)
UNMOGIP	Indie/ Pakistan	1949	116 (b.z.)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	44 (b.z.)	0 (b.z.)	72 (b.z.)	0 (b.z.)	11 (b.z.)	(01.2018–12.2019) 19 754 400 (+4400)
UNFICYP	Cypr	1964	1009 (–14)	743 (–11)	53 (+3)	0 (b.z.)	62 (–6)	151 (b.z.)	0 (b.z.)	183 (b.z.)	(07.2019–06.2020): 54 174 400 (+644 400)
UNDOF	Syria	1974	1139 (+75)	963 (+76)	51 (–1)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	125 (b.z.)	0 (b.z.)	54 (+2)	(07.2019–06.2020): 2 762 400 (–57 537 600)
UNIFIL	Liban	1978	11 090 (–57)	10 056 (–64)	204 (+7)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	830 (b.z.)	0 (b.z.)	316 (+3)	(07.2019–06.2020): 512 142 000 (–37 732 000)
MINURSO	Sahara Zachodnia	1991	431 (–38)	20 (+1)	7 (b.z.)	159 (–39)	0 (–1)	230 (b.z.)	15 (+1)	16 (b.z.)	(07.2019–06.2020) 60 453 700 (–7 583 700)
UNMIK	Kosowo	1999	348 (–3)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	8 (b.z.)	8 (–2)	312 (b.z.)	20 (–1)	55 (b.z.)	(07.2019–06.2020): 39 732 300 (+2 542 300)
UNAMID	Darfur (Sudan)	2007	9170 (–1907)	4187 (–1646)	129 (–19)	39 (–25)	2129 (–167)	2620 (b.z.)	66 (–50)	277 (+8)	07.2019–06.2020): 257 970 000 (–127 710 000)

MONUSCO	DRK	2010	18 399 (-2181)	13 443 (-1902)	295 (+28)	178 (-61)	1186 (-176)	2970 (b.z.)	327 (-70)	182 (+15)	(07.2019-06.2020): 1 086 018 600 (-23 981 400)
UNISFA	Abyei (Sudan)	2011	4021 (-815)	3489 (-798)	116 (-5)	140 (+3)	27 (+14)	217 (b.z.)	32 (-1)	37 (+6)	(07.2019-06.2020) 279 136 900 (+15 276 900)
UNMISS	Sudan Południowy	2011	19180 (-183)	14 279 (+4)	413 (+3)	212 (-7)	1588 (-190)	2275 (b.z.)	413 (+7)	72 (+7)	(07.2019-06.2020): 1 269 688 200 (-149 688 200)
MINUSMA	Mali	2013	15441 (-698)	11620 (-716)	477 (+41)	38 (-1)	1723 (-38)	1421 (b.z.)	162 (+16)	208 (+31)	(07.2019-06.2020) 1 221 420 600 (+151 420 600)
MINUSCA	Republika Środkowo- afrykańska	2014	14 708 (-338)	10 838 (-339)	308 (+14)	152 (-5)	2033 (-16)	1162 (b.z.)	215 (+8)	101 (+21)	(07.2019-06.2020) 976 376 000 (+46 166 000)
W sumie			95 423 (-7487)	69 638 (-5395)	2053 (+71)	1119 (-128)	8756 (-1615) 10 371 (-637)	12 607	1060 (-285)	1564 (+92)	Ok. 5,82 mld (-0,87 mld)

Źródło: na podstawie poszczególnych *mission fact sheet* dostępnych na <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>.

zbrodniom (które określono jako *atrocities crimes* – co jest terminem politycznym, a nie prawnym) i roli RB oraz jej członków (10 grudnia).

Podczas sierpniowej prezydencji odbyła się otwarta debata na temat dzieci oraz konfliktów zbrojnych (2 sierpnia), której przewodniczył minister spraw zagranicznych Jacek Czaputowicz, a Polska przedstawiła *concept note*, w którym omawiała problem zabijania i okaleczania dzieci oraz przemocy seksualnej⁹¹. Ponadto RP zorganizowała spotkanie dotyczące rządów prawa (13 sierpnia), podczas którego skupiano się głównie na roli międzynarodowego prawa humanitarnego w konfliktach zbrojnych (polski MSZ podkreślił w swym przemówieniu problem *non-state actors*, ewolucji metod i technik prowadzenia działań zbrojnych oraz bezkarności za naruszenia); a także debatę na temat wyzwań na Bliskim Wschodzie, w tym praw człowieka i kwestii humanitarnych (20 sierpnia). Trzeba przyznać, że choć sierpień jest zazwyczaj okresem urlopowym, to Polsce udało się wówczas zwrócić uwagę na kwestie humanitarne, w czym pomogła rocznica podpisania konwencji genewskich z 1949 r.; a ponadto ponieważ to właśnie w sierpniu jest przyjmowany raport roczny z działań za poprzedni rok, mogła dopilnować prac nad tymże dokumentem.

Polska nie wywalczyła sobie oficjalnej roli „penholdera”⁹², mimo że np. nowo wybranej Belgii udało się przejąć prace nad cykliczną rezolucją dotyczącą dzieci. Była jednak współautorem (wraz z Wielką Brytanią) rezolucji nr 2475 w sprawie ochrony osób niepełnosprawnych w konflikcie zbrojnym. Choć była to pierwsza rezolucja RB poświęcona osobom niepełnosprawnym, to jednak nie można przeceniać jej znaczenia, co dobitnie podkreślili m.in. przedstawiciele Wielkiej Brytanii oraz Rosji, wskazując, że choć popierają poszanowanie praw osób niepełnosprawnych w konfliktach zbrojnych, to przyjęta rezolucja nie tworzy żadnych nowych zobowiązań w tym zakresie⁹³.

Z innych inicjatyw związanych z prawami człowieka oraz prawem humanitarnym można wskazać na organizację międzynarodowego dnia świadomości w odniesieniu do min (4 kwietnia) oraz briefingu w siedzibie Światowej Organizacji Zdrowia na temat ataków na personel i budynki medyczne w trakcie konfliktu zbrojnego w związku z inicjatywą tej organizacji *Attacks on Health Care Initiative* (8 marca); uczestnictwo polskiego ministra spraw zagranicznych w spotkaniu dotyczącym ochrony personelu medycznego (21 grudnia) i poparcie odpowiedniej deklaracji politycznej w tym zakresie, opracowanej we współpracy z MKCK oraz OCHA. Zaangażowanie w kwestie praw człowieka i prawa humanitarnego

⁹¹ S/2019/605, 30.07.2019. SG wyróżnił sześć najpoważniejszych naruszeń w stosunku do dzieci: rekrutowanie oraz wykorzystywanie w działaniach zbrojnych, zabijanie ich i okaleczanie, porwania, gwałty oraz inne formy przemocy seksualnej, ataki na szkoły i szpitale, odmowę pomocy humanitarnej. W polskiej propozycji podkreślono problem działań zbrojnych w miastach i konieczność zapewnienia odpowiedniej infrastruktury cywilnej gwarantującej dzieciom dostęp do żywności i pomocy humanitarnej. W istocie jednak polski *concept note* przywoływał ustalenia z wszystkich poprzednich rezolucji RB (poczynając od nr. 1882 z 2009 r.) dotyczących ochrony dzieci podczas konfliktów zbrojnych.

⁹² S/2019/10 z 2.01.2019.

⁹³ SC/13851 z 20.06.2019.

zaowocowało wyborem w październiku 2019 r. Polski przez ZO do Rady Praw Człowieka na okres 2020–2022 (Polska uzyskała 124 głosy).

Polską inicjatywą (ale w Zgromadzeniu Ogólnym) było również ustanowienie 22 sierpnia Międzynarodowego Dnia Upamiętniania Ofiar Przemocy ze względu na religię lub wiarę⁹⁴. MSZ podkreślał, że obecnie istnieje ogromny problem z nietolerancją i rosnącą liczbą aktów przemocy wobec osób należących do mniejszości religijnych, a sama rezolucja ma pomóc w walce z przestępstwami nienawiści i promować dialog między religiami. Polska przedstawiała przyjęcie wspomnianej rezolucji jako swój duży sukces, inicjatywa ustanowienia specjalnego dnia upamiętniającego ofiary przemocy na tle religijnym była bowiem pierwszym projektem promowanym przez Polskę w ZO od wielu lat⁹⁵.

Biorąc powyższe pod uwagę i mając w pamięci hasło, z którym Polska kandydowała do RB („Solidarność – Odpowiedzialność – Zaangażowanie”), można wyrażać umiarkowane zadowolenie z jej dwuletniej kadencji w RB. Jednak bliższe spojrzenie na działalność Polski w RB nie pozwala podtrzymać tej pozytywnej oceny.

Po pierwsze, Polska rzadko zabierała głos na forum RB, a gdy to robiła, niestety zazwyczaj tylko po to, aby poprzeć argumentację USA. Po drugie, nie odważyła się na przedstawienie projektu rezolucji, który by rzeczywiście wpłynął na zmianę prawa lub praktyki, ale wybrała bezpieczne, nieszkodliwe i niewnoszące wiele zagadnienie ochrony wybranej grupy w konfliktach zbrojnych, gdy w ostatnich latach obserwujemy systematyczne pozbawianie ochrony ludności cywilnej jako takiej. Polska nie podnosiła tematów kluczowych dla obecnej implementacji międzynarodowego prawa humanitarnego, takich jak kwestia broni autonomicznej, stosowania zasady proporcjonalności itp., wówczas bowiem trzeba by było wskazać na niepokojące praktyki amerykańskiego sojusznika. Po trzecie, nie próbowała przenieść na forum RB dyskusji na tematy rzekomo ważne dla Polski. Tym samym problem zakłamywania historii – w szczególności II wojny światowej, kłamliwych informacji, negocjowania, trywializowania zbrodni – nie został przez nią podniesiony w okresie, gdy Polska teoretycznie miała silną pozycję w ONZ. Po czwarte, obecność Polski w RB nie przełożyła się w żadnym stopniu na objęcie przez Polaków wysokich stanowisk choćby w Sekretariacie ONZ, gdy inne państwa (o stosunkowo mniejszym znaczeniu) w tym samym czasie (poczynając od 1 stycznia 2017 r.) już w pierwszych miesiącach swojej kadencji uzyskiwały znaczące pozycje w ramach Sekretariatu (przykładami są Belgia, Łotwa, Armenia, Austria, Chile, Tunezja, Dania, Słowacja i wiele innych)⁹⁶. Może to być dowodem słabej pozycji negocjacyjnej Polski oraz złej oceny ewentualnych kandydatur proponowanych przez polską dyplomację. Po piąte, nie kontynuowano dorobku poprzednich przedstawicielstw i Polska nie zabrała głosu co do kierunku reform prac RB. Nie przygotowała

⁹⁴ Tekst rezolucji był sponsorowany przez 88 państw z różnych regionów.

⁹⁵ Zob. <https://www.gov.pl/web/diplomacy/poland-initiates-the-international-day-commemorating-the-victims-of-acts-of-violence-based-on-religion-or-belief>.

⁹⁶ Zob. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/personnel-appointments>.

podsumowania swych prezydencji, co było dobrą – z punktu widzenia przejrzystości prac RB – praktyką w latach 1997–2015⁹⁷. Po szóste, prowadzono fatalną politykę informacyjną na temat przebiegu kadencji Polski w Radzie (więcej można było się dowiedzieć z obcych źródeł niż z polskiej strony MSZ lub przedstawicielstwa). Tym samym często intensywna praca – jeśli wziąć pod uwagę liczbę spotkań RB – nie była znana szerszej publice. Po siódme, można dostrzec skrajną niekonsekwencję (żeby nie powiedzieć zakłamanie) polskich władz, gdy na forum RB podnosiły kwestię wagi rządów prawa, a w kraju promowane w Radzie wartości nie miały już znaczenia podczas wprowadzania reform np. w sądownictwie; minister Czaputowicz powiadamiał zastępcę sekretarza ONZ, że Polska będzie wdrażać narodowy plan implementacji programu ONZ *Kobiety, pokój oraz bezpieczeństwo 2018–2021*, a jednocześnie w swoim gabinecie ani przed wyborami parlamentarnymi w 2019 r., ani po nich nie zatrudnił żadnej kobiety. Można to wytłumaczyć słowami Joanny Wroneckiej, która w debacie nad rezolucją dotyczącą kobiet wskazywała, że włączanie kobiet do dyskusji o pokoju i bezpieczeństwie jest kluczowe, gdyż to właśnie one są wyczulone na radykalizację⁹⁸. Najwidoczniej takie „kobiece” spojrzenie polskiemu ministrowi spraw zagranicznych przeszkadzałoby.

Sekretarz generalny ONZ António Guterres widzi szansę na rozwiązanie problemów światowych w młodych ludziach⁹⁹ (w tym samym czasie Polska wycofuje wsparcie dla młodzieżowego delegata RP do ONZ). Nie da się bowiem efektywnie zwalczać światowych zagrożeń, gdy państwa stosują metody sprzed dekad, angażują się w drobne, acz uciążliwe, złośliwe działania, takie jak odmowa ze strony USA udzielenia wiz delegatom z Chin, Kuby, Iranu, Nikaragui, Korei Północnej, Syrii czy Rosji lub pracownikom ONZ pochodzącym z tych krajów¹⁰⁰.

Nowa odsłona zimnej wojny w RB ma się dobrze; państwa coraz częściej blokują rezolucje, odchodzą od konsensusu, są nastawione na konfrontację, która jest efektowna dla opinii publicznej, ale niewiele wnosi, jeśli chodzi o rozwiązywanie konfliktów. Zauważalny jest trend zwalczania przez Rosję i Chiny tematyki praw człowieka w pracach RB na różnych poziomach (m.in. w cięciach odpowiednich stanowisk w misjach pokojowych).

Polska zakończyła swoją dwuletnią kadencję, której głównym kołem zamachowym były kwestie humanitarne oraz wzmocnienie prawa międzynarodowego i pokojowe rozwiązywanie konfliktów. Swoją aktywnością, głównie w dziedzinie

⁹⁷ Security Council Report, November 2019 Monthly Forecast, 31.10.2019, <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-11/in-hindsight-missing-monthly-assessments-of-council-presidencies.php>.

⁹⁸ Joanna Wronecka powiedziała dosłownie: „women are well placed to detect early signs of radicalization”, zob. SC/13998 z 29.10.2019.

⁹⁹ UN News, Guterres's message for 2020: In world of turmoil, youth are its 'greatest source' of hope, 29.12.2019, <https://news.un.org/en/story/2019/12/1054381>.

¹⁰⁰ C. Lynch, „Trump turns U.N. visas, travel restrictions into foreign-policy cudgel”, *Foreign Policy*, 5 listopada 2019 r., <https://foreignpolicy.com/2019/11/05/trump-administration-un-diplomats-united-nations-makes-life-difficult/>.

debatowania nad prawem, być może przesądziłyśmy wybór Polski do Rady Praw Człowieka na kadencję 2020–2022, ale niewiele więcej osiągnęliśmy. Była to poprawna, ale nijaka kadencja. Nie udało się wypromować żadnego Polaka na wyższe stanowisko. Udowodniliśmy, że nie umiemy prowadzić polityki informacyjnej, promować naszych osiągnięć, wkładów w dyskusję. Do pozytywów należy zaliczyć fakt, że upominaliśmy się o tematy ważne dla nas w regionie, takie jak kwestia konfliktu na Ukrainie; otwarcie wspieraliśmy instytucje regularnie atakowane przez administrację prezydenta USA Donalda Trumpa, np. Międzynarodowy Trybunał Karny.

ONZ świętuje w 2020 r. 75. urodziny, ale nie ma co liczyć na kieliszek szampana, resztki składek płaconych przez coraz mniejszą część państw wystarczą co najwyżej na tanie wino musujące, i to wypite w samotności, w związku z restrykcjami nałożonymi w celu zwalczania epidemii COVID-19.

THE FOUR HORSEMEN OF THE APOCALYPSE ON THE HORIZON: THE ACTIVITY OF THE SECURITY COUNCIL IN 2019

The article assesses the activity of the Security Council in 2019. It explains the reasons behind Russia's and China's vetoes concerning the situation in the Middle East and Venezuela, and the discussion blockade on the situation in Ukraine and Myanmar. It describes the main trends in decisions on country and regional situations, as well as in the adoption of thematic resolutions. In addition, it summarizes the progress of peacekeeping operations and the impact of Polish membership in the Security Council. The article argues that some problems which cause political tension are currently "juridicized"; that Russia and China oppose inclusion of Human Rights issues in the Security Council works; and that Poland concludes its membership with rather meagre results.

Keywords: United Nations, Security Council, veto, country, rule of law, penholder, sanctions, peacekeeping

Słowa kluczowe: Narody Zjednoczone, Rada Bezpieczeństwa, weto, rządy prawa, penholder, sankcje, peacekeeping

MAREK TABOR
ORCID: 0000-0002-2057-9916

KONTROLA ZBROJEŃ I ROZBROJENIE W DZIEDZINIE JĄDROWEJ: 2019 ROK POD ZNAKIEM UPADKU REŻIMU INF

ZAŁAMANIE ARCHITEKTURY KONTROLI ZBROJEŃ JĄDROWYCH

W 2019 r. pogłębiały się negatywne tendencje i następowała dalsza destrukcja światowej architektury kontroli zbrojeń jądrowych opartej na rozwiązaniach instytucjonalnych, w tym prawnomiędzynarodowych i politycznych. Wystąpiły one już w poprzednich latach. O ile w 2018 r. architektura ta balansowała jeszcze na krawędzi załamania, o tyle w 2019 r. załamanie stało się właściwie faktem. Reżim INF przeszedł do historii, a przyszłość Nowego START, na rok przed jego wygaśnięciem, pozostawała nadal niepewna.

Ten ponury obraz współtworzyły niepokojące wydarzenia również w innych segmentach architektury kontroli zbrojeń jądrowych. Podpisany w 1996 r. układ o całkowitym zakazie prób jądrowych (CTBT) do tej pory nie wszedł w życie. Nie ratyfikowało go jeszcze osiem państw z tzw. listy czterdziestu czterech, których przystąpienie jest w tym celu niezbędne (sześć państw atomowych – USA, Chiny, Indie, Pakistan, Izrael, Korea Północna oraz Iran i Egipt). Ostatnim państwem z tej listy, które to uczyniło, była Indonezja – osiem lat temu, w 2012 r. USA Donalda Trumpa oficjalnie przyznawały, że nie są zainteresowane ratyfikacją. Co więcej, w 2019 r. nasiliły się głosy domagające się cofnięcia amerykańskiego podpisu pod układem. Pretekstem były doniesienia wysokich rangą urzędników administracji, że Rosja „prawdopodobnie” nie przestrzegała traktatu, dokonując niezgodnych z nim wybuchów jądrowych o tzw. bardzo niskiej wydajności. Rosja odrzuciła te oskarżenia. Nie dało się ich bezstronnie zweryfikować, gdyż mechanizm taki przewidziany układem może być uruchomiony dopiero po wejściu CTBT w życie¹. Jednak pozytywny jest fakt, że funkcjonowały Międzynarodowe Centrum Danych i Międzynarodowy System Monitoringu. Budowa tego ostatniego była na ukończeniu, z tworzących go 337 obiektów do końca 2019 r. działało 300.

Od lat słabnie atrakcyjność obchodzącego w 2020 r. 50-lecie istnienia reżimu NPT. Dowiodły tego nowojorskie obrady (29 kwietnia–10 maja 2019 r.) trzeciej sesji

¹ D.G. Kimball, „U.S. questions Russian CTBT compliance”, *Arms Control Now*, lipiec–sierpień 2019 r., <https://www.armscontrol.org/act/2019-07/news/us-questions-russian-ctbt-compliance> (dostęp: 28.12.2019).

komitetu przygotowawczego do dziesiątej konferencji przeglądowej NPT, planowanej na przełom kwietnia i maja 2020 r. Otwartych pozostawało wiele kwestii spornych, np. dotyczących realizacji art. VI NPT i utworzenia bliskowschodniej strefy wolnej od broni masowego rażenia. Z dużą rezerwą spotkała się też promowana przez USA inicjatywa pod nazwą „Tworzenie środowiska na rzecz rozbrojenia jądrowego” mająca w istocie „przykryć” niepowodzenia w dziedzinie kontroli zbrojeń jądrowych². Reżim NPT od 2017 r. miał także potencjalnego „konkurenta” w postaci traktatu o zakazie broni jądrowej – TZBJ. Tak był przynajmniej postrzegany i dlatego kontestowany przez wszystkie państwa dysponujące tą bronią, państwa NATO i wiele innych. Z kolei jego twórcy i zwolennicy uważali traktat za kompatybilny z NPT. Po wejściu w życie (potrzeba 50 ratyfikacji; było 34) ma się stać jego uzupełnieniem i wzmocnieniem³.

Na osłabienie kondycji NPT wpłynęła również postępująca destrukcja zawartego w 2015 r. wielostronnego porozumienia nuklearnego z Iranem (w formule P5 + 1 oraz Iran) – JCPOA. Formalnie rozpoczęła się ona 8 maja 2018 r., kiedy USA mimo protestów pozostałych uczestników grupy P5 + 1 wypowiedziały porozumienie. Przywróciły obowiązujące przed 2016 r. sankcje, a następnie sukcesywnie nakładały nowe, pogarszając tym coraz bardziej kondycję gospodarczą i finansową Iranu. USA czyniły to, mimo że Iran wywiązywał się z realizacji JCPOA. Potwierdzały to kolejne kwartalne raporty MAEA i półroczne sekretarza generalnego ONZ. Bezprecedensowe ograniczenie i restrukturyzacja irańskiego programu nuklearnego, uniemożliwiające przekształcenie go na cele militarne i poddanie kontroli MAEA, w tym inspekcjom na miejscu, w zamian za zniesienie (lub zawieszenie) sankcji nałożonych wcześniej na to państwo, uznane zostały przez Donalda Trumpa za niewystarczające. Prezydent domagał się – wbrew stanowisku pozostałych sygnatariuszy – zawarcia nowej bezterminowej umowy, mającej nakładać dodatkowe zakazy na Iran, w szczególności na irański program rozwoju rakiet balistycznych.

Rok po wycofaniu się USA z JCPOA, 8 maja 2019 r., Iran podjął decyzję o stopniowym uwalnianiu się od przyjętych zakazów. Zwrócił się do pozostałych sygnatariuszy 4 + 1 (Rosja, Chiny, Wielka Brytania, Francja i RFN) z żądaniem realizacji w ciągu 60 dni ich zobowiązań w sferze gospodarczej i finansowej, co umożliwi powrót do respektowania zakazów. Jeśli będą one niewystarczające, dokona kolejnych odstępstw⁴. W tych okolicznościach w Iranie zaczęły się nasilać żądania wystąpienia z reżimu NPT.

² Ł. Kulesa, „Kondycja i perspektywy Traktatu o nieprolifracji broni jądrowej (NPT)”, *Biuletyn PISM* 2019, nr 72.

³ T. Erästö, „The NPT and the TPNW: Compatible or conflicting nuclear weapons treaties?”, SIPRI, 6 marca 2019 r., <https://www.sipri.org/commentary/blog/2019/npt-and-tpnw-compatible-or-conflicting-nuclear-weapons-treaties> (dostęp: 10.01.2020).

⁴ K. Davenport, D.G. Kimball, „Iran announces countermoves on nuclear deal”, *Arms Control Now*, 10 maja 2019 r., <https://www.armscontrol.org/blog/2019-05-10/iran-announces-countermoves-nuclear-deal-p41-iran-nuclear-deal-alert-may-10-2019> (dostęp: 12.01.2020).

Uznając wysiłki 4 + 1 za mało satysfakcjonujące, w obliczu agresywnych działań dyplomatycznych USA, które zaostrzały sankcje, po upływie ultimatum, na początku lipca 2019 r., Iran złamał dwa pierwsze zakazy JCPOA: przekroczył dozwolony limit zapasów nisko wzbogaconego uranu oraz poziom jego wzbogacania – powyżej 3,67% ²³⁵U. Działania te potwierdziła MAEA⁵.

Próbując ratować JCPOA i skłonić Iran do wycofania się z jego naruszeń, na szczycie G-7, który odbył się (24–26 sierpnia 2019 r.) w Biarritz (Francja), prezydent Emmanuel Macron zaproponował uruchomienie dla tego kraju specjalnej linii kredytowej w wysokości 15 mld USD w celu wzmocnienia słabnącej gospodarki. Plan Macrona odrzuciły USA. Skłoniło to Iran do zadeklarowania 4 września trzeciego kroku – przekroczenia dozwolonego limitu testowania bardziej zaawansowanych technicznie wirówek do produkcji uranu. 5 listopada ogłoszony został czwarty krok – uruchomienie wirówek do wzbogacania uranu w zakładach w Fordow. Podjęte decyzje nie były na tyle znaczące i głębokie, aby uniemożliwić odwrót od nich. Nie groziły jeszcze na tym etapie wejściem na zamkniętą dotąd drogę wojskowego wykorzystywania energii jądrowej. Jednak w opinii Iranu działania 4 + 1, a szczególnie zachodnioeuropejskich uczestników grupy, w połączeniu z postępowaniem USA nie stwarzały możliwości ich cofnięcia.

W wyniku dramatycznego pogorszenia stosunków amerykańsko-irańskich (zastrzelenie gen. Kasema Sulejmaniego i w odwecie irański atak rakietowy na dwie amerykańskie bazy w Iraku) 5 stycznia 2020 r. Iran ogłosił piąte odstąpienie od JCPOA – przekroczenie dozwolonej liczby wirówek do wzbogacania uranu. Tym posunięciem odrzucił „ostatni”, jak to określił, kluczowy element „ograniczeń operacyjnych” porozumienia. Nie zapowiedział jednak podjęcia kolejnych kroków. Dowodziło to, że nie zamierzał zrywać umowy. Program nuklearny miał być odtąd realizowany w ramach enigmatycznie określonych „potrzeb technicznych”. Współpracę z MAEA podtrzymano na dotychczasowych zasadach. Zniesienie sankcji pozostało warunkiem *sine qua non* powrotu Iranu do respektowania porozumienia.

Funkcjonowanie JCPOA znalazło się w dramatycznym momencie. 14 stycznia 2020 r. Francja, Wielka Brytania i Niemcy zapowiedziały skierowanie sprawy irańskich naruszeń do Wspólnej Komisji, będącej instytucjonalnym instrumentem JCPOA, w celu uruchomienia mechanizmu rozstrzygania sporów. Negatywny dla Iranu wynik skutkować może wycofaniem się inicjatorów wniosku z porozumienia i nałożeniem sankcji przez Unię Europejską. Sankcje może również przywrócić Rada Bezpieczeństwa ONZ. W takich okolicznościach porozumienie stanie się martwe. Wzmocni to rosnących w siłę przeciwników uczestnictwa Iranu w NPT.

Na kondycję reżimu NPT duży wpływ wywierała polityka nuklearna Korei Północnej. Jej wystąpienie z układu kilkanaście lat temu (w 2003 r.) było najbardziej spektakularną oznaką wewnętrznej słabości tego reżimu. Od tamtego czasu KRLD stała się państwem najbardziej asertywnym wobec kontroli zbrojeń jądrowych.

⁵ K. Davenport, D.G. Kimball, „With further nuclear moves, Iran seeks to leverage promised sanctions relief”, *Arms Control Now*, 9 lipca 2019 r., <https://www.armscontrol.org/blog/2019-07-09/p4-plus-1-iran-nuclear-deal-alert> (dostęp: 12.01.2020).

Rozwój programu nuklearnego (w tym testy jądrowe i testy rakiet balistycznych) destabilizował bezpieczeństwo państw Dalekiego Wschodu. KRLD pozostawała głucha na inicjatywy (obejmujące również komponent jądrowy) zmierzające do normalizacji sytuacji na Półwyspie Koreańskim, a jeśli podejmowała zobowiązania, to szybko się z nich wycofywała. Sankcje nałożone przez USA, ONZ i inne gremia międzynarodowe, które Koreańczycy z różnym skutkiem obchodzili, dramatycznie pogarszające kondycję gospodarczą, nie były w stanie nakłonić tego państwa do rezygnacji z arsenału jądrowego (szacuje się, że posiada ono 20–30 głowic jądrowych)⁶.

Podjęta przez USA w 2018 r. ofensywa dyplomatyczna rozbudziła nowe nadzieje. Jej skutkiem było np. skłonienie KRLD do ogłoszenia 20 kwietnia 2018 r. moratorium na próbné wybuchy jądrowe (w latach 2006–2017 przeprowadzono ich sześć) i testy z międzykontynentalnymi rakietami balistycznymi (w 2017 r. wykonano po raz pierwszy dwa takie testy). Zamknięty został również poligon doświadczalny (Punggye-ri). Te znaczące gesty stanowiły podatny grunt do pierwszego w historii stosunków między obu państwami spotkania na szczycie. Rezultatem rozmów Donalda Trumpa z Kim Dzong-unem, przeprowadzonych 12 czerwca 2018 r. w Singapurze, było przyjęcie wspólnego oświadczenia – dokumentu uznawanego za najważniejszy punkt odniesienia w dalszych kontaktach obu państw. Był on na tyle lakoniczny, że stał się przedmiotem różnych, często sprzecznych interpretacji. Kluczowy termin „całkowita denuklearyzacja” użyty w oświadczeniu był niejednoznaczny, czego dowiodły prowadzone po singapurskim spotkaniu dyskusje i negocjacje. Nie było np. zgody co do zakresu geograficznego (choć w dokumencie jest mowa o Półwyspie Koreańskim) i przedmiotowego denuklearyzacji oraz tego, jakimi metodami zostanie ona osiągnięta i w jakim przedziale czasowym. Chociaż wspólne oświadczenie nie wspomina ani słowem o nałożonych na KRLD sankcjach, to niewątpliwie ich łagodzenie i stopniowe znoszenie było „wpisane” w zobowiązanie USA do zapewnienia KRLD „gwarancji bezpieczeństwa”. Stało się zatem jasne, że ustanowiona została współzależność dwóch procesów: łagodzenia i znoszenia sankcji (priorytet KRLD) oraz postępującej denuklearyzacji (priorytet USA). Jednak co do konkretnych ruchów i ich kolejności nie było zgody. Wywoływało to irytację obu stron. Zapowiedziane w dokumencie z Singapuru „dążenie do nawiązania nowych stosunków” materializowało się przede wszystkim w sferze polityczno-dyplomatycznej i eksperckiej. Sfera wojskowa (proces denuklearyzacji) i gospodarcza (łagodzenie sankcji) nie zostały nim objęte.

Dowiodły tego wydarzenia 2019 r., w tym przede wszystkim dwa kolejne „szczyty” amerykańsko-północnokoreańskie, z których żaden nie zakończył się przyjęciem wspólnych dokumentów. Spotkanie w Hanoi (27–28 lutego) było „rozczarowujące”. Przerwane zostało gwałtownie przez Donalda Trumpa w drugim dniu jego trwania z powodu braku porozumienia w sprawie zakresu i sposobów weryfikacji likwidacji zamkniętego wcześniej koreańskiego kompleksu w Jong-bjon, w którym wytwarzano pluton używany do testów nuklearnych (na co nalegał

⁶ Zob. serię analiz pt. „Blogs and digests”, *Arms Control Now*, 2019, <https://www.armscontrol.org/about-aca/blogsdigests> (dostęp: 18.01.2020).

Trump), powiązanych z łagodzeniem, a nawet znoszeniem niektórych sankcji (na co nalegał Kim Dzong-un). Wymiernym efektem spotkania w Hanoi było jedynie powołanie zespołów roboczych, którym powierzono konkretyzację singapurskich zobowiązań. Ich prace w marcu zostały przerwane.

Trzecie z kolei, a drugie w 2019 r. spotkanie obu przywódców odbyło się 30 czerwca. Wiązało się z nim więcej symboliki niż konkretów. Zorganizowano je w Panmundżomie, w strefie zdemilitaryzowanej na granicy dwóch państw koreańskich. Symbolicznym gestem było postawienie stopy pierwszego urzędującego amerykańskiego prezydenta na północnokoreańskiej ziemi. Spotkanie było nieprzygotowane i spontaniczne. Doszło do niego w wyniku niespodziewanego zaproszenia wystosowanego do Kim Dzon-una zaledwie dwa dni wcześniej (za pośrednictwem Twittera) przez Trumpa, i to na marginesie jego wizyty w Korei Południowej. Uzgodniono jedynie wznowienie prac zespołów roboczych. Spotkały się one w dniach 4–5 października w Sztokholmie, po raz pierwszy od siedmiu miesięcy, nie osiągając postępu w sprawie denuklearyzacji i znoszenia sankcji. Utrzymujący się impas był przede wszystkim efektem zasadniczego sporu o to, która ze stron pierwsza ma wykonać znaczący krok w kierunku osiągnięcia celów wyznaczonych w Singapurze. W istocie chodziło o uzgodnienie sekwencji działań – czy najpierw ma być uruchomiony proces łagodzenia i stopniowego znoszenia sankcji, czy też zapoczątkowany proces denuklearyzacji.

Stan stosunków amerykańsko-północnokoreańskich pod koniec 2019 r. wyglądał mniej optymistycznie, niż to zapowiadał jego początek. Wprawdzie KRLD przestrzegała nadal moratorium, ale swój arsenał jądrowy poszerzała i modernizowała. W kwietniu 2019 r., po osiemnastu miesiącach bezczynności, wznowiła testy z raketami krótkiego zasięgu i kontynuowała produkcję materiałów rozszczepialnych dla celów wojskowych. Sankcje nałożone na Koreę Północną nadal obowiązywały i były sukcesywnie przedłużane. Wykonanie ustaleń z Singapuru pozostawało nadal dalekie i niepewne, tym bardziej że w grudniu Koreańczycy dali niedwuznacznie do zrozumienia, że ustanowione przez nich moratorium może zostać uchylone. W relacjach obu państw znowu dała o sobie znać daleka od dyplomatycznego języka retoryka.

Najważniejszym wyzwaniem dla architektury kontroli zbrojeń jądrowych w 2019 r. był los dwóch reżimów amerykańsko-rosyjskich – Nowego START i INF – niepewna przyszłość tego pierwszego i upadek drugiego. Zagrożenia z tego wynikające mają wymiar nie tylko dwustronny, ale ze względu na rodzaje zbrojeń nimi objętych – również światowy. Tym właśnie problemem zajmuje się dalsza część artykułu.

REŻIM NOWEGO START – UZGODNIONE PUŁAPY SĄ PRZESTRZEGANE, ALE BRAK ROZSTRZYGNIĘĆ CO DO JEGO PRZYSZŁOŚCI

5 lutego 2018 r. Nowy START (*Strategic Arms Reduction Treaty*) – amerykańsko-rosyjski układ w sprawie środków dalszej redukcji i ograniczeń strategicznych zbrojeń ofensywnych, podpisany 8 kwietnia 2010 r. w Pradze, wszedł w nową fazę

funkcjonowania. Tego dnia upłynął siedmioletni okres redukcji, w którym strony zobowiązały się do posiadania potencjałów jądrowych zbrojeń strategicznych (o zasięgu powyżej 5500 km) nieprzekraczających wyznaczonych pułapów (limitów): 700 sztuk „aktywnych” (rozmieszczonych i zdolnych do działań operacyjnych) środków przenoszenia, 800 „aktywnych” i „nieaktywnych” (nierozmieszczonych) środków przenoszenia razem wziętych (700 + 100) oraz 1550 głowic znajdujących się na „aktywnych” środkach przenoszenia.

Ustalone pułapy nie mogą zostać przekroczone w kolejnych trzech latach z dziesięcioletniego okresu obowiązywania układu – do 5 lutego 2021 r. W ramach powyższych pułapów sygnatariusze mają jednak swobodę decydowania o liczebności poszczególnych elementów ich „triady strategicznej” (środki przenoszenia rozmieszczone na lądzie – ICBM, na okrętach podwodnych – SLBM i bombowce strategiczne)⁷.

USA i Rosja są zobowiązane do przekazywania sobie regularnie co pół roku (1 marca i 1 września) aktualnych danych ilościowych i jakościowych dotyczących systemów uzbrojenia, którymi dysponują – w latach 2011–2019 dokonano po 18 takich notyfikacji.

5 lutego 2018 r. sygnatariusze poinformowali oficjalnie o dotrzymaniu zobowiązań redukcyjnych wynikających z Nowego START. Z danych wynikało, że USA i Rosja posiadały odpowiednio po: a) 652 i 527 „aktywnych” środków przenoszenia, b) 800 i 779 „aktywnych” i „nieaktywnych” takich środków oraz c) 1350 i 1444 głowice na „aktywnych” środkach przenoszenia. Niemal w każdym przypadku (z wyjątkiem jednego) były to wielkości niższe od dozwolonych (w jednym przypadku równe pułapowi), odpowiednio o: a) 48 i 173 sztuki, b) 0 i 21 sztuk, c) 200 i 106 sztuk.

Po 5 lutego 2018 r. USA i Rosja pozostawały w zgodzie z układem, nie przekraczając ustalonych pułapów. Następowaly jednak niewielkie „ruchy” wewnątrz triady⁸, choć nie odzwierciedlały one jakościowego wzrostu bądź spadku poziomu zagrożenia dla realizacji traktatu. Według danych z 1 września 2019 r. USA i Rosja posiadały odpowiednio po: a) 668 i 513 „aktywnych” środków przenoszenia, b) 800 i 757 „aktywnych” i „nieaktywnych” takich środków oraz c) 1376 i 1426 głowic na „aktywnych” środkach przenoszenia. Oznacza to, że w ponad półtorarocznym okresie, jaki upłynął od zakończenia siedmioletniego terminu redukcji, USA zwiększyły liczebność o 16 sztuk „aktywnych” środków przenoszenia i o 26 sztuk głowic przy zachowaniu na tym samym poziomie „aktywnych” i „nieaktywnych” środków przenoszenia. W przypadku Rosji w każdym z trzech segmentów nastąpił spadek liczebności uzbrojenia: o 14 sztuk „aktywnych” środków przenoszenia, o 22 sztuki „aktywnych” i „nieaktywnych” takich środków i o 18 sztuk głowic. Z kolei odnosząc dane z września 2019 r. do wyznaczonych pułapów traktatowych, należy odnotować, że USA mają mniej o 32 sztuki „aktywnych” środków przenoszenia i mniej

⁷ A.F. Woolf, „The New START Treaty: Central limits and key provisions”, Congressional Research Service R41219, 27 listopada 2019 r., <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R41219.pdf> (dostęp: 20.12.2019).

⁸ Wszystkie dane liczbowe według: *New START Treaty*, United States Department of State, <https://www.state.gov/new-start/> (dostęp: 15.01.2020).

o 174 sztuki głowic, natomiast liczebność „aktywnych” i „nieaktywnych” środków przenoszenia była równa pułapowi traktatowemu (800 sztuk). Po stronie rosyjskiej posiadane uzbrojenie objęte traktatem znajdowało się poniżej dozwolonych limitów: w przypadku „aktywnych” środków przenoszenia o 187 sztuk, „aktywnych” i „nieaktywnych” takich środków o 43 sztuki i o 124 sztuki głowic znajdujących się na „aktywnych” środkach przenoszenia⁹.

W ciągu siedmioletniego procesu redukcyjnego, a także po nim następowały liczne zmiany w liczebności i jakości poszczególnych elementów triady. Wynikały one przede wszystkim z wdrażania długoletnich programów modernizacyjnych dostosowanych do wymogów strategii odstraszania jądrowego obu państw. Takie działania były dozwolone, wzajemnie notyfikowane i monitorowane.

Strategiczne uzbrojenie objęte Nowym START stanowi mniejszościowy segment całego potencjału jądrowego znajdującego się w dyspozycji obu mocarstw. USA i Rosja posiadały w 2019 r. odpowiednio 3800 i 4330 sztuk strategicznych i niestrategicznych głowic jądrowych, w tym 2050 i 2730 sztuk miało status „nieaktywny”. Jeśli do tych wielkości doliczy się również głowice wycofane z użytku i oczekujące na demontaż, to całkowity potencjał wynosić będzie: dla USA 6185, a dla Rosji 6500 sztuk. Ich zasoby wzięte razem stanowiły około 93% zasobów wszystkich dziewięciu państw dysponujących bronią jądrową szacowanych łącznie na około 13 890 sztuk¹⁰.

Instytucjonalnym wyrazem funkcjonowania reżimu Nowego START jest Dwustronna Komisja Konsultacyjna (Bilateral Consultative Commission, BCC), sprawująca nadzór nad realizacją procesu redukcji. Jej poufne posiedzenia odbywają się dwa razy w roku w Genewie. Oficjalne komunikaty są niezwykle lakoniczne i sprowadzają się do stwierdzenia, że „delegacje USA i Rosji kontynuowały dyskusję na temat praktycznych kwestii związanych z wdrażaniem traktatu”. W 2019 r. zebrała się ona w dniach 3–12 kwietnia i 6–13 listopada. W sumie obradowała 18 razy.

USA i Rosja mają prawo do wzajemnego przeprowadzania na terytorium drugiej strony po osiemnaście tzw. inspekcji na miejscu rocznie (po 10 tzw. pierwszego typu i po 8 tzw. drugiego typu). W okresie od 5 lutego 2017 r. do 5 lutego 2018 r. USA i Rosja w całości wykorzystały przysługujące im limity dozwolonych inspekcji. Od początku obowiązywania układu do 5 lutego 2020 r. wykonały w sumie po 162 inspekcje – razem 324. Co do ich przebiegu nie zgłaszano oficjalnie żadnych zastrzeżeń.

W 2019 r. dokonanych zostało około 2460 wzajemnych notyfikacji dotyczących różnych aspektów funkcjonowania Nowego START. Łączna ich liczba w okresie jego obowiązywania – do 9 stycznia 2020 r. – wyniosła 19 360.

2019 r. był dziewiątym rokiem obowiązywania Nowego START. Okres jego obowiązywania upłynie 5 lutego 2021 r., chyba że USA i Rosja zgodzą się wspólnie na jednorazowe przedłużenie, nie dłużej niż na pięć lat. W tym przypadku

⁹ H.M. Kristensen, „New START Treaty data shows treaty keeping lid on strategic nukes”, Federation of American Scientists, 4 października 2019 r., <https://fas.org/blogs/security/2019/10/new-start-2019-2/> (dostęp: 3.01.2020).

¹⁰ H.M. Kristensen, M. Korda, „Status of world nuclear forces”, Federation of American Scientists, maj 2019, <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/> (dostęp: 4.01.2020). Podobne dane podaje SIPRI.

wystarczy porozumienie podpisane przez obu prezydentów. Ratyfikacja przez parlamenty USA i Rosji nie jest wymagana, a zatem z formalnego punktu widzenia jest to procedura relatywnie prosta i mało „czasochłonna”. Możliwy jest również inny scenariusz, o wiele ambitniejszy – zastąpienie Nowego START kolejnym traktatem. Jego realizacja wymaga jednak przeprowadzenia pełnej procedury zgodnie z prawem międzynarodowym, a ze względów czasowych i merytorycznych jest to raczej niemożliwe do wykonania w ciągu kilkunastu miesięcy. Realizacja tego scenariusza może również nastąpić w okresie prolongaty obecnego traktatu. Przy dobrej woli obu stron jest to prawdopodobne. Prawdopodobne jest niestety również to, że układ „wygaśnie”.

Od objęcia urzędu 20 stycznia 2017 r. Donald Trump jest co najmniej sceptyczny wobec wartości Nowego START i jego przedłużenia. W pierwszych miesiącach 2017 r. określał to porozumienie mianem „złej transakcji” dla USA, w wyniku której Rosja odnosi „jednostronne korzyści”. Niejednoznaczność i brak koncepcji w sprawie „co dalej z Nowym START” stała się charakterystyczną cechą postępowania prezydenta i jego administracji w całym dotychczasowym trzyletnim okresie tej prezydentury.

Opublikowany 2 lutego 2018 r. przez Departament Obrony USA *Przegląd polityki jądrowej* (*Nuclear Posture Review – NPR*), pierwszy od ośmiu lat dokument tego typu, potwierdzał tę postawę. W wytycznych odnoszących się do strategii nuklearnej Stanów Zjednoczonych i do zmian w siłach jądrowych zabrakło konkretnych rekomendacji wobec reżimów kontroli zbrojeń i rozbrojenia.

Konsekwencją przyjęcia takiej postawy było przeświadczenie, że kwestie kontroli zbrojeń mają marginalnie znaczenie. NPR podkreślał wprawdzie enigmatycznie, że USA „pozostają otwarte” na przyszłe negocjacje, ale będą je prowadzić, jeśli „pozwolą na to warunki”, których nie określono. Doceniając znaczenie Nowego START, nie wspomniano ani słowem, czy USA są gotowe do jego przedłużenia, chociaż padła deklaracja o dalszym przestrzeganiu jego reżimu. Przy okazji zarzucono Rosji, że nie zgodziła się na kolejne porozumienie o redukcji zbrojeń strategicznych ani na negocjacje o ograniczeniu arsenału niestrategicznych zbrojeń jądrowych. Jednak żadnych propozycji dotyczących tych kwestii nie przedstawiono.

Duże nadzieje na podjęcie politycznych decyzji w sprawie ewentualnego przedłużenia obowiązywania Nowego START wiązano ze spotkaniem prezydentów USA i Rosji, które odbyło się 16 lipca 2018 r. w Helsinkach. Stroną inicjującą była Rosja. Władimir Putin przekazał Donaldowi Trumpowi dokument określający szereg dziedzin możliwej współpracy. Na czele rosyjskich oczekiwań znalazła się problematyka przedłużenia Nowego START, pod warunkiem że „istniejące problemy związane z jego dotychczasowym wdrażaniem zostaną uregulowane”. Rosja kwestionowała przede wszystkim prawidłowość (brak transparentności) niektórych działań redukcyjnych USA. Odrzucając te zarzuty, Amerykanie dowodzili, że dokonywana przez nich konwersja niektórych rodzajów uzbrojenia jest „odwracalna” i zgodna z traktatem. Rezultaty rozmów były jednak rozczarowujące.

Po helsińskim „szczycie” administracja USA podjęła prace analityczne w celu ustalenia, czy utrzymanie Nowego START będzie służyło interesom bezpieczeństwa

po 2021 r. Zainicjowano je w sytuacji, kiedy wzmożły się oskarżenia o łamanie przez Rosję reżimu INF (zob. w dalszej części artykułu). Okoliczności te nie sprzyjały przyjęciu zdecydowanego stanowiska. Hasło „wszystkie opcje są możliwe” obowiązywało w poczynaniach USA w kolejnych miesiącach, znajdując zrozumienie w gronie sojuszników, w tym w ramach NATO. Werbalnie komplementowali oni obu kontrahentów za terminowe dotrzymywanie zobowiązań redukcyjnych i wyrażali „silne wsparcie” dla dalszego wdrażania traktatu, jednocześnie przemilczając problem jego przedłużenia. Unikano odpowiedzi na pytanie „co dalej z (lub po) Nowym START?”.

W pierwszych miesiącach 2019 r., kiedy biegł czas formalnego wypowiedzenia przez USA traktatu INF, USA (prezydent, jego najważniejsi urzędnicy i doradcy – w szczególności John Bolton), świadomie bagatelizując palącą już kwestię ewentualnego przedłużenia Nowego START, zaczęły w sposób chaotyczny, niejednoznaczny i mało przekonujący lansować zaskakującą koncepcję wynegocjowania, jeszcze przed wygaśnięciem terminu obowiązywania Nowego START (!), nowego traktatu w dziedzinie zbrojeń jądrowych. W opinii USA ów nowy traktat nie miałby być prostą kontynuacją dotychczasowego procesu redukcji i ograniczeń zbrojeń strategicznych realizowanego dotąd wyłącznie przez USA i Rosję. Po pierwsze, do procesu tego należy włączyć ChRL, a po drugie, przedmiotem uzgodnień traktatowych powinny zostać objęte wszystkie elementy potencjałów jądrowych trzech państw, włącznie z systemami broni niestrategicznej. Koncepcja ta nie została jednak w pełni skonkretyzowana i sformalizowana, przynajmniej w obiegu publicznym¹¹. Budziła zdecydowanie więcej wątpliwości i zastrzeżeń niż uznania i aprobaty.

Pierwszym z najwyższych urzędników administracji prezydenckiej, który wypowiedział się oficjalnie, chociaż niejasno w tej sprawie, był sekretarz stanu Michael Pompeo. Występując 10 kwietnia 2019 r. przed senacką komisją spraw zagranicznych, wprawdzie pozytywnie ocenił funkcjonowanie reżimu Nowego START, stwierdzając enigmatycznie, że „administracja znajduje się na samym początku rozmów w sprawie jego odnowienia”, ale równocześnie zasugerował, że „wołą prezydenta” (wyrażoną pierwotnie na Twitterze w grudniu 2018 r.) jest nie tyle przedłużenie jego trwania, ile rekonstrukcja przez włączenie Chin do procesu kontroli zbrojeń jądrowych¹². Kilka tygodni później formułowane werbalnie amerykańskie sugestie zostały odrzucone przez rzecznika chińskiego MSZ, który oświadczył, że jego kraj „nie będzie uczestniczyć w negocjacjach dotyczących trójstronnego traktatu o rozbrojeniu jądrowym”¹³. Pomimo wyraźnego sprzeciwu adresata oferty strona

¹¹ Jeszcze 10 grudnia 2019 r. po spotkaniu w Waszyntonie z Michaelem Pompeo minister spraw zagranicznych Rosji oświadczył, że w sprawie nowej koncepcji nie otrzymał „żadnych formalnych pisemnych propozycji”.

¹² K. Reif, S. Taheran, „Pompeo discusses expanding New START”, *Arms Control Now*, 24 kwietnia 2019 r., <https://www.armscontrol.org/blog/2019-04-24/us-russian-nuclear-arms-control-watch-april-24-2019> (dostęp: 22.12.2019).

¹³ Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's Regular Press Conference on May 6, 2019, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1661163.shtml (dostęp: 27.12.2019). Stanowisko takie prezentowane było konsekwentnie w całym 2019 r.

amerykańska kontynuowała ofensywę – bardziej propagandową niż dyplomatyczną. Jeden z najbardziej zaciekle krytyków Nowego START i *spiritus movens* nowej koncepcji John Bolton – ówczesny doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego – jeszcze w połowie 2019 r., niezrażony stanowiskiem Chin, podtrzymywał atrakcyjność i konieczność jej realizacji z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa USA. W tym kontekście nawet przedłużenie Nowego START uznał za mało prawdopodobne, dwustronne negocjacje w sprawie zbrojeń strategicznych „w stylu zimnej wojny” nie mają bowiem sensu w realiach nuklearnej wielobiegunowości¹⁴.

Co ciekawe, sam prezydent nie zajął w tej sprawie oficjalnego zdecydowanego stanowiska, ograniczając się do tweetów i wypowiedzi na konferencjach prasowych, w których tę koncepcję popularyzował. Ponadto wbrew oficjalnemu stanowisku ChRL twierdził, bez dostarczenia dowodów, że strona chińska jest nią „podekscytowana”. Postawę taką prezentował konsekwentnie do końca 2019 r., w tym na szczycie NATO w Londynie (3–4 grudnia 2019 r.) zwołanym z okazji 70. rocznicy istnienia sojuszu.

Amerykańska koncepcja trójstronnych negocjacji w sprawie ograniczeń arsenałów jądrowych budziła sprzeciw nie tylko Chin¹⁵. Dystansowała się od niej również Rosja¹⁶, która traktowała tę ofertę jako swoisty „temat zastępczy”, mający zepchnąć na plan dalszy i odwlec w czasie polityczne decyzje dotyczące Nowego START. Dwaj adresaci oferty uważali ją za przedwczesną i niemożliwą do realizacji w terminie do lutego 2021 r. Mogłaby się ona stać atrakcyjna w przyszłości, a w szczególności gdyby została skierowana do wszystkich dysponentów arsenałów jądrowych, zwłaszcza Wielkiej Brytanii i Francji, które by ją przyjęły.

Zdecydowana większość specjalistów wypowiedziała się krytycznie w sprawie trójstronnej formuły i szerokiego przedmiotu ewentualnych rokowań. Za zrozumiałe uznano stanowisko Chin wskazujących na olbrzymią asymetrię w potencjałach jądrowych¹⁷. Arsenał chińskiej broni jądrowej szacowano w 2019 r. na około 290 sztuk głowic, czyli był on ponad 20-krotnie mniejszy od całego arsenału głowic USA i Rosji. Z oficjalnych amerykańskich enuncjacji nie wynikało, jaki charakter miałyby mieć chiński udział w procesie kontroli zbrojeń. Wielu analityków zastanawiało się np., czy ewentualny traktat „zezwoi” Chinom na osiągnięcie pułapów Nowego START, czy też może USA i Rosja zmniejszą swoje zasoby strategiczne do poziomu ChRL. Jedno i drugie rozwiązanie wydawało się tak radykalne, że raczej niemożliwe do wykonania, tym bardziej że według szacunków z całego arsenału chińskiego tylko około 130 głowic i około 90 środków ich przenoszenia ma charakter strategiczny (powyżej 5500 km). Dodatkowa komplikacja – w procesie Nowego

¹⁴ D.G. Kimball, „Bolton’s attempt to sabotage New START”, *Arms Control Today*, lipiec – sierpień 2019, <https://www.armscontrol.org/act/2019-07/focus/boltons-attempt-sabotage-new-start> (dostęp: 3.01.2020).

¹⁵ W. Riqiang, „Trilateral arms control initiative: A Chinese perspective”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 4 września 2019 r., <https://thebulletin.org/2019/09/trilateral-arms-control-initiative-a-chinese-perspective/> (dostęp: 27.12.2019).

¹⁶ A. Pavlov, A. Malygina, „Russian perspective: New START and beyond”, *Arms Control Today*, styczeń–luty 2020, <https://www.armscontrol.org/act/2020-01/features/russian-perspective-new-start-beyond> (dostęp: 18.01.2020).

¹⁷ A. Arbatow, *A New Era of Arms Control: Myths, Realities and Options*, Carnegie Moscow Center, 24 października 2019 r., <https://carnegie.ru/commentary/80172> (dostęp: 5.01.2020).

START ograniczeniom podlegają wszystkie głowice i prawie wszystkie środki ich przenoszenia, które są „aktywne”, tzn. zdolne do natychmiastowego użycia. Natomiast chińskie głowice, jak się uważa, w czasie pokoju są „nieaktywne”, tzn. nie są zainstalowane na środkach przenoszenia, co jest zgodne ze strategią i polityką „minimalnego odstraszania” tego państwa¹⁸. A co z weryfikacją ewentualnych zobowiązań traktatowych? Nowy START przewiduje tzw. kontrole na miejscu. Dla Chin jest to instrument obcy, w tych reżimach z zakresu kontroli zbrojeń, w których uczestniczą, jest bowiem nieobecny. Pytania i wątpliwości można by mnożyć. Nie jest to zatem propozycja możliwa do realizacji w formie traktatowej nawet w najbliższych latach, a tym bardziej do lutego 2021 r.

Pod koniec 2019 r. aktywność przejęła Rosja. Na początku grudnia prezydent Putin oficjalnie oświadczył, że Rosja jest gotowa niezwłocznie, nawet przed końcem roku, bez żadnych warunków wstępnych, przedłużyć Nowy START, co oznaczało m.in. rezygnację z wysuwanych do tej pory wobec USA zastrzeżeń odnoszących się do niektórych procedur redukcyjnych. Zaznaczył przy tym, że nie otrzymał od administracji prezydenta odpowiedzi na propozycję prolongaty traktatu¹⁹. Już wcześniej Rosja sygnalizowała również w odpowiedzi na oczekiwania USA, że w przypadku przedłużenia traktatu, nawet na okres krótszy, niekoniecznie pięcioletni, włączy do jego zakresu nowe systemy uzbrojenia spełniające kryterium zbrojeń strategicznych (w szczególności „Sarmat” i „Avangard”), których odpowiedników nie posiadają dotąd Amerykanie. Waszyngton pomimo konstruktywnych posunięć partnera pozostawał na swoich pozycjach, z tym że nie określił ich w postaci oficjalnej propozycji negocjacyjnej²⁰. Uchylił się również od jednoznacznej odpowiedzi na pytanie „co dalej z Nowym START”²¹. Być może, jak sugerują niektórzy analitycy, gra „kartą chińską” jest niczym innym jak dogodnym pretekstem do „uśmiercenia” reżimu Nowego START²². Jego przyszłość na początku 2020 r. była nadal niejasna²³. Do terminu wygaśnięcia układu pozostały tylko dwa spotkania Dwustronnej Komisji Konsultacyjnej.

¹⁸ H.M. Kristensen, M. Korda, „Chinese nuclear forces, 2019”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 28 czerwca 2019 r., <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00963402.2019.1628511> (dostęp: 4.01.2020).

¹⁹ K. Reif, S. Bugos, „Putin invites U.S. to extend New START”, *Arms Control Today*, styczeń–luty 2020, <https://www.armscontrol.org/act/2020-01/news/putin-invites-us-extend-new-start> (dostęp: 14.01.2020).

²⁰ Foreign Minister Sergey Lavrov’s remarks and answers to media questions at a joint news conference following talks with US Secretary of State Michael Pompeo, Washington, 10 grudnia 2019 r., https://www.mid.ru/en/foreign_policy/international_safety/regprla/-/asset_publisher/YCxFJnKuDIW/content/id/3945473 (dostęp: 10.01.2020).

²¹ K. Reif, S. Bugos, „Putin puts ball in Trump’s court on New START extension”, *Arms Control Now*, 20 grudnia 2019 r., <https://www.armscontrol.org/blog/2019-12-19/us-russian-nuclear-arms-control> (dostęp: 12.01.2020).

²² H. Kristensen, M. Korda, „The New START Treaty keeps nuclear arsenals in check and president Trump must act to preserve it”, *Forbes*, 10 grudnia 2019 r., <https://www.forbes.com/sites/hanskristensen/2019/12/10/the-new-start-treaty-keeps-nuclear-arsenals-in-check-and-president-trump-must-act-to-preserve-it/#a-30b5766e740> (dostęp: 8.01.2020).

²³ Różne scenariusze związane z przyszłością Nowego START wraz z prawdopodobieństwem ich realizacji prezentuje świetna praca: V. Manzo, *Nuclear Arms Control without a Treaty? Risks and Options After NEW START*, CNA Report, 5 czerwca 2019 r., <https://www.cna.org/research/NAC> (dostęp: 7.01.2020).

INF PRZECHODZI DO HISTORII

Obowiązujący ponad trzy dekady (podpisany 8 grudnia 1987 r. na czas nieograniczony, wszedł w życie 1 czerwca 1988 r.) reżim INF (*Intermediate-Range Nuclear Force Treaty*) – układ o całkowitej likwidacji (w ciągu trzech lat) rakiet balistycznych i rakiet Cruise zdolnych do przenoszenia głowic jądrowych i konwencjonalnych pośredniego – odpowiednio: średniego (1000–5500 km) i krótszego (500–1000 km) zasięgu rozmieszczonych na lądzie oraz całej infrastruktury (w tym wyrzutni, ale nie głowic bojowych) im służącej – w 2019 r. przeszedł do historii²⁴.

Upadek reżimu INF rozpoczął się po ćwierćwieczu jego obowiązywania przede wszystkim z winy Rosji. O pierwszych wątpliwościach i zastrzeżeniach USA dotyczących przestrzegania INF Rosja została poinformowana w sposób poufny w 2013 r. W połowie następnego roku, po rosyjskiej aneksji Krymu, kiedy stosunki wzajemne uległy dramatycznemu pogorszeniu, administracja Baracka Obamy, po konsultacjach z sojusznikami, w tym w ramach NATO, upubliczniła swoje obawy.

W opublikowanym w lipcu 2014 r. raporcie Departamentu Stanu, poświęconym oficjalnym ocenom strony amerykańskiej dotyczących wykonywania układów w zakresie kontroli zbrojeń, nieprolifracji i rozbrojenia, znalazły się stwierdzenia podważające wiarygodność Rosji w odniesieniu do INF. USA zarzuciły Rosji przeprowadzanie niedozwolonych testów w locie rakiety Cruise, o zasięgu przekraczającym 500 km. Raport nie precyzował jednak, o jaki „zakazany” typ rosyjskiej broni chodzi, w jaki sposób to naruszenie następuje, od kiedy oraz z jakim nasileniem. Dopiero raporty z lat 2017–2018 bardziej skonkretyzowały wysuwane wcześniej zastrzeżenia (np. parametry pocisku i wyrzutni, nazwy firm zaangażowanych w ich wytwarzanie, historię i współrzędne przeprowadzonych testów).

Reakcja administracji Baracka Obamy do końca jego drugiej kadencji była bardzo ostrożna i wyważona. Przeważały działania o charakterze polityczno-dyplomatycznym. Do „ratowania” trwałości INF zdecydowano się wykorzystać „zapomnianą” już Specjalną Komisję ds. Weryfikacji – SVC. Spotkała się ona w Genewie w dniach 15–16 listopada 2016 r., po raz pierwszy od „zawieszenia” jej prac trzynastcie lat wcześniej, w październiku 2003 r. Do porozumienia nie doszło.

Działania prezydenta Donalda Trumpa i jego administracji w sprawie INF stały się bardziej dynamiczne, ofensywne i zdecydowane, a oceny i wnioski bardziej krytyczne i konkretne niż za jego poprzednika. Presja na Rosję zaczęła wyraźnie wzrastać.

8 grudnia 2017 r., w trzydziestą rocznicę podpisania INF, Departament Stanu ogłosił tzw. strategię reagowania w sprawie traktatu, obejmującą: środki polityczne, wojskowe i ekonomiczne (w tej kolejności zostały wymienione), których zastosowanie miało „skłonić” Rosję do powrotu przestrzegania układu. Ogłaszając ten dokument, administracja Trumpa po raz pierwszy oficjalnie ujawniła symbole „zakazanego” pocisku raketowego – SSC-8 (symbol amerykański) i 9M729

²⁴ A.F. Woolf, „Russian compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and issues for Congress”, Congressional Research Service R43832, 2 sierpnia 2019 r., <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf> (dostęp: 11.01.2020).

(symbol rosyjski), wskazując przy tym, że strona rosyjska „nie uznaje jego istnienia”, co było faktem. Rosja nie pozostała dłużna. Od lat formułowała wobec USA zarzuty – podtrzymując je do końca istnienia INF – że system rakiet przechwytyjących rozmieszczony w Rumunii i budowany od 2016 r. w Polsce oraz niektóre systemy uzbrojonych dronów są niezgodne z INF. Te oskarżenia także były konsekwentnie odrzucane²⁵.

USA podjęły prace o charakterze badawczo-rozwojowym (które nie są zakazane traktatem) nad konwencjonalnymi systemami pocisków rakietowych średniego zasięgu bazowania lądowego. Gdyby doszło do „upadku” reżimu INF, USA zapowiedziały testy i produkcję nowej broni.

Przyjęcie „strategii reagowania” i jej realizacja oznaczały w istocie, że USA poważnie zaczęły rozważać możliwość wycofania się z INF, mając coraz mniejszą nadzieję na zmianę rosyjskiej postawy wobec traktatu. Pod koniec 2018 r. administracja Trumpa obrała wyraźny już kurs na wypowiedzenie INF i podjęła działania dyplomatyczne mające na celu zdobycie dla niego aprobaty ze strony sojuszników.

Po raz pierwszy o możliwości wystąpienia z INF zakomunikował publicznie Donald Trump 20 października 2018 r. Zagrał również „kartą chińską”, stwierdzając, że rozwój potencjału rakietowego tego państwa, odpowiadającego „parametrom” INF, zagraża bezpieczeństwu i interesom USA w regionie Pacyfiku. Deklaracja prezydenta została uwiarygodniona nowymi dowodami odnoszącymi się do rakiety 9M729. Co więcej, oficjalnie „ujawniono”, że Rosja sformułowała „wiele” batalionów wyposażonych w zakazane pociski. Zaskoczona Rosja pod koniec listopada 2018 r. zaproponowała podjęcie „rozmów technicznych” i zadeklarowała otwartość na „wszelkie wzajemnie korzystne propozycje”. Odpowiedzi nie otrzymała.

4 grudnia 2018 r. sekretarz stanu Michael Pompeo ogłosił, tym razem uzyskując jednoznaczne wsparcie ze strony NATO, że USA „zawieszają” na 60 dni swoje zobowiązania wynikające z INF, chyba że Rosja powróci do przestrzegania traktatu w sposób „pełny i dający się zweryfikować”. Jeśli to nie nastąpi, USA uruchomią formalną procedurę wystąpienia z INF.

W trakcie amerykańskiego ultimatum podjęto jeszcze jedną próbę ratowania INF. 15 stycznia 2019 r. w Genewie odbyło się spotkanie „ostatniej szansy” ekspertów obu stron. Rosyjska oferta przeprowadzenia wzajemnej kontroli obiektów wskazywanych jako naruszające parametry INF została odrzucona. Amerykanie uznali, że sama prezentacja rakiety 9M729 jest niewystarczająca do udowodnienia zasięgu tej broni, który według ocen amerykańskich przekraczał zakazany pułap 500 km. Rosjanie z kolei nie zgodzili się na „nieodwracalny” i poddany kontroli jej demontaż.

Starając się uwiarygodnić swoją postawę, 22 stycznia 2019 r. Ministerstwo Obrony Rosji pokazało publicznie budzący kontrowersje pocisk wraz z jego

²⁵ Niektórzy specjaliści amerykańscy dowodzą, że pewne elementy tarczy antyrakietowej w Rumunii i Polsce po odpowiedniej modyfikacji mogą naruszać INF. Zob. np. T.A. Postol, „Russia may have violated the INF Treaty. Here’s how the United States appears to have done the same”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 14 lutego 2019 r., <https://thebulletin.org/2019/02/russia-may-have-violated-the-inf-treaty-heres-how-the-united-states-appears-to-have-done-the-same/#> (dostęp: 3.01.2020).

wyrzutnią oraz ujawniło nowe szczegóły techniczne tego uzbrojenia. Przedsięwzięcie uznane zostało za mało wiarygodne. Trzy dni później, 25 stycznia, Rosja przedstawiła swoje argumenty podczas zamkniętych obrad Rady NATO–Rosja. Nie znalazła zrozumienia²⁶.

2 lutego 2019 r. USA oficjalnie notyfikowały Rosji wypowiedzenie INF i zawieściły wykonywanie zobowiązań traktatowych. Rosja odpowiedziała tym samym. Bez żadnych spektakularnych wydarzeń mogących odwrócić bieg spraw upłynął okres wypowiedzenia traktatu. 2 sierpnia 2019 r. reżim INF przeszedł do historii. Za to, co się stało, „wyłączną odpowiedzialnością” została obarczona Rosja. W wydanym z tej okazji oświadczeniu sekretarz stanu USA stwierdził, że przy „pełnym wsparciu” sojuszników z NATO USA „uznały”, iż Rosja w „istotny sposób” naruszyła traktat, a w okresie jego wypowiedzenia nie skorygowała postępowania. W oświadczeniu Michael Pompeo zarysował koncepcję nowego podejścia administracji Trumpa do przyszłej kontroli zbrojeń jądrowych. Ma ono „wykraczać poza dwustronne traktaty z przeszłości”. Wezwał Rosję i Chiny do wspólnej realizacji tej koncepcji²⁷. Nietrudno dostrzec, że wzmianka dotycząca kontroli zbrojeń „między wierszami” nawiązywała do podjętych w 2019 r. działań mających na celu przekształcenie Nowego START w reżim trójstronny – właśnie z udziałem Chin. USA otrzymały „pełne poparcie” ze strony NATO, które podzieliło amerykańską opinię o „wyłącznej odpowiedzialności” za zaistniały stan rzeczy. Sojusznicy zadeklarowali, że zareagują w sposób „rozważny i odpowiedzialny” na „znaczące ryzyko”, jakie rosyjski pocisk 9M729 stanowi dla bezpieczeństwa Sojuszu. Stwierdzili, że „uzgodnili wyważony, skoordynowany i defensywny pakiet środków w celu zapewnienia wiarygodności i skuteczności pozycji odstraszałającej i obronnej NATO”²⁸.

5 sierpnia 2019 r. prezydent Rosji uznał, że wycofanie się USA z INF nastąpiło pod „wydumany pretekst”, za co Stany Zjednoczone ponoszą „całkowitą odpowiedzialność”. Zapowiedział „monitorowanie” przyszłych amerykańskich przedsięwzięć zmierzających do „opracowywania, produkcji i rozmieszczania” uzbrojenia dotąd zakazanego i podjęcie podobnych kontrposunięć. Oświadczył, że Rosja nie robi tego pierwsza²⁹.

Po uwolnieniu się z traktatowych zobowiązań USA podjęły bardzo szybko prace nad nowymi systemami uzbrojenia. Zaledwie dwa tygodnie po wygaśnięciu INF, 18 sierpnia 2019 r., przeprowadziły pierwszy test z zakazaną dotąd bronią, a 12 grudnia drugi. Zaczęto rozważać, gdzie w przyszłości może ona zostać rozmieszczona.

²⁶ M. Sokow, „The INF Treaty crisis: Filling the void with European leadership”, *Arms Control Today*, marzec 2019 r., <https://www.armscontrol.org/act/2019-03/features/inf-treaty-crisis-filling-void-european-leadership> (dostęp: 11.01.2019).

²⁷ U.S. Withdrawal from the INF Treaty on August 2, 2019, Press Statement, Michael R. Pompeo, Secretary of State, 2 sierpnia 2019 r., <https://www.state.gov/u-s-withdrawal-from-the-inf-treaty-on-august-2-2019/> (dostęp: 12.01.2020).

²⁸ Statement by the North Atlantic Council on the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, 2 sierpnia 2019 r., https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_168164.htm (dostęp: 12.01.2020).

²⁹ Statement by the President of Russia on the unilateral withdrawal of the United States from the Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, 5 sierpnia 2019 r., <http://en.kremlin.ru/events/president/news/61271> (dostęp: 14.01.2020).

Żaden z sojuszników nie wyraził oficjalnie zainteresowania „goszczeniem” takiej broni. Zdaniem Rosji testy potwierdziły, że USA od dłuższego czasu przygotowywały się do naruszenia INF, i został on „zrujnowany” z ich winy. Z kolei w ocenie Chin dowodzi to, że wycofanie się USA z INF było decyzją „z góry zaplanowaną”, prawdziwym ich celem jest bowiem „szukanie jednostronnej przewagi wojskowej”³⁰.

Według doniesień prasowych³¹ tuż po wygaśnięciu INF Rosja miała zaproponować Stanom Zjednoczonym wprowadzenie moratorium na rozmieszczenie w Europie zakazanych dotąd rakiet. Propozycja moratorium została powtórzona w liście prezydenta Putina skierowanym 19 września 2019 r. do szerokiego kręgu państw, w tym członków NATO i Chin. Konkretyzowała ona zobowiązanie Rosji zawarte m.in. w oświadczeniu Putina z 5 sierpnia 2019 r. W liście przypomniano, że Rosja już wcześniej ogłosiła decyzję, iż nie będzie rozmieszczać objętych INF pocisków w Europie lub innych regionach dopóty, dopóki nie uczynią tego Amerykanie. Wezwała USA i ich sojuszników do podjęcia analogicznego zobowiązania.

Inicjatywa moratorium nie spotkała się z pozytywnym odzewem. Rosji zarzucano swoistą hipokryzję. NATO uznało jej ofertę za „niewiarygodną”, niemożliwą do podjęcia w sytuacji, kiedy inicjator rozmieścił już zakazaną dotąd przez INF broń – rakiety 9M729. Jedynie Francja stwierdziła, że nie można jej „ignorować”, inspirowała bowiem do podjęcia dialogu na temat bezpieczeństwa i stabilności w Europie w czasach „po INF”, w którym Francja chciałaby współuczestniczyć³².

Po 2 sierpnia 2019 r. Rosja podjęła nerwowe ruchy w celu „zbitcia” amerykańskich oskarżeń i zrzucenia z siebie jednostronnej odpowiedzialności za upadek INF. Jednak można było odnieść wrażenie, że wbrew oficjalnej retoryce uprawianej przez wiele lat obu stronom w gruncie rzeczy nie zależało na podtrzymywaniu reżimu INF. Nie podejmowały starań na rzecz jego modyfikacji, kiedy po upadku ZSRR widać było wyraźnie, że INF staje się coraz bardziej uciskającym gorsestem w jakościowo zmienionym środowisku bezpieczeństwa. USA i Rosja z irytacją przyglądały się, jak zakazane przez INF systemy uzbrojenia rozwijane są bez żadnych ograniczeń prawnych przez inne państwa, w szczególności Chiny. Było to powodem ich rosnącej frustracji. Również system instytucjonalny INF był mało elastyczny. W reżimie ustanowionym na czas nieograniczony mechanizm weryfikacji, w tym inspekcje na miejscu, obowiązywał jedynie przez trzynaście lat (do maja 2001 r.), co okazało się wielkim mankamentem. Specjalna Komisja ds. Weryfikacji po zawieszeniu prac w 2003 r. została w następnych latach zupełnie zignorowana. Reaktywowano ją dopiero wtedy, kiedy procesu upadku INF nie dało się już

³⁰ K. Reif, S. Bugos, „U.S. tests second INF-range missile after INF collapse”, *Arms Control Today*, 20 grudnia 2019 r., <https://www.armscontrol.org/blog/2019-12-19/us-russian-nuclear-arms-control> (dostęp: 17.01.2020).

³¹ PAP, „Putin zaproponował moratorium na pociski średniego zasięgu”, *Defence 24*, 25 września 2019 r., <https://www.defence24.pl/putin-zaproponowal-moratorium-na-pociski-pociski-sredniego-zasiegu> (dostęp: 15.01.2019).

³² K. Reif, S. Bugos, „France seeks post-INF arms control talks”, *Arms Control Today*, 20 grudnia 2019 r., <https://www.armscontrol.org/blog/2019-12-19/us-russian-nuclear-arms-control> (dostęp: 17.01.2020).

zatrzymać. Wobec wyraźnego braku politycznej woli i determinacji w „ratowaniu” INF nie miało to już większego znaczenia. Można zatem uznać, że reżim INF, niemodyfikowany przez trzy dekady, nieuchronnie musiał przejść do historii³³.

17 listopada 1969 r., jeszcze w czasach zimnej wojny, w Helsinkach USA i ZSRR zapoczątkowały proces negocjacji, który w kolejnych latach i dziesięcioleciach objął ograniczenia i redukcje strategicznych arsenałów jądrowych. Ich rezultatem była seria porozumień – od SALT I do Nowego START – których realizacja doprowadziła do radykalnego zmniejszenia zasobów tego rodzaju broni. Z kolei INF przyczynił się do likwidacji lądowych systemów rakiet średniego i krótszego zasięgu. Przez 50 lat proces ten był podtrzymywany pomimo przerw, przeszkód i dramatycznych momentów (np. wypowiedzenie przez USA w 2002 r. układu ABM). Upadek INF w 2019 r. może oznaczać początek końca amerykańsko-rosyjskiego traktatowego współdziałania w dziedzinie kontroli zbrojeń jądrowych – w tym przez weryfikację obejmującą tzw. inspekcje na miejscu i wzajemną wymianę informacji o stanie tych potencjałów. Czy tak się stanie? Odpowiedź na to pytanie uzyskamy zapewne w 2020 r. Decydować się bowiem będą losy Nowego START, ostatniego z listy zawartych w tym pięćdziesięcioleciu traktatów z dziedziny zbrojeń jądrowych. Kategoria „wyścigu zbrojeń” tak powszechnie stosowana do opisu rzeczywistości w dziedzinie jądrowej w okresie zimnej wojny może stać się ponownie bardzo użyteczna.

ARMS CONTROL AND DISARMAMENT IN THE NUCLEAR DOMAIN: 2019 MARKED BY THE FALL OF THE INF REGIME

In 2019, the nuclear arms control architecture collapsed. The article presents the most important examples of this process; firstly, the continuing destruction of the nuclear agreement with Iran – JCPOA – and no progress on full denuclearization of the Korean Peninsula; secondly, compliance with the obligations arising from the New START with no decisions regarding its future; and thirdly, US withdrawal from INF and its ultimate collapse.

Keywords: CTBT, NPT P4 + 1 – Iran accord (JCPOA), full denuclearization of the Korean Peninsula, CTBT, NPT, TZBT, New START, INF

Słowa kluczowe: porozumienie P4 + 1 – Iran (JCPOA), pełna denuklearyzacja Półwyspu Koreańskiego, CTBT, NPT, TZBT, New START, INF

³³ J. Durkalec, „European security without the INF Treaty”, *NATO Review*, 30 września 2019 r., <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/09/30/european-security-without-the-inf-treaty/index.html> (dostęp: 12.01.2020).

INTENSYWNOŚĆ I UMIEDZYNARODOWIENIE KONFLIKTÓW ZBROJNYCH W AFRYCE I NA BLISKIM WSCHODZIE W 2019 R.

W 2019 r. tradycyjnie już najwięcej konfliktów zbrojnych toczyło się w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Od 2015 r. w zasadzie nie zmienia się czołówka najbardziej intensywnych konfliktów zbrojnych – Syria, Afganistan, Irak, Jemen, Nigeria, Somalia oraz Libia¹. W 2019 r. najwięcej ofiar pochłaniał konflikt w Syrii i Afganistanie, ale zmieniająca się sytuacja na frontach afrykańskich sprawiała, że obserwowano zdecydowany wzrost intensywności działań zbrojnych w konflikcie libijskim i na obszarze Sahelu. Przedmiotem analizy w tegorocznej edycji *Rocznika Strategicznego* są konflikty, o których wyborze zadecydowały kryteria intensywności i umiędzynarodowienia – czyli udziału zbrojnego państw trzecich. Jako część cyklu artykułów *Rocznika Strategicznego* prezentujących przegląd współczesnych konfliktów zbrojnych niniejsze opracowanie stanowi kontynuację prowadzonych w poprzednich latach analiz. Jego celem jest zatem wskazanie uwarunkowań, dynamiki, intensywności wybranych konfliktów zbrojnych w 2019 r.

SYRIA. MNIEJ INTENSYWNA WOJNA DOMOWA

W marcu 2019 r. minęło osiem lat od rozpoczęcia wojny domowej w Syrii; najkrwawszej wojny tego stulecia. Liczbę jej ofiar (zabitych) szacuje się na ponad pół miliona osób², a jedną z konsekwencji było/jest 5 600 000 uchodźców. Po ośmiu latach walk reżim dzięki wsparciu sojuszników – przede wszystkim Rosji i Iranu – pozostaje przy władzy; kontroluje większość (ponad dwie trzecie) terytorium państwa. Poza jego kontrolą pozostały jedynie dwie enklawy – na północy i na wschodzie kraju oraz bogate w ropę terytoria na południowym wschodzie, nad którymi panowali Kurdowie. Pod naporem sił rządowych i międzynarodowych

¹ Jako konflikty wysokiej intensywności określa się te, w których liczba ofiar bezpośrednich działań zbrojnych (ang. *battle deaths*) przekracza 1000 w roku kalendarzowym. Przyjęło się nazywać je wojnami (PRIO, UCDP). Dane dotyczące intensywności konfliktów zbrojnych za: UCDP/PRIO: <https://www.prio.org/Data/Armed-Conflict/UCDP-PRIO/> (dostęp: 25.03.2020).

² Według Syrian Observatory for Human Rights (SOHR) – 570 tys. Za: www.syriaahr.com/en/?p=120851 (dostęp: 15.03.2019).

rozpadło się samozwańcze tzw. Państwo Islamskie (IS), którego ocalali bojownicy nadal działali w pustynnych regionach przygranicznych.

W działaniach zbrojnych w Syrii w 2019 r. zdecydowanie najbardziej znaczącymi wydarzeniami były: ofensywa wspieranych przez aliantów sił rządowych w północno-wschodniej części kraju – operacja „Down of Idlib” – oraz inwazja Turków wspieranych przez syryjskich rebeliantów na opanowaną przez Kurdów Rożawę – operacja „Źródło Pokoju”.

Operacja wojskowa „Dawn of Idlib” rozpoczęła się 30 kwietnia od ataku syryjskich sił rządowych przeciwko grupom rebeliantów w regionie zwanym niekiedy „Większy Idlib”, a obejmującym północno-zachodnią część prowincji Homa, południe prowincji Idlib oraz północno-wschodnią część prowincji Latakia. W istocie region ten stanowił ostatni bastion rebeliantów. Głównym celem operacji było udrożnienie ważnej arterii komunikacyjnej przez przejście nad nią pełnej kontroli oraz wyparcie ze strefy zdemilitaryzowanej wyznaczonej przez Turcję i Rosję w Soczi w 2018 r. nieustępliwych, wojowniczych grup zbrojnych – szczególnie powiązanej z Al-Kaidą (AQ) grupy Hayat Tahrir al-Sham.

Działania bojowe w tej czteromiesięcznej operacji toczyły się ze zmiennym natężeniem, a także (w pewnym stopniu) ze zmiennym powodzeniem. Rozpoczęły się od sukcesów wojsk rządowych, które w pierwszych dniach operacji zdołały opanować kilka miejscowości, w tym dwa miasta o istotnym dla prowadzenia operacji znaczeniu (Kafr Nabuda oraz Kalat al-Madik).

Po pierwszym (z pięciu) zawieszeniu broni (18–21 maja) do kontrofensywy przeszli rebelianci i odnieśli krótkotrwały sukces, zdołali bowiem odzyskać Kafr Nabuda, która po kolejnej bitwie przeszła w ręce wojsk rządowych. Do drugiej kontrofensywy rebelianci przystąpili po drugim zawieszeniu broni. Po trzecim z kolei zawieszeniu broni nastąpiła intensyfikacja działań, nasilenie ataków z jednej strony i dalsze stosowanie (nasilenie) kontrataków z drugiej. Czwarte, ogłoszone 1 sierpnia zawieszenie broni w strefie zdemilitaryzowanej było od początku naruszane przez obie strony. Nowe, efektywne, weszło w życie 31 sierpnia. W jego dotrzymaniu (egzekwowaniu) ważną rolę odegrało Rosyjskie Centrum Pojednania dla Syrii, które wzywało liderów grup zbrojnych do zaprzestania prowokacji i przystąpienia do procesu pokojowego.

Ofensywę w północno-wschodniej Syrii wygrała strona rządowa. Wojska rządowe opanowały 66 miejscowości, w tym 9 miast o istotnym znaczeniu operacyjnym³. Należy przy tym zauważyć, że strona rządowa dysponowała wielokrotną przewagą zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym. Rebelianci (ok. 10 tys. bojowników) nie mieli porównywalnego sprzętu bojowego; nie wspominając o lotnictwie. Szczególną rolę w tej ofensywie odegrali Rosjanie; dzięki ich obecności i bezpośrednim wręcz wsparciu (szczególnie lotnictwa) prowadzone były działania wojsk rządowych.

Drugim wydarzeniem, które doprowadziło do istotnej (a nawet radykalnej) zmiany sytuacji w Syrii, była turecka ofensywa w północno-wschodniej części

³ Por. raport SOHR, www.syriaahr.com/?p=139148 (dostęp: 30.08.2019).

kraju – inwazja na Rożawę w postaci operacji „Źródło Pokoju” („Peace Spring”). Rożawa to obszar Autonomicznej Administracji Północnej i Wschodniej Syrii, nad którym kontrolę i odpowiedzialność za porządek i obronę sprawowały kurdyjskie Ludowe Jednostki Samoobrony (YPG) wchodzące w skład koalicji Syryjskich Sił Demokratycznych (SDF).

Operacja rozpoczęła się 9 września. Do ataku doszło wkrótce po ogłoszeniu przez amerykańską administrację o wycofaniu swoich żołnierzy (sił specjalnych), których obecność na północy Syrii stanowiła gwarancję bezpieczeństwa dla YPG.

Inwazja Turków nie stanowiła zaskoczenia, zapowiadał ją bowiem już w sierpniu prezydent Recep Tayyip Erdoğan. Celem operacji „Źródło Pokoju” było wyparcie zdominowanych przez Kurdów Syryjskich Sił Demokratycznych, traktowanych przez Turcję jako organizacja terrorystyczna, z obszaru przygranicznego i ustanowienie wzdłuż granicy strefy bezpieczeństwa o szerokości 30 km⁴.

Ofensywa była starannie przygotowana; w jej planowaniu zostały należycie wykorzystane doświadczenia z dwóch prowadzonych w tym regionie w latach poprzednich operacji: „Tarcza Eufratu” (2016) oraz „Gałązka Oliwna” (2018)⁵. Faza umiarkowanie intensywnych działań trwała osiem dni. Wobec przewagi jakościowej i ilościowej Turków i ich sojuszników – protureckiej Syryjskiej Armii Narodowej (SNA) – Kurdowie wyposażeni jedynie w broń lekką i moździerz nie stawiali zdecydowanego oporu. W piątym dniu operacji do działań włączyły się wojska rządowe, zajmując w porozumieniu z władzami Rożawy m.in. Tall Tamr, Manbidż, Ajn al-Arab.

17 września Turcy ogłosili pięciodniowe zawieszenie broni. 23 września na spotkaniu w Soczi Rosja zgodziła się, by pod kontrolą Turcji pozostał pas szerokości 32 km między miastami Ras al-Ajn i Tall Abjad. 27 września ustaleniom z Soczi podporządkowały się SDF. W operacji po stronie tureckiej wzięło udział 29 tys. żołnierzy (w tym 14 tys. SNA)⁶, po stronie kurdyjskiej – 5–10 tys. bojowników⁷. W rezultacie działań wojskowych Turcja zajęła obszar około 5 tys. km², który stanowi dla niej strefę buforową. Nieoczekiwanie beneficjentem tej operacji został reżim al-Asada. Idąc na pomoc Kurdom, wystąpił w roli wyzwoliciela; bez walki zajmował tereny, na które przez ostatnie lata nie miał żadnego wpływu.

Intensywność walk w Syrii w roku 2019 – mierzona wysokością strat bojowych i liczbą ofiar – wyraźnie spadła. W porównaniu z 2018 r. o 40% zmniejszyła się liczba zabitych, i to zarówno bojowników, jak i cywilów. W 2018 r. w walkach (po obu stronach) zostało zabitych 13 tys. żołnierzy; w 2019 r. – 7,7 tys. Można przyjąć, że najbardziej krwawy okres tej wojny zmierza ku końcowi.

⁴ Z wystąpienia prezydenta Erdoğan, wg: <https://www.aljazeera.com/news/2019/10/turkey-begins-ground-offensive-northeastern-syria-191009212025006.html> (dostęp: 10.10.2019).

⁵ Istota oraz przebieg tych operacji zostały opisane w kolejnych edycjach *Rocznika Strategicznego* – 2016/17 oraz 2018/19.

⁶ S. Kajjo, *Which Syrian Groups Are Involved in Turkey's Syria Offensive?*, <https://www.voanews.com/extremism-watch/which-syrian-groups-are-involved-in-turkeys-syria-offensive> (dostęp: 09.10.2019).

⁷ Za: Middle East Institute, <https://www.mei.edu/publications/return-northeast-syrian-army-deployments-against-turkish-forces> (dostęp: 20.11.2019).

AFGANISTAN. „PRZEGRALIŚMY WOJNĘ W AFGANISTANIE”⁸

Przez pierwsze trzy kwartały 2019 r. w Afganistanie odbywała się seria bezpośrednich negocjacji z talibami prowadzonych przez Specjalnego Wysłannika Stanów Zjednoczonych na rzecz Afgańskiego Pojednania Zalmaya Khalilzada. Jednocześnie w kraju przez cały rok kontynuowane były walki; nie zmniejszała się znacząco liczba aktów przemocy.

Wysoką aktywność, podobnie jak w poprzednich latach, przejawiali talibowie. Ich działania bojowe (ataki) były zorientowane na poszerzenie zdobyczy terytorialnych i osłabienie Afgańskich Sił Obrony i Bezpieczeństwa (ANDSF). W kwietniu zadeklarowali – jak co roku – przejście do ofensywy wiosennej. Ogłoszono to, nie bacząc na zaawansowane przygotowania do podjęcia rozmów afgańsko-afgańskich. Talibowie zapowiedzieli kontynuację walki dopóty, dopóki kraju nie opuszczą obce wojska. Największe natężenie walk nastąpiło w miesiącach letnich, w ciągu pierwszych trzech kwartałów odnotowano bardzo wysoką liczbę ofiar cywilnych – ponad 2,5 tys. zabitych oraz ponad 5,6 tys. rannych. To liczby porównywalne z tymi z 2014 r., znacznie niższe niż w analogicznym okresie najbardziej krwawego roku 2018, jednak wskaźniki za drugi kwartał są wyjątkowo wysokie⁹.

28 września odbyły się czwarte od 2004 r. wybory prezydenckie. Przebiegały generalnie według parokrotnie sprawdzonego, przewidywalnego scenariusza obejmującego zakłócanie kampanii wyborczej, zniechęcanie do udziału przez stosowanie przez opozycję (talibów) różnych form zastraszania, głosowanie w strachu przed zamachami. W okresie przed wyborami – podczas kampanii wyborczej – odnotowano relatywnie niski poziom przemocy. W dniu głosowania doszło do 100 incydentów, w których byli poszkodowani ludzie. W okresie od 8 czerwca do 30 września ofiarami ataków mających bezpośredni związek z wyborami było 458 osób (85 zabitych, 372 rannych), w tym 277 cywilów¹⁰. Liczba ofiar była niższa niż w wyborach do parlamentu w 2018 r., ale wyższa niż w poprzednich (2014 r.) wyborach prezydenckich. Wybory, które talibowie uznali za nieprawomocne, w istocie odbywały się pod ich dyktando; jedna trzecia lokali wyborczych pozostała zamknięta z powodu zagrożenia zamachami. W głosowaniu wzięło udział 1,8 mln obywateli, w 2014 r. głosowało około 8 mln. Wyniki wyborów zostały ogłoszone po trwającym trzy miesiące liczeniu i przeliczaniu głosów.

Ze względu na liczbę ofiar walk jako swoiste kryterium aktywności bojowej najaktywniejszym uczestnikiem konfliktu w 2019 r. byli – podobnie jak w roku poprzednim – talibowie. Ich „udział” w ogólnej liczbie ofiar walk wyniósł 46%¹¹.

⁸ Pod takim tytułem ukazał się artykuł autorstwa Stephena Walta w *Foreign Policy* z 11 września 2019 r., <https://foreignpolicy.com/2019/09/11/we-lost-the-war-in-afghanistan-get-over-it> (dostęp: 11.09.2019).

⁹ Zob. kwartalny raport UNAMA, *Quarterly Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict: 1 January to 30 September 2019*, https://unama.missions.org/sites/default/files/unama_protection_of_civilian_in_armed_conflict_-_3rd_quarter_update_2019.pdf (dostęp: 30.09.2019).

¹⁰ Za: *Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict. Special Report: 2019 Election-Related Violence*, https://unama.mission.org/site/default/files/unama_specjal_report_-_2019_election_related_violence_0.pdf, (dostęp: 30.09.2019).

¹¹ Te oraz niżej przytoczone dane za: *Quarterly Report on the Protection...*, op. cit.

W działaniach antyrządowych, szczególnie w zamachach terrorystycznych, nadal aktywność przejawiali bojownicy lokalnego tzw. Państwa Islamskiego (Islamic State – Khorasan Province, IS-KP); 6% ogólnej liczby ofiar to skutek ich działalności. W walki po stronie rządowej angażowały się także siły międzynarodowe operacji „Resolute Support”, zorientowane skądinąd na realizację misji doradczych i szkoleniowych. Według raportu UNAMA około 8% ofiar to efekt bombardowań lotnictwa (amerykańskiego).

Prowadzone przez trzy kwartały z niezłym powodzeniem negocjacje Amerykanów z talibami załamały się pod koniec września. Kluczową dla talibów kwestią było wycofanie obcych wojsk z terytorium Afganistanu. Nie zgodzili się oni na amerykańską ofertę wycofania 40% żołnierzy w zamian za zobowiązanie do zwalczania terroryzmu i bezpośrednich rozmów z rządem. W grudniu negocjacje wznowiono, mimo że działania wojenne nie ustały. W Afganistanie pozostaje nadal liczący 17 tys. żołnierzy (w tym 8,5 tys. amerykańskich) międzynarodowy kontyngent realizujący operację „Resolute Support”. Siła i znaczenie talibów wzrosły. Afganistan wciąż pozostaje krajem najbardziej doświadczanym aktami terroru, zajmuje pierwsze miejsce w statystykach Global Terrorism Index. A Stany Zjednoczone – jak pisze Stephen Walt – po osiemnastu latach wojny „właściwie nic nie osiągnęły”¹².

JEMEN. NOWE KONFLIKTY I POSTĘPUJĄCA FRAGMENTARYZACJA KRAJU

Konflikt zbrojny w Jemenie, który w 2014 r. rozpoczęła (kolejna) zbrojna rebelia Huti (Ansar Allah) w północnych prowincjach kraju, skutkował ponad 100 tys. ofiar śmiertelnych, w tym 12 tys. udokumentowanych cywilów bezpośrednio zabitych w toku walk zbrojnych (skala ofiar cywilnych, zwłaszcza wyniszczającego kraj kryzysu humanitarnego, jest znacznie wyższa)¹³. Jego intensywność dynamicznie wzrastała wraz z rozpoczęciem bezpośredniego zaangażowania państw Zatoki Perskiej, które w marcu 2015 r. z Arabią Saudyjską na czele rozpoczęły interwencję zbrojną. Interwencja, angażująca siły powietrzne, morskie i lądowe państw arabskich, miała dramatyczne konsekwencje dla ludności cywilnej. Koalicja dokonywała regularnych bombardowań Jemenu (w tym obiektów cywilnych, tj. dzielnic mieszkalnych, szkół, meczetów, targów, uniwersytetów)¹⁴, a także przeprowadziła blokadę morską i powietrzną kraju całkowicie uzależnionego od importu żywności. W grudniu 2018 r. rebelianci Huti i siły rządowe zgodzili się na demilitaryzację portu Al-Hudajda (porozumienie sztokholmskie), o który toczyły się zaciekle walki, co wraz z blokadą morską uniemożliwiało dostawy pomocy humanitarnej. Ustanowiono misję UNMHA (*UN Mission to Support the Hodeidah Agreement*), która

¹² S. Walt, op. cit.

¹³ ACLED ocenia, że od 2015 r. 8 tys. cywilów zginęło w wyniku bombardowań koalicji państw arabskich, podczas gdy 2 tys. poniosło śmierć w wyniku walk Huti, zob. <https://www.acleddata.com/2019/10/31/press-release-over-100000-reported-killed-in-yemen-war/> (dostęp: 22.01.2010).

¹⁴ Więcej: raporty NZ i *Rocznik Strategiczny* 2016/17.

miała monitorować zawieszenie broni. Porozumienie nie wstrzymało działań zbrojnych, ale zatrzymało wielką ofensywę i doprowadziło do ustabilizowania dotychczasowych zdobyczy terytorialnych w konflikcie Huti–Hadi/koalicja państw arabskich. W związku z tym spadła liczba ofiar bezpośrednich działań zbrojnych na zachodnim wybrzeżu Jemenu, ale walki narastały w innych gubernatorstwach, w tym Hadżdża, Ad Dali i Taizz¹⁵. Mimo porozumień 2019 był drugim najkrwawszym rokiem w historii wojny domowej w Jemenie – zabitych zostało 20 tys. osób, a walki zbrojne jeszcze bardziej pogarszały i tak już dramatyczną sytuację ludności cywilnej¹⁶. W wymiarze humanitarnym konflikt w Jemenie był kolejny rok z rzędu klasyfikowany jako największy kryzys humanitarny, w tym żywnościowy, na świecie¹⁷.

W wymiarze geopolitycznym, za sprawą państw bliskowschodnich, wojna domowa – wewnętrzna walka o władzę – przekształciła się w umiędzynarodowiony konflikt zbrojny, w którym państwa Zatoki rywalizują o wpływy i *de facto* przyszły układ sił w zdestabilizowanym regionie. Z jednej strony Iran od samego początku konfliktu udziela rebeliantom Huti wsparcia finansowo-logistycznego i dostarcza broń, w tym drony i rakiety, którymi ostrzeliwują oni terytorium Arabii Saudyjskiej. Z drugiej strony państwa koalicji przeprowadzającej bombardowania Jemenu i blokującej jemeńskie porty wspierały zbrojnie kampanię sił rządowych (prezydenta Abd Rabbuha Mansura Hadięgo), choć z czasem stało się jasne, że nie realizują one spójnej strategii i inaczej wyobrażają sobie przyszłą dystrybucję sił w regionie. Do jeszcze większego umiędzynarodowienia konfliktu przyczynia się operacja antyterrorystyczna podjęta przez amerykańskie siły powietrzne, której celem były ugrupowania dżihadystyczne działające w Jemenie¹⁸.

To instrumentalne i doraźne *de facto* wsparcie udzielane przez aktorów zewnętrznych dla poszczególnych stron konfliktu pogłębiło jedynie fragmentaryzację polityczną państwa, doprowadzając do umocnienia zdecentralizowanych, lokalnych struktur władzy, a także wpływów podmiotów pozapaństwowych, w tym licznych zbrojnych milicji. Jednym z podmiotów tego rodzaju są ugrupowania

¹⁵ <https://www.acleddata.com/2019/06/18/yemen-snapshots-2015-2019/> (dostęp: 22.01.2010).

¹⁶ Zob. <https://www.acleddata.com/2019/10/31/press-release-over-100000-reported-killed-in-yemen-war/> (dostęp: 22.01.2010).

¹⁷ ONZ ocenia, iż w Jemenie 24 mln osób, tj. blisko 80% populacji, potrzebuje pomocy humanitarnej i ochrony, w tym 14,3 mln wymaga natychmiastowej pomocy. Brak bezpieczeństwa żywnościowego dotyczy 20 mln Jemeńczyków; połowa z nich cierpi ekstremalny głód. Zob. „Humanitarian crisis in Yemen remains the worst in the world, warns UN”, 14 lutego 2019 r., <https://news.un.org/en/story/2019/02/1032811>; „A record number of people will need help worldwide during 2020: UN humanitarian overview”, 4 grudnia 2019 r., <https://news.un.org/en/story/2019/12/1052731> (dostęp: 22.01.2020).

¹⁸ Fala krytyki, jaka spadła na administrację prezydenta Trumpa za realizowanie dostaw broni do Arabii Saudyjskiej i wsparcie udzielane koalicji, odpowiedzialnej za zbrodnie wojenne i dramat humanitarny w Jemenie, w 2019 r. skutkowałą przegłosowaniem w Kongresie rezolucji wzywającej do wycofania w ciągu 30 dni od podpisania rezolucji sił amerykańskich z działań wojennych w Jemenie „z wyjątkiem operacji wymierzonych w AQ i jej współpracowników”. W ten sposób po raz pierwszy w historii wykorzystano możliwość ograniczenia prezydenckich kompetencji co do angażowania sił zbrojnych USA w konflikty poza granicami kraju wprowadzoną w *War Powers Resolution* w 1973 r. Prezydent zawetował rezolucję. Zob. J. Abramson, „Trump vetoes Yemen war powers restraint effort”, *Arms Control Today* 2019, nr 49 (4), s. 34.

dżihadystyczne. Zarówno AQAP (Al-Kaida Półwyspu Arabskiego), jak i IS korzystały na przedłużającym się konflikcie w Jemenie, wzmacniając swoje nabytki terytorialne i aktywność terrorystyczną. Operacje USA – ataki dronów na pozycje dżihadystów – przyczyniały się do osłabiania możliwości logistyczno-operacyjnych AQAP w ostatnich latach¹⁹. W 2019 r. przeprowadzono ich zaledwie kilka, m.in. w styczniowym ataku amerykańskiego drona zginął dobrze znany członek AQAP – Dżamal al-Badawi odpowiedzialny m.in. za atak na USS Cole w 2000 r., w którym śmierć poniosło 17 amerykańskich żołnierzy. Na początku 2020 r. Amerykanie zabili także przywódcę AQAP Kasima al-Rajmiego, o czym poinformował na Twitterze prezydent Trump. Choć spadła znacząco liczba amerykańskich nalotów, to równocześnie zintensyfikowały się operacje przeciwko AQAP prowadzone przez lokalne siły Shabwani – bojówki wyszkolone przez USA i ZEA²⁰.

W 2019 r. konflikt w Jemenie wkroczył w kolejną fazę. Wyzaczył ją z jednej strony atak na instalacje naftowe w Arabii Saudyjskiej, a z drugiej rozłam w koalicji państw arabskich w związku z wojną w południowym Jemenie. W odniesieniu do pierwszego ciągu wydarzeń był następujący: Huti kilkakrotnie w ostatnich latach zmieniali strategię, dostosowując ją do zmieniających się raczej na ich niekorzyść uwarunkowań. Prowadzili ostrzał rakietowy obszarów przygranicznych, atakując saudyjskie prowincje, równocześnie wykorzystywali coraz więcej asymetrycznych metod walki – partyzanckiej i terrorystycznej (np. zamachy bombowe, w tym samobójcze na lądzie i morzu). Światowa opinia publiczna zwróciła jednak szczególną uwagę na Jemen w związku z wydarzeniami, do których doszło we wrześniu 2019 r. Został wówczas zaatakowany największy na Bliskim Wschodzie i zarazem kluczowy z punktu widzenia światowego bezpieczeństwa energetycznego kompleks rafineryjny w Arabii Saudyjskiej. Huti wzięli odpowiedzialność za atak. Jednakże USA wraz z Arabią Saudyjską przekonywały, iż dane wywiadu wskazują, że w przeciwieństwie do wcześniejszych ataków, do których dochodziło na terytorium Arabii Saudyjskiej ze strony rebeliantów Huti, ten został przeprowadzony z północy, a nie z południa. Miało to wskazywać na Iran jako bezpośredniego sprawcę, a nie Ansar Allah.

Oprócz trwającej rebelii Huti pogłębiała się rywalizacja o władzę w południowych prowincjach. Przez lata na konflikcie toczącym się na frontach północno-zachodnich gubernatorstw zyskiwał dążący do secesji południowego Jemenu Ruch Południa. Od maja 2017 r. w Adenie działała Rada Tymczasowa Południa (South Transitional Council, STC) występująca w opozycji do prezydenta Hadiego, a jej zbrojne milicje odgrywały coraz większą rolę w destabilizacji sytuacji politycznej.

¹⁹ W 2019 r. USA przeprowadziły 9 ataków dronów, w których zginęło do 6 dżihadystów. Było ich zatem znacznie mniej niż w 2018 r. (36 nalotów i 31–42 zabitych) i w 2017 r., kiedy dokonano 127 ataków z powietrza, w których zginęło 135–184 osób. Za: <https://www.thebureauinvestigates.com/drone-war/data/yemen-reported-us-covert-actions-2019#strike-logs> (dostęp: 22.01.2020).

²⁰ Shabwah i Hadramawat to dwa regiony roponośne, w których tradycyjnie działają islamskie bojówki AQAP. Lokalne milicje Shabwani Elite Forces pochodzą z plemion stawiających opór AQAP w Shabwah. Zob. <https://www.acleddata.com/2019/05/09/yemens-fractured-south-shabwah-and-hadramawt/> (dostęp: 22.01.2020).

Jemen zaczął więc przypominać „region minipaństw”²¹. Zaostrzający się konflikt w południowych gubernatorstwach coraz wyraźniej ukazywał rozbieżności między członkami koalicji państw arabskich. Ruch Południa – o którego wspieranie siły rządowe oskarżają ZEA – wzmacniał swoje wpływy polityczne i odnosił sukcesy na froncie działań zbrojnych. Przejęcie w sierpniu kontroli nad Adenem przez Radę Tymczasową Południa – co prezydent Abd Rabbuh Mansur Hadi określił mianem zamachu stanu, dokonanego z udziałem ZEA²² – było jednym z punktów przełomowych w jemeńskim konflikcie. Aden od początku wojny w Jemenie uchodził za tymczasową siedzibę uznanego przez społeczność międzynarodową rządu. Jego odbicie z rąk Hadiego to symbol postępującego upadku państwa i tworzenia konkurencyjnych ośrodków władzy. Ponadto koalicjanci – ZEA i Arabia Saudyjska – znaleźli się w tym kolejnym wewnątrzjemeńskim konflikcie po dwóch różnych stronach²³.

Rozbieżne oczekiwania i interesy bezpieczeństwa interwentów utrudniały od samego początku proces pokojowy²⁴. Z jednej strony podjęte z inicjatywy ONZ jesienią 2018 r. rokowania genewskie nie doszły do skutku wobec niepojawienia się delegacji Huti. Z drugiej strony stało się wówczas jasne, że społeczność międzynarodowa skoncentrowana na północnej rebelii poświęcała nienależytą uwagę umacniającym się wpływom sił secesjonistycznych w południowym Jemenie. W istocie dopiero w 2019 r. zaczęto rozważać rozszerzenie formuły procesu pokojowego, tak by włączać doń inne podmioty (do tej pory proces pokojowy oznaczał negocjacje między Huti i rządem Hadiego). 5 listopada udało się po raz pierwszy zawrzeć porozumienie o podziale władzy (tzw. porozumienie z Rijadu), które zostało podpisane przez rząd prezydenta Hadiego i Radę Tymczasową Południa. Implementacja porozumienia z Rijadu była jednak odkładana w czasie, co nie sprzyjało stabilizowaniu sytuacji w Jemenie. Wręcz przeciwnie, do starć zbrojnych (między milicjami STC oraz sprzymierzonymi z nimi milicjami plemiennymi a siłami wspierającymi Hadiego i siłami Islah) dochodziło w Adenie, Shabwah, Abyan. Na początku 2020 r. STC oficjalnie wycofała swój udział ze wspólnych komitetów, odpowiedzialnych za implementację porozumienia rijażskiego²⁵.

Równolegle na froncie północnym trwały działania zbrojne. Ogłoszenie (20 września) przez Huti jednostronnego zawieszenia ostrzału Arabii Saudyjskiej (w zamian domagali się zniesienia ograniczeń w dostępie do północnego Jemenu) uruchomiło serię wydarzeń, które w istocie doprowadziły do zmniejszenia intensywności konfliktu w końcowych miesiącach roku. Arabia Saudyjska, starając

²¹ P. Salisbury, *Yemen's Southern Powder Keg*, Chatham House, 27 marca 2018 r., URL <https://www.chathamhouse.org/publication/yemens-southern-powder-keg> (dostęp: 22.01.2020).

²² ICG, „After Aden: Navigating Yemen's new political landscape”, Briefing 71, 30 sierpnia 2019 r., <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/071-after-aden-navigating-yemens-new-political-landscape> (dostęp: 22.01.2020).

²³ Ibidem.

²⁴ Zob. *Rocznik Strategiczny* 2016/17.

²⁵ Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security/yemens-southern-separatists-pull-out-of-riyadh-agreement-committees-idUSKBN1Z01ZE> (dostęp: 22.01.2020).

się „wyciszyć” konflikt przygraniczny, podejmowała dialog z rebeliantami i ograniczyła bombardowania Jemenu²⁶. Zapowiedziała też wypuszczenie z więzień 200 rebeliantów²⁷. Równolegle jednak siły jemeńskie anty-Huti ścierały się zbrojnie z rebeliantami. Huti utrzymywali kontrolę na północy, ale lokalne milicje pozbawiły ich kontroli nad znaczną częścią Taizz (trzeciego największego miasta w Jemenie). Ruch Huti ścierał się także z Ruchem Południa. Najkrwawsze walki rozegrały się w Ad Dali. Była to kolejna strefa działań wojennych, do których w 2019 r. pomoc humanitarna nie mogła już dotrzeć, zwłaszcza że pracownicy humanitarni byli celami ataków zbrojnych. Tymczasem tysiące mieszkańców tego południowo-zachodniego gubernatorstwa stały się uchodźcami wewnętrznymi²⁸.

3 stycznia USA przeprowadziły atak powietrzny, którego celem było zabicie irańskiego generała Kasema Sulejmaniego – jednej z najpotężniejszych osób w Iranie. Zabójstwo to doprowadziło do eskalacji i tak napiętych stosunków USA–Iran, co może mieć reperkusje dla wszystkich konfliktów bliskowschodnich, w tym zwłaszcza jemeńskiego.

MALI I SAHEL – KONTYNUACJA WALK Z DŻIHADYSTAMI I NARASTAJĄCE KONFLIKTY MIĘDZYETNICZNE

Region Maghrebu i Sahelu jako tradycyjny obszar ekspansji ugrupowań dżihadystycznych i zarazem działalności przestępczości zorganizowanej ma ogromne znaczenie z perspektywy bezpieczeństwa międzynarodowego. Lokalne ugrupowania rebelianckie, separatystyczne czy dżihadystyczne wykorzystwały chaos polityczny i niestabilność społeczno-ekonomiczną w regionie po 2011 r., czego efektem są liczne przekraczające granice państwowe konflikty zbrojne, ekspansja ugrupowań dżihadystycznych i coraz większe zaangażowanie sił międzynarodowych. Zbrojne zaangażowanie Francji w postaci operacji „Barkhane”²⁹, obecność wojskowa USA oraz operacje zbrojne prowadzone przez G5 Sahel³⁰ zmusiły ugrupowania dżihadystyczne do rekonfiguracji sił i tworzenia szerokich koalicji. W rezultacie w 2019 r. głównymi ugrupowaniami dżihadystycznymi i terrorystycznymi zarazem

²⁶ A. Longley Alley, P. Salisbury, „Peace is possible in Yemen. Out of a moment of crisis, a chance for a solution”, *Foreign Affairs*, 11 listopada 2019 r.

²⁷ B. McKernan, „Saudi-led coalition to allow some flights out of Yemeni capital”, *The Guardian*, 27 listopada 2019 r., <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/27/saudi-led-coalition-to-allow-some-flights-out-of-yemeni-capital> (dostęp: 22.01.2020).

²⁸ ACLED, *Regional Overview: Middle East 15 December 2019 – 4 January 2020*, 10 stycznia 2020 r., <https://www.acleddata.com/2020/01/10/regional-overview-middle-east-15-december-2019-4-january-2020/> (dostęp: 22.01.2020).

²⁹ W ramach „Barkhane” rozmieszczonych jest 4500 żołnierzy francuskich, wyposażonych w sprzęt ciężki, drony, śmigłowce. Stałe punkty stacjonowania znajdują się w Gao, Ndżamenie i Niamey, ponadto w każdym z państw ulokowano tymczasowe bazy wojsk francuskich. Zgodnie z mandatem operacje antyterrorystyczne prowadzone są także w sąsiednich krajach Sahelu. Od sierpnia 2018 r. operację wspierają siły RAF. Zob. *Dossier de Presse – Opération BARKHANE – juillet 2019*, www.defense.gouv.fr (dostęp: 26.03.2020).

³⁰ G5S (FC-G5S – *Force Conjointe du G5 Sahel*) została powołana na początku 2017 r. Liczy 5000 żołnierzy z Burkina Faso, Czadu, Mali, Mauretanii i Nigru.

przyczyniającymi się do pogłębiania podziałów polityczno-społecznych i dalszej destabilizacji rozległego i biednego regionu Sahelu były: powołane w 2015 r. ISGS (Islamic State in the Greater Sahara)³¹ oraz w 2017 r. JNIM (Jama'at Nusrat al-Islam wal Muslimeen, tj. Grupa Wsparcia Islamu i Muzułmanów)³².

Proces tworzenia koalicji z jednej strony oznaczał utrwalanie wpływów tradycyjnie silnie obecnej w regionie Al-Kaidy, a z drugiej wskazywał na coraz większą rolę IS w tej części świata. Można w istocie zaobserwować pewną prawidłowość – im więcej zdobył IS, tym większe znaczenie dla niego miały pogrążone w chaosie i podzielone (etnicznie, religijnie i politycznie) regiony Maghrebu i Sahelu. Co więcej, to właśnie ISGS odpowiadało za jeden z najgłośniejszych do tej pory ataków na nigeryjsko-amerykański patrol w Nigrze (z października 2017 r., znany jako zasadzka *Tongo Tongo*), w którego trakcie zginęło czterech amerykańskich żołnierzy. W listopadzie 2019 r. w najkrwawszym ataku terrorystycznym na posterunek wojskowy w Indelimane w północnym Mali w regionie Menaka (w pobliżu granicy z Nigrem) śmierć poniosło co najmniej 54 żołnierzy. Odpowiedzialność za zamach terrorystyczny wzięło na siebie właśnie IS, które wcześniej zostało silnie osłabione w związku z zabiciem w Syrii Abu Bakra al-Baghdadiego³³. Nie był to odosobniony tak krwawy zamach w tym okresie. Koniec roku charakteryzował się szczególną intensyfikacją ataków, w wyniku których wojsko ponosiło poważne straty. W połowie listopada w tym samym regionie ISGS zorganizowało zasadzkę na patrol wojskowy, w której zginęło 43 żołnierzy. Równolegle przez cały 2019 r. JNIM, a zatem koalicja ugrupowań z afiliacją AQ, także udawała zdolność do przeprowadzania złożonych ataków terrorystycznych na terytorium Mali, Burkina Faso i Nigru³⁴.

Prezydent Mali Ibrahim Boubacar Keita zapowiedział zwrot w strategii wojskowej „z defensywnej na ofensywną”, przeprowadzając równocześnie demonstracyjną

³¹ Geneza ugrupowania sięga walk frakcyjnych w ramach Al-Mourabitoun – ugrupowania sympatyków AQIM (frakcja Belmuchtara) oraz ISIL (frakcja Adnan Abu Walid Sahraouiiego). W 2015 r. frakcja Sahraouiiego utworzyła Państwo Islamskie w Mali, które następnie przekształciło się w ISGS. W 2016 r. ISGS przeprowadziło pierwsze zamachy terrorystyczne w obszarach przygranicznych Mali, Nigru i Burkina Faso. Dopiero po tych atakach ISIL przyjęło śluby wierności złożone przez lidera ISGS rok wcześniej. Zob. J. Warner, „Sub-Saharan Africa's three 'new' Islamic State affiliates”, *CTC Sentinel* 2017, nr 1, t. 10 2017, s. 2; więcej: K. Pronińska, „Konflikty w Afryce i Jemenie w 2018 r. – ekspansja ugrupowań dżihadystycznych a wzrost intensywności i umiędzynarodowienia konfliktów zbrojnych”, *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 130–133.

³² Ugrupowanie utworzyły trzy powiązane z AQ formacje – AQIM, Ansar Dine, Al-Mourabitoun – oraz Front Wyzwolenia Maciny/Batalion Maciny, powiązany z Ansar Dine. Przywódcą JNIM został dotychczasowy lider Ansar Dine Iyad Ag Ghali, który zadeklarował wierność Al-Kaidzie i za cel swej organizacji postawił „usunięcie niemuzułmańskich okupantów” oraz wprowadzenie prawa szariatu w regionie. Zob. K. Pronińska, op. cit., s. 130–133.

³³ „Mali says 54 are killed in Jihadist attack on army; ISIS claims”, *The New York Times*, 2 listopada 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/11/02/world/africa/mali-jihadist-attack.html> (dostęp: 30.12.2019).

³⁴ Niektóre przykłady ataków AQ/JNIM: w styczniowym ataku na bazy MINUSMA w regionie Kidal zginęło 10 czadyjskich żołnierzy, 25 zostało rannych; w marcu w ataku na bazy wojskowe w regionie Mopti zginęło 23 żołnierzy malijskich; 30 września 38 żołnierzy G5S zginęło w Mondoro i Boulikessi (G5S obwiniło Ansarul Islam, ale przyznała się JNIM).

operację zbrojną w środkowym Mali³⁵. W praktyce w zwalczaniu dżihadystów siły malijskie są niemalże w pełni zdane na siły międzynarodowe – zarówno misji „Barkhane”, G5S, jak i MINUSMA. Już obecnie w regionie rozmieszczonych jest ponad 11 tys. żołnierzy z 50 państw i 1700 personelu policji³⁶. W 2019 r. swój udział w MINUSMA wzmocniła m.in. Bundeswehra, kierując do Mali 840 żołnierzy i planując zwiększenie ich liczby do 1100³⁷, z kolei od 2020 r. Wielka Brytania rozmieści na potrzeby operacji NZ 250 żołnierzy³⁸. Zapowiedziano także utworzenie nowej europejskiej operacji „Takouba”, której celem ma być szkolenie lokalnych sił bezpieczeństwa³⁹.

Oprócz walk z dżihadystami w regionie rozgrywał się krwawy konflikt międzyplemienny, w którym o pastwiska i dostęp do wody ścierają się zbrojnie rolnicze plemiona Dogonów (Dozos) i Bambara z pasterskim, wyznającym islam ludem Fulanów. W 2019 r. narastała przemoc zbrojna, której ofiarą pada ludność cywilna. W regionie Mopti regularnie odnotowywano napady na wioski zamieszkane przez Fulanów, którzy oskarżani są o sympatyzowanie z ugrupowaniami dżihadystycznymi i ich wspieranie. Do największej masakry cywilów doszło 23 marca w wioskach Ogossagou i Welingara zamieszkałych przez Fulanów. Z rąk Dogonów zginęło 160 osób. Był to tym samym najkrwawszy atak dokonany od momentu wybuchu tego konfliktu w 2012 r.⁴⁰ Rząd Mali oskarżany jest o dozbrajanie milicji Dogonów, ale po masakrze prezydent Keita zapowiedział ukaranie winnych zbrodni, zdymisjonował szefa sztabu i dowódcę sił lądowych. Czystki etniczne doprowadziły do masowych protestów społecznych i dymisji całego rządu w niecały miesiąc po masakrze Ogossagou. Mimo to w kolejnych miesiącach nie tylko trwały walki między Dogonami i Fulanami, lecz także maskra z Ogossagou doprowadziła do intensyfikacji ataków obu stron i wzrostu napięć między-etynicznych⁴¹. Dochodziło zarazem do starć zbrojnych między zbrojnymi milicjami Fulanów a milicjami innej nomadycznej grupy etnicznej Dossaak (MSA – Ruch

³⁵ ICG, *Tracking Conflict Worldwide*, listopad 2019, https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/print?page=1&location%5B0%5D=26&date_range=cust&t=CrisisWatch+Database+Filter (dostęp: 26.03.202).

³⁶ MINUSMA (*The United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*) została ustanowiona w kwietniu 2013 r. w celu „wspierania procesu politycznego w Mali”, a na mocy rezolucji 2164 z 2014 r. wzmocniono mandat operacji o zadania z zakresu bezpieczeństwa, stabilizacji i ochrony ludności cywilnej. W październiku 2019 r. w ramach MINUSMA rozmieszczone były 15 162 osoby z personelu NZ. Zob. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma> (dostęp: 20.01.2020).

³⁷ J. Shelton, „German Parliament extends army's Africa missions”, 9 maja 2019 r., <https://www.dw.com/en/german-parliament-extends-armys-africa-missions/a-48678222> (dostęp: 22.01.2020).

³⁸ ICG, *Tracking Conflict Worldwide*, lipiec 2019, https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/print?page=1&location%5B0%5D=26&date_range=cust&t=CrisisWatch (dostęp: 20.01.2020).

³⁹ Obecnie charakter szkoleniowy mają także misje: MINUSMA (ONZ) oraz EUTM i EUCAP (UE); głównym celem misji UE jest szkolenie armii, straży i sił policyjnych w Mali.

⁴⁰ Raport MINUSMA z 3 maja 2019 r. potwierdza, że odpowiedzialność za tę zbrodnię ponoszą milicje Dogonów (Dozos), zob. ICG, *Tracking Conflict Worldwide*, https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/print?page=1&location%5B0%5D=26&date_range=cust&t=CrisisWatch+Database+Filter (dostęp: 20.01.2020).

⁴¹ W kwietniu milicje Dogonów (Dan Na Ambassagou) wycofały się z porozumienia pokojowego przewidującego demobilizację i rozbrojenie (ibidem).

Wyzwolenia Azawadu i GATIA – Grupa Samoobrony Tuaregów i Sojuszników) współpracującej z siłami francuskimi. Napięcia, niezadowolenie społeczne i walki międzyetniczne wykorzystują tradycyjnie już dżihadysty, którzy prezentują swoje zamachy terrorystyczne jako odwet za Ogossagou, a także za późniejsze ataki Dogonów na Fulanów⁴².

Wskazany konflikt pasterze–rolnicy nie jest odosobnionym przypadkiem w regionie Sahelu. Wręcz przeciwnie. Sahel jest jedną z pierwszych „ofiar” zmieniającego się drastycznie klimatu. Narastający deficyt ekologiczny – braki wody, pastwisk, ziem uprawnych – sprawia, że także w innych państwach dochodzi do czystek etnicznych i walk międzyplemiennych na tle dostępu do coraz ograniczonych zasobów naturalnych. Starcia tego rodzaju odnotowano w Burkina Faso, Czadzie, Mauretanii, Nigrze i Nigerii. Szczególną intensywnością charakteryzowały się walki między plemionami pasterskimi i rolniczymi w Nigerii. Znamienne jest, że konflikt ten pochłonął w 2018 r. sześciokrotnie więcej ofiar śmiertelnych niż konflikt z Boko Haram⁴³. Zgodnie z szacunkami NZ Sahel stracił w ostatniej dekadzie blisko 80% ziem uprawnych – temperatura w tej części świata rośnie bowiem półtorakrotnie szybciej niż średnia światowa⁴⁴. Należy się zatem spodziewać dalszej intensyfikacji konfliktów międzyplemiennych na tym tle w kolejnych latach.

Z perspektywy ekologicznej warto analizować narastający konflikt zbrojny w szerszym regionie jeziora Czad, gdzie siły nigeryjskie, a obecnie także pozostałych państw regionu (w ramach G5S), walczą z dżihadystami z Boko Haram i ISWAP – Państwa Islamskiego w Prowincji Afryki Zachodniej⁴⁵. Z jednej strony wysychające jezioro Czad jest jednym z najbardziej spektakularnych przykładów destrukcyjnych implikacji zmian klimatu w tej części świata (zmniejszyło się ono do ok. jednej dziesiątej swojego rozmiaru), co już samo w sobie generuje deficyt ekologiczny i prowadzi do konfliktów międzyetnicznych. Z drugiej strony prowincje graniczące z jeziorem systematycznie atakowane są przez dżihadystów, co skutkuje masowym uchodźstwem. Zgodnie z danymi OCHA na początku 2019 r. w regionie znajdowało się 2,5 mln uchodźców wewnętrznych i zewnętrznych, w konsekwencji doświadczał on jednego z najpoważniejszych kryzysów humanitarnych na świecie⁴⁶. Fale uchodźców przyczyniają się zaś do pogłębiania już

⁴² Pod wpływem mediacji Centrum Dialogu Humanitarnego 16 sierpnia milicje Fulanów, Dogonów oraz Dafing podpisały porozumienie pokojowe z Ouenkoro (region Mopti), mimo to już we wrześniu przemoc zbrojna na nowo wybuchła. Fulanie i Dogonowie wzajemnie dopuszczali się ataków zbrojnych, a siły bezpieczeństwa, wykorzystując m.in. naloty, atakowały milicje Dogonów (ibidem).

⁴³ Zgodnie z danymi ICG w pierwszym półroczu 2018 r. w walkach między farmerami i pasterzami zginęło 1400 osób. Zob. ICG, *Stopping Nigeria's Spiralling Farmer-Herder Violence*, Report no 262, 26 July 2018, <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/262-stopping-nigerias-spiralling-farmer-herder-violence> (dostęp: 5.01.2019).

⁴⁴ R. Muggah, J. Luengo Cabrera, *The Sahel is Engulfed by Violence. Climate Change, Food Insecurity and Extremists are Largely to Blame*, WEO Forum Report, 23 Jan. 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/all-the-warning-signs-are-showing-in-the-sahel-we-must-act-now/> (dostęp: 22.01.2020).

⁴⁵ Zob. więcej: K. Pronińska, op. cit., s. 133–134.

⁴⁶ Według OCHA 10 mln osób (czyli blisko jeden na dwóch mieszkańców regionu) potrzebuje natychmiastowej pomocy humanitarnej. Zob. OCHA, *Lake Chad Crisis Update*, June 2019.

istniejącego deficytu ekologicznego w regionie (braki wody, ziem uprawnych), co wpływa na coraz wyższe wskaźniki głodujących i niedożywionych. Naturalnie sytuacja ta generuje nowe napięcia i konflikty z lokalnymi społecznościami. Atakowane są także szpitale, punkty pomocy humanitarnej oraz sami pracownicy humanitarni.

LIBIA. WALKI O TRYPOLIS I ROSNĄCE UMIEDZYNARODOWIENIE KONFLIKTU

Mimo wysiłków państw europejskich – z Francją i Włochami⁴⁷ na czele – na rzecz znalezienia pokojowego rozwiązania dla pogłębiającego się chaosu politycznego i walk zbrojnych w Libii przez cały 2019 r. libijski konflikt zbrojny narastał. Zapowiedziane na wiosnę wybory⁴⁸ nie tylko się nie odbyły, ale pokojowe rozwiązanie stało się jeszcze bardziej odległą perspektywą wobec ofensywy zbrojnej gen. Chalify Haftara (LNA) i coraz większego umiędzynarodowienia tego konfliktu.

Walka o władzę rozgrywała się między urzędującym w Trypolisie GNA (Government of National Accord powstały w 2017 r. na mocy porozumienia wynegocjowanego pod auspicjami NZ) oraz HoR (House of Representatives) – konkurencyjnym ośrodkiem władzy, sprzymierzonym z LNA (Libyan National Army) (przekształconą w ALAF – Arab Libyan Armed Forces). Zasadniczo do końca 2018 r. pod kontrolą ALAF znajdowały się rozległe obszary północno-wschodniej Libii (w tym porty Bengazi, Tobruk, Darna), a także całe pogranicze z Egiptem i Sudanem. W styczniu Haftar rozpoczął ofensywę zbrojną na południu i zachodzie kraju oficjalnie w celu usunięcia terrorystów i grup przestępczych. Od 4 kwietnia trwały zatem intensywne walki o stolicę. Premier GNA Fajiz as-Sarradż nazwał ofensywę Haftara zamachem stanu, a przeciwko Haftarowi wystąpiły nie tylko siły zbrojne GNA (operacja „Wulkan Gniewu”), lecz także liczne milicje zachodnich prowincji. W rezultacie zamiast szybkiego zwycięstwa ALAF zostały zepchnięte na obrzeża Trypolisu, gdzie starały się utrzymać swe pozycje. Przez pierwszych sześć miesięcy trwał ostrzał artyleryjski bez wyraźnych sukcesów Haftara⁴⁹. W czerwcu utracił on Gharjan – górzyste miasto o strategicznym znaczeniu położone na południe od Trypolisu i będące główną bazą ALAF⁵⁰. Do tymczasowego rozejmu doszło 10 sierpnia w związku ze świętem muzułmańskim, a UNSMIL miała go monitorować, choć należy podkreślić, że w toku walk o Trypolis Rada Bezpieczeństwa NZ była paraliżowana w związku z wetem Rosji i USA, sprzeciwiały się one bowiem rezolucji wzywającej do powstrzymania

⁴⁷ Zob. K. Pronińska, op. cit., s. 137–138.

⁴⁸ Zgodnie z ustaleniami z konferencji paryskiej wybory najpierw miały się odbyć w grudniu 2018 r. Następnie Specjalny Przedstawiciel NZ Ghassan Salame poinformował o ich przełożeniu na termin wiosenny.

⁴⁹ F. Wehrey, J. Harchaoui, „How to stop Libya's collapse”, *Foreign Affairs*, 7 stycznia 2020 r.

⁵⁰ F. Wehrey, M. Doherty, *Saving Lives in Libya's Nightmarish War*, 16.07.2019, <https://carnegieendowment.org/2019/07/16/saving-lives-in-libya-s-nightmarish-war-pub-79512> (dostęp: 27.01.2020).

ofensywy zbrojnej na Trypolis i zawieszenia broni⁵¹. Społeczność międzynarodowa od samego początku walk o stolicę reagowała enigmatycznymi wezwaniami do zaprzestania działań zbrojnych, płynącymi m.in. ze strony G-7, lub „wyrażała głębokie zaniepokojenie” rozwojem sytuacji w Libii (np. we wspólnym oświadczeniu USA, Francji, ZEA, Egiptu, Włoch i Wielkiej Brytanii⁵²), w praktyce zaś rosło wsparcie zewnętrznych aktorów dla poszczególnych stron konfliktu.

Haftar do tej pory otrzymywał pomoc ZEA i Egiptu. W 2019 r. stało się jasne, że cieszy się on znacznie silniejszym poparciem Rosji, a także Arabii Saudyjskiej, która miała finansować część jego kwietniowej ofensywy zbrojnej⁵³. We wrześniu kampanię zbrojną Haftara zaczęli wspierać rosyjscy kontraktorzy wojskowi (m.in. grupa Wagnera)⁵⁴, choć oficjalnie Rosja nie potwierdzała obecności najemników w walkach o Trypolis. GNA informowała o ostrzale powietrznym pozycji ALAF, w których ginęli także rosyjscy kontraktorzy wojskowi, podając równocześnie, że w walkach może brać udział 600–800 najemników z Rosji. Co istotne, eksperci wojskowi oceniali, że precyzyjne ataki powietrzne w wykonaniu dronów nie mogły być przeprowadzone przez siły GNA, ale przez wykwalifikowanych tureckich pilotów operatorów dronów⁵⁵. Faktycznie mimo pozostającego w mocy embarga na dostawy broni do Libii⁵⁶ według wstępnego raportu NZ z listopada ZEA, Sudan, Turcja i Jordania realizowały dostawy broni lub innych form pomocy zbrojnej dla Libii oraz różnych stron konfliktu⁵⁷. Sudan na prośbę Haftara już w lipcu przysłał 1000 żołnierzy paramilitarnych sił szybkiego reagowania, którzy zostali rozmieszczeni w gminie Al-Dżufra w pobliżu głównej bazy ALAF w Gharjan. Do końca roku na frontach wojny domowej w Libii miało być obecnych nawet 3000 kontraktorów wojskowych z Sudanu, z różnych formacji zbrojnych⁵⁸.

⁵¹ M. Nichols, „U.S., Russia say cannot support a U.N. call for Libya truce: Diplomats”, Reuters, 19 kwietnia 2019 r., <https://www.reuters.com/article/us-libya-security-un/us-russia-say-cannot-support-a-un-call-for-libya-truce-diplomats-iduskcn1ru2ml> (dostęp: 22.01.2020).

⁵² *Joint Statement on Hostilities in Tripoli*, 16 July 2019, <https://www.state.gov/joint-statement-on-hostilities-in-tripoli/> (dostęp: 27.01.2020).

⁵³ Zpob. J. Malsin, S. Said, „Saudi Arabia promised support to Libyan warlord in push to seize Tripoli”, *The Wall Street Journal*, 12 kwietnia 2019 r., <https://www.wsj.com/articles/saudi-arabia-promised-support-to-libyan-warlord-in-push-to-seize-tripoli-11555077600> (dostęp: 27.01.2020).

⁵⁴ Haftar po raz pierwszy skłonił się ku Rosji w 2015 r., zabiegając o wsparcie wojskowe i dyplomatyczne w walce z GNA. Gościł on w Moskwie i spotykał się z wysokimi przedstawicielami państwowymi (m.in. ministrem obrony), a także dowódcami rosyjskich PMCs. Pierwsi rosyjscy kontraktorzy wojskowi (PMC) pojawili się w Libii już w 2017 r. (Grupa RSB). Grupa Wagnera zaczęła się rozmieszczać w Libii od marca 2019 r. Zob. A. McGregor, „Falling off the fence: Russian mercenaries join the battle for Tripoli”, *Eurasia Daily Monitor* 2020, t. 16 (138).

⁵⁵ A. McGregor, op. cit.

⁵⁶ UNSEC Resol. 2174 z 2014 r. i rezolucja 2292 z 2016 r. autoryzująca państwa do przeprowadzania inspekcji okrętów podejrzanych o naruszenia embarga. W czerwcu 2019 r. przedłużono tę autoryzację na kolejny rok. Zob. https://www.sipri.org/databases/embargoes/un_arms_embargoes/libya/libya_2011 (dostęp: 27.01.2020).

⁵⁷ <https://www.aljazeera.com/news/2019/11/uae-sudan-jordan-turkey-break-arms-embargo-haftar-191109181202823.html> (dostęp: 27.01.2020).

⁵⁸ W specjalnym raporcie NZ ostrzegali, że mieszanie się Sudanu w sprawy wewnętrzne Libii będzie prowadziło do jeszcze większej niestabilności. Sudańczycy pochodzą z różnych grup walczących bądź

ZEA dostarczyły m.in. systemy obrony powietrznej (także zainstalowane w bazie Al-Dżufra) i okręt wojenny. Turcja wsparła z kolei GNA doradcami wojskowymi i sprzętem wojskowym, m.in. wozami opancerzonymi i 20 dronami.

Przełom w tureckim zaangażowaniu po stronie GNA nastąpił w grudniu. Najpierw na front wojny o Trypolis zostali wysłani bojownicy syryjscy (z szeregów Wolnej Armii Syrii, traktowani obecnie jako tureckie *proxy*)⁵⁹, a następnie sama Turcja ogłosiła decyzję o udzieleniu GNA wsparcia wojskowego. Parlament turecki 21 grudnia ratyfikował porozumienie o współpracy wojskowej i bezpieczeństwie⁶⁰, a prezydent Erdoğan zapowiedział, że Turcja jest gotowa do udzielenia każdej formy pomocy zbrojnej, „włącznie z rozmieszczeniem sił morskich i lądowych, jeśli to konieczne”⁶¹. Na początku stycznia parlament wyraził zgodę na wysłanie sił tureckich do Libii. Była to odpowiedź zarówno na obecność rosyjskich kontraktorów, ostrzały tureckich okrętów na wodach terytorialnych Libii, jak i deklarację Haftara z 12 grudnia o podjęciu „decydującej bitwy” o przejęcie kontroli nad Trypolisem⁶². W istocie w ostatnich tygodniach grudnia ALAF, wsparte przez PMC i uzbrojone w nowoczesne drony, zyskiwały przewagę. W pierwszych dniach stycznia trwała ofensywa zbrojna na zachodnim wybrzeżu Libii, siły ALAF opanowały m.in. Syrte, Turcja zaczęła zaś rozmieszczanie swoich sił zbrojnych.

Turecka interwencja może zasadniczo zmienić układ sił w Libii, ale równocześnie przez umiędzynarodowienie wojny domowej jeszcze bardziej utrudnić jej zakończenie. Na pewno jednak uniemożliwiłaby szybkie przejęcie władzy w kraju przez Haftara. Analiza uzasadnień interwencji kierowanych pod adresem tureckiego społeczeństwa wyraźnie wskazuje, że sukces w tej wojnie jest kwestią prestiżu i budowy mocarstwowej pozycji Turcji w regionie. Wystarczy nadmienić, że Libia prezentowana jest jako ostatnie terytorium utracone przez imperium osmańskie. Oprócz aspiracji politycznych/mocarstwowych w tureckich kalkulacjach ważną

to w wojnie w Darfurze, bądź przeciwko prezydentowi Omarowi al-Baszirowi, który w kwietniu 2019 r. został obalony. Dla młodych Sudańczyków obecność w Libii to przede wszystkim sposób zarabkowania, nie tylko przez udział w walkach zbrojnych, lecz także przez zaangażowanie w handel ludźmi. Zob. J. Bruke, Z.M. Salih, „Mercenaries flock to Libya raising fears of prolonged war”, *The Guardian*, 24 grudnia 2019 r., <https://www.theguardian.com/world/2019/dec/24/mercenaries-flock-to-libya-raising-fears-of-prolonged-war> (dostęp: 27.01.2020).

⁵⁹ Ok. 600 wysłanych zostało do Trypolisu w grudniu, a w styczniu kolejne 1350 bojowników rozmieszczono w Libii bądź w tureckich obozach szkoleniowych. Są oni znacznie lepiej opłacani przez GNA niż przez Turcję, ponadto Turcja oferuje im obywatelstwo w zamian za kilkuletnią służbę, a także opłaca opiekę medyczną. Syryjczycy zawarli z GNA półroczny kontrakt na usługi wojskowe. Zob. B. McKernan, H. Akoushi, „Exclusive: 2,000 Syrian fighters deployed to Libya to support government”, *The Guardian*, 15 stycznia 2020 r., <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/15/exclusive-2000-syrian-troops-deployed-to-libya-to-support-regime> (dostęp: 27.01.2020).

⁶⁰ Porozumienie zostało zawarte między rządem tureckim a GNA 27 listopada 2019 r.

⁶¹ https://www.aljazeera.com/news/2019/12/haftar-forces-seize-ship-libya-coast-turkish-crew-191222105449299.html?utm_source=website&utm_medium=article_page&utm_campaign=read_more_links (dostęp: 27.01.2020).

⁶² „Libya's Haftar announces 'decisive battle' to capture Tripoli”, 12 grudnia 2019 r., Al Jazeera, <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/libya-haftar-announces-decisive-battle-capture-tripoli-191212205130743.html> (dostęp: 27.01.2020).

rolę odgrywają także czynniki ekonomiczne (kontrakty naftowe, kontrakty na odbudowę po konflikcie etc.)⁶³. W końcu warto dodać, iż największy libijski sojusznik GNA – plemiona Misraty – jest pochodzenia tureckiego⁶⁴.

Państwa Zachodu – zarówno USA, jak i Francja – ostro krytykują Erdoğan, jednakże warto podkreślić, że równocześnie tolerowały ekspansję zbrojną sił Haftara, która ewidentnie naruszała ustalenia konferencji pokojowych z 2018 r. Ponadto w trakcie działań zbrojnych dochodziło do masowych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego. Atakowane były dzielnice mieszkalne, szkoły, szpitale, ginęli cywile, w tym dzieci, pracownicy pomocy humanitarnej. Walki o Trypolis skutkowały masowym uchodźstwem i cierpieniem ludności cywilnej. Najbardziej dramatyczna była sytuacja imigrantów i uchodźców przebywających w zamkniętych ośrodkach w stolicy (ponad 3000 osób, w tym dzieci), którzy nie tylko nie mieli możliwości ucieczki, lecz także stawali się celami ataków zbrojnych. W lipcu LNA zbombardowała jeden z takich ośrodków w Tajura niedaleko Trypolisu, zginęło 53 imigrantów i uchodźców⁶⁵. Oblężenie Trypolisu do stycznia 2020 r. skutkowało ponad 2000 ofiar śmiertelnych i ponad 200 tys. uchodźców wewnętrznych⁶⁶. Miasto i okolice pozbawione były dostaw prądu, wody pitnej, paliwa. Szpitale nie radziły sobie z liczbą rannych.

Decyzja Turcji skutkowałą zwołaniem tajnego posiedzenia RB (na wniosek Rosji) i propozycjami zorganizowania kolejnych konferencji pokojowych w Berlinie (14 stycznia) i Moskwie⁶⁷. Trudno jednak o „pokoje rozmowy” w warunkach toczących się działań zbrojnych (w styczniu LNA m.in. opanowała Syrtę i złamała zawieszenie broni, podejmując ofensywę na Misratę) i kolejnych informacji o zbrodniach wojennych popełnianych w Libii.

Wobec wzrostu intensywności działań zbrojnych na linii GNA–LNA mniejsza była widoczność innych aktorów libijskiej wojny domowej, tj. dżihadystów, a zwłaszcza komórek libijskich IS i AQ. Tymczasem przenoszenie i rozszerzanie się frontów działań zbrojnych sprzyjało ekspansji ugrupowań dżihadystycznych w Libii. Jeśli dotychczas milicje plemienne sprzymierzone z GNA odgrywały istotną rolę w namierzaniu bojowników IS, których następnie atakowało amerykańskie lotnictwo, to w 2019 r. same milicje stały się celami ataków zbrojnych LNA, co

⁶³ Według niektórych analityków kluczową rolę w decyzji o interwencji odegrały właśnie czynniki ekonomiczne – w listopadzie rząd turecki podpisał z GNA kontrowersyjne porozumienie w sprawie granic morskich, tj. utworzenia wyłącznej zewnętrznej strefy ekonomicznej między Libią i Turcją na obszarze 18,6 mili morskiej, chociaż do tego terytorium roszczenia zgłaszają też Cypr i Grecja. Porozumienie ograniczałoby możliwości po pierwsze rozwoju śródziemnomorskiego hubu gazowego, w którym to projekcie nie przewidziano Turcji, po drugie, powstania podwodnego gazociągu na tym obszarze.

⁶⁴ C. Gall, „Turkey, flexing its muscles, will send troops to Libya”, *The New York Times*, 2 stycznia 2020 r.

⁶⁵ F. Wehrey, M. Doherty, op. cit.

⁶⁶ WHO podawała, że do lipca życie straciło 1048 osób, w tym 106 cywilów, a 5558 osób zostało rannych. W styczniu liczby te uległy podwojeniu. Zob. ICG, *Honouring Commitments to End Libya's Civil War*, 29 stycznia 2020 r., <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/honouring-commitments-end-libyas-civil-war> (dostęp: 30.01.2020).

⁶⁷ Równocześnie państwa afrykańskie spotkały się w połowie stycznia w Algierii, aby omówić „wsparcie dla zawieszenia broni w Libii”.

osłabiało skuteczność walk z IS. W kwietniu IS, wykorzystując chaos, jaki zapanał w związku z walkami o Trypolis, zaatakowało al-Fuqaha w środkowej Libii, a w czerwcu po raz pierwszy od 2016 r. przeprowadziło zamach bombowy w Darnie. W walkach z IS, a także z AQ kluczową rolę w ostatnich latach odgrywały naloty amerykańskie (uzbrojone drony MQ-9 Reaper)⁶⁸. W ich rezultacie dżihadysty tracili swoich przywódców i zmuszeni byli do przegrupowania w południowej Libii. Na południe od Bani Walid IS reorganizowało się, rekrutowało członków⁶⁹ i rozwijało sieć powiązań z milicjami plemiennymi i ugrupowaniami przestępczości zorganizowanej. W 2019 r. Amerykanie przystąpili do nalotów dopiero we wrześniu (okolice Murzuq). Zgodnie z informacjami AFRICOM zginęło w nich 43 członków IS⁷⁰. Amerykanie oceniają siły IS w Libii na 100 bojowników⁷¹.

W kraju podzielonym między rywalizujące ośrodki władzy i ogarniętym działaniami zbrojnymi z udziałem coraz liczniejszych podmiotów zewnętrznych efektywna walka z dżihadystami jest w zasadzie niemożliwa. Długofalowe osłabienie wpływów i aktywności IS i AQ w Libii wymaga stabilizacji i przywrócenia porządku, co wobec ciągłej fragmentaryzacji kraju, walk między zbrojnymi milicjami i zmieniającego się układu sił jest coraz bardziej oddalającą się wizją.

⁶⁸ *United States Africa Command: The First Ten Years*, U.S. Government Publishing Office, January 2019, s. 152.

⁶⁹ Zob. F. Wehrey, „When the Islamic State came to Libya”, *The Atlantic*, 10 lutego 2018 r.

⁷⁰ Ich celem był m.in. Malik Khazmi, jeden z twórców siatki IS w Libii obejmującej Darnę, Syrtę i Trypolis. Za: E. Schmitt, „U.S. military again strikes ISIS in Southern Libya”, *The New York Times*, 27 września 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/09/27/world/africa/strikes-isis-libya.html> (dostęp: 27.01.2020).

⁷¹ S. Raghavan, „Libya’s civil war creates opening for ISIS return as counterterrorism effort falters”, *The Washington Post*, 24 listopada 2019 r., https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/libyas-civil-war-creates-opening-for-isis-return-as-counterterrorism-effort-falters/2019/11/21/e78745c0-056c-11ea-9118-25d6bd37dfb1_story.html (dostęp: 27.01.2020).

INTENSITY AND INTERNATIONALIZATION OF THE 2019 ARMED CONFLICTS IN AFRICA AND THE MIDDLE EAST

The aim of this article is to analyze the ongoing 2019 conflicts in the Middle East and Africa. The selection of armed conflicts was made on the basis of two main criteria: intensity, i.e. the scale of battle-deaths; and internationalization, i.e. military involvement of third countries. As part of the *Strategic Yearbook* series that reviews current armed conflicts, this study is a continuation of analyses from previous editions. Its purpose is to explore the conditions and dynamics of the 2019 armed conflicts and their implications for international security. It also explains the reasons of their increasing intensity and internationalization.

Keywords: jihadism, Al-Qaida, Islamic State, Boko Haram, Ansar Dine, al-Mourabitoun, ISGS, MUJAO, AQIM, al-Shabaab, ISS, AQIP, conflict in Libya, conflict in Mali, conflict in Syria, conflict in Afghanistan, conflict in Niger, conflict in Nigeria, conflict in Burkina Faso, conflict in Chad, conflict in Somalia, conflict in Yemen, armed interventions, G5S, MINUSMA, EUTM, EUCAP, UNSMIL, Faye al-Sarraj, Khalifa Haftar, Abd Rabbuh Mansur Hadi, Donald Trump, Emmanuel Macron

Słowa kluczowe: dżihadyzm, Al-Kaida, Państwo Islamskie, Boko Haram, Ansar Dine, al-Mourabitoun, ISGS, MUJAO, AQIM, Asz-Szabab, ISS, AQIP, konflikt w Libii, konflikt w Syrii, konflikt w Afganistanie, konflikt w Mali, konflikt w Nigrze, konflikt w Nigerii, konflikt w Burkina Faso, konflikt w Czadzie, konflikt w Somalii, konflikt w Jemenie, interwencje zbrojne, G5S, MINUSMA, EUTM, EUCAP, UNSMIL, Fajiz as-Sarradż, Chalifa Haftar, Abd Rabbuh Mansur Hadi, Donald Trump, Emmanuel Macron

KAMILA PRONIŃSKA
ORCID: 0000-0002-2987-7653

TRANSFORMACJA ENERGETYCZNA A TRADYCYJNE ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO: TRENDY GLOBALNE I EUROPEJSKIE

Celem artykułu jest analiza najważniejszych trendów charakteryzujących współczesny światowy i europejski rynek energetyczny z perspektywy ich znaczenia dla bezpieczeństwa energetycznego świata i UE, a także globalnego bezpieczeństwa klimatycznego. We współczesnym myśleniu o wzmacnianiu bezpieczeństwa energetycznego integralnym elementem jest nie tylko budowanie pewności dostaw energii – oparte na bezpiecznej infrastrukturze, kontraktach z dostawcami czy dywersyfikowaniu źródeł importu i samego bilansu energetycznego. Kluczowe jest także lepsze zarządzanie popytem, tak by rozwijać się w duchu zrównoważonego rozwoju. Nie ulega wątpliwości, że we współczesnym systemie energetycznym i formułowaniu polityki bezpieczeństwa energetycznego równie poważnie powinny być traktowane zagrożenia i wyzwania geostrategiczne, ekonomiczne, jak i ekologiczne/klimatyczne. System energetyczny i klimatyczny to bowiem dwa obszary działalności człowieka silnie ze sobą powiązane. Emisje CO₂, za które w znacznej mierze odpowiada współczesny cykl produkcji i konsumpcji energii, przyczyniają się do zmian klimatu. Równocześnie długofalowe i wielowymiarowe efekty globalnego ocieplenia – od podnoszenia poziomu mórz, przez topniejące obszary arktyczne, po narastające ekstremalne zjawiska pogodowe – istotnie zmieniają środowisko bezpieczeństwa energetycznego.

Na gruncie niniejszej analizy stawiane są zatem pytania badawcze o wyzwania klimatyczne i znaczenie tradycyjnych zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego – a zwłaszcza tych związanych z zaburzeniami dostaw importowanych surowców i fluktuacjami ich cen – w dobie zmieniającego się rynku energetycznego i transformacji energetycznej. W 2019 r. rynek ropy doświadczył największych w XXI w. zaburzeń dostaw w związku z atakiem na saudyjski kompleks rafineryjny Abqaiq (Bukajk). Jak odcięcie 5,7 mln b/d saudyjskiej ropy wpłynęło na bezpieczeństwo energetyczne? Jaka jest rola współczesnych trendów popytowo-podażowych w zmniejszaniu podatności importerów na nagłe zaburzenia dostaw tego podstawowego dla światowej gospodarki surowca? W końcu jaka jest skala zmian o charakterze transformacyjnym w takich dziedzinach jak efektywność energetyczna, OZE, emisje CO₂ i jak pod wpływem polityki klimatyczno-energetycznej zmienia się

środowisko bezpieczeństwa energetycznego? Ze względu na specyfikę *Rocznika Strategicznego* w centrum uwagi znajdują się wydarzenia 2019 r. i bieżące trendy.

ABQAIQ – SZOK NAFTOWY? ZNACZENIE TRADYCYJNYCH ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO

W pierwszej dekadzie XXI w. szok popytowy w połączeniu z fluktuacjami cen ropy, interwencjami zbrojnymi na Bliskim Wschodzie, ograniczonym przyrostem mocy produkcyjnych i rezerw budził tradycyjne obawy o bezpieczeństwo energetyczne. Świadomość rosnących zależności od importowanych surowców, w warunkach ograniczonej podaży i gwałtownie rosnących cen ropy, wpływała na większe poczucie zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego (i ekonomicznego)¹. Obawiano się zarówno wpływu rosnących cen na gospodarki importerów, jak i przerw w dostawach na światowy rynek jako wyniku braku wystarczających ilości ropy (IEA ostrzegała, że może pojawić się luka między popytem a podażą), szczytu światowej produkcji (*peak-oil*), konfliktów zbrojnych w regionach produkcji i w końcu decyzji państw eksporterów (szantaż energetyczny)². W centrum strategii bezpieczeństwa energetycznego znalazły się wówczas takie zagadnienia jak: ochrona szlaków transportu oraz strategicznej infrastruktury energetycznej, zmniejszanie zależności importowych, w tym zależności od paliw węglowodorowych, rozbudowa rezerw strategicznych czy poszukiwanie nowych („niekonwencjonalnych”) źródeł ropy i gazu. Wydarzenie, do którego doszło 14 września 2019 r. – atak dronów na saudyjski kompleks rafineryjny Abqaiq³ – wprawdzie zszokowało ekspertów i rynek energetyczny, ale równocześnie było bardzo ważnym testem zdolności współczesnego rynku naftowego do absorpcji szoku podażowego i zmierzenia się z zagrożeniem, które jeszcze na początku XXI w. wywołałoby wielki kryzys naftowy i zapewne ekonomiczny.

W wyniku skoordynowanego ataku 25 dronów (do którego przyznali się jemeńscy rebelianci Huti, uzbrajani przez Iran, choć głównym podejrzanym stał się sam

¹ Zob. np. D. Yergin, „Ensuring energy security”, *Foreign Affairs*, marzec–kwiecień 2006; idem, *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World*, Free Press, London 2012, s. 143–145; K. Pronińska, „Układ sił na międzynarodowym rynku surowców energetycznych”, *Rocznik Strategiczny* 2007/08, s. 352–375.

² Zob. np. R.W. Bentley, „Global oil & gas depletion: An overview”, *Energy Policy* 2002, nr 30; K.S. Deffeyes, *Hubbert's Peak: The Impending World Oil Shortage*, Princeton University Press 2001; K. Pronińska, „Energy security: Global and regional dimensions”, *SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press 2007, s. 216–240.

³ Abqaiq to znajdujący się około 60 km na południowy wschód od saudyjskiego miasta Az-Zahran (Prowincja Wschodnia), jeden z najważniejszych i największych na świecie kompleksów rafineryjnych (rafinerie, ropociągi, zbiorniki ropy i paliw płynnych, generatory energii), z których ropociągi wyprowadzają ropę (zresztą pochodzącą m.in. z największego na świecie złoża Ghawar) i produkty naftowe m.in. do terminalu Yanbu – największego portu Morza Czerwonego, a zatem głównej saudyjskiej alternatywy dla eksportu przez cieśninę Ormuz (ropociąg Petrolina). Jest to nie tylko jeden z najnowocześniejszych, lecz także najlepiej strzeżonych tego typu obiektów na świecie. Abqaiq dostarcza na światowy rynek niezwykle ważne gatunki ropy saudyjskiej, w tym Arabian Light i Arabian Super-Light, oraz dysponuje ok. 7 mln b/d mocami przetwórczymi ropy.

Iran) uszkodzeniu uległy infrastruktura rafineryjna Abqaiq i instalacje wydobywcze ważnego saudyjskiego pola naftowego Churajs (położonego 177 km od Abqaiq)⁴, co doprowadziło do wstrzymania saudyjskiej produkcji i dostaw ropy w wielkości 5,7 mln baryłek dziennie [b/d]⁵. Jest to ilość odpowiadająca ok. 67% saudyjskiego eksportu ropy i około 6% światowej produkcji⁶. Stanowiło to tym samym największe zaburzenie dostaw ropy w XXI w. Dla porównania w wyniku wprowadzonego przez OPEC embarga w 1973 r. łącznie wstrzymano dostawy ropy w wielkości 4 mln b/d, co stanowiło 7% ówczesnej światowej konsumpcji⁷. Z kolei na skutek konfliktu zbrojnego w Libii w 2011 r. rynek został pozbawiony ok. 1,4 mln b/d; wówczas też w celu stabilizacji rynku uruchomiono mechanizm kryzysowy IEA (uwalnianie rezerw ropy)⁸. Atak na Abqaiq/Churajs nie był pierwszym tego rodzaju zamachem na infrastrukturę naftową w regionie w 2019 r. – w maju i czerwcu w Zatoce Omańskiej (port al-Fudżajra) i cieśninie Ormuz dochodziło do ataków sabotażowych na tankowce należące do ZEA i Arabii Saudyjskiej, a także ataku drona na saudyjski rurociąg (Wschód–Zachód)⁹. Abqaiq to jednak nie tylko unikatowa strategiczna infrastruktura naftowa, lecz także „serce” przemysłu naftowego państwa będącego z perspektywy globalnego rynku naftowego tzw. producentem *swing*. Oznacza to, że Arabia Saudyjska odgrywa kluczową rolę w sytuacjach nagłych zaburzeń dostaw na światowy rynek, utrzymuje bowiem wolne moce produkcyjne (między 1,2–2 mln b/d) umożliwiające jej stabilizowanie światowego rynku w sytuacjach kryzysowych¹⁰.

Jakie były konsekwencje ataku dla bezpieczeństwa energetycznego? W wymiarze ekonomicznym ceny ropy natychmiast wzrosły. Nie był to jednak znaczący „szok cenowy”. Po pierwsze, ceny dwóch benchmarkingowych gatunków WTI i Brent osiągnęły wprawdzie tego samego dnia 14-procentowy wzrost (był to najwyższy jednodniowy procentowy wzrost w ciągu dekady), ale już pod koniec miesiąca

⁴ Churajs to drugie największe (po Ghawar) saudyjskie złożo naftowe z produkcją 1,5 mln b/d. Pozy-skiwana stamtąd ropa (Arabian Light) należy do najwyższej cenionych gatunków. Złożo zostało odkryte już w latach 50., ale pierwsze prace wydobywcze rozpoczęły się w 2006 r. Jest zatem ważnym źródłem nowych mocy produkcyjnych Arabii Saudyjskiej; zob. <https://www.nsenergybusiness.com/projects/khuraish-oil-field-expansion-saudi-arabia/> (dostęp: 22.01.2020).

⁵ Dane Saudi Aramco, za: <https://www.saudiaramco.com/en/news-media/news/2019/incidents-at-abqaiq-and-khuraish> (dostęp: 22.01.2020).

⁶ Obliczenia własne na podstawie danych BP za 2018 r.: *BP Statistical Review of World Energy June 2019*, BP 2019.

⁷ F.A. Verrastro, G. Caruso, „The Arab oil embargo – 40 years later”, *CSIS Commentary*, 16 paździer-nika 2013 r.

⁸ Zob. K. Pronińska, „Geopolityka surowców energetycznych roku rewolucji arabskich”, *Rocznik Strategiczny* 2011/12, s. 338.

⁹ Amerykański Departament Obrony wskazywał na Iran jako prawdopodobnego sprawcę ataków, dodając równocześnie, że „nie ma definitywnych dowodów na powiązanie Iranu bądź irańskich *proxies* z tymi atakami”; za: V. Yee, „Yemen’s Houthi rebels attack Saudi oil facilities, escalating tensions in gulf”, *The New York Times*, 14 maja 2019 r.

¹⁰ Wolne/zapasowe moce produkcyjne (ang. *spare capacity*) to moce, które utrzymywane są w goto-wości na wypadek sytuacji kryzysowych (zaburzeń dostaw) i mogą być uruchomione w ciągu 30 dni, co pozwala na zbilansowanie podaży. Tak jak w przypadku rezerw strategicznych utrzymywanych przez importerów optymalne zapasowe moce powinny wystarczyć na 90 dni.

powróciły do poziomu sprzed ataków¹¹. Po drugie, zaburzenia saudyjskich dostaw nastąpiły w warunkach cen ropy utrzymujących się na średnim poziomie 64 USD/baryłkę dla Brent i 57 USD/baryłkę dla WTI, a zatem niższych niż w 2018 r.¹² Po trzecie, ówczesne trendy popytowo-podażowe – zwłaszcza utrzymywane przez eksporterów wolne moce produkcyjne (w związku z prowadzoną w ramach porozumienia OPEC+ polityką cięć produkcji¹³) – ułatwiły zbilansowanie dostaw. W wymiarze geostrategicznym USA w ramach mechanizmu antykrzysowego dla rynku ropy uwolniły rezerwy strategiczne, a i państwa importujące saudyjską ropę okazały się dość dobrze przygotowane (rezerwy strategiczne, zdywersyfikowane dostawy). Spośród państw OPEC największymi wolnymi mocami produkcyjnymi dysponowały Wenezuela i Iran, ale to USA odegrały rolę producenta *swing*. Zwiększyły produkcję i eksport, tak iż w listopadzie amerykański eksport ropy i produktów naftowych po raz pierwszy przewyższył import, a produkcja w 2019 r. sięgała rekordowego poziomu 19,6 mln b/d¹⁴. Saudi Aramco¹⁵ szybko „uspokoił” rynek, informując, że Churajs odzyskało 30% swoich możliwości produkcyjnych w ciągu zaledwie 24 godzin¹⁶, i zapowiadając zwiększenie produkcji z największych pól szelfowych (o ok. 250 tys. b/d) i wykorzystanie zapasowych mocy (2,3 mln b/d). Poza tym koncern w ostatnich latach nabył liczne zagraniczne aktywa, dzięki czemu mógł wykorzystać zapasy zgromadzone w Rotterdamie, na Okinawie lub w Egipcie¹⁷.

Atak na instalacje naftowe wykazał jednak, że tradycyjne (geostrategiczne) zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego (tj. fizyczne zniszczenie strategicznej infrastruktury energetycznej bądź zaburzenia dostaw ropy/gazu na światowy rynek) wciąż powinny być poważnie uwzględniane w strategiach bezpieczeństwa energetycznego. Wprawdzie rynek okazał się stabilny i wyjątkowo odporny na wstrząs, jakim jest ograniczenie saudyjskich dostaw ropy, jednak efekt psychologiczny jest bardzo silny – obawy o bezpieczeństwo bliskowschodnich dostaw ropy znacząco wzrosły. W perspektywie krótko- i średniookresowej można się obecnie spodziewać analogicznych ataków

¹¹ W dniu ataku ceny Brent i WTI wzrosły odpowiednio o 9 i 8 USD/b. Zob. EIA, „Crude oil prices were generally lower in 2019 than in 2018”, 7.01.2020, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=42415>; EIA, Saudi Arabia crude oil production outage affects global crude oil and gasoline prices”, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=41413> (dostęp: 22.01.2020).

¹² W 2019 r. najwyższy poziom, tj. powyżej 70 USD/b, Brent osiągała na przełomie kwietnia i maja, zob. <https://www.everycrsreport.com/reports/IN11173.html> (dostęp: 22.01.2020).

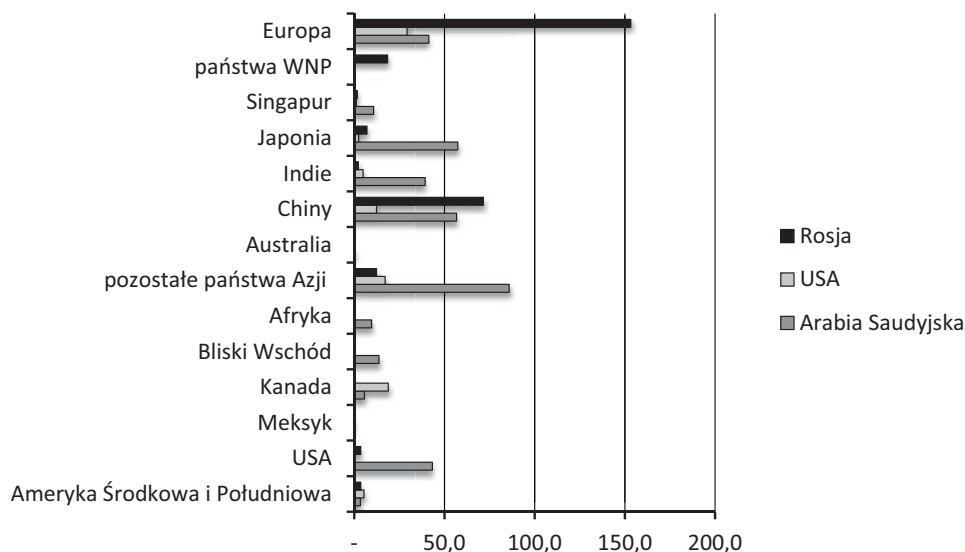
¹³ Więcej: K. Pronińska, „Zmiany technologiczne vs. tradycyjna geopolityka na globalnym i europejskim rynku energetycznym”, *Rocznik Strategiczny* 2017/18, s. 145.

¹⁴ Wstępne szacunki EIA za 2019 r. EIA, *Crude...*, op. cit.

¹⁵ Saudyjski NOC (ang. National Oil Company), należący do państwa, jeden z największych na świecie koncernów naftowych, odpowiadający za ok. 13% światowej produkcji ropy. W 2019 r. Arabia Saudyjska po raz pierwszy podjęła decyzję o wejściu Saudi Aramco na giełdę. Tym samym w grudniu koncern stał się największą na świecie spółką giełdową.

¹⁶ R. Jones, „Saudi Arabia shows depth of damage to its oil facilities”, *The Wall Street Journal*, 20 września 2019 r., <https://www.wsj.com/articles/saudi-arabia-displays-burned-damaged-structures-at-oil-sites-after-attacks-11568985123> (dostęp: 22.01.2020).

¹⁷ R. Mills, „The attack on Saudi Arabia's Abqaiq refinery and the realpolitik of oil”, Euractiv, 17 września 2019 r., <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/the-attack-on-saudi-arabias-abqaiq-refinery-and-the-realpolitik-of-oil/> (dostęp: 22.01.2020).

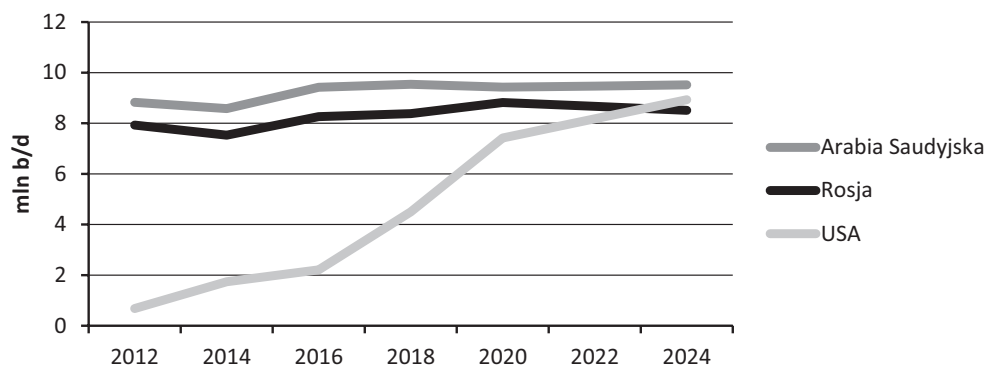
**Wykres 1****Eksport ropy USA, Arabii Saudyjskiej, Rosji wg rynków zbytu w 2018 r. [mln ton]**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BP Statistical..., op. cit.

na instalacje naftowe i tankowce (zabezpieczenia prawdziwej fortyfikacji, jaką jest Abqaiq, okazały się niewystarczające) oraz nasilenia rywalizacji irańsko-saudyjskiej o nowy układ sił w regionie, co będzie wpływać na rynek ropy. Mowa tu zarówno o możliwości pojawienia się kolejnych zaburzeń, jak i zwłaszcza poczuciu większej niepewności wśród importerów, inwestorów i generalnie na rynkach surowcowych.

Obecna pozycja rynkowa USA – umacniana systematycznie w drugiej dekadzie XXI w. za sprawą rozwoju produkcji ropy ze złóż niekonwencjonalnych, a następnie uwolnienia amerykańskiego eksportu tego surowca – okazała się ważnym wentylem bezpieczeństwa dla globalnego rynku ropy w sytuacji kryzysowej. Co więcej, oceny ośrodków analitycznych wyraźnie wskazują, że produkcja ropy ze złóż łupkowych będzie jeszcze bardziej przeobrażała rynek naftowy w nadchodzącej dekadzie. Po pierwsze, ze względu na wzrost produkcji i mocy eksportowych. Po drugie, okazuje się, że amerykańska produkcja może bardziej elastycznie reagować (niż produkcja w innych regionach świata, tj. z konwencjonalnych pokładów) na fluktuacje cen na światowych giełdach. Oznacza to, że wzrost cen implikuje istotny wzrost produkcji (a w nadchodzących latach także eksportu) ropy z USA. Najbardziej spektakularną zmianą dla rynku będzie jednak wzrost mocy eksportowych. Jak ocenia IEA, USA w ciągu niecałej dekady staną się największym światowym eksporterem ropy (zob. wykres 1 i 2)¹⁸. Światowy rynek zyska tym samym nowe poważne źródło dywersyfikacji dostaw i jeszcze większe zabezpieczenie.

¹⁸ IEA, *Oil 2019. Analysis and Forecast to 2024*, IEA/OECD, Paryż, marzec 2019, s. 1–2.



Wykres 2

Dynamika eksportu ropy: Arabia Saudyjska vs. Rosja vs. USA w latach 2012–2024 wg prognozy IEA [mln b/d]

Źródło: opracowanie własne na podstawie: IEA, *Oil 2019. Analysis and Forecast to 2024*, IEA/OECD, Paryż, marzec 2019, s. 1–2.

Należy podkreślić, że oprócz roli USA jako producenta *swing* oraz zamorskich zapasów ropy utrzymywanych przez Saudi Aramco również dokonywane w ostatnich latach cięcia produkcji OPEC+ zwiększyły znacząco możliwości elastycznej reakcji rynkowej – tj. uruchomienie zapasowych mocy¹⁹. W końcu po stronie importerów netto kluczowe okazały się podstawowe zasady bezpieczeństwa energetycznego – dywersyfikacja dostawców i rezerwy strategiczne. Dla UE Arabia Saudyjska (przypada na nią 6,6% unijnego importu ropy) jest ważniejszym dostawcą ropy niż USA, ale znacznie mniejszym eksporterem niż Rosja – w 2018 r. 27,3% importowanej przez UE ropy pochodziło z Rosji (zob. wykres 1)²⁰. Dla Chin i Indii – dwóch największych azjatyckich konsumentów i zarazem najszybciej rosnących rynków ropy – ropa saudyjska odgrywa znacznie większą rolę²¹. Indie importują ponad 84% konsumowanej ropy, z tego większość pochodzi z dwóch państw – Arabii Saudyjskiej i Iraku. Zgromadzone przez Indie rezerwy strategiczne wystarczą na

¹⁹ W grudniu 2018 r. koalicja OPEC + (obejmująca 11 państw OPEC i 10 państw spoza kartelu, w tym Rosję) podjęła decyzję o cięciach produkcji w wielkości 1,2 mln b/d. Cięcia te nie przyczyniły się jednak do znaczącego wzrostu cen ropy. Co więcej, w grudniu 2019 r. w tej samej formule eksporterzy zgodzili się na jeszcze głębsze cięcia produkcji (1,7 mln b/d). OPEC w ten sposób reaguje na znaczący przyrost amerykańskich mocy produkcyjnych, które w latach 2012–2019 się podwoiły. Wzrost produkcji USA w połączeniu ze spowolnieniem gospodarczym skłania agencje rynku do szacunków, że w 2020 r. nadpodaż ropy wyniesie ok. 800 tys. b/d, za: C. Krauss, „OPEC and Russia agree to cuts in oil production to push up prices”, *The New York Times*, 5 grudnia 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/12/05/business/opec-oil-production-cuts.html> (dostęp: 30.03.2020).

²⁰ <https://www.cnbc.com/2019/09/16/saudi-attacks-could-push-european-oil-supply-closer-to-russia.html> (dostęp: 30.03.2020).

²¹ IEA ocenia, że do 2024 r. na te dwa państwa przypadnie 44% (7,1 mln b/d) wzrostu światowego popytu na ropę, z tym że o ile obecnie PKB *per capita* Indii stanowi zaledwie 1/5 chińskiego, o tyle do 2024 r. indyjski popyt na ropę ma zrównać się z chińskim! Zob. IEA, *Oil 2019...*, op. cit., s. 2.

niespełna miesiąc (znacznie poniżej progu bezpieczeństwa państw IEA, tj. 90 dni średniej krajowej konsumpcji). Podstawową rolę w sytuacjach kryzysowych odgrywają zatem alternatywni dostawcy. Co więcej, ocenia się, że wzrost ceny baryłki ropy o 1 USD zwiększa rachunek Indii za import ropy o 1,5 mld USD rocznie²². Stabilne ceny to zatem kwestia bezpieczeństwa ekonomicznego kraju. Chiny dysponują wprawdzie rezerwami ropy w wielkości 80 dni średniej konsumpcji²³, ale równocześnie atak na instalacje w Arabii Saudyjskiej miał prawo wywołać największą panikę właśnie na tym rynku. W 2019 r. sytuacja Chin była wyjątkowa – w ostatnich latach znacząco zwiększyły one uzależnienie od saudyjskiej ropy (zmniejszając import ropy z Iranu i USA). W pierwszej połowie 2019 r. Chiny importowały rekordową ilość 1,8 mln b/d z tego kraju, co stanowiło około 21% importu. Atak na Abqaiq powinien skłonić chińskie władze do rewizji dotychczasowej strategii nie tylko importowej, lecz także szerszej bliskowschodniej. Okazuje się, że skupianie się na bezpieczeństwie infrastruktury *down-stream* (tankowce, ropociągi) jest niewystarczające i być może istnieje potrzeba większego zaangażowania się Chin w bliskowschodnią geopolitykę. Znamienne jest, że na początku 2020 r. udało się wynegocjować chińsko-amerykańską umowę handlową, której ważną część stanowi handel ropą. W chińsko-amerykańskiej wojnie handlowej i prowadzonych negocjacjach – mających ogromne znaczenie z perspektywy światowej gospodarki i wolnego handlu – energia była jedną z kart przetargowych. Zakup amerykańskiej ropy i LNG okazał się jednym z kluczowych zagadnień w negocjowanym porozumieniu – z perspektywy USA jest to w istocie najprostszy sposób na zmniejszenie deficytu w bilansie handlowym. Z perspektywy Chin, wobec niepewności co do rozwoju sytuacji na Bliskim Wschodzie, amerykańska ropa odegra bardzo potrzebną funkcję dywersyfikacyjną.

Atak na Abqaiq w doskonały sposób obrazuje współzależność między bezpieczeństwem energetycznym a wojskowym. Rywalizacja saudyjsko-irańska w warunkach postępującej dekompozycji bliskowschodniego ładu geopolitycznego skłania do refleksji nad istniejącymi zabezpieczeniami systemu energetycznego, a także przyszłością energetyki opartej na importowanych węglowodorach. Zmiany zachodzące w systemach energetycznych – zwłaszcza te o charakterze transformacyjnym, implikujące wzrost znaczenia rozproszonej energetyki odnawialnej czy

²² Zgodnie z oceną indyjskiego Ministerstwa Ropy (komórki planistycznej PPAC – Petroleum Planning and Analysis Cell) w latach 2018–2019 Indie wydawały 111,9 mld USD na import ropy; dla porównania w latach 2015–2016 wartość ta wynosiła 64 mld USD. Na 2020 r. zakłada się wydatki rzędu 112,7 mld USD, za: „India's oil import dependence jumps to 84 per cent”, *Economic Times*, maj 2019, https://economictimes.indiatimes.com/industry/energy/oil-gas/indias-oil-import-dependence-jumps-to-84pc/article-show/69183923.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst (dostęp: 30.03.2020); „What does the Saudi oil crisis mean for India?”, BBC, 18 września 2019 r., <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-49738375> (dostęp: 30.03.2020).

²³ Są to oficjalne dane państwowe (Narodowa Agencja Energii), ale eksperci na początku roku szacowali, że rezerwy chińskie wystarczają maksymalnie na 50 dni, zob. C. Russel, „Column: Bearish signal for crude as China closes in on filling oil storage”, Reuters, 23 września 2019 r., <https://www.reuters.com/article/uk-column-russell-crude-china/column-bearish-signal-for-crude-as-china-closes-in-on-filling-oil-storage-idUKKBN1W80OK> (dostęp: 30.03.2020).

elektryfikację transportu – mają nie tylko kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa klimatycznego, lecz także długofalowe konsekwencje dla bezpieczeństwa energetycznego. Przyczyniają się bowiem do zmniejszania zależności od importowanych paliw kopalnych, a tym samym podatności gospodarek państw importerów na fluktuacje cen ropy. Oprócz zatem wzmacniania gotowości systemów energetycznych na sytuacje kryzysowe – dzięki nowym połączeniom infrastrukturalnym w celu większej dywersyfikacji dostaw lub nowym niekonwencjonalnym technologiom pozyskania węglowodorów, a także ograniczaniu konsumpcji ropy (inwestycje w efektywność energetyczną)²⁴ – kluczowe jest inwestowanie w technologie, które długofalowo zabezpieczą system energetyczny i globalną gospodarkę przed zagrożeniami związanymi z globalnym ociepleniem i przekraczaniem kolejnych punktów krytycznych w globalnym systemie klimatycznym.

W DRODZE KU TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ – EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA I OZE

Spośród największych na świecie konsumentów energii (i zarazem paliw kopalnych, które stanowią podstawę światowego bilansu energetycznego) na ChRL, USA, Unię Europejską przypada kolejno: 23,8%, 17% i 12% światowej konsumpcji energii pierwotnej²⁵. W ujęciu instytucjonalnym kontynuowany jest trend spadającego udziału OECD w globalnej konsumpcji energii – obecnie na państwa te przypada ok. 38% popytu²⁶. Dla porównania w 1973 r. państwa OECD konsumowały 61% energii pierwotnej, a jeszcze w 2010 r. odpowiadały za ponad połowę globalnego popytu²⁷. Dynamika tych zmian wynika nie tylko ze wzrostu udziału państw spoza OECD w globalnym produkcie brutto, lecz także z gorszych wskaźników efektywności energetycznej – co oznacza, że ich spektakularny rozwój gospodarczy implikował znaczący wzrost konsumpcji pierwotnych nośników energii (w tym importowanych węglowodorów). Rozdzielenie konsumpcji energii od wzrostu gospodarczego jest zaś ważnym elementem strategii zrównoważonego rozwoju. Dlatego też trendy światowe w tym segmencie sektora energetycznego są równie istotne w walce o ograniczenie emisji CO₂ jak przebudowa bilansu energetycznego (tj. zmniejszanie udziału paliw kopalnych).

²⁴ IEA ocenia, że tylko poprawa efektywności energetycznej w latach 2000–2018 skutkowała obniżeniem importu ropy przez największe światowe gospodarki o 165 mtoe, co przyniosło znaczne oszczędności importerom i zmniejszyło ich podatność na szoki rynkowe, zob. IEA, *Energy Efficiency 2019*, IEA/OECD, Paris 2019.

²⁵ Dane dot. konsumpcji i emisji CO₂ za 2018 r. za: *BP Statistical...*, op. cit. Spośród państw UE największymi konsumentami są Niemcy, Francja i Wielka Brytania (odpowiednio: 2,3%, 1,7%, 1,4% światowej konsumpcji). Poza ChRL największym azjatyckim konsumentem energii są Indie i Japonia, na które przypada odpowiednio 5,8% i 3,3% globalnego popytu. W czołówce światowych konsumentów energii znajduje się także Rosja z 5,5-procentowym udziałem.

²⁶ IEA, *World Energy Balances Overview 2019*, OECD/IEA 2019, s. 6. Zgodnie zaś z danymi BP za 2018 r. na OECD przypada 40,9% konsumpcji energii pierwotnej. Zob. *BP Statistical...*, op. cit.

²⁷ IEA, *World...*, op. cit., s. 6.

W dekadzie 2007–2017 konsumpcja energii pierwotnej w państwach OECD spadała średnio o 0,2% rocznie, w samej UE zaś o 0,8% rocznie. W państwach spoza OECD w tym okresie następował wzrost o 3% na rok. Spośród największych światowych konsumentów energii w tym gronie największy wzrost procentowy odnotowywały Indie (5,2% na rok) (zob. wykres 3). W ujęciu regionalnym zdecydowanie wzrosła rola państw azjatyckich w wyznaczaniu globalnych trendów rynkowych. W 2018 r. aż 43% globalnej konsumpcji energii i 49,4% emisji CO₂ przypadało na Azję i Oceanię. Region ten od dwóch dekad odpowiada za największy przyrost światowego popytu, a liderami w tym zakresie są ChRL (24% światowej konsumpcji i 27,8% emisji CO₂) i Indie (6% światowej konsumpcji i 7,3% emisji CO₂). Wzrostowi konsumpcji energii w regionie (w latach 2007–2017 rosła ona średnio o 3,2% rocznie) towarzyszył wzrost emisji CO₂ (średnio o 2,6% w latach 2007–2017). Korelacja między konsumpcją energii a wysoką emisją CO₂ jest szczególnie silna w tej części świata, jako że państwa azjatyckie odpowiadają za ponad 75% światowej konsumpcji węgla (w tym sama ChRL aż 50,5%, a Indie – 12%)²⁸. Przypada na nie też 36,4% konsumpcji ropy i zarazem cechuje je największa dynamika wzrostu popytu na ten surowiec²⁹. Wzrastająca rola gospodarek azjatyckich w wyznaczaniu globalnych trendów na rynku energetycznym była szczególnie widoczna w okresie tzw. szoku popytowego pierwszej dekady XXI w. W kolejnych latach przejawiała się ona nie tylko we wzroście popytu na tradycyjne nośniki energii, lecz także w dynamicznym rozwoju rynku LNG i technologii OZE. Gospodarki azjatyckie (spoza OECD/IEA) wyraźnie poprawiły na przestrzeni trzech ostatnich dekad również wskaźniki efektywności energetycznej, co miało silny wpływ na kształtowanie globalnego trendu – spadku intensywności energetycznej światowej gospodarki.

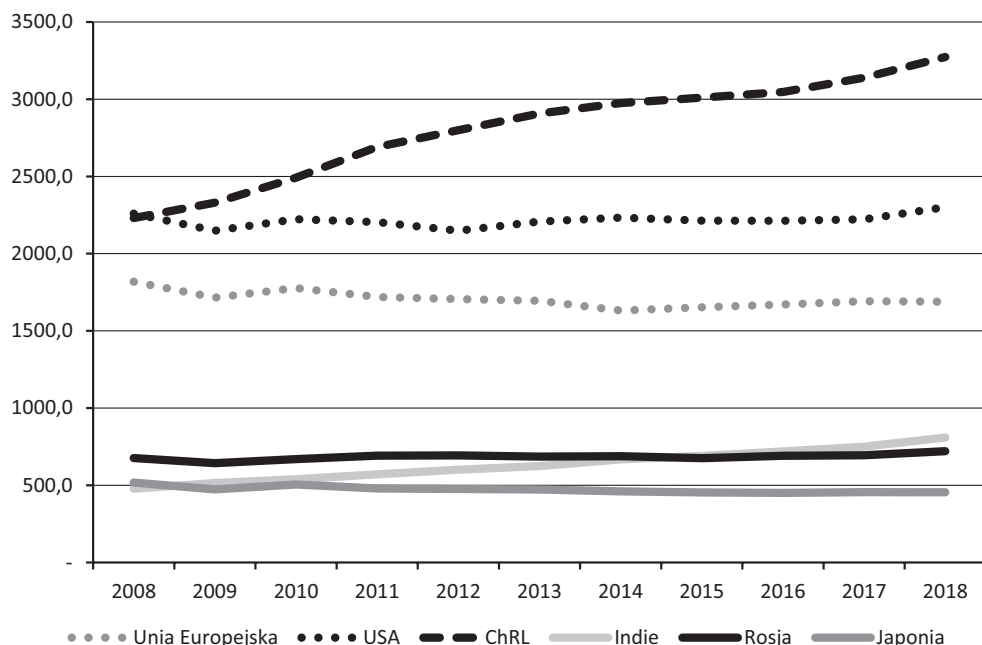
Państwa należące od lat 70. do IEA i będące zarazem w grupie największych światowych konsumentów energii odpowiednio wcześniej zaczęły inwestować w poprawę efektywności energetycznej (stosunek całkowitej konsumpcji energii do PKB, wyrażany w toe/1000 USD³⁰). Zarządzanie popytem było w istocie jednym z instrumentów zwiększania bezpieczeństwa energetycznego państw uzależnionych od importowanej ropy. Obecnie wskaźniki intensywności energetycznej trzech największych gospodarek w tej grupie wynoszą – 0,07 toe/1000 USD dla Japonii, 0,08 toe/1000 USD dla Niemiec i 0,13 toe/1000 USD dla USA. Chiny i Indie (mimo ogromnych nakładów na zwiększenie efektywności energetycznej) zużywają trzykrotnie więcej energii w przeliczeniu na PKB – w ich przypadku wskaźnik intensywności energetycznej kształtuje się odpowiednio na poziomie 0,3 toe/1000 USD i 0,34 toe/1000 USD³¹. Czynniki, które wpływają na redukcję intensywności energetycznej gospodarek, są zróżnicowane. Kontekst regulacyjny, ekologiczny, gospodarczy, w końcu kontekst globalnego rynku ropy (zwłaszcza fluktuacje cen), może

²⁸ Więcej nt. trendów w konsumpcji/produkcji węgla zob. *Rocznik Strategiczny* 2018/19.

²⁹ IEA, *Oil 2019...*, op. cit., s. 2.

³⁰ Toe/1000 USD – tona ekwiwalentu ropy/1000 USD.

³¹ Dane IEA za 2017 r., źródło: *IEA Energy Atlas*, <http://energyatlas.iea.org/#!/tellmap/-297203538> (dostęp: 30.03.2020).



Wykres 3

Konsumpcja energii pierwotnej w latach 2008–2018 według największych światowych konsumentów [Mtoe]³²

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *BP Statistical...*, op. cit.

mieć decydujące znaczenie³³. Kluczowe jest jednak to, że obecnie zarówno UE, jak i Japonia oraz ChRL postrzegają efektywność energetyczną jako jeden z centralnych elementów polityki klimatycznej.

W gronie największych światowych konsumentów energii jedynie UE i Japonia (jak wynika z powyższego wykresu) utrzymują trend zmniejszania konsumpcji energii pierwotnej³⁴. W przypadku USA polityka energetyczna prowadzona za prezydenta Donalda Trumpa – zmierzająca do budowania „energetycznej dominacji” – implikuje nie tylko większą produkcję ropy i gazu, lecz także ich konsumpcję. USA są obecnie największym światowym producentem obu tych surowców i największym ich konsumentem – w 2018 r. wewnętrzna konsumpcja ropy wzrosła o 2,5%, gazu zaś o 10,6%³⁵! Wobec planów ekspansji amerykańskich koncernów naftowych na światowych rynkach ropy – jak wspomniano, w ciągu czterech lat

³² Mtoe – mln ton ekwiwalentu ropy naftowej.

³³ Zob. R. Antonietti, F. Fontini, „Does energy price affect energy efficiency? Cross-country panel evidence”, *Energy Policy* 2019, t. 129, czerwiec.

³⁴ W latach 2007–2017 konsumpcja węgla w UE spadała średnio o 3%/rok, ropy zaś o 1,1% rocznie, za: *BP Statistical...*, op. cit.

³⁵ Ibidem.

USA mają szansę prześcignąć Arabię Saudyjską i Rosję w eksporcie ropy – należy oczekiwać dalszego dynamicznego rozwoju amerykańskiej produkcji węglowodorów. Polityka ta, a zwłaszcza odwrót od porozumienia paryskiego i Planu Czystej Energii (ang. *Clean Power Plan*) poprzedniej administracji prezydenta Baracka Obamy, ma ogromne znaczenie zarówno dla trendów globalnych na rynku energii, jak i możliwości realizacji celów polityki klimatycznej³⁶.

Analiza trendów globalnych w sferze konsumpcji energii wskazuje, że wyzwaniem będzie dalsze obniżanie intensywności energetycznej. Mimo że w ciągu minionej dekady udawało się poprawiać efektywność energetyczną światowej gospodarki (średnio 3% rocznie), obecnie obserwowane jest wyraźne spowolnienie w tym zakresie. W 2018 r. wskaźnik ten udało się poprawić jedynie o 1,2%, a w 2017 r. o 1,7%³⁷. Zmniejszanie konsumpcji energii w stosunku do PKB jest zaś jednym z podstawowych narzędzi w drodze ku transformacji energetycznej, a zatem długofalowej zmianie sposobów, skali i struktury konsumpcji oraz produkcji energii.

Transformacja energetyczna – zarówno państw OECD, jak i spoza OECD – jest jednym z kluczowych trendów wpływających na rynek energii oraz na politykę importerów i eksporterów paliw kopalnych³⁸. Analiza tych trendów wskazuje, że mechanizmy rynkowe – jak chociażby spadek kosztów technologii OZE i wysoka innowacyjność systemów opartych na rozproszonej energetyce, inteligentnych sieciach (ang. *smart grids*) i magazynowaniu energii – nie wystarczą, by zwiększyć tempo i skalę transformacji energetycznej. Konieczne są nie tylko strukturalne zmiany technologiczne, lecz także zmiany w politykach regulacyjnych, taryfach, stylu życia i nawykach konsumenckich. Istotne różnice w strukturze bilansu energetycznego, wskaźnikach intensywności energetycznej, poziomie elektryfikacji krajów, rozwoju transgranicznych połączeń infrastrukturalnych etc. wyraźnie sygnalizują, że należy oczekiwać zróżnicowanych ścieżek rozwoju i tempa zmian w sektorach energetycznych największych światowych konsumentów energii pierwotnej. Tymczasem to od nich w ogromnej mierze zależy, czy uda się ograniczyć wzrost temperatury Ziemi i destrukcyjny wpływ zmian klimatu na środowisko bezpieczeństwa (w tym bezpieczeństwa energetycznego)³⁹. O tempie zmian zachodzących w ostatnich latach świadczy głównie dynamiczny wzrost znaczenia źródeł odnawialnych (OZE) w bilansach produkcji energii elektrycznej. W latach 2007–2017 średni wzrost generacji OZE wyniósł 16,4% rocznie⁴⁰. Jednak zestawienie

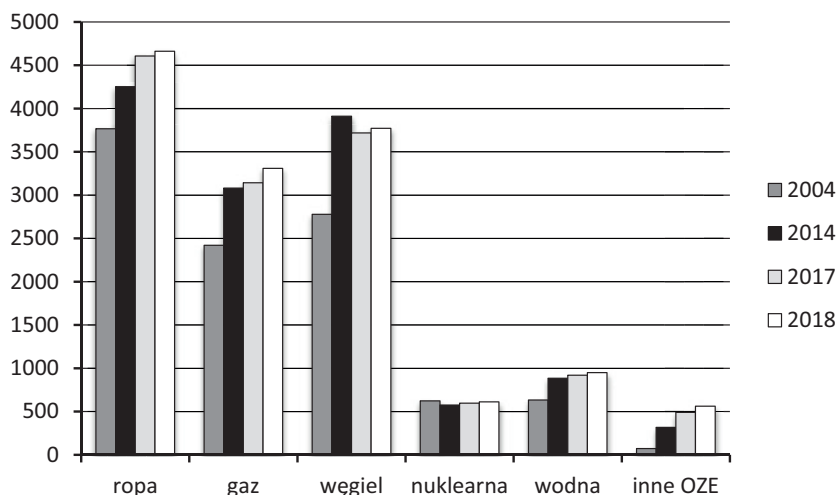
³⁶ Zob. szczegółowo: *Rocznik Strategiczny 2018/19* oraz *Rocznik Strategiczny 2017/18*.

³⁷ IEA, *Energy Efficiency...*, op. cit.

³⁸ Więcej na ten temat: *Rocznik Strategiczny 2018/19* oraz *Rocznik Strategiczny 2017/18*.

³⁹ O tym, że może być za późno, gdy ludzkość w pełni zrozumie, jak bardzo potrzebuje transformacji w kierunku niskoemisyjnego systemu energetycznego, pisze wielu autorów. Anthony Giddens nazywa to zjawisko mianem paradoksu klimatycznego – zrozumiemy konieczność zmian, gdy dojdziemy do punktu krytycznego, od którego nie będzie już odwrotu (A. Giddens, *The Politics of Climate Change*, Polity, New York 2009, s. 2–3).

⁴⁰ W latach 2017–2018 światowe moce OZE (bez energii wodnej) wzrosły o 14,5%, z tym że o 28,9% wzrosła produkcja z instalacji PV. Najsilniejszy wzrost odnotowywały Bliski Wschód oraz Azja i Oceania. W samej UE wzrost produkcji energii elektrycznej z OZE wyniósł zaledwie 4,8%.

**Wykres 4****Zmiany w strukturze światowej konsumpcji energii pierwotnej [Mtoe]**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *BP Statistical Review of World Energy*, edycje 2005, 2015, 2019.

danych z lat 2017–2018 wskazuje, że choć OZE charakteryzuje największa dynamika wzrostu, to równocześnie rośnie konsumpcja wszystkich pierwotnych nośników energii (wykres 4).

W istocie transformacja energetyczna widoczna jest obecnie praktycznie wyłącznie w elektroenergetyce – tu zmiany o charakterze systemowym zachodzą najszybciej. Dla całej UE w 2018 r. instalacje OZE zapewniały 238 Mtoe z 1688 Mtoe całkowitej produkcji energii pierwotnej, ale w sektorze elektroenergetycznym odpowiadały już za 1127 TWh z 3282 TWh wyprodukowanej energii elektrycznej. Dwa symboliczne wydarzenia 2019 r. są warte odnotowania w tym kontekście. Po pierwsze, system energetyczny Wielkiej Brytanii (wciąż jeszcze w 2019 r. była to gospodarka UE) – prekursora XIX-wiecznej transformacji energetycznej – po raz pierwszy przez 83 dni nie zużywał węgla. Do tego przez 137 dni moce OZE produkowały więcej elektryczności niż moce konwencjonalnej energetyki opartej na paliwach kopalnych⁴¹. Po drugie, w Niemczech, gdzie zainstalowane są największe moce OZE w UE, mimo problemów w dalszej integracji OZE z niemiecką siecią energetyczną moce i produkcja rokrocznie odnotowują znaczący przyrost. W 2018 r. 32% elektryczności pochodziło z OZE⁴², ale w 2019 r. przez pierwszych

⁴¹ J. Ambrose, „Renewables beat fossil fuels on 137 days in greenest year for UK energy”, *The Guardian*, 7 stycznia 2020 r., <https://www.theguardian.com/business/2020/jan/07/renewables-beat-fossil-fuels-greenest-year-uk-energy> (dostęp: 30.03.2020).

⁴² W latach 2007–2017 niemiecka produkcja z instalacji fotowoltaicznych w skali roku wzrastała średnio o 29%, z elektrowni wiatrowych zaś o 10%. W 2018 r. wzrost wyniósł 17% dla PV i 5,6% dla farm wiatrowych. Dane: *BP Statistical...*, op. cit.

sześć miesięcy elektrownie wiatrowe, wodne i PV produkowały więcej elektryczności niż energetyka węglowa i nuklearna⁴³.

W ChRL opierającej elektroenergetykę na węglu w 2018 r. OZE (inne niż energetyka wodna, która dostarczała 1202 TWh na potrzeby chińskiej gospodarki) zapewniały 634 TWh, co stanowiło niecałe 9% popytu. Podobnie w Indiach OZE dostarczały ponad 8% elektryczności (122 TWh). W USA instalacje OZE produkowały 10% energii elektrycznej (458 TWh), w Japonii zaś 11% (112 TWh)⁴⁴. Zgodnie z oceną IEA, w latach 2019–2024 produkcja energii elektrycznej z OZE wzrośnie o 50%: „będzie to wzrost o 1200 GW – czyli ekwiwalent obecnych mocy produkcyjnych USA” (tj. całkowitych zainstalowanych mocy produkcji energii elektrycznej – K.P.)⁴⁵. Aż 60% tego wzrostu przypadnie na fotowoltaikę. Tym samym w 2024 r. udział OZE w światowej produkcji elektryczności wyniesie ok. 30% (w porównaniu z 26% w 2019 r.)⁴⁶.

Nie wydaje się jednak, by obserwowane trendy w sektorze OZE miały szansę radykalnie wpłynąć na redukcję emisji CO₂. Konieczny jest znacznie większy niż do tej pory wysiłek w zakresie poprawy efektywności energetycznej całej światowej gospodarki. Obecnie wzrost gospodarczy implikuje wzrost konsumpcji energii, a ten z kolei pociąga za sobą wzrost konsumpcji węgla i ropy. Przerwanie tej zależności jest kluczowe w walce o bezpieczeństwo klimatyczne. Równocześnie transformacja energetyczna nie może być ograniczona wyłącznie do elektroenergetyki. Staje się coraz bardziej jasne, że zmiana technologiczna i dyfuzja innowacji musi objąć także inne sektory gospodarki, w tym transport. W końcu kluczowe w tym procesie są decyzje polityczne – zarówno te podejmowane na szczeblach narodowych, jak i globalnym. Niestety, analiza COP25 wskazuje, że woli politycznej wciąż brak.

COP25 I EUROPEJSKI *GREEN DEAL* – CZYLI W KTÓRYM KIERUNKU ZMIERZAMY?

„Społeczność międzynarodowa straciła ważną okazję do tego, by poradzić sobie z kryzysem klimatycznym, oraz równie ważną okazję do wykazania się większymi ambicjami w zakresie łagodzenia skutków, dostosowania się i finansowania w obliczu kryzysu klimatycznego”⁴⁷ – to słowa sekretarza generalnego ONZ António Guterresa podsumowujące COP25. W istocie madrycki COP25 ma szansę zapisać się jako najgorszy szczyt klimatyczny w historii. Inercja obserwowana na szczeblach

⁴³ Skutkowało to wyłączeniami niektórych elektrowni węglowych. Zob.: <https://www.dw.com/en/german-renewables-deliver-more-electricity-than-coal-and-nuclear-power-for-the-first-time/a-49606644>; <https://renews.biz/57195/german-solar-grows-30-in-2019> (dostęp: 30.03.2020).

⁴⁴ Dane: *BP Statistical...*, op. cit.

⁴⁵ IEA, „Global solar PV market set for spectacular growth over next 5 years”, Press Release, 21 października 2019 r., <https://www.iea.org/news/global-solar-pv-market-set-for-spectacular-growth-over-next-5-years> (dostęp: 30.03.2020).

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Za: M. Strzałkowski, „COP25 bez porozumienia”, Euractiv, 16 grudnia 2019 r., <https://www.euractiv.pl/section/energia-i-srodowisko/news/cop25-bez-porozumienia/> (dostęp: 30.03.2020).

globalnej polityki klimatycznej konfrontowała się z rzeczywistością. Po pierwsze, z globalnymi strajkami klimatycznymi młodego pokolenia, o ileż bardziej niż decydenci polityczni świadomego konsekwencji braku radykalnej zmiany kierunków polityki energetycznej⁴⁸, po drugie, z jedną z największych katastrof naturalnych XXI w. – płonąca Australia.

Od lipca do grudnia 2019 r. pożary lasów w Australii pochłonęły 6,3 mln hektarów buszu, lasów, parków. Najbardziej dotknięte były południowo-wschodnie prowincje Nowa Południowa Walia i Wiktoria, ale pożary wybuchały, niosąc zniszczenia na ogromną skalę, wzdłuż całego północnego wybrzeża, a także w interiorze. Ich ugaszenie w warunkach 40-stopniowych upałów (rekordową temperaturę – 49,9 stopnia Celsjusza – odnotowano w grudniu na południu kraju⁴⁹) i silnych wiatrów (ogień sięgał nawet 70 m) okazało się przeszkodą nie do pokonania dla wykwalifikowanych i doświadczonych australijskich strażaków. Świat z przerażeniem obserwował, jak jedno z najbogatszych państw świata jest bezsilne wobec zniszczeń niesionych przez katastrofę naturalną tej skali. W styczniu szacowano, że wciąż trwające pożary skutkowały wyginieciem miliarda zwierząt⁵⁰.

Pożary o tej porze roku w Australii wybuchają cyklicznie, ale te w 2019 r. zaczęły się szybciej, a na ich skalę wpłynęły kolejne z rzędu najcieplejsze temperatury. Nasiłające się klęski żywiołowe są jedną z najpoważniejszych implikacji zmian klimatu dla bezpieczeństwa. Sieją one spustoszenie – ginąca fauna i flora, ofiary śmiertelne, zniszczona infrastruktura – często na skalę znacznie większą niż podczas wojny⁵¹. Generują też ogromne koszty finansowe i ubóstwo dziesiątek milionów ludzi na świecie, a ich długofalowe konsekwencje mogą skutkować destabilizacją ekonomiczną i społeczno-polityczną całych regionów, chociażby z racji nasilonych migracji ekologicznych⁵². Narastające deficyty ekologiczne – zwłaszcza niedobory ziemi uprawnej, pastwisk, łowisk, wody pitnej – już dziś są widoczne, zwłaszcza w Afryce, przyczyniając się do konfliktów zbrojnych. Zmiany klimatu mają zatem destrukcyjny wpływ na środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego.

⁴⁸ Zob. M. Taylor, H. Pidd, J. Murray, „Hundreds of thousands of students join global climate strikes”, *The Guardian*, 29 listopada 2019 r., <https://www.theguardian.com/environment/2019/nov/29/hundreds-of-thousands-of-students-join-global-climate-strikes>; <https://globalclimatestrike.net/partners/> (dostęp: 30.03.2020).

⁴⁹ „Australia heatwave: All-time temperature record broken again”, BBC, 19 grudnia 2019 r., <https://www.bbc.com/news/world-australia-50837025> (dostęp: 30.03.2020).

⁵⁰ M. Zaveri, E.S. Rueb, „How many animals have died in Australia’s wildfires?”, *The New York Times*, 11 stycznia 2020 r., <https://www.nytimes.com/2020/01/11/world/australia/fires-animals.html> (dostęp: 30.03.2020).

⁵¹ Zgodnie z szacunkami WHO katastrofy naturalne skutkują ofiarami śmiertelnymi rzędu 90 tys. osób rocznie (https://www.who.int/environmental_health_emergencies/natural_events/en; dostęp: 30.03.2020). Dla porównania liczba udokumentowanych ofiar bezpośrednich działań zbrojnych (ang. *battle casualties*) w roku 2017 i 2018 wyniosła odpowiednio 69 tys. i 53 tys. Za: PRIO, „Trends in armed conflict, 1948–2018”, *Conflict Trends*, marzec 2019.

⁵² Katastrofy naturalne co roku skutkują ubóstwem 26 mln ludzi. Zgodnie z szacunkami Banku Światowego, zmiany klimatu wpędzą w ubóstwo kolejne 100 mln osób przed 2030 r., a do końca 2050 r. zmuszą do uchodźstwa około 143 mln ludzi z krajów rozwijających się, <https://www.worldbank.org/en/topic/climatechange/overview> (dostęp: 30.03.2020).

W związku z wyzwaniem klimatycznym podstawowe pytanie brzmi zatem, czy polityka energetyczna państw odpowiedzialnych za największą konsumpcję energii, i tym samym najwyższe emisje CO₂, zmierza w kierunku uzgodnionym podczas szczytu klimatycznego w Paryżu. Porozumienie paryskie wyznaczyło społeczności międzynarodowej cel ograniczenia wzrostu temperatury Ziemi do końca tego stulecia o 1,5 stopnia Celsjusza w porównaniu z epoką przedindustrialną⁵³. Do końca 2019 r. ratyfikowało je 185 państw. Niestety, drugi największy emitent CO₂ do atmosfery – USA pod rządami administracji Donalda Trumpa – podjął decyzję o wycofaniu się z tego porozumienia. Skutki postępowania prezydenta państwa odpowiedzialnego za 5145 mln ton CO₂ (15% światowej emisji) w 2018 r. mogą być katastrofalne, a implementacja celu paryskiego niemożliwa⁵⁴.

Na początku 2019 r. stężenie CO₂ w atmosferze wynosiło 412 ppm⁵⁵, oznaczało to wzrost emisji kolejny rok z rzędu. IPCC⁵⁶ w raporcie *Global Warming of 1.5°C* ostrzegał, iż czasu na podjęcie radykalnych działań o charakterze transformacyjnym jest coraz mniej – w 2017 r. globalne ocieplenie osiągnęło poziom 1 stopnia Celsjusza powyżej epoki przedindustrialnej⁵⁷. Jeśli obecnie prowadzona polityka rządów będzie kontynuowana, to już między 2030 a 2052 r. świat osiągnie wzrost temperatury o 1,5 stopnia Celsjusza, a do końca XXI w. o 3 stopnie (!)⁵⁸. Takie tempo i skala globalnego ocieplenia skutkować będzie przekroczeniem tzw. punktów krytycznych ziemskiego systemu klimatycznego (należą do nich: topnienie Oceanu Arktycznego i Grenlandii, rozpad lądolodu Antarktydy Zachodniej, pożary i susze oraz zmiana ekosystemu dżungli amazońskiej, wymieranie raf koralowych). To zaś zbliża ludzkość do nieodwracalnych zmian w ekosystemach, a w rezultacie katastrof ekologicznych, kryzysów żywnościowych i wodnych, społeczno-politycznych i ekonomicznych⁵⁹.

⁵³ W porozumieniu paryskim państwa zobowiązały się do ograniczenia wzrostu średniej temperatury powierzchni Ziemi „poniżej 2 stopni Celsjusza w porównaniu z epoką przedindustrialną i kontynuowania wysiłków na rzecz ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 stopnia Celsjusza”, za: The Paris Agreement, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> (dostęp: 30.03.2020).

⁵⁴ Oznaczało to wzrost amerykańskich emisji o 2,6% w stosunku do 2017 r. Dla porównania średni wzrost emisji w państwach OECD wyniósł 0,4%, w ChRL 2%, a w UE emisje spadły o 2%. Za: *BP Statistical...*, op. cit.

⁵⁵ Ang. *parts per million*. Dla porównania w 2005 r. było to 378 ppm. Dane: NOAA i NASA, <https://www.noaa.gov/climate> oraz <https://climate.nasa.gov> (dostęp: 30.03.2020).

⁵⁶ IPCC (ang. International Panel for Climate Change) – Międzyrządowy Panel ds. Zmian Klimatu założony w 1988 r. – to najbardziej znana organizacja naukowa zajmująca się problematyką globalnego ocieplenia. Co roku tysiące naukowców opracowują raporty tematyczne, prezentowane jako raport IPCC. IPCC wskazuje, iż wzrost temperatury w porównaniu z okresem przedindustrialnym wyniósł 0,8–1,2 stopnia Celsjusza, zob. IPCC, *Global Warming of 1.5°C*, IPCC Special Report, październik 2018, s. 51, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf (dostęp: 30.03.2020).

⁵⁷ Termin „globalne ocieplenie” odnosi się do łącznego wzrostu temperatury powietrza i wód w skali globalnej i okresie ponad 30-letnim. Średni wzrost temperatury oblicza się w odniesieniu do tzw. okresu przedindustrialnego, tj. danych z lat 1850–1900.

⁵⁸ IPCC, *Global...*, op. cit., s. 56, 66.

⁵⁹ Istnieje bogata literatura naukowa podejmująca problematykę implikacji globalnego ocieplenia dla poszczególnych ekosystemów czy obszarów życia społeczno-politycznego; np. U. Baldos, T. Hertel, F. Moore, „Understanding the spatial distribution of welfare impacts of global warming on agriculture

W tych uwarunkowaniach symboliczne wręcz było przekładanie miejsca COP25 – początkowo miała to być Kostaryka, następnie Chile, finalnie COP25 w grudniu (przez ponad dwa tygodnie) gościł Madryt. Główną osią sporów był globalny mechanizm handlu emisjami CO₂. System taki jest konieczny, by w skali globu kontrolować i efektywnie ograniczać emisje, m.in. te generowane przez wielkoskalową energetykę. Im bardziej intensywna pod względem emisji CO₂ jest dana gospodarka, tym większy ponosiłaby koszt z tego tytułu i odwrotnie – niskoemisyjne gospodarki mogłyby odsprzedawać niewykorzystane uprawnienia do emisji. Wolnorynkowy mechanizm handlu uprawnieniami stanowiłby bodziec do redukcji emisji CO₂ i przyspieszenia transformacji energetycznej. Niestety, szczyt madrycki wykazał, że konflikty interesów narodowych uniemożliwiły przyjęcie konkretnych ustaleń zarówno co do ceny uprawnień do emisji, jak i wysokości limitów.

Brak porozumienia w kwestii globalnego systemu handlu emisjami oznacza *de facto* brak wykonalności celów paryskich. Wystarczy jako punkt odniesienia przyjąć unijny ETS (ang. *emissions trading system*) i pakiety klimatyczno-energetyczne. Jest jasne, że bez kolejnych celów indykatywnych i ETS znaczna grupa państw UE nie realizowałaby polityki cięć emisji CO₂ i transformacji energetycznej. Mimo tych wewnętrznych rozbieżności, a także trudności w realizacji celów (zarówno na rok 2020, jak i 2030), UE właśnie dzięki mechanizmowi handlu uprawnieniami do emisji oraz instrumentom o charakterze kontrolnym, w które wyposażona została Komisja Europejska, uchodziła przez lata za światowego lidera polityki klimatyczno-energetycznej. Obecnie obowiązujące cele na 2030 r. to: ograniczenie emisji CO₂ co najmniej o 40% (z poziomu 1990 r.); wzrost udziału OZE w bilansie energetycznym UE co najmniej do 32%; poprawa efektywności energetycznej co najmniej o 32,5%⁶⁰. Państwa członkowskie opracowują Narodowe Plany Klimatyczno-Energetyczne (ang. NECPs – *National Climate and Energy Plans*), na podstawie których dokonywana jest ocena, czy uda się zrealizować cele na poziomie UE. Plany te miały zostać przedłożone do końca 2019 r. W styczniu KE nie dysponowała jeszcze wszystkimi NECPs. Wiadomo było jednak, że ocena projektów NECPs z połowy roku wykazała, iż w zakresie efektywności energetycznej i OZE „istnieje poważna luka” między celami UE a działaniami państw⁶¹. Wyzwaniem będzie także ograniczenie emisji w sektorach spoza ETS⁶².

and its drivers”, *American Journal of Agricultural Economics* 2019, t. 101, nr 5, s. 1455–1472; H.A. Baer, M. Singer, *Global Warming and the Political Ecology of Health Emerging Crises and Systemic Solutions*, Routledge 2016; M.A. Hanjra, M.E. Qureshi, „Global water crisis and future food security in an era of climate change”, *Food Policy* 2010, t. 35, nr 5, s. 365–377.

⁶⁰ W porównaniu z pierwotnie przyjętymi przez państwa członkowskie celami na rok 2030 (w 2014 r.) są one wyższe (rewizji dokonano w 2018 r.).

⁶¹ Więcej: S. Morgan, „National energy and climate plans will not meet targets, EU warns”, Euractiv, 16 czerwca 2019 r., <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/national-climate-plans-will-not-meet-targets-warns-eu/> (dostęp: 30.03.2020).

⁶² Emisje w sektorach spoza ETS miały zostać ograniczone o 30%. Najtrudniej będzie to osiągnąć w transporcie, rolnictwie i budownictwie.

O rozbieżności wizji państw europejskich w odniesieniu do pożądaných kierunków zmian w sektorze energetycznym świadczy nie tylko analiza wstępnych NECPs, lecz także obserwacja debaty nad nowym projektem wspólnotowym, tj. Europejskim Zielonym Ładem (*European Green Deal*). Jest to sztandarowy projekt nowej KE, który 11 grudnia został zaprezentowany w Parlamencie Europejskim przez przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen. Celem jest osiągnięcie przez UE neutralności klimatycznej w 2050 r. W istocie jest to projekt europejskiej transformacji energetycznej, znacząco bardziej ambitny niż wszelkie dotychczasowe pakiety klimatyczno-energetyczne. Wstępnie KE zaproponowała m.in. zwiększenie redukcji CO₂ (50–55% zamiast 40%) przewidzianych na 2030 r., a także utworzenie Funduszu Sprawiedliwej Transformacji – w ramach którego najbiedniejszym państwom/regionom UE przekazano by 100 mld euro na pomoc w transformacji energetycznej. Z pewnością projekt jest bardzo ważną propozycją, która w najbliższych latach ma szansę stworzyć podstawy europejskiej strategii rozwoju gospodarczego. Jak pisze b. komisarz ds. handlu i b. dyrektor generalny WTO Pascal Lamy, stworzenie powiązań między polityką klimatyczną a spójną strategią przemysłową jest kwestią przetrwania i konkurencyjności Europy, potrzebujemy europejskiej strategii, „która uwolni potencjał przemysłowy Europy przy równoczesnej walce z zagrożeniami klimatycznymi (...) bez takiej strategii ryzykujemy utratę największej szansy gospodarczej XXI wieku”⁶³. Z całą pewnością osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. jest wyzwaniem, wymagającym nie tylko nowych regulacji, przebudowy ETS (w tym objęcia systemem sektorów dotychczas zeń wyłączonych, a odpowiedzialnych za znaczne emisje CO₂), lecz także kompleksowych strategii działania w dziedzinach polityki energetycznej, klimatycznej, ekologicznej, przemysłowej, społecznej, gospodarczej i innej o bezprecedensowej skali. Szefowie państw i rządów UE oraz PE wyrazili poparcie dla celu neutralności klimatycznej. Polska jako jedyny członek UE wstrzymała się z akceptacją *Green Deal*.

⁶³ P. Lamy, „A net-zero emissions future to guide Europe through turbulent economic times”, Euractiv, 27 stycznia 2020 r., <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/a-net-zero-emissions-future-to-guide-europe-through-turbulent-economic-times> (dostęp: 30.03.2020).

ENERGY TRANSFORMATION AND TRADITIONAL THREATS TO ENERGY SECURITY: GLOBAL AND EUROPEAN TRENDS

The article surveys an analysis of the most important energy market trends from the perspective of their importance for global and European energy security and global climate security. The author illustrates the importance of both climate change challenges and traditional threats to energy security – especially those related to the oil supplies disruptions and price fluctuations – on the dynamically changing energy market. In 2019, global oil market experienced the largest disruptions in the 21st century due to the attack on Saudi Arabia's oil facilities in Abqaiq. How did this spectacular event impact oil/energy security? How did contemporary demand-supply trends help in managing the 2019 disruptions? Finally, the author examines the scale of transformative changes in the energy market with regard to energy efficiency, renewable energy, CO₂ emissions, and how energy-climate policy interacts with the energy security environment.

Keywords: energy security, climate change, renewable energy, consumption of coal, oil market, energy-climate policy, oil supplies disruptions, Abqaiq, energy efficiency

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, zmiany klimatu, odnawialne źródła energii, konsumpcja węgla, rynek ropy, polityka klimatyczno-energetyczna, zaburzenia dostaw ropy, Abqaiq, efektywność energetyczna

Świat w Roczniku

GLOBALNE ZARZĄDZANIE GOSPODARCZE W DOBIE NIERÓWNOŚCI I NIEPEWNOŚCI

W ostatnich latach różne wymiary nierówności oraz kwestia inkluzywnych i spójnych mechanizmów globalnego zarządzania gospodarczego (*global economic governance*) były jednym z centralnych punktów debaty o kondycji gospodarki światowej i rozwoju społeczno-gospodarczym. Podobnie było i w 2019 r., kiedy nierówności stały się motywem przewodnim publikowanego przez UNDP *Raportu na temat Rozwoju Ludzkiego*¹ oraz zajęły centralne miejsce w przygotowywanym przez OECD raporcie na temat strategii globalnego rozwoju².

Rok 2019 i początek roku 2020 to również czas dyskusji na temat zmian klimatycznych, wyzwań wynikających z rozdrobnienia i niespójnej regulacji cyberprzestrzeni oraz zagrożeń dla stabilności światowego systemu gospodarczego związanych z potencjałem, jaki niosą nowe technologie, w tym nowe technologie finansowe (*fintech*)³. Istotne miejsce w tej debacie ma również słabe tempo wzrostu światowego produktu i wzrost niepewności w gospodarce światowej. Stagnacja gospodarcza, zmiany klimatyczne i różne wymiary nierówności pojmowane jako wyzwanie dla stabilności światowego systemu gospodarczego zdominowały zarówno obrady w czasie czerwcowego szczytu G-20 w Osace, jak i 50. Światowego Forum Ekonomicznego w Davos, na którym dodatkowo podjęto w większym stopniu problem spójnego i zrównoważonego rozwoju⁴.

Ponadto rok 2019 przyniósł m.in. intensyfikację implementacji założeń planu działania z Addis Abeby w kwestii finansowania rozwoju (*Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*) i założeń deklaracji z Buenos Aires w sprawie kobiet i handlu (*Buenos Aires Declaration on Women and Trade*), która ma na celu usunięcie barier dla wzmocnienia pozycji gospodarczej kobiet⁵.

¹ UNDP, *Human Development Report 2019, Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century*, <http://hdr.undp.org/en/2019-report> (dostęp: 10.02.2020).

² OECD, *Perspectives on Global Development 2019. Rethinking Development Strategies*, OECD 2018.

³ PwC, *Crossing the Lines: How Fintech is Propelling FS and TMT Firms out of Their Lanes*, *Global Fintech Report 2019*, PwC 2019.

⁴ WEF, *The Global Risks Report 2020*, Insight Report 15th Edition, In partnership with Marsh & McLennan and Zurich Insurance Group, Cologny/Geneva 2020.

⁵ *Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment on the Occasion of the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires in December 2017*, https://www.wto.org/english/thewto_e/mini-st_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf (dostęp: 30.01.2020).

Celem rozdziału jest analiza zmian, jakie zaszły w gospodarce światowej w ostatnim roku, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wymiarów nierówności. Punkt wyjścia do rozważań stanowi osłabienie tempa wzrostu w gospodarce światowej w połączeniu z wielowymiarowymi nierównościami i deficytem inkluzywności w globalnym zarządzaniu gospodarczym.

Rozdział otwiera analiza podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Następne części opracowania skupiają się na wymiarach nierówności oraz wybranych wydarzeniach, jakie w ostatnim roku zaszły w poszczególnych wymiarach globalnego zarządzania gospodarczego: handlowym, finansowym oraz polityki zrównoważonego rozwoju i inkluzywnego wzrostu. Rozdział kończą wnioski z przeprowadzonej analizy wraz z próbą odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu poszczególne wymiary nierówności i narastający poziom niepewności stanowią zagrożenie dla stabilności światowego systemu gospodarczego.

GOSPODARKA ŚWIATOWA 2019–2020: OD STAGNACJI DO (NIEWIELKIEGO) OŻYWIEŃIA

Zgodnie z prognozami rok 2019 przyniósł spowolnienie w światowej gospodarce⁶. Wedle szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) tempo wzrostu gospodarki światowej w 2019 r. było najniższe od czasu kryzysu finansowego 2007–2008 i wyniosło zaledwie 2,9%. Co więcej, prognozy MFW na rok 2020 – mimo że nadal zakładają 3,3-procentowy wzrost produktu światowego – w ciągu ostatnich miesięcy były kilkakrotnie obniżane⁷. Z kolei dane opracowane przez Morgan Stanley mówią o wzroście światowego produktu w 2019 r. o 3% i wzroście w roku kolejnym o 3,2%⁸.

Można wskazać wiele przyczyn spowolnienia światowej gospodarki w 2019 r. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wszystkie czynniki ryzyka wymienione w zeszłorocznym wydaniu *Rocznika* (m.in. rozprzestrzenienie się praktyk protekcyjnych i wysoki poziom zadłużenia większości gospodarek) pozostają aktualne⁹. Szczególne znaczenie mają tutaj rosnące bariery dla handlu i związana z tym procesem postępująca dysfunkcyjność światowego systemu handlu. Wielu ekonomistów zwraca uwagę, że obecnie gospodarka światowa i cały system zarządzania światowym systemem gospodarczym podlegają stopniowej ewolucji, której aktualny etap cechuje wysoki stopień niepewności negatywnie wpływający na wzrost gospodarczy. Co więcej, spory handlowe i rosnący poziom niepewności w przypadku wielu gospodarek – m.in. Chin oraz większości państw wysoko rozwiniętych – w ostatnich miesiącach przyczyniły się

⁶ Por. *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 164–165.

⁷ IMF, *World Economic Outlook, Update*, 20 stycznia 2020 r.

⁸ Morgan Stanley, *2020 Global Macro Outlook: Calmer Waters Ahead, Research*, 13 grudnia 2019 r., <https://www.morganstanley.com/ideas/global-economic-outlook-2020> (dostęp: 26.03.2020).

⁹ *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 166–167.

do pogłębienia spowolnienia tych gospodarek spowodowanego czynnikami o charakterze cyklicznym i strukturalnym¹⁰.

Wzrost poziomu niepewności w gospodarce światowej powodują również czynniki wynikające ze słabości specyficznych dla poszczególnych państw, zwłaszcza dużych gospodarek wschodzących, takich jak Brazylia, Indie, Meksyk i Rosja. Dodatkowo na światowe rynki oddziałują problemy finansowe i społeczne wielu państw Ameryki Łacińskiej (Argentyna, Chile, Wenezuela) i napięcia o charakterze geopolitycznym (kwestia Iranu). Nie bez znaczenia jest tu oczywiście utrzymujący się konflikt na linii Chiny – Stany Zjednoczone oraz wyzwania związane z brexitem¹¹.

Równolegle na znaczeniu systematycznie zyskują wyzwania związane z nowymi technologiami i będącymi ich konsekwencją konfliktami, które zagrażają globalnym łańcuchom dostaw. Ponadto podkreśla się, że w ostatnich miesiącach klęski żywiołowe (w szczególności pożary) spowodowały istotne koszty humanitarne i utratę środków do życia w wielu regionach. Zmiany klimatyczne, będące siłą napędową zwiększonej częstotliwości i intensywności katastrof związanych z pogodą, już teraz zagrażają zdrowiu i skutkom gospodarczym, i to nie tylko w regionach bezpośrednio dotkniętych¹².

Mimo osłabienia wielu rynków wschodzących warto podkreślić, że państwa te pozostają w znacznym stopniu odpowiedzialne za generowanie światowego dochodu. W 2019 r. średnie tempo wzrostu gospodarek wysoko rozwiniętych wyniosło 1,7%, podczas gdy państwa rozwijające się i rynki wschodzące wygenerowały wzrost na poziomie 3,6%. Co więcej, dysproporcje w tempie wzrostu między dwiema grupami gospodarek mają się pogłębić w 2020 r., przy stopach wzrostu wynoszących odpowiednio 1,6% oraz 4,4%¹³.

Niskie tempo wzrostu gospodarczego w 2019 r. związane jest również z najniższym od dekady tempem wzrostu wolumenu światowego handlu towarami i usługami, które wyniosło jedynie 1%. Tak niską wartość uzasadnić można m.in. spadkiem popytu przedsiębiorstw na dobra trwałe, jak też załamaniem na rynkach motoryzacyjnych wielu państw¹⁴. Istotna jest tu również postępująca dekonstrukcja światowego systemu handlu opisana w kolejnej części tekstu. W celu poprawy sytuacji ponad 20 banków centralnych – w tym Rezerwa Federalna USA oraz Europejski Bank Centralny, jak też banki centralne dużych rynków wschodzących – kontynuowało zapoczątkowaną we wcześniejszych latach politykę obniżania stóp procentowych¹⁵. Analitycy MFW wskazują, że prognozowane przyspieszenie gospodarcze w 2020 r.

¹⁰ G. Gopinath, G.M. Milesi-Ferretti, M. Nabar, 2019 in Review: *The Global Economy Explained in 5 Charts*, IMFBlog, 18 grudnia 2019 r., <https://blogs.imf.org/2019/12/18/2019-in-review-the-global-economy-explained-in-5-charts/> (dostęp: 10.02.2020).

¹¹ Ibidem.

¹² IMF, *World Economic Outlook*, op. cit.

¹³ Ibidem.

¹⁴ N. Winton, „Global auto sales will slide again in 2020, but China rally begins”, *Forbes*, 5 grudnia 2019 r., <https://www.forbes.com/sites/neilwinton/2019/12/05/global-auto-sales-will-slide-again-in-2020-but-china-rally-begins/#323fde1053fe> (dostęp: 10.02.2020).

¹⁵ Morgan Stanley, op. cit.

może być po części zasługą łagodzenia polityki pieniężnej¹⁶. Ponadto obniżki stóp procentowych przyczyniły się do wzrostu aktywności na światowych giełdach¹⁷.

W kontekście słabych wskaźników wzrostu i stagnacji w handlu międzynarodowym dość zaskakująco wyglądała sytuacja na światowych rynkach finansowych. Po załamaniu pod koniec 2018 r. aktywność na światowych rynkach finansowych szybko wzrastała. Uwzględniający dane z 23 rozwiniętych rynków wskaźnik MSCI World Index wykazał wzrost na poziomie 27,67% w 2019 r. Analogiczny wskaźnik dla rynków wschodzących informuje o wynoszącym 18,42% wzroście. Oczywiście należy tutaj pamiętać, że na koniec 2018 r. wszystkie wskaźniki publikowane przez MSCI wykazywały wartości ujemne¹⁸. Nie zmienia to jednak faktu, że wiele giełd w 2019 r. osiągało rekordowe wyniki. Na przykład wartość indeksu Dow Jones w 2019 r. wzrosła o 25%, S&P500 o ponad 30%, a Nikkei o 15%. Rekordowe wyniki odnotowały również giełdy europejskie¹⁹.

8 grudnia 2019 r. bazylejski Bank Rozrachunków Międzynarodowych (Bank for International Settlements, BIS) opublikował nową wersję *Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Over-the-counter (OTC) Derivatives Markets*. Zgodnie z raportem obroty na międzynarodowym rynku walutowym w kwietniu 2019 r. przekroczyły 6,6 bln USD dziennie, co stanowi wzrost o 1,5 bln USD dziennie w porównaniu z danymi z wcześniejszego raportu (2016). Co więcej, zdecydowanie szybciej wzrastał wolumen transakcji na rynku terminowym niż na rynku waluty spot. Dolar amerykański utrzymał swój status wiodącej waluty w obrocie międzynarodowym, będąc stroną 88% wszystkich transakcji. Znacząco wzrósł za to udział walut rynków rozwijających się, które obecnie odpowiadają za 25% obrotów na światowym rynku walutowym²⁰.

Analogiczne procesy można zaobserwować również w przypadku struktury światowych rezerw walutowych. O ile dolar amerykański pozostaje dominującym składnikiem światowych rezerw walutowych (61,78% światowych rezerw według danych MFW), o tyle szybko wzrasta rola tzw. alternatywnych walut rezerwowych, w tym chińskiego renminbi. Chińska waluta obecnie nie dość, że jest składnikiem koszyka emitowanych przez MFW tzw. specjalnych praw ciągnięcia (*Special Drawing Rights*, SDR), to jeszcze jest odrębnie notowana jako waluta rezerwowa w prowadzonej przez MFW bazie *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves* (COFER), a aktywa denominowane w juanach stanowią obecnie około 2% światowych rezerw walutowych²¹.

¹⁶ IMF, *World Economic Outlook*, op. cit.

¹⁷ M. Farrer, „How financial markets turned upside down in 2019”, *The Guardian*, 30 grudnia 2019 r., <https://www.theguardian.com/business/2019/dec/30/how-financial-markets-turned-upside-down-in-2019> (dostęp: 10.02.2020).

¹⁸ MSCI World Index (USD), <https://www.msci.com/documents/10199/149ed7bc-316e-4b4c-8ea4-43fcb5bd6523> (dostęp: 10.02.2020).

¹⁹ M. Farrer, op. cit.

²⁰ BIS, *Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Over-the-counter (OTC) Derivatives Markets*, <https://www.bis.org/statistics/rpfx19.htm> (dostęp: 10.02.2020).

²¹ IMF, *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)*, <http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4> (dostęp: 10.02.2020).

Zmiany kursów głównych walut międzynarodowych w 2019 r. odzwierciedlały przede wszystkim nastroje związane z konfliktami handlowymi. Jednak kursy walut w 2019 r. można uznać za dość stabilne, z tym że pewną niespodziankę może stanowić spora aprecjacja brytyjskiego funta pod koniec 2019 r. spowodowana spadkiem ryzyka tzw. twardego brexitu. Niemniej jednak ani pełny wpływ brexitu na kursy walutowe, ani pozycja londyńskiego City jako światowego hubu usług finansowych nie są jeszcze znane. Na układ sił w systemie walutowym wpływ może mieć również osłabienie gospodarki chińskiej, w tym konsekwencje epidemii grypy wywołanej przez koronawirus²².

WYZWANIA ZARZĄDZANIA HANDLEM ŚWIATOWYM

Rok 2019 nie odwrócił negatywnych tendencji obserwowanych w ostatnich latach w systemie zarządzania handlem światowym. Wręcz przeciwnie, odnotowane dotychczas problemy uległy pogłębieniu, czego przykładem jest utrata funkcjonalności Organu Apelacyjnego Światowej Organizacji Handlu (Appellate Body, AB; World Trade Organization, WTO). Stany Zjednoczone nie wycofały się z polityki blokady obsadzania wakatu w ramach tego organu, w związku z czym po wygaśnięciu kadencji dwóch kolejnych sędziów w dniu 10 grudnia 2019 r. w jego składzie pozostała jedynie jedna osoba²³. Organ Apelacyjny nie spełnia zatem wymogu minimalnej obsady pozwalającej na prowadzenie spraw, a tym samym system rozstrzygania sporów WTO utracił funkcjonalność. Żadna sprawa skierowana po decyzji panelu na drogę apelacyjną nie może zostać rozstrzygnięta²⁴. Stany Zjednoczone skutecznie zatem zablokowały każde wydane na ich niekorzyść orzeczenie Organu Rozstrzygania Sporów (Dispute Settlement Body, DSB), jednocześnie pozbawiając się możliwości skutecznego egzekwowania przestrzegania zasad WTO przez innych członków organizacji. Ci również mogą wykorzystać tę furtkę w celu zablokowania decyzji, które są dla nich niekorzystne.

Opisane w *Roczniku Strategicznym* 2018/19 propozycje reformy systemu rozstrzygania sporów przedłożone na forum organizacji m.in. przez Unię Europejską – wobec braku zaangażowania Stanów Zjednoczonych w tym zakresie – nie przyniosły więc żadnych rezultatów²⁵. Zbliżający się termin upływu kadencji kolejnych sędziów Organu Apelacyjnego zintensyfikował jednak prace członków organizacji w celu wypracowania mechanizmu tymczasowego, który złagodziłby skutki paraliżu systemu rozstrzygania sporów WTO. W dniu 25 lipca 2019 r. Unia

²² P. Inman, „Will the coronavirus outbreak derail the global economy?”, *The Guardian*, Briefing, 10 lutego 2020 r., <https://www.theguardian.com/news/2020/feb/10/will-the-coronavirus-outbreak-derail-the-global-economy> (dostęp: 10.02.2020).

²³ E. Pavloscka, „EU and 16 WTO members agree on temporary body to settle disputes”, <https://www.neweurope.eu/article/eu-and-16-wto-members-agree-on-temporary-body-to-settle-disputes/?fbclid=IwAR184MX4jOrFZKgDkYL3SNp7I4XpQlp3Y51vxEv4uGcshvbTWUJI7O5EW0o> (dostęp: 30.01.2020).

²⁴ Szerzej na temat procedury rozstrzygania sporów w WTO zob. WTO Secretariat, *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System*, Cambridge University Press 2017.

²⁵ *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 171–175.

Europejska i Kanada uzgodniły Tymczasowe porozumienie w sprawie arbitrażu w postępowaniu odwoławczym (*Interim Appeal Arbitration Arrangement*)²⁶. Przyjęte rozwiązanie opiera się na art. 25 Uzgodnienia w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów (*Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes*, DSU), czyli na arbitrażu. W ramach WTO oprócz dwustopniowego systemu rozstrzygania sporów przez Organ Rozstrzygania Sporów i Organ Apelacyjny przewidziano również możliwość skorzystania z arbitrażu jako alternatywy. Uznano bowiem, że ta forma może ułatwić rozwiązanie różnych sporów dotyczących spraw jasno określonych przez obie strony²⁷.

Zgodnie z tymczasowym rozwiązaniem w sytuacji gdy Organ Apelacyjny nie jest w stanie wysłuchać odwołań od decyzji panelu powołanego przez DSB w jakimkolwiek przyszłym sporze między Kanadą a Unią Europejską z powodu niewystarczającej liczby jego członków, strony te nie będą wnosić odwołań do Organu Apelacyjnego na mocy art. 16.4 i 17 DSU. Wówczas stosowany będzie arbitraż, w sposób możliwie najwierniej odzwierciedlający wszystkie merytoryczne i proceduralne aspekty, jak również praktykę rozpatrywania odwołań na mocy art. 17 DSU²⁸. Odwołania będą rozpatrywane przez trzech byłych członków Organu Apelacyjnego, pełniących funkcję arbitrów zgodnie z art. 25 DSU. Arbitrzy mają być wybierani przez Dyrektora Generalnego spośród dostępnych byłych członków Organu Apelacyjnego na tych samych zasadach i tymi samymi metodami, które stosuje się w celu powołania zespołu AB rozpatrującego daną sprawę zgodnie z art. 17 ust. 1 DSU i art. 6 ust. 2 Procedur roboczych w zakresie odwoływania się²⁹. Dwóch obywateli tego samego państwa członka nie może jednak być powołanych do jednego zespołu³⁰. Podobną procedurę przewidziano również w stosunku do sporów między Unią Europejską a Norwegią. W październiku 2019 r. Unia Europejska uzgodniła bowiem z Norwegią kolejne Tymczasowe porozumienie w sprawie arbitrażu w postępowaniu odwoławczym³¹.

W wyniku inicjatywy zapoczątkowanej w połowie grudnia 2019 r. przez Unię Europejską 24 stycznia 2020 r. w Davos Unia Europejska i ministrowie z 16 państw członkowskich WTO³² uzgodnili, że opracują tymczasowe wielostronne arbitrażowe porozumienie odwoławcze, które pozwoli na zachowanie dwustopniowego systemu

²⁶ *Joint Statement by the European Union and Canada on an Interim Appeal Arbitration Arrangement*, Brussels, 25 July 2019, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2053> (dostęp: 30.01.2020).

²⁷ Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów, obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 23 lutego 1998 r. w sprawie ogłoszenia załączników do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), Dz.U.98.34.195, art. 25, p. 1.

²⁸ EU–Canada Interim Appeal Arbitration Pursuant to Article 25 of the DSU, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158273.pdf (dostęp: 30.01.2020).

²⁹ Working Procedures for Appellate Review, WT/AB/WP/616, WTO, August 2010.

³⁰ Ibidem.

³¹ EU–Norway Interim Appeal Arbitration Pursuant to Article 25 of the DSU, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/october/tradoc_158394.pdf (dostęp: 30.01.2020).

³² W inicjatywę stworzenia tymczasowego rozwiązania apelacyjnego w ramach WTO oprócz Unii Europejskiej zaangażowali się następujący członkowie organizacji: Australia, Brazylia, Kanada, Chiny, Chile, Kolumbia, Kostaryka, Gwatemala, Republika Korei, Meksyk, Nowa Zelandia, Norwegia, Panama, Singapur, Szwajcaria, Urugwaj.

rozstrzygania sporów między nimi na forum WTO³³. Podstawą tego rozwiązania przejściowego, podobnie jak w przypadku bilateralnych porozumień UE z Kanadą i Norwegią, będzie art. 25 DSU dotyczący arbitrażu. Planowane porozumienie jest traktowane jako środek awaryjny stosowany jedynie do czasu, gdy Organ Apelacyjny WTO zacznie wypełniać swoje funkcje. Będzie ono otwarte dla wszystkich państw członkowskich WTO³⁴. Należy również zauważyć, iż w deklaracji przyjętej przez 17 członków WTO dotyczącej tego nowego mechanizmu podkreślono, że będą oni kontynuować wysiłki na rzecz znalezienia trwałego rozwiązania dla impasu Organu Apelacyjnego.

Próbą przełamania kryzysu w systemie rozstrzygania sporów WTO jest również zapoczątkowany w styczniu 2019 r. nieformalny proces, w którym jako mediator występuje ambasador Nowej Zelandii przy WTO David Walker³⁵. Raport dotyczący tego procesu ambasador Walker przedłożył Radzie Generalnej 23 lipca 2019 r.

Najważniejszym obszarem negocjacyjnym na forum WTO w 2019 r. były subsydia dla rybołówstwa. Członkowie organizacji podejmowali starania, aby dotrzymać terminu ich zakończenia. Zgodnie z decyzją Rady Generalnej z lipca 2019 r. potwierdzono bowiem uzgodnioną już w Buenos Aires w 2017 r. datę ich finalizacji, tj. grudzień 2019 r. Niestety mimo podejmowanych wysiłków nie udało się osiągnąć porozumienia w zaplanowanym terminie. Negocjacje globalnego porozumienia w sprawie ograniczenia szkodliwych subsydiów dla rybołówstwa będą prowadzone w ramach prac związanych z przygotowaniem 12. Konferencji Ministerialnej (MC12), która odbędzie się w Nur-Sułtan w Kazachstanie w czerwcu 2020 r. Wśród przyczyn niedotrzymania zaplanowanego terminu można wskazać zmianę przewodniczącego tych negocjacji w krytycznym ich momencie oraz przedłużający się okres wyboru nowego przewodniczącego³⁶. W listopadzie 2019 r., czyli w zasadzie na miesiąc przed planowanym terminem zakończenia rokowań, ambasador Kolumbii Santiago Wills objął funkcję przewodniczącego Grupy Negocjacyjnej ds. Zasad (Negotiating Group on Rules). Zastąpił on pełniącego dotychczas tę funkcję ambasadora Meksyku Roberta Zapata Barradasa. Kolejną przeszkodą były trudności z osiągnięciem porozumienia w niektórych kwestiach stanowiących przedmiot rokowań. Wymienić tu należy m.in. różne podejście uczestników rozmów do specjalnego i zróżnicowanego traktowania państw rozwijających się w przyszej umowie.

Oprócz rokowań wielostronnych członkowie organizacji kontynuowali plurilateralne rozmowy w ramach inicjatyw podjętych w Buenos Aires, tj. w sprawie handlu

³³ Statement by Ministers, Davos, Switzerland, 24 January 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158596.pdf (dostęp: 30.01.2020).

³⁴ European Commission, Trade: EU and 16 WTO members agree to work together on an interim appeal arbitration arrangement, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_113 (dostęp: 30.01.2020).

³⁵ WTO, *General Council Chair appoints facilitator to address disagreement on Appellate Body*, https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gc_18jan19_e.htm (dostęp: 20.01.2020).

³⁶ B. Baschuk, „Mexico's ambassador to leave WTO in major blow to the trade body”, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-16/mexico-s-ambassador-to-leave-wto-in-major-blow-to-the-trade-body> (dostęp: 30.01.2020).

elektronicznego; ułatwień inwestycyjnych dla rozwoju; mikro, małych i średnich przedsiębiorstw; wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet. Ostatnie spotkania uczestników wspólnej inicjatywy na rzecz ułatwień inwestycyjnych oraz e-commerce odbyły się w trakcie World Economic Forum w styczniu 2020 r. Podczas obu spotkań dyrektor generalny WTO **Roberto Azevêdo** przedstawił swoje stanowisko odnośnie do tych inicjatyw, zachęcając do dalszych działań w związku ze zbliżającą się 12. Konferencją Ministerialną³⁷.

W 2019 r. w obliczu pogłębiającego się kryzysu WTO, podobnie jak w roku poprzednim, państwa członkowskie podejmowały działania na rzecz reformy zasad wielostronnego systemu handlowego. Szczególną aktywnością w tym zakresie ponownie wykazywała się Unia Europejska. W lipcu 2019 r. UE przedstawiła projekt decyzji Rady Generalnej pt. Wytyczne proceduralne dla rad i komitetów WTO zajmujących się kwestiami handlowymi³⁸. Po raz kolejny projekt ten był przedmiotem dyskusji również podczas spotkania Rady Generalnej w październiku 2019 r. Inicjatywa ta ma posłużyć lepszej organizacji prac organów WTO w celu zwiększenia efektywności podejmowanych działań.

Propozycja zakłada zwiększenie roli Sekretariatu WTO w rozwiązywaniu problemów handlowych między członkami. Podobnie jak w 2018 r. UE podjęła również działania na rzecz wprowadzenia procedur poprawiających transparentność polityki handlowej członków WTO przez zwiększenie efektywności systemu w zakresie notyfikacji stosowanych środków³⁹. W propozycji przedstawionej w trakcie lipcowej Rady Generalnej uwzględniono system kar administracyjnych i finansowych za niewywiązanie się z obowiązków notyfikacyjnych, który negatywnie został oceniony przez państwa rozwijające się⁴⁰.

Inicjatywy w zakresie modernizacji WTO są podejmowane również przez inne państwa członkowskie. Przykładowo w 2019 r. Indie w ramach prac Rady Generalnej przedstawiły dwa niezwykle istotne z punktu widzenia interesów państw rozwijających się dokumenty: komunikat pt. *Wzmocnienie WTO w celu wspierania rozwoju i inkluzywności*⁴¹ oraz stanowisko traktujące system specjalnego

³⁷ Zob. Ministerial meeting on investment facilitation for development, Davos, Remarks by DG Azevêdo, https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra299_e.htm (dostęp: 24.01.2020); Joint Statement on E-commerce, Davos meeting, Remarks by DG Azevêdo, https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra300_e.htm (dostęp: 24.01.2020).

³⁸ Procedural guidelines for WTO Councils and Committees addressing trade concerns – Communication from Australia, European Union, Hong Kong, China, Republic of Korea, New Zealand, Norway, Panama, Singapore, Switzerland and Turkey, WT/GC/W/777.Rev3, 3 October 2019.

³⁹ Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO agreements. Communication from Argentina, Australia, Canada, Costa Rica, the European Union, Japan, New Zealand, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, and the United States. Revision, General Council, Council for Trade in Goods, 27 June 2019, JOB/GC/204/Rev.2, JOB/CTG/14/Rev.2

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Strengthening the WTO to promote development and inclusivity. Communication from Plurinational State of Bolivia, Cuba, Ecuador, India, Malawi, Oman, South Africa, Tunisia, Uganda and Zimbabwe, General Council, 22 July 2019, WT/GC/W/778/Rev.1.

i zróżnicowanego traktowania jako instrument promowania rozwoju⁴². Pierwszy z dokumentów zawiera postulaty Indii i pozostałych państw je popierających w zakresie zachowania podstawowych zasad wielostronnego systemu handlu, rozwiązywania problemów w dziedzinie rozstrzygania sporów oraz w kwestiach związanych z rozwojem, przejrzystością i systemem notyfikacji. Głównym celem tej propozycji jest zapewnienie równowagi w toczących się dyskusjach na temat reformy WTO przez potwierdzenie znaczenia rozwoju państw Południa w pracach tej organizacji⁴³. Działania Indii skupiają się zatem na wzmocnieniu WTO w celu promocji rozwoju i inkluzywności, w tym również na utrzymaniu i wzmocnieniu dotychczasowych rozwiązań w zakresie specjalnego i zróżnicowanego traktowania (*special and differential treatment*, SDT). Drugi z przywołanych dokumentów koncentruje się w całości na kwestii systemu specjalnego i zróżnicowanego traktowania. Stanowi on odpowiedź na podejmowane jednostronnie przez Stany Zjednoczone inicjatywy dotyczące zmiany statusu państw rozwijających się na forum WTO⁴⁴.

Stany Zjednoczone dowodzą, że część państw, które deklarują się jako rozwijające, z uwagi na osiągnięty od czasu utworzenia WTO poziom rozwoju gospodarczego w sposób nieuzasadniony korzysta ze specjalnych przywilejów handlowych, jakie zapewnia system SDT. Władze USA chcą, aby w ramach WTO procedurą SDT nie były objęte państwa, które należą do grupy G-20, są członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), uznawane są przez Bank Światowy za kraje o wysokich dochodach lub mają co najmniej 0,5% udziału w globalnym handlu⁴⁵.

Indie wsparte przez ponad 50 innych państw członkowskich organizacji sprzeciwiają się tym propozycjom. Zachowanie dotychczasowych rozwiązań w zakresie specjalnego i zróżnicowanego traktowania pozostaje priorytetem dla państw rozwijających się. System SDT jest bowiem traktowany przez nie jako nienegocjowalne, zawarte w porozumieniach WTO prawo rozwijających się członków organizacji⁴⁶.

W toczącej się obecnie dyskusji na temat systemu SDT pojawiają się również inne głosy, nieco mniej radykalne niż stanowisko USA, wskazujące jednak na konieczność wypracowania nowych rozwiązań w tym zakresie. Przykładowo UE,

⁴² Statement on special and differential treatment to promote development co-sponsored by the African Group, the Plurinational State of Bolivia, Cambodia, China, Cuba, India, Lao People's Democratic Republic, Oman, Pakistan and the Bolivarian Republic of Venezuela, General Council, 14 October 2019, WT/GC/202/Rev.1.

⁴³ India's Statement on 'Strengthening the WTO to promote Development and Inclusivity (Agenda Item 8)' delivered at the General Council meeting held on 23–24 July 2019, https://www.pmindiaun.gov.in/pdf/India's_Statement_GC_23-24_Jul_2019_Agenda_8.pdf (dostęp: 26.03.2020).

⁴⁴ An Undifferentiated WTO: self-declared development status risks institutional irrelevance communication from the United States, General Council, 14 February 2019 WT/GC/W/757/Rev.1; Draft general Council Decision procedures to strengthen the negotiating function of the WTO, General Council, 14 February 2019 and 1 March 2019, WT/GC/W/764.

⁴⁵ Ibidem; A. Wróbel, *India, the European Union and Global Trade Governance* (w druku).

⁴⁶ India's Statement on 'Strengthening the WTO to promote Development and Inclusivity (Agenda Item 8)' delivered at the General Council meeting held on 23–24 July 2019, https://www.pmindiaun.gov.in/pdf/India's_Statement_GC_23-24_Jul_2019_Agenda_8.pdf (dostęp: 30.01.2020).

choć nie poparła kryteriów sformułowanych przez Stany Zjednoczone, na podstawie których państwa członkowskie powinny być wyłączone z możliwości korzystania ze specjalnego i zróżnicowanego traktowania, to zwraca uwagę na konieczność prowadzenia dalszych prac w zakresie regulacji SDT, tak aby zapewniona przez nie elastyczność dotyczyła jedynie tych państw, które faktycznie tego potrzebują. Nie powinna być to generalna zasada wobec państw rozwijających się jako całej grupy. Nowe rozwiązania muszą być dostosowane do potrzeb poszczególnych członków oraz ich zdolności do wypełniania zobowiązań. Możliwość korzystania przez członków z ułatwień wynikających z SDT powinna każdorazowo być przedmiotem oceny, indywidualnie dla każdego przypadku na podstawie dowodów. Tego typu indywidualizację w podejściu do SDT UE uzasadnia, podobnie jak Stany Zjednoczone, dynamicznym rozwojem wielu państw rozwijających się. Według UE zmiany w kierunku większej elastyczności w zakresie SDT powinny być zapoczątkowane w ramach obecnych negocjacji w sprawie subsydiów do rybołówstwa. Po ich zakończeniu kwestia ta ma być przedmiotem dalszych prac, tak by została uwzględniona w przyszłych umowach⁴⁷.

Przywołany powyżej problem inkluzywności w polityce handlowej państw członkowskich WTO oraz w działaniach samej organizacji pojawia się nie tylko w kontekście państw rozwijających się, lecz także w odniesieniu do wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet. Inicjatywy w tym zakresie szczególnie zintensyfikowały się po przyjęciu Deklaracji z Buenos Aires w sprawie handlu i wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet⁴⁸. Są one realizowane w następujących obszarach aktywności organizacji: pomoc techniczna, przeglądy polityki handlowej, gromadzenie danych, Aid for Trade. W 2019 r., wypełniając postanowienia deklaracji, w WTO zorganizowano dwa warsztaty dotyczące handlu elektronicznego oraz kwestii *gender* w porozumieniach handlowych⁴⁹. Jak co roku problematyka wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet była przedmiotem dyskusji w ramach WTO Public Forum oraz przy okazji Międzynarodowego Dnia Kobiet. Dużo uwagi roli kobiet w gospodarce i handlu poświęca się w publikacjach WTO⁵⁰, czego przykładem jest ostatni *World Trade Report*, w którym odniesiono się do roli kobiet w sektorze usług⁵¹. Nowym elementem w ramach realizowanych przez członków

⁴⁷ EEAS, EU Statement by Ambassador João Aguiar Machado at the General Council meeting, 15 and 16 October 2019, file:///C:/Users/Admin/Downloads/eeas_-_european_external_action_service_-_eu_statement_by_ambassador_joao_aguiar_machado_at_the_general_council_meeting_15_and_16_october_2019_-_2019-10-16.pdf (dostęp: 30.01.2020); A. Wróbel, op. cit.

⁴⁸ WTO, *Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment on the Occasion of the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires in December 2017*, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf (dostęp: 20.01.2020).

⁴⁹ Workshop on Women in Digital Trade (1.07.2019), https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/womenindigitaltrade1719_e.htm (dostęp: 30.01.2020); Workshop on Gender in Trade Agreements (28.03.2019), https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/genderconsideration2832019_e.htm (dostęp: 30.01.2020).

⁵⁰ Zob. m.in. WTO, *Gender Aware Trade Policy, A Springboard for Women's Economic Empowerment*, Geneva 2017.

⁵¹ WTO, *World Trade Report 2019: The Future of Services Trade*, WTO, Geneva 2020, s. 39–49.

WTO działań na rzecz inkluzywnej polityki handlowej jest uwzględnienie kwestii równości płci w osobnych rozdziałach zawartych w preferencyjnych umowach handlowych. Takim przykładem jest Kanada, która od dawna prowadząc negocjacje handlowe, podejmowała działania na rzecz równości i unikania dyskryminacji ze względu na płeć w rozdziałach dotyczących standardów pracy w umowach o wolnym handlu. Obecnie działania te przybrały postać osobnych rozdziałów dotyczących handlu i kwestii *gender (trade and gender chapters)*. Pierwszy taki rozdział pojawił się w 2017 r. w zmodernizowanym porozumieniu o wolnym handlu z Chile, następnie zapisy tego typu wprowadzono do zmodernizowanej umowy z Izraelem. Intensywna współpraca w tym zakresie jest realizowana również z Unią Europejską, m.in. w ramach specjalnie do tego powołanego komitetu (CETA Joint Committee on Trade and Gender)⁵². W 2019 r. komitet ten spotkał się trzykrotnie, wydając rekomendacje.

Istotnym wyzwaniem dla WTO oraz jej państw członkowskich jest wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, co Londyn notyfikował organizacji 1 lutego 2020 r.⁵³ W trakcie okresu przejściowego (1 lutego – 31 grudnia 2020 r.) sytuacja UE i Wielkiej Brytanii na forum WTO w zasadzie nie zmienia się radykalnie. W przypadku umów międzynarodowych zawartych samodzielnie przez UE lub UE i jej państwa członkowskie w okresie przejściowym Wielka Brytania jest bowiem traktowana jako państwo członkowskie Unii Europejskiej⁵⁴. Dotyczy to zarówno umów administrowanych przez Światową Organizację Handlu, jak i wszystkich preferencyjnych porozumień handlowych (*preferential trade agreements*, PTAs) zawartych przez Unię Europejską. Sytuacja Wielkiej Brytanii i Unii Europejskiej na forum WTO zmienia się zatem dopiero 1 stycznia 2021 r. W tym czasie zmianie ulegną również stosunki handlowe Wielkiej Brytanii ze stronami preferencyjnych umów handlowych zawartych przez UE. W tym miejscu warto podkreślić, że UE jest światowym liderem, jeżeli chodzi o liczbę zawartych PTAs. Według danych WTO ze stycznia 2020 r. jest ona stroną 43 PTAs. Wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE w zależności od jego ostatecznych warunków może skutkować zmianą warunków dostępu do brytyjskiego rynku dla 43 preferencyjnych partnerów handlowych UE. Warto podkreślić, że do końca 2020 r. brexit nie zmienia również sytuacji UE i Wielkiej Brytanii w toczących się na forum WTO sporach handlowych. W przypadku sporów, których stroną jest Unia Europejska, Wielka Brytania nadal jest traktowana jako członek tej organizacji⁵⁵.

⁵² Government of Canada, Trade and gender in free trade agreements: The Canadian approach, https://www.international.gc.ca/trade-commerce/gender_equality-egalite_genres/trade_gender_fta-ale-commerce_genre.aspx?lang=eng (dostęp: 30.01.2020).

⁵³ WTO, UK notifies WTO members of withdrawal from the EU, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/mark_01feb20_e.htm (dostęp: 1.02.2020).

⁵⁴ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization Done at Marrakesh on 15 April 1994. Communication from European Union, 29 January 2020, WT/LET/1462.

⁵⁵ Zob. WTO, The United Kingdom's Withdrawal from the European Union. Communication from the European Union, WT/GC/206.

Oprócz aktywności na forum WTO w celu wypracowania nowych zasad handlu i otwarcia rynków zbytu dla towarów i usług podobnie jak w latach poprzednich członkowie organizacji podejmowali działania zmierzające do zawarcia preferencyjnych porozumień handlowych stanowiących wyjątek od art. XXIV GATT⁵⁶ i art. V GATS⁵⁷. W 2019 r. weszły w życie dwa porozumienia tego typu: Unia Europejska – Japonia (1 lutego⁵⁸) oraz Hongkong–Gruzja (13 lutego⁵⁹). Na początku 2020 r. w życie weszło porozumienie o wolnym handlu między Hongkongiem i Australią, które podpisano 26 marca 2019 r.⁶⁰

ZARZĄDZANIE ŚWIATOWYM SYSTEMEM FINANSOWYM W WARUNKACH NIEPEWNOŚCI

Zmiany w sposobie funkcjonowania międzynarodowych instytucji finansowych, jak też sposobie regulacji światowych finansów w 2019 r., można uznać za kontynuację i konsolidację procesów zapoczątkowanych po światowym kryzysie finansowym ponad dekadę wcześniej. Zwraca uwagę coraz większe powiązanie procesów w światowym systemie finansowym z wysiłkami podejmowanymi na forum międzynarodowym na rzecz zapewnienia zrównoważonego i inkluzywnego rozwoju oraz wzrostu gospodarczego. Powiązanie między realizacją celów zrównoważonego rozwoju a reformą międzynarodowego systemu finansowego podkreślone zostało m.in. w ostatnich wersjach *Raportu Rozwoju Finansowego*⁶¹ i *Raportu na temat finansowania zrównoważonego rozwoju*⁶².

Podobnie jak we wcześniejszych latach, w 2019 r. za jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla stabilności światowego systemu finansowego uznawano zbyt duże zadłużenie większości państw – w szczególności państw wysoko rozwiniętych. W kontekście rosnącego nawisu zadłużenia można wskazać m.in. na rekordowy stosunek poziomu zadłużenia przedsiębiorstw do PKB w USA, nadmiar obligacji rządowych w aktywach wielu europejskich banków czy spadającą rentowność chińskich instytucji finansowych⁶³.

⁵⁶ GATT – Układ ogólny ws. taryf celnych i handlu (General Agreement on Tariffs and Trade).

⁵⁷ GATS – Układ ogólny ws. handlu usługami (General Agreement on Trade in Services).

⁵⁸ Porozumienie podpisano 17 lipca 2018 r.

⁵⁹ Porozumienie podpisano 28 czerwca 2018 r.

⁶⁰ WTO, Regional Trade Agreements Database, <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (dostęp: 30.01.2020).

⁶¹ World Bank, *Global Financial Development Report 2019/2020: Bank Regulation and Supervision a Decade after the Global Financial Crisis*.

⁶² UN Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2019*, UN 2019, s. xviii.

⁶³ M. Massa, *Global Financial Outlook 2020: Key Challenges Facing the Financial System*, INSEAD, <https://intheknow.insead.edu/article/global-financial-outlook-2020-key-challenges-facing-financial-system> (dostęp: 26.03.2020); IMF, *Global Financial Stability Report. Lower for Longer*, October 2019, s. ix; T. Adrian, F. Natalucci, „Weak spots in global financial system could amplify shocks”, IMF Blog, 10 kwietnia 2019 r., <https://blogs.imf.org/2019/04/10/weak-spots-in-global-financial-system-could-amplify-shocks/> (dostęp: 10.02.2020).

Pod koniec 2019 r. Rada Stabilności Finansowej opublikowała plan działania na 2020 r. Jej priorytety na 2020 r. odzwierciedlają zmieniający się charakter globalnego systemu finansowego i związane z nim zagrożenia dla stabilności finansowej. Rada zamierza kontynuować prace zmierzające do coraz lepszej identyfikacji potencjalnych nowych słabości światowego systemu finansowego. Równocześnie ma nadal monitorować prace nad implementacją pokryzysowych reform międzynarodowego systemu finansowego oraz oceniać skutki ich wdrożenia. Szczególną uwagę w czasie przypadającej na obecny rok prezydentur Arabii Saudyjskiej zamierza poświęcić rozwojowi nowych technologii sektora finansowego, analizie zagrożeń wynikających z wprowadzenia tzw. globalnych stabilnych kryptowalut (*global stablecoins*) i ewentualnej regulacji ich rynku, dalszemu rozwojowi transgranicznych systemów płatniczych oraz rozwojowi nowych referencyjnych stóp procentowych na światowych rynkach finansowych⁶⁴.

Aktywność MFW w 2019 r. stanowiła kontynuację działań tej instytucji z lat ubiegłych w zakresie m.in. programów pożyczkowych i rozwoju potencjału. Istotne jest zakończenie 15. Generalnego Przeglądu kwot MFW oraz zapowiedź kolejnego przeglądu kwot mającego na celu lepsze dostosowanie mechanizmów zarządzania Funduszem do obecnego układu sił w gospodarce światowej⁶⁵. Nowe programy działania MFW dotyczą m.in. technologii finansowych, gospodarki cyfrowej i przyszłości pracy. Ponadto po raz pierwszy w historii MFW kwestie nierówności, w tym nierówności płci, zostały włączone do głównego nurtu prac tej instytucji⁶⁶. W połączeniu z zaangażowaniem MFW w realizację Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs) zmiany w sposobie działania Funduszu wyraźnie wskazują na dążenie do coraz większej integracji między procesami zarządzania światowym systemem finansowym a międzynarodową architekturą finansowania rozwoju i agendą międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju.

Powyższy fakt dobrze obrazuje wypowiedź dyrektor zarządzającej MFW. Kristalina Georgiewa w styczniu 2020 r. podkreśliła konieczność budowy bardziej inkluzywnego systemu finansowego w rozpoczynającej się dekadzie. Zauważyła, że dekada ta będzie okresem narastających niepewności, które stanowić będą istotną barierę dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Co więcej, jej zdaniem nierówności można uznać za jeden z czynników zwiększających poziom niepewności, a mechanizmy zarządzania systemem finansowym mają istotną rolę do odegrania w tym zakresie. W szczególności trzy procesy związane z rozwojem sektora finansowego mają wpływ na redukcję nierówności i przyspieszenie tempa wzrostu i rozwoju. Są to kolejno kwestie tzw. pogłębiania finansowego (*financial deepening*) – wzrostu wielkości sektora finansowego w stosunku do PKB, stabilności finansowej oraz

⁶⁴ FSB, FSB sets out 2020 work programme, 17 grudnia 2019 r., <https://www.fsb.org/2019/12/fsb-set-s-out-2020-work-programme/> (dostęp: 10.02.2020).

⁶⁵ IMF, *IMF Membership Endorses Package on IMF Resources and Governance Reform*, 18 października 2019 r., <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/10/18/pr19379-imf-membership-endorses-package-on-imf-resources-and-governance-reform> (dostęp: 10.02.2020).

⁶⁶ *IMF Annual Report 2019: Our Connected World*, Washington, D.C. 2019, s. 1.

eliminacji wykluczenia finansowego⁶⁷. Wszystkie te elementy znajdują się w sferze zainteresowania MFW.

Inicjatywy MFW są w znacznym stopniu zbieżne z działaniami prowadzonymi w ramach grupy Banku Światowego oraz przez pozostałe wielostronne banki rozwoju (*Multilateral Development Banks*, MDBs). Również na forum tych instytucji w 2019 r. w coraz większym stopniu zajmowano się problemami wynikającymi z rosnącego poziomu niepewności w gospodarce światowej⁶⁸ oraz konieczności intensyfikacji działań na rzecz realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju. MDBs w swoich działaniach koncentrują się na uzupełnieniu wynoszącej ponad 350 mld USD luki w zakresie finansowania na rzecz rozwoju. W tym celu Bank Światowy oraz pozostałe wielostronne banki rozwoju promują mobilizację prywatnego kapitału na rzecz rozwoju i wykorzystanie nowoczesnych technologii finansowych oraz wspierają realizację agendy z Addis Abeby w tym zakresie⁶⁹. Dodatkowo w ostatnim roku banki rozwoju wsparły paryskie porozumienia klimatyczne, m.in. zobowiązując się do zaprzestania finansowania projektów opartych na wykorzystaniu paliw nieodnawialnych⁷⁰.

W 2019 r. doszło do pierwszego od 2011 r. rozszerzenia członkostwa Banku Rozrachunków Międzynarodowych i poszczególnych instytucji regulacyjnych. Działania te mają na celu zwiększenie zaangażowania państw rozwijających się w regulację światowego systemu finansowego. Do grona członków BIS dołączyły banki centralne Kuwejtu, Maroka i Wietnamu. W rezultacie BIS zrzesza obecnie przedstawicieli władz monetarnych 63 gospodarek. Do członków powiązanego z BIS Komitetu ds. Globalnego Systemu Finansowego (Committee on the Global Financial System, CGFS) dołączyły Argentyna, Rosja, Arabia Saudyjska, Republika Południowej Afryki oraz Tajlandia. Z kolei Komitet Rynków (Markets Committee) został uzupełniony o przedstawicieli banków centralnych Indonezji, Malezji, Rosji, Republiki Południowej Afryki oraz Turcji. Tym samym udział przedstawicieli rynków wschodzących w obu komitetach wzrósł do około 40%⁷¹.

⁶⁷ IMF, *The Financial Sector in the 2020s: Building a More Inclusive System in the New Decade* By Kristalina Georgieva, Managing Director, IMF, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., 17 stycznia 2020 r., <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/01/17/sp01172019-the-financial-sector-in-the-2020s> (dostęp: 10.02.2020).

⁶⁸ World Bank, *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*, Washington, D.C. 2019, s. 31–32.

⁶⁹ *Mobilization of Private Finance by Multilateral Development Banks and Development Finance Institutions 2018, Report*, August 2019; A. Saldinger, „What to watch in development finance in 2020”, devex, 31 stycznia 2020 r., <https://www.devex.com/news/what-to-watch-in-development-finance-in-2020-96472> (dostęp: 10.02.2020).

⁷⁰ V. Bennett, „Multinational development banks present their Paris Alignment approach”, EBRD, 10 grudnia 2019 r., <https://www.ebrd.com/news/2019/multinational-development-banks-present-their-paris-alignment-approach.html> (dostęp: 10.02.2020).

⁷¹ „Bank for International Settlements to grow membership roster”, Finextra, 14 stycznia 2020 r., <https://www.finextra.com/pressarticle/81124/bank-for-international-settlements-to-grow-membership-roster> (dostęp: 10.02.2020).

Z kolei z punktu widzenia promowanych przez BIS i komitety G10 regulacji najważniejszym wydarzeniem 2019 r. było opublikowanie przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego skonsolidowanej wersji bazylejskich regulacji nadzoru bankowego i adekwatności kapitałowej (*Basel Framework*). W obecnej wersji dokument ten zawiera 14 standardów, które określają wymagania dla poszczególnych działań w zakresie regulacji sektora bankowego⁷².

WYZWANIA WSPÓŁPRACY NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU I INKLUZYWNEGO WZROSTU

W kontekście współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju niezmiennie punktem odniesienia pozostają ramy wyznaczone przez 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju. W 2019 r. zakończył się pierwszy cykl realizacji Agendy 2030. W związku z tym faktem w lipcu 2019 r. Forum Polityczne Wysokiego Szczebla na rzecz Zrównoważonego Rozwoju dokonało przeglądu globalnych postępów w zakresie realizacji poszczególnych celów.

Sprawozdanie z realizacji SDGs na koniec 2019 r. wskazuje, że pomimo postępów w wielu dziedzinach w ciągu ostatnich czterech lat w przypadku niektórych celów postęp jest powolny lub nawet odwrócony. O ile skrajne ubóstwo osiągnęło najniższy poziom od czasu rozpoczęcia jego pomiarów, o tyle całkowita eliminacja tego zjawiska do 2030 r. wobec obecnego tempa redukcji ubóstwa jest nieosiągalna. Pomimo wysiłku wielu państw obecnie również nie ma szans na realizację większości celów związanych z ochroną klimatu⁷³.

Wiele państw rozwijających się to państwa wysoko zadłużone. Koszty obsługi zadłużenia w tym przypadku dodatkowo ograniczają już i tak niewielkie możliwości finansowania realizacji SDGs, a słabość instytucji wielu spośród państw najbiedniejszych przyczynia się do odpływu kapitału. Co więcej, dane z końca 2018 r. wskazują, że wzrost globalnych płac wyniósł w tym roku jedynie 1,8%, co jest najsłabszym wynikiem od 2008 r.⁷⁴

Również w tym kontekście problemem są narastające nierówności zarówno pomiędzy państwami, jak i w obrębie poszczególnych krajów. Zjawiska takie jak skrajne ubóstwo, głód czy występowanie niektórych chorób zakaźnych pozostają skoncentrowane w państwach o niskich i średnich dochodach. Ponad 90% zgonów okołoporodowych matek występuje w tych grupach państw, a 75% niedożywionych dzieci to mieszkańcy Azji Południowej i Afryki Subsaharyjskiej. W tych samych krajach występują również największe ograniczenia w dostępie do wody pitnej i elektryczności⁷⁵.

⁷² BCBS, Launch of the consolidated Basel Framework, BIS, December 2019, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d491.pdf> (dostęp: 10.02.2020).

⁷³ UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York 2019.

⁷⁴ UN Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2019*, op. cit., s. xvii.

⁷⁵ UN, *The Sustainable Development Goals Report 2019*, op. cit.

Redukcji nierówności rozwojowych nie pomagają globalne spowolnienie gospodarcze oraz konflikty handlowe. Dodatkowo sytuację utrudnia wspomniana już wcześniej utrzymująca się luka w finansowaniu rozwoju. Ostatnie dane wskazują tutaj na niepokojące zjawisko w postaci spadku przekazów w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (*Official Development Assistance*, ODA). Przepływy te spadły o 2,7% w porównaniu z wcześniejszym okresem i wyniosły na koniec 2018 r. 149,3 mld USD⁷⁶.

Skalę problemów rozwojowych na świecie dobrze pokazuje sytuacja w tzw. państwach najmniej rozwiniętych (*Least Developed Countries*, LDCs). Narody Zjednoczone monitorują najbardziej i najbardziej wrażliwe państwa świata od 1971 r. Obecnie lista LDCs obejmuje 47 państw, które zamieszkuje 880 mln ludzi, co odpowiada 12% światowej populacji. Równocześnie kraje te generują jedynie 2% światowego PKB i odpowiadają za niespełna 1% światowych obrotów handlowych⁷⁷. Z listy LDCs wykreślono dotychczas jedynie pięć państw (Botswana, Wyspy Zielonego Przylądka, Malediwy, Samoa i Gwinea Równikowa). Zgodnie z najnowszym raportem w 2020 r. wykreślone ma być Vanuatu⁷⁸.

Obecna sytuacja w państwach LDC wyraźnie wskazuje na brak możliwości osiągnięcia SDGs do 2030 r., jak też dowodzi, że w znacznym stopniu państwa te polegają na zewnętrznych źródłach finansowania rozwoju. Jako że w 2020 r. kończy się 10-letni *Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries* (IPOA), w następnym roku zaplanowana jest kolejna konferencja Narodów Zjednoczonych poświęcona LDCs⁷⁹.

Pod koniec 2009 r. Fundacja Friedricha Eberta przygotowała raport zawierający prognozy odnośnie do kształtu globalnego zarządzania gospodarczego w 2020 r. Dokument otwiera cytat z wypowiedzi Johna Maynarda Keynesa, który pytany o przyszłość odpowiadał, że pozostaje ona po prostu nieznana. Poszczególne scenariusze zawarte w raporcie zakładały, że istnieje duża szansa na podział światowej gospodarki spowodowany sprzecznymi regulacjami poszczególnych państw i nacjonalistycznymi praktykami ograniczającymi skuteczność rozwiązań wielostronnych. Inne określenia, jakie padały w raporcie, to: okres niepewności i braku zrównoważenia, podkreślano też wzrost poziomu nierówności i negatywny wpływ zmian klimatycznych na gospodarkę światową⁸⁰.

⁷⁶ OECD, ODA 2018 preliminary figures, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> (dostęp: 10.02.2020).

⁷⁷ UNCTAD, Least Developed Countries, <https://unctad.org/en/Pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/LDCs.aspx> (dostęp: 10.02.2020).

⁷⁸ UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2019*, New York 2019, s. xiii.

⁷⁹ UN OHRLLS, Fifth UN Conference on the LDCs (UNLDC-V), <http://unohrlls.org/unlde-v/> (dostęp: 10.02.2020).

⁸⁰ Friedrich Ebert Stiftung, *The Geneva Scenarios on Global Economic Governance*, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/06597-20091026.pdf> (dostęp: 10.02.2020).

Wydarzenia 2019 r. wskazują niestety na słusność dość pesymistycznych prognoz sprzed dekady: nie dość, że światowa gospodarka zwolniła, to występuje stosunkowo duża niepewność dotycząca dalszego funkcjonowania instytucji globalnego zarządzania ekonomicznego. Przykład pogłębiającego się kryzysu WTO przejawiający się w dysfunkcjonalności w zakresie kolejnych obszarów działalności organizacji nie pozwala na optymistyczne prognozy dotyczące wielostronnego systemu handlowego. Wydaje się, że efekty 12. Konferencji Ministerialnej mogą być ograniczone. Być może uda się zakończyć rokowania w zakresie subsydiów do rybołówstwa oraz proces negocjacji akcesyjnych Białorusi. Należy się również spodziewać dyskusji na temat możliwości przełamania kryzysu systemu rozstrzygania sporów.

W przeciwieństwie do światowego systemu handlu w dziedzinie zarządzania i regulacji światowego systemu finansowego znaczna część procesów przebiega w ramach rozwiązań wielostronnych. Są to m.in. wysiłki międzynarodowych instytucji finansowych na rzecz zapewnienia większego poziomu stabilności finansowej oraz większego zaangażowania państw rozwijających się w zarządzanie światowym systemem finansowym. W kontekście dalszej ewolucji światowego systemu finansowego zwraca uwagę postęp w zakresie koordynacji mechanizmów zarządzania światowym systemem finansowym z mechanizmami współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju. Istotny jest fakt, że obecne mechanizmy finansowania rozwoju gospodarczego nie dają szans na realizację Celów Zrównoważonego Rozwoju do 2030 r. Co więcej, istniejące mechanizmy wykazują jedynie bardzo ograniczoną skuteczność w zakresie redukcji nierówności i niepewności w gospodarce światowej.

Podsumowując, należy zauważyć, że zaostrzenie konfliktów o charakterze geopolitycznym czy katastrofy klimatyczne i wynikające z nierówności konflikty społeczne mogą przyczynić się do obniżenia tempa wzrostu w kolejnych latach. Ponadto wszystkie wymienione zagrożenia mogą się przyczynić do zmiany nastrojów inwestorów i doprowadzić również do załamania na rynkach finansowych. Jest to tym bardziej niebezpieczne, że proces regulacji światowych finansów (w tym sektora *fintech*) pozostaje daleki od ukończenia. Dodatkowo niepewność w gospodarce światowej zwiększają obawy o przyszłość amerykańskiej polityki handlowej, brexit oraz niedające się przewidzieć klęski żywiołowe i epidemie⁸¹.

⁸¹ Por. H. Ahir, N. Bloom, D. Furceri, „The global economy is being hit by higher uncertainty”, WEF in cooperation with VoxEU, 16 maja 2019 r., <https://www.weforum.org/agenda/2019/05/the-global-economy-hit-by-higher-uncertainty/> (dostęp: 10.02.2020).

GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE IN THE AGE OF INEQUALITY AND UNCERTAINTY

The article presents the changes that took place in the global economy in 2019, with particular focus on inequality and uncertainty. The starting point for the authors' considerations is the weakening of the growth rate in the global economy, combined with multidimensional inequalities and a deficit of inclusiveness in global economic governance. Consecutive sections of the article provide an overview of selected economic indicators and an analysis of inequalities and selected developments that took place last year in major dimensions of global economic governance: trade, finance, and sustainable development and inclusive growth. The functioning of each of these dimensions is affected by growing multidimensional inequalities, uncertainty, and a global economic slowdown. In the case of the multilateral trading system, the increasing dysfunctionality of the World Trade Organization poses a significant risk. In the context of further evolution of the global financial system, the authors emphasize progress in the coordination of global financial governance mechanisms and highlight initiatives enhancing cooperation for sustainable development.

Keywords: global economic governance, International Monetary Fund, Financial Stability Board, World Economic Forum, World Trade Organization, free trade and protectionism, special and differential treatment, dispute settlement system, Sustainable Development Goals, G20, international financial system, financial stability, inequalities, uncertainty, inclusiveness

Słowa kluczowe: globalne zarządzanie gospodarcze, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Rada Stabilności Finansowej, Światowe Forum Ekonomiczne w Davos, Światowa Organizacja Handlu, wolny handel i protekcjonizm, specjalne i zróżnicowane traktowanie, system rozstrzygania sporów, Cele Zrównoważonego Rozwoju, G-20, światowy system finansowy, stabilność finansowa, nierówności, niepewność, inkluzywność

PAWEŁ J. BORKOWSKI
ORCID: 0000-0001-8089-4101

UNIA EUROPEJSKA: CZAS DEFICYTU ZAUFANIA

W poprzednim numerze *Rocznika* sugerowaliśmy, że rok 2019 będzie czasem decyzji co do kierunku ewolucji UE. Bazą dla tego przypuszczenia były planowane wybory do PE, wybór nowego przywództwa, realizacja brexitu i rysująca się możliwość odrodzenia współpracy francusko-niemieckiej. U progu 2020 r. już wiemy, że jeśli chodzi o opuszczenie UE przez Zjednoczone Królestwo oraz nowe osoby u steru, to odnotowano większe lub mniejsze spóźnienie, „tandem” czy też „lokomotywa” jednak nie nadał kierunku i UE wciąż pracuje nieco na jałowym biegu. Jak twierdził celnie ekspert, „Można powiedzieć, że Unia jest perfekcyjnie działającą maszynką do obsługi świata, który istniał dekadę temu, ale już nie istnieje. Ta maszynka nadal działa i w wielu sprawach w dalszym ciągu jest absolutnie niezastąpiona. Ale pod wpływem tych nowych fundamentalnych problemów powstał zakłęty krąg wewnętrznych sprzeczności”¹. Okazuje się, że problemem jest sama decyzja o zmianie, niekoniecznie jej treść, która w zasadzie się rysuje – nowy Zielony Deal, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, dalsza polityzacja, w której kryterium będzie poparcie lub nie dla pogłębienia integracji, choć to słowo nie oddaje już istoty perspektywy. Pogłębia się to, co istnieje, natomiast dziś Europa stoi przed wyborem „przesiadki” do nowego typu pojazdu. Nie wszystkie państwa członkowskie chcą to uczynić i następną decyzją po uruchomieniu jego silnika będzie ta, co zrobić z tymi, którzy nie chcą się przesiąść. Planowane na 2020 r. negocjacje w sprawie budżetu i polityki klimatycznej będą świetną okazją, aby zdecydować, czy wszyscy zabiorą się na pokład. Z punktu widzenia Polski niestety kto inny będzie dokonywał selekcji – być może za chwilę znów będziemy stali za drzwiami, zastanawiając się, czy chcemy wejść i – co gorsza – czy jest wola, aby nas wpuścić.

PARLAMENT I KOMISJA – NIEUFNOŚĆ OTWARCIA

Rok 2019 przyniósł Unii Europejskiej wiele wyzwań. Przed niektórymi była w stanie się uchylić, ewentualnie uświadomić sobie ograniczoność możliwej odpowiedzi, jednak decyzja co do nowego przywództwa była niezbędną i nieuniknioną. W sposobie jej podjęcia ukazały się jak w zwierciadle wewnętrzne napięcia

¹ „Czy niemiecka solidność niszczy Europę?”, wywiad z Piotrem Burasem, 16 grudnia 2019 r., <https://next.gazeta.pl/next/7,151003,25517232,czy-niemiecka-solidnosc-niszczy-europe-buras-oni-nie-sa-w.html> (dostęp tu i dalej: 19.02.2020).

i spory, w znacznie mniejszym stopniu przyszły kierunek ewolucji. Można powiedzieć, że nie doszło do żadnych kryzysowych wstrząsów, widać także niewiele oznak możliwego przewyciężenia okresu bezwładu. Kilka istotnych elementów pokazuje, w jakim zakresie sytuacja ze stycznia 2020 r. różni się od tej sprzed dwunastu miesięcy.

Pierwsze miesiące 2019 r. upłynęły pod znakiem obaw przed rozmiarem i konsekwencjami sukcesu ruchów i partii eurosceptycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r.² Wyniki wyborów³ były w ich kontekście pozytywnym sygnałem dla obozu prointegracyjnego. Po wieszczeniu możliwości zdobycia przez przeciwników integracji ponad 30% mandatów efektywne objęcie ok. 160 w podziale na dwie frakcje⁴, co zmniejsza ich możliwości oddziaływania na prace Parlamentu, pozwoliło mieć nadzieję na zachowanie sterowności i ogólnego prointegracyjnego konsensusu. Wyniki wyborów przedstawia tabela 1. Istotna była także frekwencja, która w skali UE wyniosła 50,6%, co oznacza wzrost o 8% w stosunku do wyborów pięć lat wcześniej i osiągnięcie poziomu z końca lat 90. XX w. Tym samym zahamowano wyraźny ostatnio trend spadkowy zainteresowania wyborami do PE, co jest wyrazem zachodzącej polityzacji projektu integracyjnego. Obserwacja trendów pokazuje także słabnięcie największych grup politycznych, przede wszystkim najliczniejszej od wielu lat frakcji Europejskiej Partii Ludowej (EPL) – w ciągu dziesięciu lat straciła ona ponad 90 posłów. Druga frakcja z trwającego długo „oligopolu”, Socjaliści i Demokraci, również straciła członków, choć relatywnie w mniejszym stopniu. Wzrosła pozycja partii Zielonych oraz liberalów, choć w tym wypadku, za sprawą aktywnego działania nowej partii Emmanuela Macrona, możemy mówić raczej o nowym wcieleniu proeuropejskich sił liberalnych – doszło do sojuszu mocno zakorzenionej w PE frakcji ALDE i ruchu francuskiego prezydenta. Szczegóły przedstawia dalsza część tabeli 1. Wszystko to oznaczało z jednej strony zachowanie bezpiecznej większości prointegracyjnej, która składa się obecnie z czterech frakcji o znacząco odmiennej generacji tożsamości politycznej. Chadecja i socjaldemokracja reprezentują tradycyjny podział XX-wieczny i czują się naciskane przez nowe ruchy, zarówno pro-, jak i antyintegracyjne. Z kolei Zieloni i *Renew Europe* budują swoją siłę na kontestowaniu podziału na lewicę i prawicę, który uważają za przebrzmiały i maskujący istotę wyzwań XXI w. Tym samym współpraca między tymi frakcjami, nawet mimo łączącej ich wiary w sens i przyszłość projektu integracyjnego, może być trudna.

Dowiódł tego z całą mocą proces wyboru nowego unijnego przywództwa; ze względu na koniec kadencji prezesa EBC do obsadzenia było jedno stanowisko

² Zob. P. Borkowski, „Unia Europejska – próba przedolimpijska”, *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 187 i nast.

³ <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pl>.

⁴ Dokładna liczba mandatów „eurosceptycznych” jest trudna do oszacowania, zwłaszcza ze względu na mandaty zdobyte przez partie o niewielkim znaczeniu, których stosunek do UE nie jest do końca jasny, oraz stanowisko posłów niezrzeszonych, z których wielu jest wobec integracji krytycznych, nie są jednak oni w stanie zebrać odpowiedniej grupy, aby spełnić wymogi powstania frakcji w PE. Sytuacji nie ułatwia podział na dwie frakcje. Na potrzeby szacunku posłów pochodzących z Wielkiej Brytanii należących zarówno do ID, jak i EKR potraktowano jako eurosceptyków.

Tabela 1
Wyniki wyborów do PE 2019

Frakcja	Przynależni polscy europosłowie reprezentujący partie polityczne	Liczba mandatów	Zmiana 2009–2019	Poparcie KE 2019
Europejska Partia Ludowa	Platforma Obywatelska, Polskie Stronnictwo Ludowe	182	–92	za
Europejscy Socjaliści i Demokraci	Lewica	154	–41	za
Renew Europe (ALDE + En Marche)		108	+23	za
Zieloni/Wolne Przymierze Europejskie		74	+16	za
Zjednoczona Lewica Europejska/Nordycka Zielona Lewica		41	+6	przeciw
Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy	Prawo i Sprawiedliwość	62	+6	przeciw
Tożsamość i Demokracja	Solidarna Polska	73	+40	przeciw
Niezhreszeni		57	+27	

Źródło: opracowanie własne, uwzględniono odpowiednio zmiany nazw grup politycznych, umieszczając w tabeli ich nazwę z obecnej kadencji.

więcej niż zwykle. Zarysowany już przed wyborami sprzeciw liderów wokół koncepcji *Spitzenkandidat* i automatyzmu wskazania kandydata na przewodniczącego Komisji wzmógł się po ustaleniu wyniku wyborów, gdy jasne się stało, jak szeroka musi być koalicja stojąca za nową Komisją. Kluczowe starcie pod pozorem walki o regułę kandydatów wiodących rozegrało się między Francją a Niemcami. Macron sprzeciwił się objęciu funkcji przewodniczącego Komisji przez Manfreda Webera, jednocześnie godząc się na innego kandydata z EPL oraz z Niemiec. Warto dodać, że możliwość takiego rozwiązania oznaczała także, iż wpływ Josepha Daula, przewodniczącego EPL, był znikomy. Podczas trwających ponad trzy tygodnie dyskusji prasa europejska przerzucała się nazwiskami, zwracając dużą uwagę na równowagę płci. Wśród możliwych kandydatów wskazywano m.in. takie osoby jak Frans Timmermans, Ska Keller, Margrethe Vestager i Michel Barnier⁵. Wybór

⁵ Rzadziej pojawiały się wskazania na Marka Rutte, Manfreda Webera i Donalda Tuska. Nie wiemy dziś, które z nich były kontrolowanymi przeciekami, które fantazją komentatorów, a które realnymi kandydaturami, jakie nie uzyskały poparcia lub zostały wcześniej „spalone”.

Ursuli von der Leyen był dla wielu zaskoczeniem i uznano go za sukces prezydenta Francji. Niemcy po wielokrotnym zapewnianiu, że nie ma innego kandydata EPL niż Manfred Weber, zgodziły się ostatecznie porzucić polityka, który mocno wierzył w swoje zwycięstwo⁶. Stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej powierzono premierowi Belgii Charles'owi Michelowi, który reprezentuje grupę liberalną i uchodzi za sojusznika Macrona. Stanowisko Wysokiego Przedstawiciela objął doświadczony hiszpański polityk i były przewodniczący PE Josep Borrell⁷. Nowym prezesem EBC została Christine Lagarde, jeszcze wtedy urzędująca szefowa MFW. Ten ostatni wybór uważany był za szczególnie istotny – udało się zbudować konsensus, zgodnie z którym tej funkcji nie powinien objąć także wymieniany wśród kandydatów prezes Bundesbanku Jens Weidmann, zwolennik ograniczonej roli banku centralnego i restrykcyjnej polityki fiskalnej⁸.

Kompletowanie nowej Komisji Europejskiej i jej akceptacja przez Parlament okazały się procesem znacznie trudniejszym i dłuższym, niż przewidywano. Z nieoficjalnych źródeł wiadomo, że nie wszystkie kraje członkowskie przyjęły ze zrozumieniem prośbę nowej przewodniczącej, aby wyznaczyć kobiety, następnie Parlament odrzucił trzech kandydatów (Węgier, Rumunka i Francuzka)⁹. Komisje parlamentarne okazały się bardzo surowe dla przedstawianych im kandydatów¹⁰, najsurowsze dla kandydatki z partii Macrona Sylvie Goulard, przeciwko której głosowali posłowie EPP, wspierający Ursulę von der Leyen¹¹. Pokazało to nie tylko mściwość, która zaowocowała przecież opóźnieniem podjęcia przez Komisję pracy o miesiąc, lecz także pokłady nieufności w obozie proeuropejskim. To bardzo zły prognostyk, który wskazuje na zasadniczy brak zaufania między głównymi instytucjami UE, to znaczy Radą Europejską, PE i Komisją¹².

Nowa Komisja została określona jako „geopolityczna”, a jej organizacja dostosowana do wyzwań zidentyfikowanych jako zasadnicze dla dzisiejszej Europy¹³. Zaowocowało to nieco wymyślnymi tytułami dla zastępców przewodniczącej

⁶ Przypominało to trochę – *toutes proportions gardées* – sytuację z konklawe w 2013 r., podczas którego włoski episkopat był tak przekonany, iż wybrany zostanie kardynał Angelo Scola, że potem zmienił depeczę gratulacyjną tak nieudolnie, aż sprawa wyszła na jaw. Plotki watykańskie twierdzą, że sam kandydat był także mocno „przygotowany”.

⁷ Josep Borrell jest dawnym wykładowcą akademickim i publicznie podkreśla, że czuje się jednocześnie Katalończykiem, Hiszpanem i Europejczykiem.

⁸ H. Odendahl, *Germany Should not Run the ECB*, Centre for European Reform, 23 maja 2019 r., <https://www.cer.eu/insights/germany-should-not-run-ecb>; P. Taylor, „The wrong man for the ECB”, Politico.eu, 6 kwietnia 2019 r., <https://www.politico.eu/article/jens-weidmann-ecb-wrong-man/>.

⁹ <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/new-eu-commission-delayed-for-at-least-a-month/>; <https://www.euronews.com/2019/10/11/von-der-leyen-s-college-might-be-delayed>.

¹⁰ <https://www.politico.eu/article/rovana-plumb-laszlo-trocsanyi-meps-reject-romania-hungary-nominees-for-european-commission>.

¹¹ <https://www.nytimes.com/2019/10/10/world/europe/eu-sylvie-goulard-france.html>.

¹² Pominiecie Rady UE było celowe – spełniają się prognozy sprzed dziesięciu lat o wzroście znaczenia przywódców zebranych w RE i spadku znaczenia Rady, która pełni, poza WPZiB, funkcję „drugiej izby”, w jeszcze większym stopniu stała się forum dyskusji technicznych i nie jest w stanie narzucać tonu innym instytucjom.

¹³ „European Commission: ‘Team Ursula’ gears up”, *Deutsche Welle*, 27 listopada 2019 r., <https://www.dw.com/en/european-commission-team-ursula-gears-up/a-51394987>.

Komisji¹⁴, które wzbudziły niekiedy kpiny nie tylko w obozie przeciwników integracji¹⁵. Najwięcej kontrowersji odnosiło się do teki „ochrona europejskiego stylu życia”, do której wliczono m.in. bezpieczeństwo wewnętrzne i migrację. Tym samym kwestia promowania wartości, która mogła być sztandarem dla koalicji podtrzymującej przywiązanie do liberalnego postrzegania europejskości, stała się nieco groteskowa¹⁶. Sama przewodnicząca w tekście dla *La Repubblica* jeszcze z września wskazywała, przedstawiając *European way of life*, że oznacza ona „budowę Unii równości, w której wszyscy mamy te same możliwości”, zapewnienie wszystkim wiedzy, wykształcenia i kompetencji koniecznych do tego, by „godnie żyć i pracować”, dostęp do niezbędnych usług i „świadomość poczucia bezpieczeństwa w naszych domach i na naszych ulicach”¹⁷. Wyraziła też przekonanie, że nie można pozwolić siłom nacjonalistycznym, by pretendowały do monopolu na ochronę wartości europejskich, by „przywłaszczyły sobie definicję stylu życia europejskiego, wynaturzając ją”¹⁸.

Większą zagadką jest obietnica uczynienia z Unii siły geopolitycznej i odegranie w tym kluczowej roli właśnie przez Komisję, do tej pory wciąż obciążoną problemami przez wielu określanymi jako „techniczne”. Odważne stanie się twarzą w twarz z zagrożeniami zewnętrznymi jest pożądane, ale budzi zwykle sprzeciw podzielonych w wielu sprawach państw członkowskich. Należy jednak pamiętać, że nie chodzi o geopolityczność w starym, zimnowojennym sensie. Geopolityczne ma być raczej powiązanie celów polityki zagranicznej, zdecydowanej i samodzielnej, z większą odpornością (*resilience*) UE na wstrząsy i wolą koordynacji wysiłków w tym celu na poziomie ponadnarodowym. Tym samym geopolityczność jest niezbędna, aby myśleć o efektywnej ochronie „europejskiego stylu życia”, nawet jeśli nie gwarantuje sukcesu w tej dziedzinie. Dlatego słuszność ma Mark Leonard z Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych, gdy wylicza aż siedem elementów tego nowego podejścia, w tym np. uruchomienie zasobów EBC i EIB na rzecz realizacji celów politycznych UE. Wymienia także konieczność powołania prawdziwej agencji ds. cyberbezpieczeństwa, ale za najważniejsze wyzwania uważa następujące cztery: „Pierwsze z nich to zbudowanie jedności wokół zaproponowanego przez nią [von der Leyen – przyp. red.] Zielonego Porozumienia Europejskiego, które uczyniła jednym z zasadniczych priorytetów. Nie chodzi tylko o możliwość

¹⁴ Nazwy tych funkcji wyglądają następująco: ds. Europejskiego Zielonego Ładu, ds. Europy na miarę ery cyfrowej, ds. gospodarki służącej ludziom, ds. stosunków międzyinstytucjonalnych i prognozowania, ds. budowania silniejszej pozycji Europy na świecie, ds. wartości i przejrzystości, ds. demokracji i demografii, ds. promowania europejskiego stylu życia.

¹⁵ L. Guillot, „Ursula von der Leyen announces her new Commission”, *The Federalist Analysis*, 11 września 2019 r., <https://www.thenewfederalist.eu/analysis-ursula-von-der-leyen-announces-her-new-commission?lang=fr>.

¹⁶ <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/spory-o-komisarza-ds-ochrony-europejskiego-stylu-zycia/>.

¹⁷ „Von der Leyen: Powinniśmy być dumni z europejskiego stylu życia”, RMF24, 16 września 2019 r., <https://www.rmf24.pl/fakty/swiat/news-von-der-leyen-powinnismy-byc-dumni-z-europejskiego-stylu-zyc,nId,3206306>.

¹⁸ Ibidem.

sterowania skuteczną europejską odpowiedzią na zmiany klimatu, ale o to, czy UE będzie w stanie zapobiec przerodzeniu się zagadnienia w kolejny front wojny kulturowej między państwami członkowskimi z Zachodu i tymi z Europy Środkowej i Wschodniej (...) Po drugie, Komisja von der Leyen powinna być otwarta na wiele różnych kontrakcji wobec amerykańskiego planu uczynienia z dolara broni (*weaponisation of the dollar*). (...) Po trzecie, [Komisja] musi wziąć na siebie zagadnienie obrony europejskiej. Po czwarte, musi rozważyć kształt polityki konkurencji, która obecnie skupia się na pomocy państwa i innych niesprawiedliwych praktykach wewnątrz Unii, całkowicie ignorując nieuczciwą konkurencję z zagranicy (...)”¹⁹. Geopolityczność oznacza w tym kontekście realnie inny poziom działania i przywództwa. Kluczowy pod tym względem będzie test zaufania między Komisją i jej przewodniczącą a przywódcami państw członkowskich. Do sukcesu potrzebny może być poziom zaufania, jaki istniał między François Mitterrandem a Jacques’em Delorsem. Trudno powiedzieć, czy są na to szanse. Relacje z PE będą miały mniejsze, choć także istotne znaczenie. Rozpoczęły się bardzo źle i widać wyraźnie, że Parlament będzie – nadal – podkreślał swoją obecność i kompetencje. A są to wszystko napięcia w ramach obozu popierającego projekt europejski. Mogą znacznie utrudnić jego spójność i efektywność w konfrontacji z wysiłkami przeciwników wspólnej Europy, wewnątrz i na zewnątrz.

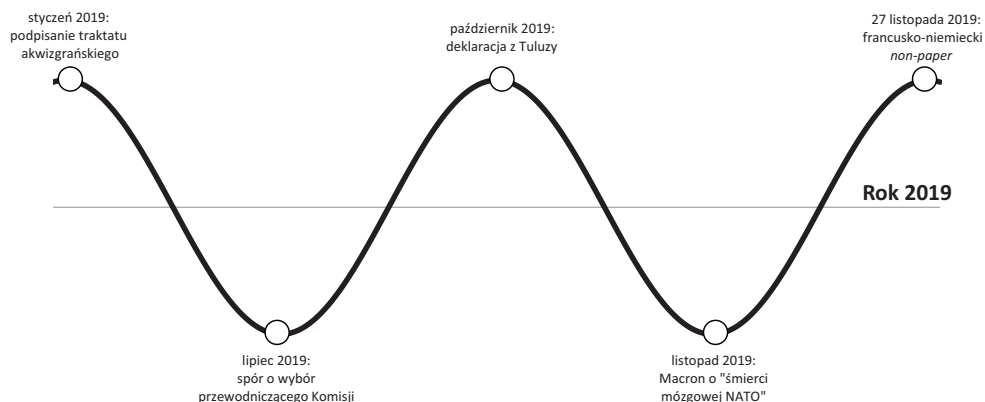
FRANCJA I NIEMCY – NIEUFNOŚĆ JAKO KIJ W SZPRYCHACH

Oczekiwanie, że Francja i Niemcy będą tworzyły zgodny tandem, będący niekoniernie rozpędzoną, ale „lokomotywą” Europy, powoduje niekiedy zbyt skrupulatne analizowanie relacji między dwoma najważniejszymi członkami UE i dopatrywanie się rozdzźwięków tam, gdzie są co najwyżej niedopowiedzenia lub brak zainteresowania. Jednak sytuacja AD 2019 była prawdziwym kryzysem relacji dwustronnych, nie ze względu na bardzo głośne spory, ale na coraz wyraźniejszą różnicę w traktowaniu UE i myśleniu o jej przyszłości. Paradoksalnie wysiłki ukazywania jedności, podejmowane trzykrotnie w badanym roku, pokazały istotę rozdzźwięku, o wiele mocniej wpływającą na sterowność projektu europejskiego niż np. osobowościowe niedopasowania przywódców Francji i Niemiec. Wspomniane trzy próby to podpisanie traktatu akwizgrańskiego w styczniu 2019 r., deklaracja z Tuluzy z 16 października oraz wspólny komunikat *non-paper* o Konferencji Europejskiej z 27 listopada 2019 r. Dynamikę stosunków francusko-niemieckich pokazuje wykres 1.

Traktat akwizgrański²⁰, podpisany w 56. rocznicę zawarcia traktatu elizejskiego 22 stycznia, wyznacza pierwsze podejście do odnowienia relacji francusko-niemieckich, znajdujących się w stanie napięcia od czasu zwycięstwa w wyborach

¹⁹ M. Leonard, *The Makings of Geopolitical European Commission*, 29 listopada 2019 r., https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_makings_of_a_geopolitical_european_commission.

²⁰ Pełny tekst traktatu dostępny: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/france-and-germany/franco-german-treaty-of-aachen/>.



Wykres 1

Dynamika relacji francusko-niemieckich w 2019 r.

Źródło: opracowanie własne.

prezydenckich Emmanuela Macrona i przyjęcia przez niego taktyki niestannego nawoływania do kolejnych reform. Jego wizja, wyłożona w 2017 r. w wystąpieniu na paryskiej Sorbonie, spotkała się z milczeniem Niemiec, które nie tyle sprzeciwiły się tym propozycjom, ile przyjęły taktykę przeciągania negocjacji i rozmywania projektu, wskazując przy tym, że inne państwa członkowskie również „nie nadążają” za Francją. Sam traktat jest dokumentem relatywnie krótkim i niełatwym do interpretacji. Postanowienia jego 28 artykułów oscylują wokół trzech kwestii – bezpieczeństwa i polityki zagranicznej, kultury i kontaktów między obywatelami, które są traktowane w szerokim kontekście europejskim, ale zasadniczo mówią o wysiłkach sygnatariuszy, oraz promocji porozumienia na rzecz ochrony klimatu i cyberbezpieczeństwa, czyli „bieżących” wyzwań i planów UE. Początkowe postanowienia o wspólnych inicjatywach w ramach UE są na tyle szerokie i ogólne, że dopuszczają różne interpretacje, a nawet inne funkcje przewidywane przez poszczególnych sygnatariuszy. Wydaje się, że Macron próbował stworzyć płaszczyznę przenoszenia swojego programu do agendy całej Unii, jednak wydarzenia 2019 r. pokazały, że takiej woli po stronie Niemiec nie było. Drzwi do pogłębienia współpracy bilateralnej były otwarte już wcześniej i nie trzeba ich było wywierać – traktat akwizgrański nie był niezbędny jako jej narzędzie. Pozwala to wyciągnąć wniosek, że Francja oczekiwała czegoś więcej, jednak poza gładkimi słowami Niemcy nie zmieniły swojego ostrożnego podejścia do reformy UE.

Pierwsze oznaki powrotu napięcia były widoczne już w lutym, gdy Francja zapowiedziała poparcie poddania powstającego Nord Stream 2 regulacjom unijnym. Rozdźwięk pogłębił się w debacie na temat roli *Spitzenkandidat* i wspomnianej już wcześniej kandydatury Manfreda Webera na przewodniczącego Komisji. Wybór nowego przywództwa został dość powszechnie uznany za

zwycięstwo Francji. Próbę odnowienia przynajmniej wrażenia jedności podjęto po wspólnym posiedzeniu rządów w Tuluzie w wydanej po tym spotkaniu deklaracji²¹. Jest ona szeroka pod względem zakresu taktycznego, jednak nie odpowiada w ogóle na pytanie, czy mamy do czynienia z przynajmniej częściowo wspólną wizją kierunku dalszych reform UE, czy chociaż – jako plan minimum – uzgodnieniem, że takie reformy obie strony uznają za konieczne. Na pierwszym miejscu znów są sprawy polityki klimatycznej i pełnego poparcia ujawnionych w tym samym czasie planów nowej Komisji oraz neutralności emisyjnej do 2050 r. Mimo wysiłków Macrona deklaracja sprawia wrażenie, że w Europie jest czas na *business as usual*.

Kolejne napięcia ujawniły się po kontrowersyjnej wypowiedzi Macrona o „śmierci mózgowej” NATO. Kanclerz Merkel po spotkaniu z sekretarzem generalnym powiedziała jednoznacznie, że „Emmanuel Macron chose drastic words, that is not my view of cooperation in NATO. The Transatlantic partnership is indispensable for us”²². Nieoficjalne źródła mówią, że francuski prezydent został później mało dyplomatycznie „zrugany” przez kanclerz Merkel, która podczas spotkania z okazji 30-lecia upadku muru berlińskiego miała oświadczyć, że ma dosyć składania tego, co on kolejny raz psuje²³. Ostatnim wysiłkiem pokazania wspólnego podejścia była prezentacja *non-paper* o przyszłej Konferencji Europejskiej²⁴. Jest to niezwykle zwięzły dokument, który przedstawia proponowany sposób dyskusji o przyszłości UE, zawierający harmonogram kolejnych kroków. Już wiadomo, że nie został on dotrzymany – uzgodnienie zakresu przyszłej konferencji zapowiedziano w nim na styczeń 2020 r. Komunikat z ostatniego w 2019 r. posiedzenia Rady Europejskiej, która miała nadać impuls zmianom, zawiera tylko jeden akapit na ten temat; mówi on o prośbie do prezydencji chorwackiej, aby dokładnie przestudiowała sprawę. W języku dyplomacji oznacza to, że francuski entuzjazm spotkał się ze ścianą, choć nie wiemy, z ilu przywódców złożoną. Pośrednio potwierdziła to sama kanclerz Merkel w wywiadzie z 4 lutego 2020 r., mówiąc, że wyobraża sobie zmiany traktatów, jeśli będą one niezbędne dla zwiększenia konkurencyjności Europy²⁵. Macron od dawna dąży do szerokiej reformy o charakterze politycznym, tymczasem przywódczyni Niemiec rok po traktacie akwizgrańskim z trudem uznaje, że jakieś zmiany, pewnie dotyczące polityk gospodarczych, są „wyobrażalne”, ale być może niekonieczne. Trudno o mocniejszy dowód na to, że rok 2020 zaczyna się wskazaniem nie na napięcie,

²¹ <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/french-german-declaration-of-toulouse-16-oct-19>.

²² <https://www.euractiv.com/section/politics/news/merkel-rallies-round-nato-following-macron-brain-dead-claims/>; <https://www.european-views.com/2019/11/merkel-scolds-macron-for-nato-is-brain-dead-comment/>.

²³ <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/11/27/nato-important-now-cold-war-angela-merkel-says-rebuke-emmanuel/>; <https://uk.finance.yahoo.com/news/germany-berlin-denies-merkel-rebuked-macron-over-nato-remarks>.

²⁴ <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>.

²⁵ <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-germany/merkel-prepared-for-eu-treaty-changes-as-brexits-requires-bloc-to-be-more-competitive-idUSKBN1ZX1RP>.

ale wręcz głęboki symboliczny rów między niemiecką a francuską percepcją tego, jak powinna wyglądać przyszłość UE²⁶.

Francja pod przywództwem prezydenta Macrona nie tylko chce odgrywać rolę lidera – co jest zrozumiałe i w zasadzie oczekiwane – lecz także wyraża jednoznaczną preferencję, w jakim kierunku pragnie prowadzić Unię. Francuski plan opiera się na założeniu, że trwanie przy starych receptach i aksjomatach jest błędem, gdyż to uparte trzymanie się metod z przeszłości jest przyczyną bezwładu. Powtarzanie, że polityka gospodarcza polegająca na „zaciskaniu pasa” i wierze w „świętą nadwyżkę budżetową” to jedyny rozsądny wybór, że należy wystrzegać się antagonizowania partnerów i nieustannie stawiać na dialog i kompromis, nawet jeśli druga strona wita Europę inwektywami, że należy odbudować szerokie poparcie dla projektu integracyjnego ponad podziałami politycznymi – to świadectwa trwania przy zdezaktualizowanych założeniach. Niemiecka niechęć do zmian innych niż powolne i ewolucyjne jest w tym kontekście hamulcem. Prezydent Francji postanowił proponować kolejne działania, częściowo zrywające z aksjomatami, przede wszystkim postawił na polityzację projektu europejskiego – opowiedzenie się za lub przeciw jedności stało się kryterium podziału społeczno-politycznego i zamiast udawania, że jest inaczej, należy świadomie tworzyć obóz proeuropejski. Ma on oczywiście w tym swój osobisty cel – osłabienie tradycyjnej lewicy i prawicy, podobnie jak udało mu się to uczynić we Francji. Jednak istotą jest uznanie, że istniejący w przeszłości ponadpartyjny konsensus jest już niemożliwy do odtworzenia, a dalsze uparte trwanie przy starych podziałach tylko poszerza pole i tworzy nowe możliwości dla aktywności przeciwników jedności Europy. Jeśli ceną stawienia im czoła jest zmierzch tradycyjnych partii, może chadeckich, może socjaldemokratycznych, to Macron jednoznacznie wskazuje, że należy tę cenę zapłacić.

Niemcy przypominają nieco szefa działu IT, który zasypywany informacjami o awariach nieco zdziwiony powtarza – „a u mnie działa”. Wieloletnia nadwyżka budżetowa i rosnący eksport zdaniem Niemców to zasługa „rozsądnej” polityki gospodarczej i odpowiedzialności, którą każdy przecież może zastosować na swoim podwórku. Nie uwzględniają przy tym specyfiki niemieckiej gospodarki – wysokiego stopnia uprzemysłowienia oraz korzyści z istnienia strefy euro. Jak dostrzegł Piotr Buras, „Skoro nam się udaje, to niech inni też aplikują ten model u siebie. Zapominają, że to nie jest możliwe, nie każdy kraj może mieć gigantyczną nadwyżkę eksportową, bo jak Niemcy dużo eksportują, to ktoś inny wtedy kupuje i musi mieć deficyt. Nie ma rynków, gdzie można by upchnąć nadwyżki wszystkich krajów Unii”²⁷. Przekonanie o zaletach czy może nawet doskonałości własnego modelu ogranicza mocno horyzont myślenia i działania Niemiec, które jak rozsądna gospodyni cierpliwie czekają, aż inne panie domu będą ją konsekwentnie naśladować.

²⁶ Zob. ciekawą analizę: <https://www.politico.eu/article/france-germany-foreign-relations-emmanuel-macron-angela-merkel-power-imbalance-eu/>; por. <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/france-germany-what-ambition-europe> oraz <https://www.iiea.com/eu27/france-and-germany-and-the-future-of-europe-conference/>.

²⁷ „Czy niemiecka solidność niszczy...”, op. cit.

W tym świetle zmiany systemowe są niepotrzebne, trzeba po prostu być tylko nieco bardziej pilnym w realizacji tego, co założono już wcześniej.

Można wciąż dostrzec w debacie głosy wskazujące, że w istocie stanowiąca Francji i Niemiec tak bardzo się nie różnią, a zadrażnienia wynikają właśnie z niedopasowania w stylu uprawiania polityki. Jak pisze komentator wpływowego *The Guardian*, „Zawsze będzie istniała wyraźna przepaść między stylem Macrona (41 l.), ambitnego, niecierpliwego i czasem aroganckiego od niedawna prezydenta Francji, a [kanclerz] Merkel, ostrożną, pragmatyczną, poszukującą konsensu i pełniącą funkcję już czwartą kadencję. O ile jednak w swej istocie ich całościowe wizje częściej się pokrywają, niż różnią, o tyle sytuacja w polityce wewnętrznej obojga, nawarstwiająca się na różnice osobowościowe, uczyniła ich współpracę nieefektywną”²⁸. Niestety, zdaniem autora jest to element wciąż obecnych po stronie liberalnej złudzeń, że wszyscy demokratyczni przywódcy kierujący się rozumem w gruncie rzeczy dążą do tego samego celu. Nawet w „jednoczącej się Europie” tak nie jest, gdyż poza zgodą na postępy integracji konieczne jest jeszcze uzgodnienie ról, jakie Europa ma odgrywać. Faktem natomiast jest, że obawa przed zmianą jako samym zjawiskiem, a nie jej treścią, to istotny czynnik polityczny. Zdaniem Niemiec Europa najwyraźniej nie jest zepsuta, wymaga tylko regulacji. Macron chce naprawić mechanizm i nieco poprzestawiać zębatki, lecz nie może tego uczynić samodzielnie.

Z kolei ze strony Niemiec należy spodziewać się nadal ostrożności, kunktatorstwa oraz chyba zbyt optymistycznego patrzenia w przyszłość. Jak pisze niemiecka komentatorka, „Niemcy raczej nie wzniosą sztandaru na rzecz integracji i zmierzają się z jej przeciwnikami na sposób równie otwarty jak Francja. O ile taktycznie zaaprobowwały konieczność skonkretyzowania stanowisk i uczynienia postępu w sprawach Unii (choć nie zawsze zgadzały się z Francją co do wyboru sposobu uczynienia tego), o tyle szykują się raczej na powyborcze zbieranie »rozproszonej trzódki«, której istotna część to ich bezpośredni sąsiedzi z Europy Środkowej i Wschodniej”²⁹. Zapewnienie przynajmniej pozoru jedności jest dość perwersyjnym wyrazem tęsknoty za światem triumfu liberalizmu. Działania Polski i Węgier znacząco utrudniają to „zbieranie pod skrzydłami” wokół filaru rozsądku, jakim chcą widzieć się Niemcy, które nie doceniają chyba wciąż roli spójnej i atrakcyjnej narracji dla narodów oddających się polityce opartej na emocjach, a nie tradycyjnym zdrowym rozsądku.

Istotę wyzwania stojącego przed Unią, a zatem będącego także zasadniczym zadaniem ewentualnego odnowionego tandemu, znakomicie ujął znany francuski badacz Zaki Laïdi: „Dla Unii absolutnie kluczowym priorytetem jest zbudowanie nowej narracji, która przedstawia świat takim, jakim on jest, a nie takim, jakim chcieliby go widzieć przywódcy europejscy. Muszą przyznać, że dzisiaj świat jest

²⁸ <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/02/can-merkel-and-macron-get-franco-german-relations-back-on-track>.

²⁹ K. Engberg, „*The Franco-German Dialogue on the Future of the EU*”, Sieps, marzec 2019, s. 18, http://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2019/2019_3epa.pdf?.

pełen potężnych sił, które dążą do porażki Unii, o ile nie do jej likwidacji. Jeżeli Europejczycy będą w stanie zaakceptować tę podstawową hipotezę polityczną, będzie to kluczowy krok we właściwym kierunku”³⁰. Należy podkreślić, że przez pojęcie „Europejczycy” należy rozumieć zarówno liderów, którzy powinni porzucić przywiązanie do starych narracji, jak i wyborców, którzy w ostatniej instancji legitymizują koszty prowadzenia aktywnej polityki. Zaakceptowanie faktu, że inni gracze liczą na upadek UE jako na własną szansę, nie oznacza jednak automatycznie zgody na obronę projektu integracyjnego. Na naszych oczach podziały stają się transnarodowe, a centrum władzy wykonawczej traci funkcjonalnie wyłączność na reprezentowanie państwa na arenie międzynarodowej. Dowodzą tego zarówno spotkanie marszałka Senatu Tomasza Grodzkiego z liderką Izby Reprezentantów Nancy Pelosi, jak i tworzenie struktur współpracy przez partie populistyczne i eurosceptyczne oraz działania unijnego i polskiego wymiaru sprawiedliwości.

BREXIT – NIEUFNOŚĆ STRUKTURALNA

Rok 2019 był także czasem widocznego po obu stronach kanału La Manche zmęczenia brexitem, choć przejawy tegoż oraz konsekwencje prób przełamania swoistej bezradności były zupełnie odmienne. W Wielkiej Brytanii efektem było przesilenie polityczne, dymisja premier May, zmiana na stanowisku lidera Partii Konserwatywnej, wreszcie wybory parlamentarne w grudniu 2019 r. Konsekwencje tych pozornie rutynowych zmian okazały się znacznie poważniejsze – zachwiały brytyjskim systemem politycznym i postawiły fundamentalne pytanie: czy zestaw reguł stworzony przez i dla XIX-wiecznych dżentelmenów może jeszcze działać w epoce postprawdy oraz Cambridge Analytica i jakie konsekwencje może mieć jego dysfunkcyjność.

Kluczowe wydarzenia związane z procesem wychodzenia Zjednoczonego Królestwa z UE, zgodnie ze zwyczajem przyjętym w poprzednich edycjach *Rocznika*, przedstawia tabela 2. Decydujące dla uruchomienia dynamiki politycznej wydarzenia skumulowały się w marcu i czerwcu 2019 r.³¹ Wiosną premier May ponownie prosiła parlament o akceptację porozumienia wynegocjowanego przez nią w poprzednim roku. Zostało ono odrzucone, jednak Izba Gmin opowiedziała się przeciwko brexitowi bez porozumienia. Co ciekawe, z wielu zgłoszonych podczas długich debat poprawek, obejmujących tak różne wersje przyszłości, jak ponowne referendum oraz uzależnienie każdorazowego przedłużenia terminu od zgody Izby Gmin, tylko ta jedna, wykluczająca tzw. *no deal Brexit*, uzyskała większość. Tym samym okazało się, że premier Wielkiej Brytanii mimo wielomiesięcznych wysiłków nie dysponuje większością w parlamencie, aby uzyskać akceptację

³⁰ Z. Laïdi, *Can Europe Learn to Play Power Politics?*, Centre for European Reform, 28 listopada 2019 r., <https://www.cer.eu/publications/archive/essay/2019/can-europe-learn-play-power-politics>.

³¹ Niniejszy fragment oparty jest na oficjalnym dokumencie brytyjskim pokazującym niezwykle szczegółowo wydarzenia związane z brexitem na osi czasu: N. Walker, *Brexit Timeline: Events Leading to the UK's Exit from the European Union*, Briefing Paper 7960, 20 January 2020, House of Commons Library.

wynegocjowanego porozumienia. Jednocześnie brytyjski system dwupartyjny znakomicie utrudnia osiągnięcie porozumienia w sprawie kluczowej dla państwa, w odniesieniu do której podziały biegną w poprzek podziału partyjnego. Logika rywalizacji gabinetu i opozycji Jej Królewskiej Mości spowodowała, że z wielkim trudem udało się uzgodnić, czego Zjednoczone Królestwo nie chce, natomiast zupełnie nie udało się ustalić, czego chce. Strategia przedstawiania wynegocjowanego porozumienia jako jedynego logicznego rozwiązania i prezentowania jako alternatyw odwołania wyjścia z UE lub opuszczenia organizacji całkowicie bez umowy okazała się nieskuteczna i pogłębiła chaos.

Druga kulminacja nastąpiła w czerwcu, gdy premier May obiecała własne odejście z funkcji premiera i lidera Partii Konserwatywnej, chcąc w ten sposób zachęcić do poparcia porozumienia z UE z nieco zmienioną deklaracją polityczną. Jej rząd ponownie przegrał głosowanie, a w efekcie zarządzono wybory lidera Partii Konserwatywnej, które wygrał zdecydowany zwolennik twardego brexitu Boris Johnson. Zastąpił on Theresę May na stanowisku premiera 24 czerwca. Wybór ten pogłębił nieufność między Izłą Gmin a premierem, który już wcześniej znany był z egotyzmu, mijania się z prawdą oraz lekceważenia uświęconych konwenansów.

Nowy premier obiecał nie tylko dokończenie procesu wyjścia z UE, lecz także nowe porozumienie, mimo wielokrotnie powtarzanych w Brukseli i Londynie twierdzeń, że to wynegocjowane przez premier May jest najlepszym z możliwych. Wielokrotnie naciskany przez parlament odmawiał wykluczenia możliwości opuszczenia UE bez umowy, co uznawano powszechnie za scenariusz dramatycznie niekorzystny dla brytyjskiej gospodarki i obywateli Zjednoczonego Królestwa. Nigdy nie dowiemy się, w jakim stopniu był to element taktyki negocjacyjnej, mającej skłonić również obawiającą się brexitowego „klifu” Unię, a w jakim środek mobilizacji zwolenników „odzyskania kontroli” na płaszczyźnie polityki wewnętrznej. W efekcie porozumienie z 11 marca 2019 r. zostało zrewidowane w kilku punktach. Przede wszystkim zrezygnowano z tzw. backstopu, zastępując go zobowiązaniem Wielkiej Brytanii do zapewnienia za pomocą instrumentów własnej polityki celnej kontroli dóbr przewożonych na terytorium Irlandii Północnej, które mogłyby się potem znaleźć na terytorium Republiki Irlandii – czyli UE. Brak fizycznej granicy między obiema częściami wyspy będzie zastąpiony wirtualną granicą na Morzu Irlandzkim. Z kolei Irlandia Północna zachowa unijne standardy w zakresie bezpieczeństwa żywności i niektórych innych towarów, aby uniknąć konieczności kontroli weterynaryjnych itp. na granicy. Zatem całe Zjednoczone Królestwo formalnie opuści unię celną i system regulacji wspólnego rynku, a brak fizycznej granicy na irlandzkiej wyspie nie będzie przeszkodą dzięki wskazanym wyżej regulacjom, których stosowanie może jednak budzić wątpliwości. Już po podpisaniu umowy pojawiły się spory w tym zakresie – przedstawiciele rządu brytyjskiego zapewniali publicznie, że żadne kontrole przed przekroczeniem Morza Irlandzkiego nie będą prowadzone, przedstawiciele urzędu głównego unijnego negocjatora wskazywali zaś, że ich konieczność wypływa z samej umowy. W praktyce uzgodniony model wypróbowany będzie od 1 stycznia 2021 r., czyli końca okresu przejściowego, po którym Wielka Brytania opuści ostatecznie wspólny rynek.

Tabela 2**Najważniejsze wydarzenia procesu wychodzenia Wielkiej Brytanii z UE**

Data	Wydarzenie	Konsekwencje/następstwa
15 I 2019	Izba Gmin odrzuca porozumienie w sprawie brexitu (432 do 202 głosów), co jest najwyższą porażką rządu w historii Wielkiej Brytanii	Lider Partii Pracy Jeremy Corbyn inicjuje głosowanie nad wotum nieufności dla rządu
16 I 2019	Rząd Theresy May wygrywa głosowanie nad wotum nieufności (325 do 306 głosów)	Partia Pracy stawia jako warunek dla porozumienia międzypartyjnego odrzucenie przez rząd możliwości wyjścia z UE bez porozumienia. Sprzeciw May powoduje całkowity paraliż decyzyjny parlamentu brytyjskiego
28 I 2019	May obiecuje zastąpienie „backstopu” innym alternatywnym rozwiązaniem i postanawia w ramach tzw. planu B ponownie prezentować umowę ze zmienionym tym jednym punktem, na co jednak nie ma zgody UE	
12 III 2019	Rząd premier May przegrywa kolejne głosowanie nad umową (242 do 391 głosów)	
21 III 2019	UE zgadza się na ponowne odroczenie brexitu do maja lub kwietnia	Ostateczna data zależy od wyników serii głosowań w Izbie Gmin, wszystkie propozycje przedłożone przez posłów zostały odrzucone
10 IV 2019	UE zgadza się na odroczenie brexitu do 31 października 2019 r.	
16 V 2012	Theresa May zgadza się na odejście z funkcji premiera w zamian za poparcie jej umowy dotyczącej wystąpienia z UE	
21 V 2019	Premier May przedstawia nową wersję porozumienia, tzw. <i>New Brexit Deal</i>	May obiecuje zastąpienie tzw. irlandzkiego backstopu innym porozumieniem po 31 grudnia 2020 r. oraz utrzymanie europejskiego stopnia ochrony socjalnej i środowiska
23 VII 2019	Boris Johnson wygrywa wybory na przewodniczącego Partii Konserwatywnej	Następnego dnia Johnson przejmuje urząd premiera

Data	Wydarzenie	Konsekwencje/następstwa
3 IX 2019	Kluczowe głosowania w Izbie Gmin, przyjęcie tzw. poprawki Benna	21 posłów opuszcza Partię Konserwatywną
9 IX 2019	Parlament przyjmuje <i>European Union Withdrawal Bill No 2</i> . Królowa za radą premiera zawiesza parlament na pięć tygodni	Ma on na celu zablokowanie brexitu bez umowy i jest sprzeczny z linią polityczną premiera Johnsona
24 IX 2019	Sąd Najwyższy jednomyślnie uznaje decyzję o zawieszeniu parlamentu za niezgodną z prawem i nieprzynoszącą żadnych skutków	W efekcie parlament zbiera się już następnego dnia i rozpoczyna debatę będącą w praktyce próbą sił między premierem a zwolennikami „miękkiego” brexitu oraz nowego referendum z różnych partii
19 X 2019	Boris Johnson przedstawia zrewidowane porozumienie dotyczące wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE	Tzw. backstop zastąpiony jest zobowiązaniem do przeprowadzania kontroli przepływu towarów w inny sposób, w szczególności przez utworzenie sztucznej granicy celnej na Morzu Irlandzkim
22 X 2019	Izba Gmin przyjmuje porozumienie w sprawie brexitu (329 do 299 głosów)	Następnie parlament odrzuca rządowy plan debaty (322 do 308 głosów), Johnson ogłasza wstrzymanie wniosku rządowego oraz zamiar przeprowadzenia wyborów
30 X 2019	Rozpisanie wyborów na 12 grudnia 2019 r.	
12 XII 2019	Wybory w Wielkiej Brytanii, wygrana Partii Konserwatywnej	Partia Konserwatywna zdobywa 365 miejsc wobec zaledwie 202 dla Partii Pracy
20 XII 2019	Izba Gmin przyjmuje porozumienie o brexicie (358 do 234 głosów)	Akt następnie procedowany jest w Izbie Lordów
23 I 2020	Akt o wystąpieniu z UE otrzymuje aprobatę monarchy	
31 I 2019	Wielka Brytania występuje z UE	Brytyjscy deputowani do PE wybrani w maju 2019 r. tracą mandaty
31 XII 2020	Koniec okresu przejściowego i czasu na wynegocjowanie umowy o nowym ramie relacji między UE a Zjednoczonym Królestwem	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Walker, *Brexit Timeline...*, op. cit.

Nowe porozumienie również napotkało opór w parlamencie, zarówno ze strony unionistów z Irlandii Północnej, opozycji, jak i w samej Partii Konserwatywnej. Rząd Johnsona przegrał pierwszych siedem głosowań, szeregi parlamentarnej reprezentacji Partii Konserwatywnej opuściło w sumie ponad 40 posłów, część z nich uczyniła to samodzielnie, część została formalnie usunięta przez władze partii. Był wśród nich wnuk Winstona Churchilla i wielu dawnych członków gabinetu. Apogeum sporu wyznaczyło przyjęcie przez Izbę Gmin tzw. poprawki Letwina. W efekcie premier został zmuszony do poproszenia o kolejne odroczenie brexitu na datę późniejszą niż 31 października, mimo że wcześniej w emocjonalnym wystąpieniu deklarował, iż wolałby skończyć w przydrożnym rowie, niż prosić Unię o przesunięcie daty. W ramach demonstracji własnego stylu uprawiania polityki przesłał do przewodniczącego Rady Europejskiej podyktowany przez parlament list z prośbą, jednak dokumentu nie podpisał, za to dołączył własny, w którym wyjaśniał bezsens kolejnego odraczania wyjścia z UE. Mimo tak obraźliwego gestu Donald Tusk przeprowadził przyjęcie przez Radę nowej decyzji o przesunięciu daty brexitu na 31 stycznia 2020 r., choć z Francji dochodziły głosy głębokiego zniecierpliwienia. Odgrywając się na Izbie Gmin, Johnson wycofał umowę z procedowania i doprowadził, w trzeciej próbie, do rozpisanie nowych wyborów na 12 grudnia 2019 r. Zakończyły się one zdecydowanym zwycięstwem Partii Konserwatywnej i największą porażką Partii Pracy od 1935 r.³² Dysponując komfortową większością, premier doprowadził do przyjęcia umowy o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE. Wymagało to akceptacji przez Izbę Gmin dwóch dokumentów – ustawy ratyfikacyjnej oraz ustawy zawierającej jednostronne brytyjskie przepisy, równie istotne np. dla zachowania standardów socjalnych. Ostatecznie Zjednoczone Królestwo opuściło Unię Europejską 31 stycznia 2020 r. o 11 wieczorem.

W momencie pierwszego w historii wystąpienia z UE można pokusić się o refleksję nad celem wyjścia Wielkiej Brytanii z organizacji. Dobry punkt wyjścia zaproponowało opracowanie Instytutu Jacques'a Delorsa, w którym tak opisano jego zwolenników: „Wśród zwolenników wyjścia z UE można znaleźć dwie przeciwstawne wizje polityczne. Pierwsza z nich jest izolacjonalistyczna i napędza ją strach przed imigracją i problem zachowania suwerenności, wzmocniony ostatnim napływem uchodźców. W rzeczywistości wielu zwolenników brexitu nie odróżnia do końca swobody przepływu osób wewnątrz Europy i imigracji spoza granic UE. Druga wizja zakłada, że Wielka Brytania powinna stać się promotorem wolnego handlu z offshore'owym centrum finansowym. Wspierana przez wspomnienia o imperium i stabilność Wspólnoty Narodów, a także wolę zachowania szczególnego statusu jako globalnego centrum finansowego, wizja ta podkreśla właśnie globalne powołanie Wielkiej Brytanii, które regulacje Europy przypuszczalnie osłabiają. Te dwa podejścia, izolacjonizm i globalizm, oparte są na logice polityczno-tożsamościowej, a nie ekonomiczno-utilitytarnej, i ich sprzeczność jest oczywista: zwolennicy wyjścia marzą o Zjednoczonym Królestwie będącym

³² <https://www.newstatesman.com/politics/uk/2019/12/why-labour-lost-and-how-it-can-recover-epic-defeat>.

»wielką Szwajcarią«, otwartą na kapitał i konkurencję, ale zamkniętą dla imigracji i nieskrępowaną unijnymi regulacjami»³³. Anonimowy unijny urzędnik podsumował to lapidarnie: „The U.K. is not Singapore. This vision will rapidly hit reality”³⁴.

Wizja powyższa jest być może nierealna, być może wyjątkowo mało prawdopodobna, jednak warto zapytać, jaką cenę zapłaciła Wielka Brytania za samą możliwość podążania za nią, i nie chodzi o koszty gospodarcze, szacowane na ok. 7% PKB przez 15 lat³⁵, ale polityczne. Rządowi Partii Konserwatywnej udało się doprowadzić do bezprecedensowego wzrostu nieufności między gabinetem a parlamentem, do kryzysu konstytucyjnego z kulminacją w orzeczeniu Sądu Najwyższego o nielegalnym i nieskutecznym zawieszeniu obrad parlamentu przez premiera³⁶ oraz do uczynienia retoryki wojny i konfliktu standardowym językiem debaty w najstarszej demokracji świata. Ironicznie przedstawił to amerykański *The New Yorker* w wydaniu z listopada 2019 r.: „[Johnson] powiedział, że próby powstrzymania jego planu to dowód na »kolaborację« z Brukselą. Opisał przyjęte przez parlament prawa zapobiegające wyjściu bez umowy jako »Akt kapitulacji« i wyrzucił z partii 21 posłów za nimi głosujących. 5 września, odpowiadając na pytania na niepokojącym tle ściany ubranych na czarno policjantów, zapytany, czy w razie konieczności poprosi o przedłużenie terminu opuszczenia UE, stwierdził: »Raczej umrę w [przydrożnym] rowie«”³⁷.

Brexit pozostaje także przykładem sukcesu populizmu. Badacze z zakresu nauk społecznych otrzymali problem badawczy o wiele poważniejszy niż odpowiedź na pytanie, dlaczego nowoczesne metody sondażowe nie przewidziały wygranej Donalda Trumpa w wyborach w 2016 r. Brzmi on następująco – dlaczego mimo wiedzy, że argumenty zwolenników wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, ze słynnymi 350 mln funtów tygodniowo, które zamiast przekazywać do Brukseli, rząd mógłby przeznaczyć na ochronę zdrowia, były kłamstwami i przeinaczeniami, mieszkańcy Zjednoczonego Królestwa powierzyli władzę politykowi, o którym wiedzą, że nie mówi prawdy, a który uczynił z realizacji postulatu wyjścia nie tylko główne hasło kampanii wyborczej, lecz także sprawę życia i śmierci? Były konserwatywny minister David Gauke sprzeciwiający się strategii Johnsona przyznał, że dostawał wiadomości, w których nazywano go po prostu zdrajcą. Taktyka polaryzacji, polegająca na przeciwstawianiu „zwykłych ludzi” elitom, sprawdza się zatem nie tylko na peryferiach Europy, lecz także w kraju głównego protagonisty Oświecenia i tworzenia nowoczesnej polityki liberalnej i demokratycznej. Czy rację miał zatem Peter Sloterdijk, pisząc o sile resentymetu jako głównej dynamice współczesnej

³³ https://institutdelors.eu/en/publications/succes-des-brexiters-echecs-du-brexit/#_ftn5.

³⁴ S. Knight, „How Brexit will end”, *The New Yorker*, 25 października 2019 r., <https://www.newyorker.com/magazine/2019/11/04/how-brexit-will-end>.

³⁵ To znaczy po 10 latach PKB Wielkiej Brytanii pozostającej poza UE będzie o 7% niższy, niż gdyby nie wykonano tego kroku.

³⁶ <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/court-challenges-prorogation>; ogłoszenie wyroku i jego uzasadnienia przez lady Hale dostępne jako nagranie video: <https://www.youtube.com/watch?v=BzXzRk08cMg>.

³⁷ <https://www.newyorker.com/magazine/2019/11/04/how-brexit-will-end>.

polityki, czy mają ją komentatorzy idący drogą, którą wyznaczył Thomas Piketty, wskazujący na nierówności społeczne i ekonomiczną „bazę” jako glebę dla takiej, a nie innej „nadbudowy”? Ojcowie Wspólnot z lat 50. XX w. uważali, że społeczeństwa powojennej Europy nie byłyby gotowe na akceptację głębokiej współpracy dawnych wrogów, zatem uczynili projekt europejski projektem elit. Być może społeczeństwa nie są dziś gotowe nawet na akceptację reguł demokracji liberalnej, bo po prostu wolą być zwodzone postprawdą?

STOSUNKI TRANSATLANTYCKIE – NIEUFNOŚĆ JAKO CHLEB POWSZEDNI

Opisywanie relacji politycznych między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi rządzonymi przez Donalda Trumpa nie jest sprawą łatwą. Można popaść w tony alarmistyczne i biadolić nad upadkiem wspólnoty atlantyckiej, istnieje też pokusa stwierdzenia, że po zasadniczym załamaniu w 2017 r. trudno mówić o jakiejś istotnej dynamice relacji pozostających na niskim, ale stabilnym poziomie. W 2019 r. niełatwo wskazać wydarzenie będące bezpośrednio częścią formalnych stosunków UE–USA, które wyznaczałoby kierunek rozwoju. Kluczowe wydaje się inne spostrzeżenie – prezydent Trump konsekwentnie ignoruje Europę, podejmując kolejne decyzje podważające ład normatywny, którego ta jest głównym adwokatem. Rok 2019 przyniósł cztery ich przykłady – formalne wycofanie się z paryskiego porozumienia klimatycznego po wymaganym przez nie dwuletnim okresie karencji; przeniesienie ambasady USA w Izraelu do Jerozolimy i ogłoszenie w styczniu 2020 r. tzw. planu pokojowego oznaczającego zgodę na przyłączenie do Izraela terenów, które zgodnie z prawem międzynarodowym nie należą do niego; konsekwentne podważanie aż do pozbawienia operacyjności porozumienia z Iranem; sparaliżowanie systemu rozstrzygania sporów w WTO przez podtrzymanie sprzeciwu wobec wyboru nowych członków stałej instancji apelacyjnej – od 11 grudnia 2019 r. ma ona już tylko dwóch członków (z siedmiu) i nie jest w stanie wydać żadnego orzeczenia (wymagałoby to bowiem minimum trzech osób). Wszystkie podważone reguły zostały przez prezydenta USA jednoznacznie określone jako narzędzia używane przez wrogów Ameryki w sposób perfidny na jej niekorzyść. Miały one być pozornie równe, ale w praktyce służyły jakoby piętnowaniu, umniejszaniu i szkodeniu wielkości USA. W szczególności odnosiło się to do porozumienia paryskiego i reguł WTO. Co ciekawe, dane WTO jednoznacznie wskazują, że USA wygrywają większość spraw, w tym słynny spór o pomoc publiczną dla Airbusa, w wyniku czego w październiku 2019 r. rząd amerykański uzyskał zgodę organizacji na nałożenie ceł odwetowych wartości ponad 7 mld USD rocznie. Nie chodzi zatem o szczegóły czy efektywność, lecz koncepcję ładu opartego na strukturach wielostronnych. Prezydent Trump preferuje porozumienia bilateralne, najlepiej zawierane poza ramami globalnymi, które uważa za krępujące potencjał Ameryki. Jak pisał ekonomista Maciej Kalwasiński, „Trump nie przepada jednak za metodą chirurgiczną, zwykł raczej sięgać po większe i mniej precyzyjne narzędzia. Paraliż Organu Apelacyjnego mógłby być

pokazem siły w negocjacjach reformy ładu międzynarodowego, którego WTO jest jednym z filarów”³⁸.

Odrzucenie porozumienia paryskiego, związane z całościowym podważaniem przez Trumpa przekonania o antropogenicznych przyczynach zmian klimatu, to front najbardziej jednoznacznego starcia z UE, która chce być pionierem zielonej gospodarki i dąży do neutralności emisyjnej. Reakcja na realizację z dniem 1 listopada 2019 r. zapowiedzi jeszcze z kampanii wyborczej była jednoznacznie negatywna, zwłaszcza w prasie europejskiej. Za przykład niech posłuży fragment zamieszczony we *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: „Wraz z wycofaniem się z paryskiego porozumienia klimatycznego Trump spełnił obietnicę z kampanii wyborczej, co zaimponuje wielu jego zwolennikom. Ci jednak już trzy lata temu uwierzyli mu, że włączenie biegu wstecznego w polityce energetycznej i klimatycznej zaowocuje wzrostem dobrobytu w przyszłości. Koszty odrzucenia rozsądnej polityki klimatycznej poniosą przyszłe pokolenia, ale skutki zmiany klimatu odczuwamy i dostrzegamy już dziś. Gdy największa potęga gospodarcza i militarna obiera kierunek nacechowany małostkowością i tępotą umysłową, dla reszty świata oznacza to radykalną zmianę. Dyskusja na temat klimatu z pewnością zniesie pewną dozę sceptycyzmu, ale administracja waszyngtońska, która uważa ochronę klimatu za pewien rodzaj moralnego terroru, utraciła w tej dyskusji resztki swojego autorytetu”³⁹. Jednak dla zrozumienia rozdźwięku między USA a Europą, który ma już charakter geopolityczny, lepsze jest zdanie z innej niemieckiej gazety: „USA nie twierdzą nawet, że chciałyby sprawić, by nasz świat był lepszym miejscem do życia”⁴⁰. To jest znak, jak głęboko rozeszły się drogi Europy i USA, przy czym zmiana podejścia generowana jest po stronie amerykańskiej. USA przyjęły drogę polityki samolubnej, która w przypadku hegemonu wpływa na cały system. W tym kontekście Europa musi myśleć o samodzielności nie wąsko, w kontekście unijnych sił zbrojnych czy polityki obronnej, ale jako podmiot proponujący jakiś świat lepszy od aktualnego i – aby uniknąć śmieszności – determinację i środki, aby do niego dążyć. Paradoksalnie najgłośniejszy spór wywołany stwierdzeniem prezydenta Macrona o „śmierci mózgowej NATO” nie był wcale najważniejszym wydarzeniem relacji transatlantyckich 2019 r. Było nim stopniowe przenikanie do świadomości abdykacji Ameryki z roli lidera i jej przeradzanie się w osiłka terroryzującego otoczenie. Dobrze odzwierciedliło to nastawienie do przybycia prezydenta USA liderów zebranych w Davos pod koniec 2019 r. Dwa lata wcześniej wszyscy oczekiwali na jego wystąpienie, analizowali słowa, doszukiwali się znaczeń. Na ostatnim spotkaniu to, co miał do przekazania przywódca najsilniejszego mocarstwa, nie było wyczekiwane, nie budziło już zainteresowania. Jak twierdził jeden z obserwatorów, Trumpowi brakuje aury szacunku lidera wielkiego państwa, a jego przemówienie „brzmiało jak słowa na wiecu wyborczym, co pozwala zadać pytanie,

³⁸ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Trump-paralizuje-WTO-i-podwaza-globalny-lad-7787802.html>.

³⁹ <https://www.dw.com/pl/niemiecka-prasa-o-wycofywaniu-si%C4%99-usa-z-paryskiego-porozumienia-klimatycznego/a-51126721>.

⁴⁰ Ibidem.

czy w ogóle zależy mu na wymianie myśli z widownią światową”. Konkluzja była jednoznaczna: „Nie można go zignorować, ale nie jest już interesujący jako temat dyskusji”⁴¹. Możemy zatem mówić, że w 2019 r. nastąpił nie rozwód, ale uświadomienie sobie przez jedną ze stron, że w zasadzie nie ma z drugą wiele wspólnego, choć zainwestowano tak wiele we wspólny majątek, a tym raczej „pan i władca” nie będzie chciał się dzielić. Myśl, że USA nie można już ufać, jest trudna, jednak trzeba będzie ją zaakceptować jako część rzeczywistości. Jak pisał Ivan Krastev na łamach *The New York Timesa*, od 2016 r. „my Europejczycy zajęci jesteśmy staraniami, aby nie wyglądać na ofiary w nadziei, że dzięki temu nie będziemy popychani w świecie porzuconym przez szeryfa, któremu kiedyś ufaliśmy”⁴². Była to dopuszczalna strategia przeczekania, jednak widać wyraźnie, że czas zaufania między USA a Europą się skończył i nie powróci, nawet jeśli Trump przegra następne wybory. Kolejni prezydenci będą musieli brać pod uwagę opinię publiczną, która raczej nie zaakceptuje kosztów oświeconej hegemonii. Wysiłki Europy w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, opisane w innym rozdziale *Rocznika*, są dalece niewystarczające.

POLSKA W UE – CZAS PODEJRZEŃ

Piętnaście lat członkostwa Polski w UE to dobry moment na chwilę refleksji na temat udziału w projekcie integracyjnym i konsekwencji podjętej jeszcze na początku lat 90. decyzji, aby formalnie i funkcjonalnie zerwać z peryferyjnością i „przejściowością”, która jawiła się niekiedy jako przeznaczenie Europy Środkowej. Oprócz policzalnych na różne sposoby konsekwencji członkostwa w UE kluczowe są właśnie te dwa aspekty – zakotwiczenie na Zachodzie, co oznacza porzucenie koncepcji przejściowości tudzież mostu między dwoma częściami Europy; przesunięcie się do centrum zarówno aktywności gospodarczej, jak i procesów decyzyjnych. Peryferyjność była losem Polski dość długo, skoncentrowane na gospodarce rozważania Immanuela Wallersteina wskazują na koniec XVI w. jako początek utrwalania się statusu peryferyjnego; pod względem politycznym momentem osłabienia podmiotowości i osunięcia się do roli peryferii rywalizacji mocarstw była wielka wojna północna. Członkostwo w UE może i powinno być postrzegane jako narzędzie jednoznacznego osadzenia Polski na Zachodzie pod względem organizacyjno-instytucjonalnym oraz normatywno-tożsamościowym. Po piętnastu latach warto ocenić te dwa wymiary europeizacji i wskazać, jak dalece wspomniane wyżej zerwanie z przejściowością i peryferyjnością okazało się skuteczne i trwałe.

Okres obecności Polski w UE można podzielić na trzy odcinki nierównej długości, wyznaczone istotą strategii budowania swojej pozycji w UE. Zmiany tej strategii

⁴¹ J. Harris, F. Eder, R. Heath, „Trump roars, and Davos shrugs”, <https://www.politico.com/news/magazine/2020/01/22/donald-trump-davos-102147> (w oryginale: „You can’t ignore him but it’s nothing people really talk about”).

⁴² <https://www.nytimes.com/2019/12/03/opinion/trump-nato-europe.html>.

często, ale nie zawsze, były powiązane ze zmianami w polityce wewnętrznej – z czasem zależność polityki europejskiej od celów wewnętrznych rosła, co należy uznać za jedną z cech charakterystycznych ewolucji polityki w Polsce; im bardziej odsuwał się w czasie moment realizacji „wielkiego celu powrotu na Zachód”, tym bardziej kalkulacje wewnętrzne warunkowały politykę europejską, czyniąc z niej z czasem narzędzie, którego autonomiczne cele coraz trudniej zidentyfikować.

Okres pierwszy obejmuje czas od wejścia do organizacji do końca 2008 r., czyli momentu uobecnienia się rozmiarów i wagi kryzysu. Charakteryzuje się dużą zmiennością władzy wykonawczej w Polsce (trzy obozy rządzące, pięć rządów, zmiana prezydenta w 2005 r.). W połączeniu z koniecznością poznania pisanych i niepisanych reguł funkcjonowania UE, co czekało zawsze każdego, nawet najlepiej przygotowanego nowego członka, daje to mocne podstawy do określenia tego okresu mianem adaptacyjnego. Polska skoncentrowana na zasadniczym celu uzyskania członkostwa, a później dobrego, dającego silną legitymację wyniku referendum akcesyjnego, wkraczała na „unijne salony” bez wypracowanej koncepcji swojego miejsca w złożonej układance interesów i sojuszy. Prace poświęcone tzw. nowym członkom UE wskazują zwykle na dwie ich charakterystyki: proamerykańskość i przywiązanie do niedawno odrestaurowanej suwerenności, za czym miała iść preferencja dla rozwiązań międzyrządowych. O ile pierwsza cecha wynika z postawy wobec konfliktu w Zatoce Perskiej w 2003 r., o tyle druga ma charakter raczej intuicji badawczej niż wniosku po rozważaniu dowodów. Nieznajomość i brak doświadczenia w poruszaniu się w wielowymiarowym i wielopoziomym systemie unijnym, niewiedza, co kryje się za pojęciami takimi jak np. federacja państw narodowych, generowały ostrożność, którą łatwo można było wziąć za niechęć wobec rozwiązań profederacyjnych. Polska była postrzegana też jako państwo o tendencjach rusofobicznych, z gospodarką potencjalnie silną, ale zmagającą się z problemami strukturalnymi, oraz z konserwatywnym społeczeństwem. Sami definiowaliśmy swoją obecność jako coś naturalnego, niejako należącego się nam z racji historii, i właśnie unikatowe doświadczenie historyczne, odmienne od państw Zachodu, miało nam pozwolić na wniesienie wkładu czy też ubogacenie stosunków UE z jej wschodnimi sąsiadami. Poza tą „specjalizacją” trudno wskazać jednoznaczny plan na budowanie pozycji w UE w badanym okresie. Wykorzystanie środków unijnych w celu zredukowania, a być może wyeliminowania zapóźnienia rozwojowego było uznawane za kluczowe przez wszystkie siły polityczne. Najgłośniejszym śladem w polityce europejskiej w danym okresie była awantura o kształt traktatu lizbońskiego i jego ratyfikację, która obejmowała m.in. przeciąganie się negocjacji z powodu telefonów prezydenta Lecha Kaczyńskiego do pozostającego w Polsce brata oraz późniejsze oskarżanie go przez radykalną prawicę o zdradę Ojczyzny właśnie przez fakt złożenia podpisu pod nowym traktatem. Wszystkie te wydarzenia, głośnie chwilkowo i lokalnie, były dla partnerów zachodnich raczej niezrozumiałe niż uznawane za element konstytutywny polskiej polityki.

Okres drugi obejmuje czas od początku 2009 r. do połowy 2015 r. Charakteryzuje się stabilizacją obozu rządzącego w Polsce oraz wstrząsami zewnętrznymi pod postacią kryzysu finansowego, za którym poszedł poważny kryzys wspólnej

europejskiej waluty i gospodarek wielu państw członkowskich. Pozostająca poza strefą euro i relatywnie peryferyjna w światowym systemie finansowym Polska nieco przypadkowo odniosła realne korzyści z powyżej wspomnianych niepokojów. Uniknęła recesji (jako jedyny członek UE), a mając zdrowy system bankowy i stabilną, konserwatywną politykę monetarną, relatywnie wzmocniła swoją pozycję, pokazała zdrowe podstawy wzrostu i systemu gospodarczego. Tym samym jej wiarygodność (czynniki subiektywne) i udział w unijnym PKB (czynniki obiektywne) wzrosły znacząco, co w połączeniu ze stabilnością rządów dało dobre narzędzie umacniania pozycji w organizacji. Strategia rządów PO w latach 2007–2015 polegała na budowaniu właśnie wiarygodności i stopniowym włączaniu Polski w główne procesy decyzyjne dzięki bliskiemu sojuszowi z Niemcami. Rosnąca pozycja Polski była dla Berlina korzystna, gdyż poszerzała zakres możliwych koalicji, zmniejszała konieczność polegania na sojuszu z Francją, której pomysły na naprawę strefy euro nie budziły w Niemczech entuzjazmu, oraz konsumowała poparcie rozszerzenia UE na wschód – co uczyniło z Niemiec kraj centralny pod względem geograficznym, gospodarczym i politycznym. Sojuszowi politycznemu towarzyszył wzrost współzależności gospodarczej. Co ciekawe, pracownicy (o różnych kwalifikacjach) z Polski po otwarciu granic wybierali przede wszystkim dostępne dla nich od razu rynki pracy Irlandii i Wielkiej Brytanii, natomiast również znaczna emigracja do Niemiec odzwierciedlała długoterminowe trendy współzależności.

Drugim elementem strategii rządów PO była decyzja, że Polska będzie pozycjonowała się jako najmniejsze z dużych państw członkowskich, dążąc do przekształcenia „Czwórki” w „Szóstkę” przez dołączenie Hiszpanii i Polski. Tym samym najważniejszymi partnerami stały się Niemcy i Francja, a w polityce zagranicznej także Wielka Brytania. Mniejsze państwa regionu, w tym kraje wyszehradzkie, nie zostały porzucone, ale główny wektor miał charakter skierowany jednoznacznie na zachód, a nie subregionalnie. Mocnym dowodem powodzenia wspomnianej strategii „myślenia szóstkami” było powołanie Sądu Służby Cywilnej UE z sześcioma sędziami pochodzącymi ze wspomnianych właśnie krajów. Również w tej formule – obecna w centrum, przy stole z największymi – Polska prezentowała interesy Europy Środkowej. Najmocniejszym przejawem sukcesu przyjętej strategii było powołanie w 2014 r. Donalda Tuska na kolejnego przewodniczącego Rady Europejskiej. Polska zbudowała swoją pozycję przez prezentowanie się jako partner wiarygodny, przewidywalny, realizujący swoje interesy w ramach obowiązujących reguł, z poszanowaniem kultury kompromisu. Widać było wyraźnie wymianę korzyści – niepodważanie reguł i całej ramy współzależności w zamian za coraz szersze możliwości ich wykorzystywania.

Okres trzeci zaczął się w 2015 r. i trwa do dzisiaj. Charakteryzuje go również stabilność wewnętrzna i konsekwentne odrzucenie wcześniejszej strategii, w zasadzie nie jako nieskutecznej, ale jako podważającej suwerenność Polski. W zamian obóz Zjednoczonej Prawicy zaproponował politykę opartą na kwestionowaniu reguł obowiązujących w ramach UE i przez nią promowanych, a niekiedy ich celowym łamaniu, aby w ten sposób zwrócić uwagę partnerów na konieczność uwzględnienia

Polski, jej unikatowego charakteru oraz specyfiki. Ilustracją tego było posiedzenie Rady Europejskiej w 2016 r., gdy polska premier jako jedyna sprzeciwiła się przedłużeniu urzędowania Donalda Tuska jako przewodniczącego Rady Europejskiej i w rezultacie odnotowania nieskutecznego sprzeciwu polska delegacja zablokowała przyjęcie konkluzji posiedzenia Rady. Warto podkreślić, że ważnym elementem taktyki obozu Zjednoczonej Prawicy jest nietypowe podkreślanie odchodzenia od zasad. O wiele częstszą strategią podmiotu łamiącego reguły jest ukrywanie tego faktu, minimalizowanie konsekwencji, zapewnianie, że w zasadzie „nic się nie stało”. Rząd Polski podkreśla swoją niezgodę na unijne zwyczaje czy normy jako element polityki odrzucenia europeizacji. Jest to zrozumiałe w aspekcie taktycznym – służy budowaniu poparcia w kraju jako obrońcy suwerenności i „Polish way of life”, natomiast mocno utrudnia wskazanie aktualnej strategii budowy pozycji w UE. Polityka odmawiania Unii (i innym instytucjom międzynarodowym) prawa do dyskusowania o wprowadzanych w Polsce reformach ustrojowych, które powszechnie uważane są za naruszające reguły ładu demokratycznego, w szczególności podziału i równowagi władz, jest wysoce symboliczna, ale niekonsekwentna. Spór z UE ma charakter istotowy, a nie proceduralny – nie można być członkiem organizacji, a jednocześnie budować narracji o niej jako czynniku zewnętrznym i wrogiem; nie można podejmować prób stosowania decyzyzizmu i głosić ich prawomocność, będąc w organizacji, która z gwarancji praw i poszanowania reguł konstytucyjnych uczyniła swoją podstawę (podobnie jak czyni to konstytucja RFN). Można, jak przez wiele lat postępowiała Wielka Brytania, zabiegać o zredukowanie aktywności UE do sfery gospodarczej, ale nawet wielki jednolity rynek potrzebuje pewności obrotu prawnego, a rynek tworzony przez państwa demokratyczne – niezależnego sądownictwa. Polityka rządu Zjednoczonej Prawicy ukrywa przed obywatelami następstwa podejmowanych decyzji, a zasadniczym jest pełna peryferyzacja Polski (niekoniecznie samotna, być może wspólnie z innymi małymi państwami z regionu) wobec fundamentalnych procesów gospodarczych i politycznych. Pozycja w UE zależy zarówno od czynników obiektywnych, jak i subiektywnych, czyli przede wszystkim wiarygodności, a ta została poważnie podważona, jeśli nie zniszczona. Działania Polski budzą znów niezrozumienie, co tworzy pole dla propagandy twierdzącej, że przyjęcie naszego kraju do UE było błędem, nie jesteśmy bowiem w stanie funkcjonować dłużej niż chwilę w ramach reguł konstytuujących zachodni model demokracji liberalnej. Bo jesteśmy jacyś inni i włączanie nas w procesy integracyjne przyniesie tylko problemy – nie trzeba wskazywać, w interesie których państw jest przewaga takiej narracji o Polsce na Zachodzie.

Patrząc obiektywnie na wskaźniki dobrobytu przedstawione w tabeli 3, wyrażnie można dostrzec sukces, choć nie jest on pełny – dochód narodowy *per capita* w Polsce to wciąż zaledwie 38% w wartościach bezwzględnych, a 69% pod względem potencjału siły nabywczej. Oznacza to, iż społeczeństwo wciąż może dostrzegać różnice w poziomie życia, zwłaszcza że porównywanie cen artykułów konsumpcyjnych stało się bardzo łatwe. Żadne dane nie przekonają również wyznawców poglądu, że podane wskaźniki pokazują po prostu rozwój świata wolnego rynku i bez członkostwa w UE Polska osiągnęłaby wzrost równie duży,

Tabela 3**Zmiana głównych wskaźników rozwoju Polski na tle 15 lat członkostwa w UE**

Rok	2004	2009	2018	
PKB (w mld euro)	204	310	465,6	
PKB jako % wielkości z 2003 r., ceny stałe	–	Polska 132 UE 107	Polska 181 UE 123	
PKB Polski jako % ogólnego PKB UE	2,2 (2002 r.)	2,9	3	
PKB <i>per capita</i> w PPP, % średniej unijnej	51	60	71	
Przeciętna spodziewana długość życia (M/K, w latach)	70,6/79,2	71,5/80	73,8/81,7	
Wskaźnik HDI/miejsce wśród państw	0,850 (37)	–	0,872 (32)	
	Polska	Czechy	Niemcy	UE 28
Wzrost PKB <i>per capita</i> 2003–2017 (2003 = 100)	181	151	125	123

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i GUS.

a może nawet bardziej znaczący. Należy zatem uznać, że pod względem poziomu życia wspomniane piętnaście lat było czasem dobrych inwestycji, chociaż można się spierać o ich optymalną dystrybucję.

Pod względem instytucjonalno-organizacyjnym 15 lat członkostwa w UE, a ponad 20 w NATO i 28 w Radzie Europy, na pierwszy rzut oka potwierdza jednoznaczne zakotwiczenie na Zachodzie. Polska podkreśla, że nie zamierza opuszczać żadnej z tych organizacji, jednak powoli staje się państwem szczególnym w złym tego słowa znaczeniu. Jest przedmiotem troski, czasem szczerzej, czasem udawanej, czyli zaczyna zajmować rolę, jaką do tej pory np. w Radzie Europy odgrywała Rosja, a w NATO Turcja. Jesteśmy proamerykańscy w momencie największego rozdźwięku między USA a Europą Zachodnią i promujemy postrzeganie UE jako organizacji „obsługującej” wielki wspólny rynek oraz jego bezpieczeństwo wewnętrzne. Nie prezentujemy w związku z tym żadnej wizji Unii jako wspólnoty politycznej i wspólnoty wartości poza niezrozumiałymi na Zachodzie stwierdzeniami, że chcemy na jego terenie odrodzić chrześcijaństwo, które jednak, nawet wypowiedane przez premiera rządu RP, nie są traktowane poważnie.

Pod względem normatywnym obraz jest o wiele mniej jednoznaczny. Widać wyraźnie niechęć do akceptacji norm uznawanych w skali całej UE za przejaw europejskości. W raporcie instytutu CASE Jerzy Wilkin pisze o konsekwencjach członkostwa: „Najkrócej można to nazwać poszerzaniem wolności we wszystkich najważniejszych sferach życia politycznego, gospodarczego i społecznego. Dzięki integracji zwiększeniu i umocnieniu uległy wolności obywatelskie, zagwarantowane w ustawodawstwie Wspólnoty; wydatnie powiększył się zakres swobód

Tabela 4

Wybrane zmiany w zakresie wartości europejskich w Polsce latach 1990–2017
 (% odpowiedzi)

Opinia	Typ odpowiedzi	1990	1999	2008	2017
Demokratyczny system polityczny jako sposób rządzenia krajem	bardzo dobry raczej dobry	n.a.*	24 64	24 86	45 91
Kobiety mogą pracować, ale to, czego większość z nich naprawdę chce, to dom i dzieci	Zgadzam się z twierdzeniem	41	25	13	11
Ogólnie rzecz biorąc, mężczyźni są lepszymi przywódcami politycznymi niż kobiety		n.a.	25	11	4
Gdy brakuje miejsc pracy, mężczyźni powinni mieć większe prawo do pracy niż kobiety		56	35	22	24
Nie chcieliby mieć za sąsiadów:					
• Żydów		18	26	18	10
• homoseksualistów		71	55	53	30
• imigrantów		10	25	18	21
• muzułmanów		20	25	25	35
• ludzi odmiennej rasy		17	18	12	8
Średnia liczba odrzucanych grup		1,34	1,49	1,22	0,98
Istnieje tylko jedna prawdziwa religia	Zgadzam się z twierdzeniem	n.a.	n.a.	30	24

* n.a. – pytanie niezadawane.

Źródło: *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 1 maja 2019 r., s. 29, dane z: European Values Study EVS, <https://europeanvaluesstudy.eu>.

gospodarczych dzięki uczestnictwu w jednolitym rynku europejskim, a także poszerzyły się możliwości funkcjonowania instytucji społecznych, składających się na tzw. trzeci sektor, którego trzonem są organizacje pozarządowe. W rezultacie tych przemian instytucjonalnych Polska znalazła się na nowym, znacznie wyższym poziomie demokracji, gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego. Ten skok cywilizacyjny i rozwojowy nie jest w Polsce należycie doceniany, chroniony i wzmacniany⁴³.

⁴³ *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 1 maja 2019 r., http://www.pte.pl/pliki/2/1/raport_ue_polska.pdf.

W odniesieniu do oceny postaw społecznych bazę do rozważań przynosi periodyczne badanie EVS, którego wyniki z lat 1990–2017 pokazuje tabela 4. Widać wyraźnie zwiększenie przekonań do demokracji jako właściwej formy rządów oraz tolerancji dla odmienności. Da się jednak także zauważyć inne zjawisko, które dostrzegli obserwatorzy – zaczęła istnieć wyraźna korelacja „między poziomem niechęci do zamieszkiwania w pobliżu ludzi odmiennej rasy, imigrantów, muzułmanów, homoseksualistów i Żydów a zaufaniem do Unii Europejskiej (osoby bardziej tolerancyjne mają jednocześnie skłonność do obdarzania Unii zaufaniem). Poziom tego zaufania spada wraz ze zmniejszającym się poziomem tolerancji”⁴⁴. Od 2009 r. wzrosły też poziomy niechęci wobec imigrantów i muzułmanów, co należy wiązać ze świadomie tworzoną przez obóz rządzący od 2015 r. narracją o zagrożeniu kulturowym, które jest potęgowane przez unijne żądania przyjęcia uchodźców. Trudno wyjaśnić też zmianę w społeczeństwie, które z zasady było bardzo dumne ze swojej gościnności. Wydaje się natomiast, że tworzy się wyraźna zbitka poglądów: niski poziom tolerancji dla inności, niechęć do UE i popieranie obozu rządzącego. Pokazuje to głęboką nierównowagę w społeczeństwie w zakresie akceptacji norm – wyodrębniają się wyraźne grupy osób: jedna optująca za społeczeństwem otwartym na inność, ciekawym świata i gotowym na zmianę, a druga – za zamknięciem i konserwowaniem tradycyjnego, względnie homogenicznego świata. Naturę i pierwotną przyczynę związku między niechęcią do UE i popieraniem Zjednoczonej Prawicy nie jest łatwo uchwycić – należy nieustannie stawiać pytanie, czy istniejąca wcześniej niechęć do UE, być może wynikająca z niezrozumienia całości współczesnego świata, została przez obóz rządzący „doklejona” do jego postulatów i wykorzystana jako narzędzie mobilizowania zwolenników, co czynić łatwiej przeciwko „obcym”, czy też odwrotnie – wobec sprzeciwu Unii odnośnie do pewnych elementów projektu transformacji społecznej i instytucjonalnej (praworządność) niechęć ta (w parze z antyniemieckością) została celowo wzbudzona i jest wzmacniana. Odpowiedź na nie pozwoli stwierdzić, czy deklarowana od lat przez Polaków w badaniach społecznych proeuropejskość jest postawą zinternalizowaną czy tylko wierzchnią warstwą uznaną w danej chwili za „trendy”. Wątpliwości zasiało zwłaszcza badanie przeprowadzone przed wyborami do PE.

Problem ten poruszają m.in. Jerzy Wilkin oraz raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego z 2017 r. Jerzy Wilkin pisze: „Członkostwo w UE wzmocniło w Polsce niewątpliwie wagę proceduralnego rozumienia demokracji, wzmocniło rozumienie roli instytucji jako stabilizatorów i gwarantów. Ale też jednocześnie pokazało, że rozumienie tej roli i wagi instytucji, norm i procedur jest niemożliwe bez pewnego poziomu mobilizacji i społecznej partycypacji obywatelskiej”⁴⁵. Warto dodać, że wzmocnienie przywiązania do procedur spowodowało pojawienie się stanowiska przeciwnego, uznającego procedury, zwyczaje, a nawet normy ustrojowe, za przeszkodę w wykonywaniu woli większości i sprawnym podejmowaniu decyzji politycznych. Unijne przywiązanie do reguł, niekiedy przedstawiane

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ http://admin.www.irwirpan.waw.pl/dir_upload/site/files/raport-Polska-UE-2017.pdf.

niemal parodystycznie, w połączeniu z fundamentalną zasadą konstytucjonalizmu i prymatu ochrony praw jednostki nad swobodnym wykonywaniem woli rządzących, powoduje, że spór między obecnym obozem rządzącym a UE ma charakter egzystencjalny. Nie można otwarcie promować i realizować doktryny decyzyjizmu i absolutnej suwerenności większości parlamentarnej, a jednocześnie pozostawać w systemie praw i obowiązków opartych na zasadach demokracji liberalnej i konstytucjonalizmie, zawartych zarówno w przepisach pierwotnego prawa UE (traktaty i Karta praw podstawowych), jak i niepisanych normach wyznaczających europejski styl życia i działania politycznego. Styl ten można odrzucić, ale należy uczynić to konsekwentnie i wskazać, że decyzja taka wiąże się z opuszczeniem UE pod względem funkcjonalnym. Nie musi to być równorzędne z formalnym wystąpieniem z organizacji, lecz może się przejawiać np. trwałą peryferyzacją wobec głównych procesów politycznych i gospodarczych.

THE EUROPEAN UNION: A DEFICIT OF TRUST

At the beginning of 2019, the EU faced substantial but defined challenges: Brexit, new leadership after the elections to the new Parliament, confronting the growing rift between the two sides of the Atlantic. There was tension associated with predictions of a major victory for Eurosceptic parties, which would enable them to paralyze the European Parliament. As the year progressed, distrust became gradually the central and major factor defining political decisions. This article provides insight into various dimensions of this unfavourable situation that makes the EU not a good place to live: growing impatience with the United Kingdom, mistrust undermining the Atlantic community, a widening Franco-German split. The last part sums up the fifteen years of Polish membership in the EU, emphasizing also the lack of basic trust as the dominating factor in the relations since 2015.

Keywords: European Commission, Brexit, art. 50 TEU, EU reform, Polish European policy, Ursula von der Leyen, European Parliament, Green New Deal, Boris Johnson, Aachen treaty

Słowa kluczowe: Komisja Europejska, brexit, art. 50 TUE, polityka europejska Rzeczypospolitej Polskiej, Ursula von den Leyen, Parlament Europejski, Nowy Zielony Ład, Boris Johnson, traktat akwizgrański

ALEKSANDRA JARCZEWSKA

ORCID: 0000-0002-2565-6247

STANY ZJEDNOCZONE: WIELKA POLITYKA W CIENIU IMPEACHMENTU

Rok 2019 zapisze się w historii Stanów Zjednoczonych jako trzeci przypadek wszczęcia wobec urzędującego prezydenta procedury impeachmentu. Wewnętrzna rywalizacja o władzę między demokratami a republikanami zdominowała sytuację polityczną w USA i nie pozostawiła administracji wiele przestrzeni na aktywność w innych sferach. Przekazy medialne oraz debata publiczna w USA również koncentrowały się na kwestiach *stricto* politycznych i impeachmentie, choć społeczeństwo amerykańskie okazywało coraz większe oznaki znużenia walką na szczytach władzy. Polityka zagraniczna, mimo zaostrzającej się rywalizacji między głównymi mocarstwami (USA, Chiny, Rosja), zwiększającej się liczby napięć i konfliktów w skali globalnej oraz nowych wyzwań, pozostawała w 2019 r. zdecydowanie na drugim planie. Niezależnie od problemów w sferze politycznej gospodarka amerykańska odnotowała kolejny rok dobrej koniunktury, który zamknął rekordowy okres gospodarczej prosperity. Utrzymanie tej tendencji w roku 2020 może istotnie zwiększyć szanse Donalda Trumpa na reelekcję w nadchodzących wyborach prezydenckich.

Celem opracowania jest dokonanie analizy sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej Stanów Zjednoczonych przez pryzmat wydarzeń z 2019 r. (z uwzględnieniem poprzednich lat sprawowania urzędu przez Donalda Trumpa). Jako główną hipotezę przyjęto stwierdzenie, że wszczęcie procedury impeachmentu było przejawem kryzysu politycznego w Stanach Zjednoczonych, ale z uwagi na dobrą koniunkturę gospodarczą nie miało negatywnych konsekwencji dla sytuacji wewnętrznej oraz samego prezydenta, przełożyło się jednak na pogłębienie kryzysu przywództwa Stanów Zjednoczonych w świecie i osłabienie pozycji tego państwa na arenie międzynarodowej.

W celu zweryfikowania tej hipotezy analizie poddane zostaną główne procesy i działania w polityce zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Z uwagi na ograniczenia objętości tekstu nie będzie ona miała jednak charakteru pogłębionego. Jako materiał badawczy wykorzystano możliwie najszerszy wybór dostępnych źródeł zawierających bieżące informacje – prasę codzienną, przekazy online, raporty think tanków oraz badania opinii publicznej USA. Odniesiono się również do coraz obszerniejszej bazy artykułów naukowych podejmujących pogłębione analizy różnych aspektów funkcjonowania USA pod rządami Donalda Trumpa i jego administracji.

SYTUACJA WEWNĘTRZNA – IMPEACHMENT JAKO PRZEJAW KRYZYSU POLITYCZNEGO W STANACH ZJEDNOCZONYCH

Kluczowe znaczenie dla sytuacji wewnętrznej w Stanach Zjednoczonych w 2019 r. miał **nowy układ sił w Kongresie** po wyborach w 2018 r., w których demokraci uzyskali większość w Izbie Reprezentantów (235 miejsc dla demokratów i 199 dla republikanów), a republikanie utrzymali przewagę w Senacie (45 dla demokratów do 53 dla republikanów)¹. Taki rozkład sił zapowiadał zaostrzenie walki politycznej między demokratami i republikanami oraz prezydentem, większe trudności z uchwalaniem nowych ustaw i realizowaniem planów administracji, a także stwarzał demokratom realną szansę na realizację podstawowego celu politycznego, jakim od początku prezydentury Trumpa było dążenie do usunięcia go z urzędu lub przynajmniej postawienie w stan oskarżenia przez zastosowanie procedury impeachmentu.

Pierwszym poważnym polem starcia między republikanami i demokratami była kwestia zatwierdzenia budżetu na rok 2019. Konflikt wokół budżetu rozpoczął się już w 2018 r. i wobec jego niezatwierdzenia skutkowało paraliżem części administracji amerykańskiej (tzw. *government shutdown*), który trwał od 22 grudnia 2018 do 25 stycznia 2019 r. i był najdłuższym 35-dniowym paraliżem administracyjnym w historii USA.

Kolejnym wyzwaniem były prace specjalnej komisji dochodzeniowej **Roberta Muellera ds. tzw. *Russiagate***². Po dwóch latach prowadzenia dochodzenia, postawieniu zarzutów kilku ważnym współpracownikom prezydenta Trumpa i doprowadzeniu do ich skazania w marcu 2019 r. prokurator specjalny Robert Mueller zaprezentował długo oczekiwany ponad 400-stronicowy raport z prac komisji³. Co prawda, raport Muellera potwierdzał część zarzutów (np. celowe zwolnienie dyrektora FBI i utrudnianie śledztwa przez prezydenta), jak również wskazywał na zachowania łamiące standardy i balansujące na granicy prawa, nie zawierał jednak wystarczających dowodów na świadome łamanie prawa przez prezydenta, co pozwoliłoby na postawienie go w stan oskarżenia⁴. Sam prokurator generalny William Barr, powołany na to stanowisko przez prezydenta Trumpa, konkludował, że raport nie stwierdza, iż prezydent popełnił przestępstwo, ale i nie oczyszcza go z zarzutów⁵.

¹ W efekcie wyborów do Kongresu w 2018 r. w Izbie Reprezentantów demokraci zdobyli 235 miejsc, a republikanie 199, natomiast w Senacie 53 miejsc przypadło republikanom, a 45 demokratom + 2 senatorów niezależnych głosujących zazwyczaj z demokratami. Na początku 2020 r. układ sił zmienił się nieznacznie: w Izbie Reprezentantów zasiadało 232 demokratów i 197 republikanów (a 5 miejsc było nieobsadzonych); w Senacie: 47 demokratów i 53 republikanów.

² Por. A. Jarczeńska, „Stany Zjednoczone – dokąd zmierza Ameryka pod przywództwem Trumpa?”, *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 212.

³ R.S. Mueller, III, *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*, Volume I of II Special Counsel Robert S. Mueller, III Submitted Pursuant to 28 C.F.R. § 600.8(c) Washington, D.C. March 2019, <https://www.justice.gov> (dostęp: 23.01.2020).

⁴ „Mueller: Wbrew twierdzeniom Trumpa, raport nie był jego uniewinnieniem”, PAP, 24 lipca 2019 r., <https://www.pap.pl> (dostęp: 23.01.2020).

⁵ Por. K. Reily, „Read Attorney General William Barr's full remarks ahead of the Mueller report release”, *The Time*, 18 kwietnia 2019 r., <https://time.com> oraz R. Greenspan, „Read Attorney General William Barr's letter to Congress on the Mueller report”, *The Time*, 24 marca 2019 r., <https://time.com> (dostęp: 15.01.2020).

Dopiero sprawa, która pojawiła się na początku września jako efekt anonimowego doniesienia sygnalisty z najbliższego otoczenia prezydenta, otworzyła **drogę do impeachmentu**. Zdaniem informatora w rozmowie telefonicznej z 25 lipca, którą Donald Trump przeprowadził z prezydentem Ukrainy Wołodymyrem Zełenskim, amerykański prezydent uzależniał udzielenie pomocy finansowej dla Ukrainy od wszczęcia dochodzenia przeciw synowi Joe Bidena Hunterowi, który prowadził interesy między innymi na Ukrainie⁶. Efektem takiego dochodzenia miało być ewentualne skompromitowanie Joe Bidena jako prawdopodobnego kontrkandydata Trumpa w wyborach prezydenckich 2020 r. Sprawa uznana została za chęć wykorzystania władzy państwowej do celów osobistych i za możliwą zdradę bezpieczeństwa narodowego. Dochodzenie prowadzone było przez trzy komisje w Izbie Reprezentantów: spraw zagranicznych, wywiadu oraz nadzoru. Od września do grudnia przed komisją zeznawali wysocy rangą urzędnicy oraz dyplomaci, jednakże prezydent i jego najbliżsi współpracownicy, mimo wielu wezwań, odmawiali stawienia na przesłuchania⁷. Ostatecznie 18 grudnia 2019 r. Izba Reprezentantów przegłosowała dwa artykuły impeachmentu przeciw prezydentowi Trumpowi – dotyczące nadużycia władzy (230 głosy za; 197 przeciw) i obstrukcji dochodzenia Kongresu (229 głosy za; 198 przeciw) w związku z naciskami na Ukrainę. W Senacie, z uwagi na układ sił w izbie wyższej i polityczną logikę, proces o usunięcie prezydenta z urzędu trwał zaledwie trzy tygodnie i zakończył się głosowaniem 6 lutego 2020 r., w którym republikańscy senatorowie uniewinnili prezydenta Trumpa, odrzucając oba zarzuty (pierwszy 52 głosami za; 48 przeciw, a drugi odpowiednio 53 za; 47 przeciw). Jednak w przypadku pierwszego zarzutu (tj. nadużycia władzy) republikański senator Mitt Romney zagłosował przeciw uniewinnieniu, akcentując tym samym wątpliwości co do niewinności prezydenta, co było szeroko dyskutowane w gronie republikanów przed głosowaniem⁸.

Niezależnie od tego, że finał impeachmentu był znany jeszcze przed jego rozpoczęciem, już samo wszczęcie postępowania wobec urzędującego prezydenta jest istotnym sygnałem dotyczącym wskazania problemów na szczytach władzy w Stanach Zjednoczonych. Impeachment Donalda Trumpa był trzecim takim przypadkiem w historii USA⁹ i przejawem bezpardonowej walki między demokratami, usiłującymi od początku prezydentury doprowadzić do usunięcia Trumpa z urzędu,

⁶ Szczegóły dotyczące przebiegu impeachmentu oraz kalendarium wydarzeń można znaleźć np. w: G. Panetta, „Everything you need to know about Trump’s impeachment process: What’s happened, who the players are, and what comes next”, *Business Insider*, 27 stycznia 2020 r., <https://businessinsider.com> (dostęp: 30.01.2020).

⁷ Przed komisjami zeznawali m.in. wysocy rangą urzędnicy i dyplomaci: Marie Yovanovitch, Michael McKinley, Bill Taylor, Gordon Sondland, Kurt Volker, George Kent, Alexander Vindman, Fiona Hill i Laura Cooper.

⁸ Był to pierwszy przypadek w historii USA, kiedy senator zagłosował przeciw „swojemu” prezydentowi w sprawie impeachmentu. Zob. np.: „Mitt Romney goes against party in vote to convict President Trump”, *The Wall Street Journal*, 6/7 lutego 2020 r., <https://wsj.com> (dostęp: 21.01.2020).

⁹ O istocie impeachmentów w polityce USA z perspektywy historycznej – np. F.O. Bowman III, „Foreign policy has always been at the heart of impeachment. High crimes from the Middle Ages to the age of Trump”, *Foreign Affairs*, 25 listopada 2019 r.

a republikanami, którzy walczą o zachowanie miejsc w Kongresie oraz utrzymanie stanowiska prezydenta dla reprezentanta swojej partii.

Choć wszczynając procedurę impeachmentu, demokraci liczyli na osłabienie Trumpa i jego obozu w nadchodzących wyborach, to paradoksalnie **walka z prezydentem w 2019 r. osłabiła Partię Demokratyczną oraz obnażyła jej słabości**. Przede wszystkim demokratom nadal brakuje konkretnego, wyrazistego i pozytywnego programu politycznego, którym mogliby przekonać do siebie niezdecydowanych wyborców. Co nie mniej ważne, nie mają oni także silnego, charyzmatycznego lidera, który byłby w stanie poprowadzić partię do zwycięskich wyborów do Kongresu oraz pokonać Donalda Trumpa w walce o drugą kadencję. W 2019 r. za pierwszoplanowe postacie Partii Demokratycznej uchodzili liderzy demokratów w Kongresie – Nancy Pelosi (przewodnicząca większości demokratycznej w Izbie Reprezentantów) oraz Chuck Schumer (przewodniczący mniejszości demokratycznej w Senacie), którzy stali się głównymi „twarzami” procesu impeachmentu. Nadal jednak brakuje zdecydowanego lidera do wyścigu o fotel prezydenta. Joe Biden, który ogłosił zamiar kandydowania w kwietniu, był już dwudziestym kandydatem z ramienia demokratów. W sumie ze strony demokratów zgłosiło się 26 kandydatów na kandydatów, co było najwyższym wynikiem w historii wyborów prezydenckich w USA i wyraźnym przejawem słabości oraz rozbicia obozu demokratycznego¹⁰. Zgodnie z badaniami opinii publicznej z początku 2020 r. największe szanse na nominację mają Joe Biden – były wiceprezydent w administracji Baracka Obamy – oraz Bernie Sanders i Elizabeth Warren – senatorzy w Kongresie USA. Pozostali kandydaci, wśród których wyróżniają się Pete Buttigieg – były burmistrz miasta South Bend w Indianie – oraz Michael Bloomberg – magnat medialny, ciesząc się poparciem na poziomie poniżej 10%¹¹. O wyborze reprezentanta demokratów w wyborach prezydenckich zdecydują wyniki prawyborów w Partii Demokratycznej w pierwszej połowie 2020 r., które zakończy konwencja demokratów planowana na 13–16 lipca w Milwaukee w stanie Wisconsin.

Zaabsorbowanie prezydenta oraz polityków z obu stron sceny politycznej kolejnymi dochodzeniami i impeachmentem wpłynęły także negatywnie na **proces legislacyjny w Stanach Zjednoczonych**. Aktywność Kongresu USA w 2019 r. była stosunkowo niewielka¹². Wiele ważnych ustaw było blokowanych zarówno przez demokratów w Izbie Reprezentantów, jak i w Senacie przez republikanów. Do połowy listopada Kongres uchwalił zaledwie 68 projektów ustaw i uchwał. Najważniejsze odnosiły się do takich kwestii jak: płatny urlop rodzinny dla pracowników federalnych, fundusze na walkę z uzależnieniem od opioidów czy reforma wymiaru

¹⁰ Zob. „2020 candidates”, CNN (aktualizowane), <https://edition.cnn.com/election/2020/candidates> (dostęp: 15.02.2020).

¹¹ Na podstawie sondaży „Democratic Presidential Nominations”, *RealClearPolitics*, https://www.realclearpolitics.com/epolls/2020/president/us/2020_democratic_presidential_nomination-6730.html (dostęp: 30.01.2020).

¹² B. McCarthy, „What is Congress doing besides impeachment?”, *Polifacts*, 14 listopada 2019 r., <https://www.politifact.com/article/2019/nov/14/what-congress-doing-besides-impeachment/> (dostęp: 24.01.2020).

sprawiedliwości w sprawach karnych. Niewątpliwym sukcesem było zatwierdzenie budżetu na 2020 r. w ostatnim możliwym dniu (19 grudnia 2019 r.) i uniknięcie kolejnego paraliżu administracji¹³. W marcu 2019 r. prezydent Trump zastosował pierwsze weto podczas swojej prezydentury, obalając rezolucję Senatu, aby zakończyć krajową deklarację kryzysową dotyczącą budowy muru granicznego, co z kolei mogłoby opóźnić prace administracji nad realizacją tego priorytetowego projektu¹⁴. Natomiast dopiero na początku roku 2020 udało się ratyfikować wynegocjowany w 2018 r. układ handlowy USMCA z Kanadą i Meksykiem.

Innym czynnikiem negatywnie wpływającym na skuteczność zarządzania państwem jest nadal **ponadprzeciętna rotacja na stanowiskach administracyjnych oraz w bezpośrednim otoczeniu prezydenta**¹⁵. W 2019 r. doszło do zmian na dziesięciu najwyższych stanowiskach w administracji, w tym w sześciu departamentach¹⁶: obrony (pełniącego obowiązki Patricka Shanahana zastąpił Mark Esper), zasobów wewnętrznych (za Ryana Zinke – David Bernhard), pracy (za Alexa Acostę – Eugene Scalia), energii (za Ricka Perry’ego – Dan Brouillette), bezpieczeństwa wewnętrznego (za Kevina McAleena – p.o. Chad Wolf), a nowym prokuratorem generalnym i jednocześnie szefem Departamentu Sprawiedliwości został William Barr, zastępując p.o. Matthew Whitakera¹⁷. Zmiany nastąpiły także w dwóch urzędach rangi gabinetowej: rządowej agencji ochrony środowiska (za Scotta Pruita – Andrew R. Wheeler), rządowej agencji małego biznesu (za Lindę McMahon – Jovita Carranza). Nowym p.o. dyrektorem Agencji Wywiadu Wewnętrznego został Joseph Maguire, zastępując Dana Coasta. Natomiast stanowisko ambasadora USA przy ONZ zostało zdegradowane z pozycji gabinetowej, a p.o. Jonathana Cohena zastąpiła Kelly Night Craft.

Duża rotacja stanowisk (choć mniejsza niż w poprzednich dwóch latach) nastąpiła też wśród urzędników Białego Domu. Według badań prowadzonych przez Brookings Institution, od początku kadencji zmiany dotyczą aż 80% (!) stanowisk tzw. Zespołu A (*Team A*), czyli sześćdziesięciu pięciu najważniejszych współpracowników prezydenta w Białym Domu – ponadto niektóre stanowiska obsadzone były już kilkakrotnie¹⁸. Bez wątpienia w 2019 r. najbardziej spektakularne było odejście z urzędu we wrześniu doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego Johna Boltona w efekcie konfliktu z prezydentem wokół polityki wobec Korei Północnej,

¹³ W nowym budżecie przewiduje się zwiększenie wydatków o 50 mld USD, a prezydentowi udało się wynegocjować wyasygnowanie kolejnych nakładów na budowę muru na granicy z Meksykiem w wysokości 1,4 mld USD. Por. PAP, „Senat USA zatwierdził pieniądze dla rządu na 2020 rok”, 20 grudnia 2019 r., <https://www.pb.pl> (dostęp: 12.01.2020).

¹⁴ Do tej pory Trump użył prawa weta sześć razy: „Vetoes by President Donald J. Trump”, <https://www.senate.gov> (dostęp: 23.01.2020).

¹⁵ Więcej zob. badania zmian w administracji prowadzone przez Brookings: K.D. Tenpas, „Tracking turnover in the Trump administration – report”, Brookings Institution, luty 2020 (aktualizowane), <https://brookings.edu> (stan na 02.02.2020).

¹⁶ Wszystkie wymienione osoby zostały powołane na wskazane stanowiska w 2019 r.

¹⁷ W przypadku departamentu obrony, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz sprawiedliwości są to już „trzecie” zmiany na stanowisku sekretarza.

¹⁸ K.D. Tenpas, „Tracking turnover in the Trump administration...”, op. cit.

Iranu oraz Afganistanu¹⁹. Jego miejsce zajął Robert O'Brien, zostając tym samym czwartym doradcą ds. bezpieczeństwa Donalda Trumpa. Ponadto, w związku z dochodzeniem w sprawie impeachmentu, Biały Dom opuścili w 2019 r. Fiona Hill i Tim Morisson, którzy zajmowali stanowiska starszych dyrektorów do spraw europejskich i rosyjskich w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego. Jak co roku duża rotacja dotyczyła także stanowisk związanych z kontaktami z mediami, z większością których Donald Trump nadal pozostaje w ostrym konflikcie²⁰.

W 2019 r. Donald Trump kontynuował swoją „wojnę z mediami”, starając się, głównie przez komunikację *via* Twitter, dyskredytować zarówno dziennikarzy liberalnych mediów, jak i ich przekazy²¹. Jego aktywność z wykorzystaniem mediów społecznościowych w 2019 r. była nawet większa niż w latach poprzednich²², zawierała nadal dużą liczbę często nacechowanych emocjonalnie przekazów (np. prezydent oskarżał media o prowadzenie „antytrumpowej nagonki” i uczestnictwo w tzw. polowaniu na czarownice, jak określał dochodzenie w sprawie impeachmentu²³). Jednocześnie media prawicowe, z którymi sympatyzuje prezydent²⁴, ze stacją telewizyjną Fox News na czele, będącą główną platformą prawicowo-konserwatywnego przekazu oraz podstawowym źródłem informacji dla zwolenników prezydenta i Partii Republikańskiej, kreowały zupełnie przeciwny obraz prezydentury oraz sytuacji w państwie. Oprócz prezentowania sukcesów administracji Trumpa i odpierania zarzutów wobec prezydenta (budowanie pozytywnej narracji) skupiały się także na wskazywaniu w bezpardonowy sposób błędów i słabości demokratów (narracja negatywna). W efekcie silnie spolaryzowana politycznie amerykańska opinia publiczna jest odbiorcą jednostronnych

¹⁹ John Bolton chciał zeznawać przed senacką komisją w sprawie impeachmentu, a po rezygnacji ze stanowiska napisał książkę o kulisach pracy w Białym Domu zatytułowaną *The Room Where It Happened*, która ma się ukazać w USA w pierwszej połowie 2020 r. Zob. M. Czarnecki, „Impeachment: Były doradca Trumpa potwierdza w książce to, o co oskarżają prezydenta USA Demokraci”, *Gazeta Wyborcza*, 27 stycznia 2020 r. oraz B. Stelter, „John Bolton’s memoir, ‘The Room Where It Happened,’ gets March 17 release date”, CNN, 27 stycznia 2020 r., <https://edition.cnn.com> (dostęp: 30.01.2020).

²⁰ Zmiany dotyczyły stanowisk sekretarza prasowego i zastępców oraz dyrektora ds. komunikacji w Białym Domu. Por. Axios, „Every high-profile Trump administration departure”, 25 listopada 2019 r., <https://www.axios.com> (dostęp: 23.01.2020).

²¹ W 2019 r. ukazała się książka poruszająca tematykę relacji Trumpa z mediami: C. Harper, A. Hoskins, W. Marrin, *Trump’s Media War*, Palgrave Macmillan, New York 2019. Zob. też np.: D. Smith, „‘Enemy of the people’: Trump’s war on the media is a page from Nixon’s playbook”, *The Guardian*, 9 września 2019 r., <https://www.theguardian.com/us-news/2019/sep/07/donald-trump-war-on-the-media-oppo-research> (dostęp: 23.01.2020).

²² Jak podaje *New York Post*, w 2019 r. liczba tweetów Trumpa wzrosła prawie dwukrotnie – do ponad 7700 wysłanych wiadomości. Por. S. Nelson, T. Lapin, „Donald Trump doubled his tweets in 2019”, *New York Post*, 31 grudnia 2019 r., <https://nypost.com/> (dostęp: 24.01.2020).

²³ A. Markham-Cantor, „What Trump really means when he cries ‘witch hunt’”, *The Nation*, 28 października 2019 r., <https://www.thenation.com/> (dostęp: 12.01.2020).

²⁴ W kontekście relacji z mediami jedną z najbardziej kontrowersyjnych decyzji prezydenta było przyznanie Medalu Wolności skrajnie prawicowemu dziennikarzowi Rushowi Limbaugh. Gest ten został dość powszechnie uznany za obrazę wolności słowa i niezależnego dziennikarstwa w USA. Zob. np. „President Trump awards Rush Limbaugh the Presidential Medal of Freedom during State of the Union”, *Time*, 5 lutego 2020 r., <https://time.com/> (dostęp: 06.02.2020).

i skrajnie odmiennych narracyjnie przekazów medialnych, pełnych nieprawdopodobnych informacji (*fake news*) i tzw. alternatywnych faktów. Należy też zauważyć, że z uwagi na spadek popularności mediów tradycyjnych (tj. radia, prasy, telewizji) prawdziwa walka o władzę i sympatie wyborców toczy się w mediach społecznościowych i to one najprawdopodobniej będą głównym narzędziem komunikacji i wpływu na decyzje wyborców w kampanii prezydenckiej 2020 r.²⁵ Trend ten można już było obserwować w trakcie poprzednich wyborów prezydenckich (np. skandal wokół działania Facebooka i sprzedaży danych firmie Cambridge Analytica), jednak w tym roku z pewnością się nasili.

Bez wątpienia kluczowy dla wyników wyborów prezydenckich w USA będzie **stan amerykańskiej gospodarki**, która w 2019 r., niezależnie od problemów w sferze politycznej, nadal utrzymywała się w dobrej kondycji. Pozwoliło to odnotować dziesiąty rok nieprzerwanego wzrostu gospodarczego²⁶. Zgodnie z danymi ogłoszonymi w grudniu przez System Rezerwy Federalnej prognozowany wzrost gospodarczy wyniósł w 2019 r. 2,2% (lekki spadek w stosunku do roku poprzedniego, kiedy osiągnął on 2,5%), co interpretowane było jako wpływ wojen handlowych z Chinami i UE²⁷. Po raz kolejny bezrobocie odnotowało rekordowo niski wynik i oszacowano je na 3,5% w skali roku (najniższe od 50 lat)²⁸, a inflacja wyniosła 1,5%²⁹. Giełda amerykańska pobiła kolejne rekordy, co z jednej strony wskazywało na utrzymanie optymizmu wśród inwestorów, z drugiej jednak budziło obawy o możliwe granice wzrostu indeksów giełdowych³⁰.

Jednocześnie coraz bardziej niepokoją wskaźniki dotyczące deficytu budżetowego i stale rosnącego długu publicznego³¹. W roku 2019 deficyt budżetowy sięgnął niemal 1 bln USD. Deficyt wzrósł do 4,6% PKB i był o 205 mld USD wyższy niż w 2018 r.³² Bez wątpienia jednak jednym z najważniejszych problemów gospodarczych i politycznych oraz przyczyną sporów między demokratami i republikanami (np. podczas negocjacji nowego budżetu) była wysokość długu publicznego USA³³. W 2019 r. wzrósł on do 79,2% PKB w porównaniu z 77,4%

²⁵ Zob. *News Media Trends*, Pew Research Institute, <https://www.pewresearch.org/topics/news-media-trends/> (dostęp: 09.01.2020).

²⁶ „For the first time in history, the US economy has started and ended a decade without a recession”, CNBC, 19 grudnia 2019 r.

²⁷ Dane na podstawie: „Economic projections of Federal Reserve Board members and Federal Reserve Bank presidents, under their individual assumptions of projected appropriate monetary policy”, Board of Governors of the Federal Reserve System, 11 grudnia 2019 r., <https://www.federalreserve.gov> (dostęp: 13.01.2020).

²⁸ „US unemployment is the lowest in 50 years. Here's why Wall Street thinks that's actually a bad thing”, *Business Insider*, 6 grudnia 2019 r., <https://businessinsider.com> (dostęp: 13.01.2020).

²⁹ Dane za „Economic projections of Federal Reserve Board...”, op. cit.

³⁰ Por. PAP, „Amerykańska giełda z nowymi rekordami. »Mamy prawdziwą hossę«”, *Business Insider*, 27 grudnia 2019 r., <https://businessinsider.com> (dostęp: 23.01.2020).

³¹ J. Furman, L.H. Summers, „Who's afraid of budget deficit?”, *Foreign Affairs*, marzec–kwiecień 2019.

³² Dane na podstawie *Monthly Budget Review: Summary for Fiscal Year 2019*, Congressional Budget Office, 7 listopada 2019 r., <https://www.cbo.gov/publication/55824> (dostęp: 23.12.2019).

³³ Choć USA zajmują 13. miejsce wśród krajów o najwyższym poziomie zadłużenia w stosunku do PKB (na pierwszym miejscu jest Japonia, której dług publiczny osiągnął 237% PKB, a w przypadku USA

w roku poprzednim, przekraczając 23,2 bln USD (jest to wzrost o 16%, odkąd Donald Trump został prezydentem w 2017 r.).³⁴

Z uwagi na to, że dobry stan gospodarki jest wskazywany przez prezydenta jako jedno z kluczowych osiągnięć jego prezydentury³⁵, a kwestie gospodarcze często okazują się decydujące w wyborach w USA, najważniejszym zadaniem dla aktualnej administracji na rok 2020 będzie zapobieżenie recesji i utrzymanie koniunktury gospodarczej na co najmniej aktualnym poziomie, czemu skutecznie może zagrozić epidemia COVID-19, zapoczątkowana w Chinach pod koniec 2019 r.

Administracja nie powinna jednak przywiązywać nadmiernej wagi do czynnika gospodarczego z uwagi **na to, że nastroje w społeczeństwie amerykańskim w 2019 r. nie cechowały się nadmiernym optymizmem**. Niezależnie od dobrej koniunktury gospodarczej i pozytywnych wskaźników tylko 56% Amerykanów oceniało stan gospodarki USA jako znakomity lub dobry, a w kwestiach dotyczących szczegółów można było zauważyć zasadnicze różnice interpretacyjne, wynikające głównie z preferencji politycznych oraz poziomu zarobków³⁶. Badanie przeprowadzone na dużej próbie w grudniu 2019 r. wykazało, że bogaci Amerykanie, sympatyzujący z Partią Republikańską, zdecydowanie lepiej postrzegają gospodarkę oraz perspektywy na przyszłość niż biedniejsi, głosujący na demokratów. Podobnie raport Pew Research Center dotyczący tego, jak Amerykanie widzą przyszłość, wykazał, że nastroje w społeczeństwie amerykańskim są raczej ostrożne i tylko niewiele ponad 50% społeczeństwa żywi optymizm co do przyszłości³⁷. Większość pytaných Amerykanów uważa, że w dalszej perspektywie czasowej pozycja ich kraju ulegnie pogorszeniu, powiększą się podziały społeczne i polityczne oraz pogorszy się jakość przywództwa politycznego w USA. Wśród kwestii, które budzą największe zaniepokojenie, większość wskazywała na problemy wynikające z: rosnącego zadłużenia, narastających nierówności między bogatymi a biednymi, zagrożenia automatyzacją, pogorszenia się stanu gospodarki, a także związane ze skutkami zmian w środowisku naturalnym

jest to 106%), to jednak biorąc pod uwagę wartość zadłużenia, są absolutnym numerem jeden na świecie. Więcej zob. H. Plecher, „Countries with the highest public debt 2019”, *Statista*, 9 grudnia 2019 r., <https://www.statista.co> (dostęp: 12.01.2020).

³⁴ E. Duffin, „United States – public debt by month 2018/19”, *Statista*, 8 stycznia 2020 r., <https://businessinsider.com> (dostęp: 12.01.2020) oraz *Monthly Budget Review: Summary...*, op. cit.

³⁵ Zob. np.: The White House, *Remarks by President Trump in State of the Union Address*, 4 lutego 2020 r., <https://www.whitehouse.gov/> oraz zakładka „Economy” na stronach Białego Domu, <https://www.whitehouse.gov/> (dostęp: 05.02.2020). Należy jednak pamiętać, że gospodarka amerykańska weszła w okres dynamicznego wzrostu jeszcze przed objęciem prezydentury przez Donalda Trumpa w 2017 r., co było efektem pokryzysowej rewitalizacji w efekcie programów pomocowych Baracka Obamy.

³⁶ Por. R. Igielnik, K. Parker, „Most Americans say the current economy is helping the rich, hurting the poor and middle class”, Pew Research Center, 11 grudnia 2019 r., <https://www.pewsocialtrends.org> (dostęp: 13.01.2020).

³⁷ Zob. K. Parker, R. Morin, J.M. Horowitz, „Looking to the future, public sees an America in decline on many fronts: Majorities predict a weaker economy, a growing income divide, a degraded environment and a broken political system”, Pew Research Center, 21 marca 2019 r., <https://www.pewsocialtrends.org> (dostęp: 13.01.2020).

i coraz trudniejszą sytuacją osób starszych³⁸. Wypowiedzi te wskazują na wzrost świadomości społecznej Amerykanów i konieczność bardziej odpowiedzialnego podejścia do nowych wyzwań.

W kontekście nadchodzących wyborów najbardziej istotne są silna polaryzacja polityczna społeczeństwa amerykańskiego i brak dialogu między stronami, które przywiązane są do swoich przekonań i poglądów oraz do tego, co przekazują także silnie upolitycznione media. Sympatie polityczne i poparcie dla prezydenta rozkładają się niemal równo po połowie³⁹. Stąd też ani kolejne oskarżenia, ani nawet procedura impeachmentu nie wpłynęły na zmniejszenie poparcia dla niego, a nawet nieznacznie je zwiększyły – przed rozstrzygającym głosowaniem w sprawie impeachmentu poparcie dla prezydenta osiągnęło 49% i było najwyższe od początku prezydentury (jednocześnie 51% Amerykanów wyrażało dezaprobatę dla Donalda Trumpa)⁴⁰.

Najważniejszą grupą społeczną dla polityków w nadchodzącym roku będą wyborcy niezależni i wahający się (przedstawiciele tzw. *swing states*), ponieważ to oni *de facto* zdecydują, kto zostanie kolejnym prezydentem USA i jaki będzie nowy układ sił w Kongresie. Wśród tematów najbardziej interesujących opinię publiczną w 2019 r., wskazywanych w różnych badaniach sondażowych, przeważały takie kwestie jak: służba zdrowia, gospodarka, imigracja, edukacja, środowisko oraz śladowo polityka zagraniczna⁴¹. Można się zatem spodziewać, że to najprawdopodobniej te tematy zdominują prezydencką kampanię wyborczą w roku 2020.

POLITYKA ZAGRANICZNA – ŚWIAT NA UBOCZU, ALE NADAL POD KONTROLĄ

W roku 2019, podobnie jak w dwóch poprzednich latach prezydentury Donalda Trumpa, sfera polityki zagranicznej pozostawała w cieniu politycznych wydarzeń w USA i podporządkowana była realizacji wewnętrznych interesów administracji, czego przykładem była choćby sprawa impeachmentu⁴². Marginalizacja polityki

³⁸ Ibidem.

³⁹ Średnia z różnych badań przeprowadzanych w 2019 r. wykazała, że 51,9% wyrażało dezaprobatę wobec prezydentury Trumpa, a 44,6% było zadowolonych z działań prezydenta. Dane za: „President Trump job approval”, RealClearPolitics (aktualizowane), <https://www.realclearpolitics.com> (dostęp: 31.01.2020).

⁴⁰ Zgodnie z sondażami Gallupa, między październikiem 2019 a lutym 2020 r. poparcie dla prezydenta wzrosło odpowiednio z 39% do 49% i było najwyższe od początku kadencji. Dane za: „Trump job approval”, Gallup Institute, wyniki cotygodniowe aktualizowane na bieżąco, <https://news.gallup.com/> (dostęp: 08.02.2020).

⁴¹ Por. „Public’s 2019 priorities: Economy, health care, education and security all near top of list”, Pew Research Center, 24 stycznia 2019 r., <https://www.people-press.org/2019/01/24/publics-2019-priorities-economy-health-care-education-and-security-all-near-top-of-list/>; C.M. Cannon, „‘Medicare for all’ support is high... but complicated”, RealClearPolitics, 15 maja 2019 r., <https://www.realclearpolitics.com>; F. Newport, „The people’s priorities, examined”, *Gallup*, 17 stycznia 2020 r.; „America’s biggest issues”, Heritage Foundation, <https://www.heritage.org/americas-biggest-issues> (dostęp do wszystkich: 19.01.2020).

⁴² Sprawa nacisków na Ukrainę, która stała się podstawą wszczęcia procedury impeachmentu, choć wiązała się z działaniami w sferze zagranicznej, to swoje podłoże miała w wewnętrznej rywalizacji o władzę i przyszłą prezydenturę.

zagranicznej, odzwierciedlająca tendencje izolacjonistyczne, obecne od początku sprawowania urzędu przez Trumpa, wynikała także z niechęci prezydenta do tej sfery życia politycznego, braku zaufania do profesjonalnych dyplomatów oraz pragmatyki i kalkulacji działania. Z uwagi na to, że polityka zagraniczna ma obecnie marginalne znaczenie dla opinii publicznej w USA (tylko kilka procent Amerykanów uważa te tematy za istotne), aktywność w tej sferze nie przełoży się na głosy w wyborach, nie warto więc w nią „inwestować”⁴³.

W rezultacie aktywność prezydenta i administracji w zakresie polityki zagranicznej w 2019 r. nie była imponująca – wyznaczał ją wcześniej ustalony kalendarz wydarzeń i wizyt międzynarodowych (osiem wizyt zagranicznych prezydenta w 2019 r.) lub miała charakter doraźny. Najwięcej uwagi administracja poświęciła relacjom z czterema krajami – Chinami i Rosją, ale też Koreą Północną i Iranem, które korzystając z bierności USA, coraz śmielej realizują swoje interesy i wypełniają przestrzeń pozostawioną przez Amerykanów.

Z punktu widzenia polityki regionalnej nadal najważniejsze dla USA są trzy regiony: a) **Azja** – z uwagi na interesy gospodarcze i strategiczne USA, a tam: Chiny – największy rywal USA na arenie międzynarodowej (szczególnie sfery militarnej, gospodarczej i technologicznej); Korea Północna – stanowiąca główne zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa regionu w konsekwencji prac nad rozwojem broni nuklearnej; Japonia i Korea Południowa – główni amerykańscy sojusznicy; Indie – ważny partner w rywalizacji z Chinami; b) **szeroki Bliski Wschód** – z uwagi na dostęp do ropy naftowej i brak stabilności wielu państw regionu, co stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa światowego, a tam: Izrael oraz Arabia Saudyjska – kluczowi sojusznicy USA w regionie, Iran – główne zagrożenie dla regionu i interesów amerykańskich; Irak – państwo niestabilne i coraz bardziej poddające się wpływowi Iranu; Syria i Afganistan – państwa, w których nadal toczą się wojny i które zagrożone są wybuchem nowych konfliktów; c) **Europa** – jako tradycyjny, choć ostatnio „niedoceniany” sojusznik, istotny szczególnie w kontekście rywalizacji z Chinami i Rosją oraz z uwagi na interesy gospodarcze USA⁴⁴, a tam przede wszystkim: relacje z dużymi krajami UE (tj. Niemcy, Francja, Wielka Brytania – ta ostatnia także z uwagi na brexit) oraz Polska jako ważny, bo strategicznie zlokalizowany, ale też bezkrytyczny sojusznik USA w regionie⁴⁵. Kluczowe są również relacje z Rosją, która podobnie jak USA i Chiny realizuje politykę globalną i zaangażowana jest niemal w każdym regionie świata. W 2019 r. ważnym krajem była także Wenezuela, gdzie USA zaangażowały się we wsparcie dla przemian

⁴³ Zob. np. sondaż Real Clear Politics z maja 2019 r., w którym tylko 3% pytanych wskazało politykę zagraniczną jako ważny temat: C.M. Cannon, „Medicare for all?...”, op. cit.

⁴⁴ Unia Europejska nadal jest głównym partnerem handlowym USA, niezależnie od konfliktów i nacisków w postaci wojny handlowej. Na temat relacji handlowych USA–UE zob. więcej: D.S. Hamilton, J.P. Quinlan, *The Transatlantic Economy 2019: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, Foreign Policy Institute, Johns Hopkins University SAIS, Washington, D.C., 2019.

⁴⁵ Przejawem dobrych stosunków między USA a Polską było zniesienie wiz dla Polaków w 2019 r. oraz podpisanie nowych kontraktów na dostawy broni dla polskiej armii. Zob. więcej rozdział nt. polityki zagranicznej RP w niniejszym tomie.

politycznych. Inne kraje i regiony pozostawały poza sferą głównych działań i zainteresowań USA, co zachęcało szczególnie Chiny i Rosję do zwiększania tam swojej aktywności (jest to szczególnie widoczne w Afryce i Ameryce Południowej).

Odsunięcie na dalszy plan sfery polityki zagranicznej w 2019 r. było potwierdzeniem przyjętych na początku prezydentury priorytetów. Hasło *America first* oznaczało nie tylko stawianie interesów Stanów Zjednoczonych na pierwszym planie, lecz także w praktyce postawienie polityki zagranicznej na planie dalszym i nasilenie tendencji izolacjonistycznych. Zgodnie z koncepcją administracji (zawartą w głównych dokumentach programowych, takich jak: *NSS* '2017⁴⁶, *NDS* '2018⁴⁷ oraz *IPSR* '2019⁴⁸) USA powinny dążyć do ograniczania zaangażowania w świecie – zarówno finansowego, jak i wojskowego, zwiększenia partycypacji sojuszników we wspólnych działaniach oraz brania odpowiedzialności za własną obronę (przede wszystkim odciążenia USA z ponoszenia kosztów obrony innych krajów). Ponadto ich celem powinny być modernizacja oraz wzmocnienie własnych zdolności wojskowych, tak aby były one w stanie sprostać wzrostowi siły i aktywności innych państw oraz nowym wyzwaniom.

W efekcie aktywność w sferze działań zewnętrznych (czyli *de facto* polityki zagranicznej) jest ujmowana przez administrację jako istotny element wzmacniania bezpieczeństwa narodowego. Na stronie Białego Domu jako podsumowanie roku 2019 główne osiągnięcia w sferze działań zewnętrznych pogrupowano w cztery kategorie: a) odbudowa amerykańskiej siły; b) walka z terroryzmem; c) ochrona wolności; d) działanie na rzecz pokoju w świecie⁴⁹.

W pierwszej kategorii, odnoszącej się do **wzmocnienia sił zbrojnych USA**, wskazano na: odbudowę potencjału obrony narodowej kosztem 2,2 bln USD w trzy lata; najwyższe podwyżki w wojskowości od dziesięciu lat; powołanie Sił Kosmicznych USA⁵⁰ (*United States Space Force* – USSF)⁵¹.

Działania te wiązały się jednak z ogromnymi kosztami dla amerykańskiego budżetu i częściowo także z relokacją środków Departamentu Stanu na rzecz Pentagonu (co w praktyce oznaczało większy nacisk na *hard power* kosztem *soft power*). Efektem jest po pierwsze poprawa zdolności obronnych i technologicznych USA, ale też dofinansowanie sektora zbrojeniowego oraz pracowników cywilnych i wojskowych, opłacanych z budżetu Departamentu Obrony, co jest nie bez znaczenia

⁴⁶ *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, grudzień 2017, <https://www.whitehouse.gov> (dostęp: 15.01.2020).

⁴⁷ *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, Department of Defense, styczeń 2018, <https://dod.defense.gov/> (dostęp: 15.01.20).

⁴⁸ *Indo-Pacific Strategy Report*, Department of Defense, 1 czerwca 2019 r., <https://assets.documentcloud.org/documents/6111634/DOD-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-JUNE-2019.pdf> (dostęp: 15.01.2020).

⁴⁹ Więcej zob.: The White House, „President Donald J. Trump is rebuilding our military and protecting America's interests abroad”, Fact Sheet, 4 lutego 2020 r., <https://whitehouse.gov> (dostęp: 04.02.2020).

⁵⁰ Zgodnie z ustawą o obronie narodowej na 2020 r., w dniu 20 grudnia 2019 r. dotychczasowe Dowództwo Kosmiczne Sił Powietrznych USA zostało przekształcone w Siły Kosmiczne Stanów Zjednoczonych jako nowy, niezależny oddział Sił Zbrojnych USA. Źródło: S. 1790: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020, <https://www.govtrack.us/> (dostęp: 23.01.2020).

⁵¹ The White House, „President Donald J. Trump is rebuilding...”, op. cit.

w kontekście nadchodzących wyborów⁵². Po drugie, dalsze osłabianie dyplomacji, zarówno pod względem finansowym, kadrowym, jak i moralnym⁵³. Profesjonalni dyplomaci – szczególnie ambasadorzy – zastępowani są często osobami z nadania politycznego, urzędnicy niższego szczebla masowo odchodzą ze służby, niewielu jest chętnych do nowych naborów, a wiele placówek zagranicznych nadal pozostaje nieobsadzonych⁵⁴. Działania administracji są przedmiotem krytyki licznych specjalistów, którzy zgodnie podkreślają, że obecne szkody dla amerykańskiej dyplomacji mają ogromną skalę i bardzo trudno będzie je zniwelować⁵⁵.

Drugą kategorią była **walka z terroryzmem**; w jej ramach w 2019 r. odnotowano ostateczną likwidację tzw. Państwa Islamskiego w konsekwencji zabicia jego przywódcy Abu Bakra al-Baghdadiego oraz zabicie Kasema Sulejmaniego – irańskiego wysokiego urzędnika państwowego i dowódcy irańskich sił specjalnych, określonego przez USA jako „terrorysta winny śmierci tysięcy Amerykanów”⁵⁶.

Zabicie al-Baghdadiego było jednym z priorytetów Donalda Trumpa. Został on zrealizowany 27 października 2019 r. w ramach akcji służb specjalnych w północno-zachodniej części Syrii. Ponadto dwa dni później zabito także następcę al-Baghdadiego. Przeprowadzenie obu akcji zostało uznane przez amerykańskich sojuszników oraz ekspertów za sukces, jednakże wskazywano także, że nie jest to równoznaczne z ostateczną likwidacją ISIS⁵⁷. Kontrowersje wzbudziła natomiast reakcja Donalda Trumpa, który podczas konferencji prasowej szczegółowo opowiedział o przeprowadzonej akcji i skomentował, że al-Baghdadi zginął jak „tchórzliwy pies”, co uznane zostało za niebezpieczne ujawnianie działań amerykańskich służb specjalnych oraz niegodne mocarstwa i jego przywódcy⁵⁸.

Natomiast zabicie Kasema Sulejmaniego było kulminacją konfliktu z Iranem, narastającego po wycofaniu się Amerykanów z porozumienia nuklearnego JCPOA w 2018 r. W połowie 2019 r., w odpowiedzi na informacje, że Iran szykuje atak na siły amerykańskie w rejonie Zatoki Perskiej, USA wysłały w ten region dodatkowe

⁵² P.K. MacDonald, J.M. Parent, „Trump didn’t shrink US military commitments abroad – he expanded them”, *Foreign Affairs*, 3 grudnia 2019 r.

⁵³ Np. ataki i naciski ze strony prezydenta i jego najbliższego otoczenia na Marie Yovanovitch, była ambasador na Ukrainie, która zeznawała podczas śledztwa w sprawie impeachmentu przeciwko Donaldowi Trumpowi.

⁵⁴ S. Brown, „Diplomacy disrupted”, *Politico*, 14 listopada 2019 r., <https://www.politico.eu/> (dostęp: 12.01.2020).

⁵⁵ Zob. np. najnowszą książkę W. Burnsa, *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*, Penguin – Random House, New York 2019; oraz artykuły: idem, „The demolition of U.S. diplomacy”, *Foreign Affairs*, 14 października 2019 r.; R. Garmer, „U.S. diplomacy’s ‘Gordon problem’ goes way beyond Gordon Sondland”, *Foreign Policy*, 21 listopada 2019 r.; A.J. Blinken, R. Kagan, „America First’ is only making the world worse. Here’s a better approach”, *The Washington Post*, 1 stycznia 2019 r.

⁵⁶ The White House, „President Donald J. Trump is rebuilding...”, op. cit.

⁵⁷ Zob. np. komentarze w *Foreign Policy* z 28 października 2019 r.: H.A. Helleyer, „The conditions that created ISIS still exist”; L. Seligman, R. Gramer, „U.S. pushes skeptical allies to step up ISIS fight in Syria”; C.P. Clarke, A. Amarasingam, „Baghdadi’s death will make global affiliates more independent”.

⁵⁸ Zob. D.L. Byman, „5 lessons from the death of Baghdadi”, Brookings Institute, 29 października 2019 r., <https://www.brookings.edu/> (dostęp: 15.11.2019).

siły. W czerwcu 2019 r. Iran zestrzelił amerykańskiego drona w rejonie cieśniny Ormuz, a w odpowiedzi Donald Trump wydał dekret nakładający nowe sankcje na Iran, w tym na najwyższego przywódcę Alego Chamenei. Eskalacja konfliktu nastąpiła na przełomie 2019/2020 r., kiedy to w odpowiedzi na amerykański nalot w Iraku, w którym zginęło 25 osób, tłum zaatakował ambasadę amerykańską w Iraku, a USA oskarżyły Iran o podżeganie do tej napaści. W ataku raketowym na lotnisko w Teheranie 3 stycznia 2020 r. USA zabiły Kasema Sulejmaniego – przywódcę irańskich sił specjalnych Al-Kuds, co z kolei wywołało akcje odwetowe w postaci ataków na bazy amerykańskie ze strony Iranu⁵⁹. Tragicznym skutkiem wzrostu napięcia między USA a Iranem było najprawdopodobniej przypadkowe zestrzelenie przez siły irańskie cywilnego samolotu ukraińskiego ze 144 osobami na pokładzie, co, jak można przypuszczać, zapobiegło dalszej eskalacji działań ze strony Irańczyków. Sytuacja między USA a Iranem jest jednak nadal bardzo napięta – w 2020 r. można się zatem spodziewać nowych działań z obu stron.

W trzeciej kategorii, określonej jako **ochrona wolności w świecie**, wskazano: wsparcie USA dla opozycji w walce z dyktaturą Nicolása Maduro w Wenezueli, nałożenie sankcji na sponsorów reżimu oraz uznanie Juana Guaidó za legalnego tymczasowego prezydenta tego kraju; jak również wyrażenie poparcia dla ruchów wolnościowych w Iranie i nałożenie nowych sankcji na reżim irański⁶⁰.

Działania administracji USA w sytuacji walki o władzę w Wenezueli miały na celu wsparcie dla demokratycznej opozycji i skutkowały uznaniem w styczniu 2019 r. Juana Guaidó (przewodniczącego parlamentu, a zarazem przywódcy opozycji) za tymczasowego prezydenta Wenezueli. Sytuacja wewnętrzna w Wenezueli jest jednak nadal daleka od normalizacji, a Nicolás Maduro nie ustąpił ze stanowiska. Ponadto pod koniec roku okazało się, że już w 2018 r. Rudy Giuliani – prawnik prezydenta Trumpa – był inicjatorem „niejawnych dyplomatycznych działań”, które zmierzały do uzgodnienia z Maduro odejścia od władzy i wynegocjowania z nim warunków otwarcia Wenezueli dla amerykańskiego biznesu⁶¹.

Natomiast nowe sankcje nałożone na Iran, które miały być także wsparciem dla ruchów przeciwko reżimowi, spowodowały ogromne problemy gospodarcze i odbiły się negatywnie na sytuacji irańskiego społeczeństwa⁶². Skutkiem były powszechne protesty w listopadzie 2019 r., które zostały brutalnie stłumione przez władze irańskie.

Czwartą kategorią było **działanie na rzecz pokoju światowego**, a w jej ramach podkreślono: dążenie do szerzenia pokoju na Półwyspie Koreańskim, Bliskim Wschodzie i na Bałkanach; prace nad planem pokojowym dla Izraela i Palestyny; zaangażowanie w rozmowy pokojowe w Afganistanie oraz działania administracji w zakresie

⁵⁹ Islamski Korpus Strażników Rewolucji Islamskiej (Al-Kuds) został uznany przez USA za grupę terrorystyczną już 15 kwietnia 2019 r. (wcześniej zrobiły to Arabia Saudyjska i Bahrajn).

⁶⁰ The White House, „President Donald J. Trump is rebuilding...”, op. cit.

⁶¹ Zob. np. J. de Cordoba, J. Ferrero, V. Salma, „U.S. and Venezuela hold secret talks”, *The Wall Street Journal*, 21 sierpnia 2019 r.

⁶² Zob. np.: „Six charts that show how hard US sanctions have hit Iran”, BBC, 9 grudnia 2019 r., <https://www.bbc.com>; A. Jalalpour, „The US sanctions on Iran are causing a major humanitarian crisis”, *The Nation*, 21 stycznia 2020 r., <https://www.thenation.com> (dostęp 26.01.2020).

zapewnienia bezpieczeństwa USA, zapobieżenie zaangażowaniu w kolejny niekończący się konflikt oraz sprowadzenie amerykańskich wojsk do USA⁶³.

Bezpośrednie negocjacje (w Singapurze w 2018 r. i Hanoi w 2019 r.) między Donaldem Trumpem a Kim Dzong-unem w sprawie rozbrojenia nuklearnego Korei Północnej, jak również spotkanie przywódców w strefie zdemilitaryzowanej na Półwyspie Koreańskim, zakończyły się porażką⁶⁴. Choć administracja amerykańska podkreślała historyczne znaczenie wizyty i rozmów z koreańskim przywódcą, to jednak nie przyniosły one żadnych wymiernych efektów, co więcej, Korea Północna nadal prowadziła program budowy broni nuklearnej i dokonywała kolejnych testów broni krótkiego zasięgu.

Działania USA mające na celu uspokojenie sytuacji na Bliskim Wschodzie także nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Rok 2019 obfitował w liczne napięcia, z których najgroźniejsze były wspomniane już incydenty z Iranem. Osiągnęły one apogeum na przełomie 2019/2020 r. i mogły doprowadzić do wybuchu nowej wojny na Bliskim Wschodzie.

Kontrowersje, a nawet jawny sprzeciw Kongresu wzbudziło także wsparcie prezydenta dla Arabii Saudyjskiej w jej interwencji w wojnę domową w Jemenie (co skutkowało powołaniem się na ustawę *War Power Act* z 1973 r.). Ponadto liczne wątpliwości budziły działania w zakresie zwiększania obecności wojskowej USA w Zatoce Perskiej oraz udzielanie pomocy wojskowej dla Arabii Saudyjskiej i Zjednoczonych Emiratów Arabskich po atakach (we wrześniu) na ich rafinerie naftowe.

Z kolei niespodziewane wycofanie nielicznych już amerykańskich sił z Syrii, w październiku 2019 r., zostało skrytykowane zarówno przez sojuszników USA, jak i przez przedstawicieli Partii Republikańskiej⁶⁵. Jeden z republikańskich senatorów, Patrick J. Toomey, stwierdził, że: „Ta zdrada Kurdów poważnie zaszkodzi naszej wiarygodności jako sojusznika w świecie”⁶⁶. Działanie USA zostało uznane za pozostawienie wolnej ręki w Syrii Turcji, Iranowi, Rosji oraz reżimowi Baszara al-Asada.

Liczne kontrowersje wzbudzały także relacje USA–Izrael, w tym prace nad planem pokojowym dla Izraela i Palestyny (prowadzone bez udziału tej drugiej). Zakończyły się one ogłoszeniem na początku 2020 r. tzw. Planu dla Bliskiego

⁶³ The White House, „President Donald J. Trump is rebuilding...”, op. cit.

⁶⁴ Podczas spotkania Trump jako pierwszy w historii prezydent amerykański przekroczył linię demarkacyjną i znalazł się na terytorium Korei Północnej. Zostało to uznane za przełomowy gest w historii amerykańskiej dyplomacji, ale faktycznie nie przyniosło żadnych rezultatów. Demokraci zarzucali nawet prezydentowi, że w ten sposób przyczynia się do legitymizowania autorytarnego reżimu Kim Dzong-una.

⁶⁵ Zob. np. J. Borger, M. Chulov, B. McKernan, „Trump’s shock Syria retreat reverberates as Turkish troops mass”, *The Guardian*, 8 października 2019 r., <https://www.theguardian.com/>; R. Kheel, „Five unintended consequences of Trump’s Syria withdrawal”, *The Hill*, 16 października 2019 r., <https://thehill.com/>; S.E. Rasmussen, I. Coles, „U.S. troops withdrawing from Syria draw scorn”, *The Wall Street Journal*, 21 października 2019 r., <https://www.wsj.com/> (dostęp do wszystkich 24.01.2020).

⁶⁶ P. Toomey, *Toomey Statement on President Trump’s Decision to Withdraw U.S. Forces from Northern Syria*, strona internetowa senatora P. Toomeya, 7 października 2019 r., <https://www.toomey.senate.gov/> (dostęp: 12.01.2020).

Wschodu, który spotkał się ze skrajnymi reakcjami komentatorów i zainteresowanych⁶⁷. W efekcie plan, uwzględniający jedynie oczekiwania i interesy Izraela, tylko wzmógł wzajemne animozje i rozpalił konflikt na nowo.

Zaangażowanie Amerykanów w rozmowy pokojowe w Afganistanie nie przyniosło pozytywnych rozwiązań w 2019 r., a sytuacja w tym kraju jest nadal napięta i daleka od stabilizacji. Planowane na wrzesień rozmowy pokojowe w Camp David z talibami, kontrolującymi niemal połowę powierzchni Afganistanu, zostały odwołane, a jako oficjalny powód podano atak talibów na bazę USA i zabicie amerykańskiego żołnierza⁶⁸. Temat powrócił na początku 2020 r. i jeśli prezydentowi uda się doprowadzić rozmowy do końca i wycofać wojska amerykańskie z Afganistanu, to może zostać to uznane za spełnienie obietnicy zakończenia „niekończących się wojen” i mieć istotne znaczenie w kampanii prezydenckiej⁶⁹.

Powyższą listę, przedstawioną przez Białą Dom, można byłoby jeszcze uzupełnić o co najmniej dwie istotne kategorie działań w polityce zewnętrznej USA – **relacje handlowe** (które mogłyby być określone przez administrację jako wzmacnianie gospodarki przez handel) oraz **relacje z sojusznikami** (co z kolei dałoby się ująć jako dzielenie odpowiedzialności i kosztów przywództwa z sojusznikami).

Kwestie relacji handlowych, które realizowane są przez administrację Trumpa w formule bilateralnej, w 2019 r. podporządkowane były trzem zagadnieniom – wojnie handlowej z Chinami, umowie handlowej z Japonią oraz ratyfikacji renegotjowanego układu NAFTA (przemianowanego na USMCA – *United States–Mexico–Canada Agreement*). Trwająca od 2018 r. wojna handlowa z Chinami była jednym z głównych tematów dwustronnych relacji amerykańsko-chińskich w 2019 r.⁷⁰ Długie i trudne negocjacje, które trwały niemal cały 2019 rok, zakończyły się w styczniu 2020 r. podpisaniem wstępnego porozumienia handlowego między USA a Chinami⁷¹. Odniesiono się w nim do takich kwestii jak: prawa własności intelektualnej, transfer technologii, żywność i produkty rolne, usługi finansowe, kwestie kursów walutowych i przejrzystość, rozwój handlu, dwustronne procedury oceny i rozwiązywanie sporów⁷². Innym ważnym problemem w relacjach USA–Chiny był konflikt wokół chińskiego koncernu Huawei i dążenie USA

⁶⁷ Zob. np. M. Orłowski, „Świat reaguje na »plan stulecia« Trumpa dla Izraela i Palestyny. Od »hańby« po »pozytywny krok«”, *Gazeta Wyborcza*, 29 stycznia 2020 r.; „Trump Middle East plan: Palestinians reject 'conspiracy'”, BBC, 29 stycznia 2020 r., <https://www.bbc.com/> (dostęp: 30.01.2020).

⁶⁸ Więcej: L. Seligman, R. Gramer, „Hurdles remain for renewed Afghan peace talks”, *Foreign Policy*, 2 grudnia 2019 r.

⁶⁹ „Taliban talks: Will negotiations lead to peace in Afghanistan?”, BBC, 27 stycznia 2020 r., <https://www.bbc.com/> (dostęp: 18.01.2020).

⁷⁰ M. Pettis, „Why trade wars are inevitable”, *Foreign Policy*, jesień 2019, nr 234, s. 32–35 (dostęp: 20.01.2020).

⁷¹ D. Lawder, „In US–China phase 1 trade deal enforcement may end in 'We quit'”, Reuters, 15 stycznia 2020 r.

⁷² *Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China*, podpisany 15 stycznia 2020 r., Office of the U.S. Trade Representative, <https://ustr.gov/> (dostęp: 20.01.2020).

do ograniczenia dominacji Chin w technologii 5G, co skutkowało zablokowaniem możliwości działania koncernu na terenie USA⁷³.

Sukcesem administracji amerykańskiej w 2019 r. było z pewnością podpisanie i ratyfikowanie w ekspresowym tempie porozumienia handlowego z Japonią, które chociaż częściowo zastępuje treść uzgodnień z tym krajem w zakresie liberalizacji handlu, negocjowanych przez poprzednią administrację w ramach Porozumienia Transpacyficznego (TPP) i odrzuconego przez Donalda Trumpa⁷⁴.

Inną ważną kwestią dla administracji było dążenie do ratyfikacji nowego układu USMCA przez Kongres, co ostatecznie nastąpiło 15 stycznia 2020 r. Nowa umowa została podpisana przez prezydenta 29 stycznia 2020 r., co zakończyło proces ratyfikacji.

Trzeba także zaznaczyć, że narzędzia handlowe nadal służą wywieraniu presji na inne rządy w celu osiągania przez USA celów politycznych (np. w przypadku gróźb wprowadzenia nowych ceł na towary z Meksyku, aby zmusić go podjęcia działań mających na celu powstrzymanie wzrostu liczby migrantów z Ameryki Środkowej, próbujących przekroczyć południową granicę USA)⁷⁵. Niebezpiecznym zjawiskiem związanym z relacjami handlowymi jest również to, że w przestrzeń pozostawioną przez USA, w wyniku wycofania się z TPP oraz zerwania negocjacji TTIP, chętnie wchodzi Chiny ze swoimi propozycjami rozwoju współpracy handlowej (np. rozwój *Belt and Road Initiative*, inwestycje bezpośrednie, nowe projekty infrastrukturalne itp.)⁷⁶.

Relacje z najbliższymi sojusznikami nadal pozostają „wrażliwe” – brakuje w nich wzajemnego zaufania i tradycyjnej dyplomatycznej uprzejmości (szczególnie w kontaktach z przywódcami Unii Europejskiej). Jednak mimo nieufności Donalda Trumpa wobec sojuszy i początkowych zapowiedzi o wycofaniu się z NATO ostatecznie prezydent potwierdził utrzymanie zobowiązań USA w kwestii funkcjonowania tej organizacji, wynegocjował z sojusznikami europejskimi wzięcie na siebie większej odpowiedzialności za własną obronę oraz uzyskał potwierdzenie stopniowego zwiększenia wydatków na rzecz NATO⁷⁷. Jednakże szczyt NATO, który odbył się w grudniu 2019 r. z okazji obchodów 70-lecia, nie przyniósł żadnych nowych rozwiązań i propozycji, które mogłyby się stać podstawą do rozwoju sojuszu w przyszłości. Co prawda w końcowej deklaracji przywódcy wszystkich państw m.in. potwierdzili jedność i wzajemne zobowiązania oraz uznali Chiny za wyzwanie dla sojuszu i państwo, które może

⁷³ „Huawei says latest US ban based on ‘innuendo’”, BBC, 22 listopada 2019 r., <https://www.bbc.com/> (dostęp: 20.01.2020).

⁷⁴ „Fact sheet on U.S.-Japan trade agreement”, Office of the U.S. Trade Representative, <https://ustr.gov/> (dostęp: 14.01.2020).

⁷⁵ P.E. Harrell, „Trump’s use of sanctions is nothing like Obama’s”, *Foreign Policy*, 5 października 2019 r.

⁷⁶ Zob. np. T. Mobley, „The Belt and Road Initiative”, *Strategic Studies Quarterly* 2019, t. 13, nr 3, s. 52–72.

⁷⁷ Por. C. Black, „Trump’s NATO successes”, *National Review*, 3 grudnia 2019 r., <https://www.nationalreview.com/> (dostęp: 16.01.2020); J.M. Schuessler, J.R. Shiffron, „The shadow of exit from NATO”, *Strategic Studies Quarterly* 2019, t. 13, nr 3, s. 38–51.

zagrozić w przyszłości bezpieczeństwu państw członkowskich, jednak nie wykorzystali szansy, aby wskazać kierunek strategiczny dla sojuszu wobec nowych wyzwań i przewartościowań na arenie międzynarodowej⁷⁸. W 2019 r. USA potwierdziły także swoje zobowiązania wobec innych sojuszników – Korei Południowej i Japonii, co było ważnym elementem wizyt zagranicznych prezydenta Trumpa w tych państwach.

Polityka zagraniczna, podobnie jak cała prezydentura Donalda Trumpa, jest oceniana skrajnie. Przeciwnicy i krytycy prezydenta oraz wielu uznanych specjalistów z dziedziny stosunków międzynarodowych wyrażają zaniepokojenie brakiem spójnej i strategicznie przemyślanej polityki zagranicznej USA, podejmowaniem działań *ad hoc*, posługiwaniem się metodami dalekimi od standardów dyplomatycznych, jak również niejednokrotnie podporządkowywaniem interesów państwa własnym interesom biznesowym prezydenta⁷⁹. Zwolennicy podkreślają natomiast liczne sukcesy i skuteczność w wykorzystywaniu niekonwencjonalnych metod, które prowadzą do realizacji interesów Stanów Zjednoczonych⁸⁰. Niewątpliwie jednak w sondażach światowej opinii publicznej wiarygodność oraz zaufanie do USA jako kraju za prezydentury Donalda Trumpa zmniejszyły się w porównaniu z rządami Baracka Obamy (53% poparcia dla USA za Trumpa; 64% za Obamy)⁸¹. Ponadto według danych Pew Research Institute zagraniczna opinia publiczna dużo bardziej krytycznie podchodzi do działań amerykańskiego prezydenta – akceptacja dla niego kształtuje się na poziomie zaledwie 31% (natomiast w 2016 r. Obamę popierało aż 74% badanych)⁸². Jest to z pewnością niepokojący trend, zważywszy szczególnie na nowe wyzwania, którym USA powinny stawić czoła w nadchodzących latach, oraz potrzebę silnego przywództwa ze strony „odpowiedzialnego” mocarstwa.

⁷⁸ „London Declaration”, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London 3–4 December 2019, <https://www.nato.int> (dostęp: 27.01.2020).

⁷⁹ Książki z 2019 r., których autorzy odnoszą się do problematyki polityki zagranicznej USA za pierwszych lat prezydentury Trumpa: R.W. Mansbach, J.M. McCormick (red.), *Foreign Policy Issues for America: The Trump Years*, Routledge, New York 2019; J. Glaser, Ch. A. Preble, T. Thrall, *Fuel to the Fire: How Trump Made America's Broken Foreign Policy Even Worse (and How We Can Recover)*, Cato Institute, Washington 2019; W. Burns, *The Back Channel...*, op. cit.; oraz wybrane artykuły: A. Kumar, „How Trump fused his business empire to the presidency”, *Politico*, 20 stycznia 2020 r., <https://www.politico.com/>; T. Wright, „A bigger foreign policy mess than anyone predicted”, *Brookings Institute*, 2 stycznia 2020 r., <https://www.brookings.edu/blog/> (dostęp: 04.01.2020); W. Burns, „The demolition of U.S. diplomacy...”, op. cit.; R. Garmer, „U.S. diplomacy's Gordon problem...”, op. cit.; A.J. Blinken, R. Kagan, „America First' is only making the world worse...”, op. cit.

⁸⁰ Zob. np. książki: R. Blackwill, *Trump's Foreign Policies are Better than they Seem*, Council on Foreign Relations, Washington 2019; V.D. Hanson, *The Case for Trump*, Basic Books, New York 2019 oraz artykuły: C. Elbridge, „How to win America's next war”, *Foreign Policy*, wiosna 2019, s. 48–54; J. Heilbrunn, „Donald Trump's real foreign policy has arrived”, *National Interest*, 9 lutego 2019 r., <https://nationalinterest.org/> (dostęp: 15.02.2020).

⁸¹ *Rating World Leaders: 2018 The U.S. vs. Germany, China and Russia*, Gallup Report, 2019, <https://www.politico.com/f/?id=00000161-0647-da3c-a371-867f6acc0001> (dostęp: 28.01.2020); J. Poushter, „How people around the world see the U.S. and Donald Trump in 10 charts”, *Pew Research Institute*, 20 stycznia 2020 r., <https://www.pewresearch.org/> (dostęp: 28.01.2020).

⁸² Dane za: J. Poushter, „How people around the world see the U.S...”, op. cit.

Procedura impeachmentu oraz inne dochodzenia przeciw prezydentowi, które zdominowały politykę amerykańską w 2019 r., są przejawem problemów narastających w USA od początku prezydentury Donalda Trumpa, związanych: a) ze stylem i sposobem rządzenia państwem; b) z brakiem stabilności w administracji, co utrudnia realizację podstawowych celów i zamierzeń przez poszczególne departamenty; c) z wewnętrzną rywalizacją o władzę między demokratami a republikanami; d) z polaryzacją społeczeństwa amerykańskiego zarówno pod względem politycznym, jak i ekonomicznym; e) z ostrym konfliktem administracji z mediami i posługiwaniem się zafałszowanymi informacjami w komunikacji z opinią publiczną (*fake news*) i f) ze zmarginalizowaniem kwestii polityki zagranicznej kosztem spraw wewnętrznych.

Jednakże z uwagi na kolejny rok dobrej koniunktury gospodarczej oraz znużenie i nikle zainteresowanie Amerykanów „walką na górze” problemy te nie osłabiły prezydenta, a nawet go wzmocniły. Na początku 2020 r. sondaże były najlepsze dla Donalda Trumpa od początku prezydentury⁸³. Zaabsorbowanie sprawami polityki wewnętrznej wpłynęło natomiast negatywnie na działania w sferze polityki zagranicznej i prowadziło do dalszego słabnięcia pozycji USA na arenie międzynarodowej oraz stwarzało przestrzeń dla większej aktywności mocarstw konkurujących z USA o światowe przywództwo.

Nadchodzący rok pokaże zatem, czy Amerykanie zdecydują o kontynuacji polityki zaproponowanej przez Donalda Trumpa i jego administrację, czy też wybiorą kogoś z obozu kandydatów demokratycznych. Z pewnością główną słabością demokratów jest brak silnego lidera i klarownego, pozytywnego przekazu skierowanego do wyborców (szczególnie niezdecydowanych), gdyż wątpliwe jest, aby wybory udało się wygrać jedynie dzięki negowaniu osoby i działań obecnego prezydenta. Na korzyść Donalda Trumpa i jego administracji przemawiają z pewnością stan amerykańskiej gospodarki oraz działania, które udało się przeprowadzić jako realizację obietnic wyborczych. W tym zakresie wskazać można przede wszystkim: obniżenie podatków (choć na razie tylko dla korporacji), zaostrzenie polityki wobec imigrantów, renegotiację NAFTA/USMCA i podpisanie układu handlowego z Japonią oraz wypracowanie „pierwszej fazy” porozumienia handlowego z Chinami, jak również wycofanie się z głównych inicjatyw Baracka Obamy w polityce zagranicznej. Jednak wiele obietnic z poprzedniej kampanii Donalda Trumpa nie zostało jeszcze zrealizowanych i otwarte pozostaje pytanie, czy uda się to w roku wyborczym. Na liście priorytetów na rok 2020 główne pozycje zajmują nadal: budowa muru z Meksykiem⁸⁴, rozwiązanie problemu nielegalnych imigrantów w USA, zlikwidowanie tzw. Obamacare,

⁸³ Po głosowaniu w Senacie nad uniewinnieniem Trumpa akceptacja była na poziomie 49%, czyli niemal tyle samo osób akceptowało, co odrzucało jego politykę. Zob. „Trump job approval”, Gallup Institute, op. cit.

⁸⁴ Dotychczas wybudowano 100 mil muru, ale prezydent „obecał” kolejne 450 mil do końca 2020 r. Z pewnością jednak mur nie zostanie zbudowany za pieniądze Meksyku, a zapłacą za niego amerykańscy podatnicy.

zakończenie niekończących się wojen, w które zaangażowane są siły amerykańskie⁸⁵, doprowadzenie do denuklearyzacji Półwyspu Koreańskiego. Większość tych kwestii została także wskazana w triumfalnym, dorocznym przemówieniu prezydenta o stanie państwa (*State of the Union*), które uznano za oficjalny początek jego kampanii wyborczej⁸⁶.

THE UNITED STATES: HIGH POLITICS IN THE SHADOW OF IMPEACHMENT

2019 was dominated by political tensions and the impeachment process against President Donald Trump – only a third such case in the history of the United States (US).

The domestic struggle between Democrats and Republicans did not leave much space for the administration to conduct and implement its political goals in other areas. Despite growing rivalry between major world powers (US, China, Russia), including increasing tensions and conflicts on a global scale, US foreign policy remained on the sidelines. However, the US economy continued to flourish, increasing the incumbent President's chances for re-election in 2020. The goal of this paper is to analyze the US domestic affairs and its foreign policy through the events of 2019. The main hypothesis is that the initiation of the impeachment process was a manifestation of a political crisis in the US but, due to good economic conditions, the charges against the US President carried negative consequences neither for the country's domestic situation nor for the President himself. Rather, the impeachment trial resulted in a deepening of the leadership crisis in the US and overall weakening of the country's position on the global scene.

Keywords: United States, Donald Trump, impeachment, foreign policy, Republicans, Democrats, US economy, Iran, Syria, Russia, trade wars

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, Donald Trump, impeachment, polityka zagraniczna, republikanie, demokraci, gospodarka USA, Iran, Syria, Rosja, wojny handlowe

⁸⁵ Mimo wycofania z Syrii w 2019 r. prezydent istotnie zwiększył liczbę amerykańskich sił zbrojnych na Bliskim Wschodzie. Zob. P.K. MacDonald, J.M. Parent, „Trump didn't shrink...”, op. cit.

⁸⁶ The White House, *Remarks by President Trump in State of the Union...*, op. cit.

MAREK MENKISZAK

ROSJA: W STRONĘ OBLĘŻONEJ TWIERDZY

W 2019 roku Kreml był zaniepokojony utrzymującym się relatywnie niskim poziomem poparcia społecznego i wybuchającymi lokalnymi protestami. W odpowiedzi władze zaostrzały kontrolę nad Internetem i wykorzystywały kampanię historyczną do kreowania obrazu wroga zewnętrznego. Przede wszystkim jednak na początku 2020 r. Kreml zmienił rząd, zainicjował poprawki do konstytucji oraz ogłosił nowe transfery socjalne. Miało to częściowo zaspokoić społeczne zapotrzebowanie na zmiany, ale także przygotować proces sukcesji władzy, w istocie gwarantujący kontynuację rządów Putina. Przyspieszono ten proces, gdyż w gospodarce utrzymywała się stagnacja, bez perspektyw na jej przełamanie, a na horyzoncie pojawiały się nowe wyzwania. W polityce zagranicznej Rosja kontynuowała dotychczasową politykę, nie mając nadziei na przełom w stosunkach z USA. Liczyła jednak, że narastające napięcia transatlantyckie i obawa przed zacieśnianiem współpracy rosyjsko-chińskiej doprowadzą do rewizji polityki państw europejskich w kierunku korzystnym dla Moskwy, w czym utwierdzały ją francuskie inicjatywy normalizacji stosunków z Rosją. Kiedy na początku marca 2020 r. saudyjsko-rosyjska wojna cenowa spowodowała załamanie cen ropy naftowej na rynkach światowych, a pandemia koronawirusa zaczęła się w Rosji dynamicznie rozprzestrzeniać, kraj stanął przed największym od lat 90. wyzwaniem społeczno-gospodarczym.

POLITYKA WEWNĘTRZNA: ZMIANA BEZ ZMIANY, CZYLI PUTIN NA ZAWSZE?

W połowie 2018 r. doszło do gwałtownego pogorszenia nastrojów społecznych i mierzonego sondażowo poparcia dla władz¹ (zob. *Rocznik Strategiczny* 2018/19), a negatywny trend był kontynuowany w pierwszych miesiącach 2019 r. (poparcie dla Putina spadło według Centrum Lewady do 64%). Mocno zaniepokoiło to Kreml, który od tej pory szukał sposobu na przezwycięzenie problemu zwiększającego ryzyko polityczne przyszłej sukcesji władzy (jej główne etapy wyznaczały wybory parlamentarne, jakie powinny odbyć się we wrześniu 2021 r., i wybory prezydenckie – w maju

¹ M.in. w sondażach Centrum Lewady poparcie dla prezydenta Putina spadło z 82% w kwietniu do 67% w lipcu 2018 r., głównie z powodu nagłego ogłoszenia planów podwyższenia wieku emerytalnego. Zob. *Rocznik Strategiczny* 2018/19. W kwietniu 2020 r. poparcie dla Putina spadło wedle tych samych sondaży do rekordowo niskiego poziomu około 59%.

2024 r.). Na tym tle doraźnym wyzwaniem i jednocześnie testem dla aparatu władzy, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, był doroczny jednolity dzień głosowania w wyborach regionalnych we wrześniu 2019 r. Tym bardziej że tym razem obejmowały one wybory do rad municypalnych Moskwy i Sankt Petersburga – miast o najsilniejszych nastrojach opozycyjnych². Władze sięgnęły po bodaj najprostszy sposób: pod wątpliwymi pretekstami odmówiły w lipcu rejestracji niemal wszystkich (57) opozycyjnych kandydatów do moskiewskich rad municypalnych³, co doprowadziło do serii protestów ulicznych w Moskwie.

Wygaśnięcie protestów w Moskwie ośmieliło Kreml do szerszego zastosowania manipulacji i fałszerstw wyborczych podczas wyborów regionalnych i municypalnych 8 września 2019 r., co zagwarantowało niemal wszędzie sukces partii władzy Jedna Rosja⁴. Nie ulegało wątpliwości, że Kreml zamierzał powtórzyć tę taktykę w kolejnych elekcjach.

O ile w przypadku protestów politycznych w Moskwie Kreml wykazał twardość i nie poszedł na ustępstwa, o tyle nie było to regułą w innych sytuacjach. Przykładem tego stały się lokalne demonstracje w Jekaterynburgu i protesty w obronie dziennikarza Iwana Gołunowa⁵. Obydwa przypadki, choć różne, pokazywały, że

² Kreml miał jeszcze w pamięci eksperyment demokratycznych wyborów mera Moskwy w 2013 r., który nieoczekiwanie zagroził reelekcji członka elity władzy Siergieja Sobjanina. W 2013 r. jedynie (ograniczonym) fałszerstwem wyborczym Sobjanin zawdzięczał uniknięcie upokarzającej II tury wyborów, w której musiałby się zmierzyć z opozycjonistą Aleksiejem Nawalnym (ten ostatni mimo utrudnień w prowadzeniu kampanii wyborczej wedle oficjalnych wyników otrzymał ponad 27% głosów). Władze były zdecydowane nie dopuścić do powtórki tego scenariusza.

³ Wśród odrzuconych kandydatów byli znani opozycjoniści, głównie młodego pokolenia, m.in. Dmitrij Gudkow, Ilja Jaszyn, Siergiej Mitrochin czy Lubow Sobol. Najczęściej stosowanym pretekstem było zakwestionowanie prawdziwości niewielkiej części podpisów poparcia dla kandydatów (co wedle ordynacji unieważniało całą listę poparcia). Nie pomagało przy tym wzywanie na świadków autorów zakwestionowanych podpisów ani odwołania do sądów. Według niepotwierdzonych informacji decyzja o tak radykalnych środkach zapadła z inicjatywy moskiewskiej merii, wbrew opinii kierownictwa pionu politycznego Administracji Prezydenta FR.

⁴ Poza Krajem Chabarowskim, gdzie sukces odniosła rządząca tam nacjonalistyczna LDPR. W Moskwie skala zwycięstwa partii władzy została poważnie ograniczona dzięki zastosowaniu przez opozycję tzw. mądrego głosowania (wzywano do wyboru dowolnego kandydata niezwiązanego z Jedną Rosją), na skutek czego partia władzy zdobyła tylko 25 mandatów w 45-osobowej radzie miejskiej (20 pozostałych uzyskali kandydaci koncesjonowanej opozycji). Zaskoczeniem była znacząca skala fałszerstw wyborczych w Petersburgu, która nie wywołała jednak znaczących protestów społecznych. Szerzej zob. M. Domańska, „Represje i fałszerstwa: wybory regionalne w Rosji”, *Analizy OSW*, 11 września 2019 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-09-11/represje-i-falszerstwa-wybory-regionalne-w-rosji> (dostęp tu i dalej: 2.04.2020).

⁵ W pierwszym przypadku spontaniczne demonstracje mieszkańców Jekaterynburga, które zaczęły się w połowie maja 2019 r. w reakcji na likwidację popularnego wśród mieszkańców skweru pod budowę nowej cerkwi, początkowo były blokowane przez policję. Jednak po tygodniu, gdy sprawa nabrała międzynarodowego rozgłosu, pod naciskiem Kremla władze miasta cofnęły swoją decyzję. W drugim przypadku przyczyną protestów było zatrzymanie na początku czerwca przez moskiewską policję, pod sfingowanymi zarzutami posiadania narkotyków i handlu nimi, a następnie objęcie aresztem domowym dziennikarza śledczego Iwana Gołunowa. Rzeczywistym powodem aresztu było ujawnienie przez Gołunowa afery korupcyjnej, związanej z nieformalną kontrolą osób z moskiewskiej merii i miejscowego kierownictwa FSB nad lokalnym biznesem pogrzebowym. W obronę Gołunowa zaangażowali się nie tylko członkowie opozycji i niezależni dziennikarze, ale nawet celebryci i znani dziennikarze prokremlowskich mediów.

Załącznik 1

Protesty polityczne w Moskwie

Reakcją społeczną na odmowę rejestracji opozycyjnych kandydatów na radnych były uliczne demonstracje w Moskwie, które zaczęły się po ogłoszeniu tej decyzji przez moskiewską komisję wyborczą (17 lipca 2019 r.). W protestach, w których domagano się rejestracji kandydatów, uczestniczyło coraz więcej osób (m.in. 20 lipca – 22 tys.). Władze początkowo pozwalały na ich legalne odbywanie, następnie odmówiły zgody (mimo zakazu w demonstracji 27 lipca wzięło udział 15 tys. osób, 1337 osób zatrzymano, a 25 odniosło obrażenia w wyniku użycia siły przez policję). Władze starały się w związku z tym „doskonać” techniki blokowania i rozpraszania manifestacji oraz zastraszania jej potencjalnych uczestników. Dzięki temu w kolejnej niesankcjonowanej demonstracji 3 sierpnia zdołało się zebrać jedynie kilka tysięcy osób (zatrzymano ponad 1000). Kiedy zachęczone tym władze wydały zgodę na demonstrację 10 sierpnia, przyszło na nią już 60 tys. osób (najwięcej od marszów milczenia po zabójstwie Borysa Niemcowa w 2015 r.). W konsekwencji władze przestały wydawać zgody na legalne protesty, które od tej pory wygasły.

Protesty w Moskwie z jednej strony pokazały zdolność oponentów Kremla do samoorganizacji i mobilizacji oraz wzrost nastrojów opozycyjnych, zwłaszcza wśród części młodzieży. Kontynuowanie protestów, nawet w sytuacji represji i brutalności sił porządkowych, dowodziło też determinacji ich uczestników, co musiało niepokoić Kreml. Przejawem zaskoczenia władz była ich niekonsekwentna taktyka wobec protestów i uciekanie się do agresywnej propagandy. Z drugiej strony ograniczona liczba uczestników demonstracji ujawniała bariery dla nadania ruchowi opozycyjnemu charakteru masowego, a siłowa taktyka władz okazała się po części efektywna. Protesty były nieskuteczne (w konsekwencji władze zgodziły się zarejestrować tylko jednego niezależnego kandydata), co zniechęcało do podejmowania podobnych akcji w przyszłości.

Oprac. M. Menkiszak na podstawie tekstów autorstwa Jana Strzeleckiego, Marii Domańskiej i Jadwigi Rogoży.

Kreml potrafi interweniować i wymuszać ustępstwa tam, gdzie przyczyną protestów są błędy lub inne niesankcjonowane działania miejscowych urzędników lub funkcjonariuszy, potencjalnie stwarzające ryzyko polityczne. Mniej jednoznaczny jest w tym kontekście przykład protestów przeciw budowie wysypiska w rejonie stacji Szies w obwodzie archangielskim⁶.

Na skutek rosnącego społecznego oburzenia i narastania akcji protestu po czterech dniach (i w przeddzień zapowiadanej demonstracji w Moskwie) Gołunowa zwolniono i oczyszczono z zarzutów (ewidentnie po interwencji Kremla), a pół roku później aresztowano sześciu policjantów, oskarżając ich o fabrykowanie dowodów. Zleceniodawcy prowokacji nie zostali jednak ujawnieni.

⁶ W październiku 2018 r. lokalne władze ogłosiły o budowie w lasach nad rzeką Szies, 800 km od Archangielska, dużego wysypiska (5 tys. ha, do 500 tys. ton) niesortowanych śmieci z Moskwy. Wywołało to zaniepokojenie, a następnie protesty mieszkańców obwodu, którzy od maja 2019 r. zaczęli blokować dostęp do miejsca budowy. Do demonstracji dochodziło też m.in. w Archangielsku i Kołtasie. Wobec determinacji protestujących w październiku 2019 r. oddziały Gwardii Narodowej usunęły ich siłą (wcześniej nieskutecznie próbowali to zrobić pracownicy firmy ochroniarskiej), co jednak nie zakończyło protestów

Siłą napędową wielu protestów, do których dochodziło w 2019 r. w Rosji, byli ludzie młodzi. Mimo iż nie stanowili większości nawet wśród swoich rówieśników, na ogół niezainteresowanych polityką, ich jawna pogarda dla systemu putnowskiego i jego przedstawicieli, mówiących anachronicznym, zideologizowanym językiem, musiała niepokoić Kreml. Ten ostatni coraz wyraźniej tracił młode pokolenie, z którym nie potrafił się komunikować. Ponieważ używało ono powszechnie nowoczesnych narzędzi komunikacji: Internetu, sieci społecznościowych i komunikatorów, to właśnie kontrola sfery wirtualnej pozostawała jednym z priorytetów działań władz.

2019 rok przyniósł kolejne kroki (zainicjowane już w 2012 r.) w zacieśnianiu kontroli Kremla nad Runetem (rosyjskim Internetem). 1 marca przyjęto poprawki do ustawy o informacji, które wprowadziły zakaz rozpowszechniania fałszywych informacji (tzw. *fake news*), m.in. stwarzających zagrożenie dla porządku publicznego, oraz takich, które swą formą m.in. obrażają moralność publiczną, wyrażają brak szacunku dla państwa, jego władz i symboli. W rosyjskiej praktyce oznaczało to faktycznie możliwość karania za ujawnianie informacji kompromitujących ludzi władzy oraz za krytykę tychże. Jeszcze dalej poszła ustawa o zmianie ustawy o informacji i o łączności (tzw. ustawa o suwerennym Internecie) przyjęta 1 maja (część przepisów weszła w życie od listopada 2019 r., a część wejdzie w styczniu 2021 r.). Nakazuje ona stworzenie infrastruktury i systemu zarządzania Runetem, umożliwiających jego funkcjonowanie nawet po odcięciu od globalnej sieci Internet. Choć deklarowanym celem ustawy jest obrona przed izolacją Rosji od Internetu na skutek wrogich zewnętrznych ataków, w rzeczywistości należy w tym widzieć przygotowania do internetowej samoizolacji Rosji na wypadek zaburzeń wewnętrznych w celu ochrony systemu władzy i ludzi tę władzę sprawujących. Determinacja Kremla, by – mimo istotnych trudności technicznych i kosztów – proces ten doprowadzić do końca, świadczy dobitnie o mentalności członków elity rządzącej, popadających w coraz głębszą polityczną paranoję⁷.

Powyższe działania władz budziły duże negatywne emocje, zwłaszcza wśród młodzieży. Oprócz braku wiary w perspektywę zmiany politycznej było to jednym z głównych czynników narastania nastrojów migracyjnych, silnych szczególnie u młodych Rosjan⁸.

Kreml zdawał sobie sprawę z – odnotowywanego w ostatnich latach przez rosyjskich socjologów – rosnącego zapotrzebowania społeczeństwa na polityczną i personalną zmianę. Nawiązał do tego wprost prezydent Putin w swoim orędziu

i budowę czasowo wstrzymano. W styczniu 2020 r. obwodowy sąd administracyjny uznał budowę wysypiska za nielegalną. Los inwestycji nie wydaje się jednak jeszcze przesądzony.

⁷ Szerzej na temat kontroli nad Runetem zob. M. Domańska, „Zakneblować Runet, uciszyć społeczeństwo. Kremleskie ambicje »suwerenizacji« Internetu”, *Komentarze OSW*, 4 grudnia 2019 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-12-04/zakneblowac-runet-uciszyz-spoleczenstwo-kremleskie-ambicje>.

⁸ W przeprowadzonych jesienią 2019 r. przez Centrum Lewady badaniach sondażowych najwyższy od wielu lat odsetek (aż 53%) osób w wieku od 18 do 24 lat zadeklarował chęć emigracji na stałe z Rosji. Zob. <https://www.levada.ru/2019/11/26/emigratsionnye-nastroeniya-4/>.

przed Zgromadzeniem Federalnym 15 stycznia 2020 r. W wystąpieniu tym nieoczekiwanie⁹ zaproponował on (czyli faktycznie zapowiedział) wiele poprawek do konstytucji. Choć większość z nich była dość kosmetyczna, to dzięki odpowiedniej interpretacji i praktyce politycznej mogły prowadzić do korekty systemu władzy. Wzmacniały one bowiem nieznacznie kompetencje parlamentu (zarówno Dumy Państwowej, jak i Rady Federacji) kosztem prezydenta w powoływaniu rządu, ale zwiększały także formalne kompetencje prezydenta, głównie wobec władzy sądowniczej i władz lokalnych (likwidując jednocześnie faktycznie resztki samorządności). Zaostrzono przy tym wymogi wobec kandydatów na prezydenta i inne ważne urzędy państwowe (głównie zakaz posiadania obcego obywatelstwa i prawa pobytu, wobec prezydenta od urodzenia), a także zapisy ograniczające kadencje (maksymalnie dwie kadencje jednej osoby w ogóle, a nie tylko dwie kolejne z rządu). Zwraçało uwagę postulowane wpisanie do konstytucji dotąd fasadowej i mało znaczącej instytucji – Rady Państwa (skupiającej głównie szefów regionów), która miała zyskać enigmatyczne uprawnienia określania głównych kierunków polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa. Niektóre zapisy o treści socjalnej miały z kolei charakter ewidentnie populistyczny (zob. dalej). Kreml uczynił ze „społecznej dyskusji” nad poprawkami polityczny teatr, powołując fasadowe ciało mające poszerzyć i skonkretyzować prezydencką inicjatywę (mimo iż Duma Państwowa szybko przyjęła ustawę konstytucyjną zawierającą zapisy, jakie ogłosił Putin). W trakcie drugiego czytania projektu Putin nieoczekiwanie poparł wniesioną nagle i przegłosowaną kluczową poprawkę, dotyczącą „wyzerowania” prezydenckich kadencji po przyjęciu zmian w konstytucji (co umożliwiałoby mu pozostanie u władzy przez kolejne dwie sześcioletnie kadencje). Działania te, noszące znamiona pewnej chaotyczności i pośpiechu, miały zakończyć się w kwietniu 2020 r., kiedy poprawki zostałyby „ratyfikowane” w powszechnym głosowaniu (starannie unikano słowa referendum), które jednak decyzją Putina, ogłoszoną 25 marca, zostało odłożone na czas nieokreślony z powodu pandemii koronawirusa¹⁰.

Działając w duchu typowej „operacji specjalnej”, prezydent Putin zaskoczył 15 stycznia obserwatorów kolejnym radykalnym krokiem: zmianą premiera. Choć premier Dmitrij Miedwiediew należał do mało popularnych polityków, ponowne objęcie przezeń tegoż stanowiska po rozpoczęciu kolejnej kadencji prezydenta Putina w maju 2018 r. potraktowano jako brak woli Kremla do zmian. Dlatego deklaracja Miedwiediewa o podaniu się i rządu do dymisji oraz niemal natychmiastowe desygnowanie na to stanowisko szerzej nieznanego opinii publicznej dotychczasowego szefa Federalnej Służby Podatkowej Michaiła Miszustina było

⁹ Choć w 2019 r. pojawiały się – ewidentnie za przyzwoleniem Kremla – głosy przedstawicieli elity (m.in. przewodniczącego Dumy Państwowej Wiaczesława Wołodina) o potrzebie zmian w konstytucji, sam Putin bagatelizował je, deklarując, iż konstytucja pozostaje aktualna i adekwatna do potrzeb kraju.

¹⁰ Szerzej o projekcie zob. M. Domańska, „»Wieczny Putin« i reforma rosyjskiej konstytucji”, *Komentarze OSW*, 13 marca 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-03-13/wieczny-putin-i-reforma-rosyjskiej-konstytucji>.

nieoczekiwane¹¹. Tym bardziej zaskakująca była równoczesna nominacja Miedwiediewa na – specjalnie dla niego utworzone – stanowisko zastępcy przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa FR (wpływowego organu kierowanego przez prezydenta).

Po kilku dniach ogłoszono zmiany w składzie rządu; najpoważniejsze objęły jego kierownictwo (wymieniono dwie trzecie wicepremierów), zmieniono około połowy pozostałych członków rządu. Najciekawsze było to, że trzech z dziewięciu wicepremierów było dotąd urzędnikami niższej rangi współpracującymi z Miszustinem (co świadczyło o dość silnym wpływie nowego premiera na skład rządu). Z kolei brak zmian w tzw. resortach prezydenckich (resortach siłowych i spraw zagranicznych) zapowiadał kontynuację dotychczasowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Z rządu odeszło kilka osób o silnej pozycji politycznej (m.in. wicepremier Dmitrij Kozak), w większości zasilając Administrację Prezydenta. Tę ostatnią opuścił z kolei Andriej Biełousow (doradca ekonomiczny prezydenta), zostając pierwszym zastępcą Miszustina, odpowiadającym za blok ekonomiczny (z wyłączeniem resortu finansów), co sugerowało korektę priorytetów polityki gospodarczej (zob. dalej). Wielu nowych ministrów było osobami nieznanymi, pełniącymi dotąd mało znaczące funkcje. Umacniało to wrażenie, iż mamy do czynienia z rządem technokratycznym, mającym za zadanie przede wszystkim sprawne administrowanie krajem przy pozostawieniu kluczowych decyzji Administracji Prezydenta FR¹².

Obydwie decyzje prezydenta Putina (o poprawkach w konstytucji i o zmianie premiera oraz roszadach w rządzie) można było odczytać jako faktyczne rozpoczęcie (wcześniej, niż oczekiwano) procesu sukcesji władzy w Rosji. Ani jego kalendarz (nie można było wykluczyć przedterminowych wyborów parlamentarnych i prezydenckich), ani szczegółowy kształt instytucjonalny i personalny nie był ciągle jasny. **Z dokonanych zmian wynikało jednak, iż z jednej strony Putin pozostawiał sobie możliwość formalnego przedłużenia pełnienia przez siebie urzędu prezydenta poza obecną kadencję (kończącą się w maju 2024 r.) – potencjalnie aż do 2036 r. Z drugiej strony zachowywał także inne opcje sukcesji: wyznaczenie następcy (na razie wydaje się, że największe szanse mają Dmitrij Miedwiediew i Siergiej**

¹¹ Wybór Miszustina był, jak się wydaje, podyktowany dwojakimi motywacjami Kremla. Pozytywnie oceniono jego dotychczasową działalność w służbie państwowej. Wzięto zapewne pod uwagę jego wizerunek sprawnego menedżera, biegłego zwłaszcza w nowych technologiach cyfrowych i informatycznych, stanowiących jeden z deklarowanych priorytetów rozwoju państwa. Bardzo istotny był też brak oznak politycznej niełojalności z jego strony. Zarazem, co wydaje się ważniejsze, Miszustin był osobiście znany wpływowym członkom grupy rządzącej, z którymi stykał się także w okolicznościach nieformalnych i którzy najwyraźniej obdarzyli go swoim zaufaniem. Można zakładać, że jednym ze źródeł tego zaufania był domniemany udział Miszustina w ochronie lub wsparciu nieprzejrzystych bądź wręcz sprzecznych z prawem działań gospodarczo-finansowych członków elity rządzącej. Pojawiające się w przestrzeni publicznej podejrzenia i zarzuty wobec Miszustina w tym kontekście nie tylko nie są przeszkodą dla jego nominacji, ale raczej stanowią argument na jej rzecz, będąc nieformalną gwarancją politycznej lojalności i stwarzając instrumenty nacisku zapewniające jego subordynację. Szerzej zob. M. Menkiszak, „Michaił Miszustin nowym premierem Rosji”, *Analizy OSW*, 16 stycznia 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-01-16/michail-miszustin-nowym-premierem-rosji>.

¹² Szerzej zob. M. Domańska, „Nowy rząd Rosji – menedżerowie okresu przejściowego?”, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-01-22/nowy-rzad-rosji-menedzerowie-okresu-przejsciowego>.

Tabela 1**Zmiany w składzie rządu FR powołanego w styczniu 2020 r.**

Stanowisko	Osoba dotychczas piastująca stanowisko	Osoba nowo mianowana	Dotychczasowe stanowisko osoby mianowanej
Premier	Dmitrij Miedwiediew	Michaił Miszustin	szeft Federalnej Służby Podatkowej
I wicepremier ds. gospodarczych	Anton Siłuanow	Andriej Biełousow	asystent prezydenta ds. polityki gospodarczej
Wicepremier ds. OPK, przemysłu i energetyki	Jurij Borisow Dmitrij Kozak	bez zmian Jurij Borisow	
Wicepremier ds. kultury i sportu	Olga Gołodiec	Dmitrij Czernyszenko	szeft holdingu Gazprommedia
Wicepremier ds. polityki regionalnej (i budownictwa)	Witalij Mutko	Marat Chusnullin	wicemer Moskwy
Wicepremier ds. kompleksu rolno-spożywczego i ochrony środowiska	Aleksiej Gordiejew	Wiktoria Abramczenko	wiceminister rozwoju gospodarczego, szef Federalnej Służby Państwowego Rejestru, Katastru i Kartografii
Wicepremier ds. łączności i technologii cyfrowych	Maksim Akimow	Aleksiej Owierczuk	zastępca szefa Federalnej Służby Podatkowej
Wicepremier – szef aparatu rządu	Konstantin Czujczenko	Dmitrij Grigorienko	zastępca szefa Federalnej Służby Podatkowej
Minister sprawiedliwości	Aleksandr Konowałow	Konstantin Czujczenko	wicepremier – szef aparatu rządu
Minister rozwoju gospodarczego	Maksim Orieszkin	Maksim Reszetnikow	gubernator Kraju Permskiego
Minister łączności, rozwoju cyfrowego	Konstantin Noskow	Maksut Szadajew	wiceprezes spółki Rostelekom ds. platform cyfrowych
Minister pracy i polityki społecznej	Maksim Topilin	Anton Kotiakow	wiceminister finansów
Minister zdrowia	Weronika Skworcowa	Michaił Muraszko	szeft Federalnej Służby Nadzoru Ochrony Zdrowia
Minister kultury	Władimir Miedinski	Olga Liubimowa	dyrektor departamentu kinematografii Ministerstwa Kultury
Minister oświaty	Olga Wasiljewa	Siergiej Krawcow	szeft Federalnej Służby Nadzoru Nauki i Oświaty
Minister sportu	Paweł Kołobkow	Oleg Matycin	prezes Międzynarodowej Federacji Sportu Studenckiego
Minister nauki i szkolnictwa wyższego	Michaił Kotiukow	Walerij Falkow	rektor Tiumeńskiego Uniwersytetu Państwowego

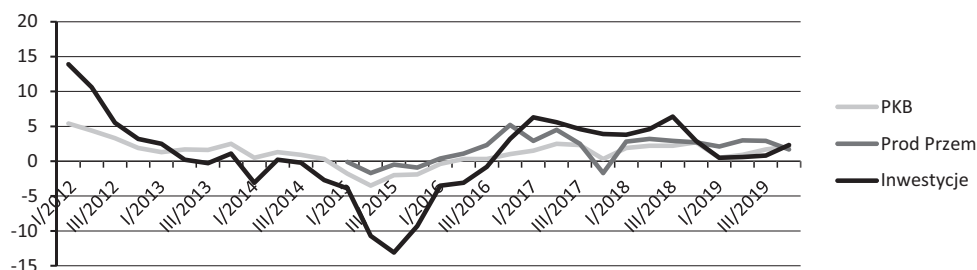
Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł oficjalnych.

Sobianin) i/lub zreformowanie instytucji systemu władzy, aby zapewnić sobie decydujący wpływ na strategię polityki państwa (zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną) aż do swojej śmierci. Mógłby wówczas objąć – łącznie lub rozłącznie – funkcje przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa, przewodniczącego Rady Państwa, prezydenta Państwa Związkowego Białorusi i Rosji (o presji Rosji na Białoruś zob. rozdział o Białorusi) lub też hipotetyczny nowy urząd Najwyższego Przywódcy. Niepewność co do powyższych rozwiązań była celowym zabiegiem Kremla, który miał zapewnić neutralizację potencjalnych zagrożeń dla realizacji procesu i przeciwdziałać politycznemu osłabieniu samego Putina.

GOSPODARKA: OD STABILNEJ STAGNACJI DO KRYZYSU?

2019 rok pokazał, że wzrost, który pojawił się od 2017 r., zaczął wyraźnie hamować, a trend stagnacji się umacniał. Potwierdzało to systemową nieefektywność putinowskiego modelu gospodarczego, w którym kontrola państwa i chęć bogacenia się wąskiej elity rządzącej w praktyce dominowały nad celami rozwoju i pobudzaniem przedsiębiorczości. Kiedy znikły istotne czynniki stymulujące: głównie duże państwowe zamówienia związane z gospodarczo-politycznymi projektami infrastrukturalnymi (np. stadionami na mistrzostwa świata w piłce nożnej, mostem na okupowany Krym czy gazociągami Siła Syberii do Chin), realizowanymi przez oligarchów, przyjaciół Putina, gospodarka ponownie spowolniła. Przyczynił się do tego także spadek popytu wewnętrznego. Według danych Rosstatu w 2019 r. PKB wzrósł zaledwie o 1,3% (wobec 2,5% wzrostu w 2018 r.), produkcja przemysłowa – o 2,4% (wobec 2,9% w 2018 r.), a inwestycje w kapitał trwałe – ledwie o 1,7% (wobec 5,1% w analogicznym okresie 2018 r.).

Władze miały nadzieję, że wzrost gospodarczy zwiększy się w kolejnych latach, głównie ze względu na rosnące wydatki budżetowe na realizację tzw. projektów narodowych (priorytetowych programów rozwoju gospodarczego i infrastruktury



Wykres 1

Główne wskaźniki makroekonomiczne FR w latach 2012–2019 w ujęciu kwartalnym*

*Dane Państwowego Komitetu Statystyki FR (Rosstat) wg poprzedniej metodologii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.gks.ru.

socjalnej). Ich niepokój budziło niepełne (91,4%) wydatkowanie w 2019 r. przeznaczonych na ten cel środków (stanowiących 9% wydatków budżetu federalnego)¹³. Czynnikiem wzrostu były za to sektor wydobywczy, przetwórczy, handel i rolnictwo (produkcja rolna w Rosji w kolejnym roku urodzaju wzrosła w 2019 r. aż o 4,1%)¹⁴.

Tradycyjnie już czynnikiem zewnętrznym najsilniej oddziałującym na rosyjską gospodarkę i jej perspektywy była cena ropy (a także – coraz słabiej z nią powiązana – cena gazu ziemnego). W 2019 r. cena rosyjskiej ropy URALS na rynkach światowych podlegała silnym wahaniom: od ponad 70 USD/baryłkę w kwietniu i maju do nieco powyżej 50 USD/baryłkę w październiku. Po przejściowym wzroście w ostatnich miesiącach 2019 r., wywołanym napięciem wokół Iranu, od końca stycznia 2020 r. ceny ponownie spadły na tle ekonomicznych konsekwencji wybuchu epidemii koronawirusa w Chinach (co było potencjalnym wyzwaniem dla rosyjskiej gospodarki), na początku lutego 2020 r. osiągając poziom poniżej 52 USD/baryłkę. W rezultacie średnioroczna cena ropy URALS wyniosła w 2019 roku 63,6 USD/baryłkę (wobec 70 USD/baryłkę w 2018 r.), a perspektywy na 2020 r. były dla Moskwy nie najlepsze. Brak zgody Rosji na zaproponowane przez Arabię Saudyjską, głębsze ograniczenia produkcji ropy w ramach tzw. Porozumienia OPEC+ doprowadził po 6 marca 2020 r. do saudyjsko-rosyjskiej wojny cenowej i gwałtownego załamania cen ropy¹⁵. Średnia cena baryłki URALS spadła w kwietniu nawet do 16 USD, co stwarzało potężne wyzwanie dla rosyjskiej gospodarki. Problem dotyczył też gazu¹⁶. W konsekwencji naftowo-gazowe dochody rosyjskiej gospodarki skurczyły się w 2019 r. o ponad 9%, a dochody dla budżetu federalnego – o 12% (ich udział w budżecie zmniejszył się z 46% do 39%).

Spadek dochodów surowcowych odbił się negatywnie na ogólnych wynikach eksportu, który zmniejszył się o 5,7% (do 379,2 mld USD). Wzrósł za to import (o 1,6% – do 229,9 mld USD).

Niepewność koniunktury surowcowej i globalnej koniunktury gospodarczej oraz utrzymujące się ryzyko zaostrenia amerykańskich sankcji skłaniały władze Rosji do kontynuacji w 2019 r. konserwatywnej polityki finansowej, skupiającej się na utrzymywaniu równowagi i gromadzeniu rezerw. Znalazło to odzwierciedlenie we wskaźnikach. Co prawda zadłużenie zagraniczne po raz pierwszy od kilku lat

¹³ Wśród przyczyn tego stanu rzeczy komentatorzy wskazywali głównie nieefektywność aparatu administracyjnego i niechęć urzędników (zwłaszcza w regionach) do brania na siebie odpowiedzialności za decyzje finansowe, które mogłyby potem stać się pretekstem do zarzutów o korupcję w ramach regularnie odbywanych pokazowych akcji antykorupcyjnych, a także nieatrakcyjne dla prywatnego biznesu warunki realizacji zadań.

¹⁴ W 2019 r. odnotowano po raz kolejny rekordowe zbiory zbóż – 117 mln t, tj. o 6% więcej niż w 2018 r.

¹⁵ Szerzej zob. S. Kardaś, „Fiasko rozmów OPEC Plus. Rosyjsko-saudyjska »wojna naftowa«?”, *Analizy OSW*, 11 marca 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-11/fiasko-rozmow-opec-plus-rosyjsko-saudyjska-wojna-naftowa>.

¹⁶ Mimo iż eksport do UE i Turcji spadł w 2019 r. nieznacznie (o 1,3%), to w pierwszym kwartale 2020 r. nastąpił spadek o niemal 25% (a w dochodach – o połowę). Przyczyniały się do tego zapełnione magazyny głównych odbiorców europejskich (obawiających się do końca 2019 r. rosyjsko-ukraińskiego kryzysu gazowego) i spadek popytu wywołany głównie kolejną ciepłą zimą, a następnie pandemią.

Tabela 2**Wartość eksportu surowcowego Rosji w mld USD/rok (wartości zaokrąglone)**

Paliwo	Rok 2018	Rok 2019	Zmiana
Ropa naftowa	129,5	122	– 7,5 (–5,8%)
Produkty naftowe	78	66	–12 (–15,4%)
Gaz ziemny	49,4	41,4	–8 (–16,2%)
LNG (gaz płynny)	5,5	8,5	+3 (+54,5%)
Ogółem	262,4	237,9	–24,5 (–9,3%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów autorstwa Iwony Wiśniewskiej opartych na danych CBR.

wzrosło (w wyniku sprzedaży obligacji skarbowych) – o 5,9% (z 454,7 mld USD do 481 mld USD), za to rezerwy walutowo-kruszcowe banku centralnego zwiększyły się aż o 18,7% (z 468,5 mld USD na początku 2019 r. do 556 mld USD na początku 2020 r.). W połowie marca 2020 r. ich poziom wynosił 581 mld USD. Było to głównie efektem utrzymania reguły budżetowej nakazującej przekazywanie dochodów surowcowych przy cenie ropy wyraźnie przekraczającej 40 USD/baryłkę do Funduszu Dobrobytu Narodowego (FDN). Ten ostatni wzrósł dzięki temu w ciągu 2019 r. ponad dwukrotnie – z około 60 mld USD aż do około 126 mld USD¹⁷.

Wykorzystując spadającą powoli inflację (w grudniu 2019 r. wynosiła 3% do grudnia 2018 r., rok wcześniej 4,3%), do czego przyczyniało się umacnianie w 2019 r. rubla (o około 7,5% – w końcu 2019 r. za 1 USD płacono poniżej 62 rubli wobec 67 rok wcześniej¹⁸), bank centralny systematycznie obniżał bazową stopę procentową (od początku 2019 r. do kwietnia 2020 r. spadła ona z 7,75% do 5,5%). Kolejną dobrą wiadomością dla władz był też znaczący spadek odpływu kapitału netto: w 2019 r. wyniósł on 26 mld USD (wobec 63 mld USD w 2018 r.). Inwestorzy chętnie kupowali przy tym rosyjskie papiery dłużne (w 2019 r. wydali na to rekordowe 22,5 mld USD).

Mimo wzrostu wydatków budżetowych (nominalnie o 9%) utrzymywano także równowagę budżetową: proficyt budżetu osiągnął w 2019 r. równowartość około 30 mld USD (1,8% PKB). Przyczynił się do tego wzrost dochodów budżetu (o 3,7%), wynikający głównie z niepopularnej społecznie podwyżki podatku VAT.

Choć władze deklarowały priorytet poprawy złej sytuacji społecznej, generującej niezadowolenie społeczne, to wskaźniki nie były bardzo optymistyczne. Nawet według nowej, krytykowanej przez niezależnych ekspertów metodologii Rosstatu

¹⁷ Co ciekawe, wbrew wcześniejszemu trendowi do dedolaryzacji rezerw udział dolara USA w rezerwach Rosji od połowy 2018 r. nieznacznie wzrósł (w połowie 2019 r. wyniósł 24%), a w przypadku FDN zwiększył się aż trzykrotnie (z około 15% do ponad 45%).

¹⁸ Od końca stycznia 2020 r. rubel ponownie zaczął jednak tracić na wartości i w połowie lutego trzeba było płacić za dolara około 64 rubli. W marcu, w wyniku załamania cen ropy naftowej, doszło do gwałtownej dewaluacji rubla i cena dolara sięgała nawet 80 rubli.

Załącznik 2

Obietnice socjalne w orędziu prezydenta Putina 15 stycznia 2020 r.

Putin przedstawił rozbudowany program obietnic socjalnych, które mają stymulować wzrost demograficzny i zapewniać wsparcie dla rodzin, zwłaszcza wielodzietnych. Postulaty te dotyczyły m.in.: zwiększenia wypłat socjalnych na dzieci dla osób o niskich dochodach; wydłużenia okresu przyznawania zasiłków na dzieci (z 3 do 7 lat); zwiększenia tzw. kapitału macierzyńskiego – objęcie nim już pierwszego dziecka i zwiększenie o 30% wypłat od drugiego dziecka (do 616 tys. rubli, tj. 10 tys. USD; w przypadku rodzin, w których rodzi się trzecie dziecko, państwo zobowiązuje się do spłaty kredytu hipotecznego w wysokości 450 tys. rubli, tj. 7,3 tys. USD); zwiększenia dostępności żłobków; zapewnienia wszystkim dzieciom klas początkowych (I–IV) bezpłatnego wyżywienia w szkołach; stosowania w regionach na szerszą skalę tzw. kontraktu socjalnego (zakładającego wypłacanie zasiłków socjalnych, pomoc w kształceniu i uzyskaniu zatrudnienia); rozwoju programu kształcenia zawodowego nauczycieli; rozwoju infrastruktury edukacyjnej; zapewnienia bezpłatnego szybkiego Internetu w szkołach; wypłaty dodatków płacowych dla wychowawców klas. Putin zapowiedział również dalszą modernizację służby zdrowia, która ma pochłonąć 550 mld rubli (9 mld USD), zwiększenie dostępności pomocy medycznej, zwłaszcza na prowincji, poprawę warunków bytowych lekarzy, zwiększenie dostępności leków. Zadeklarował też, że celem polityki gospodarczej w kolejnych latach będzie wzrost dochodów obywateli, co ma nastąpić m.in. dzięki zwiększeniu inwestycji.

Źródło: M. Menkiszak, M. Domańska, J. Rogoża, „Orędzie Putina i dymisja rządu – początek procesu sukcesji władzy w Rosji”, *Analizy OSW*, 15 stycznia 2020 r.

płace realne miały wzrosnąć w 2019 r. o 2,9%, a dochody realne – zaledwie o 0,8%¹⁹. W lutym 2020 r. średnia płaca wynosiła równowartość około 625 USD²⁰.

Władze obawiały się, że brak perspektyw wyraźnej poprawy sytuacji socjalnej może mieć niepożądane konsekwencje polityczne. Ponieważ we wrześniu 2021 r. zaplanowane były ważne wybory parlamentarne, konieczne stało się polepszenie wskaźników socjalnych. Dlatego zarówno w orędziu przed Zgromadzeniem Federalnym ogłoszonym w 2019 r., jak i tym z początku 2020 r. prezydent Putin obiecał Rosjanom poważne transfery socjalne i poprawę warunków życia.

Jak się wydaje, także roszady w rządzie FR, do których doszło w styczniu 2020 r. (zob. wyżej), wskazywały, iż Kreml postanowił stopniowo zmienić paradygmat polityki gospodarczej. Odtąd priorytetem miało być niekoniecznie utrzymywanie

¹⁹ Według Rosstatu dochody realne spadły w I półroczu 2019 r. o 1,2%, aby wzrosnąć w III kwartale o 3,1%, a w IV – o 1,1%. Dane te prawdopodobnie były zawyżone. O ich nikłej wiarygodności świadczy przeszacowanie przez Rosstat w końcu 2019 r. wzrostu z 0,2% do 0,8%, uzasadnione zmianą metodologii.

²⁰ Tymczasem według sondażu Centrum Lewady w subiektywnej ocenie Rosjan godne życie zapewniał dochód w wysokości średnio około 600 USD na osobę w rodzinie (od ponad 500 USD na prowincji do około 900 USD w Moskwie), podczas gdy deklarowany przeciętny dochód na osobę w rodzinie w 2019 r. nieco przekraczał 260 USD. Dane za: <https://www.levada.ru/2019/09/30/granitsa-bednosti-i-normalnogo-urovnya-zhizni-v-vospriyatii-rossiyan/>.

dyscypliny finansowej, ale przede wszystkim dokonywanie transferów społecznych i pobudzanie gospodarki za pomocą kierowanych przez państwo inwestycji. Fakt, iż premierem został Michaił Miszustin – urzędnik mający opinię sprawnego menedżera, a pierwszym wicepremierem odpowiadającym za blok ekonomiczny – Andriej Bielousow (długoletni asystent prezydenta Putina ds. gospodarczych), zwolennik stymulowania gospodarki za pomocą środków budżetowych²¹, mógł stanowić potwierdzenie tego trendu.

Świadczyły o tym także poprawki do budżetu przygotowane w lutym 2020 r. przez rząd Miszustina, mające na celu urealnienie obietnic społecznych prezydenta Putina, których koszt realizacji tylko w 2020 r. szacowano w ministerstwie finansów na równowartość około 7 mld USD²².

Marzec 2020 r. postawił jednak pod znakiem zapytania wszelkie dotychczasowe plany i prognozy. Połączony efekt saudyjsko-rosyjskiej wojny cenowej na rynku ropy naftowej, prowadzący do załamania się cen tego kluczowego eksportowanego z Rosji surowca, oraz dynamicznie rozwijająca się pandemia koronawirusa, pogarszająca sytuację gospodarczą w świecie i w Rosji, tworzyły największe od lat 90. wyzwanie dla rosyjskiej gospodarki. W końcu maja oficjalne prognozy przewidywały spadek PKB w 2020 r. o 4–6% oraz deficyt budżetowy na poziomie 4% PKB.

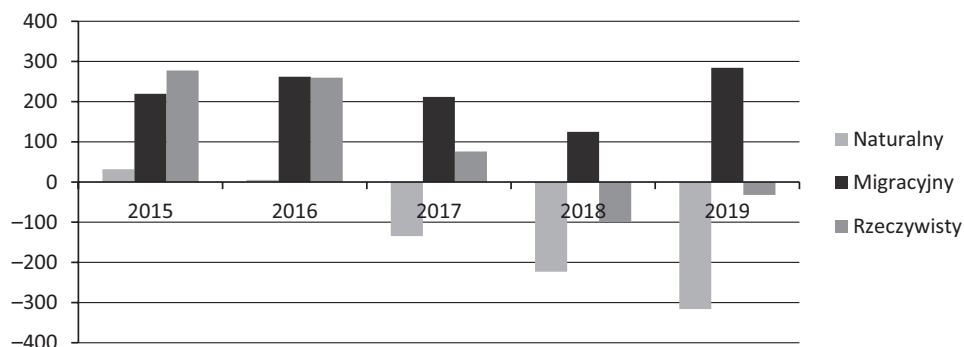
Innym deklarowanym priorytetem Kremla stało się przeciwdziałanie niekorzystnym trendom demograficznym. Prezydent Putin, wcześniej chwalcący się sukcesami polityki państwa w pobudzaniu rozrodczości, w swym orędziu w styczniu 2020 r. był zmuszony przyznać, iż pozytywny trend demograficzny był przejściowy, a trend negatywny ma systemowy charakter (co od lat twierdzili rosyjscy eksperci)²³. I choć statystyki demograficzne były w Rosji ciągle dalekie od dramatycznych wskaźników z lat 90. i pierwszej dekady XXI w.²⁴, dynamika spadku przyrostu naturalnego budziła niepokój. W 2019 r. w Rosji urodziło się o 316,2 tys. osób mniej, niż zmarło (przyrost naturalny). Drugi rok z rzędu zmniejszała się – tym razem o 32 tys. – liczba ludności (przyrost rzeczywisty), czego nie rekompensował wzrost imigracji.

²¹ Bielousow był krytycznym recenzentem polityki gospodarczej rządu Miedwiediewa, w którym pierwszym wicepremierem ds. gospodarczych był minister finansów Anton Siłuanow, znany zwolennik dyscypliny finansowej. Fakt, iż minister Siłuanow po utracie pierwszego ze swych stanowisk nie został w rządzie Miszustina podporządkowany wicepremierowi Bielousowowi, lecz bezpośrednio premierowi Miszustinowi, co było niespotykanym rozwiązaniem, świadczył o utrzymującym się sporze między Siłuanowem i Bielousowem.

²² Przewidywały one wzrost dochodów w latach 2020–2022 o równowartość 25 mld USD i wzrost wydatków w tym okresie o 31 mld USD. Warto odnotować, że już projekt budżetu na lata 2020–2022 przyjęty w listopadzie 2019 r. zakładał systematyczny wzrost wydatków i spadek nadwyżki budżetowej (z 0,8% PKB w 2020 r. do 0,2% PKB w 2022 r.). W szczególności wzrosnąć miały wydatki na ochronę zdrowia (o 50%) i na oświatę (o 30%). Zob. I. Wiśniewska, „Budżet Rosji na lata 2020–2022: optymizm vs. realia”, *Analizy OSW*, 28 listopada 2019 r.

²³ Putin stwierdził jednocześnie patetycznie, że „losy Rosji, nasza perspektywa historyczna, będą zależały od tego, ilu nas będzie”. Zob. *Orędzie Prezydenta przed Zgromadzeniem Federalnym*, Moskwa, 15 stycznia 2020 r., <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>.

²⁴ Przykładowo w latach 1993–2005 ujemny przyrost naturalny w Rosji wynosił od 750 tys. do 950 tys. osób rocznie. W latach 2013–2015 był on dodatni (maksymalnie o 32 tys. w 2015 r.).



Wykres 2

Roczny przyrost/ubytek ludności Rosji w latach 2015–2019 (w tys. osób)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Rosstatu.

Oznaczało to perspektywę systemowych wyzwań dla gospodarki i państwa (zwłaszcza rosnącego deficytu siły roboczej i konieczności masowej imigracji, starzenia się społeczeństwa i zwiększenia deficytu systemu emerytalnego).

Jednym ze sposobów odpowiadania na ten problem przez Kreml było – oprócz poszerzania programów socjalnych (takich jak kapitał macierzyński) – rozdawanie rosyjskich paszportów na obszarach okupowanych przez Rosję na Ukrainie²⁵. (w poprzednich dekadach tak samo postępowano z mieszkańcami rosyjskich „protektoratów” na terytorium Gruzji (Abchazja i Osetia Południowa) i Mołdawii (Naddniestrze).

POLITYKA ZAGRANICZNA: NADZIEJE NA „PRAGMATYCZNĄ” EUROPE

W sferze polityki zagranicznej rok 2019 charakteryzował się kontynuacją dotychczasowych trendów, polegających na dążeniu do stabilizacji stosunków z USA, próbach normalizacji stosunków z Europą, a także kontynuacji ścisłej współpracy z Chinami bez ustępstw ze strony Moskwy.

Wobec USA, mimo prób inwestowania w relacje z Trumpem, Kreml doszedł najwyraźniej do wniosku, że do czasu ewentualnej reelekcji w wyborach prezydenckich w listopadzie 2020 r. (na co Moskwa liczyła) obecny prezydent Stanów Zjednoczonych ma związane ręce i nie zdecyduje się na żadne poważne gesty czy ustępstwa wobec Moskwy, a nastroje antyrosyjskie w Kongresie są na tyle silne, że amerykańskie sankcje zostaną w dającej się przewidzieć przyszłości utrzymane. Kreml skupiał się zatem głównie na czerpaniu politycznej dywidendy z kryzysu

²⁵ W szczególności wiosną 2014 r., w wyniku nielegalnej aneksji Krymu i *de facto* przymusowego nadania obywatelstwa mieszkańcom tego ukraińskiego regionu, oficjalna liczba ludności Rosji zwiększyła się nagle o 2,35 mln osób. Z kolei tylko od kwietnia do grudnia 2019 r. Rosja wydała ponad 196 tys. rosyjskich paszportów mieszkańcom ukraińskiego Donbasu. Dane MSW Rosji, za TASS, 1 stycznia 2020 r.

wewnątrzpolitycznego w USA, na tle prób impeachmentu Trumpa ze strony demokratów, oraz z pogłębiających się napięć w stosunkach transatlantyckich.

Rosja próbowała wykorzystać przy tym propagandowo zrealizowane przez administrację Trumpa wyjście z układu o zakazie rakiet średniego i pośredniego zasięgu (INF; szerzej zob. *Rocznik Strategiczny* 2018/19). Na tym tle Moskwa coraz natarczywiej wzywała USA do przedłużenia układu o redukcji broni nuklearnych, tzw. Nowego START z 2010 r., wygasającego w lutym 2021 r.²⁶ Rosja nie kryła także zaniepokojenia decyzjami władz USA o inwestycjach w odnowienie i rozbudowę arsenału nuklearnego i rozwoju broni hipersonicznej.

Toczony wiosną 2019 r. intensywniejszy dialog polityczny z USA²⁷ mógł budzić nadzieje, że stosunki z Waszyngtonem ulegną pewnej stabilizacji. Nie zmieniło tego nawet wprowadzenie w sierpniu 2019 r. długo oczekiwanej drugiej transzy amerykańskich sankcji w związku z rosyjskim atakiem chemicznym w Wielkiej Brytanii w 2018 r. (zob. *Rocznik Strategiczny* 2018/19)²⁸. Na tym tle niemiłą niespodzianką²⁹ dla Moskwy były nowe amerykańskie sankcje przyjęte w grudniu 2019 r., uderzające w gazociąg Nord Stream 2, które groziły opóźnieniem uruchomienia tego strategicznie ważnego dla Rosji gazociągu. Mimo iż sankcje (a formalnie ich groźba) przyszły bardzo późno (kiedy ponad 90% gazociągu już wybudowano) i były bardzo ograniczone (dotykały w praktyce jednej firmy – Allseas, układającej rury pod dnem Morza Bałtyckiego), wywołały natychmiastowy efekt mrozący w postaci wstrzymania prac. Stanowiło to dla Moskwy problem, opóźniało bowiem zakończenie budowy (choć raczej nie mogło mu zapobiec). Z kolei Rosja starała się wykorzystać dodatkowe napięcie w stosunkach amerykańsko-niemieckich, jakie wywołał ten krok Waszyngtonu³⁰. Moskwę musiały jednak niepokoić pojawiające

²⁶ Rosji zależało na tym zarówno z powodów polityczno-prestiżowych (zachowanie formalnego parytetu nuklearnego z USA), jak i ekonomicznych (uniknięcie ewentualnego kosztownego wyścigu zbrojeń w razie zniesienia ograniczeń). Brak decyzji Waszyngtonu w tej kwestii Moskwa wykorzystywała do sugerowania, iż celem administracji Trumpa jest w istocie całkowite zniszczenie systemu kontroli zbrojeń nuklearnych.

²⁷ M.in. w maju doszło do dwukrotnego spotkania sekretarza Pompeo i ministra Ławrowa, a doradca ds. bezpieczeństwa narodowego John Bolton spotkał się ze swoim rosyjskim odpowiednikiem Nikołajem Patruszewem w czerwcu w Jerozolimie.

²⁸ Ogłoszone 2 sierpnia sankcje były bardzo ograniczone (głównie dotyczyły zakazu wspierania pożyczek dla władz Rosji z międzynarodowych instytucji finansowych, z czego Moskwa od wielu lat nie korzystała; zakazu zakupu rosyjskich papierów dłużnych, których podmioty amerykańskie miały niewiele, 8–10% ogółu rosyjskich obligacji) i powtarzały już wcześniej przyjęte restrykcje. Ponadto strona rosyjska została uprzedzona o sankcjach już w lutym 2020 r. i ich negatywny efekt dla rosyjskiej gospodarki był nikły.

²⁹ Kreml miał co prawda świadomość, że przeciwnicy NS2 dominowali w Kongresie USA (zarówno wśród republikanów, jak i demokratów) i mieli wpływ także w Departamencie Energii i Departamencie Stanu USA. Jednak lata amerykańskiej negatywnej retoryki wobec tego projektu, niepoparte konkretnymi działaniami na rzecz jego zablokowania, najwyraźniej przekonały Moskwę, iż w administracji Trumpa nie ma ku temu woli politycznej.

³⁰ Ustawa sponsorowana przez republikańskiego senatora Teda Cruza i demokratyczną senator Jeanne Shaheen została włączona do corocznej ustawy o budżecie obronnym, co przyczyniło się do jej szybkiego podpisania przez prezydenta Trumpa 20 grudnia 2020 r. Zobowiązywała ona sekretarza stanu do przedstawieniu Kongresowi w ciągu 60 dni raportu o firmach (i ich menedżerach), które realizują bądź w różny sposób wspierają układanie rur rosyjskich rurociągów eksportowych (w praktyce gazociągów

się od początku 2020 r. medialne przecieki o możliwych kolejnych sankcjach USA: przeciwko firmom zaangażowanym w budowę Nord Stream 2 oraz przeciwko rosyjskiemu państwowemu koncernowi Rosneft' w związku ze wspieraniem przezeń reżimu Nicolása Maduro w Wenezueli.

Rosja z mieszanymi uczuciami podchodziła także do bliskowschodniej polityki Waszyngtonu. W Syrii z jednej strony nie ukrywała satysfakcji z ogłoszonego przez administrację Trumpa wycofania sił amerykańskich z tego kraju. Z drugiej strony nie była zadowolona z tego, że decyzja ta nie została w pełni zrealizowana, a niewielkie siły US Army pozostałe w Syrii coraz bardziej asertywnie próbowały ograniczać próby poszerzania wojskowej obecności rosyjskiej w północnej Syrii (dochodziło nawet do incydentów w związku z blokowaniem przez Amerykanów rosyjskich patroli wojskowych). To samo dotyczyło Iranu. Rosja z jednej strony była zadowolona, że poważny wzrost napięcia między Waszyngtonem a Teheranem w styczniu 2020 r.³¹ wywołał krytykę USA w Europie, czasowo zwiększył ceny ropy naftowej i wzmocnił nastroje antyamerykańskie w Iranie i Iraku. Z drugiej jednak strony ta demonstracja siły ze strony Waszyngtonu poprawiła jego wizerunek wśród amerykańskich sojuszników w regionie i pokazała bezsilność Rosji w takich sytuacjach, co nie było na rękę Moskwie.

Rosja nadal z uwagą obserwowała ewolucję sytuacji politycznej w **Europie**, licząc na stopniowy wzrost wpływów zwolenników (bezwarunkowej) normalizacji stosunków z Moskwą. Dowodem na taką tendencję była dla Moskwy niewątpliwie zainicjowana przez francuską i niemiecką dyplomację decyzja o przywróceniu Rosji prawa głosu w Radzie Europy podjęta ostatecznie w czerwcu 2019 r. Był to precedensowy krok, znoszący jedną z ważniejszych sankcji politycznych przeciwko Rosji, przyjętą po jej agresji na Ukrainę w 2014 r.³²

Nord Stream 2 i TurkStream), a które w ciągu miesiąca od przyjęcia ustawy nie wstrzymają się z działaniami tego typu, co było podstawą do nałożenia na osoby prawne i fizyczne sankcji. Tekst zob. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1790/text>. Wkrótce po przyjęciu ustawy zarejestrowana w Szwajcarii firma Allseas ogłosiła wstrzymanie prac przy układaniu rur Nord Stream 2 na Morzu Bałtyckim. Władze FR i Gazpromu zapowiedziały, że samodzielnie dokończą te prace. Wymagało to jednak przygotowania do tego celu i sprowadzenia z Morza Ochockiego nowo wybudowanego rosyjskiego statku Akademik Czerski, który miał się w tym specjalizować, co opóźniłoby prace przynajmniej o pół roku. Ważnym doraźnym efektem sankcji było też poważne wzmocnienie pozycji negocjacyjnej Ukrainy w rozmowach z Rosją i Komisją Europejską o przedłużeniu tranzytu gazu z Rosji do Europy przez Ukrainę, toczonych do końca 2019 r. Szerzej zob. A. Łoskot-Strachota, „Sankcje przeciw Nord Streamowi 2 w budżecie obronnym USA”, *Analizy OSW*, 18 grudnia 2019 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-12-18/sankcje-przeciw-nord-streamowi-2-w-budziecie-obronnym-usa>.

³¹ Kryzys wywołany był zabójstwem w amerykańskim ataku rakietowym dowódcy brygad Al-Kuds Irańskiego Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej gen. Kasema Sulejmaniego i irańskim odwetowym atakiem rakietowym na bazy USA w Iraku.

³² Przedstawiana jako „polityczny kompromis” decyzja wynikała z pogróżek Rosji, iż wystąpi z Rady Europy, zanim zagrozi jej usunięcie z niej za niepłacenie składek, co m.in. zablokuje obywatelom rosyjskim wnoszenie skarg na rosyjskie władze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Decyzja o przywróceniu praw Rosji w Radzie Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy została przyjęta wyraźną większością głosów na posiedzeniu Rady 17 maja i na posiedzeniu Zgromadzenia Parlamentarnego 25 czerwca 2019 r. Szerzej zob. S. Kardaś, J. Rogoża, „Rosja wraca do Rady Europy”, *Analizy OSW*, 20 maja 2019 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-05-20/rosja-wraca-do-rady-europy>.

W tym kontekście Rosję cieszył brexit, gdyż Kreml postrzegał **Wielką Brytanię** jako kluczowego zwolennika w UE prowadzenia krytycznej, pryncypialnej polityki wobec Moskwy. Rosja liczyła, iż nie tylko zmieni to na jej korzyść układ sił w UE, lecz także skłoni Wielką Brytanię, osłabioną gospodarczo przez brexit, do szukania *modus vivendi* z Moskwą z powodów finansowo-ekonomicznych (rosyjskie pieniądze w londyńskim City stanowiły tu poważny argument).

Wyraźne nadzieje wiązała Moskwa z inicjatywami na rzecz normalizacji stosunków z Rosją wysuwanymi przez prezydenta **Francji** Emmanuela Macrona, który wzywał do intensyfikacji dialogu z Rosją i poszukiwania strategicznej wspólnoty interesów z Moskwą. Z tego powodu Rosjanie inwestowali w niego, m.in. pozwalając po długiej przerwie na szczyt normandzki w sprawie Ukrainy³³. Intensyfikację rosyjsko-francuskiego dialogu politycznego (m.in. przywrócenie dorocznych spotkań na szczycie ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony) Moskwa traktowała także jako czynnik mający motywować inne ważne państwa europejskie do naśladowania Francji, oczekując przy tym konkretyzacji europejskiej oferty³⁴.

Chodziło zwłaszcza o **Niemcy**, które politycznie osłabły z powodu komplikującej się sytuacji wewnętrznej i przygotowań do odejścia z urzędu kanclerza Angeli Merkel (w Moskwie postrzeganej jako jedna z przeszkód w normalizacji stosunków niemiecko- i unijno-rosyjskich). Niewątpliwie jako sygnał wzrostu „pragmatyzmu” ze strony Niemiec Rosja traktowała przebiegającą w przyjaznej atmosferze³⁵ wizytę kanclerz Merkel w Moskwie w styczniu 2020 r., jak też przygotowany we wrześniu 2019 r. przez niemieckiego ambasadora UE w Moskwie Marcusa Ederera³⁶ dokument zawierający postulaty zacieśnienia współpracy firm europejskich z Rosją głównie w zakresie rozwoju transkontynentalnej infrastruktury kolejowej, drogowej, portowej, energetycznej i komunikacji cyfrowej.

Jednym z powodów, dla których Niemcy zabiegały o dialog z Rosją, była pogarszająca się sytuacja w Syrii i Libii, do czego przyczyniała się także agresywna polityka Moskwy. W **Syrii** jesienią 2019 r. rozpoczęła się większa ofensywa reżimowej armii syryjskiej, wspieranej przez rosyjskie lotnictwo, na pozostającą pod kontrolą antyasadowskiej opozycji enklawę w prowincji Idlib. Brutalne bombardowania, celowo wymierzone także w ludność cywilną, wywołały na początku

³³ Zorganizowany 9 grudnia 2019 r. szczyt nie przyniósł przełomu, ale pozwolił Macronowi na demonstrowanie swojej ważnej i konstruktywnej roli politycznej przywódcy, dzięki któremu możliwe są kolejne drobne kroki.

³⁴ Wiceminister spraw zagranicznych Aleksandr Gruszko jako warunki Moskwy dla normalizacji stosunków z UE przedstawił, poza konkretyzacją oferty europejskiej, także zaprzestanie przez NATO realizacji polityki powstrzymywania Rosji i odmrożenie współpracy z Moskwą oraz uniezależnienie się od USA w polityce wobec Rosji. Zob. <https://www.rbc.ru/politics/16/02/2020/5e4917a19a7947235fa95262?fbclid=IwAR26ixfhZn9vpOfR4uLeJ2bhaX6EpkbzgX0qsL3Dxii45yvwBDFvbHGHrL>.

³⁵ Nie zepsuł jej skandal wywołany przez zabójstwo w sierpniu 2019 r. w Berlinie przez rosyjskie służby specjalne czeczeńskiego uchodźcy Zelimchana Changoszwilego, co doprowadziło do wydalenia w grudniu z Niemiec dwóch rosyjskich dyplomatów.

³⁶ Zob. M. Peel, „EU envoy urges bloc to engage more with Russia over 5G and data”, *Financial Times*, 13 września 2019 r., <https://www.ft.com/content/725aa5b6-d5f7-11e9-8367-807ebd53ab77>.

2020 r. kolejną znaczącą falę uchodźców, co budziło rosnące obawy w Europie, a zwłaszcza w Niemczech.

Skutkiem tych działań był jednak wyraźny wzrost napięcia w stosunkach Rosji z **Turcją**, której żołnierze stacjonowali na posterunkach w Idlibie, nadzorując zawieszenie broni. Eskalacja starć (głównie wzajemnych ostrzałów rakietowych) pomiędzy wojskami tureckimi i asadowskimi groziła bezpośrednim konfliktem turecko-rosyjskim, czego Ankara starała się uniknąć (pamiętając bolesne konsekwencje polityczno-gospodarczego konfliktu z Moskwą w latach 2015–2016). Podważało to jednocześnie dotychczasową pragmatyczną współpracę rosyjsko-turecką w Syrii, czego przykładem było porozumienie o regulacji sytuacji na północy kraju podpisane w październiku 2019 r., dające korzyści obydwu stronom³⁷. Popychało to Turcję do rzucania Moskwie politycznego wyzwania w innym miejscu: w **Libii**. Oddziały protureckich bojowników syryjskich wraz z tureckimi instruktorami wojskowymi i ciężkim sprzętem zostały na początku 2020 r. przerzucone do Libii na pomoc rządowi as-Sarradża (formalnie uznanemu za legalny rząd libijski przez wspólnotę międzynarodową) przeciwko ofensywie sił marszałka Haftara (wspieranego m.in. przez Rosję, Egipt i Francję). Groziło to potencjalnie starciami sił (pro)tureckich i rosyjskich (głównie najemników z tzw. grupy Wagnera, ale też sił specjalnych) na terenie Libii. Mimo iż w styczniu 2020 r. prezydenci Putin i Erdoğan uroczysto otworzyli w Turcji gazociąg TurkStream pod dnem Morza Czarnego³⁸ – jeden z symboli współpracy rosyjsko-tureckiej – problemem dla Moskwy był spadający import rosyjskiego gazu przez Turcję (w 2019 r. spadł on o 35% – do 15,5 mld m³, zmniejszając istotnie dochody Gazpromu). Wszystko to groziło częściowym zniwelowaniem politycznego sukcesu Moskwy, jakim było wywołanie poważnego kryzysu w stosunkach Turcji z USA i NATO w związku z zakupem przez Ankarę rosyjskich zaawansowanych systemów obrony rakietowej S-400 (transze dostaw do Turcji zrealizowano w lipcu 2019 r. i w styczniu 2020 r., dostawy powinny być zostać zakończone w kwietniu 2020 r., lecz zostały odłożone z powodu pandemii).

Od marca 2020 r. nowym argumentem dla Moskwy w próbach skłonienia UE do rewizji dotychczasowej krytycznej wobec Rosji polityki stała się pandemia koronawirusa, pogłębiająca kryzys w większej części Europy. Na tym tle pomoc udzielona przez Moskwę **Włochom** (w formie dostaw sprzętu medycznego i przyjazdu wojskowych specjalistów epidemiologów) była demonstracyjnym gestem wpisującym się w próby skłonienia UE lub poszczególnych państw członkowskich do nieprzedłużania unijnych sankcji.

Rosja aktywizowała swoje działania propagandowo-hybrydowe wobec państw **Europy Środkowo-Wschodniej**. Prowadziło to do napięć m.in. w stosunkach Moskwy z **Bulgarią** (m.in. na tle propagandy związanej z rocznicą komunistycznego przewrotu w tym kraju w 1944 r. oraz agresywnej aktywności rosyjskiego

³⁷ Szerzej zob. K. Strachota, M. Marszewski, „Rosyjski triumf w Syrii”, *Analizy OSW*, 24 października 2019 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-10-24/rosyjski-triumf-w-syrii>.

³⁸ Gazociąg TurkStream o długości 930 km z rosyjskiej Anapy do tureckiego Kiyıköy, otwarty 8 stycznia 2020 r., mający przepustowość 31,5 mld m³ gazu, ma służyć zastąpieniu tranzytu przez Ukrainę do Turcji i do państw południowo-wschodniej Europy.

wywiadu i jego bułgarskich współpracowników)³⁹ i **Czechami** (na tle sporu z władzami Pragi o radzieckie upamiętnienia). Najbardziej agresywna była jednak kampania propagandowa związana z rocznicami wydarzeń dotyczących okoliczności wybuchu II wojny światowej, jaką Rosja podjęła w grudniu 2019 r. przeciwko **Polsce**. Kampania, w której aktywną rolę odegrał prezydent Putin, powielając i radykalizując kłamstwa stalinowskiej propagandy, miała, jak się wydaje, na celu próbę pogorszenia wizerunku Polski (postrzeganej jako osłabiona na skutek sporu Warszawy z instytucjami europejskimi, Niemcami i Francją w związku z zarzutami o naruszanie praworządności) i tym samym marginalizacji jej (negatywnego dla interesów Moskwy) wpływu na politykę europejską. Przede wszystkim jednak Kreml realizował w ten sposób polityczną potrzebę kreowania obrazu wroga w rosyjskim społeczeństwie, mającego służyć konsolidacji wokół jego narracji dotyczącej zwycięstwa nad hitlerowskimi Niemcami, będącego kluczowym mitem historycznym, wykorzystywanym do zwiększenia słabnącego poparcia dla Putina⁴⁰.

Rosja dostrzegała, iż w Europie coraz silniej działała jej gra karta chińska (straszenie dalszym zacieśnieniem współpracy z Chinami). Z tego powodu i podejmując próby wymuszenia rewizji polityki USA, Moskwa kontynuowała zacieśnianie współpracy, w tym we wrażliwych sferach (energetyka, wojsko) z **Chinami**. Co prawda rok 2019 nie przyniósł nowych ważnych porozumień rosyjsko-chińskich (głównie finalizowano wcześniej uzgodnione kontrakty, m.in. z koncernem Alibaba), jednak dwa wydarzenia miały charakter symboliczny. Pierwszym była deklaracja prezydenta Putina z października 2019 r., gdy w wystąpieniu na forum w Wałdaju ogłosił, iż Rosja pomaga Chinom tworzyć system wczesnego ostrzegania przed atakiem nuklearnym (co dowodziło znaczącego poziomu zaufania między stronami). Drugim była uroczysta inauguracja pierwszego gazociągu łączącego Rosję i Chiny – Siła Syberii w grudniu 2019 r. Miało jednak upłynąć jeszcze sporo czasu, zanim gazociąg ten będzie mógł osiągnąć docelowe parametry wykorzystania⁴¹. Epidemia koronawirusa, która od początku 2020 r. zaczęła z Chin

³⁹ Szerzej zob. M. Seroła, „Napięcia w stosunkach bułgarsko-rosyjskich”, *Analizy OSW*, 18 września 2019 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-09-18/napiecia-w-stosunkach-bulgarsko-ro-syjskich>. Z kolei gotowość części bułgarskich elit do balansowania pomiędzy Zachodem i Rosją odzwierciedlała decyzja o podpisaniu we wrześniu 2019 r. umowy o budowie gazociągu tranzytowego, mającego być kluczowym elementem przedłużenia gazociągu TurkStream (około 7 mld m³ gazu miała zużywać Bułgaria, a 11 mld m³ miało płynąć dalej: m.in. do Serbii i na Węgry). Szerzej zob. idem, „Bułgaria: nowa formuła gazociągu South Stream”, *Analizy OSW*, 25 września 2019 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-09-25/bulgaria-nowa-formula-gazociagu-south-stream>.

⁴⁰ Szerzej na temat zewnętrznych celów rosyjskiej propagandy historycznej zob. M. Domańska, „Mocarstwowy mit wojny we współczesnej polityce zagranicznej Kremla”, *Komentarze OSW* z 31 grudnia 2019 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-12-31/mocarstwowy-mit-wojny-we-wspolczesnej-polityce-zagranicznej>.

⁴¹ Pierwszy etap realizacji projektu Siła Syberii, polegający na budowie – kosztem ponad 60 mld USD – 2200 km gazociągu z Czajandy we wschodniej Syberii do Błagowieszczeńska nad granicą chińską, ma pozwolić na eksport do Chin w 2020 r. 5 mld m³ gazu. Wraz z kontynuacją projektu (budowa ok. 800 km gazociągu z Kowytky do Czajandy i zakładu przetwórstwa gazu w obwodzie amurskim oraz kilku stacji kompresorowych) w latach 30. ma on osiągnąć docelowy przesył 38 mld m³ rocznie. Szerzej zob. S. Kardaś, „Wątła Siła Syberii: uruchomienie pierwszego gazociągu z Rosji do Chin”,

rozprzestrzeniać się na świat, zademonstrowała ograniczenia zaufania Moskwy wobec Pekinu (Rosja szybko zdecydowała o wprowadzeniu drastycznych środków: zamknięciu granicy z Chinami i zakazu wjazdu chińskich obywateli), jednak nie podważyła podstaw przyjaznych stosunków obydwu państw.

Co prawda Moskwa próbowała nadal nieco równoważyć stosunki z Chinami rosnącą współpracą z **Indiami** (kluczowym wydarzeniem było podpisanie w 2018 r. kontraktu o wartości 5 mld USD na dostawy do Indii rosyjskich systemów obrony raketowej S-400, a premier Narendra Modi był najważniejszym zagranicznym gościem Forum Ekonomicznego we Władywostoku we wrześniu 2019 r.), ale ciągle intensywność tych relacji nie mogła równać się z rosyjsko-chińskimi⁴².

W 2019 r. Rosja demonstracyjnie podkreślała swój „powrót do **Afryki**”, organizując w październiku pierwszy szczyt Rosja–Afryka w Soczi. Impreza z udziałem przedstawicieli 54 państw afrykańskich (w tym 43 na szczęblu szefów państw i rządów) była jednak głównie wydarzeniem propagandowym. Rosja rzeczywiście w ostatnich latach zaktywizowała swoją obecność w Afryce, wykorzystując do tego postradziecką spuściznę i kilka nisz. Poza tradycyjnymi (handel bronią i współpraca w wydobywaniu surowców) pojawiła się także nowa: rosyjskie „usługi” obrony lokalnych dyktatorów przed własnymi społeczeństwami i presją Zachodu (w tym usługi ochroniarские, cybernetyczne i propagandowe). Jednak wymiana handlowa Rosji z Afryką (ponad 20 mld USD rocznie, zdominowana przez państwa Maghrebu: Egipt, Algierię i Maroko) nie mogła się równać i skutecznie rywalizować w Afryce ani z Chinami, ani z Zachodem⁴³.

Komentarze OSW, 5 grudnia 2019 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-12-05/watla-sila-syberii-uruchomienie-pierwszego-gazociagu-z-rosji>.

⁴² O ile w latach 2000–2019 odbyły się 22 rosyjsko-indyjskie spotkania na szczycie, o tyle tylko w latach 2013–2019 szczytów rosyjsko-chińskich było ponad 30. Także obroty handlowe Rosji z Indiami (około 10 mld USD w 2019 r.) dalece nie dorównywały rosyjsko-chińskim (około 110 mld USD w 2019 r.).

⁴³ Szerzej zob. W. Rodkiewicz, I. Wiśniewska, „Rosyjska ofensywa dyplomatyczna w Afryce”, *Analizy OSW*, 30 października 2019 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-10-30/rosyjska-ofensywa-dyplomatyczna-w-afryce>.

RUSSIA: A TOWER UNDER SIEGE

The still relatively weak public support for the government and the outbreak of local protests were a source of concern for the Kremlin in 2019. Responding to those, the authorities tightened control over the Internet and launched a historical campaign to create an image of an external enemy. Above all, however, at the beginning of 2020, the Kremlin changed the government, initiated constitutional amendments and announced new social transfers. This was not only meant to meet the social demand for change, but also to prepare a process of power succession, which aimed in fact at guaranteeing the continuation of Putin's rule. This process was accelerated because the economy was stagnant, with no prospects of much improvement while new challenges appeared on the horizon. In foreign affairs, Russia continued its current policy, abandoning hope for a breakthrough in relations with the US. However, it hoped that growing transatlantic tensions and the fear of strengthening Russian-Chinese cooperation would lead European countries to revise their policy in a direction more favourable for Moscow, which was reinforced by France's initiatives to normalize relations with Russia.

Keywords: Address to the Federal Council, amendments to the constitution, coronavirus, Idlib, INF Treaty, Dmitriy Medwedev, Mikhail Mishustin, Nord Stream 2, NEW START Treaty, Vladimir Putin

Słowa kluczowe: orędzie przed Zgromadzeniem Federalnym, poprawki do konstytucji, koronawirus, Idlib, układ INF, Dmitrij Miedwiediew, Michał Miszustin, Nord Stream 2, Nowy START, Władimir Putin

ANDRZEJ SZEPTYCKI
ORCID: 0000-0003-2729-6967

EUROPA WSCHODNIA I KAUKAZ POŁUDNIOWY: DŁUGI CIEŃ ROSJI

Region Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego ma strategiczne znaczenie dla Federacji Rosyjskiej, gdyż ta ostatnia dąży do odbudowy swojej dominacji na obszarze poradzieckim. Dotyczy to w szczególności Ukrainy i Białorusi, ściśle związanych z Rosją – w mniemaniu jej władz – wspólną historią, kulturą i religią, a także państw wchodzących w skład Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Celem Federacji Rosyjskiej jest nie tylko prowadzenie przez państwa sąsiedzkie polityki zagranicznej zgodnej z interesami Rosji (w szczególności ograniczenie współpracy z podmiotami spoza regionu, takimi jak Stany Zjednoczone, NATO czy UE), lecz także implementacja przez nie określonego modelu rozwoju, na który składają się m.in. słabość struktur demokratycznych i rządów prawa, przenikanie polityki i biznesu oraz kulturowa przynależność do „rosyjskiego świata”.

Niniejszy rozdział ma na celu spojrzenie na region Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego z perspektywy założeń polityki zagranicznej Rosji. W tym kontekście należy wziąć pod uwagę trzy zagadnienia: sytuację wewnętrzną w państwach regionu, stan ich stosunków z Rosją, wreszcie ich relacje z innymi podmiotami zaangażowanymi w regionie. Zgodnie z formułą *Rocznika Strategicznego* przedmiotem analizy będą przede wszystkim wydarzenia z lat 2019–2020.

UKRAINA

Sytuacja wewnętrzna. Najważniejszymi wydarzeniami politycznymi na Ukrainie były wybory prezydenckie i parlamentarne. W tych pierwszych (marzec–kwiecień 2019 r.) wygrał jednoznacznie Wołodymyr Zełenski, który uzyskał w drugiej turze 73% głosów, pokonując urzędującego prezydenta Petra Poroszenkę (24,5%)¹. Wybory miały charakter wolny i konkurencyjny, choć prawo wyborcze często nie było w dobrej wierze respektowane². W rozpisanych przez Zełenskiego przedterminowych wyborach parlamentarnych (lipiec

¹ Протокол Центральної виборчої комісії про результати повторного голосування з виборів Президента України, 30.04.2019, https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/vpu_2019_protokol_cvk_30042019.pdf (dostęp tu i dalej, o ile nie podano inaczej: 23.03.2020).

² Ukraine. Presidential Election. 31 March and 21 April 2019. ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 20.11.2019, s. 3, <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/439631?download=true>.

Tabela 1
Relacje Rosji z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego

Państwo	Najważniejsze instrumenty współpracy	Dominujący wzorzec relacji	Cele Rosji	Spory terytorialne /zamrożone konflikty	Rywale
Białoruś	Państwo Związkowe (2000) Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (2003) Eurazjatycka Unia Gospodarcza (2015)	integracja, konflikt	głęboka integracja, inkorporacja (?)	–	ChRL UE (?)
Armenia	Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (2003) Eurazjatycka Unia Gospodarcza (2015)	współpraca	integracja	Górski Karabach (Arcach) ^a	UE (?)
Azerbejdżan	Traktat o przyjaźni, współpracy i bezpieczeństwie wzajemnym (1997)	współpraca	wzmocnienie wpływów	Górski Karabach (Arcach) ^a	Turcja
Moldawia	Traktat o przyjaźni i współpracy (2001)	współpraca, konflikt	wzmocnienie wpływów	Naddniestrze	UE
Gruzja	– ^b	konflikt	odzyskanie wpływów	Abchazja Osetia Południowa	UE USA NATO ChRL
Ukraina	– ^c	konflikt	odzyskanie wpływów, destabilizacja	Krym Donbas	UE USA NATO

Źródło: opracowanie własne.

^a Konflikt bez bezpośredniego zaangażowania Rosji; ^b Traktat o przyjaźni, dobrośąsiedztwie i współpracy z 1994 r. nie został ratyfikowany przez Rosję; ^c Traktat o przyjaźni, współpracy i partnerstwie z 1997 r. został wypowiedziany przez Ukrainę w 2018 r.

2019 r.) większość miejsc w parlamencie zdobyła partia nowego prezydenta „Sługa Narodu”. Zwycięstwo Zełenskiego – satyryka, aktora i producenta filmowego – było efektem rozczerowania społeczeństwa ukraińską klasą polityczną po „rewolucji godności” i umiejętnego wykorzystania przez Zełenskiego jego pozycji artysty oraz nowych technologii. Wpisywało się również w obserwowany w państwach zachodnich proces zmierzchu tradycyjnych sił politycznych i rosnącej popularności kandydatów „antysystemowych”. Wybory potwierdziły, że Ukraina przełamała tradycyjny podział kraju na proeuropejski, patriotyczny „zachód” i na prorosyjski „wschód”: Zełenski i „Sługa Narodu” wygrali w zdecydowanej większości obwodów w kraju, a formacje prorosyjskie otrzymały jedynie 49 z 424 miejsc w Radzie Najwyższej³. Zarazem Zełenski jest blisko związany z ukraińskim oligarchą Ihorem Kołomojskim, który wspierał jego kampanię wyborczą, a w sensie kulturowym jest przedstawicielem Ukrainy rosyjskojęzycznej – ze względu na swoje pochodzenie (urodził się w Krzywym Rogu, w obwodzie dniepropietrowskim), a także dlatego, że karierę artystyczną zrobił, występując m.in. w ukraińsko-rosyjskich komediach filmowych. Ważnym elementem polityki nowego prezydenta jest chęć zjednoczenia ukraińskiego społeczeństwa i zrównania ukraińsko- i rosyjskojęzycznej ludności kraju⁴.

W sierpniu 2019 r. ukraiński parlament powołał nowy rząd, na którego czele stanął młody (ur. 1984), szerzej nieznany opinii publicznej Ołeksij Honczaruk. W jego skład weszli przede wszystkim eksperci, nie zawodowi politycy. Nowe władze podjęły ambitne działania mające na celu reformę państwa, zwłaszcza przez deregulację gospodarki (uproszczenie przepisów związanych z prywatyzacją i przetargami publicznymi, zapowiedź zniesienia od 2020 r. moratorium na handel ziemią). Działania te mają w założeniu zapewnić Ukrainie niezbędne przyspieszenie rozwoju gospodarczego. Problemem są jednak rosnące wpływy Kołomojskiego (zwłaszcza dążenia do odzyskania przezeń znacjonalizowanego w 2016 r. Prywatbanku, co może utrudnić współpracę Ukrainy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym), wzajemne relacje między władzą wykonawczą a deputowanymi, którzy uskarżają się na próby „ręcznego sterowania” parlamentem, czy wreszcie możliwość rozpadu frakcji „Sługi Narodu” w Radzie Najwyższej.

Relacje z Federacją Rosyjską. Najważniejsze problemy w relacjach ukraińsko-rosyjskich to okupowany przez Rosję od 2014 r. Półwysep Krymski i konflikt w Donbasie, gdzie Rosja wspiera separatystyczną „Doniecką” i „Ługańską Republikę Ludową” (łącznie poza kontrolą władz ukraińskich znajduje się ok. 7% terytorium Ukrainy). W 2019 r. na Krymie stacjonowało 28 tys. rosyjskich wojsk, a w obwodach donieckim i ługańskim – ok. 3 tys.; siły zbrojne obu separatystycznych republik liczyły 34 tys. żołnierzy⁵. Po objęciu władzy Zełenski zadeklarował, że jego pierwszym zadaniem będzie przerwanie walk w Donbasie,

³ Elections to the Parliament of Ukraine July 21, 2019. Analytical report, <https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/2019-NDU-en-Analytical-report.pdf> (dostęp: 03.01.2020).

⁴ Por. Volodymyr Zelenskyy's Inaugural Address, 20.05.2019, <https://www.president.gov.ua/en/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489>.

⁵ *Military Balance 2019*, International Institute for Strategic Studies, London 2019, s. 216.

dopiero kolejnym zaś – odzyskanie „utraconych ziem”⁶. Postulaty te uzasadnione były rosnącym zmęczeniem ukraińskiego społeczeństwa konfliktem na wschodzie kraju, ale rodziły obawę o nadmierne ustępstwa na rzecz Rosji. W praktyce w 2019 r. sytuacja na Krymie i w Donbasie nie uległa zasadniczej zmianie. Konflikt na wschodzie Ukrainy charakteryzował się niską intensywnością. Od stycznia do połowy listopada zginęło 162 cywilów, w większości ofiar ostrzałów prowadzonych przez walczące strony⁷. Ukraina i Rosja wznowiły rozmowy na temat sytuacji w Donbasie. Celem władz ukraińskich była deeskalacja konfliktu; Rosja ze swej strony dążyła do uznania przez władze Ukrainy faktycznego *status quo* na wschodzie kraju przy zachowaniu formalnej integralności terytorialnej tego kraju. We wrześniu oba państwa porozumiały się w kwestii wymiany więźniów – na Ukrainę wrócili m.in. marynarze zatrzymani przez Rosję w 2018 r. w Cieśninie Kerczeńskiej i krymski reżyser Oleh Sencow; Rosji przekazano m.in. jednego z dowódców separatystów współodpowiedzialnych za zestrzelenie w 2014 r. malezyjskiego Boeinga MH-17. W październiku Ukraina zaakceptowała tzw. formułę Steinmeiera zakładającą przeprowadzenie wyborów samorządowych w części Donbasu kontrolowanej przez separatystów, ale uzależniła je od wyprowadzenia z regionu wszystkich wojsk oraz przejścia przez nią kontroli nad granicą rosyjsko-ukraińską. Na przełomie października i listopada Ukraina i separatyści wycofali część swoich sił z linii rozgraniczenia, co otworzyło drogę do pierwszego od 2016 r. spotkania na szczycie w ramach formatu normandzkiego (grudzień 2019 r.). Przywódcy Francji, Niemiec, Rosji i Ukrainy zgodzili się w kwestii działań zmierzających do stabilizacji sytuacji w regionie i wysiłków na rzecz implementacji porozumień mińskich z 2015 r., w szczególności wyrazili zainteresowanie wypracowaniem wspólnego stanowiska na temat szczególnego statusu prawnego części Donbasu kontrolowanej przez separatystów i uznali, że należy włączyć do prawodawstwa ukraińskiego tzw. formułę Steinmeiera⁸. Spotkanie miało podkreślić wolę dialogu zarówno Rosji, jak i Ukrainy; zarazem ustępstwa tej ostatniej miały charakter w istotnym stopniu deklaracyjny i nie zostały wcielone w życie.

Również w grudniu 2019 r. Rosja i Ukraina dzięki pośrednictwu Komisji Europejskiej osiągnęły porozumienie w kwestii tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę w latach 2020–2024. Gwarantuje ono niezakłócony eksport tego surowca przez Rosję do odbiorców w UE. Ukraina nadal będzie czerpać korzyści finansowe z tranzytu rosyjskiego gazu przez jej terytorium, choć jego wielkość spadnie w porównaniu z poprzednim okresem mniej więcej o połowę (40 mld m³ gazu rocznie od 2021 r.). Ceną za zawarcie porozumienia była zgoda Rosji na spłatę

⁶ Volodymyr Zelenskyy's Inaugural Address, op. cit.

⁷ Report on the human rights situation in Ukraine 16 August to 15 November 2019, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, s. 7, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/28thReportUkraine_EN.pdf.

⁸ Sommet de Paris en format «Normandie». Conclusions agréées, 09.12.2019, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/09.12_-_sommets_de_paris_en_format_normandie_-_conclusions_agreees___cle45ac98.pdf.

przez Gazprom długów wobec Naftohazu Ukrainy w wysokości 2,92 mld USD⁹. Na płaszczyźnie ekonomicznej porozumienie jest korzystne dla Ukrainy, choć w szerszej perspektywie zasługuje na mieszaną ocenę. Mimo iż Ukraina od 2014 r. znajduje się faktycznie w stanie wojny z Rosją, nadal utrzymuje z nią współpracę gospodarczą. Świadczy o tym wspomniane już porozumienie gazowe, a także struktura ukraińskiej wymiany handlowej. Choć dwustronna wymiana została w istotnym stopniu ograniczona w ciągu minionych sześciu lat, Rosja pozostaje trzecim pod względem wielkości odbiorcą produktów z Ukrainy (6,6% ukraińskiego eksportu) i drugim dostawcą towarów do tego kraju (11,6% ukraińskiego importu)¹⁰. Duże znaczenie w relacjach ukraińsko-rosyjskich odgrywają ponadto nadal kontakty międzyludzkie. W połowie 2019 r. w Rosji przebywało ok. 1,76 mln obywateli Ukrainy¹¹ – przede wszystkim migrantów zarobkowych, a także uciekinierów z Donbasu. Sprzyjają temu istnienie między oboma państwami reżimu bezwizowego oraz możliwość podróżowania do Rosji przez obywateli Ukrainy na podstawie dowodów osobistych.

Inne kierunki polityki zagranicznej. W lutym 2019 r. ukraiński parlament zmienił konstytucję, uznając dążenie do pełnoprawnego członkostwa w UE i NATO za strategiczny kurs polityki zagranicznej¹², choć możliwość przystąpienia do obu organizacji w przewidywalnym terminie jest mało prawdopodobna ze względu na brak uznania przez UE perspektywy członkostwa Ukrainy (NATO potwierdziło możliwość akcesji Ukrainy i Gruzji na szczycie w Bukareszcie w 2008 r.) i konflikt rosyjsko-ukraiński. Nowy prezydent opowiada się za kontynuacją proeuropejskiego kursu Ukrainy, podkreślając w tym kontekście konieczność przeprowadzenia niezbędnych reform wewnętrznych¹³. Dążenie do NATO uważa za gwarancję bezpieczeństwa Ukrainy, jednak akcesję do Sojuszu uzależnia od wyników ogólnonarodowego referendum¹⁴, co jest ukłonem w kierunku mieszkańców południowo-wschodnich obwodów kraju, bardziej sceptycznych wobec członkostwa w NATO. Potwierdzeniem tych priorytetów były pierwsze wizyty nowego prezydenta złożone w Brukseli, a następnie w Berlinie i Paryżu. W 2019 r. Ukraina kontynuowała implementację umowy stowarzyszeniowej z UE, której centralnym elementem jest pogłębiona i wszechstronna strefa wolnego handlu (DCFTA) UE–Ukraina. Unia Europejska pozytywnie ocenia działania nowych władz Ukrainy na rzecz walki z korupcją, reformę administracji publicznej, sytuację w sferze

⁹ S. Kardaś, W. Konończuk, „Tymczasowa stabilizacja: porozumienie gazowe Rosja–Ukraina”, *Komentarze OSW*, 31 grudnia 2019 r., nr 317, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_317.pdf.

¹⁰ Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами у січні–жовтні 2019 року, https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2019/zd/ztt/ztt_u/ztt1019_u.xlsx.

¹¹ Н. Мкртчян, Ю. Флоринская, „Миграционный прирост: аномальные показатели”, *Мониторинг экономической ситуации в России*, czerwiec 2019, nr 12 (95), s. 27.

¹² Закон України „Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)”, 07.02.2019, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19>.

¹³ Volodymyr Zelensky's Inaugural Address, op. cit.

¹⁴ Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського, s. 7, <http://files.ze2019.com/assets/program.pdf>.

finansów i bankowości. Problemem jest nieprzyjazny klimat biznesowy, który ogranicza napływ zagranicznych inwestycji, i niezakończona reforma sektora energetycznego¹⁵. We wrześniu 2019 r. w obwodzie lwowskim odbyły się coroczne manewry „Rapid Trident”, w których wzięło udział 3,5 tys. żołnierzy z 14 państw, w tym ze Stanów Zjednoczonych. Rozwój współpracy Ukrainy z NATO blokowały jednak Węgry. Oficjalnie uzasadniano to nieprzestrzeganiem praw mniejszości węgierskiej na ukraińskim Zakarpaciu; w praktyce stanowisko rządu Viktora Orbána odpowiada interesom Federacji Rosyjskiej, z którą Węgry łączą bliskie relacje. Istotnym wyzwaniem dla Ukrainy stała się polityka Donalda Trumpa. Amerykański prezydent naciskał w lipcu 2019 r. na swego ukraińskiego odpowiednika, by podjął działania, które mogłyby zdyskredytować najpoważniejszego konkurenta Trumpa w wyborach prezydenckich w 2020 r., Josepha Bidena z Partii Demokratycznej, obciążając jego syna, który w przeszłości prowadził działalność biznesową na Ukrainie. Działania Trumpa doprowadziły do ostrego konfliktu politycznego w Stanach Zjednoczonych (wszczęcie procedury impeachmentu amerykańskiego prezydenta), wobec którego Ukraina starała się zachować neutralność.

BIAŁORUŚ

Sytuacja wewnętrzna. W 2019 r. sytuacja polityczna na Białorusi nie uległa zasadniczym zmianom. Wyzwaniem dla autorytarnego reżimu Alaksandra Łukaszenki były przede wszystkim relacje z Rosją, a także sytuacja gospodarcza, będąca w istotnym stopniu pochodną tych pierwszych z racji znaczenia rosyjskich subsydiów dla białoruskiej gospodarki. W tych warunkach władze podjęły działania na rzecz dalszej konsolidacji istniejącego systemu politycznego. W listopadzie 2019 r. odbyły się wybory parlamentarne, w których wszystkie miejsca w Izbie Reprezentantów zdobyli zwolennicy urzędującego prezydenta (w poprzednim zasiadało dwu deputowanych niezależnych, w tym jeden przedstawiciel opozycji). Przebieg wyborów nie spełniał podstawowych standardów międzynarodowych – komisje wyborcze nie działały w sposób niezależny, część kandydatów opozycji nie została dopuszczona do udziału w wyborach, a media nie informowały o nich należycie społeczeństwa¹⁶. Wybory 2019 r. jedynie potwierdziły marginalną pozycję parlamentu w białoruskim systemie politycznym.

Relacje z Federacją Rosyjską. Białoruś jest ściśle związana z Rosją (przynależność do Państwa Związkowego i Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, częściowa integracja militarna itp.). Oba państwa współpracują ściśle w sferze obronnej, w ramach Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (CSTO) i na zasadach dwustronnych. Na Białorusi nie ma rosyjskich wojsk, niemniej Rosja dysponuje dwoma

¹⁵ Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on Ukraine, 12.12.2019, SWD(2019) 433 final, s. 2, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_433_f1_joint_staff_working_paper_en_v4_p1_1056243.pdf.

¹⁶ International Election Observation Mission. Republic of Belarus – Early Parliamentary Elections, 17 November 2019. Statement of Preliminary Findings and Conclusions. Preliminary Conclusions, <https://www.osce.org/odihr/elections/belarus/439355?download=true> (dostęp: 09.01.2020).

ważnymi obiektami wojskowymi w tym kraju: centrum łączności floty wojennej w Wilejce (obwód miński) i stacją radiolokacyjną w Hancewiczach (obwód brzeski). Ponadto Federacja Rosyjska korzysta z białoruskiej infrastruktury obronnej. Federacja Rosyjska jest największym partnerem handlowym Białorusi: przypada na nią ok. 36% eksportu tego kraju i 59% importu¹⁷. Jest także ważnym rynkiem pracy dla Białorusinów, czemu sprzyja swoboda przepływu siły roboczej w ramach Państwa Związkowego i EUG; wedle danych rosyjskich w połowie 2019 r. w Rosji przebywało ok. 650 tys. obywateli Białorusi¹⁸. Większość Białorusinów popiera ściśle współpracę z Rosją, choć poparcie to spada (63,8% w 2018 r., 54,5% w 2019 r.)¹⁹.

Mimo tych związków stosunki obu państw mają charakter konfliktowy, co wynika z odmiennych interesów Białorusi i Rosji. Dla tej pierwszej priorytetem jest utrzymanie *status quo* we wzajemnych relacjach, w szczególności zapewnienie sobie dalszego wsparcia gospodarczego ze strony Rosji; Białoruś chce również zachować pewną swobodę w sferze polityki zagranicznej, o czym świadczy w szczególności jej zaangażowanie na rzecz rozwiązania konfliktu na Ukrainie (porozumienia mińskie, 2014–2015). Federacja Rosyjska dąży natomiast do pogłębienia integracji obu państw – dzięki temu po zakończeniu obecnej (i ostatniej zgodnie z rosyjską konstytucją) kadencji prezydenckiej Władimir Putin mógłby stanąć na czele wzmocnionego Państwa Związkowego, co gwarantowałoby mu zachowanie pozycji politycznej i osobistego bezpieczeństwa; mniej prawdopodobne jest zjednoczenie obu państw lub inkorporacja Białorusi przez Rosję.

Głównym instrumentem nacisku ze strony Rosji jest uzależnienie Białorusi od importu rosyjskiej ropy po cenie niższej niż na światowych rynkach. Od 2018 r. Rosja ograniczyła subsydiowanie w ten sposób białoruskiej gospodarki przez opodatkowanie eksportowanego surowca. Zmiany te przyniosły białoruskim rafineriom w 2019 r. straty w wysokości 320 mln USD; do 2025 r. mogą one sięgnąć 5,8 mld USD²⁰. W kwietniu 2019 r. jakość rosyjskiej ropy przesyłanej na Białoruś ropociągami „Družba” uległa znacznemu pogorszeniu. Przyczyną tego było dostarczenie zanieczyszczonego surowca przez pomniejszych rosyjskich firm wydobywczych. Zastąpiła sytuacja mogła być również wynikiem świadomego działania Rosji w odpowiedzi na żądania Białorusi dotyczące utrzymania niższych cen na rosyjską ropę – groźby dotyczącej możliwości zatrzymania jej tranzytu przez Białoruś. Na początku stycznia 2020 r. Rosja przejściowo przerwała eksport ropy na Białoruś w związku z wygaśnięciem umowy na dostawy tego surowca; podjęto negocjacje na temat nowej umowy.

¹⁷ Данные о внешней торговле Республики Беларусь по отдельным странам в январе 2019 г., <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/statistika-vneshneekonomicheskoy-deyatelnosti/vneshnyaya-torgovlya-tovarami/operativnye-dannye/dannye-o-vneshney-torgovle-respubliki-belarus-po-otdelnym-stranam/>.

¹⁸ Н. Мкртчян, Ю. Флоринская, *op. cit.*, s. 27.

¹⁹ Усё менш беларусаў за саюз з Расеяй, але такіх яшчэ больш за 50% – Вардамацкі, 29.09.2019, <https://www.svaboda.org/a/30189495.html>.

²⁰ Losses of Belarusian oil refineries due to tax maneuver estimated to reach \$5.8bn by 2025, 28.11.2019, <https://eng.belta.by/economics/view/losses-of-belarusian-oil-refineries-due-to-tax-maneuver-estimated-to-reach-58bn-by-2025-126277-2019/>.

W grudniu 2019 r. w Soczi i Sankt Petersburgu odbyły się dwa spotkania prezydentów Rosji i Białorusi. Ich celem miało być przyjęcie programu pogłębienia integracji gospodarczo-społecznej obu państw zgodnie z wynegocjowanymi wcześniej 31 „mapami drogowymi”. Wedle nieoficjalnych informacji zakładały one przyjęcie wspólnego kodeksu podatkowego i kodeksu cywilnego, harmonizację polityki makroekonomicznej, jednak bez wprowadzania wspólnej waluty, a także zrównanie praw obywateli obu państw; program nie obejmował kwestii obronności i bezpieczeństwa. Wspomniany program nie został przyjęty ze względu na brak porozumienia obu przywódców w kwestii zasad eksportu na Białoruś rosyjskich surowców energetycznych, co należy uznać za znaczącą porażkę Rosji.

Inne kierunki polityki zagranicznej. Białoruś dąży do rozwoju współpracy z innymi partnerami, by wzmocnić swoją pozycję wobec Rosji, choć z uwagi na łączące oba kraje powiązania możliwości w tym zakresie są dość ograniczone. W czerwcu 2019 r. Mińsk gościł II Igrzyska Europejskie, w których wzięło udział ponad 40 tys. sportowców z 50 państw. W listopadzie 2019 r. Łukaszenka odwiedził Austrię – była to jego pierwsza podróż do UE od 2016 r., gdy państwa członkowskie zniosły sankcje wobec Białorusi. W sierpniu 2019 r. Białoruś odwiedził John Bolton, doradca Donalda Trumpa ds. bezpieczeństwa narodowego; była to pierwsza wizyta na tak wysokim szczeblu od 25 lat. Stany Zjednoczone pozytywnie oceniają zaangażowanie Białorusi na rzecz rozwiązywania konfliktu na Ukrainie. Białoruś liczy na rozwój współpracy gospodarczej, w szczególności na import ze Stanów Zjednoczonych ropy, co pozwoli na ograniczenie uzależnienia od Rosji w tym zakresie. Warunkiem rozwoju współpracy w tej dziedzinie jest jednak pełne zniesienie przez Stany Zjednoczone sankcji przeciwko białoruskim spółkom energetycznym wprowadzonych w 2006 r. Rosnącego znaczenia nabiera ponadto współpraca białorusko-chińska: w grudniu 2019 r. Białoruś otrzymała od ChRL kredyt w wysokości 500 mln USD.

MOŁDAWIA

Sytuacja wewnętrzna. W 2019 r. sytuacja polityczna w Mołdawii była niestabilna. W lutym odbyły się wybory parlamentarne. Zostały one ocenione pozytywnie przez OBWE, choć struktura właścicielska mediów utrudniała prowadzenie merytorycznej dyskusji. Najwięcej głosów otrzymały pozostające w nieformalnym sojuszu na rzecz utrzymania polityczno-gospodarczego *status quo* prorosyjska Partia Socjalistyczna prezydenta Igora Dodona (35 na 101 mandatów) i Partia Demokratyczna (30), na której czele stał faktycznie rządzący krajem oligarcha Vlad Plahotniuc. Na trzecim miejscu uplasował się proeuropejski opozycyjny blok ACUM (27)²¹. Główne siły polityczne przez kilka miesięcy nie były w stanie sformować koalicji rządowej. W czerwcu 2019 r. w kraju nastąpiło przesilenie. Z inicjatywy Rosji powstała

²¹ Republic of Moldova. Parliamentary Elections. 24 February 2019. ODIHR Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 22.05.2019, <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/420452?download=true>.

koalicja socjalistów i ACUM – na czele nowego gabinetu stawiającego sobie za zadanie walkę z korupcją i deoligarchizację kraju stanęła Maia Sandu z ACUM. Partia Demokratyczna odmówiła uznania nowego rządu, motywując to przekroczeniem terminów konstytucyjnych. W tych okolicznościach Kiszyniów odwiedzili wicepremier i specjalny przedstawiciel prezydenta Rosji ds. stosunków handlowo-gospodarczych z Mołdawią Dmitrij Kozak, a także wysocy urzędnicy UE i amerykańskiego Departamentu Stanu. Pod ich naciskiem Plahotniuc i jego formacja zaakceptowali powstanie nowego rządu. Mołdawski oligarcha uciekł z kraju, a Partia Demokratyczna przeszła do opozycji. Działania rządu Sandu w sferze reformy wymiaru sprawiedliwości (dążenie do powołania w pełni niezależnego prokuratora generalnego) spotkały się ze sprzeciwem socjalistów. W listopadzie ci ostatni przegłosowali wspólnie z Partią Demokratyczną wotum nieufności dla rządu; nowym premierem został dotychczasowy doradca prezydenta Dodona Ion Chicu, co umacnia pozycję głowy państwa i socjalistów na mołdawskiej scenie politycznej.

Relacje z Federacją Rosyjską. Mimo proeuropejskiej retoryki części elit politycznych, umowy stowarzyszeniowej z UE oraz sąsiedztwa z Rumunią i Ukrainą Mołdawia jest podatna na wpływy rosyjskie. Rosja jest czwartym pod względem wielkości mołdawskiego eksportu i trzecim pod względem importu partnerem handlowym Mołdawii²², w szczególności za sprawą sprowadzanych przez nią rosyjskich surowców energetycznych. Jest również ważnym rynkiem pracy dla Mołdawian. Według rosyjskich źródeł w Rosji przebywa 326 tys. obywateli Mołdawii²³, których obecności w tym kraju sprzyja ruch bezwizowy istniejący pomiędzy oboma państwami. Mołdawia prowadzi politykę zagraniczną, która uwzględnia interesy Rosji. Zgodnie z umocowaną w konstytucji zasadą neutralnością nie dąży do członkostwa w NATO, ale zarazem odmawia udziału w strukturach bezpieczeństwa na obszarze poradzieckim. Jest również obserwatorem w Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. W 2019 r. Rosja umiejętnie wykorzystała sytuację polityczną w Mołdawii w celu wzmocnienia pozycji prorosyjskiego prezydenta kraju Igora Dodona i związanej z nim Partii Socjalistycznej. W listopadzie 2019 r. wybory na mera Kiszyniowa wygrał inny prorosyjski polityk tej partii – Ion Ceban.

Ważną składową dwustronnych relacji jest konflikt w Naddniestrzu, separatystycznej republice pozostającej poza kontrolą władz mołdawskich, gdzie stacjonuje 1500 rosyjskich żołnierzy (w tym 400 o charakterze sił pokojowych)²⁴. W czerwcu 2019 r. ambasadorzy Rosji, Ukrainy, OBWE, UE i Stanów Zjednoczonych – mediatorów zaangażowanych w rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu, w ramach tzw. formatu 5 + 2 – opowiedzieli się za metodą „małych kroków”, która pozwoli na zwiększenie prerogatyw Naddniestrza i nadanie mu „specjalnego statusu” w ramach Mołdawii. Takie rozwiązanie jest zgodne ze stanowiskiem Rosji, która chce mieć wpływ na państwo mołdawskie za pośrednictwem separatystycznej republiki. Władze Mołdawii były sceptyczne wobec tej propozycji, uznając za

²² Źródło: <https://statistica.gov.md>.

²³ Н. Мкртчян, Ю. Флоринская, *op. cit.*, s. 27.

²⁴ *Military Balance 2019*, *op. cit.*, s. 195.

priorytet reformy wewnętrzne w Naddniestrzu. W tych okolicznościach prezydent Dodon podjął działania na rzecz wzmocnienia własnej pozycji w negocjacjach na temat Naddniestrza. Pod koniec 2019 r. dwukrotnie spotkał się z przywódcą separatystycznej republiki Wadimem Krasnosielskim. Podczas tych spotkań Dodon pozytywnie ocenił obecność sił zbrojnych Rosji w Naddniestrzu, a ją samą uznał za „strategicznego partnera”²⁵.

Inne kierunki polityki zagranicznej. Najważniejszym partnerem Mołdawii, zwłaszcza na płaszczyźnie gospodarczej, jest Unia Europejska. Rozwojowi współpracy handlowej sprzyja DCFTA Mołdawia–UE powstała na podstawie umowy stowarzyszeniowej. W ocenie UE Mołdawia osiągnęła „ograniczone postępy” w takich obszarach jak łączność, efektywność energetyczna, działania na rzecz ochrony środowiska i klimatu. Problemem jest natomiast brak zmian w sferze wymiaru sprawiedliwości. UE krytycznie oceniała sytuację polityczną w Mołdawii w okresie dominacji Plahotniuca²⁶. Przesilenie polityczne w czerwcu 2019 r. zaowocowało wypłatą przez Unię Europejską w październiku 2019 r. pierwszej transzy pomocy makroekonomicznej wstrzymanej w czerwcu 2018 r. Rząd Sandu podjął również działania na rzecz zacieśnienia relacji ze Stanami Zjednoczonymi, co przyniosło m.in. ustalenia dotyczące zwiększenia pomocy USAID na rzecz reformy administracji publicznej w Mołdawii. Po powstaniu gabinetu Chicu perspektywy współpracy z UE i Stanami Zjednoczonymi pozostają niepewne.

GRUZJA

Sytuacja wewnętrzna. Rządzące Gruzją od 2012 r. Gruzińskie Marzenie pozostało w 2019 r. najpopularniejszą siłą polityczną w kraju (26% poparcia w sondażach), wyprzedzając Zjednoczony Ruch Narodowy byłego prezydenta Micheila Saakaszwilego (22%)²⁷. Notowania formacji rządzącej jednak spadają, a ponadto w czerwcu 2019 r. musiała się ona zmierzyć z masowymi protestami społecznymi, warunkowanymi rozczarowaniem złą sytuacją społeczno-ekonomiczną. Bezpośrednią przyczyną protestów był incydent podczas odbywającego się w siedzibie parlamentu w Tbilisi Zgromadzenia Parlamentarnego Państw Prawosławnych. Przewodniczący temu gremium rosyjski deputowany zajął miejsce przewodniczącego gruzińskiego parlamentu, co spotkało się z oburzeniem społecznym. Z inicjatywy opozycji w gruzińskiej stolicy doszło do masowych protestów, w których wzięło udział kilkadziesiąt tysięcy osób. Zostały one brutalnie stłumione przez policję. Po kilku dniach w celu załagodzenia sytuacji władze poszły na ustępstwa – wszyscy

²⁵ D. Minzarari, „Moldovan government losing grasp over Transnistrian negotiations”, *Eurasia Daily Monitor*, 8 listopada 2019 r., t. 16 (157), <https://jamestown.org/program/moldovan-government-losing-grasp-over-transnistrian-negotiations/>.

²⁶ Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on Moldova, Brussels, 11.9.2019, SWD(2019)325 final, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_325_fl_joint_staff_working_paper_en_v10_pl_1045191.pdf.

²⁷ Public Opinion Survey. Residents of Georgia. May 20 – June 11, 2019, s. 27, https://www.iri.org/sites/default/files/georgia_poll_2.pdf.

zatrzymani zostali wypuszczeni, ponadto lider Gruzińskiego Marzenia Bidzina Iwaniszwili zapowiedział, że wybory parlamentarne jesienią 2020 r. odbędą się wedle ordynacji proporcjonalnej – takie rozwiązanie sprzyjałoby opozycji. Ta ostatnia obietnica nie została jednak wcielona w życie, co zaowocowało nowymi protestami społecznymi w Tbilisi w listopadzie 2019 r.

Relacje z Federacją Rosyjską. Stosunki gruzińsko-rosyjskie pozostają napięte przede wszystkim z powodu sytuacji w Abchazji i Osetii Południowej, dwu separatystycznych regionach Gruzji (łącznie ok. 20% gruzińskiego terytorium) wspieranych przez Federację Rosyjską i uważanych przez nią za niezależne państwa. Stacjonuje tam 7 tys. rosyjskich wojsk rozlokowanych w bazach w Gudaucie (Abchazja) i Dżawie (Osetia Południowa)²⁸. Obie separatystyczne republiki zostały w praktyce włączone do Rosji na płaszczyźnie gospodarczej i militarnej. Od wojny w 2008 r. Gruzja i Federacja Rosyjska nie utrzymują stosunków dyplomatycznych. Mimo trudnych relacji politycznych Rosja pozostaje dla Gruzji ważnym partnerem gospodarczym. Jest największym odbiorcą gruzińskiego eksportu, w szczególności produktów rolno-spożywczych i wina (13,4%), i drugim pod względem wielkości dostawcą towarów na gruziński rynek (10,7%)²⁹. Rosja ma ponadto duże znaczenie dla gruzińskiego sektora turystycznego: w 2019 r. obywatele Rosji stanowili drugą co do wielkości grupę cudzoziemców, którzy odwiedzili Gruzję (1,46 mln z 9 mln)³⁰. Federacja Rosyjska nie jest natomiast dla obywateli Gruzji atrakcyjnym rynkiem pracy, co wynika m.in. z wprowadzonego jednostronnie przez Rosję w 2000 r. reżimu wizowego.

W minionych latach Gruzińskie Marzenie prowadziło ostrożną politykę mającą na celu rozwój pragmatycznej współpracy z Rosją. Protesty w czerwcu 2019 r. w istotnym stopniu postawiły ten kierunek pod znakiem zapytania. Rzecznik prezydenta Putina Dmitrij Pieskow uznał je za „rusofobiczną prowokację”. Rosja zawiesiła połączenia lotnicze z Gruzją i zarekomendowała rosyjskim biuram podróży wycofanie się z tego kraju. Ograniczono import niektórych gatunków gruzińskiego wina, motywując to pogorszeniem się ich jakości³¹. Działania te miały wymierny wpływ w szczególności na sektor turystyczny w Gruzji. W okresie letnim 2019 r. liczba obywateli Rosji odwiedzających Gruzję spadła w porównaniu z analogicznym okresem w 2018 r. o 16,5%³².

Inne kierunki polityki zagranicznej. Strategia polityki zagranicznej na lata 2019–2022 przyjęta przez rząd gruziński uznaje integrację z UE i NATO za jeden z priorytetów Gruzji³³. W przewidywalnej perspektywie cel ten jest mało

²⁸ *Military Balance 2019*, op. cit., s. 191.

²⁹ External Trade, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/35/external-trade>.

³⁰ „9 mln international travelers visited Georgia in 2019”, 30.12.2019, <https://agenda.ge/en/news/2019/3584>.

³¹ W. Górecki, „Gruzja: napięcia wewnętrzne i nowy kryzys w stosunkach z Rosją”, *Analizy OSW*, 26 czerwca 2019 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-06-26/gruzja-napiecia-wewnetrzne-i-nowy-kryzys-w-stosunkach-z-rosja>.

³² Number of international arrivals reaches 3.4 million in Q3 2019, <https://agenda.ge/en/news/2019/3072>.

³³ „Gov’t adopts 2019–2022 foreign policy strategy”, <https://agenda.ge/en/news/2019/889>.

realistyczny ze względu na brak uznania przez UE perspektywy członkostwa i rosyjsko-gruziński konflikt terytorialny. Głównym instrumentem współpracy Gruzji z Unią Europejską jest umowa stowarzyszeniowa i utworzona na jej podstawie DCFTA. Całościowa ocena polityki w Gruzji w tym zakresie jest pozytywna – Gruzja wciela zobowiązania wynikające z umowy stowarzyszeniowej zgodnie z przyjętym harmonogramem, co umacnia jej pozycję jako kluczowego partnera Unii Europejskiej w regionie. Problemem są ograniczone postępy w sferze wymiaru sprawiedliwości, wyzwania dla rządów prawa i niezależności mediów³⁴. W marcu 2019 r. w Krtsanisi koło Tbilisi odbyły się ćwiczenia wojskowe Gruzja–NATO, w których wzięli udział żołnierze z 24 państw, w tym Stanów Zjednoczonych. Sekretarz generalny Sojuszu Jens Stoltenberg zadeklarował przy tej okazji, że Gruzja stanie się w przyszłości członkiem NATO³⁵. Rosnącego znaczenia nabierają również relacje Gruzji z Chinami. W kwietniu 2019 r. oba państwa podpisały porozumienie o współpracy w sferze przewozu osób i towarów drogą lądową, które wpisuje się w chińską Inicjatywę Pasa i Szlaku. Gruzja może w przyszłości odgrywać rolę regionalnego hubu w ramach tej inicjatywy.

AZERBEJDŻAN

Sytuacja wewnętrzna. W Azerbejdżanie sytuacja polityczna nie uległa zasadniczej zmianie. Autorytarny reżim rodziny Alijewów – prezydenta Ilhama (od 2003 r.) i jego żony Mehriban, sprawującej funkcję pierwszego wiceprezydenta (od 2017 r.) – pozostaje niezagrożony. W marcu 2019 r. na mocy amnestii ogłoszonej przez prezydenta wolność odzyskało 51 więźniów politycznych; w więzieniach pozostało ich 72. W październiku 2019 r. w Baku odbyły się pokojowe protesty na rzecz uwolnienia więźniów politycznych, przeprowadzenia wolnych wyborów i respektowania praw kobiet. Zostały one brutalnie stłumione przez policję. Zarazem władze podejmują działania na rzecz reformy kraju (zmniejszenie roli sektora energetycznego, rozwój turystyki, ograniczenie korupcji). Służyć temu ma w szczególności odmłodzenie azerbejdżańskiej administracji i promowanie technokratów na kluczowe stanowiska w państwie. W lutym 2020 r. w Azerbejdżanie odbędą się przedterminowe wybory parlamentarne, które mają być kolejnym etapem tego odgórnie sterowanego procesu wymiany elit.

Relacje z Federacją Rosyjską. Rosja odgrywa rosnącą rolę w polityce zagranicznej Azerbejdżanu. Wynika to przede wszystkim z podobieństw ustrojowych między oboma państwami, pogorszenia relacji Azerbejdżanu z Zachodem i obaw jego władz przed możliwością wybuchu w kraju „kolorowej rewolucji”, a także powiązań gospodarczych. Na Federację Rosyjską przypada 3,4% azerbejdżańskiego eksportu i 15,5%

³⁴ Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on Georgia, Brussels, 30.1.2019, SWD(2019) 16 final, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2019_association_implementation_report_georgia.pdf.

³⁵ Stoltenberg: Georgia Will Join NATO, And Russia Can Do Nothing About It, 25.03.2019, <https://www.rferl.org/a/stoltenberg-georgia-will-join-nato-and-russia-can-do-nothing-about-it/29840885.html>.

importu³⁶. Z perspektywy Azerbejdżanu Rosja jest także ważnym rynkiem pracy – wedle oficjalnych danych w 2019 r. w Federacji Rosyjskiej mieszkało 650 tys. obywateli tego państwa³⁷. Mimo zbliżenia z Rosją Azerbejdżan odmawia akcesji do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej i Organizacji Traktatu Bezpieczeństwa Zbiorowego.

Istotną rolę we wzajemnych relacjach odgrywa konflikt w Górskim Karabachu – regionie Azerbejdżanu pozostającym poza kontrolą władz centralnych przy faktycznym wsparciu Armenii. Azerbejdżan liczy, że zbliżenie z Rosją zaowocuje jej pomocą w tej kwestii, ale nadzieje te wydają się płonne. Od 2018 r., w wyniku zmiany władzy w Armenii, intensyfikacji uległy rozmowy armeńsko-azerbejdżańskie na temat rozwiązania konfliktu w Górskim Karabachu. Nie osiągnięto jednak w tej kwestii kompromisu, co wynika ze sztywnego stanowiska elit polityczno-wojskowych i społeczeństw w obu krajach. Azerbejdżan domaga się zwrotu spornego terytorium, proponując w zamian jego autonomię; premier Armenii Nikol Paszynian zasugerował w sierpniu 2019 r. zjednoczenie Górskiego Karabachu z Armenią, co doprowadziło do załamania rozmów. Rosja jest jednym z głównych dostawców broni do obu państw (w ostatnich latach Azerbejdżan zakupił w szczególności rosyjskie transportery opancerzone BTR-82A i raketowe pociski przeciwpancerne 9M123/AT-15, a także białoruskie systemy raketowe Polonez i walki elektronicznej Groza-S). Odgrywa też czołową rolę w ramach Grupy Mińskiej, mającej na celu rozwiązanie konfliktu o Górski Karabach, marginalizując jej pozostałych członków – Stany Zjednoczone i Francję. Federacja Rosyjska postuluje m.in., by ostateczny status Górskiego Karabachu został określony w referendum. Takie rozwiązanie jest nie do zaakceptowania przez żadną ze stron konfliktu, co sprzyjać będzie jego zamrożeniu, a w efekcie – utrwaleniu wpływów Rosji w regionie.

Inne kierunki polityki zagranicznej. Od 2017 r. Azerbejdżan prowadzi negocjacje z UE na temat nowego wszechstronnego porozumienia, które ma zastąpić obowiązujący obecnie układ o partnerstwie i współpracy. W 2019 r. negocjacje w tej kwestii wkroczyły w ostatnią fazę. Nowe porozumienie nie będzie miało charakteru umowy stowarzyszeniowej i nie będzie zobowiązywało Azerbejdżanu do przyjęcia istotnej części unijnego *acquis communautaire*. Głównym przedmiotem współpracy obu partnerów jest sektor energetyczny (Południowy Korytarz Gazowy łączący Azerbejdżan z odbiorcami w UE), a najważniejszym obiektem sporów – sytuacja wewnętrzna w Azerbejdżanie. W ostatnim okresie poprawie uległy stosunki ze Stanami Zjednoczonymi. Administracja Donalda Trumpa przywiązuje mniejszą wagę do sytuacji praw człowieka i postrzega relacje z Azerbejdżanem przez pryzmat energetyki i bezpieczeństwa. W 2019 r. zaowocowało to zwiększeniem pomocy wojskowej dla Azerbejdżanu do ok. 100 mln USD; ma ona na celu przede wszystkim poprawę bezpieczeństwa morskiego Azerbejdżanu w kontekście eskalacji konfliktu z Iranem. Azerbejdżan rozwija również współpracę z Chinami. W 2019 r. oba państwa podpisały umowę o współpracy wojskowej. Zwieńczeniem

³⁶ „Azerbaijan-Russia trade turnover exceeds \$2bn”, 17.10.2019, <https://www.azernews.az/business/157369.html>.

³⁷ Н. Мкртчян, Ю. Флоринская, *op. cit.*, s. 27.

tej „wielowektorowej” polityki zagranicznej było objęcie przez Azerbejdżan przewodnictwa w Ruchu Państw Niezaangażowanych na lata 2019–2022, co wyklucza jego akcesję do CSTO w tym okresie.

ARMENIA

Sytuacja wewnętrzna. Scenę polityczną w Armenii charakteryzuje konflikt między koalicją „Mój Krok” premiera Nikoła Paszyniana, która doszła do władzy w następstwie rewolucji 2018 r., a dawną elitą polityczną związaną z Republikańską Partią Armenii i tzw. klanem karabaskim. „Mój Krok” zdobyła w grudniu 2018 r. większość w parlamencie i nadal cieszy się poparciem blisko 60% społeczeństwa (Republikańska Partia Armenii – 5%)³⁸. Nowa ekipa zwleka jednak z podejmowaniem niezbędnych reform (walka z korupcją, reforma administracji i wymiaru sprawiedliwości) w obawie o swoją popularność. Tymczasem w maju 2019 r. sąd zwolnił z aresztu Roberta Koczariana, jednego z liderów klanu karabaskiego i byłego prezydenta kraju oskarżonego o nielegalne wprowadzenie stanu wyjątkowego w 2008 r. Decyzja ta wzmocniła opozycję, która wciąż dysponuje rozległymi wpływami w instytucjach publicznych i strukturach siłowych, zasobami finansowymi (majątek Koczariana szacowany jest na 4 mld USD), własnymi mediami i bazą w Górskim Karabachu³⁹. Armeński premier jest w szczególności oskarżany przez opozycję o rzekome koncesje na rzecz Azerbejdżanu w kwestii konfliktu w Górskim Karabachu, co tłumaczy jego faktyczną nieustępliwość w tej kwestii.

Relacje z Federacją Rosyjską. Rosja jest najważniejszym partnerem Armenii, co wynika z uwarunkowań zarówno historycznych i religijnych, jak i strategicznych – skonfliktowanych relacji Armenii z jej dwoma sąsiadami, Azerbejdżanem i Turcją. Instytucjonalnym przejawem istniejących między oboma państwami zależności jest fakt, że Armenia należy do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej i Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. W sferze gospodarczej Rosja jest pierwszym odbiorcą armeńskiej produkcji (28% eksportu Armenii) i pierwszym dostawcą na jej rynek (27% armeńskiego importu)⁴⁰. Wedle rosyjskich danych w 2019 r. w Rosji przebywało, przede wszystkim w charakterze siły roboczej, 491 tys. obywateli Armenii⁴¹. Armenia ściśle współpracuje z Rosją w sferze bezpieczeństwa. Federacja Rosyjska dysponuje bazą wojskową w Gyumri, gdzie stacjonuje 3300 żołnierzy⁴². Jest ponadto najważniejszym dostawcą uzbrojenia do Armenii: w ostatnich latach dostarczyła m.in. rakietowe pociski przeciwpancerne 9M133 Kornet/AT-14, przenośne zestawy przeciwlotnicze Verba/SA-25, wyrzutnie rakietowe BM-9A52 Smerch; w grudniu 2019 r. do Armenii trafiły cztery rosyjskie

³⁸ Public Opinion Survey: Residents of Armenia. May 6–31, 2019, https://www.iri.org/sites/default/files/armenia_poll_may_2019_final.pdf.

³⁹ W. Górecki, „Armenia: nowa runda konfliktu politycznego”, *Analizy OSW*, 22 maja 2019 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-05-22/armenia-nowa-runda-konfliktu-politycznego>.

⁴⁰ Źródło: <https://www.armstat.am>.

⁴¹ Н. Мкртчян, Ю. Флоринская, *op. cit.*, s. 27.

⁴² *Military Balance 2019*, *op. cit.*, s. 185.

myśliwce SU-30SM. W 2019 r. w Armenii kilkakrotnie odbywały się wspólne rosyjsko-armeńskie manewry wojskowe. Ponadto w lutym 2019 r. Armenia wysłała do Syrii 83-osobową misję, złożoną z saperów i personelu medycznego, aby wesprzeć działania Rosji w tym kraju.

Dwustronne relacje nie układają się jednak bezproblemowo. Armenia krytycznie ocenia sprzedaż broni Azerbejdżanowi przez państwa członkowskie Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym – dotyczy to zarówno Rosji, jak i Białorusi – i domaga się solidarności w tej kwestii. Sprawa ta była przedmiotem dyskusji na forum CSTO w grudniu 2019 r., ale nie zapadły w tej kwestii wiążące decyzje. Rosja ze swej strony sceptycznie odnosi się do przemian politycznych, jakie zaszły w Armenii w 2018 r. – zarówno ze względu na swą niechęć do „kolorowych rewolucji”, jak i fakt, że Paszynian, jeszcze będąc w opozycji, krytycznie oceniał członkostwo Armenii w EUG (po dojściu do władzy armeński premier zmienił stanowisko w tej kwestii). Z powyższych powodów Rosja dyskretnie wspiera klan karabaski. Rosyjskie media broniły Koczarian, gdy był w areszcie; upowszechniały również plotki o rzekomych ustępstwach Paszyniana w kwestii Górskiego Karabachu.

Inne kierunki polityki zagranicznej. Armenia współpracuje z UE w ramach Wszechstronnego i wzmocnionego porozumienia o partnerstwie z 2017 r. Ma ono na celu rozwój współpracy politycznej i gospodarczej pomiędzy oboma stronami, a także wsparcie procesu demokratyzacji i reform w Armenii. Umowa tymczasowo weszła w życie w 2018 r., choć proces ratyfikacji jeszcze się nie zakończył – do listopada 2019 r. porozumienie ratyfikowało 17 państw członkowskich i Armenia. Armeńska rewolucja 2018 r. zaowocowała dojściem do władzy działaczy politycznych i społecznych nastawionych bardziej przychylnie do współpracy z UE. Zarówno Unia Europejska, jak i Armenia prowadzą jednak w tej kwestii swego rodzaju politykę samoograniczenia, obawiając się negatywnej reakcji ze strony Rosji. Podobny sceptycyzm wobec Armenii zachowują Stany Zjednoczone, które negatywnie oceniły zwłaszcza zaangażowanie militarne tego kraju w Syrii. W tych okolicznościach nowe władze Armenii wyrażają rosnące zainteresowanie współpracą z Chinami; liczą w szczególności na rozwój chińskich inwestycji w sektorze transportu, co pozwoliłoby Armenii przełamać ograniczenia związane z niekorzystnym położeniem geopolitycznym.

Federacja Rosyjska nie jest w regionie Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego mocarstwem hegemonicznym. Dążąc do odbudowy swojej pozycji na obszarze poradzieckim, musi rywalizować z innymi graczami zaangażowanymi w regionie. Mimo przemian politycznych (rewolucja w Armenii, 2018 r.; upadek Plahotniuca, 2019 r.), wojny rosyjsko-gruzińskiej i rosyjsko-ukraińskiej czy wreszcie perspektywy częściowej integracji z Unią Europejską przewidzianej przez umowy stowarzyszeniowe z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją państwa regionu pozostają jednak uzależnione od Rosji. Najlepszym tego potwierdzeniem są ukraińsko-rosyjskie porozumienie w kwestii tranzytu rosyjskiego gazu czy znaczenie Rosji dla gruzińskiego sektora turystycznego.

Federacja Rosyjska umiejętnie dba o zachowanie swoich wpływów w regionie, wykorzystując instrumenty z zakresu zarówno *hard power* (współpraca wojskowa z Białorusią i Armenią, „zamrożone konflikty” na Ukrainie i w Mołdawii), jak i *soft power* (prorosyjskie siły polityczne, rosyjskie media). Na szczególną uwagę zasługuje zdolność wykorzystania przez Rosję przemian politycznych w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego bądź przynajmniej ograniczenia strat z nimi związanych. W Mołdawii odsunięcie od władzy czołowego oligarchy zaowocowało umocnieniem pozycji prorosyjskiej Partii Socjalistycznej. W Armenii nowe porewolucyjne władze uznały realia geopolityczne – zaakceptowały prymat relacji z Rosją i członkostwo w EUG. Na Ukrainie pełnię władzy zdobył przedstawiciel rosyjskojęzycznej części społeczeństwa.

Analizowane przykłady dowodzą, że rosyjskie wpływy w regionie mają relatywnie ograniczony, ale trwały charakter. Sprzyja temu stosunkowo bierna polityka Unii Europejskiej, która nie wypracowała atrakcyjnej i wiarygodnej oferty dla państw wschodniego sąsiedztwa dotyczącej okresu po podpisaniu umów stowarzyszeniowych, oraz adwenturyzm Stanów Zjednoczonych pod rządami Trumpa. W nadchodzących latach rosnącym wyzwaniem dla Rosji w regionie będzie rywalizacja z Chińską Republiką Ludową.

EASTERN EUROPE AND SOUTH CAUCASUS: RUSSIA'S LONG SHADOW

This article aims to analyze the current situation in Eastern Europe and South Caucasus from the perspective of Russia's foreign policy. The Russian Federation seeks to rebuild its dominance in the post-Soviet area, in particular in Ukraine and Belarus, as well as in the countries belonging to the Eurasian Economic Union. While it does not have a hegemonic position in the region, its influence has a relatively limited but lasting character, all the more so due to European Union's passivity and its lack of any attractive and credible offer beyond association agreements, as well as the adventurism of the US policy under Donald Trump. In the coming years, Russia's growing concern will be the competition with China in the region.

Keywords: Eastern Europe, South Caucasus, Russian Federation, sphere of influence policy, hard power, soft power

Słowa kluczowe: Europa Wschodnia, Kaukaz Południowy, Federacja Rosyjska, polityka wpływów, *hard power*, *soft power*

LIDIA GIBADŁO

ORCID: 0000-0003-3332-9817

NIEMCY: W POSZUKIWANIU NOWEGO *MODUS OPERANDI*

W 1989 r. i 1990 r. doszło do dwóch kluczowych wydarzeń dla historii współczesnych Niemiec: upadku muru berlińskiego i ich zjednoczenia. Trzydzieści lat później Republika Federalna Niemiec mierzy się z nowymi wyznacznikami w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Słabnąca pozycja Chrześcijańskiej Unii Demokratycznej (CDU) oraz Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), ugrupowań dominujących na niemieckiej scenie politycznej od 1949 r., sygnalizuje zmianę systemu partyjnego RFN. Równocześnie coraz ważniejszą rolę w kształtowaniu preferencji wyborczych odgrywają sprawy ochrony środowiska i walki ze zmianami klimatu.

Niemiecka polityka zagraniczna stopniowo dostosowuje się do nowych realiów, w których postępującej globalizacji towarzyszy rosnąca rywalizacja mocarstw globalnych i regionalnych. Do najważniejszych wyzwań należy ochrona multilateralizmu w stosunkach międzynarodowych, pogodzenie interesów gospodarczych i bezpieczeństwa w relacjach z Chinami i Rosją, a także utrzymanie sojuszu z USA i Francją mimo wielu dzielących ich z Niemcami rozbieżności. Znalezienie na nie odpowiedzi jest tym bardziej zasadne, że RFN stopniowo zmierza do końca kolejnego okresu w swojej historii – trwających od 2005 r. rządów kanclerz Angeli Merkel.

POLITYKA WEWNĘTRZNA – MIĘDZY KRYZYSEM *VOLKSPARTEIEN* A OCHRONĄ KLIMATU

W 2019 r. głównymi barometrami sytuacji politycznej w RFN były majowe wybory do Parlamentu Europejskiego oraz jesienne wybory do landtagów Brandenburgii, Saksonii i Turynгии. Były one jednocześnie kontynuacją cyklu wyborczego rozpoczętego w październiku 2018 r. wyborami do parlamentu krajowego Bawarii. Ich wyniki z 2019 r. potwierdziły tendencje obserwowane na niemieckiej scenie politycznej od wyborów do Bundestagu z 2017 r.

Wyniki wyborów z 2019 r. wskazywały na dalsze słabnięcie pozycji dwóch największych niemieckich partii politycznych. Zarówno CDU/CSU, jak i SPD odnotowały znaczne straty podczas wyborów landowych i wprowadziły mniejszą liczbę przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego niż w 2014 r. O odpływie elektoratu chadeków i socjaldemokratów decydują trzy główne czynniki. Pierwszym

Tabela 1

Wyniki partii zasiadających w Bundestagu w wyborach do parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego w latach 2018–2019

Data	Land/Parlament Europejski	Rezultat (porównanie z poprzednimi wyborami, punkty procentowe)
14 października 2018 r.	Bawaria	CSU 37,2 (–10,4) Zieloni 17,6 (+9) AfD 10,2 (+10,2) SPD 9,7 (–10,9) FDP 5,1 (+1,8) Die Linke 3,2 (+1,1)
28 października 2018 r.	Hesja	CDU 27 (–11,3) Zieloni 19,8 (+8,7) SPD 19,8 (–10,9) AfD 13,1 (+9) FDP 7,5 (+2,5) Die Linke 6,3 (+1,1)
26 maja 2019 r.	Brema	CDU 26,7 (+4,3) SPD 24,9 (–7,9) Zieloni 17,4 (+2,3) Die Linke 11,3 (+1,8) AfD 6,1 (+0,6) FDP 5,9 (–0,7)
26 maja 2019 r.	Parlament Europejski	CDU/CSU 28,9 (–6,4) Zieloni 20,5 (+9,8) SPD 15,8 (–11,5) AfD 11 (+3,9) Die Linke 5,5 (–1,9) FDP 5,4 (+2)
1 września 2019 r.	Brandenburgia	SPD 26,2 (–5,7) AfD 23,5 (+11,3) CDU 15,6 (–7,4) Zieloni 10,8 (+4,6) Die Linke 10,7 (–7,9) FDP 4,1 (+2,6)
1 września 2019 r.	Saksonia	CDU 32,1 (–7,3) AfD 27,5 (+17,8) Die Linke 10,4 (–8,5) Zieloni 8,6 (+2,9) SPD 7,7 (–4,6) FDP 4,5 (+0,7)
27 października 2019 r.	Turyngia	Die Linke 31 (+2,8) AfD 23,5 (+12,8) CDU 27,1 (–11,8) SPD 8,2 (–4,2) Zieloni 5,2 (–0,5) FDP 5 (+2,5)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: wahl.tagesschau.de, dostępne na stronie <https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2019-10-27-LT-DE-TH/index.shtml> (dostęp: 18.01.2020).

jest kryzys modelu tzw. partii ogólnospołecznych (niem. *Volksparteien*¹), do których zaliczane są CDU/CSU i SPD. Jest on pokłosiem przeobrażeń niemieckiego społeczeństwa na przełomie XX i XXI w. Chodzi przede wszystkim o jego indywidualizację oraz słabnące zaufanie dla instytucji publicznych i partii politycznych, co podważyło zdolność obu centrowych partii do integrowania różnych środowisk. Spadek popularności CDU/CSU i SPD to także konsekwencja niskiego poziomu satysfakcji z prac rządu wielkiej koalicji². Wobec kolejnych porażek wyborczych i odpływu poparcia w kierunku partii opozycyjnych CDU/CSU i SPD były w coraz mniejszym stopniu gotowe na ustępstwa wobec współkoalicjanta. Efektem były wielomiesięczne negocjacje dotyczące trzech najważniejszych ustaw: o rencie podstawowej, migracji pracowników zagranicznych oraz ochronie klimatu³.

Wieloletnie współtworzenie koalicji doprowadziło również do „zatarcia partyjnej tożsamości” obu partii⁴. Od 2005 r., gdy CDU/CSU wygrały wybory do Bundestagu, jedynie w latach 2009–2013 chadecy i socjaldemokraci nie zawiązali koalicji⁵. Efektem było zachwianie dotychczasowego modelu niemieckiej sceny politycznej, w której największa partia centroprawicowa i centrolewicowa tworzyły dla siebie przeciwwagę. Choć przejście przez kolejne rządy Angeli Merkel takich haseł jak rezygnacja z obowiązkowej służby wojskowej, decyzja o wygaszeniu elektrowni jądrowych, a także działania podczas kryzysu uchodźczego w 2015 r. pozwoliły chadekom pozyskać wyborców centrolewicowych, to jednocześnie prowadziły do stopniowego odpływu prawicowego elektoratu. Dlatego celem nowej przewodniczącej CDU Annegret Kramp-Karrenbauer (AKK) było odświeżenie konserwatywno-liberalnego profilu partii. Zapowiedzi rewizji dotychczasowej polityki migracyjnej, sprzeciw wobec wprowadzenia podatku od emisji CO₂ oraz publikacja w marcu 2019 r. konserwatywno-liberalnej wizji integracji europejskiej jako

¹ Do cech charakteryzujących ten model partii zalicza się: duży potencjał integracyjny i szeroką ofertę programową kierowaną do różnych grup wyborców przy zachowaniu specyficznego profilu partii, szeroką bazę członkowską i znaczące poparcie wyborców (nawet powyżej 40%), silne zaplecze i zdolności do samodzielnego sprawowania władzy, duży potencjał koalicyjny, posiadanie silnej podpory w swoim tradycyjnym zapleczu (środowiskach katolickich w CDU/CSU i związkach zawodowych w wypadku SPD), za: P. Kubiak, „Koniec dominacji wielkich partii? System partyjny RFN po zjednoczeniu. Bilans 25 lat”, w: J. Ciesielska-Klikowska, E. Kuczyński (red.), *25 lat niemieckiego zjednoczenia. Bilans ćwierćwiecza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017, s. 31–32.

² Według badań instytutu Infratest Dimap 63% ankietowanych nie jest zadowolonych z pracy rządu, a 35% ocenia ją pozytywnie, za: ARD-DeutschlandTREND, styczeń 2020, <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2020/januar/> (dostęp: 19.01.2020). Jednocześnie według raportu instytutu Bertelsmanna opublikowanego 18 miesięcy po utworzeniu koalicji CDU/CSU-SPD rząd wprowadził 48% z zapowiedzianych reform, a 13% wciąż przechodzi przez proces legislacyjny, zob. R. Vehrkamp, „Besser als ihr Ruf? »GroKo« setzt ihre Versprechen zügig um”, Bertelsmann Stiftung, 30 września 2019 r., s. 11, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Studie_Besser_als_ihr_Ruf.pdf (dostęp: 19.01.2020).

³ S. Detjen, „GroKo 2020. Politische Normalität und Stabilität – zumindest oberflächlich”, Deutschlandfunk, 29 grudnia 2019 r., https://www.deutschlandfunk.de/groko-2020-politische-normalitaet-und-stabilitaet-zumindest.720.de.html?dram:article_id=466771 (dostęp: 19.01.2020).

⁴ J. Käppner, „Die verwischten Identitäten der Volksparteien”, *Süddeutsche Zeitung*, 1 listopada 2019 r., <https://www.sueddeutsche.de/politik/volksparteien-krise-cdu-csu-afd-gruene-1.4663979-2> (dostęp: 19.01.2020).

⁵ W kadencji 2009–2013 CDU/CSU zbudowały koalicję FDP.

alternatywy wobec propozycji prezydenta Francji Emmanuela Macrona nie przyniosły jednak rezultatu w postaci wysokich wyników wyborczych oraz wyraźnego wzrostu poparcia w sondażach⁶. W przypadku SPD problemem jest utrata wiarygodności wśród lewicowych wyborców po wieloletnim współrządzeniu z chadekami, którzy przyjmując wybrane hasła socjalne, odebrali SPD część elektoratu. Ponadto partia traciła wizerunek ugrupowania reprezentującego najuboższe grupy społeczne oraz pracowników fizycznych. Próba zatrzymania spadających wyników, a zarazem odzyskania lewicowego elektoratu, było ogłoszenie w lutym 2019 r. koncepcji „Państwo socjalne 2025”. Podobnie jak w przypadku CDU, zabiegi te nie pomogły jednak w odbudowie poparcia⁷.

Obie partie w 2019 r. musiały mierzyć się także ze słabością przywództwa. Pozycję AKK, od grudnia 2018 r. nowej przewodniczącej chadeków, osłabiały niesatysfakcjonujące wyniki partii w wyborach do PE i na wschodzie RFN. Próba wzmocnienia jej autorytetu w CDU było wejście do rządu Angeli Merkel. W lipcu 2019 r. AKK zastąpiła na stanowisku minister obrony Ursulę von der Leyen, która została wybrana na przewodniczącą Komisji Europejskiej. Liderka chadeków pozostaje jednak wciąż w gronie najmniej popularnych niemieckich polityków⁸. W SPD porażka w wyborach do Parlamentu Europejskiego przesądziła o rezygnacji Andrei Nahles z funkcji przewodniczącej. Podczas kongresu partii w grudniu 2019 r. na to stanowisko zostali wybrani deputowani do Bundestagu Saskia Esken oraz były minister finansów Nadrenii Północnej-Westfalii Norbert Walter-Borjans⁹.

Na spadku popularności partii rządzących skorzystały dwa ugrupowania. Pierwszym z nich byli Zieloni. Potwierdza to zdobycie drugiego miejsca w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz sondaże opinii publicznej utrzymujące się na poziomie powyżej 20%. Problemem dla partii pozostaje jednak wciąż mała liczba członków oraz niskie poparcie w landach byłej NRD. W Saksonii i Brandenburgii Zieloni weszli co prawda w skład koalicji w rządach landowych, ale ich wyborcze zyski w porównaniu z rezultatami z wyborów w Bawarii, Hesji czy do Parlamentu Europejskiego są niskie. W wyborach w Tyryngii Zieloni po raz pierwszy od 2018 r. zanotowali odpływ wyborców¹⁰.

Kolejnym beneficjentem osłabienia partii rządzących była Alternatywa dla Niemiec (AfD). Partia udowodniła, że nie powtórzy losu poprzednich ugrupowań, które próbowały bez skutku zakotwiczyć się na niemieckiej scenie politycznej po 1989 r. W 2019 r. AfD udało się zwiększyć reprezentację w Parlamencie Europejskim i wprowadzić posłów do wszystkich landtagów. Jej największym sukcesem

⁶ L. Gibadło, „Niemiecka chadecja po wyborach do Parlamentu Europejskiego”, *Biuletyn PISM*, 22 lipca 2019 r., nr 93.

⁷ Eadem, „Kryzys i perspektywy Socjaldemokratycznej Partii Niemiec”, *Biuletyn PISM*, 24 maja 2019 r., nr 34.

⁸ W listopadzie 2019 r. zadowolenie z jej pracy deklarowało 13% ankietowanych, zob. Deutschland-Trend, Infratest Dimap, listopad 2019 r., <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2019/november/> (dostęp: 19.01.2020).

⁹ L. Gibadło, „Zwycięstwo lewicowych kandydatów w wyborach na przewodniczących SPD”, *Komentarz PISM*, 3 grudnia 2019 r., nr 65.

¹⁰ Eadem, „Wyzwania dla niemieckich Zielonych”, *Biuletyn PISM*, 12 marca 2019 r., nr 34.

okazały się jednak jesienne wybory w krajach związkowych na wschodzie RFN, w których zdobyła drugie pod względem wielkości poparcie oraz przydomek „nowej partii Niemiec wschodnich”¹¹. Sukcesy w wyborach w Turynii, Saksonii i Brandenburgii umocniły również radykalne wewnątrzpartyjne ugrupowanie Der Flügel, pozwalając jego przedstawicielom w większym stopniu wpływać na programowy kierunek ugrupowania¹².

Nowym punktem odniesienia w niemieckiej debacie publicznej stała się w 2019 r. ochrona klimatu. Dla 48% Niemców był to najważniejszy temat determinujący ich preferencje wyborcze podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego¹³. Symbolem wzrostu jego znaczenia była popularność ruchu Fridays for Future, mobilizującego tysiące młodych ludzi do udziału w demonstracjach, w których domagali się od rządu RFN większego zaangażowania na rzecz ochrony klimatu. Uczestnictwo w protestach głównie młodzieży szkolnej było tym ważniejsze, że są to przyszli wyborcy, których wpływ na niemiecką politykę będzie rósł wraz ze zmianą pokoleniową¹⁴.

POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA

RFN kontynuowała w 2019 r. wypracowywanie nowej, dwutorowej taktyki działania, która ma stanowić odpowiedź na erozję liberalnego porządku międzynarodowego. Po pierwsze, podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w lutym 2019 r. kanclerz Merkel wysłała wyraźny sygnał, że Niemcy będą w maksymalnym stopniu chronić ład w coraz większym stopniu podważany przez globalne mocarstwa¹⁵. W realizacji tego celu ma pomóc Sojusz na rzecz Multilateralizmu, powołany w kwietniu 2019 r. przez RFN wspólnie z Francją podczas wspólnego niemiecko-francuskiego przewodnictwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ¹⁶. Po

¹¹ K. Frymark, „Alternatywa dla wschodnich Niemiec. Saksonia i Brandenburgia przed wyborami landowymi”, *Komentarze OSW*, 28 sierpnia 2019 r.

¹² L. Gibadło, „Wybory w Saksonii i Brandenburgii. Trudne zwycięstwo CDU i SPD”, *Komentarz PISM*, 2 września 2019 r., nr 45.

¹³ Europawahl 2019 Deutschland, Infratest Dimap 2019, <https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2019-05-26-EP-DE/index.shtml> (dostęp: 20.01.2020).

¹⁴ Jedynie 20 września 2019 r., w dniu prezentacji przez rząd pakietu klimatycznego, w protestach zorganizowanych w ponad 500 miejscach na terenie całej RFN wzięło udział 1,4 mln osób, zob. S. Amelang, R. Clermont, „Massive Fridays for Future climate protests keep pressure on German govt”, *Clean Energy Wire*, 20 września 2020 r., <https://www.cleanenergywire.org/news/massive-fridays-future-climate-protests-keep-pressure-german-govt> (dostęp: 20.01.2020). Więcej o charakterystyce uczestników protestów Fridays for Future zob. S. Haunss, D. Rucht, M. Sommer, S. Zajak, „Germany”, w: M. Wahlström, P. Koczyba, M. De Vydt, J. de Moor (red.), *Protest for a Future: Composition, Mobilization and Motives of the Participants in Fridays for Future Climate Protests on 15 March, 2019 in 13 European Cities*, Technische Universität Chemnitz 2019, https://www.tu-chemnitz.de/phil/iesg/professuren/klome/forschung/ZAIP/Dokumente/Protest_for_a_future_GCS_Descriptive_Report.pdf (dostęp: 20.01.2020).

¹⁵ J. Gotkowska, „Niemiecko-amerykańskie spory o bezpieczeństwo. Konsekwencje dla wschodniej flanki”, *Komentarze OSW*, 22 lutego 2019 r.

¹⁶ Celem inicjatywy jest: ochrona międzynarodowych norm, umów i instytucji; podjęcie aktywniejszych kolektywnych działań wobec nowych globalnych wyzwań oraz podniesienie efektywności

drugie, niemiecki rząd starał się dopasować do nowych realiów międzynarodowych, współpracując z jednej strony z kluczowymi sojusznikami – USA i Francją, a z drugiej – broniąc *status quo* w relacjach z Chinami i Rosją.

USA – kontynuacja polityki przeczekania

Rok 2019 stanowił kontynuację polityki przeczekania RFN wobec USA, która polegała na unikaniu napięć i deklarowaniu gotowości do dialogu, przy jednoczesnym braku ustępstw w kwestiach będących przedmiotem sporu z administracją Donalda Trumpa. Z perspektywy Niemiec najpoważniejszym wyzwaniem pozostają zarzuty USA dotyczące asymetrii w relacjach handlowych (w 2018 r. USA wciąż zajmowały pierwsze miejsce wśród państw, z którymi Niemcy notowały największą nadwyżkę w relacjach handlowych – 48,8 mld euro) i stosowanie przez Stany Zjednoczone narzędzi protekcyjnych w celu jej ograniczenia¹⁷. Największe obawy RFN budziła groźba objęcia amerykańskimi cłami unijnych koncernów motoryzacyjnych w reakcji na spór między UE a USA o niezgodne z zasadami WTO finansowanie firm Boeing i Airbus¹⁸. Stanowiłoby to poważny problem dla niemieckich firm motoryzacyjnych – jednej z głównych branż przemysłu RFN, dla którego USA pozostają największym odbiorcą¹⁹. Wyzwaniem pozostawał również amerykańsko-chiński spór gospodarczy, który zagrażał stabilności światowego handlu i osłabieniem gospodarki Chin, największego partnera handlowego RFN (w 2018 r. obroty handlowe z Państwem Środka sięgnęły 199 mld euro)²⁰. Dlatego deeskalacja tego konfliktu w wyniku podpisania 15 stycznia 2020 r. wstępnej umowy handlowej przez prezydenta Donalda Trumpa i wicepremiera Chin Liu He została pozytywnie oceniona przez RFN²¹.

Drugim punktem rozbieżności w relacjach amerykańsko-niemieckich pozostaje polityka bezpieczeństwa. Od 2016 r. prezydent USA stale krytykuje Niemcy za utrzymywanie poziomu nakładów na obronność poniżej 2% PKB. Projekt niemieckiego budżetu nie wskazuje, aby miało się to zmienić – w 2020 r. wydatki na

instytucji międzynarodowych, zob. *What is the „Alliance for Multilateralism”?*, <https://multilateralism.org/the-alliance/> (dostęp 21.01.2020).

¹⁷ *Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland*, Destatis, 1 listopada 2019 r., s. 2, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/rangfolge-handelspartner.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 21.01.2019).

¹⁸ Ostatecznie USA zdecydowały się nałożyć taryfy m.in. na produkty lotnicze, sery, oliwę, wino, owoce morza, zob. Federal Register, Vol. 84, No. 196, 9 października 2019 r., https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Notice_of_Determination_and_Action_Pursuant_to_Section_301-Large_Civil_Aircraft_Dispute.pdf (dostęp: 21.01.2020).

¹⁹ W 2018 r. niemiecki przemysł motoryzacyjny wyeksportował na rynek amerykański 27% samochodów i części samochodowych, za: *Die Automobilindustrie in Deutschland 2018. Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung, wichtigste Auslandsmärkte*, Ernst & Young, luty 2019, s. 10.

²⁰ *Rangfolge der Handelspartner...*, op. cit.

²¹ Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier zur Unterzeichnung des Teilabkommens durch die USA und China, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 16 stycznia 2020 r., <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200116-zitat-altmaier-zum-unterzeichneten-teilabkommen-usa-china.html> (dostęp: 21.01.2019).

Bundeswehrę mają wzrosnąć do 45,1 mld euro (wobec 43,2 mld euro w 2019 r.) i osiągnąć poziom 1,35% PKB. Jednocześnie plany finansowe rządu zakładają spadek nakładów na obronność do 1,25% w 2023 r. Oznacza to, że budżet Bundeswehry nie osiągnie poziomu wydatków rzędu 2% PKB do 2024 r., do czego rząd RFN zobowiązał się podczas szczytu NATO w 2014 r. W efekcie niemiecka armia będzie nadal stawiać czoła problemom z modernizacją oraz zwiększaniem liczebności armii²². W reakcji na niemieckie plany budżetowe w sierpniu 2019 r. amerykańscy ambasadorowie w Niemczech i w Polsce zasugerowali przeniesienie amerykańskich żołnierzy stacjonujących w RFN do Polski²³.

W grudniu 2019 r. weszły w życie amerykańskie sankcje, które objęły firmy układające gazociąg Nord Stream 2, co zostało skrytykowane przez rząd RFN. Jego przedstawiciele nie poparli jednak pomysłu zastosowania wobec Stanów Zjednoczonych sankcji odwetowych²⁴. W celu załagodzenia napięć w tej kwestii RFN podtrzymuje decyzję o budowie terminali LNG dla importu gazu, m.in. z USA. W czerwcu 2019 r. Bundesrat zatwierdził regulacje ułatwiające ich budowę²⁵. Elementem, który w dużym stopniu może negatywnie wpłynąć na relacje niemiecko-amerykańskie, jest kwestia budowy niemieckiej sieci 5G. W październiku rząd RFN przedstawił projekt ustawy w sprawie standardów bezpieczeństwa jej budowy, dopuszczający udział firm Huawei i ZTE. Oznacza to, że rząd Niemiec zignorował amerykańskie ostrzeżenia dotyczące ryzyka wykorzystania infrastruktury obu chińskich koncernów przez ChRL do prowadzenia działalności szpiegowskiej na terenie RFN. Istnieje również poważna groźba, że wejście w życie ustawy w obecnym kształcie doprowadziłoby do zawieszenia amerykańsko-niemieckiej współpracy wywiadowczej, co sygnalizował m.in. Richard Grenell, ambasador USA w RFN²⁶.

Niemcy pozostają również krytyczne wobec amerykańskiej polityki na Bliskim Wschodzie. W lipcu 2019 r. rząd Angeli Merkel ostatecznie nie zgodził się na wysłanie żołnierzy wojsk lądowych do Syrii i przedłużenie misji komponentu lotniczego w ramach międzynarodowej operacji przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu. Miesiąc później RFN odrzuciła amerykańską prośbę dotyczącą udziału Bundeswehry w międzynarodowej operacji w cieśninie Ormuz, opowiadając się za wysłaniem w ten obszar misji europejskiej²⁷. Eskalacja konfliktu między USA a Iranem po zabiciu irańskiego generała Kasema Sulejmaniego w amerykańskim ataku lotniczym nie

²² J. Gotkowska, „Niemieckie wydatki na obronność – narastający problem w NATO”, *Komentarze OSW*, 27 marca 2019 r.

²³ Eadem, „Niemiecka dyskusja o wojskach amerykańskich w Polsce”, *Komentarze OSW*, 19 sierpnia 2019 r.

²⁴ M. Kędzierski, „Niemcy: ostre reakcje na sankcje wobec Nord Streamu 2”, *Analizy OSW*, 23 grudnia 2019 r.

²⁵ „Bundesrat gibt grünes Licht für Förderung des Baus von Flüssiggas-Terminals”, *Die Welt*, 7 czerwca 2019 r., <https://www.welt.de/newsticker/news1/article194944629/Parlament-Bundesrat-gibt-gruenes-Licht-fuer-Foerderung-des-Baus-von-Fluessiggas-Terminals.html> (dostęp: 30.01.2020).

²⁶ K. Popławski, „Niemcy otwarte na udział koncernu Huawei w 5G”, *Komentarze OSW*, 23 października 2019 r.

²⁷ J. Gotkowska, „Niemiecka dyskusja...”, op. cit.

wpłynęła na decyzję RFN o pozostaniu przy porozumieniu nuklearnym z Iranem²⁸. Reakcją USA na stanowisko RFN była jednak groźba nałożenia ceł w wysokości 25% na samochody i części samochodowe wyprodukowane w UE²⁹.

Mimo wielu kwestii spornych USA pozostają dla RFN kluczowym sojusznikiem. Po pierwsze, Stany Zjednoczone są nadal największym odbiorcą niemieckiego eksportu, którego wartość w 2018 r. wyniosła ponad 113 mld euro (8,6% całego eksportu RFN)³⁰. Niemcy są również uzależnione od wielu amerykańskich technologii, np. zdominowanej przez USA sieci SWIFT niezbędnej do dokonywania płatności elektronicznych między instytucjami finansowymi czy usług IT oferowanych przez amerykańskie koncerny. Po drugie, sojusz z USA i wspólne członkostwo w NATO stanowią niezmiennie fundament polityki bezpieczeństwa RFN. Utrzymywanie na jej terytorium baz, infrastruktury wojskowej, broni atomowej oraz stacjonowanie 35 tys. żołnierzy US Army pozwala Niemcom cieszyć się szczególnym statusem wśród sojuszników USA. Stanowi to solidną gwarancję bezpieczeństwa – istotną w obliczu problemów Bundeswehry.

Francja – napięcia w tandemie

Wątpliwości co do roli NATO w niemieckiej polityce zagranicznej nie pozostawiło stanowisko rządu Merkel wobec słów prezydenta Francji o „śmierci mózgowej NATO”³¹. 7 listopada 2019 r. minister obrony RFN Kramp-Karrenbauer potwierdziła priorytetowe znaczenie Sojuszu Północnoatlantyckiego i relacji z USA dla bezpieczeństwa RFN³². Od opinii Macrona na temat NATO wyraźnie odcięła się również kanclerz Merkel³³, a minister spraw zagranicznych Heiko Maas stwierdził: „Podważanie NATO byłoby błędem. Bez Stanów Zjednoczonych ani Niemcy, ani Europa nie będą w stanie efektywnie się bronić”³⁴. Stanowisko RFN wobec słów prezydenta Francji było również wyraźnym sygnałem, że rząd Angeli Merkel, choć popiera rozwijanie unijnej polityki bezpieczeństwa, to traktuje ją jako katalizator pogłębiania

²⁸ A. Hellemann, R. Eichinger, B. Stritzel, „Die Konferenz kann ein erster Schritt zu einem Frieden für Libyen sein”, *Bild am Sonntag*, 19 stycznia 2020 r., <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-bams/2294106> (dostęp: 23.01.2020).

²⁹ P. Wintour, „Germany confirms Trump made trade threat to Europe over Iran policy”, *The Guardian*, 16 stycznia 2020 r., <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/16/iran-says-it-is-enriching-more-uranium-than-before-nuclear-deal> (dostęp: 23.01.2020).

³⁰ *Rangfolge der Handelspartner...*, op. cit.

³¹ „Emmanuel Macron in his own words (English)”, *The Economist*, 7 listopada 2019 r., <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english> (dostęp: 23.01.2020).

³² Rede der Ministerin an der Universität der Bundeswehr München, Bundesministerium der Verteidigung, 7 listopada 2019 r., <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/rede-der-ministerin-an-der-universitaet-der-bundeswehr-muenchen-146670> (dostęp: 22.01.2020).

³³ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Nato-Generalsekretär Jens Stoltenberg, Bundeskanzleramt, 7 listopada 2019 r., <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-nato-generalsekretaer-jens-stoltenberg-1689810> (dostęp: 22.01.2020).

³⁴ H. Maas, „Wir wollen Und brauchen die NATO”, *Der Spiegel*, 10 listopada 2019 r., <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/heiko-maas-sicherheit-fuer-europa-gastbeitrag-des-bundesaussenministers-a-1295735.html> (dostęp: 22.01.2020).

integracji europejskiej i wzmacnianie europejskiego filaru NATO. Jednocześnie rząd CDU/CSU-SPD jest sceptycznie nastawiony do francuskiej wizji „autonomii strategicznej”³⁵ mimo werbalnego poparcia Merkel dla utworzenia „europejskiej armii”³⁶.

Europejska polityka bezpieczeństwa jest jednym z przykładów tego, że od objęcia funkcji prezydenta Emmanuelowi Macronowi nie udało się przekonać kanclerz Merkel do porzucenia inkluzyjnego podejścia do integracji europejskiej na rzecz modelu „Europy wielu prędkości”. Do oczekiwanego przez Francję przełomu nie doprowadził traktat z Akwizgranu zawarty 22 stycznia 2019 r. Pomimo deklaracji o gotowości do podejmowania nowych inicjatyw integracyjnych w obliczu brexitu w dokumencie zabrakło przełomowych projektów³⁷. Do zmiany stanowiska RFN nie doszło również po rozsadach w kierownictwie niemieckiej chadecji. W manifestie opublikowanym w marcu 2019 r. AKK podkreśliła szczególną rolę państw narodowych oraz zasady pomocniczości³⁸, co było odpowiedzią na wizję „Odrodzenia UE” proponowanego kilka dni wcześniej w manifestie Emmanuela Macrona³⁹.

Pierwszym sygnałem zmiany było początkowe poparcie Francji dla objęcia zasadami Trzeciego Pakietu Energetycznego podmorskich gazociągów, co zagrażałoby opłacalności budowy Nord Stream 2⁴⁰. Ostatecznie przedstawicielom RFN i Francji udało się wypracować kompromis korzystny z perspektywy Berlina. Pozwoli on Niemcom, jako państwu, w którym znajduje się pierwsze połączenie infrastruktury Nord Stream 2 z systemem przesyłu gazu w UE, kontrolować wdrażanie unijnych przepisów⁴¹. Dopiero zablokowanie przez Emmanuela Macrona kandydatury Manfreda Webera, polityka CSU oraz przewodniczącego europejskiej Partii Ludowej, na stanowisko przewodniczącego KE, pokazało wyraźnie, że ochłodzenie w relacjach francusko-niemieckich to coś więcej niż jedynie „różnice w mentalności” i rozumieniu swoich ról, co sugerowała Merkel⁴². Tym samym prezydent postawił w trudnej sytuacji samą kanclerz. Z jednej strony odrzucenie kandydatury Webera wiązało się z zakwestionowaniem popieranej przez RFN zasady „kandydatów wiodących” (niem. *Spitzenkandidaten*). Z drugiej akceptacja niemieckiej

³⁵ J. Gotkowska, „W stronę sojuszu wojskowego? Perspektywy europejskiej unii bezpieczeństwa i obrony”, *Raport OSW*, listopad 2019 r., s. 18–19.

³⁶ E. Brattberg, T. Valášek, *EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns*, Carnegie Endowment for International Peace, 21 listopada 2019 r.

³⁷ L. Gibadło, Ł. Jurczyszyn, „Traktat z Akwizgranu: niemiecko-francuski sygnał dla UE”, *Komentarz PISM*, 24 stycznia 2019 r.

³⁸ S. Płóciennik, „Chadecka Europa: wizja integracji według Annegret Kramp-Karrenbauer”, *Biuletyn PISM*, 9 kwietnia 2019 r.

³⁹ E. Macron, „Na rzecz europejskiego Odrodzenia”, 4 marca 2019 r., <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/na-rzecz-europejskiego-odrodzenia.pl> (dostęp: 21.01.2020).

⁴⁰ L. Klimm, A. Mühlauer, „Und plötzlich ist Frankreich gegen die geplante Pipeline”, *Süddeutsche Zeitung*, 6 lutego 2019 r., <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/nord-stream-frankreich-russland-1.4318851> (dostęp: 29.01.2020).

⁴¹ A. Łoskot-Strachota, „Nowelizacja dyrektywy gazowej – unijne prawo problemem dla Nord Stream 2”, *Analizy OSW*, 21 lutego 2019 r.

⁴² A. Barker, V. Mallet, G. Chazan, „Franco-German tension complicates race for EU's top jobs”, *Financial Times*, 13 czerwca 2019 r., <https://www.ft.com/content/17e9d336-8cfa-11e9-a24d-b42f641eca37> (dostęp: 22.01.2020).

kanclerz dla kandydatury ówczesnej minister obrony Ursuli von der Leyen oznaczała zablokowanie Fransa Timmermansa, Spitzenkandidata europejskich socjalistów, wywołując krytykę SPD i nowe napięcia w ramach wielkiej koalicji⁴³. Kolejnym istotnym wydarzeniem na forum UE było zablokowanie przez Francję rozpoczęcia rozmów akcesyjnych Albanii i Macedonii Północnej z Unią podczas szczytu Rady UE w październiku 2019 r. Tym samym Francja zakwestionowała dotychczasową politykę bałkańską Niemiec i rolę RFN jako lidera polityki rozszerzenia⁴⁴. Krytykę Berlina budziło również podjęcie się przez Paryż roli lidera UE w relacjach z pozaeuropejskimi partnerami. Było to najbardziej widoczne na przykładzie zaproponowanego przez Macrona resetu w relacjach UE z Rosją⁴⁵.

Próbę wypracowania kompromisowych rozwiązań będzie stanowiła „Konferencja na temat przyszłości Europy” zaproponowana przez Francję i Niemcy. W listopadzie 2019 r. portal Politico poinformował, że inicjatywa ma być podzielona na dwie fazy. Pierwsza, planowana na luty 2020 r., dotyczyć będzie funkcjonowania instytucji europejskich, a w szczególności kwestii wyboru urzędników stojących na ich czele. Druga, rozpoznająca się w lipcu 2020 r., skupi się na „politycznych priorytetach”. Do udziału w konferencji zaproszono państwa członkowskie, instytucje unijne oraz obywateli państw członkowskich UE⁴⁶.

Rosja i Chiny – prymat dialogu

W relacji z Rosją i Chinami celem RFN jest utrzymanie dialogu i współpracy, mimo że polityka obu państw stanowi coraz poważniejsze wyzwanie z punktu widzenia interesów Niemiec. O znaczeniu Rosji decyduje przede wszystkim rola gazu ziemnego w polityce energetycznej i klimatycznej rządu Angeli Merkel. Do 2022 r. RFN planuje zamknąć wszystkie elektrownie jądrowe, a do 2038 r. zaprzestać wytwarzania energii z węgla. Wobec problemów z pokryciem zapotrzebowania na energię elektryczną ze źródeł odnawialnych⁴⁷ alternatywą pozostaje gaz, którego Niemcy są największym konsumentem w UE⁴⁸. Dlatego niemiecki rząd popiera budowę Nord Stream 2, a jego stanowiska nie zmieniło objęcie projektu

⁴³ L. Gibadło, M. Szczepanik, „Konsekwencje wyboru Ursuli von der Leyen na przewodniczącą Komisji Europejskiej”, *Biuletyn PISM*, 22 lipca 2019 r.

⁴⁴ T. Żornaczuk, „Wyhamowanie rozszerzenia Unii Europejskiej na Bałkanach”, *Biuletyn PISM*, 21 listopada 2019 r.; L. Gibadło, „Perspektywy polityki RFN wobec Bałkanów Zachodnich”, *Biuletyn PISM*, 11 grudnia 2019 r.

⁴⁵ Ł. Jurczyszyn, „Ryzykowna strategia zbliżenia: Rosja w polityce zagranicznej Francji”, *Biuletyn PISM*, 24 października 2019 r.

⁴⁶ R. Momtaz, D.M. Herszenhorn, „Berlin and Paris outline plan for EU makeover”, Politico, 26 listopada 2019 r., <https://www.politico.eu/article/berlin-and-paris-outline-plan-for-eu-makeover/> (dostęp: 24.01.2020).

⁴⁷ J. Flauger, B. Fröndhoff, K. Knitterscheidt, K. Witsch, „Steigender Energiebedarf: Deutschland droht die Ökostrom-Lücke”, *Handelsblatt*, 6 stycznia 2020 r., <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/energie-steigender-energiebedarf-deutschland-droht-die-oekostrom-luecke/25385468-all.html> (dostęp: 29.01.2020).

⁴⁸ D. Dediu, M. Czajkowski, E. Janiszewska-Kiewra, „How did the European natural gas market evolve in 2018?”, McKinsey & Company, 15 kwietnia 2019 r., <https://www.mckinsey.com/industries/>

amerykańskimi sankcjami – podczas wizyty w Moskwie w styczniu 2020 r. kanclerz Merkel wyraziła przekonanie, że nie przeszkodzą one w zakończeniu projektu⁴⁹.

Kooperacja z Rosją jest również postrzegana przez RFN jako niezbędna do rozwiązania kryzysów międzynarodowych, a przede wszystkim konfliktu w Donbasie. Do przełomu nie doprowadził jednak pierwszy od trzech lat szczyt formatu normandzkiego zorganizowany w grudniu 2019 r. W czasie spotkania w Paryżu liderzy RFN, Francji, Niemiec, Rosji oraz Ukrainy nie osiągnęli porozumienia w żadnej z kluczowych kwestii dotyczących konfliktu⁵⁰. Efektem braku postępów jest kontynuowanie poparcia RFN dla utrzymania sankcji nałożonych na Rosję w związku z aneksją Krymu. Z perspektywy RFN Rosja jest również niezbędna dla stabilizacji sytuacji na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Wyrazem tego była koncentracja kanclerz Merkel podczas wizyty w Moskwie w styczniu 2020 r. na zakończeniu konfliktu w Syrii i Libii, wyeliminowaniu islamskiego terroryzmu oraz deeskalacji napięć w relacjach między Iranem a USA i ich sojusznikami w regionie⁵¹.

Prymat dialogu w relacjach z Moskwą sprawia, że Niemcy pozostają ostrożne w reakcji na politykę Rosji zagrażającą bezpieczeństwu NATO. Choć RFN wskazuje na Rosję jako stronę winną wygaśnięcia układu o zakazie rakiet średniego i pośredniego zasięgu (INF) w sierpniu 2019 r., to nie zaproponowała żadnej inicjatywy, która pozwoliłaby uniknąć powrotu do wyścigu zbrojeń, a także odpowiedzi na łamanie traktatu przez Rosję⁵². Do kryzysu w relacjach nie doprowadziło wydalenie w grudniu 2019 r. dwóch rosyjskich dyplomatów z RFN. Przyczyną było podejrzenie władz Rosji o zlecenie zabójstwa na terenie Niemiec Zelimchana Changoszwilego (znanego jako Tornike K.) – Czeczena z gruzińskim paszportem, mającego uczestniczyć w wojnie w Czeczenii⁵³.

Schemat działania wobec Rosji powtarza się w polityce RFN w stosunku do Chin, co potwierdza stanowisko niemieckiego rządu w odniesieniu do budowy sieci 5G. Wstępna decyzja o umożliwieniu udziału w projekcie firmom Huawei i ZTE, mimo obaw o bezpieczeństwo państwa, jest w dużej mierze motywowana dążeniem do zapobieżenia pogorszeniu relacji z największym partnerem

oil-and-gas/our-insights/petroleum-blog/how-did-the-european-natural-gas-market-evolve-in-2018 (dostęp: 23.01.2020).

⁴⁹ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Präsidenten von Russland, Wladimir Putin. Die Bundeskanzlerin, 11 stycznia 2020 r., <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-praesidenten-von-russland-wladimir-putin-1711802> (dostęp: 22.01.2020).

⁵⁰ A. Legucka, D. Szeligowski, „Szczyt formatu normandzkiego bez postępu”, *Komentarz PISM*, 11 grudnia 2019 r.

⁵¹ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Präsidenten von Russland, Wladimir Putin..., op. cit.

⁵² G. Gressel, „Russia, Germany, and the INF: Will Berlin break its silence?”, *ECFR*, 6 lutego 2019 r., https://www.ecfr.eu/article/commentary_russia_germany_and_the_inf_will_berlin_break_its_silence (dostęp: 22.01.2020).

⁵³ „Russland weist zwei Diplomaten aus”, *Deutsche Welle*, 12 grudnia 2019 r., <https://www.dw.com/de/russland-weist-zwei-deutsche-diplomaten-aus/a-51639471> (dostęp: 23.01.2020).

handlowym, z którym obrót w 2018 r. osiągnął wartość 199 mld euro⁵⁴. Decyzja rządu wywołała jednak ostry sprzeciw zarówno członków rządzących CDU i SPD, jak i partii opozycyjnych, który może doprowadzić do ostatecznego wykluczenia obu chińskich dostawców technologii 5G⁵⁵. Oprócz kwestii związanych z możliwym wykorzystaniem infrastruktury Huawei i ZTE do prowadzenia działalności szpiegowskiej przeciwnicy projektu ustawy wskazują, że byłoby to kolejne ustępstwo na rzecz rywala gospodarczego RFN. Po pierwsze, sektory rozwijane przez Chiny w ramach strategii „Made in China 2025” (m.in. automatyka przemysłowa, IT, przemysł motoryzacyjny i farmaceutyczny) oznaczają wzmacnianie firm konkurencyjnych dla niemieckich liderów takich jak Siemens czy BASF⁵⁶. Po drugie, choć ChRL wciąż należy do najważniejszych odbiorców niemieckiego eksportu, to właśnie z Państwem Środka RFN notuje największy deficyt handlowy (13,1 mld euro w 2018 r.)⁵⁷. Ryzyko dla niemieckiej gospodarki stanowi również wykupywanie przez podmioty chińskie niemieckich firm z branż wymienionych w strategii „Made in China 2025”. Jedynie w 2018 r. doszło do 35 transakcji na kwotę 10,7 mld euro⁵⁸.

Wzrost zależności niemieckiej gospodarki od Chin stwarza ryzyko wywierania presji politycznej na Niemcy. We wrześniu 2019 r. ambasador Chin w RFN Wu Ken wyraził niezadowolenie w związku ze spotkaniem ministra spraw zagranicznych Heiko Maasa z liderem protestów w Hongkongu Joshuą Wongiem, a chiński MSZ wezwał niemieckiego ambasadora w Chinach na rozmowę w tej sprawie⁵⁹. Z kolei w reakcji na dyskusję o sieci 5G w RFN chiński ambasador stwierdził, że władze ChRL „nie będą ignorować” wykluczenia Huawei i ZTE, pośrednio wskazując na niemiecki przemysł samochodowy jako branżę, którą mogłyby dotknąć retorsje ze strony Państwa Środka⁶⁰.

* * *

Trzydzieści lat od zakończenia zimnej wojny Niemcy zbliżają się do nowego etapu – ery po zakończeniu trwających nieprzerwanie od 2005 r. rządów Angeli Merkel. Okres zawieszenia, który będzie trwał do czasu wyborów i wyłonienia nowego układu politycznego, nie wzmocni pozycji międzynarodowej RFN. Istnieją

⁵⁴ K. Popławski, „Niemcy...”, op. cit.

⁵⁵ S. Kegel, „Im Parlament wächst der Widerstand gegen Huawei”, Moz.de, 23 grudnia 2019 r., <https://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/1774276/> (dostęp: 23.01.2020).

⁵⁶ M. Bogusz, „Made in China 2025”, *Za Wielkim Murem*, 7 czerwca 2018 r., <https://zawielkimmurem.net/2018/06/07/made-in-china-2025/> (dostęp: 25.01.2020).

⁵⁷ *Rangfolge der Handelspartner...*, op. cit.

⁵⁸ T. Mumme, „Investoren aus China kaufen immer weniger deutsche Firmen”, *Der Tagesspiegel*, 5 lutego 2019 r., <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/studie-von-unternehmensberatung-investoren-aus-china-kaufen-immer-weniger-deutsche-firmen/23947848.html> (dostęp: 25.01.2020).

⁵⁹ „China droht Deutschland mit Konsequenzen”, Rp.Online, 12 września 2019 r., https://rp-online.de/politik/ausland/kritik-an-wong-maas-treffen-china-droht-deutschland-konsequenzen-an-und-bestellt-botschafter-ein_aid-45762949 (dostęp: 24.01.2020).

⁶⁰ „Streit um 5G und Huawei: China droht Deutschland – und der Autoindustrie”, *Business Insider Deutschland*, 15 grudnia 2019 r., <https://www.businessinsider.de/wirtschaft/streit-um-5g-und-huawei-china-droht-deutschland-und-der-autoindustrie/> (dostęp: 24.01.2020).

również obawy, że wobec postępującej fragmentaryzacji niemieckiej sceny politycznej politycy będą unikali podejmowania kontrowersyjnych decyzji, które miałyby negatywny skutek dla rezultatów wyborczych ich partii.

Niewykluczone jednak, że pogłębiająca się rywalizacja globalnych mocarstw zmusi Niemcy do szybszego podjęcia wyborów, które na nowo zdefiniują ich politykę zagraniczną. Przełom może stanowić ostateczna decyzja niemieckiego rządu w sprawie dopuszczenia chińskich firm do budowy sieci 5G. Pozwoli ona bowiem odpowiedzieć na pytanie, czy w imię interesów bezpieczeństwa RFN jest gotowa poświęcić korzyści gospodarcze. Wobec brexitu oraz aspirowania Francji do przejęcia roli nowego lidera UE wśród państw członkowskich narasta oczekiwanie, aby Niemcy przedstawiły własną wizję integracji europejskiej, uwzględniającą stanowiska wszystkich 27 państw. Dodatkowo RFN będzie musiała zmierzyć się z wyzwaniami globalnymi, które w coraz większym stopniu oddziałują na politykę wewnętrzną – zmianami klimatu, postępującym rozwarstwieniem społecznym i migracjami.

GERMANY: IN SEARCH OF A NEW MODUS OPERANDI

Thirty years after the fall of the Berlin Wall and the German reunification a year later, the Federal Republic of Germany is facing new challenges in internal and foreign policy. The main goal of this article is to describe the trends and key events shaping both these spheres. Firstly, the author describes the evolution of the German party system as well as the emergence of the climate policy as a key issue influencing voters' preferences. The second part of the article focuses on the way Germany is gradually adapting to new global realities in which globalization is accompanied by growing rivalry of global and regional powers. Following a two-way strategy, Angela Merkel's government tries, on the one hand, to protect the multilateral order and, on the other, to reconcile contradictory interests in relations with China and Russia while maintaining strategic alliance with France and the USA. In the meantime, Germany is awaiting a new political era after chancellor Merkel leaves office, which may prevent the Federal Republic from taking bolder steps in foreign policy until a new political constellation emerges. However, Brexit and the decision on Huawei and ZTE participation in building a German 5G network might speed up the process of defining the role of post-Merkel Germany in world politics.

Keywords: Germany, Angela Merkel, grand coalition government, European Union, NATO, United States, France, Russia, China

Słowa kluczowe: Niemcy, Angela Merkel, rząd wielkiej koalicji, Unia Europejska, NATO, Stany Zjednoczone, Francja, Rosja, Chiny

DOMINIK MIERZEJEWSKI

ORCID: 0000-0002-5943-2874

PRZEMYSŁAW CIBOREK

ORCID: 0000-0001-7502-4638

MATEUSZ CHATYS

ORCID: 0000-0003-2432-8484

GLOBALNY I REGIONALNY WYMIAR POLITYKI ZAGRANICZNEJ CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ

Od 2002 r. działania dyplomatyczne Chińskiej Republiki Ludowej są podejmowane na podstawie stopnia ważności państw w polityce zagranicznej. Chiny wyróżniają państwa o statusie mocarstwa; państwa peryferyjne, leżące w bezpośredniej bliskości ChRL; państwa rozwijające się i państwa współpracujące w formatach wielostronnych. Podstawową zatem osią chińskiej polityki są działania bilateralne, które opierają się głównie na relacjach ze Stanami Zjednoczonymi, Unią Europejską oraz Federacją Rosyjską. Waszyngton jest najistotniejszym punktem odniesienia dla polityki Pekinu, który hołdując realistycznym paradygmatom, poszukuje szans balansowania amerykańskiej polityki. Jeden z elementów stosunków ze Stanami Zjednoczonymi stanowi dyplomacja peryferyjna (*zhoubian waijiao*), która obejmuje relacje z państwami sąsiadującymi z Chinami¹. W tym kontekście należy wskazać kilka istotnych inicjatyw podjętych w 2019 r., takich jak próby ustalenia relacji regionalnych w ramach Kodeksu postępowania na Morzu Południowochińskim, a także ocieplenie w stosunkach z Japonią i państwami koreańskimi oraz z Filipinami i Wietnamem. Oprócz relacji międzyrządowych Pekin staje przed licznymi wyzwaniami, takimi jak możliwość ciągłego umiędzynarodowienia sporów terytorialnych przez mniejsze państwa regionu oraz rosnące fale negatywnej percepcji działań chińskich przez społeczeństwa, w tym przede wszystkim w Japonii i Wietnamie.

PEKIN WOBEC USA, ROSJI I UNII EUROPEJSKIEJ

W odniesieniu do relacji ChRL ze Stanami Zjednoczonymi rok 2019 był kolejnym okresem, w którym obie strony zmagaly się z konfliktem gospodarczym. Po wprowadzeniu taryf celnych na początku 2018 r. administracja prezydenta Stanów Zjednoczonych rozpoczęła tzw. wojnę handlową, mającą na celu ograniczenie deficytu

¹ Shi Yuanhua, *Zhongguo zhoubian waijiao de xin wenti he xin sikao* (Nowe wyzwania i nowe interpretacje dyplomacji peryferyjnej Chin), w: *Zhongguo zhoubian waijiao yanjiu baogao* (2016–2017) (Raport z badań chińskiej dyplomacji peryferyjnej), Beijing 2018, s. 10–11.

handlowego i zwrócenie uwagi na łamanie przez Pekin zasad wolnego rynku i praw własności intelektualnej². Po podniesieniu taryf o 25% Chin, których wzrost gospodarczy oparty jest na eksporcie, poniosły straty w wysokości 200 mld USD. W odpowiedzi Pekin użył podobnych narzędzi. Taryfy na amerykańskie towary zwiększono z 5% do 25% na łączną kwotę 60 mld USD³. Wkrótce jednak Amerykanie uderzyli w jedno z najważniejszych ogniw rozwoju gospodarczego Chin, giganta telekomunikacyjnego Huawei, oraz 70 podwykonawców tej firmy. Przedsiębiorstwa znalazły się na tzw. czarnej liście Departamentu Stanu, co wiązało się z zakazem kupna przez te podmioty komponentów od amerykańskich firm bez zgody rządu⁴.

Do pewnego rodzaju odwilży w stosunkach dwustronnych doszło pod koniec czerwca 2019 r. podczas organizowanego w Osace szczytu G-20⁵. Podjęta została decyzja o ponownym wszczęciu negocjacji w sprawie porozumienia dotyczącego zakończenia wojny handlowej. Strony zadeklarowały także, iż nie będą nakładały kolejnych taryf celnych, co zwiastowało możliwość powrotu na ścieżkę współpracy. Symptomy porozumienia okazały się jednak iluzoryczne, a mimo iż amerykański prezydent zezwolił na sprzedaż amerykańskich komponentów firmie Huawei, to w dalszym ciągu pozostała ona na tzw. czarnej liście⁶. Kolejny przełom w „wojnie handlowej” nastąpił w październiku, kiedy prezydent Stanów Zjednoczonych poinformował o dojściu do porozumienia w sprawie tzw. pierwszej fazy umowy handlowej, mającej uregulować kwestie sporne bilateralnej współpracy gospodarczej, dostępu amerykańskich firm do chińskiego rynku i warunki subsydiowania państwowych firm przez Pekin. Oprócz tego administracja zrezygnowała z kolejnego podwyższenia taryf celnych z 25% do 30%. Główny negocjator strony chińskiej, wicepremier Liu He, poinformował, że 40% żądań amerykańskich może być spełnione od razu, natomiast kolejne 40% będzie przedmiotem przyszłych konsultacji⁷. Nie wspomniano o pozostałych 20%, które z pewnością należą do najwrażliwszych w relacjach handlowych USA–ChRL. Jak zapowiedziano w Waszyngtonie, dokument pierwszej fazy umowy handlowej miał zostać podpisany w Białym

² A. Swanson, A. Rappeport, „Trump increases China tariffs as trade deal hangs in the balance”, *The New York Times*, 9 maja 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/05/09/us/politics/china-trade-tariffs.html> (dostęp: 15.05.2019).

³ „China raises tariffs on \$60bn in US goods”, *Bangkok Post*, 1 czerwca 2019 r., <https://www.bangkokpost.com/world/1687632/china-raises-tariffs-on-60bn-in-us-goods> (dostęp: 03.06.2019).

⁴ D. Shephardson, K. Freifeld, „China’s Huawei, 70 affiliates placed on U.S. trade blacklist”, Reuters, 15 maja 2019 r., <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-huaweitech/chinas-huawei-70-affiliates-placed-on-us-trade-blacklist-idUSKCN1SL2W4> (dostęp: 18.05.2019).

⁵ W. Wu, Z. Xin, T. Ng, „Donald Trump, Xi Jinping agree to trade war truce and to resume talks after G20 summit meeting”, *South China Morning Post*, 29 czerwca 2019 r., <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3016602/world-watches-presidents-xi-jinping-donald-trump-begin-summit> (dostęp: 02.07.2019).

⁶ C. Duffy, „Trump said he’d ease up on Huawei. Questions remain about what that means”, *CNN Business*, 5 lipca 2019 r., <https://edition.cnn.com/2019/07/03/tech/trump-huawei-restrictions/index.html> (dostęp: 11.06.2019).

⁷ W. Mauldin, C. Deng, V. Salama, „U.S. and China move forward on trade”, *The Wall Street Journal*, 12 października 2019 r., <https://www.wsj.com/articles/trump-strikes-upbeat-notes-on-trade-talks-11570804097> (dostęp: 22.11.2019).

Domu 15 stycznia 2020 r. Z kolei rozmowy w sprawie drugiej fazy umowy miał rozpocząć prezydent Trump podczas swojej wizyty w Chinach⁸.

Jednak podstawowym i strategicznym elementem w relacjach Pekinu i Waszyngtonu pozostaje kwestia Tajwanu. Mimo że Stany Zjednoczone są głównym gwarantem bezpieczeństwa Tajpej, to jednak do maja 2019 r. relacje między Waszyngtonem a Tajpej utrzymywane były w sposób pośredni, niewymagający spotkań najważniejszych polityków. W maju 2019 r. po raz pierwszy od zerwania oficjalnych stosunków dyplomatycznych w 1979 r. doszło do spotkania w Waszyngtonie sekretarzy bezpieczeństwa narodowego: Tajwanu Davida Lee i Stanów Zjednoczonych Johna Boltona⁹. Oprócz wymiaru politycznego relacji Waszyngton–Tajpej zaobserwowano również wzmożoną aktywność amerykańskiej armii w regionie. W 2019 r. amerykańska marynarka wojenna przeprowadziła dziewięć patroli w Cieśninie Tajwańskiej (dla porównania w 2018 r. trzy, w 2017 r. pięć), natomiast Chiny tylko raz, pod koniec grudnia, wysłały w ten region swój lotniskowiec – Shandong¹⁰.

Kolejnym elementem, *de facto* wykorzystywanym jako konflikt zastępczy (*proxy conflict*), jest sytuacja na Morzu Południowochińskim, gdzie od 2013 r. amerykańska obecność systematycznie rośnie. W 2019 r. liczba kontroli swobody nawigacji na tym akwenie osiągnęła rekordowy poziom, Amerykanie przeprowadzili siedem patroli¹¹. Ponadto we wrześniu 2019 r. po raz pierwszy w historii marynarka wojenna USA uczestniczyła we wspólnych manewrach morskich z państwami członkowskimi ASEAN¹². Co prawda rok wcześniej to Chiny brały udział w takich ćwiczeniach, ale udział Stanów Zjednoczonych dał Pekinowi sygnał, że ASEAN nie zamierza oprzeć swojego bezpieczeństwa tylko i wyłącznie na współpracy z Chinami. Aczkolwiek należy podkreślić, iż amerykańska bierność w ostatnich latach względem państw Azji Południowo-Wschodniej, spowodowana zaangażowaniem na Bliskim Wschodzie, umożliwiła Chinom umocnienie swojej pozycji w państwach regionu, w tym przede wszystkim w odniesieniu do sporów na Morzu Południowochińskim. Chiny kontrolują największą liczbę wysp, atoli i raf spośród stron sporu terytorialnego, ponadto rozbudowały łańcuch sztucznych wysp, które dysponują obecnie rozwiniętą infrastrukturą wojskową i uzbrojeniem.

⁸ J. Pramuk, „Trump says he will sign ‘phase one’ China trade deal on Jan. 15 at the White House”, CNBC, 31 grudnia 2019 r., <https://www.cnbc.com/2019/12/31/trump-says-he-will-sign-phase-one-china-trade-deal-jan-15-at-the-white-house.html> (dostęp: 31.12.2019).

⁹ M. Strong, „Taiwan and U.S. National Security chiefs meet for first time since 1979”, *Taiwan News*, 25 maja 2019 r., <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3710564> (dostęp: 04.06.2019).

¹⁰ B. Werner, „China’s newest aircraft carrier transits Taiwan Strait”, *USNI News*, 26 grudnia 2019 r., <https://news.usni.org/2019/12/26/chinas-newest-aircraft-carrier-transits-taiwan-strait> (dostęp: 03.01.2020); J. Power, „US warships made 92 trips through the Taiwan Strait since 2007”, *South China Morning Post*, 3 maja 2019 r., <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/3008621/us-warships-made-92-trips-through-taiwan-strait-2007> (dostęp: 15.12.2019).

¹¹ J. Power, „US freedom of navigation patrols in South China Sea hit record high in 2019”, *South China Morning Post*, 5 lutego 2020 r., <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3048967/us-free-dom-navigation-patrols-south-china-sea-hit-record-high> (dostęp: 05.02.2020).

¹² L. Kapur, *The Asean-U.S. Maritime Exercise and Maritime Security*, CSIS, <https://amti.csis.org/the-asean-u-s-military-exercise-and-maritime-security/> (dostęp: 15.09.2019).

Z kolei w relacjach Chińskiej Republiki Ludowej z Federacją Rosyjską w 2019 r. należy zwrócić szczególną uwagę na wzrost współpracy na płaszczyźnie wojskowej. W kwietniu 2019 r. w Pekinie doszło do pierwszej rundy konsultacji dotyczących organizacji wspólnych ćwiczeń i symulacji współpracy systemów antybalistycznych¹³. Wkrótce potem odbyły się wspólne ćwiczenia marynarki wojennej Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej oraz marynarki wojennej Rosji („Joint Sea 2019”) w pobliżu chińskiego portu Qingdao, w prowincji Shandong¹⁴. W tym kontekście należy odnotować również wizytę ministra obrony ChRL Wei Fenghe w Moskwie (kwiecień 2019 r.); w jej trakcie przeprowadził on rozmowy ze swym rosyjskim odpowiednikiem Siergiejem Szojgu¹⁵. W czerwcu 2019 r. prezydenci obu państw spotkali się aż czterokrotnie: podczas obchodów 70-lecia ustanowienia stosunków dyplomatycznych; w trakcie 19. Szczytu Szanghajskej Organizacji Współpracy w Biszkeku; podczas 5. Konferencji na temat Współdziałania i Budowy Środków Zaufania w Azji (CICA) w Duszanbe, a także w trakcie szczytu G-20 w japońskiej Osace¹⁶. Niezależnie od tak dużej intensywności stanowisko Moskwy wobec chińskiej inicjatywy ulega przewartościowaniu¹⁷. Mimo początkowego entuzjazmu i chińskich deklaracji o inkluzyjności i integracji gospodarczej, jak stwierdza Yu Bin, Inicjatywa Pasa i Szlaku postrzegana jest jako wywieranie presji na sztandarowy rosyjski projekt Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej¹⁸.

Jak wspomniano, kluczowym elementem jest współpraca wojskowa, która niewątpliwie wchodzi na nowy poziom. W tym względzie symboliczne jest przeprowadzenie wspólnego patrolu powietrznego dalekiego zasięgu nad Morzem Japońskim, Morzem Wschodniochińskim i Cieśniną Cuszimską (lipiec 2019 r.); ze strony rosyjskiej i chińskiej uczestniczyły w nim bombowce strategiczne oraz samoloty wczesnego ostrzegania¹⁹. Ponadto wzrosła liczba wspólnych ćwiczeń wojskowych, do których należy zaliczyć manewry terenowe Center-2019²⁰ (wrzesień 2019 r.), ćwiczenia antyterrorystyczne Cooperation-2019²¹ (październik 2019 r.), a także ćwiczenia marynarek

¹³ Yu Bin, „China-Russia relations: The story of two pivots”, *Comparative Connections*, styczeń–kwiecień 2019, <http://cc.pacforum.org/2019/05/the-story-of-two-pivots/> (dostęp: 05.02.2020).

¹⁴ F.S. Gady, „China, Russia kick off bilateral naval exercise ‘Joint Sea’”, *The Diplomat*, 29 kwietnia 2019 r., <https://thediplomat.com/2019/04/china-russia-kick-off-bilateral-naval-exercise-joint-sea/> (dostęp: 05.02.2020).

¹⁵ Ministerstwo Obrony Federacji Rosyjskiej, „China’s defence minister considers relations with Russia as the best among large countries”, 24 kwietnia 2019 r., <https://eng.mil.ru/en/mcis/news/more.htm?id=12227800@egNews>, 3 (dostęp: 05.02.2020).

¹⁶ Yu Bin, „Beautiful relationship in a brave/grave new world”, *Comparative Connections* 2019, t. 21, nr 2, <http://cc.pacforum.org/2019/09/beautiful-relationship-in-a-brave-grave-new-world/> (dostęp: 05.02.2020).

¹⁷ „Putin: China’s Belt and Road Initiative and Russia’s vision for Eurasia aim to boost continental growth”, CGTN, <https://news.cgtn.com/news/3d3d674e77676a4d34457a6333566d54/index.html> (dostęp: 05.02.2020).

¹⁸ Yu Bin, „China-Russia relations...”, op. cit.

¹⁹ „Russia–China joint bomber patrol meets Japanese & S. Korean fighters, but missions will go on”, *Russia Today*, 23 lipca 2019 r., <https://www.rt.com/news/464854-russia-china-patrol-bombers/> (dostęp: 05.02.2020).

²⁰ „Russia’s Tsent-2019 military drills: Vehicle crashes, ballistic missiles and more”, *The Moscow Times*, 23 września 2019 r., <https://www.themoscowtimes.com/2019/09/23/russias-tsent-2019-military-drills-crashes-rockets-missile-launchers-and-more-a67390> (dostęp: 05.02.2020).

²¹ Xie X., „China-Russia ‘Cooperation-2019’ joint counter-terrorism exercise kicks off”, *China Military*, 12 października 2019 r., http://eng.chinamil.com.cn/view/2019-10/12/content_9649625.htm (dostęp: 05.02.2020).

wojennych: MOSI (listopad 2019 r.; wspólnie z Republiką Południowej Afryki)²² oraz manewry morskie w Zatoce Omańskiej (grudzień 2019 r.; wspólnie z Iranem)²³.

Natomiast relacje z Unią Europejską zdominowane były przez sprawy gospodarcze. W styczniu 2019 r. Federalny Związek Niemieckiego Przemysłu opublikował dokument *China – Partner und systemischer Wettbewerber* (Chiny – partner i konkurent systemowy), w którym optowano za bardziej asertywnym stanowiskiem samych Niemiec i całej UE w kwestii handlu i inwestycji z ChRL²⁴. W podobnym tonie należy odczytywać publikację Komisji Europejskiej pt. *EU–China – A Strategic Outlook*, w której skoncentrowano się na podejściu do Chin jako partnera, ale również rywala gospodarczo-politycznego²⁵. Głównym wyzwaniem dla Chin w kontaktach z Unią Europejską jest niewątpliwie wspólne wypracowanie stanowiska w sprawie współpracy w zakresie innowacji gospodarczych i ograniczanie negatywnych skutków sceptycyzmu w Europie wobec relacji z Chinami. Kluczowe będzie w tym zakresie przekonywanie poszczególnych rządów do wsparcia Inicjatywy Pasa i Szlaku przewodniczącego Xi Jinpinga. Bezprecedensowym wydarzeniem była decyzja włoskiego rządu o włączeniu się państwa w aktywną partycypację w chińskim projekcie²⁶. Włochy są zatem pierwszym państwem z grupy G-7, które 23 marca 2019 r. dołączyło do Inicjatywy Pasa i Szlaku. Przy tej samej okazji włoski rząd zawarł z Chinami 29 umów o wartości 2,8 mld USD, które dotyczyły rozwoju włoskiej infrastruktury transportowej, logistycznej i portowej, a także wzmocnienia współpracy finansowej. Do podobnego porozumienia doszło również z rządem Grecji, rząd w Atenach bowiem w kwietniu 2019 r. zdecydował się dołączyć do chińskiego mechanizmu współpracy kulturalno-gospodarczej, zainaugurowanego w 2012 r. w Warszawie, tzw. 16 + 1 *ab hinc* nazwanego 17 + 1²⁷. Zdaniem ekspertów ten subregionalny mechanizm współpracy kładzie nacisk na wiodącą rolę Chin. W oczach Unii Europejskiej zostało to odczytane jako próba podważenia jedności samej UE, w szczególności wśród państw Półwyspu Bałkańskiego, które są aktualnie włączone w proces akcesyjny do Wspólnoty Europejskiej²⁸. Ponadto w kontaktach

²² Z. Liu, „China, Russia and South Africa team up for first joint naval drill”, *South China Morning Post*, 27 listopada 2019 r., <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3039469/china-russia-and-south-africa-team-first-joint-naval-drill> (dostęp: 05.02.2020).

²³ B. Westcott, H. Alkhshali, „China, Russia and Iran hold joint naval drills in Gulf of Oman”, CNN, 27 grudnia 2019 r., <https://edition.cnn.com/2019/12/27/asia/china-russia-iran-military-drills-intl-hnk/index.html> (dostęp: 05.02.2020).

²⁴ N. Casarini, *How Europe Should Approach China*, Istituto Affari Internazionali, grudzień 2019, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1968.pdf> (dostęp: 05.02.2020).

²⁵ Komisja Europejska, *EU–China – A Strategic Outlook*, 12 marca 2019 r., <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (dostęp: 05.02.2020).

²⁶ H. Ellyatt, „Is Italy playing with fire when it comes to China?”, CNBC, 27 marca 2019 r., <https://www.cnbc.com/2019/03/27/italy-joins-chinas-belt-and-road-initiative.html> (dostęp: 05.02.2020).

²⁷ H. Ciurtin, *The „16+1” Becomes the „17+1”: Greece Joins China’s Dwindling Cooperation Framework in Central and Eastern Europe*, The Jamestown Foundation, 29 maja 2019 r., <https://jamestown.org/program/the-161-becomes-the-171-greece-joins-chinas-dwindling-cooperation-framework-in-central-and-eastern-europe/> (dostęp: 05.02.2020).

²⁸ P. Ciborek, Monitor Chiny-Balkany, *Monitory Ośrodka Spraw Azjatyckich*, kwiecień 2019, http://osa.uni.lodz.pl/wp-content/uploads/2019/02/OSA_MONITOR_BALKANY_KWIECIEEN_2019.pdf (dostęp: 05.02.2020).

bilateralnych między UE a ChRL dominował temat działalności chińskiej firmy technologicznej Huawei. W obliczu amerykańskiej blokady, która zakłada zerwanie współpracy z chińską firmą²⁹, Unia Europejska stanęła przed zadaniem przeprowadzenia własnej oceny ryzyka płynącego ze współpracy z Huawei. Z raportu Komisji Europejskiej dotyczącego zagrożeń w związku z wprowadzeniem sieci 5G na terenie Wspólnoty, opublikowanego 9 października 2019 r., wynika, iż państwa członkowskie „powinny podjąć konkretne środki regulacyjne w celu ograniczenia nadmiernego polegania na sprzęcie telekomunikacyjnym pochodzącego od jednego dostawcy, w szczególności gdy jego siedziba znajduje się w kraju o słabych standardach demokratycznych”³⁰.

STOSUNKI CHIN Z PAŃSTWAMI KOREAŃSKIMI I JAPONIĄ

W działaniach dyplomatycznych Chińskiej Republiki Ludowej w regionie Azji Północno-Wschodniej na pierwszy plan wysuwają się relacje z Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną, Republiką Korei i Japonią, w których kwestią priorytetową jest sprawa rozwiązania problemu nuklearnego Pjongjangu. Z uwagi na brak mechanizmów wielostronnych, takich jak choćby rozmowy sześciostronne, ważną rolę odgrywają relacje bilateralne. Istotnym wydarzeniem w tej kwestii była dwudniowa wizyta przewodniczącego ChRL Xi Jinpinga w Pjongjangu (20–21 czerwca 2019 r.)³¹. Warto przy tym podkreślić, iż była to pierwsza podróż chińskiego przywódcy do Korei Północnej od 14 lat³². Wizytę tę należy uznać za część projektu budowy chińskiego przywództwa w regionie, podkreślania zależności Korei Północnej od ChRL, ale także element powstrzymania konfrontacyjnej polityki przewodniczącego Kim Dzong-una. Z punktu widzenia Pekinu dalsze zbrojenia południowego sąsiada przyczyniają się do remilitaryzacji całego regionu, a to z kolei komplikuje tworzenie regionalnego systemu, z centrum politycznym w Pekinie. Według *The New York Timesa* celem ostatniego spotkania Xi–Kim miało być wysłanie jasnego sygnału w stronę Waszyngtonu, iż obie strony wspierają się i oczekują renegocjacji w kwestiach sankcji gospodarczych i taryf celnych, w zamian za ustępstwa handlowe i progres w procesie denuklearyzacji Korei Północnej³³. Jednak tezy o istotnym wpływie dyplomatycznym Pekinu wydają się przewartościowane. Świadczą o tym testy rakietowe Pjongjangu przeprowadzone

²⁹ S. Lohr, „U.S. moves to ban Huawei from government contracts”, *The New York Times*, 7 sierpnia 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/08/07/business/huawei-us-ban.html> (dostęp: 05.02.2020).

³⁰ Komisja Europejska, „Member States publish a report on EU coordinated risk assessment of 5G networks security”, 9 października 2019 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6049 (dostęp: 05.02.2020).

³¹ „Xi, Kim hold talks in Pyongyang”, *Xinhua*, 20 czerwca 2019 r., http://www.xinhuanet.com/english/2019-06/20/c_138158793.htm (dostęp: 20.01.2020).

³² H.P. Jung, „Mr. Xi goes to Pyongyang”, *Brookings*, 24 czerwca 2019 r., <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/06/24/mr-xi-goes-to-pyongyang/> (dostęp: 20.01.2020).

³³ „The unspoken agenda at the Xi-Kim meeting? Could be messaging Trump”, *The New York Times*, 19 czerwca 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/06/19/world/asia/kim-xi-summit.html> (dostęp: 20.01.2019).

w dniach 25 lipca i 6 sierpnia 2019 r., które obnażyły ograniczony wpływ bilateralnego wymiaru dyplomacji peryferyjnej ChRL na rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa na Półwyspie Koreańskim³⁴. Podczas gdy w Korei Północnej państwowe media doszły do wniosku, iż pięć szczytów Xi Jinping – Kim Dzong-un finalnie doprowadziło do konsensusu w kluczowych kwestiach rozbrojenia, to jednak media chińskie zauważały, iż „nierealne jest oczekiwanie, że Xi Jinping będzie w stanie rozwiązać wszystkie problemy Półwyspu Koreańskiego w trakcie dwudniowej wizyty w Korei Północnej”³⁵. Południowokoreański ośrodek badań mediów Yonhap zakwestionował cele geopolityczne wokół obietnic Xi Jinpinga dotyczących pokoju, dialogu i denuklearyzacji, podważając tym samym pozytywny wymiar relacji Pekin–Pjongjang jako elementu stabilizującego stosunki w regionie Azji Wschodniej³⁶.

Wizyta chińskiego przywódcy w czerwcu 2019 r. dała wyraźny impuls do ożywienia stosunków na linii Pekin–Pjongjang, w tym przede wszystkim w kontekście relacji międzypartyjnych. Świadczą o tym spotkania Wang Yanga z Ludowej Politycznej Konferencji Konsultatywnej Chin oraz Kim Wan-su, przewodniczącego Centralnego Komitetu KRLD Demokratycznego Frontu Zjednoczenia Narodowego (28 czerwca 2019 r.). W ich trakcie zobowiązano się do zacieśnienia relacji międzypartyjnych. W tym aspekcie należy odnotować, iż w lipcu 2019 r. wizyty w Pekinie złożyły delegacje Ministerstwa Bezpieczeństwa Ludowego KRLD oraz Wydziału Międzynarodowego Partii Robotniczej Korei Północnej, kierowane odpowiednio przez dyplomatę Ri Song Chola i pierwszego wiceprzewodniczącego partii, Kim Song Nama. Ponadto dyrektor generalny Departamentu Informacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych ChRL Lu Kang również w lipcu odbył spotkania w Departamencie Prasy i Informacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych KRLD. Według chińskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych wizyty te były częścią mechanizmu wymiany, promującego regularne konsultacje dyplomatyczne między KPCh a departamentami spraw zagranicznych KRLD³⁷. Podczas swojej lipcowej podróży do Chin prezes Sądu Centralnego Korei Północnej, Kang Yun-sok, podpisał również z prezydentem Najwyższego Chińskiego Sądu Ludowego Zhou Qiangiem protokół ustaleń w sprawie współpracy sądowej i spotkał się z Guo Shengkunem,

³⁴ S. Neuman, „North Korea conducts missile tests while Bolton meets with officials in Seoul”, National Public Radio, 25 lipca 2019 r., <https://www.npr.org/2019/07/25/745144254/north-korea-conducts-missile-tests-while-bolton-meets-with-officials-in-seoul?t=1579695847148> (dostęp: 20.01.2020); „N. Korea fires projectiles for fourth time in 12 days”, France24, 6 sierpnia 2019 r., <https://www.france24.com/en/20190806-north-south-korea-missiles-usa-joint-military-exercises-kim-jong-un> (dostęp: 20.01.2020).

³⁵ S. Snyder, See-Won Byun, „China–Korea relations: Post-Hanoi hopes trapped in a Sino-Korean smog”, *Comparative Connections* 2019, t. 21, nr 2, s. 87–96, <http://cc.pacforum.org/wp-content/uploads/2019/09/1902.pdf> (dostęp: 20.01.2020); „Writing a new chapter for Sino-DPRK relations: China Daily editorial”, *China Daily*, 20 czerwca 2019 r., <http://www.chinadaily.com.cn/a/201906/20/WS5d0b-8d3ea3103dbf143295f5.html> (dostęp: 20.01.2019).

³⁶ S.H. Song, „Xi commitment to Korea peace raises both hopes, doubts”, Yonhap News Agency, 21 czerwca 2019 r., <https://en.yna.co.kr/view/AEN20190621003100325?section=search> (dostęp: 20.01.2020).

³⁷ „Top DPRK delegation arrives in China for regular diplomatic exchanges”, CGTN, 11 lipca 2019 r., <https://news.cgtn.com/news/2019-07-11/Top-DPRK-delegation-arrives-in-China-for-regular-diplomatic-exchanges--IfhVExBEwU/index.html> (dostęp: 20.01.2020).

przewodniczącym Komisji KPCh ds. Politycznych i Prawnych³⁸. Taka polityczna współpraca, mimo iż czasami nie stanowi o możliwościach wpływów na Pjongjang, jest istotnym elementem w budowie pozycji ChRL w regionie Azji Wschodniej. Oprócz relacji politycznych dla reżimu KRLD kluczowa jest wymiana handlowa³⁹. Według Koreańskiego Międzynarodowego Stowarzyszenia Handlu wymiana dwustronna z Pekinem wzrosła o 15% w okresie styczeń–czerwiec 2019 r. w porównaniu z analogicznym okresem ubiegłego roku. Eksport Korei Północnej do Chin wzrósł o 14%, a import z Chin zwiększył się o 15,5%, powodując jednak deficyt handlowy w wysokości 1,04 mld USD w pierwszej połowie 2019 r. Pomimo sankcji ONZ wobec Korei Północnej chińskie dane celne wykazały, iż w okresie od maja do października 2018 r. Pekin dostarczył do Korei Północnej ryż o wartości około jednego mln USD oraz nawozy sztuczne o wartości 55 mln USD. Chińskie raporty dla Komitetu ds. Sankcji ONZ podały, że całkowita podaż chińskich produktów rafinacji ropy naftowej do Korei Północnej wyniosła 5730 t w okresie styczeń–maj 2019 r., co stanowiło nieco niższy wynik niż w analogicznym okresie poprzedniego roku i około jednej czwartej rosyjskich dostaw rafinowanej ropy naftowej do Korei Północnej. Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2397 z 2017 r. ogranicza roczne dostawy rafinowanej ropy naftowej do Korei Północnej do 60–65 tys. t⁴⁰.

Relacje z KRLD nie są jednak wyizolowane i wpisują się w szersze relacje Pekinu z państwami Azji Wschodniej, w tym przede wszystkim z Koreą Południową. Xi Jinping i Mun Jae-in odbyli spotkanie w czasie szczytu G-20 w Osace – zatem w trakcie spotkania wielostronnego. Przewodniczący ChRL nie złożył jeszcze oficjalnej wizyty państwowej w Korei Południowej od czasu inauguracji koreańskiego prezydenta w maju 2017 r.⁴¹ Pomimo wysiłków Mun Jae-ina na rzecz ustabilizowania relacji dwustronnych z Chinami podczas wizyty w Pekinie w grudniu 2017 r., stosunki na poziomie politycznym w dalszym ciągu pozostały bardzo ograniczone. W czasie spotkania w Osace dyplomacja chińska pozycjonowała się jako mediator w relacjach na Półwyspie Koreańskim, podczas gdy prezydent Mun Jae-in, mimo nieudanego szczytu w Hanoi, nadal liczył na wznowienie rozmów Waszyngton–Pjongjang⁴². Mimo rozbieżnych zdań na temat roli Waszyngtonu w strukturach bezpieczeństwa Azji Wschodniej w grudniu 2019 r. Pekin i Seul optowały za złagodzeniem sankcji Rady Bezpieczeństwa ONZ⁴³. Innym przykładem prowadzenia ograniczonego dialogu było spotkanie ministra obrony Korei Południowej Jeong Kyeong-doo i chińskiego ministra obrony gen. Wei Fenghe w ramach dialogu Shangri-La (1 czerwca

³⁸ „Senior CPC official meets DPRK Central Court president”, *Global Times*, 16 lipca 2019 r., <http://www.globaltimes.cn/content/1158131.shtml> (dostęp: 20.01.2020).

³⁹ S. Snyder, See-Won Byun, op. cit.

⁴⁰ United Nations, Security Council resolution 2397 (2017), 22 grudnia 2017 r., <https://www.un.org/undpa/en/speeches-statements/22122017/resolution2397%282017%29> (dostęp: 20.01.2020).

⁴¹ Choi He-suk, „Moon, Xi discuss NK, agree to seek more cooperation”, *The Korea Herald*, 27 czerwca 2019 r., <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20190627000618> (dostęp: 20.01.2020).

⁴² „Xi, Moon agree to promote win-win cooperation, multilateralism and free trade”, *Xinhua*, 27 czerwca 2019 r., http://www.xinhuanet.com/english/2019-06/27/c_138179150.htm (dostęp: 20.01.2020).

⁴³ J. Beczkowska, Monitor Koreański, *Monitorium Ośrodka Spraw Azjatyckich*, http://osa.uni.lodz.pl/wp-content/uploads/2019/02/OSA_MONITOR_KOREANSKI_GRUDZIEN_2019.pdf (dostęp: 25.01.2020).

2019 r.), które, jak się uznaje, przyniosło niewielki postęp w zakresie „komunikacji strategicznej” i zaowocowało jedynie wprowadzeniem porozumienia o rozszerzeniu komunikacji między marynarkami wojennymi i siłami powietrznymi, a także wypracowaniu modelu współpracy w zakresie pomocy humanitarnej w przypadku katastrof naturalnych⁴⁴. Porozumienia te mają na celu zwalczanie ograniczeń we wzajemnej komunikacji i stanowią pierwszy krok w kierunku ożywienia stosunków wojskowych po sporze o THAAD w 2016 r.

Jak wcześniej wspomniano, istotną platformą rozmów było spotkanie w Osace w ramach G-20. Głównymi punktami szczytu G-20 w 2019 r. stały się negocjacje dotyczące wolnego handlu, reforma WTO oraz walka z zanieczyszczeniem środowiska⁴⁵. Jednym z najważniejszych wydarzeń podczas tegorocznego szczytu była pierwsza w historii wizyta Xi Jinpinga w Japonii⁴⁶. Premier Shinzō Abe wyraził nadzieję na „rozpoczęcie nowej ery w relacjach chińsko-japońskich” oraz zaprosił chińskiego przywódcę do złożenia oficjalnej wizyty w Japonii w 2020 r. Co istotne, obie strony, chcąc uzyskać postęp w rozmowach, nie poruszyły problematycznych tematów, takich jak spór o wyspy Diaoyu/Senkaku czy wykluczenie firmy Huawei z międzynarodowych rynków⁴⁷.

Wspominane unikanie tematów trudnych nie spowodowało jednak ograniczenia wywierania presji w czasie rozmów. W czasie spotkania polityków w Osace japońska straż przybrzeżna i morskie siły samoobrony przeprowadziły pierwsze wspólne ćwiczenia na Morzu Południowochińskim. Uważany za przyjazny Chinom centrolewicowy japoński dziennik *Asahi Shimbun* określił to wydarzenie jako „wymierzone w agresywne zachowanie ChRL w regionie”⁴⁸.

Oprócz spotkań w Osace ważne znaczenie miała kwietniowa wizyta japońskiego ministra spraw zagranicznych Kōno Tarō w Pekinie⁴⁹. Oprócz przedstawicieli MSZ w rozmowach wzięli udział reprezentanci ministerstw handlu i przemysłu, rolnictwa, transportu i środowiska. Japoński rząd ponownie zabiegał o zniesienie ograniczeń importowych, nałożonych na japońskie prefektury po katastrofie w elektrowni jądrowej Fukushima I. Chinom zależy na współpracy Japonii w Inicjatywie Pasa i Szlaku oraz zniesieniu ograniczeń nałożonych na firmy Huawei i ZTE⁵⁰. Innym elementem

⁴⁴ „South Korea, China agree to boost ‘strategic’ communications”, *The Korea Times*, 1 czerwca 2019 r., https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2019/10/205_269869.html (dostęp: 20.01.2020).

⁴⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych Japonii, „Japan–India Summit Meeting”, 27 czerwca 2019 r., https://www.mofa.go.jp/sa/sea2/id/page3e_001036.html (dostęp: 20.01.2020).

⁴⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych Chińskiej Republiki Ludowej, „Xi Jinping arrives in Osaka, Japan for the 14th G20 Summit”, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1676587.shtml (dostęp: 20.01.2020).

⁴⁷ „G20 summit: Trump and Xi agree to restart US-China trade talks”, BBC News, 29 czerwca 2019 r., <https://www.bbc.com/news/world-48810070> (dostęp: 20.01.2020).

⁴⁸ Y. Ito, S. Niekawa, „MSDF, Japan Coast Guard hold 1st joint drill in South China Sea”, *The Asahi Shimbun*, 27 czerwca 2019 r., <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201906270071.html> (dostęp: 20.01.2020).

⁴⁹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych Japonii, „Foreign minister Kono to visit China”, 12 kwietnia 2019 r., https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_002423.html (dostęp: 20.01.2020).

⁵⁰ „China’s premier and Japanese foreign minister discuss possible Japan visit by Xi Jinping”, *South China Morning Post*, 15 kwietnia 2019 r., <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3006196/chinese-premier-li-keqiang-and-japans-foreign-minister-discuss> (dostęp: 20.01.2020).

współpracy z Japonią są podjęte próby na rzecz koncyliacji między Tokio a Seulem. Kiedy w 2019 r. doszło do zaognienia sporu między Japonią a Koreą Południową, dyplomacja chińska próbowała stworzyć platformę dialogu dla obu stron, organizując trójstronne spotkania⁵¹. Mimo że oficjalnym długofalowym celem rozmów były konsultacje dotyczące denuklearyzacji Korei Północnej, to w krótkiej perspektywie Pekin usiłuje łagodzić spór sąsiadów. Podczas spotkania chiński minister Wang Yi zaapelował o złagodzenie sporu między Tokio a Seulem i rozpoczęcie dialogu. Po zakończeniu rozmów japoński minister Kōno Tarō spotkał się z koreańską minister Kang Kyung-wha w celu omówienia problemu restrykcji eksportowych⁵². Kolejna runda rozmów odbyła się w grudniu 2019 r. Chengdu (stolica prowincji Syczuan) stało się miejscem trójstronnego szczytu⁵³, a tym samym Pekin pretendował do roli mediatora w konflikcie Korei Południowej i Japonii.

Po wizycie premiera Shinzō Abe w Pekinie w 2018 r. oraz spotkaniu w Osace w relacjach chińsko-japońskich nastąpiła intensyfikacja dialogu i rozmów. W sierpniu 2019 r. godne odnotowania były pierwsze od siedmiu lat rozmowy na szczepku wiceministrów. W czasie spotkań w Nagano, jak poinformowało chińskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, urzędnicy „szczerze rozmawiali o kwestiach dwustronnych i regionalnych”, niemniej wskazując, iż porozumienie nie zostało osiągnięte⁵⁴. Co ważniejsze, we wrześniu 2019 r. w corocznym dokumencie, zawierającym przegląd zagrożeń dla bezpieczeństwa Japonii, na pierwszym miejscu znalazł się wzrost chińskiego potencjału militarnego, wyprzedzając tym samym zagrożenie balistyczne ze strony Korei Północnej. Dokument podkreśla regularny wzrost chińskiego budżetu zbrojeniowego, który jest trzykrotnie wyższy od japońskiego, co ma świadczyć o konfrontacyjnej postawie Pekinu⁵⁵.

Kolejnym istotnym elementem w relacjach Pekinu z Tokio była wizyta wiceprezydenta Wang Qishana (23 października 2019 r.), w czasie której doszło do spotkania z premierem Shinzō Abe. Dyskutowano przede wszystkim o przygotowaniach do oficjalnej wizyty Xi Jinpinga w Japonii, która ma się odbyć wiosną 2020 r.⁵⁶

⁵¹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych Japonii, „The ninth Japan–China–ROK trilateral foreign ministers’ meeting”, 21 sierpnia 2019 r., https://www.mofa.go.jp/a_o/rp/page3e_001060.html (dostęp: 20.01.2020).

⁵² H. Shin, A. Miyazaki, „Japan, South Korea agree on need for dialogue to resolve feud on wartime labor”, Reuters, 21 sierpnia 2019 r., <https://www.reuters.com/article/us-southkorea-japan-labourers-kono/japan-south-korea-agree-on-need-for-dialogue-to-repair-frayed-ties-idUSKCN1VB0M3?> (dostęp: 20.01.2020).

⁵³ E. Albert, „China, South Korea, and Japan make nice in Chengdu”, *The Diplomat*, 28 grudnia 2019 r., <https://thediplomat.com/2019/12/china-south-korea-and-japan-make-nice-in-chengdu/> (dostęp: 20.01.2020).

⁵⁴ K. Elmer, „China and Japan vow to build ties for ‘new era’ as strategic talks resume”, *South China Morning Post*, 11 sierpnia 2019 r., <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3022296/china-and-japan-vow-build-ties-new-era-strategic-talks-resume> (dostęp: 20.01.2020).

⁵⁵ Ministerstwo Obrony Japonii, *Defense of Japan (Annual White Paper)*, wrzesień 2019, https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2019/DOJ2019_Full.pdf (dostęp: 20.01.2020).

⁵⁶ „Japanese Prime Minister Shinzo Abe calls for peaceful resolution to Hong Kong crisis in meeting with Chinese Vice-President Wang Qishan”, *South China Morning Post*, 23 października 2019 r., <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3034219/japanese-prime-minister-shinzo-abe-calls-peaceful-resolution> (dostęp: 20.01.2020).

Cieniem na ociepleniu relacji dwustronnych rzucają się jednak przypadki aresztowań japońskich obywateli w Chinach w związku z oskarżeniami o szpiegostwo. Ponadto pomimo poprawy stosunków dyplomatycznych w ostatnich dwóch latach ponad 84% japońskich obywateli negatywnie postrzega Chiny. Według *The Japan-China Joint Opinion Survey 2019* postrzeganie Japonii wśród obywateli ChRL odnotowało rekordowo pozytywną wartość, 45,9% ankietowanych obywateli Chin bowiem deklaruje do niej pozytywny stosunek. Ponadto 65,4% obywateli Japonii w pytaniu o nastroje społeczne wobec Chin wskazało, iż są one obojętne⁵⁷. W grudniu 2019 r. doszło do spotkania ministra spraw zagranicznych Japonii Kōno Tarō z ministrem obrony ChRL Wei Fenghe. Podczas rozmów poruszono temat uruchomienia regularnego dialogu ds. bezpieczeństwa. Najważniejsze tematy wymagające dwustronnej współpracy to sytuacja na Morzu Wschodniochińskim. W 2019 r. ponad 1000 chińskich jednostek wpłynęło na wody w pobliżu spornych wysp Diaoyu/Senkaku. Chiny wyraziły zaniepokojenie możliwością rozmieszczenia amerykańskich pocisków balistycznych średniego zasięgu na terenie Japonii⁵⁸.

Oprócz relacji z państwami regionu Pekin prowadził aktywne działania w ramach realizacji „wielkiego dzieła odrodzenia narodu chińskiego”. W styczniu 2019 r. przewodniczący Xi Jinping przypomniał o zasadzie „jednych Chin” oraz potwierdził, iż zjednoczenie Chin będzie kontynuowane zgodnie z formułą „jedno państwo, dwa systemy”⁵⁹. Dlatego też dyplomatyczne działania Pekinu w kierunku ograniczania międzynarodowego uznania Tajpej stanowią istotny element polityki zjednoczeniowej Pekinu. Po przekonaniu Salwadoru do zerwania relacji z Tajpej w sierpniu 2018 r., w czerwcu 2019 r. nowy rząd Wysp Salomona ogłosił, że w ciągu 100 dni zdecyduje, czy utrzymać stosunki dyplomatyczne z Tajwanem, po konsultacjach z Pekinem, Tajpej i jego sąsiadami z południowego Pacyfiku, którzy przenieśli uznanie na ChRL w ostatnich latach⁶⁰. Taka decyzja zogniskowała działania dyplomatyczne ze strony Pekinu, Tajpej, Waszyngtonu, a nawet Canberry. Z punktu widzenia gospodarczego należy wskazać, iż prawie 60% eksportu Wysp Salomona trafia do Chin, a jego struktura zdominowana jest przez drewno. W dniach 15–19 sierpnia sześciu ministrów z rządu w Honiarze, na zaproszenie Chińskiego Stowarzyszenia Ludowego na rzecz Przyjaźni z Zagranicą (CPAFFC), odbyło wizytę w Pekinie⁶¹. Tajpej, obawiając się utraty uznania międzynarodowego

⁵⁷ Genron NPO and China International Publishing Group, *The Japan-China Joint Opinion Survey 2019*, 24 października 2019 r., http://www.genron-npo.net/en/opinion_polls/archives/5505.html (dostęp: 20.01.2020).

⁵⁸ Rada Państwowa Chińskiej Republiki Ludowej, „Senior military officials meet with Japanese defense minister”, 20 grudnia 2019 r., http://english.www.gov.cn/statecouncil/weifenghe/201912/20/content_WS5dfc24e5c6d0bcf8c4c19283.html (dostęp: 20.01.2020).

⁵⁹ „Highlights of Xi’s speech at Taiwan message anniversary event”, *China Daily*, 2 stycznia 2019 r., <https://www.chinadaily.com.cn/a/201901/02/WS5c2c1ad2a310d91214052069.html> (dostęp: 20.01.2020).

⁶⁰ K. Lyons, „Solomon Islands to decide soon on whether to cut ties with Taiwan”, *The Guardian*, 5 czerwca 2019 r., <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/05/solomon-islands-decision-ties-with-taiwan-or-china> (dostęp: 21.01.2020).

⁶¹ A. Fanasia, „Six ministers to visit communist nation”, *Solomon Star*, 15 sierpnia 2019 r., <https://www.solomonstarnews.com/index.php/news/national/item/21806-six-ministers-to-visit-communist-nation> (dostęp: 22.01.2020).

ze strony Wysp Salomona oraz pozostałych pięciu państw na południowym Pacyfiku, 11 lipca podpisało z Honiara protokół ustaleń w sprawie budowy stadionu sportowego, co ma ułatwić organizację w 2023 r. Igrzysk Pacyfiku, których gospodarzem będą Wyspy Salomona⁶². Chcąc utrzymać relacje z Wyspami Salomona, Tajwan zdecydował o zniesieniu wiz dla mieszkańców wysp, jednak mimo zabiegów Tajpej i w obliczu bierności Stanów Zjednoczonych 16 września 2019 r. rząd Wysp Salomona uznał Chińską Republikę Ludową jako jedyne prawowitego reprezentanta Chin na arenie międzynarodowej⁶³.

STOSUNKI CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ Z FILIPINAMI I WIETNAMEM

W relacjach dwustronnych Chin z Filipinami, podobnie jak z Wietnamem, główną rolę odgrywa spór na Morzu Południowochińskim. Analizując relacje chińsko-filipińskie, należy wrócić do przełomowego wydarzenia z lipca 2016 r., kiedy Stały Trybunał Arbitrażowy w Hadze wydał korzystny dla Manili wyrok. Podważył on zasadność chińskich roszczeń na Morzu Południowochińskim, wyrażonych za pomocą tzw. linii dziewięciu kresek⁶⁴. Ogłoszenie wyroku zbiegło się jednak w czasie z wyborami prezydenckimi na Filipinach, które wygrał były gubernator Davao – Rodrigo Duterte. Po zaprzysiężeniu na prezydenta w czerwcu 2016 r. Duterte podjął decyzję o nieegzekwowaniu orzeczenia trybunału, co było wyraźnym sygnałem nowego otwarcia w stosunkach między tymi państwami. Mimo sporu na Morzu Południowochińskim elementem, który może być uznany za istotny i dający możliwość zbliżenia w relacjach Pekinu z Filipinami, jest forsowana od lat 50. XX w. zasada nieingerencji w wewnętrzne, polityczne sprawy państw trzecich⁶⁵. W kontekście krytyki ze strony państw Zachodu w zakresie niespektowania praw człowieka zasada nieingerencji jest pozytywnie postrzegana przez takie państwa jak choćby Mjanma czy Filipiny.

Na kanwie wojny z przestępczością narkotykową, która według części opozycji jest narzędziem eliminacji przeciwników politycznych, rząd w Manili będzie preferował chińskie zasady, które nie uzależniają współpracy od zmian w polityce wewnętrznej oraz nie opowiadają się za umiędzynarodowieniem kwestii wewnętrznych. Tym samym stosunki z Pekinem ograniczają rolę Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK), który w lutym 2018 r. wszczął postępowanie

⁶² P.J. Teng, „Taiwan and Solomon Islands seal deal on stadium construction”, *Taiwan News*, 11 lipca 2019 r., <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3742996> (dostęp: 22.01.2020).

⁶³ C. Horton, „In blow to Taiwan, Solomon Islands is said to switch relations to China”, *New York Times*, 16 września 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/09/16/world/asia/solomon-islands-taiwan-china.html> (dostęp: 22.01.2020).

⁶⁴ Cały tekst dostępny na stronie: <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/6/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf>.

⁶⁵ M. Adamczyk, „Wyznaczniki ewolucji chińskiej polityki zagranicznej zawarte w *Białej Księdze Obrony* (2014)”, *Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Nauki Społeczne* 2017, nr 18, s. 89.

w sprawie walki z narkobiznesem na Filipinach⁶⁶. Mając poparcie Pekinu, rząd w Manili podjął decyzję o wycofaniu Filipin z Międzynarodowego Trybunału Karnego ze skutkiem natychmiastowym. Zgodnie z przepisami MTK w marcu 2019 r. (dokładnie rok po złożeniu wniosku o wycofaniu się z ratyfikacji) Filipiny oficjalnie wyszły spod jurysdykcji trybunału jako drugie państwo w historii (w 2017 r. podobny proces przeszło Burundi)⁶⁷. Ta decyzja spotkała się z poparciem Pekinu, który od początku krytykował Trybunał za upolitycznianie praw człowieka i wykorzystywanie ich przeciwko legalnie wybranym władzom państwa⁶⁸. Jednak w kontekście relacji z Chinami nie bez znaczenia jest tu rola opozycji wobec prezydenta Duterte. Po decyzji rządu Duterte o wycofaniu się z MTK opozycja złożyła do trybunału skargę, zarzucając przewodniczącemu ChRL zbrodnie przeciwko ludzkości oraz zniszczenie środowiska naturalnego na Morzu Południowochińskim⁶⁹.

Innym elementem umiędzynarodowienia relacji Pekinu z Manilą było podjęcie kwestii walki z terrorem w Radzie Praw Człowieka ONZ. Islandia złożyła projekt rezolucji poświęconej sytuacji na Filipinach. Powodem były doniesienia o zabiciu 5 tys. osób podejrzanych o handel narkotykami (według nieoficjalnych danych ponad 27 tys.) w ciągu trzech lat prezydentury Duterte. W lipcu 2019 r. przyjęto rezolucję A/HRC/41/L.20 stosunkiem 15 głosów za i 14 przeciw (w tej grupie znalazły się zarówno Filipiny, jak i Chiny), a pozostałych 15 państw wstrzymało się od głosu⁷⁰. Wyrażono w niej zaniepokojenie dużą liczbą ofiar śmiertelnych, będących skutkiem rządowej kampanii antynarkotykowej. W związku z tym wezwano Filipiny do zaprzestania wszelkich działań łamiących prawa człowieka, a także do ścisłej współpracy z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka. Ponadto komisarz został zobowiązany do sporządzenia raportu sytuacyjnego na temat działań organów ścigania na Filipinach, biorących udział w zwalczaniu zorganizowanych grup przestępczych, które zajmują się handlem narkotykami.

Od samego początku zmagania z przestępczością narkotykową Pekin udzielał swojego poparcia dla sztandarowej kampanii Rodrigo Duterte na różnych płaszczyznach. Oprócz poparcia politycznego na arenie międzynarodowej doszło również do współpracy zbrojeniowej. Chiny nie tylko zorganizowały dwa transporty

⁶⁶ H. Ellis-Petersen, „ICC launches crimes against humanity inquiry into Duterte’s war on drugs”, *The Guardian*, 8 lutego 2018 r., <https://www.theguardian.com/world/2018/feb/08/icc-claims-crimes-against-humanity-duterte-philippines> (dostęp: 21.02.2019).

⁶⁷ M. Janvic, „Philippines no longer part of ICC”, *The Philippine Star*, 17 marca 2019 r., <https://www.philstar.com/headlines/2019/03/17/1902194/philippines-no-longer-part-icc> (dostęp: 14.06.2019).

⁶⁸ Cały tekst przemówienia rzecznika ministra spraw zagranicznych dostępny na stronie: <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cena/eng/fyrth/t1546242.htm>.

⁶⁹ P. Esmaruel II, „Ex-PH officials bring China’s Xi to Int’l Criminal Court”, *Rappler*, 21 marca 2019 r., <https://www.rappler.com/nation/226315-ex-philippine-officials-bring-xi-jinping-international-criminal-court> (dostęp: 22.03.2019).

⁷⁰ Cały tekst dostępny na stronie: <https://undocs.org/en/A/HRC/41/L.20>.

uzbrojenia (w 2016⁷¹ i 2017⁷² r.), lecz także wsparły rząd prezydenta Duterte kwotą 300 tys. USD na rzecz odbudowy miasta Marawi na południu kraju, zniszczonego w wyniku walk z ekstremistami muzułmańskimi⁷³.

Dodatkowym aspektem, budzącym duże kontrowersje, jest rozszerzanie przez Pekin strefy wpływów za pośrednictwem firm technologicznych, rozwijających piątą generację technologii mobilnej (5G). Ekspansja takich przedsiębiorstw jak Huawei czy ZTE wzbudziła obawy Stanów Zjednoczonych, które upatrują zagrożenia dla własnej pozycji i mobilizują sojuszników do ograniczenia współpracy z chińskimi podmiotami, głównie w zakresie cyberbezpieczeństwa. Jednak duża część państw Azji Południowo-Wschodniej, a w tym Filipiny, wyraża chęć współpracy z chińskimi firmami telekomunikacyjnymi, choć dodają, że ich działalność będzie monitorowana przez państwowe agencje, aby zapobiec wszelkim nieprawidłowościom. Jest to wyważone stanowisko, mające na celu rozwijanie współpracy z Chinami, przy jednoczesnym zakomunikowaniu Amerykanom, że ich ostrzeżenia przed specyfiką funkcjonowania Huawei i ZTE są poważnie traktowane. Podobnego optymizmu nie podzielały jednak inne podmioty na Filipinach. Ministerstwo spraw zagranicznych Filipin, wzorując się na decyzjach podjętych przez Czechy i Francję, wydało pracownikom rządowym zalecenie, by ograniczyli posługiwanie się urządzeniami marki Huawei w związku z podejrzeniem zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i jego interesów⁷⁴.

Filipiny, chcąc jednocześnie dać Waszyngtonowi sygnał o poważnym traktowaniu „ewentualnego zagrożenia” ze strony chińskiego giganta Huawei, w marcu 2019 r. wszczęły śledztwo. Tu jednak nie wykazano zagrożeń, co dało impuls do dalszej współpracy, w tym m.in. z instytucjami akademickimi takimi jak Politechnika Filipińska⁷⁵.

Jednak głównym wyzwaniem, przed jakim stoi obecnie rząd w Pekinie, jest zmiana percepcji Chin przez obywateli Filipin, którzy w badaniach opinii społecznej wykazują duży brak zaufania. Według ostatniego sondażu przeprowadzonego przez PulsAsia Research Inc. w czerwcu 2019 r. tylko 26% ankietowanych zadeklarowało, że darzy Chiny zaufaniem, co w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi,

⁷¹ M. Mogato, M. Perry, „China offers \$14 million arms package to the Philippines: Manila’s defense minister”, Reuters, 20 grudnia 2016 r., <https://www.reuters.com/article/us-philippines-china-arms-idUSKBN1490HN> (dostęp: 20.04.2019).

⁷² D. Santos, „China donates P169 million worth of military hardware to the Philippines”, CNN Philippines, 6 października 2017 r., <https://cnnphilippines.com/news/2017/10/06/China-donates-military-hardware-Philippines.html> (dostęp: 14.04.2019).

⁷³ „China donates 300,000 USD to rehabilitate besieged Marawi City in southern Philippines”, Xinhua, 24 października 2017 r., http://www.xinhuanet.com/english/2017-06/27/c_136399251.htm (dostęp: 14.03.2019).

⁷⁴ R. Talabong, „DFA warns Duterte gov’t vs Huawei amid warming ties with China”, Rappler, 29 kwietnia 2019 r., <https://www.rappler.com/nation/229261-dfa-warns-duterte-government-huawei-warming-ties-china> (dostęp: 15.05.2019).

⁷⁵ M. Petty, „Philippines to allow China-backed telco to build towers on military bases”, Reuters, 11 września 2019 r., <https://uk.reuters.com/article/us-philippines-telecoms-security/philippines-to-allow-china-backed-telco-to-build-towers-on-military-bases-idUKKCN1VWIH5> (dostęp: 20.09.2019).

które uzyskały wynik 89%, jest wyjątkowo złym rezultatem⁷⁶. Dla lepszego zobrazowania sytuacji trzeba podkreślić, iż w przypadku Chin zanotowano spadek o 13 punktów procentowych w porównaniu z grudniem 2018 r. Na brak zaufania Filipińczyków względem ChRL ma wpływ wiele różnych czynników⁷⁷.

Najwięcej kontrowersji budzi chińska aktywność na Morzu Południowochińskim, zwłaszcza w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej, gdzie często dochodzi do różnego rodzaju incydentów z udziałem statków obu stron. Jeden z nich, o którym donosiły wszystkie główne agencje prasowe, zdarzył się na początku czerwca 2019 r. Filipiński kuter rybacki Gimver 1 z 22 członkami załogi na pokładzie został staranowany przez chińską jednostkę, w wyniku czego kuter zatonął, a strona chińska nie udzieliła pomocy poszkodowanym⁷⁸. Zdecydowanie częściej dochodzi jednak do mniej drastycznych przypadków, polegających na wkraczaniu chińskich statków na filipińskie wody. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez ministra spraw zagranicznych Filipin Teodoro Locsina od momentu objęcia prezydentury przez Rodrigo Duterte w 2016 r. do września 2019 r. złożono 63 protesty dyplomatyczne w sytuacjach tego rodzaju⁷⁹.

Mimo iż Filipiny liczą na wsparcie Chin w kontekście sporów o prawa człowieka na arenie międzynarodowej, nie zamierzają rezygnować z aktywnego wykorzystywania sytuacji na Morzu Południowochińskim. Podczas swojej piątej wizyty w Chinach, na przełomie sierpnia i września 2019 r., Duterte na spotkaniu z Xi Jinpingiem poruszył temat korzystnego dla Filipin wyroku Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze z 2016 r., dotyczącego chińskich roszczeń na Morzu Południowochińskim⁸⁰. Granie tą kartą szybko przyniosło efekty, a strona chińska zaproponowała możliwość wspólnego wydobywania surowców energetycznych z dna Morza Południowochińskiego w stosunku 60–40 na korzyść Filipin⁸¹. W ten sposób prezydent Filipin nie tylko pozbawił opozycję argumentu, że nigdy nie odwołał się od wyroku Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze, lecz także dowiódł, iż ten wyrok daje możliwość wywierania presji i osiągania konkretnych benefitów w relacjach z Pekinem⁸².

⁷⁶ Sondaż dostępny na stronie: <http://www.pulseasia.ph/june-2019-nationwide-survey-on-public-trust-in-selected-countries-and-public-opinion-on-the-recto-bank-incident/>.

⁷⁷ M. Chatys, „FocusOSA #96: Polityka w ASEAN”, *FocusOSA*, <http://osa.uni.lodz.pl/?p=9571> (dostęp: 03.07.2019).

⁷⁸ S. Stashwick, „China's South China Sea Militarization Has Peaked”, *Foreign Policy*, 19 sierpnia 2019 r., <https://foreignpolicy.com/2019/08/19/chinas-south-china-sea-militarization-has-peaked/> (dostęp: 23.08.2019).

⁷⁹ E. Santos, „PH now on China's side in seeking revision of UNCLOS – Locsin”, CNN Philippines, 4 września 2019 r., <https://cnnphilippines.com/news/2019/9/4/teddy-boy-locsin-philippines-china-unclos-.html?fbclid=IwAR2hM1LJggMOj0bBZFMpDMLqXnR0ilimFByOtSZE7eWNoYzmkLmrNjixeHE?fbclid> (dostęp: 07.09.2019).

⁸⁰ Y. Zhang, „Xi Jinping huijian Feilubin zongtong Duteerte (Spotkanie Xi Jinpinga z prezydentem Duterte)”, Xinhua, http://www.xinhuanet.com/world/2019-08/29/c_1124939022.htm (dostęp: 02.09.2019).

⁸¹ M. Petty, „Philippines' Duterte says Xi offering gas deal if arbitration case ignored”, Reuters, 10 września 2019 r., <https://www.reuters.com/article/us-philippines-china-southchinasea/philippines-duterte-says-xi-offering-gas-deal-if-arbitration-case-ignored-idUSKCN1VW07O> (dostęp: 15.09.2019).

⁸² S. Tomacruz, „Philippines, China hold first meeting on oil, gas exploration deal”, Rappler, 30 października 2019 r., <https://www.rappler.com/nation/243727-philippines-china-first-meeting-oil-gas-exploration-deal> (dostęp: 11.08.2019).

Wyraźna poprawa w relacjach dwustronnych nie świadczy jednak o całkowitym zniknięciu napięć. Na początku marca Chiny uniemożliwiły filipińskim kutrom rybackim dostęp do łowisk w pobliżu wyspy Thitu (największej wyspy pod kontrolą Filipin w archipelagu Spratly)⁸³, co spotkało się ze sprzeciwem ludności i organizacją przed chińską ambasadą w Manili protestu, w którym wzięło udział ponad 1000 osób⁸⁴. Na początku kwietnia 2019 r. Rodrigo Duterte zagroził desantem wojsk na wyspę Thitu, jeżeli chińskie statki nie opuszczą wód wokół wyspy⁸⁵. Jednak już pod koniec marca filipiński minister spraw zagranicznych Teodoro Locsin spotkał się ze swoim chińskim odpowiednikiem w Pekinie Wang Yi, umożliwiając tym samym negocjacje mające na celu ustabilizowanie sytuacji⁸⁶.

W 2019 r. relacje dwustronne Chiny–Wietnam były zdominowane przez wydarzenia na Morzu Południowochińskim. Do pierwszego napięcia w stosunkach doszło w marcu, kiedy chiński statek staranował i zatopił wietnamski kuter rybacki w okolicach Rify Discovery (Wietnam używa określenia Da Loi, a Chiny – Huaguang Jiao) z archipelagu Wysp Paracelskich, około 198 mil morskich od miasta Da Nang⁸⁷. Strona wietnamska złożyła oficjalny protest, w którym wyraziła sprzeciw wobec chińskich ćwiczeń militarnych na archipelagu Wysp Paracelskich, zatapaniu kutrów rybackich, a także przekształceniu kolejnych wysp w miasta i bazy logistyczne. Według relacji rzeczniczki wietnamskiego MSZ Le Thi Thu Hang, podkreślono destruktywny wpływ kolejnych incydentów na rozwój prac na rzecz Kodeksu postępowania na Morzu Południowochińskim⁸⁸. W odpowiedzi na działania chińskie Wietnam prowadzi rekultywację wysp i rozbudowę infrastruktury (pasy startowe dla samolotów i hangary) na Morzu Południowochińskim, a władze z Hanoi aktualnie dysponują 49 posterunkami rozmieszczonymi na 27 obiektach w archipelagu Spratly (składającym się z raf i 100 wysepek)⁸⁹.

⁸³ J. Seidel, „China’s latest island grab: Fishing ‘militia’ makes move on sandbars around Philippines’ Thitu Island”, News, 5 marca 2019 r., <https://www.news.com.au/finance/chinas-latest-island-grab-fishing-militia-makes-move-on-sandbars-around-philippines-thitu-island/news-story/7805269e5fe270f59e7657328f0c6382> (dostęp: 15.03.2019).

⁸⁴ „Protesters warn of Chinese ‘invasion’ of Philippines”, *Bangkok Post*, 9 kwietnia 2019 r., <https://www.bangkokpost.com/news/asean/1659132/protesters-warn-of-chinese-invasion-of-philippines> (dostęp: 19.04.2019).

⁸⁵ K. Lema, „Philippines’ Duterte tells China to ‘lay off’ island in disputed waters”, Reuters, 4 kwietnia 2019 r., <https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-philippines/philippines-duterte-tells-china-to-lay-off-island-in-disputed-waters-idUSKCNIRG0LC> (dostęp: 08.04.2019).

⁸⁶ P. Esmaguél II, „Locsin hits West, praises China in 1st Beijing trip”, *Rappler*, 20 marca 2019 r., <https://www.rappler.com/nation/226236-locsin-hits-west-praises-china-first-official-beijing-trip-march-2019> (dostęp: 25.03.2019).

⁸⁷ K. Vu, „Vietnam protests to China over South China Sea boat sinking”, Reuters, 4 kwietnia 2019 r., <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-southchinasea-idUSKCNIR3070> (dostęp: 15.04.2019).

⁸⁸ K. Lynh, H. Hanh, „Vietnam opposes China’s live-fire drills, construction plans in South China Sea”, *VnExpress*, 28 marca 2019 r., <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-opposes-china-s-live-fire-drills-construction-plans-in-south-china-sea-3901582.html> (dostęp: 08.04.2019).

⁸⁹ C. de Guzman, „Vietnam ‘quietly upgrades’ Spratly Islands facilities – think tank”, CNN, 10 kwietnia 2019 r., <https://cnnphilippines.com/news/2019/4/10/Vietnam-Spratly-Islands-upgrade.html> (dostęp: 14.04.2019).

Całość sporu jest również dyskutowana na forum ASEAN. Premier Wietnamu Nguyen Xuan Phuc zwrócił uwagę na incydenty na Morzu Południowochińskim, w których ucierpieli rybacy państw członkowskich. Zdaniem strony wietnamskiej tematyka sporów terytorialnych powinna być przedmiotem obrad Rady Bezpieczeństwa ONZ w okresie, w którym Wietnam będzie niestałym członkiem instytucji⁹⁰. Można przez to rozumieć, że Wietnam będzie dążył w 2020 r. do sformowania „zjednoczonego frontu”, by w ramach ASEAN i przy wykorzystaniu pozycji w Radzie Bezpieczeństwa prowadzić politykę umiędzynarodowienia sporu. Tym samym będzie to niosło kolejne wyzwania dla chińskiej dyplomacji.

Oprócz kwestii międzynarodowych strona chińska musi odpowiadać na rosnące nastroje antychińskie, które stają się elementem gry politycznej w mniejszych państwach Azji Południowo-Wschodniej. Bezradność rządu w obliczu chińskich prowokacji zmobilizowała społeczeństwo do wyrażenia własnej opinii. Pierwsze do głosu doszło Wietnamskie Stowarzyszenie Rybołówstwa, które wezwało władze do podjęcia bardziej stanowczych działań wobec aktywności chińskich statków w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej państwa, blokując one bowiem dostęp do łowisk i uniemożliwiają wykonywanie pracy⁹¹. Kilka dni później aktywiści należący do grupy No-U⁹² zorganizowali przed chińską ambasadą w Hanoi protest przeciwko naruszaniu suwerenności Wietnamu przez statek Haiyang Dizhi 8⁹³. We wrześniu 2019 r. wicepremier i jednocześnie minister spraw zagranicznych Pham Binh Minh na forum 74. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku zaapelował o „zachowanie powściągliwości w jednostronnych działaniach, które mogłyby skomplikować sytuację lub doprowadzić do eskalacji napięć na Morzu Południowochińskim”. Mimo że nie mówił *explicite* o Chińskiej Republice Ludowej, to jednak dyplomatyczny przekaz był jasny: prosimy Pekin o zaprzestanie jednostronnych działań w akwenie⁹⁴.

Zwiększająca się asertywność polityki zagranicznej ChRL została zauważona przez pozostałe strony sporu terytorialnego, dlatego we wrześniu doszło do wspólnych ćwiczeń w pobliżu Morza Południowochińskiego, w których wzięły udział marynarki wojenne z Filipin, Wietnamu i Brunei. Wszystkie jednostki udały się następnie na manewry ASEAN–USA, o których wspomniano wcześniej⁹⁵. Pod

⁹⁰ V. Hoang, „Vietnam asks ASEAN to take note of threats against fishers in South China Sea”, *VnExpress*, 24 czerwca 2019 r., <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-asks-asean-to-take-note-of-threats-against-fishers-in-south-china-sea-3942526.html> (dostęp: 07.08.2019).

⁹¹ K. Vu, „Vietnamese fishermen call for action against China”, Reuters, 30 lipca 2019 r., <https://uk.reuters.com/article/uk-vietnam-china-idUKKCN1UP1DB> (dostęp: 21.10.2019).

⁹² Dosłowne znaczenie nazwy – Nie dla U – czyli sprzeciw wobec linii „dziewięciu kresek” przypominającej literę „U”, zgodnie z którą ponad 90% Morza Południowochińskiego należy do ChRL.

⁹³ J. Pearson, „Vietnam police disperse protest at Chinese embassy over South China Sea standoff”, Reuters, 5 sierpnia 2019 r., <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-china-southchinasea/vietnam-police-disperse-protest-at-chinese-embassy-over-south-china-sea-standoff-idUSKCN1UW0GQ> (dostęp: 03.11.2019).

⁹⁴ UN News, <https://news.un.org/zh/story/2019/09/1042582> (dostęp: 03.10.2019).

⁹⁵ F. Mangosing, „Philippines, Vietnam, Brunei navies stage drills near South China Sea”, *INQUIRER.NET*, 4 września 2019 r., <https://globalnation.inquirer.net/179664/philippines-vietnam-brunei-navies-stage-drills-near-south-china-sea> (dostęp: 24.09.2019).

koniec 2019 r. presja wywierana przez Pekin na Hanoi stała się tematem debaty wewnętrznej w Wietnamie. W październiku podczas jedenastego posiedzenia KC Sekretarz Generalny Komunistycznej Partii Wietnamu Nguyen Phu Trong wezwał Komitet Centralny do analizy sytuacji na spornym akwenie i przygotowania się na ewentualne wyzwania. Apel ten był skutkiem zapoznania się z wynikami przygotowanych przez ministerstwo spraw zagranicznych raportów dotyczących chińskiej aktywności w regionie, z tym że największy nacisk został położony na prowokacje z udziałem okrętu badawczego Haiyang Dizhi 8 oraz umieszczenie we wrześniu głębinowej platformy wiertniczej Haiyang Shiyu 982, będącej własnością China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), na obszarze będącym przedmiotem sporu⁹⁶.

Oprócz takich środków jak negocjacje, mediacje i arbitraż wymienione zostały też środki prawne związane z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r., dające podstawy do złożenia przeciwko Chinom pozwu do Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadzie⁹⁷. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż podobne środki zostały wykorzystane przez Filipiny za prezydentury Benigno Aquino III w 2013 r., i brak jakiegokolwiek reakcji ze strony Chin po niekorzystnym wyroku Trybunału z 2016 r., tego rodzaju decyzja będzie musiała uzyskać poparcie stron trzecich, np. ASEAN lub innych stron sporu terytorialnego. Wbrew pozorom budowa wspomnianego „zjednoczonego frontu” w ramach ASEAN nie jest łatwym zadaniem. Przede wszystkim Pekin umiejętnie prowadzi politykę bilateralną, przekonując poszczególne państwa do prezentowania odmiennych wizji relacji z Chinami, ponadto stosunki między państwami członkowskimi ASEAN także ulegają pogorszeniu na skutek różnego rodzaju sporów i incydentów, będących skutkiem nakładających się interesów na Morzu Południowochińskim takich państw członkowskich ASEAN jak: Indonezja, Malezja, Wietnam i Filipiny. Działa to oczywiście w dłuższej perspektywie na korzyść Chin, ponieważ w czasie gdy prowadzone są negocjacje nad Kodeksem postępowania, który ma ostatecznie zakończyć spór, Pekin rozbudowuje sztuczne wyspy o infrastrukturę militarną i uzbrojenie, wzmacniając tym samym swoją pozycję negocjacyjną.

Jak wskazuje praktyka dyplomatyczna ChRL, negocjacje w ramach Kodeksu postępowania będą prowadzone w formie kontaktów dwustronnych z państwami ASEAN, m.in. Laosem i Kambodżą, niezaangażowanymi w spór terytorialny, w celu uzyskania ich poparcia w trakcie negocjowania kolejnych etapów kodeksu. Dopiero po uzyskaniu poparcia przez poszczególne państwa Pekin będzie wносił Kodeks na agendę współpracy regionalnej. Skupienie uwagi ASEAN na wspólnych negocjacjach pozwala Pekinowi osiągnąć dodatkowy cel, jakim jest uniknięcie internacjonalizacji sporu. Dzięki temu Stany Zjednoczone, Japonia czy

⁹⁶ H. Thuy, „Vietnam leader wants party to analyze East Sea situation”, *VnExpress*, 8 października 2019 r., <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-leader-wants-party-to-analyze-east-sea-situation-3993499.html> (dostęp: 17.10.2019).

⁹⁷ R.J. Heydarian, „Vietnam drops a legal gauntlet in South China Sea”, *Asia Times*, 12 listopada 2019 r., <https://www.asiatimes.com/2019/11/article/vietnam-drops-a-legal-gauntlet-in-south-china-sea/> (dostęp: 17.11.2019).

Australia muszą się ograniczyć do misji oceniających swobodę nawigacji. Z kolei ramy czasowe w postaci trzech lat mogą odgrywać dodatkową rolę destabilizującą wewnątrz ASEAN. Zwiększa to bowiem presję na państwa członkowskie, związaną z efektywnym wdrażaniem kolejnych poprawek do dokumentu, a ponadto może doprowadzić do wzrastania antagonizmów między państwami będącymi stronami sporu a tymi, które nie mają interesu, żeby się w niego angażować.

* * *

Najistotniejszym punktem odniesienia w politycznych działaniach Pekinu jest trwający spór gospodarczy i strategiczny z Waszyngtonem. Mimo zakończenia pierwszej fazy negocjacji konflikt nie uległ złagodzeniu, a obie strony poszukują platform do dalszego równoważenia sił zarówno w perspektywie globalnej, jak i regionalnej. Amerykanie próbują równoważyć działania Pekinu, wykorzystując do tego sieć relacji bilateralnych w regionie Azji Wschodniej, a władze w Chinach prowadzą aktywną politykę w regionie, pozyskując państwa, które mają bliskie relacje ze Stanami Zjednoczonymi, tak by wpływać pośrednio na stosunki z Waszyngtonem.

W ubiegłorocznej aktywności dyplomatycznej Chińskiej Republiki Ludowej należy odnotować fakt pierwszej wizyty przewodniczącego ChRL Xi Jinpinga w Pjongjangu. Paradoksalnie wojna handlowa między Pekinem a Waszyngtonem tworzy podstawy do coraz silniejszych stosunków ChRL–KRLD. Wydaje się, że obie strony wspierają swe działania w celu wymuszenia lepszych warunków w negocjacjach ze Stanami Zjednoczonymi. Problem koreański zatem wchodzi w szersze spektrum relacji handlowych Waszyngtonu z regionem Azji Wschodniej. Ponadto większą uwagę należy również poświęcić relacjom międzypartyjnym pomiędzy Partią Pracy Korei a Komunistyczną Partią Chin, wraz z postępującą centralizacją władzy w Chinach bowiem kanał międzypartyjny zyskuje na znaczeniu. W relacjach z Seulem podjęto natomiast wysiłki w celu wzmocnienia tzw. komunikacji strategicznej, które mają stanowić pierwszy krok w kierunku ożywienia stosunków wojskowych po sporze o THAAD w 2016 r.

W relacjach chińsko-japońskich kluczowym wydarzeniem była wizyta Xi Jinpinga w Japonii, do której doszło w trakcie szczytu G-20 w Osace. Chcąc doprowadzić do dialogu, celowo pominięto problematyczne dla obu stron tematy dotyczące spornych wysp Diaoyu/Senkaku, a także kwestię dostępu do rynku japońskiego dla chińskiego Huawei. Za przełom w relacjach bilateralnych należy uznać wznowienie dialogu dotyczącego wydobycia złóż gazu na Morzu Wschodniocihńskim, które realizowane jest na mocy porozumienia z 2008 r. Ambicją ChRL jest również odegranie roli mediatora w sporze między Japonią a Koreą Południową, w wyniku czego stolica prowincji Syczuan stała się miejscem trójkrotnego szczytu. Jeżeli dyplomacja chińska skłoni obie strony do dalszych rozmów, będzie to świadczyło o nowej roli i nowych formach dyplomatycznych Chińskiej Republiki Ludowej w regionie Azji Wschodniej.

Na podstawie analizy ubiegłorocznych wydarzeń w Azji Południowo-Wschodniej należy uznać, że priorytetowa jest kwestia chińskiej suwerenności na Morzu Południowocihńskim. Mimo ogłoszenia niekorzystnego dla Chin wyroku

Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze nastąpiło nowe otwarcie w stosunkach z Filipinami, które dało możliwości zintensyfikowania wysiłków na rzecz zwiększania kontroli Morza Południowochińskiego. Dodatkowym elementem sprzyjającym chińskiej polityce w regionie było objęcie przez Filipiny w listopadzie 2018 r. funkcji państwa koordynującego dialog ASEAN–Chiny (ich kadencja potrwa do końca 2021 r.) oraz poparcie dla prezydenta Duterte w jego walce z terroryzmem⁹⁸.

Inaczej nieco układały się relacje z Wietnamem. Tu bowiem do głosu dochodzi istotna rola opinii publicznej, która *de facto* wymusza działania rządu w Hanoi. Z punktu widzenia zaspokojenia żądań opinii publicznej, a tym samym zapewnienia legitymacji władzy Komunistycznej Partii Wietnamu, jedyną perspektywiczną alternatywą jest umiędzynarodowienie sporu na Morzu Południowochińskim. We wrześniu 2019 r. w czasie 74. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku wietnamska dyplomacja zaapelowała o zachowanie powściągliwości w jednostronnych działaniach, które mogłyby skomplikować sytuację lub doprowadzić do eskalacji napięć na Morzu Południowochińskim. Odpowiedzią Pekinu, niekoniecznie udaną, jest prowadzenie dialogu dotyczącego Morza Południowochińskiego w ramach ustalenia Kodeksu postępowania między Chinami a państwami ASEAN. Pierwszy wzór tego dokumentu przedstawiono w sierpniu 2018 r. na 51. spotkaniu ministrów spraw zagranicznych ASEAN, w którym wziął również udział przedstawiciel Chin – Wang Yi⁹⁹. Trzy miesiące później premier ChRL Li Keqiang zapowiedział, że gotowy kodeks zostanie zaprezentowany w ciągu trzech lat¹⁰⁰. Pod koniec lipca 2019 r. na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych ASEAN–Chiny odbyła się pierwsza dyskusja nad wstępną propozycją dokumentu, który według szefów dyplomacji państw regionu ma ostatecznie rozwiązać jeden z najdłuższych w historii sporów terytorialnych¹⁰¹. Chiny przedłużały negocjacje w sprawie kodeksu, dzięki czemu nie tylko kontrolują największą liczbę wysp spośród wszystkich stron konfliktu, lecz także tworzą sztuczne wyspy, na których instalują radary wysokiej częstotliwości oraz uzbrojenie i budują infrastrukturę wojskową, np. pasy startowe, hangary i koszary dla żołnierzy. W ten sposób Pekin uzyska rolę podmiotu, z którym pozostali uczestnicy relacji regionalnych będą musieli negocjować i dostosowywać własną politykę do działań Chińskiej Republiki Ludowej.

Reasumując, w 2019 r. Chińska Republika Ludowa, ograniczana konfliktem ze Stanami Zjednoczonymi, próbowała tworzyć nowe mechanizmy równoważenia

⁹⁸ J. Musico, „Palace hails PH's role in ASEAN-China ties”, Philippine News Agency, 15 listopada 2018 r., <https://www.pna.gov.ph/articles/1054041> (dostęp: 19.11.2019).

⁹⁹ S. Pradhan, „ASEAN-China Single Draft Code of Conduct: Reflection of continuing differences”, *The Times of India*, 16 sierpnia 2018 r., <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/ChanakyaCode/asean-china-single-draft-code-of-conduct-reflection-of-continuing-differences/> (dostęp: 14.12.2019).

¹⁰⁰ L. Chyen Yee, „Chinese Premier Li says talks on South China Sea code should end in three years”, Reuters, 12 listopada 2018 r., <https://www.reuters.com/article/us-asean-summit-china/chinese-premier-li-says-talks-on-south-china-sea-code-should-end-in-three-years-idUSKCN1N10B0> (dostęp: 11.11.2019)

¹⁰¹ „1st reading of COC single draft negotiating text finished ahead of schedule”, Xinhua, 31 lipca 2019 r., http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2019-07/31/c_138272655.htm (dostęp: 10.09.2019).

wpływów amerykańskich, w tym przede wszystkim w regionie azjatyckim. Po pierwsze, pozycjonowanie się w roli mediatora w konflikcie Tokio–Seul, a po drugie, umiejętne negocjowanie Kodeksu postępowania na Morzu Południowochińskim symbolizowały wyżej wskazany proces. Znamionuje to coraz ważniejszą rolę platform wielostronnych w chińskiej polityce zagranicznej, choć to platformy bilateralne będą dla Pekinu kluczowe w tworzeniu równowagi dla polityki Stanów Zjednoczonych.

GLOBAL AND REGIONAL DIMENSION OF FOREIGN POLICY IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

The article discusses the basic rationale for China's policy towards the major international actors: the United States, Russia, and the European Union. This first part is followed by an in-depth analysis of China's behaviour within the format of peripheral diplomacy with Japan and the Korean Peninsula as well as with Vietnam and the Philippines in South-East Asia. The major argument in the article is based on the assumption that, through regional initiatives like the Code of Conduct, Beijing is looking for more influence in the region to limit and balance Washington's position in the East Asia region.

Keywords: China, United States, European Union, Japan, Korean Peninsula, Vietnam, Philippines

Słowa kluczowe: Chiny, Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Japonia, Półwysep Koreański, Wietnam, Filipiny

CHINY NA BECZCE PROCHU? PROTESTY W HONGKONGU W 2019 ROKU I ICH PRZYCZYNY

Hongkong to wyspa położona na Morzu Południowochińskim na południe od półwyspu Koulun. Ze względu jednak na jej burzliwą historię (i jej bliskiego sąsiedztwa) mianem Hongkongu¹ zaczęto określać administrowane przez Brytyjczyków niewielkie (1104 km²) terytorium na południowym wybrzeżu Chin, u ujścia Rzeki Perłowej, obejmujące samą wyspę, większą część półwyspu Koulun i ponad 200 okolicznych wysepek.

Historia współczesnego Hongkongu związana jest z XIX-wieczną ekspansją Europejczyków w Chinach². Region ten stał się bowiem atrakcyjnym miejscem z uwagi na możliwość wykorzystania portu morskiego (względnie korzystna lokalizacja oraz głęboka naturalna zatoka) i jako baza dynamicznie rozwijającego się handlu z Państwem Środka.

W okresie zachodniego imperializmu w Chinach, w latach 1842–1898, początkowo jedynie wyspa Hongkong, później dalsze części regionu zostały przejęte przez Brytyjczyków³. Proces dokonał się w drodze trzech traktatów narzuconych cesarzowi Chin jako efekt przegranych przez Państwo Środka konfliktów zbrojnych⁴:

- I wojna opiumowa – traktat nankiński z 1842 r. oddający Brytyjczykom wyspę Hongkong „w wieczne posiadanie”;
- II wojna opiumowa – konwencja pekińska z 1860 r. przekazująca (również na zawsze) niewielką część półwyspu Koulun położoną na wprost wyspy Hongkong oraz małą wyspę Stonecutter;
- wojna chińsko-japońska – druga konwencja pekińska z 1898 r. przekazująca w 99-letnią dzierżawę tzw. Nowe Terytoria⁵.

Władze brytyjskie traktowały region Hongkongu jako kolonię Zjednoczonego Królestwa. W pierwszym z traktatów przejmujących region (traktat nankiński)

¹ Najpopularniejsza teza uznaje, że słowo „Hongkong” wywodzi się od zbliżonego fonetycznie określenia z dialektu/języku kantońskiego lub hakka oznaczającego „pachnący port”. Precyzyjnie rzecz ujmując, przed 1842 r. nazwą tą określano jedynie niewielką zatoczkę na wyspie, Brytyjczycy przyjęli ją jednak na określenie całej wyspy.

² Europejczycy byli obecni w delcie Rzeki Perłowej już od XVI w.

³ Rozważali też przejście na bazę dla swojego handlu innych regionów Chin położonych bliżej Szanghaju.

⁴ Więcej o historii Hongkongu w: S. Tsang, *A Modern History of Hong Kong: 1841–1997*, Bloomsbury Academic, New York 2004.

⁵ Pozostała część półwyspu Koulun stanowiąca 92% całości terytorium brytyjskiego Hongkongu.

wskazano, że na wyspie Hongkong obowiązywać miały prawa, które monarchini „uzna za stosowne” (*Emperor of China cedes to Her Majesty the Queen of Great Britain, &c. the island of Hong-Kong, to be possessed in perpetuity by Her Britannick Majesty, her heirs and successors, and to be governed by such laws and regulations as Her Majesty the Queen of Great Britain, &c. shall see fit to direct*). Brytyjczycy administrowali zaś za pośrednictwem wybieranego w Londynie gubernatora.

Ponad stuletnia obecność Brytyjczyków w regionie znacznie wpłynęła na tożsamość współczesnych Hongkończyków. Separacja Hongkongu od Chin kontynentalnych nastąpiła w czasie głębokich i rewolucyjnych zmian zachodzących nie tylko globalnie, lecz także w samych Chinach – upadek cesarstwa chińskiego, powstanie republiki, zwycięstwo komunistów w walce z nacjonalistami i proklamowanie Chińskiej Republiki Ludowej, kolektywizacja rolnictwa i nacjonalizacja przemysłu, „wielki skok” czy rewolucja kulturalna.

Jednocześnie Hongkong w XX w. doświadczył spektakularnego rozkwitu ekonomicznego (w momencie przekazania go Chińskiej Republice Ludowej region według PKB *per capita* zajmował jedenaste miejsce wśród najbogatszych społeczeństw świata). Odmienne niż w wielu koloniach brytyjska administracja, mimo że narzucona i nielegitymizowana demokratycznie, nie spotykała się ze znaczącą opozycją wśród mieszkańców (w szczególności od lat 60. XX w., gdy władze kolonialne postarały się o większe włączenie mieszkańców w zarządzanie regionem i uwzględnianie ich interesów). Należy także pamiętać o specyfice brytyjskiej władzy, która w ostatnich dekadach funkcjonowania kolonii nie ingerowała w prywatne życie Hongkończyków i ułatwiała im rozwój ekonomiczny, dzięki czemu nie wzbudzała buntów charakterystycznych dla kolonii. Poziom swobód obywatelskich w późnych latach 70. i 80. osiągnął drugi najwyższy wynik w Azji, a stopień legitymizacji społecznej władz sięgnął w 1977 r. 81,6%⁶.

Te i inne uwarunkowania (np. kulturowe) stanowią ramy aktualnych napięć między Hongkongiem (już jako Specjalnym Regionem Administracyjnym Chińskiej Republiki Ludowej) a Chinami kontynentalnymi. Hongkong pojawia się obecnie na pierwszych stronach gazet raczej w kontekście protestów mieszkańców związanych z procesem integracji z ChRL aniżeli sukcesów ekonomicznych.

2019 rok upłynął tam pod znakiem masowych i dość ostrych jak na kulturę polityczną Hongkończyków protestów. Także ze względu na skalę represji ze strony policji rok ten przejdzie do historii regionu jako przełomowy dla rozwoju sytuacji politycznej. Przed przedstawieniem analizy wydarzeń 2019 r. niezbędne jest wskazanie szerszego kontekstu i uwarunkowań protestów.

⁶ Ming Sing, „Hong Kong at the crossroads: Public pressure for democratic reform”, w: idem (red.), *Politics and Government in Hong Kong: Crisis Under Chinese Sovereignty*, Routledge, London 2009.

PRZEKAZANIE SUWERENNOŚCI NAD HONGKONGIEM CHIŃSKIEJ REPUBLICE LUDOWEJ

Zrozumienie obecnej sytuacji w Hongkongu wymaga odniesienia m.in. do procesu przeniesienia prawa do administrowania regionem z powrotem na Chińską Republikę Ludową (ChRL). Brytyjczycy w latach 70. XX w., w związku z różnego rodzaju obawami inwestorów i przedsiębiorców, już bardzo konkretnie stanęli przed wyzwaniem końca okresu 99-letniej dzierżawy Nowych Terytoriów. Rozważano różne scenariusze, co wynikało z faktu, że Nowe Terytoria stanowiły aż 92% regionu Hongkongu, a narosłe przez lata funkcjonalne powiązania poszczególnych części kolonii uniemożliwiały oddanie części terytorium i pozostawienie reszty pod władzą Zjednoczonego Królestwa.

Pierwszą próbą wysondowania opinii Chińczyków co do możliwości dalszego administrowania regionem przez Brytyjczyków podjętą na wysokim szczeblu była wizyta gubernatora Hongkongu Murraya MacLehose'a w Pekinie w marcu 1979 r. MacLehose miał zbadać, czy w ogóle warto rozpocząć w tym czasie negocjacje z władzami ChRL⁷. Jego rozmowa z Deng Xiaopingiem poszła jednak źle i nieformalny lider ChRL wyraźnie zaznaczył, że o żadnym przedłużeniu dalszej administracji regionem przez Brytyjczyków nie może być mowy, ograniczając tym samym możliwości korzystniejszego dla Wielkiej Brytanii kompromisu⁸.

Oficjalne negocjacje brytyjsko-chińskie dotyczące przyszłości Hongkongu rozpoczęły się w 1982 r. W pierwszym etapie – trwającym od lipca 1982 do listopada 1983 r. – brak było większych postępów. Dopiero wraz ze złagodzeniem stanowiska brytyjskiego, w drugim okresie (grudzień 1983 – wrzesień 1984 r.), osiągnięto kompromis⁹. Ustalono, że cały region Hongkongu zostanie przekazany ChRL jako specjalny region administracyjny 1 lipca 1997 r., z zachowaniem dotychczasowych swobód, polityk i praw przez 50 lat¹⁰. Rozwiązanie to nazwano zasadą „jedno państwo, dwa systemy”. Hongkong miał bowiem zachować w ramach ChRL system kapitalistyczny, wymieniając walutę i władze wybierane spośród Hongkończyków. Przyznano mu prawo obecności w organizacjach międzynarodowych i wydawania własnych dokumentów podróży. Władze centralne ChRL uzyskały jedynie uprawnienia w zakresie kwestii obronności i spraw zagranicznych.

We Wspólnej Deklaracji chińsko-brytyjskiej z 1984 r. rozwiązanie to uzyskało formułę tzw. 12 zasad:

- (1) Specjalny Region Administracyjny Hongkongu (dalej: HKSAR) będzie mieć wysoki stopień autonomii, z wyjątkiem spraw polityki zagranicznej i obronnej, które pozostaną w kompetencji rządu ChRL;

⁷ S. Tsang, op. cit., lok. 4938.

⁸ Ch. Loh, *Underground Front: The Chinese Communist Party in Hong Kong*, Hong Kong University Press, Hong Kong 2010, s. 133.

⁹ Yash Pal Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*, Hong Kong University Press, Hong Kong 1997, [Kindle e-book], lok. 1000.

¹⁰ Chińska Republika Ludowa miała powołać nieistniejącą dotychczas w jej porządku prawnym formę jednostki administracyjnej – specjalny region administracyjny, którym od 1 lipca 1997 r. stał się Hongkong.

- (2) HKSAR będzie mieć władzę wykonawczą, ustawodawczą i niezależną władzę sądowniczą, włącznie z prawem do końcowych orzeczeń. Prawa funkcjonujące w Hongkongu pozostaną bez zmian;
- (3) rząd HKSAR składać się będzie z mieszkańców Hongkongu. Szef egzekutywy będzie powoływany przez rząd centralny ChRL na podstawie wyników wyboru lub konsultacji dokonywanych w Hongkongu. Wyżsi urzędnicy będą nominowani przez szefa egzekutywy;
- (4) obecny system społeczny i gospodarczy Hongkongu pozostanie bez zmian, podobnie jak styl życia. W HKSAR zostaną ustawowo zapewnione prawa i wolności, w tym osobiste, wypowiedzi, prasy, zgromadzeń, stowarzyszeń, podróżowania, przemieszczania się, korespondencji, strajku, wyboru zawodu, badań naukowych i religii. Własność prywatna, własność przedsiębiorstw, uzasadnione prawo spadkowe i inwestycje zagraniczne będą chronione przez prawo;
- (5) HKSAR zachowa status wolnego portu i odrębnego obszaru celnego;
- (6) HKSAR zachowa status międzynarodowego centrum finansowego, a jego rynki walut, złota, papierów wartościowych i kontraktów terminowych będą kontynuowane. Utrzymany zostanie swobodny przepływ kapitału. Dolar hongkoński pozostanie w obiegu i będzie swobodnie wymienialny;
- (7) HKSAR będzie miał niezależne finanse. Centralny rząd ChRL nie będzie nakładał podatków na HKSAR;
- (8) HKSAR może ustanowić wzajemnie korzystne stosunki gospodarcze ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i innymi państwami, których interesy gospodarcze w Hongkongu zostaną należycie uwzględnione;
- (9) używając nazwy „Hongkong, Chiny”, HKSAR może samodzielnie utrzymywać i rozwijać stosunki gospodarcze i kulturowe oraz zawierać stosowne umowy z państwami, regionami i właściwymi organizacjami międzynarodowymi;
- (10) rząd HKSAR może samodzielnie wydawać dokumenty podróży dotyczące wjazdu i wyjazdu z Hongkongu;
- (11) utrzymanie porządku publicznego w HKSAR będzie zadaniem rządu HKSAR;
- (12) wyżej wymienione podstawowe polityki Chińskiej Republiki Ludowej względem Hongkongu i ich wyliczenie w załączniku I do niniejszej Wspólnej Deklaracji zostaną umieszczone w ustawie zasadniczej Specjalnego Regionu Administracyjnego Hongkongu Chińskiej Republiki Ludowej przez Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych ChRL i pozostaną niezmienione przez 50 lat.

Jednym ze źródeł współczesnej niepewności Hongkończyków co do przyszłości regionu był już sam proces przekazywania enklawy Chińskiej Republice Ludowej. Rozmowy toczyły się dwustronnie, między Zjednoczonym Królestwem a ChRL. Mieszkańcy Hongkongu nie mieli swojej reprezentacji, a tym samym bezpośredniego dostępu do informacji i prawa głosu w trakcie negocjacji. Hongkong w dużej mierze tworzyli imigranci-uciekierzy z ChRL, wśród społeczności istniała więc duża świadomość opresyjności pekińskiego reżimu, a zatem i brak zaufania do Komunistycznej Partii Chin. Obawy Hongkończyków o przyszłe działanie zasady „jedno państwo, dwa systemy” wzmocniły się w 1989 r. wraz z krwawym rozprawieniem protestów studenckich na placu Tiananmen.

Po kilkunastoletnim okresie przejściowym¹¹, charakteryzującym się m.in. licznymi próbami ograniczonej demokratyzacji regionu dokonywanymi przez ostatnich gubernatorów Hongkongu¹² oraz procesem przygotowywania (przez zdominowaną przez Chińczyków z kontynentu komisję) ustawy zasadniczej regionu (swoistej minikonstytucji), Hongkong wrócił formalnie do Chińskiej Republiki Ludowej 1 lipca 1997 r.

Powstaje pytanie, czy Brytyjczycy mogli inaczej zdeterminować przyszłość Hongkongu. Stanowczość władz ChRL dążących do ostatecznego zamknięcia „wieku upokorzeń” była na tyle silna, że Zjednoczone Królestwo miało bardzo małe możliwości negocjacyjne. O przedłużeniu okresu administrowania regionem nie było mowy. Wyspa Hongkong mogłaby¹³ pozostać w ramach Zjednoczonego Królestwa, ale faktycznie taki scenariusz był niemożliwy do zrealizowania. Brytyjczycy mogli więc co najwyżej podejmować próby szukania rozwiązań chroniących jak najwięcej praw Hongkończyków (i własnych interesów) w ramach formalnego powrotu regionu do ChRL. Przyjęta zasada „jedno państwo, dwa systemy” wydawało się względnie zadowalającym obie strony (niekoniecznie samych Hongkończyków) kompromisem.

PIERWSZE LATA HONGKONGU W CHIŃSKIEJ REPUBLICE LUDOWEJ

Bezpośrednio po „powrocie Hongkongu do macierzy” sytuacja polityczna, zarówno w samym regionie, jak i w relacjach z wielkim suwerenem, pozornie wydawała się względnie spokojna, choć cały system polityczny regionu wymagał dostosowania do nowych warunków. Pierwszym szefem egzekutywy Specjalnego Regionu Administracyjnego Hongkongu (HKSAR) został wybrany przez prochińsko zdominowany komitet elekcyjny potentat biznesowy Tung Chee-hwa. Większość uwagi opinii publicznej zaprzętały jednak zagadnienia ekonomiczne, co związane było z azjatyckim kryzysem finansowym, który wybuchł właśnie w momencie przekazania Hongkongu.

Powrót Hongkongu do ChRL wymagał stworzenia niemal od podstaw ustroju politycznego regionu. Ogólne zasady zostały nakreślone umową chińsko-brytyjską oraz, bardziej dokładnie, ustawą zasadniczą HKSAR. Mimo to kształtowanie systemu politycznego regionu oraz relacji między Hongkongiem a władzą centralną odbywało się w drodze rozstrzygania kolejnych pojawiających się wątpliwości. Jednym z najistotniejszych wyzwań jest obiecana w deklaracji sino-brytyjskiej

¹¹ Czas między podpisaniem Wspólnej Deklaracji chińsko-brytyjskiej (1984) a przejęciem Hongkongu przez ChRL (1997).

¹² W 1985 r. wprowadzono pośrednie wybory części składu hongkońskiej Rady Ustawodawczej. W trakcie wyborów w 1991 r. część mandatów w legislaturze regionu była już obsadzana w wyborach bezpośrednich. Zmieniono także konstrukcję tzw. korporacyjnych (funkcjonalnych) okręgów wyborczych i minimalny wiek czynnego prawa wyborczego.

¹³ Choć i to nie musi być tak oczywiste, skoro Chińczycy utrzymywali, że traktaty, w wyniku których doszło do przejścia przez Brytyjczyków Hongkongu, ze względu na ich nierównoprawność były nieważne.

i ustawie zasadniczej regionu demokratyzacja wyborów szefa egzekutywy oraz rady ustawodawczej. Elekcja organów władzy w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów stanowi podstawowy cel współczesnych środowisk opozycyjnych wobec władzy HKSAR. Ta bowiem wybierana jest obecnie w skomplikowanym procesie wyborczym, w którym dominują ugrupowania propekińskie. Szef egzekutywy, jak i większość parlamentarna, reprezentuje zatem interesy Komunistycznej Partii Chin.

Wątpliwości, jak dokładnie kształtować obustronne relacje, występowały też w Pekinie. Choć władze ChRL przyjęły w pierwszych latach funkcjonowania HKSAR, jak określił to Peter T.Y. Cheung, strategię „trzymania rąk przy sobie”¹⁴, to zwiększały swoją fizyczną obecność w regionie za pośrednictwem Biura Łącznikowego Centralnego Rządu Ludowego w Hongkongu. Planem KPCh było wzmacnianie dumy narodowej Hongkończyków i integracja funkcjonalna. Aby zwiększać swoje wpływy, mobilizowano elektorat propekiński, a główna partia propekińska – The Democratic Alliance for the Betterment and Progress of Hong Kong (wcześniej: The Democratic Alliance for the Betterment of Hong Kong) – uzyskiwała znaczne wsparcie KPCh¹⁵.

Skutecznym mechanizmem wpływu na system polityczny Hongkongu stało się w tym czasie także powiązanie wielkiego biznesu z interesami KPCh. Wsparcie potentatów związane jest z prowadzeniem przez znaczną część z nich interesów gospodarczych nie tylko w Hongkongu, lecz także w Chinach kontynentalnych.

Wydaje się, że pomysłem KPCh na Hongkong było uczynienie z niego jednego z miast chińskich, co najwyżej o nieco istotniejszej roli ekonomicznej. Stąd też propozycje wielkich projektów inwestycyjnych integrujących go z innymi regionami Chin (np. połączenie autostradowe Shenzhen–Hongkong czy most Hongkong–Zhuhai–Makau). Jak pokazują zachowania znacznej części wielkiego biznesu w Hongkongu, taka rola mogła zostać zaakceptowana przez lokalnych decydentów.

Istotną cezurę pierwszych lat funkcjonowania Hongkongu w ramach ChRL wyznacza marsz protestacyjny 500 tys. osób z 1 lipca 2003 r. Co 13. mieszkaniec Hongkongu wziął udział w protestach w związku z zapowiedzią wprowadzenia ustawy wdrażającej postanowienia art. 23 ustawy zasadniczej HKSAR¹⁶ oraz ogólną niechęcią do administracji szefa egzekutywy Tung Chee-hwa. Marsz ten, ze względu na liczbę uczestników, zdziwił i zaskoczył KPCh, stał się przy tym początkiem nowego etapu politycznej ingerencji władz centralnych w funkcjonowanie regionu.

¹⁴ P.T.Y. Cheung, „The changing relations between Hong Kong and the Mainland since 2003”, w: Wai-man Lam, Percy Luen-tim Lui, Wilson Wong (red.), *Contemporary Hong Kong Government and Politics*, wyd. 2, Hong Kong University Press, Hong Kong 2012, s. 325.

¹⁵ Ch. Loh, op. cit.

¹⁶ „Specjalny Region Administracyjny Hongkongu uchwala prawo zakazujące jakichkolwiek form zdrady państwowej, secesji regionu, buntów i przewrotów wymierzonych w Centralny Rząd Ludowy oraz kradzieży tajemnic państwowych, jak również prawo zakazujące zagranicznym organizacjom i organom politycznym prowadzenia działalności politycznej w specjalnym regionie administracyjnym oraz zakazujące organizacjom i organom politycznym regionu nawiązywania kontaktów z zagranicznymi organizacjami i organami politycznymi” (tłum. własne).

POLITYCZNA SINIZACJA A ROZWÓJ LOKALNEJ TOŻSAMOŚCI

Tłące się w skryciu napięcia między Hongkończykami a Chińską Republiką Ludową, będące efektem różnic systemów wartości społecznych i wizji rozwoju polityk publicznych, ujawniły się spektakularnie w postaci masowego marszu protestacyjnego 1 lipca 2003 r. Bezpośrednimi przyczynami wielotysięcznych wystąpień były zarówno obawy związane z zapowiedzią przyjęcia ustawodawstwa implementującego wspomniany przepis art. 23 ustawy zasadniczej, jak i inne napięcia, w tym nieumiejętność poradzenia sobie administracji szefa egzekutywy z epidemią SARS, która paraliżowała Hongkong od marca do czerwca 2003 r.

Kontekstowe przyczyny były jednak szersze, a wynikały z obaw i odmiennych wizji zarówno przeszłości, jak i przyszłości regionu. Bardzo symboliczne dla obecnie dostrzeganych napięć były między innymi protesty z 2006 r. w obronie historycznych zabudowań przystani promowej Star Ferry. Dla wielu mieszkańców wskazane do wyburzenia budynki, choć niebędące zabytkami objętymi ochroną, były symbolem Hongkongu, wiązały się z sentymentem do lat rozkwitu regionu. Pirsy promowe Star Ferry i Queen's stały się częścią pamięci zbiorowej. Plany ich wyburzenia sprowokowały debatę nad kolonialną historią Hongkongu i kierunkiem rozwoju regionu, dominacją interesów biznesowych nad publicznymi oraz potrzebą demokratycznej legitymizacji władz HKSAR.

Protesty z 2003 i 2006 r. uświadomiły wielu osobom skalę niechęci wobec wpływów KPCh w regionie, siłę mobilizacji Hongkończyków i przywiązanie do „lokalności”. Manifestacje z 2003 r. zmobilizowały społeczeństwo obywatelskie przeciwko polityce władz HKSAR, doprowadziły również do rozwinięcia zdolności organizacyjnych środowisk społecznych. Te z 2006 r. zaś, choć może na pierwszy rzut oka marginalne, ukazały bardzo silne osadzenie części społeczeństwa w tożsamości lokalnej i wyartykułowały potrzebę jej ochrony. W ten sposób została zaakcentowana potrzeba silniejszego akcentowania przez organizacje społeczne i polityczne kwestii aksjonormatywnych.

Wraz z nowymi podziałami i preferencjami pojawiła się i podaż – mniej więcej w tym czasie bardziej dynamicznie zaczęły się rozwijać tzw. ruchy lokalistyczne, propagujące hongkońską tożsamość i podkreślające odmienności Hongkongu od Chin kontynentalnych. Pierwszymi środowiskami o charakterze protolokalistycznym były partie określające się jako „radykałnie demokratyczne” (sugerujące tym samym zbytnią zachowawczość istniejącej od początku lat 90. XX w. Partii Demokratycznej) – powstałe w 2006 r. Civic Party i League of Social Democrats. Te ugrupowania, które zapoczątkowały ostrzejsze formy aktywności politycznej, z czasem zostały zepchnięte do mainstreamu politycznego. Dokonały jednak przesunięcia instrumentarium środowisk opozycyjnych w kierunku większego aktywizmu.

Niebagatelne znaczenie dla rozwoju postaw opozycyjnych względem procesów politycznej sinizacji Hongkongu miał ruch powstały przeciwko wprowadzaniu do programów nauczania w hongkońskich szkołach „edukacji etycznej i narodowej”. Drugi w historii HKSAR szef egzekutywy Donald Tsang zapowiedział w październiku 2010 r. wdrożenie nowych zajęć od roku szkolnego 2012/2013. Idea

wywołała jednak znaczny sprzeciw zarówno uczniów, nauczycieli, jak i rodziców. Obawiano się ideologizacji szkolnictwa hongkońskiego na wzór systemu edukacji ChRL. Obawy potwierdziło ujawnienie jednego z materiałów przygotowanych dla nauczycieli, w którym bezkrytycznie przedstawiono KPCh, a międzypartyjną walkę w systemie USA oskarżono o doprowadzanie „mieszkańców do cierpienia”.

Kampania przeciwko edukacji moralnej i patriotycznej przyczyniła się do utworzenia kilku istotnych organizacji społecznych (najważniejsza to Scholarism), z których rekrutowali się przyszli liderzy protestów z 2014 r. i obecnej opozycji demokratycznej, m.in. Joshua Wong i Agnes Chow. Z punktu widzenia kreacji elit opozycyjnych i rozwoju ruchu lokalistycznego kluczowym wydarzeniem ostatnich lat w Hongkongu była tzw. rewolucja parasolkowa z 2014 r. Stała się ona także kolejną ważną cezurą współczesnej historii Hongkongu.

Protesty w 2014 r. rozpoczęły się po ogłoszeniu przez Stały Komitet Ogólno-chińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych ChRL decyzji znacznie ograniczającej możliwość pełnej demokratyzacji wyborów w Hongkongu. Trwająca od września do grudnia okupacja kilku istotnych miejsc w Hongkongu doprowadziła do paraliżu komunikacyjnego miasta. Skala protestów była zaskakująca. Na ulicach przebywało w tym samym czasie nawet do 100 tys. osób (głównie młodych), a w różnych okresach udział w protestach wzięło 1,2 mln mieszkańców regionu¹⁷.

Po „rewolucji parasolkowej” przyspieszeniu uległ proces rozwoju radykalnych ruchów politycznych. Nowo powstałe organizacje, takie jak Hong Kong Indigenious, Demosisto, Hong Kong National Party czy Youngspiration, zaczęły konsumować niezadowolenie ugruntowane na ulicach Hongkongu w 2014 r. Programy ugrupowań zawierały postulaty odwołujące się do haseł samostanowienia regionu, a nawet – w radykalnej wersji – jego niepodległości.

Wśród organizacji lokalistycznych o typowo politycznym charakterze¹⁸ wyróżnić można bardziej natywistyczne (a nawet szowinistyczne) środowiska koncentrujące się głównie na walce o polityczną i kulturalną separację Hongkongu od Chin kontynentalnych (tzw. Autonomists) oraz grupy podkreślające znaczenie problemów socjalnych w ekonomicznie zróżnicowanym regionie („Left Wingers”)¹⁹.

Podejrzewa się, że pierwsze z wymienionych środowisk są inicjatorami radykalniejszych działań sprzeciwu, akceptujących użycie siły. Pierwsze przykłady brutalnych form działania mogliśmy obserwować w trakcie tzw. Fishball Revolution w nocy z 8 na 9 lutego 2016 r., gdy doszło do fizycznych starć z policją osób ochraniających, jak same twierdziły, lokalnych sprzedawców tradycyjnych noworocznych dań chińskich.

¹⁷ Więcej o „rewolucji parasolkowej” i jej przyczynach zob. Ł. Zamecki, *Rewolucja parasolkowa w Hongkongu. Przyczyny, przebieg, następstwa*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018.

¹⁸ Wai-man Lam wskazuje, że można też wyróżnić środowiska lokalistyczne nakierowane na pomoc osobom starszym i potrzebującym oraz wspierające rozwój społeczności lokalnych (tzw. grupy wspólnot lokalnych), a także zrzeszenia zawodowe. Zob. Wai-man Lam, *A Fragmented Soul: Brands of Localism in Hong Kong*, niepublikowany referat wygłoszony w trakcie IPSA World Congress 2016.

¹⁹ Tse Hiu-Hin, *Contesting the “Local”: Identity Politics in Hong Kong*, Hong Kong 2014, https://www.academia.edu/9740099/Contesting_the_Local_Identity_Politics_in_Hong_Kong (dostęp: 07.04.2020).

Radykalne formy obrony lokalnej tożsamości oraz sprzeciwu wobec wpływów ChRL na Hongkong pojawiały się już w trakcie protestów przeciwko napływowi turystów, handlarzy i migrantów z Chin kontynentalnych. Tzw. protesty antyszmu-glerskie z 2015 r., wymierzone w osoby wykupujące towary w Hongkongu i przewożące je do Chin kontynentalnych, przyciągnęły największą uwagę opinii publicznej. Inną formą walki na płaszczyźnie uważanej przez natywestów i lokalistów za kulturową jest kontestowanie stopniowego zastępowania języka kantońskiego²⁰ mandaryńskim w szkołach i życiu gospodarczym regionu.

Rozwój wyżej wymienionych doktryn (natywizmu i lokalizmu) wiązać można także z publikacją pracy „Horacego Chin” Wan-kana *On the Hong Kong City-State* z 2011 r., w której postulował on rozwój „miasta-państwa”. Hasła Chin Wan-kana uzyskały znaczny rezonans wśród młodszych mieszkańców. Niektórzy aktywiści zaczęli głosić wcześniej niewystępujące w debacie politycznej pomysły niepodległości. Gdy w 2016 r. pracownicy Chińskiego Uniwersytetu w Hongkongu przeprowadzili badania opinii mieszkańców, wyniki zaskoczyły wielu – aż około 40% młodych Hongkończyków (15–24 lata) poparło hasło niepodległości regionu²¹.

Hasła lokalistyczne i proniepodległościowe zaczęły trafiać na podatny grunt. Należy bowiem pamiętać, że oprócz obaw o rozszerzające się wpływy KPCh (co według opozycji ma uwidaczniać m.in. postępujący spadek Hongkongu w rankingach wolności prasy i indeksach swobód obywatelskich) frustrację młodych mieszkańców wywołują także mizerne perspektywy ekonomiczne. Hongkong mimo wysokiego przeciętnego poziomu PKB *per capita* jest jednym z najbardziej rozwarstwionych ekonomicznie regionów świata. Olbrzymim problemem są słabe perspektywy rozwoju zawodowego (bardzo konkurencyjny rynek) i mieszkaniowego (Hongkong ma najwyższe na świecie ceny mieszkań).

Źródeł części wyzwań gospodarczych, przed którymi stoi region, upatruje się w Chinach, pozostałe problemy wedle środowisk opozycyjnych można byłoby zaś rozwiązać dzięki demokratyzacji wyborów szefa egzekutywy i legislatury (i w ten sposób zmienić też politykę gospodarczą regionu). Stan relacji Hongkong–Chiny kontynentalne doprowadził do „zamykania się” Hongkończyków w lokalnej tożsamości, gloryfikowania okresu sprzed 1997 r. i wzmacniania wrogości do Chińczyków z kontynentu.

Procesy te widoczne są w badaniach tożsamości mieszkańców Hongkongu. W momencie przejścia regionu pod zwierzchnictwo ChRL około 35% ankietowanych określało się wyłącznie za pomocą kategorii „Hongkończyka”, obecnie (grudzień 2019 r.) tożsamość hongkońską deklaruje ponad 55% mieszkańców (mimo osiedlenia się w Hongkongu przez ostatnie 20 lat ponad miliona osób z Chin kontynentalnych).

²⁰ Kantoński jest językiem codziennym ok. 89% mieszkańców regionu.

²¹ 39,2% osób w wieku 15–24 lata chciałoby widzieć Hongkong jako niepodległe państwo, za: K. Cheng, *Support for Independence Drops, Despite Concerns over Hong Kong's Post-Handover Decline – Survey*, <https://www.hongkongfp.com/2017/06/08/support-independence-drops-despite-concerns-hong-kongs-post-handover-decline-survey/> (dostęp: 07.04.2020).

PROTESTY W HONGKONGU W 2019 R.

Stan napięcia społecznego wyznaczają więc w Hongkongu czynniki polityczne („sinizowanie” regionu; brak postępu w procesie demokratyzacji wyborów), ekonomiczne (dewaluacja jego roli w międzynarodowym obrocie handlowym i finansowym) i społeczne (m.in. rosnące problemy społeczno-ekonomiczne młodych mieszkańców). W 2019 r. doszło do wybuchu kolejnych masowych akcji protestacyjnych. Wywołały je zapowiedzi przyjęcia przepisów umożliwiających ekstradycję mieszkańca Hongkongu do Chińskiej Republiki Ludowej²². 29 marca 2019 r. władze HKSAR przedstawiły projekt dokumentu. Obawy mieszkańców wzbudziła realna możliwość przekazywania władzom ChRL osób z terytorium Hongkongu, także w sprawach o charakterze politycznym.

Zaproponowane przepisy wywołały pokojowe protesty. W czerwcu zgromadzenia publiczne zaczęły skupiać coraz liczniejsze rzesze uczestników. 9 czerwca marsz przeciwników ustawy zgromadził ponad milion mieszkańców 7-milionowego Hongkongu, a 16 czerwca już prawie 2 mln osób!

Punktem zwrotnym protestów były wydarzenia z 12 czerwca, gdy policja zastosowała brutalne metody rozprzeczania pokojowo protestujących Hongkończyków. Amnesty International przedstawiła raport, w którym uznano zastosowane przez policję 12 czerwca środki za „niepotrzebne” i „nadmierne”, a przemoc i gaz pieprzowy użyty przeciwko pokojowo protestującym, a nawet dziennikarzom i ratownikom medycznym, za „pogwałcenie międzynarodowych standardów i praw człowieka”²³. Od tego czasu postulat protestujących dotyczący wycofania z toku prac legislacyjnych projektu ustawy ekstradycyjnej został poszerzony o kolejne cztery żądania (tzw. Five Demands): rezygnacji z określania wydarzeń z 12 czerwca mianem „zamieszek”; zwolnienia i oczyszczenia z zarzutów zatrzymanych protestujących; powołania niezależnej komisji do zbadania przypadków brutalności policji; ustąpienia ze stanowiska Carrie Lam oraz wprowadzenia w pełni demokratycznych i powszechnych wyborów legislatywy i szefa egzekutywy regionu.

Działania policji w następnych tygodniach nabrały jeszcze bardziej brutalnych form. Zaczęły się pojawiać oskarżenia o łamanie przez służby policyjne kolejnych norm – niebezpieczne używanie broni gładkolufowej (strzały w głowę) oraz niewłaściwe procedury stosowania innych rodzajów broni, nadmierne wykorzystywanie gazu (także w sytuacji braku zagrożenia dla funkcjonariuszy lub porządku publicznego oraz w pomieszczeniach zamkniętych), a wręcz nieuzasadnioną przemoc fizyczną. Zdarzyły się przypadki użycia broni ostrej oraz utrudniania pracy ratownikom medycznym. 46 osób z 221 ankietowanych przez Association Concerning Sexual Violence Against Women aresztowanych w trakcie nasilających się

²² Projekt ustawy nie ograniczał możliwości ekstradycji jedynie na terytorium ChRL, ale tworzył podstawy do przekazania w procesie wzajemnej pomocy prawnej osoby z terytorium Hongkongu do każdego innego miejsca (w tym do dotychczas wyłączonych z takiej możliwości regionów: Chin kontynentalnych, Makau i Tajwanu).

²³ Amnesty International, *How Not To Police A Protest. Unlawful Use Of Force By Hong Kong Police*, <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1705762019ENGLISH.pdf> (dostęp: 07.04.2020).

protestów zgłosiło przypadki przemocy seksualnej²⁴. Inni zatrzymani także skarżyli się na stosowanie przemocy w trakcie aresztowania, nieludzkie traktowanie lub utrudnianie dostępu do prawnika. Policjantów oskarżano o niestosowanie się do regulacji nakazujących posiadanie identyfikatorów, utrudnianie pracy dziennikarzom, przebieganie się za protestującymi. Pojawiły się także podejrzenia o wywołanie zatrzymanych do Chin kontynentalnych oraz dziwne przypadki samobójstw wśród młodzieży.

Wraz z ostrzejszymi sposobami rozpędzania manifestacji działania protestujących nabrały radykalizmu. Badania wskazują, że pozanormatywne formy protestów występują, gdy wśród rozniewanych ludzi rozwija się poczucie pogardy względem obiektu protestów oraz wrażenie braku możliwości zmiany sytuacji (odczucie niskiej skuteczności). Świadomość, że łagodne formy protestów są nieskuteczne, pojawiała się już w trakcie „rewolucji parasolkowej” z 2014 r. Według badań czwórki pracowników naukowych hongkońskich uczelni przeprowadzonych w trakcie protestów w 2019 r. już ponad połowa manifestantów dopuszcza brutalniejsze formy ekspresji żądań²⁵. Można to wiązać także z działaniami policji. Poparcie społeczne dla tej służby spadło w 2019 r. dramatycznie (jeszcze na początku czerwca niezadowolenie z działań policji sięgało 28%, pod koniec roku było to już ponad 65%²⁶).

Protesty z 2019 r. są nietypowe także z kilku innych powodów. Odmiennie od wydarzeń „rewolucji parasolkowej” z 2014 r. protestujący nie okupują trwale jednego miejsca, ułatwiając tym samym policji rozbięcie manifestacji. Mottem przyświecającym protestującym stały się słowa Bruce’a Lee (*sic!*) – „Bądź jak woda”. Manifestanci interpretują je jako taktykę szybkiego dostosowywania się do działań służb porządkowych, mobilności, unikania długotrwałych akcji. Doświadczenia wcześniejszych protestów oraz łatwość ich rozbijania przez służby porządkowe spowodowały, że obecnie trudne jest też wskazanie organizatorów działań. Brakuje centralizacji procesu decyzyjnego. Żadna pojedyncza organizacja społeczna nie jest promotorem demonstracji. Protesty z 2019 r. nie wykreowały także nowych liderów opozycji, trudno wskazać inicjatorów czy sieć organizacyjną. Komunikacja odbywa się przez szyfrowane komunikatory i fora internetowe.

Co bardzo ważne, protesty z 2019 r. przyniosły rozwój sfery symbolicznej wśród lokalistów i natywiistów, wzmocniły tożsamość pokoleniową. Wykreowano wizualne symbole walki (m.in. zmieniona kolorystyka flagi Hongkongu; czarny jako kolor protestów), pojawiły się liczne piosenki mające pretendować do roli nieformalnego hymnu Hongkongu.

²⁴ R. Carvalho, „Thousands gather at #MeToo rally to demand Hong Kong police answer accusations of sexual violence against protesters”, <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3024789/thousands-gather-metoo-rally-demand-hong-kong-police-answer> (dostęp: 07.04.2020).

²⁵ *Onsite Survey Findings in Hong Kong's Anti-Extradition Bill Protests*, <https://sites.google.com/view/antielabsurvey-eng/> (dostęp: 07.04.2020).

²⁶ *Peoples Satisfaction with the Performance of the Hong Kong Police Force*, <https://www.pori.hk/-peoples-satisfaction-with-the-performance-of-the-hong-kong-police-force> (dostęp: 07.04.2020).

Skala reakcji policji również nadaje wydarzeniom z 2019 r. historyczną rangę – w ciągu pół roku protestów funkcjonariusze wystrzelili 10 tys. pojemników gazu łzawiącego²⁷. Jedynie między 9 czerwca a 3 grudnia aresztowano w Hongkongu 5948 osób (w tym bardzo wielu nieletnich)²⁸.

PERSPEKTYWY RELACJI HONGKONG–CHRL

W październiku 2019 r., w trakcie trwania protestów związanych ze sprzeciwem wobec ustawy ekstradycyjnej, Hong Kong Public Opinion Research Institute przeprowadził badania telefoniczne na grupie ponad 1000 mieszkańców Hongkongu, z których wynikało, że 11% ogółem, a 25% respondentów w wieku 18–25 lat opowiada się za niepodległością regionu²⁹. W sytuacji tak ostrego sporu politycznego, obaw o kierunki integracji Hongkongu z ChRL i istniejących różnic między Hongkongiem a ChRL rozwój haseł niepodległościowych może wydawać się logicznym następstwem. Jednocześnie z uwagi na fakt ograniczania działalności organizacji proniepodległościowych (delegalizacja Hong Kong National Party, niedopuszczanie do udziału w wyborach parlamentarnych kandydatów sugerujących debatę nad kwestiami niepodległości) odsetek popierających hasła niepodległościowe jest znaczny.

Niepodległość Hongkongu nie jest jednak realna. Dla ChRL nawet debata o niezależności Hongkongu oznacza „przekroczenie czerwonej linii” (wypowiedź przewodniczącego Xi Jinpinga z 1 lipca 2017 r.). Większość Hongkończyków również realistycznie patrzy na możliwości samodzielności regionu, dlatego hasła te nie uzyskują masowego poparcia. Kluczową kwestią dla większości mieszkańców, która jednocześnie wydaje się bardziej realna, jest demokratyzacja procesu wyborów szefa egzekutywy i hongkońskiej legislatury. Obietnica takiej demokratyzacji jest zresztą zapisana w ustawie zasadniczej Hongkongu. Ułatwiłoby to osiągnięcie kolejnego celu środowisk prodemokratycznych, czyli utrzymania wolności osobistych i praw politycznych w ramach związku z autorytarną Chińską Republiką Ludową. Już teraz bowiem Hongkończycy zastanawiają się, jaka przyszłość czeka region po 2047 r., czyli w momencie wygaśnięcia zawartego w porozumieniu brytyjsko-chińskim 50-letniego zobowiązania dotyczącego utrzymania swobód i wolności.

Wydaje się jednak, że Pekin obiera przeciwny kierunek działań i „dokręca śrubę” Hongkongowi, obawiając się wpływu hongkońskich wolności na społeczeństwo

²⁷ L. Chen, „Hong Kong protests: Put away the tear gas, police urged, as residents claim public health risk”, <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3040098/hong-kong-protests-put-away-tear-gas-police-urged-residents> (dostęp: 07.04.2020).

²⁸ Przypomnieć należy, że oficjalna liczba miejsc w hongkońskich więzieniach to ok. 11 220. Według danych z końca 2018 r. w zakładach karnych przebywało 8181 osób, za: <https://www.csd.gov.hk/english/statistics/npuc.html>; <https://www.prisonstudies.org/country/hong-kong-china> (dostęp: 07.04.2020).

²⁹ Hong Kong Public Opinion Program of Hong Kong Public Opinion Research Institute, https://static1.squarespace.com/static/5cfd1ba6a7117c000170d7aa/t/5db991cae7e33d565bee670a/1572442590417/sp_rpt_special_poll_2019oct29_v4_final.pdf (dostęp: 07.04.2020).

ChRL. Efektem nieustępliwości ChRL wobec haseł demokratyzacji regionu jest natomiast zwiększające się poparcie Hongkończyków dla radykalnych instrumentów oddziaływania. Może to wzbudzać obawy o przyszłość regionu.

CHINA ON A POWDER KEG? THE 2019 HONG KONG PROTESTS

2019 brought massive and fierce protests to Hong Kong. Contentious politics in this Special Administrative Region of China should be seen through the deep changes in Hong Kong's society and politics after the Handover. Mainlandization of the region is met with public resistance. This article underlines the economic, social and political reasons of this resistance and the growth of radical politics in Hong Kong, and it discusses the changes in tactics of the protesters.

Keywords: Hong Kong, China, protests, identity, localism

Słowa kluczowe: Hongkong, Chiny, protesty, tożsamość, lokalizm

WIESŁAW LIZAK
ORCID: 0000-0001-7383-4012

BLISKI WSCHÓD: W POSZUKIWANIU NOWEJ RÓWNOWAGI

Rok 2019 w regionie Bliskiego Wschodu zdominowany został przez działania regionalnych i globalnych aktorów zmierzających do zmanifestowania swoich interesów w dążeniu bądź to do maksymalizacji wpływów i potęgi, bądź też obrony posiadanych aktywów. W kształtowaniu regionalnych mechanizmów rywalizacji i współpracy spośród bliskowschodnich państw uczestniczyły przede wszystkim Iran, Turcja, Arabia Saudyjska i Izrael. Wśród globalnych mocarstw, które w sposób wyraźny manifestowały swoje interesy w tym okresie, należy wymienić Stany Zjednoczone i Rosję, a także ChRL i państwa europejskie, których aktywność była jednak w większym stopniu formą reakcji na zachodzące procesy niż próbą kształtowania regionalnego ładu.

Ta aktywność w decydującym stopniu była odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania regionalne i globalne, które przewartościowały cele, potrzeby i interesy poszczególnych aktorów regionalnej sceny politycznej. W pozimnowojennym świecie Bliski Wschód okazał się tym regionem, w którym procesy przemian politycznych, społecznych i gospodarczych zachodzą z wyjątkowo dużą intensywnością, co burzy dotychczasowy porządek, zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i w ramach poszczególnych jednostek państwowych. Zewnętrzne oddziaływania, motywowane geostrategicznym (położenie na styku, Europy, Azji i Afryki) i ekonomicznym (zasoby surowców energetycznych) znaczeniem regionu, warunkują procesy kształtowania nowych tożsamości państw, grup etnicznych i wyznaniowych, prowadząc do destabilizacji tamtejszych reżimów politycznych, a nawet podważania geopolitycznej mapy regionu ukształtowanej w wyniku ekspansji kolonialnej i zachodzących w jej następstwie w XX w. procesów emancypacyjnych. Próby narzucenia z zewnątrz rozwiązań polityczno-ustrojowych przyczyniły się do destabilizacji niektórych państw regionu (Irak, Libia, Syria¹). Autorytaryzm polityczny z kolei, nieumiejętnie odpowiadając na potrzeby modernizacyjne obywateli oraz uniemożliwiając zaspokajanie potrzeb lokalnym społeczeństwom (przeżywającym boom demograficzny), generuje zjawisko kontestacji istniejącego porządku

¹ W tym kontekście można również wymienić Afganistan, który – położony na styku Bliskiego Wschodu, Azji Środkowej i Azji Południowej – podlega podobnym procesom i od ok. 40 lat (zamach stanu w kwietniu 1978 r. i interwencja radziecka w grudniu 1979 r.) jest państwem dysfunkcyjnym.

prawno-państwowego i staje się źródłem jego zaburzeń. Nieumiejętność sprostanienia w przeszłości wyzwaniom społecznym przez bliskowschodnie reżimy polityczne, zarówno te o orientacji prozachodniej, jak i kontestujące międzynarodowy ład globalny, stała się źródłem narastania tendencji ideologicznych poszukujących w fundamentalistycznej wykładni islamu recept na deficyt wartości w funkcjonowaniu współczesnego (pokolonialnego) państwa. Rozpad dotychczasowych struktur politycznych i społecznych, zarówno w wymiarze wewnątrzpaństwowym, jak i międzynarodowym, stwarza przestrzeń dla nowych rozwiązań systemowych, co dla wielu państw jest okazją do zmiany swojej pozycji i swoich ról międzynarodowych w regionie. W ciągu ostatnich kilkunastu lat szczególnie Iran i Turcja stały się bardzo aktywnymi podmiotami dążącymi do wzmocnienia swojej regionalnej pozycji. Jako że są to jedne z największych państw Bliskiego Wschodu, ich działania pociągały za sobą konsekwencje wykraczające poza region, stając się przez to również przedmiotem oddziaływań mocarstw pozaregionalnych.

AMERYKAŃSKO-IRAŃSKIE PRZECIĄGANIE LINY

Iran, liczący ok. 82,9 mln mieszkańców (w 2019 r.), jest obecnie jednym z największych pod względem potencjału demograficznego państw Bliskiego Wschodu (po Egipcie – ok. 100,4 mln i Turcji – ok. 83,5 mln)². Jest także drugim w regionie (po Arabii Saudyjskiej) państwem pod względem powierzchni (ok. 1648 tys. km²) oraz trzecim (po Turcji i Arabii Saudyjskiej) pod względem wielkości dochodu narodowego brutto (GNI, odpowiednio 858,1 mld USD, 727,8 mld USD, 441 mld USD)³. Położony na północ od Zatoki Perskiej i Zatoki Omańskiej stanowi najbardziej na wschód wysunięty kraj regionu bliskowschodniego. Ma także ogromne zasoby surowców energetycznych – zajmuje czwarte miejsce na świecie pod względem posiadanych rezerw ropy naftowej (po Wenezueli, Arabii Saudyjskiej i Kanadzie)⁴ oraz drugie miejsce (po Rosji) pod względem zasobów gazu ziemnego (posiada ok. 15,8% światowych zasobów)⁵. To wszystko sprawia, że Iran, będąc ważnym bliskowschodnim graczem, jest również przedmiotem oddziaływania pozaregionalnych aktorów. O jego miejscu na mapie politycznej Bliskiego Wschodu decyduje także czynnik historyczny – w ciągu ostatnich ponad 2,5 tys. lat wielokrotnie odgrywał on rolę mocarstwa decydującego o układzie sił w tej części świata⁶.

Upadek monarchii w wyniku rewolucyjnych przemian z lat 1978–1979 doprowadził do zasadniczego przewartościowania pozycji i ról międzynarodowych tego kraju. Iran, dotychczasowy partner i najważniejszy w regionie sojusznik

² Dane za: *World Population Prospects 2019*, źródło: <https://population.un.org/wpp/> (dostęp: 26.01.2020).

³ Dane Banku Światowego: *GNI, Atlas method*, źródło: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.ATLS.CD?name_desc=false&view=chart (dostęp: 26.01.2020).

⁴ *The World's Largest Oil Reserves by Country*, World Atlas, źródło: <https://www.worldatlas.com/articles/the-world-s-largest-oil-reserves-by-country.html> (dostęp: 26.01.2020).

⁵ *Zasoby gazu ziemnego*, Węglowodory.pl, źródło: <http://weglowodory.pl/zasoby-gazu-ziemnego/> (dostęp: 26.01.2020).

⁶ Zob. R. Foltz, *Iran in World History*, Oxford University Press, New York 2016.

Stanów Zjednoczonych (z tego względu nazywany niekiedy żandarmem Bliskiego Wschodu), po proklamowaniu republiki islamskiej stał się głównym przeciwnikiem i kontestatorem polityki umacniania interesów Zachodu w tej części świata. Wrogość irańskich elit władzy wobec Stanów Zjednoczonych (mająca odzwierciedlenie także w nastrojach dużej części społeczeństwa) w połączeniu z brakiem gotowości po stronie amerykańskiego mocarstwa do uznania trwałości przemian geopolitycznych wywołanych irańską rewolucją sprawiły, iż relacje obu państw na następne dekady stały się nieprzyjemne, a w wielu momentach – w sytuacji ujawniania się sprzecznych interesów – nawet wrogie. Niezależnie od sytuacji globalnej (upadek systemu zimnowojennego) i regionalnej (dwie wojny w Zatoce Perskiej, interwencja w Afganistanie, „arabska wiosna”) antagonizm irańsko-amerykański okazał się trwałym elementem regionalnego krajobrazu politycznego. I nie zmieniły tego żywione przez niektórych analityków czy kreatorów polityki zagranicznej oczekiwania i nadzieje na przełamanie tego impasu, podkreślali oni bowiem, że geopolityczne i geostrategiczne cechy regionu wskazują, iż odejście od wzajemnej wrogości przyniosłoby pozytywne skutki zarówno dla obu państw, jak i dla całego Bliskiego Wschodu⁷.

Polityka Iranu w regionie z jednej strony ma na celu łagodzenie negatywnych impulsów płynących pod adresem Teheranu ze strony wrogich mocarstw Zachodu, z drugiej – co najmniej od zakończenia zimnej wojny – dąży do wzmocnienia zdolności kraju do aktywnego kształtowania bezpośredniego otoczenia międzynarodowego. Iran umiejętnie wykorzystywał przemiany zachodzące w bezpośrednim sąsiedztwie w wyniku interwencyjnej polityki Stanów Zjednoczonych. Dążenie Waszyngtonu do wyeliminowania zagrożenia terrorystycznego płynącego z aktywności Al-Kaidy, korzystającej z przychylności i gościnności talibów rządzących w latach 1996–2001 w Afganistanie, oraz jego gotowość do podjęcia interwencji przeciwko wrogemu USA reżimowi Saddama Husajna w Iraku przyniosły co prawda zwiększenie obecności wojskowej tego kraju zarówno za wschodnią, jak i zachodnią granicą Iranu, ale w dłuższym okresie – paradoksalnie – umożliwiło to bardziej aktywną i w istocie ekspansywną politykę Teheranu. Koszty obu wojen dla USA okazały się ogromne, a szanse na ustabilizowanie krajów poddanych interwencji w formie zapewniającej zachowanie ich w strefie wpływów Zachodu w miarę upływu czasu – coraz mniejsze. Rysujący się w tej sytuacji deficyt w sferze bezpieczeństwa i stabilności stworzył geostrategiczną przestrzeń, w której Iran mógł podjąć próbę działań zmierzających do maksymalizacji swoich wpływów. Co ważne, wydaje się, że posunięcia Teheranu motywowane były pragmatyzmem i elastycznością w doborze celów i środków ich realizacji – niejednokrotnie bowiem, zarówno w Afganistanie, jak i w Iraku, reżim irański podejmował współpracę z koalicyjnymi wojskami walczącymi w obu krajach w dążeniu do wyeliminowania zagrożeń dla regionalnego bezpieczeństwa (zwłaszcza w zwalczaniu terroryzmu fundamentalistów muzułmańskich z Al-Kaidy i tzw. Państwa Islamskiego oraz

⁷ Por. Z. Brzeziński, B. Scowcroft, R. Murphy, „Differentiated containment”, *Foreign Affairs* 1997, vol. 76, nr 3, s. 20–30.

talibów)⁸. Jednocześnie należy pamiętać, że takie działania wpisywały się w strategię umacniania własnych wpływów i pozycji międzynarodowej w środowisku międzynarodowym – sunnicki fundamentalizm talibów czy tzw. Państwa Islamskiego był wrogi wobec szyickiej wizji przyszłości świata islamu, a właśnie czynnik wyznaniowy odgrywał istotną rolę w poszukiwaniu przez Iran sojuszników dla swojej polityki w regionie⁹.

Działania Iranu na rzecz rozszerzania swojej strefy wpływów wpisywały się w szerszy kontekst przemian zachodzących na Bliskim Wschodzie. Destabilizacja Iraku w konsekwencji międzynarodowej interwencji z 2003 r. nie tylko wyeliminowała wrogi Teheranowi reżim Saddama Husajna (wojna iracko-irańska 1980–1988), lecz także stworzyła przestrzeń dla aktywnej polityki w kraju, w którym szyici stanowią ponad 60% populacji. Sprzyjały temu działania demokratyzacyjne władz okupacyjnych. Demokratyzacja, wskazywana przez amerykańską administrację prezydenta George’a W. Busha jako jeden z głównych celów pojętych działań interwencyjnych, doprowadziła do emancypacji dotychczas dyskryminowanej szyickiej populacji Iraku i znacznego wzmocnienia jej wpływu na iracki system polityczny. Szyicki w większości Iran (ok. 90–95% populacji) był w stanie wykorzystać czynnik wyznaniowy do wzmocnienia swoich oddziaływań, także politycznych, na współwyznawców za zachodnią granicą, choć należy pamiętać, że szyici w Iraku nie stanowią jednolitej politycznie grupy, a rodzący się nacjonalizm iracki w dłuższej perspektywie będzie opierał się raczej na odrębności etniczno-kulturowej, odwołującej się do arabskiej tożsamości kraju (w odróżnieniu od perskiego Iranu). Iran oddziałuje na sytuację w Iraku za pośrednictwem sojusznicznych stronnictw politycznych i różnorodnych lokalnych milicji, które w niestabilnym kraju stały się ważnym elementem budowania równowagi siły i wpływów w wymiarze etnicznym, religijnym i regionalnym. Te tzw. Siły Mobilizacji Ludowej (SML, znane także pod arabską nazwą Al-Haszd asz-Szabi) odegrały ważną rolę w procesie eliminowania bojówek tzw. Państwa Islamskiego, które w latach 2014–2018 próbowały stworzyć namiastkę państwowości na zdobytych przez siebie terytoriach Iraku i Syrii. Włączenie jednostek SML do armii irackiej zwiększyło możliwości wpływania Teheranu na system polityczny Iraku¹⁰. Współpraca proirańskich milicji z mocarstwami Zachodu w ramach koalicji antyterrorystycznej wskazywała na konieczność istnienia kanałów wzajemnej komunikacji (w tym wymiany informacji wrażliwych z zakresu bezpieczeństwa). Po zakończeniu działań zbrojnych rosnąca rola Iranu w kraju nad Tygrysem i Eufratem zaczęła być jednak postrzegana

⁸ Zob. A.M. Haji-Yousefi, „Iran’s foreign policy in Afghanistan: The current situation and future prospects”, *South Asian Studies* 2012, t. 27, nr 1, s. 63–75; M.N.H Shah, A.Z. Hilali, „Iran against Islamic State (Daesh): Political impacts on Pakistan”, *Journal of Political Studies* 2019, t. 26, nr 1, s. 246–247.

⁹ Por. H. Ghaddar (red.), *Iran’s Foreign Legion: The Impact of Shia Militias on U.S. Foreign Policy*, The Washington Institute for Near East Policy, Policy Notes 46/2018, źródło: <https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/PolicyNote46-Ghaddar-2.pdf> (dostęp: 4.02.2020).

¹⁰ Zob. *Hashd al-Shaabi/Hashd Shaabi/Popular Mobilisation Units/People’s Mobilization Forces*, GlobalSecurity.org, źródło: <https://www.globalsecurity.org/military/world/para/hashd-al-shaabi.htm> (dostęp: 28.01.2020).

jako zagrożenie w Stanach Zjednoczonych i państwach sojusznicznych, stając się jedną z przesłanek oskarżeń Teheranu o hegemonistyczne cele.

Podobnie na Zachodzie postrzegano aktywną politykę Iranu na rzecz przetrwania reżimu prezydenta Baszara al-Asada w Syrii w okresie wojny domowej (2011–2018). Zaangażowanie militarne Iranu i jego sojuszników (libański Hezbollah, szyickie bojówki z Iraku i Afganistanu) okazało się decydujące (oprócz wsparcia Rosji) dla ostatecznego zwycięstwa reżimu, w którego obalenie mocarstwa Zachodu zainwestowały wiele sił i środków. Przyjazne stosunki Syrii i Iranu zostały nawiązane już w latach 80. XX wieku (Damaszek wspierał Iran w trakcie wojny z Irakiem), wojna domowa w Syrii jeszcze je umocniła, dając Teheranowi dodatkowe płaszczyzny budowania własnej pozycji międzynarodowej (zależność Syrii od Iranu w sferze bezpieczeństwa wynikająca ze słabości jej reżimu politycznego po wyniszczającej wojnie domowej i warunkowanej tym asymetrii potencjałów)¹¹. Biorąc pod uwagę konsekwencje wojny, należy podkreślić, że wzmocnieniu ulegną także zależności w sferze ekonomicznej – izolowana na Zachodzie i w regionie Syria musi polegać na wsparciu swych nielicznych sojuszników w odbudowie gospodarki.

Kolejnym państwem, w którym Iran zwiększył swoje wpływy, stał się Liban, na co istotny wpływ i w tym przypadku miały podziały konfesyjne. Rosnąca liczebnie po II wojnie światowej populacja szyicka w Libanie dążyła do zwiększenia wpływu na jego system polityczny, który – ukształtowany jeszcze w okresie mandatu francuskiego w okresie międzywojennym – opiera się na zasadzie podziału wpływów i stanowisk państwowych pomiędzy przedstawicieli głównych społeczności religijno-wyznaniowych kraju (chrześcijan, sunnitów i szyitów). Główną reprezentacją szyitów w życiu społeczno-politycznym Libanu stała się Partia Boga – Hezbollah, powstała w 1982 r. pod wpływem haseł rewolucji irańskiej i z dużym udziałem tego kraju w podsycaniu (także w wymiarze materialnym) dążeń emancypacyjnych tej społeczności wyznaniowej¹². Hezbollah stał się z czasem najlepiej zorganizowaną siłą polityczną w Libanie, utrzymując autonomię – także w sferze bezpieczeństwa (jako jedyna siła polityczno-wojskowa zachował swoje jednostki bojowe po zakończeniu wojny domowej w Libanie na mocy porozumienia z At-Taif z 22 października 1989 r.). Wyjątkowa pozycja Hezbollahu na libańskiej scenie politycznej była w decydującym stopniu funkcją zewnętrznego wsparcia ze strony Syrii i Iranu – tym też należy tłumaczyć późniejsze zaangażowanie tego ugrupowania w obronę reżimu al-Asada w trakcie wojny domowej w Syrii¹³. Konflikt ten przez wspólnotę interesów wzmocnił sojusz Hezbollahu z Iranem, stając się kolejnym źródłem niepokoju w Stanach Zjednoczonych, w – sąsiadującym z Syrią i Libanem – Izraelu

¹¹ Por. A.B. Tabrizi, R. Pantucci (red.), „Understanding Iran’s role in the Syrian conflict”, *RUSI Occasional Paper*, sierpień 2016, s. 3–9; T.W. Andrew, „Iran’s strategy for saving Asad”, *The Middle East Journal* 2015, t. 69, nr 2, s. 222–236.

¹² Szerzej zob.: J. Daher, *Hezbollah: The Political Economy of Lebanon’s Party of God*, Pluto Press, London 2016; R. Ożarowski, *Hezbollah w stosunkach międzynarodowych na Bliskim Wschodzie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011.

¹³ R. Slim, „Hezbollah and Syria: From regime proxy to regime savior”, *Insight Turkey* 2014, t. 16, nr 3, s. 61–68.

oraz w sunnickich państwach arabskich (zwłaszcza w Arabii Saudyjskiej). Procesy te, zachodzące w ciągu ostatnich kilkunastu lat, stanowią kolejną przesłankę dla tezy o rosnącej roli Iranu jako regionalnego mocarstwa¹⁴. Tereny tzw. Żyznego Półksiężycza, łączące Zatokę Perską z Morzem Śródziemnym (dzisiejsze Irak, Syria i Liban) i historycznie stanowiące centrum polityczne i gospodarcze regionu, stały się obszarem jeśli nie dominacji, to przynajmniej rosnących wpływów irańskich¹⁵.

Do wymienionych powyżej państw, w których w ostatnich latach wpływy Iranu wzrosły, należy również dodać Jemen. Zajdyccy (odmiana szyizmu) Huti, zamieszkujący północno-zachodnią część kraju, dążąc do zwiększenia swojej roli w życiu politycznym państwa, wypowiedzieli posłuszeństwo władzom centralnym, podejmując działania zbrojne. Konflikt jemeński podsyliły wydarzenia „arabskiej wiosny” (2011 r.), w wyniku której doszło do zmian wśród elit władzy (w tym na stanowisku prezydenta) i podjęto działania na rzecz przebudowy systemu politycznego i struktury administracyjnej państwa. Wojna domowa w Jemenie uległa umiędzynarodowieniu – Arabia Saudyjska wspierana przez pozostałe państwa członkowskie Rady Współpracy Zatoki (a zwłaszcza Zjednoczone Emiraty Arabskie, których siły zbrojne odegrały istotną rolę w opanowaniu południowej części kraju¹⁶) oraz Egipt, Sudan i kilka innych państw muzułmańskich udzieliły (począwszy od marca 2015 r.) militarnego wsparcia prezydentowi Abd Rabbuhowi Mansurowi Hadiemu przeciwko rebeliantom z północy¹⁷. Szyicy Huti z kolei uzyskali wsparcie ze strony Iranu. Peryferyjny w istocie konflikt na południu Półwyspu Arabskiego przekształcił się w jeden z frontów rywalizacji irańsko-saudyjskiej, w którym Stany Zjednoczone opowiadają się przeciwko rebeliantom z północy, chociaż wielu przedstawicieli amerykańskich elit władzy do wydarzeń w Jemenie podchodzi krytycznie (zwłaszcza opozycja w Kongresie)¹⁸. Arabia Saudyjska, zaniepokojona możliwością powstania wrogiego jej reżimu za południowo-zachodnią granicą, postrzega wojnę jemeńską jako element rywalizacji o prymat w regionie

¹⁴ Por. J. Feltman, *Hezbollah: Revolutionary Iran's most successful export*, Brookings, 17 stycznia 2019 r., źródło: <https://www.brookings.edu/opinions/hezbollah-revolutionary-irans-most-successful-export/> (dostęp: 5.02.2020); H. Ghaddar, *Hezbollah-Iran Dynamics: A Proxy, Not a Partner*, The Washington Institute, Policy Analysis, Policywatch 3104, 12 kwietnia 2019 r., źródło: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/hezbollah-iran-dynamics-a-proxy-not-a-partner> (dostęp: 4.02.2020).

¹⁵ Zob. *Iran's Networks of Influence in the Middle East*, IISS Strategic Dossiers, listopad 2019.

¹⁶ W dniu 8 lipca 2019 r. Zjednoczone Emiraty Arabskie poinformowały o rozpoczęciu procesu wycofywania swoich wojsk z Jemenu. Wynikało to zapewne z braku perspektyw szybkiego zakończenia konfliktu i z potrzeb bezpieczeństwa kraju – wzrost napięć w regionie Zatoki Perskiej skłonił władze w Abu Zabi do skoncentrowania uwagi na bezpośrednim otoczeniu międzynarodowym i płynących stąd zagrożeniach. Zob. I.K. Harb, „Why the United Arab Emirates is abandoning Saudi Arabia in Yemen”, *Foreign Policy*, 1 sierpnia 2019 r., źródło: <https://foreignpolicy.com/2019/08/01/why-the-united-arab-emirates-is-abandoning-saudi-arabia-in-yemen/> (dostęp: 5.02.2020); D. Walsh, D.D. Kirkpatrick, „U.A.E. pulls most forces from Yemen in blow to Saudi war effort”, *The New York Times*, 11 lipca 2019 r., źródło: <https://www.nytimes.com/2019/07/11/world/middleeast/yemen-emirates-saudi-war.html> (dostęp: 5.02.2020).

¹⁷ Por. M. Darwich, „The Saudi intervention in Yemen: Struggling for status”, *Insight Turkey* 2018, t. 20, nr 2, s. 125–141.

¹⁸ J.M. Sharp, „Yemen: Civil war and regional intervention”, *Congressional Research Service Report*, 17 września 2019 r., źródło: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R43960.pdf> (dostęp: 5.02.2020).

Bliskiego Wschodu i oskarża Teheran o próby okrażenia i osłabienia saudyjskiej monarchii. Konflikt ten kładzie się cieniem na wizerunku Arabii Saudyjskiej: po pierwsze – trwające już piąty rok walki nie przyniosły zasadniczych rozstrzygnięć, które wskazywałyby na możliwość jednoznacznego sukcesu militarnego, po drugie – taktyka działań wojsk interwencyjnych doprowadziła do oskarżeń pod adresem Arabii Saudyjskiej o zbrodnie wojenne, co również w amerykańskich elitach władzy spotyka się z rosnącą krytyką¹⁹.

Dla regionalnego układu sił w XXI w. istotne znaczenie miał także fakt, iż Iran podjął działania na rzecz rozwoju własnego programu jądrowego. Ujawnione przez opozycję irańską i służby specjalne mocarstw zachodnich w 2002 r. informacje o prowadzeniu badań na rzecz opanowania technologii wzbogacania uranu oraz rozbudowie infrastruktury technicznej służącej temu celowi uruchomiły falę spekulacji o charakterze tego programu i jego przeznaczeniu²⁰. Pomimo zapewnień Teheranu o jego pokojowym celu niepewność co do rzeczywistych intencji oraz niejawni charakter wielu przedsięwzięć w połączeniu z antyzachodnią i antyizraelską retoryką przyczyniły się do podjęcia działań zmierzających do poddania kontroli irańskich instalacji jądrowych. W wyniku długotrwałych negocjacji 14 lipca 2015 r. udało się podpisać dokument, na mocy którego irański program jądrowy został poddany kontroli międzynarodowej (Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej), a wpisane weń postanowienia wykluczały jednoznacznie możliwość wykorzystania prowadzonych badań do celów militarnych, przynajmniej w ciągu kolejnych kilkunastu lat. Tzw. Wspólny Kompleksowy Plan Działania (JCPOA, *Joint Comprehensive Plan of Action*) został podpisany przez Iran z jednej strony oraz Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię, Francję, Rosję, ChRL (pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa) oraz Niemcy – z drugiej²¹. Porozumienie miało istotne znaczenie dla całego regionu – oznaczało przyjęcie bardziej koncyliacyjnej postawy Stanów Zjednoczonych wobec Iranu i próbę włączenia go do regionalnego systemu bezpieczeństwa, w ramach którego państwa o aspiracjach mocarstwowych na Bliskim Wschodzie stanowiłyby filary tego systemu (oprócz Iranu także Arabia Saudyjska, Turcja, Izrael i ewentualnie Egipt), a Stany Zjednoczone – zewnętrzny filar gwarantujący jego równowagę. Ta strategia, realizowana przez administrację prezydenta Baracka Obamy, oznaczała modyfikację założeń polityki jego poprzednika, w ramach której Stany Zjednoczone dążyły do ustanowienia przychylnego swoim interesom środowiska na Bliskim Wschodzie, nie cofając się przed użyciem siły (*Pax Americana*). Strategia Obamy budziła opory po stronie dotychczasowych najważniejszych regionalnych sojuszników USA – Arabii Saudyjskiej i Izraela, dla

¹⁹ Zob. D. Bandow, *It's Time to End U.S. Support for the Saudi War on Yemen*, Cato Institute, 18 grudnia 2018 r., źródło: <https://www.cato.org/publications/commentary/its-time-end-us-support-saudi-war-yemen> (dostęp: 5.02.2020).

²⁰ Szerzej zob. A.H. Cordesman, A.C. Seitz, *Iranian Weapons of Mass Destruction: The Birth of a Regional Nuclear Arms Race?*, Praeger Security International, Santa Barbara 2009, s. 188–262.

²¹ Główne postanowienia dokumentu zob.: *The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) at a Glance*, Arms Control Association, źródło: <https://www.armscontrol.org/factsheets/JCPOA-at-a-glance> (dostęp: 5.02.2020).

których porozumienie mogło oznaczać pogorszenie ich pozycji międzynarodowej w regionie. W tej sytuacji nie dziwi antyirańska retoryka w obu państwach, podjęcie działań dyplomatycznych na rzecz unieważnienia JCPOA oraz zbliżenie izraelsko-saudyjskie (choć bez oficjalnego wzajemnego uznania)²².

Administracja prezydenta Donalda Trumpa od początku odmawiała uznania założeń bliskowschodniej polityki poprzednika²³. Zwłaszcza porozumienie nuklearne z Iranem stało się przedmiotem wrogiej retoryki i kontestacji. Silne związki nowych elit politycznych w Waszyngtonie z Izraelem i prawicowymi siłami politycznymi w tym kraju (które zdominowały jego życie polityczne w XXI w.) przyniosły wzmocnienie strategicznego sojuszu, także w kwestii stosunku do Iranu i jego polityki. Kluczowym zarzutem wobec porozumienia JCPOA był fakt, że nie obejmowało ono irańskiego programu rozwoju technologii rakiet balistycznych (które swoim zasięgiem mogą objąć praktycznie wszystkie kraje Bliskiego Wschodu). Istotną rolę w kształtowaniu założeń polityki obecnej amerykańskiej administracji wobec Iranu odgrywają zapewne także negatywne stereotypy i czterdziestoletnia wzajemna wrogość, będąca wyrazem raczej emocjonalnego niż racjonalnego oglądu sytuacji.

Ostatecznie w Waszyngtonie zwyciężyło przekonanie, że przez wypowiedzenie porozumienia nuklearnego z Iranem i powrót do polityki sankcji i nacisków uda się zmusić władze tego kraju do ustępstw. Towarzyszy temu próba zbudowania szerokiej koalicji państw wspierających założenia takiej polityki (służyła temu m.in. konferencja zorganizowana w Warszawie w dniach 13–14 lutego 2019 r., nie przyniosła ona jednak istotnych rozstrzygnięć²⁴). Wydaje się również, że decydenci w Waszyngtonie liczą na to, iż problemy gospodarcze Iranu wywołane zacieśnianiem sankcji gospodarczych ukierunkowanych na całkowite odcięcie go od rynków międzynarodowych doprowadzą do dalszej erozji poparcia społecznego wobec istniejącego reżimu politycznego i przyczynią się do jego zmiany. Założenie to wydaje się mało racjonalne z uwagi na dotychczasową zdolność irańskich elit władzy do adaptacji wobec wrogiej polityki przeciwników. Jednocześnie konserwatyzm i dystans wobec zachodnich wartości dużej części społeczeństwa irańskiego może w obliczu zewnętrznego zagrożenia przynieść konsolidację wokół istniejącego establishmentu (analogicznie interwencyjna polityka USA w okresie rządów prezydenta George’a W. Busha wobec Afganistanu i Iraku wzmocniła siły

²² W lutym 2019 r. w trakcie bliskowschodniej konferencji w Warszawie strona izraelska upubliczniła nagranie, na którym ministrowie spraw zagranicznych Arabii Saudyjskiej, Zjednoczonych Emiratów Arabskich i Bahrajnu potwierdzają prawo Izraela do istnienia i deklarują, że konflikt z Iranem jest pilniejszą kwestią niż rozwiązanie sprzeczności w ramach konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Zob. S. Quitaz, „Saudi-Israeli relations: The emergence of a new alliance”, *The New Arab*, 14 sierpnia 2019 r., źródło: <https://www.alaraby.co.uk/english/indepth/2019/8/14/saudi-israeli-relations-the-emergence-of-a-new-alliance> (dostęp: 6.02.2020).

²³ Por. P. Nicholas, „What the Iran clash taught us about Trump”, *The Atlantic*, 9 stycznia 2020 r., źródło: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/01/trump-iran-decision/604687/> (dostęp: 4.02.2020).

²⁴ Por. P. Sasnal, B. Wiśniewski, *Komentarz PISM: Po warszawskiej konferencji na temat Bliskiego Wschodu*, PISM, 18 lutego 2019 r., źródło: https://www.pism.pl/publikacje/Komentarz_PISM_Po_warszawskiej_konferencji_na_temat_Bliskiego_Wschodu (dostęp: 5.02.2020).

konserwatywne w Iranie, otwierając drogę do zwycięstwa Mahmuda Ahmadineżada w wyborach prezydenckich w 2005 r.). Spadek znaczenia sił reformatorskich na rzecz konserwatystów w systemie władzy Iranu jest już widoczny, a umiarkowany zwolennik reform i otwarcia na współpracę z Zachodem prezydent Hasan Rouhani i jego współpracownicy muszą bronić swoich pozycji wobec ofensywy konserwatystów podkreślających fiasko polityki kompromisu i otwarcia na kooperację ze światem zewnętrznym²⁵. Wybory do irańskiego parlamentu w lutym 2020 r. (i prezydenckie w 2021 r.) w tej sytuacji raczej na pewno ograniczą wpływy frakcji reformatorskiej w irańskim systemie politycznym²⁶.

Ostra antyirańska retoryka pojawiła się w Waszyngtonie wraz ze zmianą ekipy rządzącej, jednak przełomem dla stosunków dwustronnych wydaje się wypowiedzenie przez prezydenta Donalda Trumpa umowy JCPOA 8 maja 2018 r. Za tą decyzją poszły także kolejne, mające na celu przywrócenie sankcji antyirańskich, obliczonych na wymuszenie pożądanых zachowań ze strony Teheranu. Począwszy od sierpnia 2018 r. w kolejnych turach Stany Zjednoczone ograniczały przede wszystkim możliwość handlu irańską ropą. Decyzje te miały uderzyć w irański system gospodarczy i finansowy, i wywołać kryzys gospodarczy. Cel ten udało się osiągnąć – już w 2018 r. PKB Iranu skurczył się o ok. 4,8% (dane Banku Światowego), a według wstępnych ocen w 2019 r. zmniejszył się o kolejne 6%. Inflacja, którą dzięki reformom prezydenta Rouhaniego udało się zmniejszyć do ok. 10%, ponownie wzrosła, osiągając ok. 50-procentowy wskaźnik. Nierównowaga fiskalna i ograniczenia w handlu zagranicznym uniemożliwiły realizację programów inwestycyjnych i modernizacyjnych, zapowiadanych przez władze po 2015 r. Trudności te w dużym stopniu zostały wywołane zbyt dużym uzależnieniem gospodarki Iranu od eksportu ropy naftowej – ok. 90% dochodów z handlu zagranicznego i ok. 40% dochodów budżetowych państwa pochodzi z tytułu eksportu tego surowca (choć jednocześnie należy pamiętać, że gospodarka Iranu uchodzi za jedną z najbardziej zróżnicowanych pod względem struktury wytwarzania PKB). Sankcje amerykańskie zostały wymierzone nie tylko bezpośrednio w gospodarkę Iranu, lecz także w te kraje (czy podmioty gospodarcze), które kontynuowałyby zakupy irańskiej ropy. Z wprowadzonych początkowo zwolnień w tym względzie dla państw tradycyjnie zaopatrujących się w ropę w Iranie (takich jak Chiny, Indie i Turcja) USA wycofały się ostatecznie 2 maja 2019 r., co sprawiło, iż strumień irańskiej ropy na rynkach międzynarodowych zmniejszył się z ok. 1,5 mln baryłek ropy dziennie do wielkości ok. 0,5 mln. Sankcje pośrednie okazały się skuteczne m.in. dlatego, że partnerzy Iranu nie chcieli się narażać na restrykcyjne działania ze strony władz

²⁵ Zob. S. Azodi, *US-Iran Relations: A Cloudy 2020 Forecast*, Atlantic Council, 14 stycznia 2020 r., źródło: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/us-iran-relations-a-cloudy-2020-forecast/> (dostęp: 5.02.2020).

²⁶ Por. R. Faghihi, „How Iranian hard-liners helped reformists ahead of elections”, Al-Monitor, 6 lutego 2020 r., źródło: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/02/iran-hardliners-help-reformists-parliament-elections.html#ixzz6DPcfEa3N> (dostęp: 6.02.2020).

amerykańskich, nawet jeśli wycofanie się z zakupu irańskiej ropy kolidowało z ich interesami²⁷.

Pozostałe państwa strony układu JCPOA deklarowały gotowość podtrzymania jego postanowień, włącznie z Iranem, który liczył na możliwość zachowania kontaktów politycznych i gospodarczych. Trzy państwa zachodnioeuropejskie, sygnatariusze układu, zaproponowały utworzenie specjalnego mechanizmu (nadzorowanego przez Unię Europejską) służącego finansowaniu handlu z Iranem w taki sposób, aby nie narazić przedsiębiorstw z Unii na amerykańskie restrykcje. Założenia tego mechanizmu pod nazwą INSTEX zostały przedstawione 31 stycznia 2019 r., jednak jego implementacja przedłużała się z przyczyn politycznych²⁸. Mocarstwa zachodnioeuropejskie obwarowały jego przyjęcie dodatkowymi warunkami zmierzającymi do wprowadzenia przejrzystych reguł działania systemu bankowego Iranu w taki sposób, by uniemożliwić m.in. dokonywanie transakcji postrzeganych jako zagrażające bezpieczeństwu międzynarodowemu (finansowanie organizacji uznawanych za terrorystyczne bądź nieprzyjazne Zachodowi i jego sojusznikom, np. Hamas czy Hezbollah). Ponieważ te propozycje były kontestowane przez Stany Zjednoczone, a jednocześnie Iran dążył do wzmocnienia swojej pozycji przez pewne działania odwetowe, w konsekwencji mechanizm ów nie odegrał oczekiwanej roli. W rezultacie handel zagraniczny Iranu nie tylko ze Stanami Zjednoczonymi został poddany bardzo restrykcyjnym ograniczeniom (z wyjątkiem handlu żywnością, lekarstwami i pomocy humanitarnej).

Odpowiedzi Iranu na wrogie działania ze strony USA początkowo były umiarkowane i wyważone. Władze zapowiadały co prawda stopniowe odchodzenie od postanowień porozumienia JCPOA, ale kolejne kroki w tym kierunku nie miały charakteru nieodwracalnego i miały w pełni podlegać kontroli Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Były one raczej próbą wymuszenia – przede wszystkim na mocarstwach zachodnioeuropejskich – działań służących obronie istniejącego traktatu. Liczono na przychyłność pięciu mocarstw – stron porozumienia (poza USA) w sytuacji ich zgodnej oceny co do wagi i znaczenia dokumentu oraz realizowanej początkowo polityki dystansowania się od Stanów Zjednoczonych. Wydaje się, że stopniowe odchodzenie Iranu od tych postanowień jest także elementem budowania korzystnej pozycji w sytuacji ewentualnego powrotu do stołu rokowań²⁹. Założenia strategii Iranu zakładają uzyskanie maksimum atrybutów mogących służyć jako element przetargowy w sytuacji powrotu do negocjacji, a jednocześnie nieprzekraczanie granic, które by takie negocjacje uniemożliwiły.

²⁷ *Iran Faces Bleak Options as the U.S. Turns the Screws*, Stratfor, 24 kwietnia 2019 r., źródło: <https://worldview.stratfor.com/article/iran-faces-bleak-options-us-turns-screws> (dostęp: 31.01.2020).

²⁸ *Europe Sets up Iran Trade Mechanism to Bypass US Sanctions*, France 24, 1 lutego 2019 r., źródło: <https://www.france24.com/en/20190201-europe-eu-sets-iran-trade-mechanism-bypass-usa-sanctions-in-stex> (dostęp: 31.01.2020); *EU: Europe Moves to Get Around U.S. Sanctions on Iran*, Stratfor, 31 stycznia 2019 r., źródło: <https://worldview.stratfor.com/article/eu-europe-iran-sanctions-us-instex-spv-germany-france-uk> (dostęp: 31.01.2020).

²⁹ Por. P.H. Gordon, *The Coming Nuclear Crisis With Iran*, Council on Foreign Relations, 6 stycznia 2020 r., źródło: <https://www.cfr.org/in-brief/coming-nuclear-crisis-iran> (dostęp: 6.02.2020).

Ta strategia opiera się na założeniu, iż w Stanach Zjednoczonych dojdzie wkrótce do zmian politycznych pozwalających na redefinicję celów tego mocarstwa realizowanych w regionie Zatoki Perskiej czy – szerzej – Bliskiego Wschodu (politycy z Partii Demokratycznej wielokrotnie krytycznie oceniali działania obecnej administracji)³⁰.

Pomimo tych założeń w ciągu 2019 roku nastąpiła wyraźna eskalacja napięć w relacjach amerykańsko-irańskich. Kolejne decyzje o zaostrzeniu sankcji na Iran pociągały za sobą działania odwetowe, które konfrontację wzajemną doprowadziły do sytuacji poważnego kryzysu. W dniach 8 i 15 kwietnia 2019 r. USA nałożyły sankcje gospodarcze i uznały za organizację terrorystyczną Korpus Strażników Rewolucji Islamskiej, będący jedną z dwu gałęzi sił zbrojnych tego kraju. Było to wydarzenie bez precedensu w powojennej historii stosunków międzynarodowych, nie zdarzyło się bowiem, by siły zbrojne innego państwa zostały potraktowane w ten sposób, nawet w trakcie trwania konfliktów zbrojnych³¹. Z kolei 24 czerwca sankcje nałożono na ośmiu dowódców Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej oraz na najwyższego przywódcę Iranu Alego Chamenei (umożliwiając także karanie wszelkich osób mianowanych na stanowiska państwowe przez irańskiego lidera, co może dezorganizować funkcjonowanie irańskiej dyplomacji). Dotknęły one też (31 lipca) ministra spraw zagranicznych Mohammada Dżawada Zarifa (jednego z twórców porozumienia nuklearnego)³². Sankcje te w istocie nie mogły wywołać poważnych szkód dla Iranu w wymiarze materialnym, prowadziły natomiast do poważnej eskalacji kryzysu, dlatego wielu analityków uznało je za działanie „nieproduktywne”³³.

Amerykańskim sankcjom i werbalnym atakom towarzyszyły wydarzenia, które groziły przekształceniem kryzysu w otwarty konflikt zbrojny. W 2019 r. kilkakrotnie dochodziło do ataków na cele zarówno wojskowe, jak i cywilne, wymierzonych w interesy Stanów Zjednoczonych bądź ich sojuszników. W niektórych sytuacjach ich dobór mógł mieć charakter przypadkowy, gdyż – jak się wydaje – ich celem było

³⁰ Na temat statusu porozumienia nuklearnego z Iranem na przełomie lat 2019 i 2020 zob. Z. Laub, K. Robinson, *What Is the Status of the Iran Nuclear Agreement?*, Council on Foreign Relations, 7 stycznia 2020 r., źródło: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-status-iran-nuclear-agreement> (dostęp: 6.02.2020).

³¹ „U.S. officially designates Iran’s Revolutionary Guards a terrorist group”, Reuters, 15 kwietnia 2019 r., źródło: <https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-idUSKCN1RR1BE> (dostęp: 1.02.2020). Wydarzenie to nasuwa szereg pytań i wątpliwości prawnych co do zasadności takiego postępowania. Grozi także erozją aktualnych uregulowań prawnomiędzynarodowych odnoszących się do prawa konfliktów zbrojnych. Pojawia się bowiem pytanie, czy w przypadku wybuchu konfliktu państwa trzeciego z Iranem jednostki Korpusu będą traktowane jako regularne oddziały zbrojne. Otwiera to także państwu trzecim drogę do wykorzystywania tego precedensu w toczonych przez nie konfliktach (np. nietrudno sobie wyobrazić taką sytuację w przestrzeni poradzieckiej).

³² „Trump imposes new sanctions on Iran, adding to tensions”, *The New York Times*, 24 czerwca 2019 r., źródło <https://www.nytimes.com/2019/06/24/us/politics/iran-sanctions.html> (dostęp: 31.01.2020); *US imposes sanctions on Iranian Foreign Minister Zarif*, Al Jazeera, 1 sierpnia 2019 r., źródło: <https://www.aljazeera.com/news/2019/07/imposes-sanctions-iranian-foreign-minister-zarif-190731203547531.html> (dostęp: 31.01.2020).

³³ Np. stojący na czele think tanku International Crisis Group Robert Malley, zob. „Trump imposes...”, op. cit.

raczej pokazanie determinacji w obronie swoich racji i skali zagrożeń, jakie mogą się pojawić w razie dalszej eskalacji kryzysu. Co charakterystyczne, wiele tych incydentów pozostało „anonimowych”. Przedstawiciele administracji amerykańskiej w sferze werbalnej każdy taki przypadek przypisywali z reguły złym intencjom ze strony Iranu, niemniej najczęściej nie byli w stanie przedstawić wystarczających dowodów na poparcie swoich tez. Państwa z regionu Zatoki Perskiej, obawiając się eskalacji konfliktów, w takich sytuacjach najczęściej powstrzymywały się od wrogich deklaracji. Przyczyną takiego stanu rzeczy był fakt, że bezpośrednią odpowiedzialność za ataki ponosiły często lokalne ugrupowania polityczno-wojskowe (np. jemeńscy Huti), które współpracując z Iranem, cieszyły się dużą samodzielnością. Wobec tego oskarżenia o bezpośrednie sprawstwo takich podmiotów nie musiały pociągać za sobą odpowiedzialności Iranu. Władze w Teheranie najczęściej odcinały się od takich oskarżeń, chociaż jednocześnie w kilku przypadkach wzięły odpowiedzialność za incydenty, motywując to względami bezpieczeństwa bądź koniecznością działań odwetowych.

Przykładów było sporo³⁴. W dniu 12 maja w Zatoce Omańskiej w pobliżu emirackiego portu al-Fudżajra uszkodzone zostały cztery tankowce. Dwa dni później doszło do ataku na stację pomp ropociągu przechodzącego przez terytorium Arabii Saudyjskiej znad Zatoki Perskiej do wybrzeża Morza Czerwonego. Odpowiedzialność za atak, najprawdopodobniej przeprowadzony za pomocą drona, wzięli na siebie Huti. Atak na cel oddalony o ok. 600 km od granicy saudyjsko-jemeńskiej pokazywał jednocześnie skalę możliwości bojowych tej organizacji. 13 czerwca dwa kolejne tankowce zostały uszkodzone na drodze podejścia do cieśniny Ormuz. I w tym przypadku Huti wzięli na siebie odpowiedzialność za incydent, chociaż odległość geograficzna miejsca zdarzeń od terytorium kontrolowanego przez to ugrupowanie pozwala na postawienie znaku zapytania wobec tych deklaracji. Do bezpośredniego starcia amerykańsko-irańskiego doszło 20 czerwca, kiedy to w pobliżu granic Iranu zestrzelony został amerykański dron (zaawansowane technicznie urządzenie BAMS-D o wartości ok. 100–200 mln USD). Według oświadczenia prezydenta Trumpa amerykański atak odwetowy został odwołany na 10 minut przed planowanym uderzeniem ze względu na potencjalne duże straty ludzkie. Cztery dni później strona amerykańska ogłosiła wprowadzenie kolejnych sankcji, po czym (7 lipca) Iran zadeklarował rozpoczęcie wzbogacania uranu poza limit wyznaczony w porozumieniu JCPOA (z 3,67% do ok. 5%), narażając się tym samym na bardziej restrykcyjne podejście ze strony Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. 26 lipca Iran przeprowadził test rakiety balistycznej średniego zasięgu Shahab 3 (mogącej razić cele praktycznie na całym Bliskim Wschodzie). W tym miesiącu odnotowano także incydent w relacjach z Wielką Brytanią. Po zajęciu w Gibraltarze tankowca irańskiego oskarżanego o dostawy ropy naftowej do Syrii (wbrew sankcjom Rady Bezpieczeństwa ONZ) Iran podjął podobne kroki wobec statku brytyjskiego,

³⁴ Analizy na temat kolejnych etapów eskalacji napięć w relacjach Stanów Zjednoczonych (i ich sojuszników na Bliskim Wschodzie) z Iranem zob. m.in. na stronach internetowych Stratfor: <<https://www.stratfor.com/topic/irans-arc-influence>>, Atlantic Council: <<https://www.atlanticcouncil.org/category/blogs/iransource/>> oraz Times of Israel: <<https://www.timesofisrael.com/topic/us-iran-relations/>>.

doprowadzając do kilkumiesięcznego impasu. W lipcu i sierpniu zdarzały się ataki na bazy wojskowe proirańskich milicji w Iraku (pociągnęły za sobą ofiary śmiertelne), o które oskarżono Izrael³⁵. Do wyjątkowego napięcia w regionie doszło po atakach (14 września) z użyciem dronów na saudyjskie rafinerie Bukajk (największą na Półwyspie Arabskim) i Churajs, co doprowadziło przejściowo do zmniejszenia (przez dwie doby) o połowę dostaw ropy z tego kraju na rynki międzynarodowe. Do zamachu przyznali się Huti, natomiast na podstawie analizy okoliczności wypadku i charakteru zniszczeń wielu ekspertów wskazywało, że atak został dokonany z kierunku północnego (najprawdopodobniej z terytorium Iraku przez którąś z lokalnych milicji), Iran odmawiał jednak uznania tych ustaleń³⁶.

Apogeum wzajemnej wrogości nastąpiło na przełomie lat 2019 i 2020. W dniu 27 grudnia jedna z proirańskich bojówek dokonała ataku na dwie bazy wojsk amerykańskich w Iraku w okolicach Kirkuku, w wyniku czego zginął amerykański obywatel. W odwecie zbombardowano pięć baz Al-Haszd asz-Szabi, co pociągnęło za sobą śmierć 25 irackich bojowników. Wydarzenie to przyniosło wyraźne oziębienie w relacjach Stanów Zjednoczonych z Irakiem (siły Al-Haszd asz-Szabi od 2016 r. zostały oficjalnie włączone do irackiej armii), a premier Iraku Adil Abd al-Mahdi zapowiedział konieczność zrewidowania relacji z USA w sytuacji tak wyraźnego pogwałcenia irackiej suwerenności. Kolejnym krokiem w tej wymianie ciosów okazał się atak zwolenników szyickich milicji na ambasadę Stanów Zjednoczonych w Bagdadzie. Administracja prezydenta Trumpa zareagowała oskarżeniami pod adresem Iranu o odpowiedzialność za te wydarzenia i w efekcie eskalacji wzajemnych napięć Stany Zjednoczone przeprowadziły operację wojskową, w wyniku której zabity został gen. Kasem Sulejmani (drugą ofiarą ataku był Abu Maahdi al-Muhandis – jeden z liderów szyickich milicji). Ataku dokonano z użyciem pocisków kierowanych wystrzelonych z drona w nocy z 2 na 3 stycznia 2020 r. Zabójstwo jednego z najwyższych postawionych w hierarchii władzy przedstawicieli reżimu irańskiego, formalnie w warunkach pokoju pomiędzy obydwoma państwami, na terytorium kraju trzeciego³⁷, wywołało ogromne obawy o możliwość wybuchu konfliktu zbrojnego w regionie Zatoki Perskiej, a jednocześnie dyskusje o odpowiedzialności i racjonalności działań jednego z wielkich mocarstw współczesnego świata³⁸.

³⁵ Wydarzenie to było o tyle istotne, że do tej pory Izrael ograniczał się do ataków na cele będące elementem rozbudowywanej infrastruktury wojskowej Iranu (i jego sojuszników w regionie), które znajdowały się na terytorium Syrii. W 2019 r. odnotowano zaś działania militarne, za które odpowiedzialnością obarczano rząd izraelski, także na terytoriach Iraku i Libanu, co poszerza przestrzeń ewentualnego starcia interesów obu państw.

³⁶ „Trump grozi odwetem za atak na rafinerie w Arabii Saudyjskiej”, *Defence24*, 16 września 2019 r., źródło: <https://www.defence24.pl/trump-grozi-odwetem-za-atak-na-rafinerie-w-arabii-saudyjskiej> (dostęp: 26.04.2020).

³⁷ W konsekwencji ataku w dniu 5 stycznia 2020 r. parlament iracki przegłosował rezolucję wzywającą Stany Zjednoczone do całkowitego opuszczenia tego kraju.

³⁸ M. Świerczyński, „USA, Bliski Wschód, Europa: świat zamarł i czeka. Na wojnę?”, *Polityka*, 7 stycznia 2020 r., źródło: <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1937658,1,usa-bliski-wschod-europa-swiat-zamarl-i-czeka-na-wojne.read> (dostęp: 1.02.2020); Ł. Wójcik, „Pan kryzys”, *Polityka* nr 3, 15–21 stycznia 2020 r.

Kwestią czasu była odpowiedź ze strony Iranu. Ataku odwetowego dokonano 8 stycznia, a jego celem była największa amerykańska baza w Iraku. Pomimo towarzyszącej temu wojennej retoryki operacja ta (o kryptonimie „Męczennik Sulejmani”) została przeprowadzona w taki sposób, aby uzyskać odpowiedni efekt propagandowy, ale jednocześnie zminimalizować straty ludzkie i polityczne³⁹. Według deklaracji premiera Iraku został on uprzedzony o ataku, dzięki czemu uniknięto ofiar śmiertelnych. Jednocześnie strona irańska zadeklarowała, że jest gotowa powstrzymać się od dalszych kroków odwetowych w przypadku podobnej wstrzemięźliwości ze strony amerykańskiej⁴⁰.

Wydaje się, że główni antagoniści tego kryzysu, świadomi kosztów dalszej eskalacji, zgodzili się na tymczasowy „rozejm”. Iran, zdając sobie sprawę z dysproporcji potencjałów wojskowych, nie jest gotów na otwarty konflikt zbrojny, jego elity woła więc kontynuację dotychczasowej strategii opartej na działaniach zakulisowych i realizację własnych celów w regionie przez wspieranie lokalnych sojuszników. Stany Zjednoczone z kolei w roku wyborczym i w sytuacji świadomości ograniczeń własnej potęgi (czego dowiodły interwencje w Afganistanie, Iraku i Syrii) również nie są gotowe na otwarty konflikt zbrojny, którego efekt – z uwagi na potencjał demograficzny, gospodarczy i wojskowy Iranu – nie jest wcale oczywisty.

Można również sądzić, że reakcje pozostałych krajów bliskowschodnich na kryzys pokazują, iż mają one zbyt wiele do stracenia, by angażować się w popieranie kolejnej wojny mogącej rozszerzyć się na cały region. W kontekście wydarzeń ze stycznia 2020 r. widać bowiem, że incydenty zbrojne we wcześniejszych miesiącach pokazały, iż Iran (bądź jego sojusznicy) ma wystarczający potencjał, by zdestabilizować produkcję, przesył czy morski transport surowców energetycznych. Biorąc pod uwagę wstrzemięźliwość Iranu w trakcie operacji odwetowej po śmierci gen. Sulejmaniego, można wyciągnąć wniosek, że wcześniejsze operacje służyły przede wszystkim demonstracji irańskiego „potencjału destrukcji” mającego przekonać pozostałych aktorów regionalnych do powściągliwości w obliczu eskalacji wrogiej polityki prezydenta Trumpa.

TURECKIE RACJE I ASPIRACJE

Drugim państwem, którego polityka w ciągu 2019 r. przyciągała uwagę świata, jest Turcja. Kraj położony w strategicznie ważnym miejscu na styku Azji i Europy (cieśniny czarnomorskie), mający ogromny potencjał demograficzny, militarny

³⁹ W sytuacji eskalacji konfliktu nie udało się jednak uniknąć ofiar przypadkowych. Irańska obrona przeciwlotnicza zestrzeliła cywilny samolot ukraińskich linii lotniczych, co pociągnęło za sobą śmierć 176 ofiar. Strona irańska, po pierwszych próbach negocjowania swojej roli w tym tragicznym wydarzeniu, ostatecznie przyjęła odpowiedzialność, wskazując na błąd człowieka jako przyczynę zdarzenia. Zob. „Plane shot down because of human error, Iran says”, *The New York Times*, 11 stycznia 2020 r., źródło: <https://www.nytimes.com/2020/01/11/world/middleeast/plane-crash.html> (dostęp: 6.02.2020).

⁴⁰ M. Safi, „Iran’s assault on US bases in Iraq might satisfy both sides”, *The Guardian*, 8 stycznia 2020 r., źródło: <https://www.theguardian.com/us-news/2020/jan/08/irans-assault-on-us-bases-in-iraq-might-satisfy-both-sides> (dostęp: 1.02.2020).

i gospodarczy oraz tradycje mocarstwowe (przez trzy stulecia Turcja osmańska dominowała nad prawie całym Bliskim Wschodem, Afryką Północną i Bałkanami), w XXI w. podjął działania mające zwiększyć możliwości aktywnego kształtowania bezpośredniego otoczenia międzynarodowego. Wynikało to po części z konieczności dostosowania założeń swojej polityki zagranicznej do zmieniającego się układu sił w regionie, po części natomiast z aspiracji elit władzy do odbudowy pozycji ważnego gracza w regionie (tzw. neoosmanizm). Ewolucja pozycji i ról międzynarodowych Turcji wiązana jest przede wszystkim z polityką Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP), która od zwycięstwa w wyborach w 2002 r. nieprzerwanie sprawuje rządy w kraju. Polityka ta budzi jednak wiele kontrowersji, a AKP przeszła znamiennej ewolucję – od partii zdolnej podjąć ambitne reformy gospodarcze i polityczne, które wzmocniły Turcję na arenie międzynarodowej jako przewidywalnego aktora dążącego do stabilizacji sytuacji w regionie i wschodzące mocarstwo gospodarcze (członkostwo w grupie G-20), do siły politycznej budującej swoją pozycję na odwoływaniu się do haseł nacjonalistycznych i populistycznych oraz odpowiedzialnej za ewolucję systemu politycznego w kierunku autorytaryzmu. Przyspieszenie procesu odejścia od demokracji nastąpiło w Turcji po nieudanej próbie zamachu stanu (15 lipca 2016 r.). Prezydent Recep Tayyip Erdoğan umiejętnie wykorzystał nieudany pucz do konsolidacji władzy, negując w ten sposób – i tak już wyblakły – swój wizerunek reformatora⁴¹.

Wśród czynników silnie oddziałujących na politykę władz w Ankarze wymienić należy przede wszystkim kwestię kurdyjską oraz rozgrywający się od 2011 r. za południowo-wschodnią granicą konflikt w Syrii. Oba czynniki są ze sobą organicznie powiązane, gdyż fakt, iż po obu stronach granicy syryjsko-tureckiej zamieszkuje mniejszość kurdyjska, determinuje charakter polityki tureckiej wobec sąsiada. Kurdowie, stanowiący ok. 18% populacji kraju i zamieszkujący zwarte terytoria na wschodzie od początku istnienia Republiki Tureckiej w obecnym kształcie, są traktowani przez naród dominujący nieufnie i postrzegani jako główne zagrożenie dla integralności terytorialnej kraju. Dlatego też wszelkie próby zwiększenia podmiotowości Kurdów w krajach sąsiednich (Irak, Iran, Syria), w których zamieszkują, są uznawane za zagrożenie dla Turcji. Pod wpływem aktywności Kurdów w Syrii, zmierzających do ukształtowania autonomicznych struktur władzy na obszarach przez nich zamieszkanych (północna Syria), stanowisko Turcji ulegało wyraźnej ewolucji – od wsparcia dla antyreżimowych sił walczących z siłami wiernymi prezydentowi Baszarowi al-Asadowi do akceptacji wyników wojny (zwycięstwo dotychczasowych władz) i współpracy z państwami, których wsparcie miało decydujące znaczenie dla tego zwycięstwa (przede wszystkim Rosja). Zbliżenie z Rosją, wynikające z dążenia do aktywnego udziału w określeniu geopolitycznych rezultatów konfliktu, musiało prowadzić do pojawienia się napięć w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi. Waszyngton bowiem zaangażował się jednoznacznie po stronie sił antyreżimowych, a następnie – po podboju dużej części kraju przez

⁴¹ Na temat ewolucji Turcji w kierunku autorytaryzmu zob. H. Karaveli, *Why Turkey is Authoritarian? From Atatürk to Erdoğan*, Pluto Press, London 2018, s. 188–208.

bojówki fundamentalistycznego tzw. Państwa Islamskiego – nie mogąc znaleźć wiarygodnego sojusznika dla swojej strategii, zdecydował się na zbliżenie z siłami kurdyjskimi, inwestując w ich wykształcenie, dostawy broni i wsparcie logistyczne. Wynikające stąd sprzeczności interesów między Ankarą i Waszyngtonem, w połączeniu z oskarżeniami o niejednoznaczną postawę Zachodu wobec zamachu stanu w 2016 r. oraz konieczność współpracy z Rosją w realizacji strategii przeciwdziałania emancypacji Kurdów w Syrii, doprowadziły do osłabienia więzów Turcji z państwami Zachodu. Nałożyła się na to również krytyka autorytarnych tendencji reżimu prezydenta Erdoğan i jego nieufność wobec polityki USA na Bliskim Wschodzie (amerykański interwencjonizm, kwestia kurdyjska). Symbolicznym wyrazem przesunięcia wektorów w polityce zagranicznej Turcji stała się kwestia zakupu systemu obrony rakietowej ziemia–powietrze – Ankara zdecydowała się na zakup rosyjskiego systemu S-400 i pomimo nacisków ze strony sojuszników z NATO i gróźb ograniczenia współpracy wojskowej pozostała przy swoim wyborze, narażając się na amerykańskie sankcje. Rezultatem tej decyzji było wyłączenie Turcji (17 lipca) z programu budowy samolotu bojowego piątej generacji F-35, co według niektórych ocen może narazić kraj na straty nawet o wielkości 10 mld USD z tytułu braku udziału w zaawansowanym technologicznie nowoczesnym programie zbrojeniowym⁴².

Do kolejnego wzrostu napięć w stosunkach USA i Turcji doszło w drugiej połowie 2019 r. w związku z częściowym wycofaniem się wojsk amerykańskich z północno-wschodniej Syrii (ok. 1–2 tys. żołnierzy) i wynikającymi stąd tureckimi planami zwiększenia tam obecności wojskowej. Prezydent Trump, powołując się na fakt, iż zagrożenie ze strony bojówek tzw. Państwa Islamskiego zostało praktycznie zażegnane, zadeklarował całkowite wycofanie wojsk amerykańskich z Syrii już 19 grudnia 2018 r. Turcja wielokrotnie, uzasadniając to względami własnego bezpieczeństwa, zapowiadała podjęcie akcji wojskowej na tym terytorium, co wywoływało niezadowolenie mocarstw zachodnich. Kilkakrotnie także zmieniano lokalizację oddziałów wojskowych wzdłuż granicy z Syrią jako zapowiedź interwencyjnych planów. Jednak wojskowa obecność Stanów Zjednoczonych w Syrii działała moderująco na poczynania tureckie.

Przełom nastąpił jesienią 2019 r. W dniu 6 października w trakcie rozmowy telefonicznej prezydentów Trumpa i Erdoğan amerykański przywódca rzekomo wyraził zgodę na interwencję militarną Turcji, a późniejsza decyzja o wycofaniu sił amerykańskich z Syrii miała potwierdzać te ustalenia. Pomimo późniejszych

⁴² Zob. M. Chudziak, „Turcja wykluczona z programu produkcji F-35”, *Analizy OSW*, 24 lipca 2019 r., źródło: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-07-24/turcja-wykluczona-z-programu-produkcji-f-35> (dostęp: 2.02.2020). Turcja zdecydowała się na ten krok zapewne także z powodu rosnącej samowystarczalności w sferze przemysłu obronnego. Realizowany obecnie program przewiduje osiągnięcie tego celu w 2023 r. W 2018 r. poziom zaspokojenia własnych potrzeb w tym względzie wynosił ok. 70%. Wzrasta także eksport broni z Turcji – w 2018 r. jego wartość osiągnęła 2 mld USD (wzrost o 64% w stosunku do roku poprzedniego). Zob. *A Game of Turkish Brinksmanship on Missile Defense*, Stratfor, 27 lipca 2019 r., źródło: <https://worldview.stratfor.com/article/game-turkish-brinksmanship-missile-defense-russia-s400-sanctions-caatsa> (dostęp: 2.02.2020).

dementi przedstawicieli Waszyngtonu Turcja nie wycofała się z planów interwencji zbrojnej. Deklarowanym celem operacji było zajęcie terytorium położonego wzdłuż granicy turecko-syryjskiej o szerokości ok. 30 km, dezintegracja istniejących tam kurdyjskich struktur politycznych i wojskowych oraz ewentualne przesiedlenie części uchodźców syryjskich z Turcji do utworzonej w ten sposób strefy buforowej⁴³. 9 października rozpoczęła się turecka ofensywa w północno-wschodniej Syrii, wspierana przez Syryjską Armię Narodową (sojusznicze wobec Turcji lokalne siły syryjskie).

Warto pamiętać, że działania te były kontynuacją strategii realizowanej już wcześniej. W 2016 r. Turcja przeprowadziła operację „Tarcza Eufratu”, której celem było zajęcie terenów położonych na południe od wspólnej granicy w centralnej jej części, tak by uniemożliwić połączenie znajdujących się wówczas pod kurdyjską kontrolą obszarów w zachodniej i wschodniej części kraju. Pozostała na zachodzie enklawa Afrin została zajęta przez Turków i współpracujące z nimi oddziały syryjskiej opozycji w roku 2018 (operacja „Gałązka Oliwna”). Interwencja z października 2019 r. (operacja pod kryptonimem „Wiosna Pokoju”) miała więc rozszerzyć strefy kontrolowane przez Turcję i jej syryjskich sojuszników na całą wspólną granicę. Interwencja wymierzona była bezpośrednio w struktury tzw. Autonomicznej Administracji Północnej i Wschodniej Syrii, będącej w istocie formą władzy samorządowej Kurdów i współpracujących z nimi lokalnych sił arabskich. W wymiarze wojskowym tereny te były kontrolowane przez Syryjskie Siły Demokratyczne (SDF) – będące formą sojuszu Ludowych Jednostek Samoobrony (YPG), głównej siły militarnej Kurdów, i różnorodnych ugrupowań lokalnych reprezentujących niekurdyjskich mieszkańców regionu obejmującego blisko jedną trzecią terytorium Syrii. Polityczną reprezentację Kurdów stanowi Partia Unii Demokratycznej (PYD), którą władze tureckie oskarżają o bliskie związki z Partią Pracujących Kurdystanu (PKK), od połowy lat 80. XX w. prowadzącą walkę o niepodległość Kurdystanu tureckiego. PKK jest uznawana za organizację terrorystyczną, co służy propagandzie tureckiej jako uzasadnienie dla podejmowania operacji zbrojnych na terytorium Syrii (a wcześniej także w Kurdystanie irackim)⁴⁴. Stany Zjednoczone, wycofując się z wcześniejszych ustaleń prezydentów obu państw i wyrażając krytycyzm wobec działań Turcji, podjęły wysiłki dyplomatyczne na rzecz uregulowania

⁴³ Liczba uchodźców z Syrii przebywających w Turcji jest oceniana na ponad 3,5 mln. Problemy z integracją tak dużej liczby imigrantów stały się przesłanką dla napięć społecznych i rosnącego niezadowolenia lokalnej populacji. Przekłada się to także na poparcie dla rządzącej AKP i było jednym z czynników jego erozji, czego rezultatem miały być przegrane w marcu wybory na stanowiska burmistrzów na rzecz opozycji w trzech dużych miastach kraju – Stambule, Ankarze i Izmirze. W Stambule władze, pod pretekstem nieprawidłowości wyborczych, doprowadziły do powtórzenia wyborów (23 czerwca) – przyniosły one jednak jedynie zwiększenie przewagi kandydata Republikańskiej Partii Ludowej, Ekrema İmamoğlu, nad reprezentantem AKP z ok. 13 tys. do 775 tys. głosów. Zob. „Erdogan’s party suffers blow after Istanbul re-run poll defeat”, BBC News, 24 czerwca 2019 r., źródło: <https://www.bbc.com/news/world-europe-48739256> (dostęp: 3.02.2020).

⁴⁴ Szerzej zob. K. Strachota, „Turecka inwazja na kurdyjskie parapaństwo w Syrii”, *Analizy OSW*, 10 października 2019 r., źródło: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-10-10/turecka-inwazja-na-kurdyjskie-parapanstwo-w-syrii> (dostęp: 3.02.2020).

zaistniałego kryzysu. Spotkanie prezydenta Erdoğan i wiceprezydenta Stanów Zjednoczonych Mike'a Pence'a (17 października) zaowocowało porozumieniem, będącym w istocie spełnieniem żądań tureckich. Strony zgodziły się bowiem na utworzenie 30-kilometrowej strefy bezpieczeństwa wzdłuż granicy syryjsko-tureckiej i wycofanie z niej kurdyjskich bojowników. USA zaakceptowały także ewentualne przesiedlenia syryjskich uchodźców z Turcji do tej strefy⁴⁵.

Turecka interwencja w Syrii doprowadziła do przetasowań w regionalnym układzie sił. Kurdowie opuszczeni przez Stany Zjednoczone zdecydowali się na kompromis z władzami w Damaszku. W ten sposób reżim Baszara al-Asada odzyskał kontrolę nad ogromnymi obszarami północnej części kraju. Sytuacja ta wzmocniła także pozycje Rosji i Iranu – głównych zewnętrznych sojuszników syryjskiego reżimu. Obawy budziła też możliwość wykorzystania powstałego w wyniku tureckiej interwencji chaosu przez bojówki *de facto* rozbitego już tzw. Państwa Islamskiego do próby odbudowy swoich struktur – i rzeczywiście na obszarach kurdyjskich doszło do fali zamachów bombowych, a wielu bojowników PI przetrzymywanych w miejscach odosobnienia odzyskało wolność. Stany Zjednoczone w wyniku tych działań, porzucając najwierniejszego sojusznika ponoszącego ogromne koszty w walce z siłami PI, straciły w wyniku tego kroku na wiarygodności, nie tylko w oczach kurdyjskiej opinii publicznej, lecz także wśród bliskowschodnich partnerów⁴⁶. Wydaje się, że bardziej wstrzemięźliwa postawa arabskich państw regionu Zatoki Perskiej wobec napięć irańsko-amerykańskich na przełomie 2019 i 2020 r. była również funkcją tych wydarzeń. I nie zmienia tego fakt, że uświadamiając sobie konsekwencje wcześniejszych decyzji, Stany Zjednoczone podjęły starania o ponowne rozmieszczenie ograniczonych kontyngentów wojskowych na obszarze syryjskiego Kurdystanu. W ramach „powrotu do zimnowojennej rywalizacji” na Bliskim Wschodzie Rosja uzyskała dodatkowy punkt w pojedynku postrzeganym przez nią jako „gra o sumie zerowej”.

Na opinię Turcji jako aktywnego gracza w regionie wpływ miała także jej polityka wobec Libii i Cypru. W tym pierwszym przypadku Ankara zdecydowała się na udzielenie militarnego wsparcia dla rezydującego w Trypolisie rządu jedności narodowej Fajiza as-Sarradża. Ten cieszący się uznaniem prawnomiedzynarodowym rząd musiał w 2019 r. stawić czoła ofensywie Libijskiej Armii Narodowej, dowodzonej przez gen. Chalifę Haftara, reprezentującego z kolei konkurencyjny ośrodek władzy rezydujący w Tobruku. Ofensywa LAN na zachodnie prowincje kraju (po wcześniejszym opanowaniu centralnych i południowych regionów Libii) rozpoczęła się 4 kwietnia 2019 r. Nie przyniosła ona jednak decydujących rozstrzygnięć pomimo wielu sukcesów sił wiernych Haftarowi – m.in. przesunięcia linii frontu w pobliże Trypolisu i opanowania Syrty (6 stycznia 2020 r.).

⁴⁵ J. Stocker, „Erdogan and Pence announce northeast Syria ‘ceasefire’ deal”, *The Defence Post*, 17 października 2020 r., źródło: <https://thedefensepost.com/2019/10/17/syria-pence-erdogan-ceasefire-sdf/> (dostęp: 3.02.2020).

⁴⁶ R. Hermann, „Konflikt w północnej Syrii. Kto na nim zyskał, a kto stracił. Komentarz gościnny”, DW, 19 października 2019 r., źródło: <https://www.dw.com/pl/konflikt-w-p%C3%B3%C5%82nocnej-syrii-kto-na-nim-zyska%C5%82-a-kto-straci%C5%82-komentarz-go%C5%9Bcinny/a-50899630> (dostęp: 3.02.2020).

Rosnące zagrożenie dla rządu w Trypolisie skłoniło Turcję do nawiązania bliższej z nim współpracy. Oficjalną prośbę rządu as-Sarradża o udzielenie pomocy wojskowej poprzedziło podpisanie umowy o wytyczeniu granicy morskiej pomiędzy obydwojoma państwami. Po tych wydarzeniach parlament turecki oficjalnie zgodził się na wysłanie oddziałów wojskowych do Libii. Jednocześnie rozpoczął się proces przetrzymywania do tego kraju bojowników z Syrii z jednostek bojowych współpracujących z armią turecką. Decyzja Turcji oznacza dalsze umiędzynarodowienie kryzysu libijskiego, tym bardziej że siły wierne Haftarowi cieszą się sympatią Egiptu (dostawy broni, lotnictwo egipskie prowadzi loty zwiadowcze nad terytorium Libii) i Zjednoczonych Emiratów Arabskich (dostawy broni i sprzętu bojowego). Wsparcie dla sił gen. Haftara oferuje także Rosja (doniesienia o obecności najemników rosyjskich z tzw. grupy Wagnera)⁴⁷. Strategia „wejścia” Turcji do Libii budzi opory innych państw położonych we wschodniej części Morza Śródziemnego. Porozumienie o ustanowieniu turecko-libijskiej granicy morskiej wywołało ostry sprzeciw ze strony Cypru, Grecji, Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i innych krajów. Proponowany podział morskiej strefy ekonomicznej godzi bowiem w interesy Republiki Cypru. Wody okalające to państwo okazały się bogate w zasoby gazu ziemnego, a kraje tam położone i przedsiębiorstwa energetyczne przygotowują się do eksploatacji jego złóż. Już wcześniej Egipt, Izrael i Cypr rozpoczęły współpracę na rzecz zagospodarowania odkrytych zasobów energetycznych. Polityka turecka w tej kwestii zmierza w kierunku pokrzyżowania ich planów, prowadząc do eskalacji napięć, zmniejszając szanse na jakikolwiek kompromis w sprawie negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską, oddalając możliwość wznowienia negocjacji pokojowych pomiędzy stronami konfliktu cypryjskiego i dodając do już istniejących sprzeczności interesów ze Stanami Zjednoczonymi kolejny element niezgody (przedsiębiorstwa amerykańskie zaangażowały się we współpracę energetyczną z Cyprem)⁴⁸.

⁴⁷ Zaangażowanie Turcji i Rosji po przeciwnych stronach konfliktu libijskiego może wydawać się zaskakujące w obliczu postępującego zbliżenia tych państw, widocznego zwłaszcza w przebiegu kryzysu syryjskiego. Przykład Syrii może jednak wskazywać na dużą elastyczność obu krajów w podejściu do realizacji własnych interesów (włącznie z możliwością podziału wpływów w Libii w sytuacji wymagającej kompromisu). Zob. J. Palowski, „Syria w rękach Haftara. MiG-25 nad Libią”, *Defence24*, 7 stycznia 2020 r., źródło: <https://www.defence24.pl/syrta-w-rekach-haftara-mig-25-nad-libia> (dostęp: 4.02.2020).

⁴⁸ Ten element w połączeniu ze zbliżeniem turecko-rosyjskim we współpracy wojskowej sprawił, że w 2019 r. w USA podjęto działania na rzecz zintensyfikowania współpracy wojskowej z Grecją i Cyprem (m.in. rozważano zniesienie embarga na dostawy broni do Cypru i uruchomienie programu pomocy wojskowej dla Cypru i Grecji o wartości 5 mln euro). Zob. *Turkey, Cyprus: The Eastern Mediterranean Heats Up Over Drilling*, Stratfor, 7 maja 2019 r., źródło: <https://worldview.stratfor.com/article/turkey-cyprus-eastern-mediterranean-heats-over-drilling-gas-oil-us-greece> (dostęp: 3.02.2020).

THE MIDDLE EAST: IN SEARCH OF A NEW BALANCE

The collapse of existing political and social structures in the Middle East creates space for seeking new systemic solutions. For many countries, this is an opportunity to change their position and international roles in the region. Especially Iran and Turkey have become very active, seeking to strengthen their regional position. Being two of the largest countries in the Middle East, their actions entail consequences that go beyond the region, thus becoming the subject of non-regional powers.

Keywords: Middle East, Turkey, Iran, Saudi Arabia, conflict in Syria, conflict in Yemen, conflict in Iraq, Saudi-Iranian competition, US-Iranian relations

Słowa kluczowe: Bliski Wschód, Turcja, Iran, Arabia Saudyjska, Irak, konflikt syryjski, konflikt jemeński, rywalizacja saudyjsko-irańska, stosunki amerykańsko-irańskie

AGNIESZKA BIEŃCZYK-MISSALA

ORCID: 0000-0001-9456-5245

AMERYKA *FIRST* W POLITYCE ZAGRANICZNEJ RP

W 2019 r. Zjednoczona Prawica, zdominowana przez Prawo i Sprawiedliwość, wygrała wybory do Parlamentu Europejskiego, a następnie wybory parlamentarne w Polsce, po raz drugi formując samodzielny rząd. Powtórna kadencja premiera Mateusza Morawieckiego i ministra spraw zagranicznych Jacka Czaputowicza zapewniała kontynuację polityki zagranicznej państwa ostatnich lat. Stopniowo coraz większe kompetencje gromadziła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Po wyborach przejęła od MSZ zadania związane z Unią Europejską, w rezultacie czego doszło do znaczącego uszczuplenia kompetencji Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Pogłębiała się rozbieżność w ocenie sytuacji międzynarodowej i pozycji Polski pomiędzy rządzącymi a opozycją, która zarzucała rządowi bierność, działanie na szkodę pozycji Polski w Europie, a nawet dążenie do „polexitu”. Zwracała uwagę na zbytne uzależnienie od amerykańskich interesów oraz poleganie na nieprzewidywalnej administracji Donalda Trumpa, która wykazywała zainteresowanie dość szeroką współpracą z Polską zarówno z powodów bezpieczeństwa, jak i ekonomicznych. W listopadzie ogłosiła także włączenie Polski do ruchu bezwizowego ze Stanami Zjednoczonymi. Rząd powtarzał hasła o kryzysie Unii Europejskiej wynikającym z braku demokratyczności oraz nierównego traktowania państw członkowskich¹ i przekonywał, że „Polska jest dzisiaj krajem aktywnym i słuchanym, cieszącym się coraz większym szacunkiem zagranicznych partnerów”².

Dyskusja na temat polskiej polityki zagranicznej między rządzącymi a opozycją praktycznie się nie toczyła, poza sporadycznymi debatami w parlamencie RP, głównie przy okazji wygłaszanych exposé³. Kolejny rok prezydent Andrzej Duda nie zwoływał posiedzeń konstytucyjnej Rady Bezpieczeństwa Narodowego nawet w sytuacji kryzysu irańsko-amerykańskiego w styczniu 2020 r., nie uznając partii opozycyjnych za partnera do rozmów. W sytuacji silnego konfliktu politycznego w polityce wewnętrznej nie był możliwy wysiłek wypracowywania

¹ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 r., 14 marca 2019 r.

² Ibidem.

³ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 marca 2019 r.*, Warszawa 2019.

jakiegokolwiek wspólnego podejścia do polityki zagranicznej państwa. Stanowiła ona obszar rywalizacji politycznej na zasadach równych z polityką wewnętrzną z częściowym wyłączeniem stosunków polsko-amerykańskich i polskich interesów w NATO. Polityczne właśnie toczono także na łamach zagranicznej prasy⁴ oraz w Parlamencie Europejskim, co przeradzało się czasem w niemerytoryczne starcia słowne, przynoszące Polakom i Polsce zwykły wstyd⁵.

Czynnikiem silnie kształtującym wizerunek Polski i determinującym możliwości polityki zagranicznej były niekonstytucyjne, uporczywe zmiany w sądownictwie. Ich ukoronowanie stanowiła ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw⁶, w której zawarto stwierdzenie o sprawowaniu administracyjnego nadzoru nad sądami przez ministra sprawiedliwości, co stanowiło zagrożenie dla zasady trójpodziału władz. Ostatecznie Polska jako jedyny członek UE znalazła się w grupie państw Rady Europy, poddanych monitoringowi przez Zgromadzenie Parlamentarne⁷, wraz z takimi krajami jak Rosja, Ukraina, Turcja, Mołdawia, Gruzja czy Azerbejdżan⁸.

Wobec międzynarodowej krytyki antydemokratycznych zmian w Polsce, płynącej z instytucji UE, Rady Europy, OBWE, ONZ i organizacji pozarządowych, władze broniły partyjnie rozumianej suwerenności Polski⁹, nie oglądając się na szersze problemy i wyzwania wynikające z podziałów Unii Europejskiej, rywalizacji chińsko-amerykańskiej, kryzysu zaufania w stosunkach transatlantyckich, nieprzewidywalności administracji Donalda Trumpa i jej biznesowego podejścia do dwustronnych relacji¹⁰.

POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA

W 2019 r. minęło 15 lat od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Rocznicą upłynęła w cieniu narastającego konfliktu między rządem RP a instytucjami europejskimi na tle stanu praworządności w Polsce. Władze wprowadzały kolejne zmiany w sądownictwie wbrew polskiemu prawu i zasadom unijnym, nie implementowały zaleceń Komisji Europejskiej, przez co wpływały na stan niepewności wokół członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Kontynuowano wobec Polski procedurę z tytułu art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Instytucje UE kolejny rok protestowały m.in. przeciwko upolitycznieniu

⁴ Zob. np. wywiad M. Morawieckiego dla *Die Welt* z 7 lutego 2020 r.

⁵ Zob. np. debatę w Parlamencie Europejskim z 16 stycznia 2020 r.

⁶ Dz.U. z 2020 r., poz. 190.

⁷ O skali sporu politycznego w Polsce świadczy fakt, że współautorem wniosku o objęcie Polski procedurą był poseł RP Krzysztof Śmiszek.

⁸ Szerzej: Informacja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, *PACE decides to open monitoring of Poland over rule of law*, 28 stycznia 2020 r.

⁹ Zob. *Polski model państwa dobrobytu, Program Prawa i Sprawiedliwości 2019*, Warszawa, s. 171–191, http://pis.org.pl/files/Program_PIS_2019.pdf (dostęp: 10.02.2020).

¹⁰ Por. A. Bieńczyk-Missala, „Polityka zagraniczna Polski w setną rocznicę niepodległości”, *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 315–332.

Krajowej Rady Sądownictwa, a także zaostreniu praktyk i regulacji mających na celu tak zwane dyscyplinowanie sędziów. Władze utrzymywały linię konfrontacyjną, twierdząc, że dokonywane w sądownictwie zmiany spełniają „najwyższe publiczne oczekiwania”, a postępowanie Komisji Europejskiej jest upolitycznione¹¹. Domagano się zaprzestania procedury, a także wycofania spraw, które Komisja wniosła do Trybunału Sprawiedliwości UE w związku z naruszeniami przez Polskę zobowiązań traktatowych i zignorowaniem komisyjnych rekomendacji. Trybunał Sprawiedliwości uznał ustawę o Sądzie Najwyższym¹² oraz ustawy o sądach powszechnych przyjęte w 2017 r. za sprzeczne z prawem UE¹³. Jednak nie zniechęciło to polskiego rządu do dalszych kontrowersyjnych zmian.

Na temat stanu praworządności w Polsce debatował także Parlament Europejski. W styczniu 2019 r. zarekomendował uzależnienie dostępu do funduszy UE od praworządności w państwach członkowskich, ustanawiając Program Praw i Wolności (*Rights and Values Programme* – RVP). Po zatwierdzeniu zasad programu przez Radę UE stał się on częścią dyskusji nad przysłym budżetem¹⁴.

Wobec ciągnących się problemów i unijnej krytyki obóz rządzący prowadził politykę europejską skompromitowaną, z pozycji defensywnej, nie mając dobrej podstawy wyjściowej do realizacji interesów państwa lub konstruktywnych inicjatyw, które zresztą się nie pojawiały. Skupiony był na obronie polityki wewnętrznej oraz krytyce instytucji europejskich. Mocno nasilała się antyeuropejska narracja w prorządowych mediach publicznych. Zasadniczo nie dostrzegano potrzeby dalszego zacieśniania integracji europejskiej, w tym realizacji śmiałej wizji renesansu wspólnoty europejskiej prezydenta Francji Emmanuela Macrona¹⁵.

Premier Mateusz Morawiecki przy okazji 15-lecia członkostwa Polski w UE tradycyjnie opowiedział się przeciwko głębszej integracji, utrzymując, że „Unia Europejska musi powrócić do swoich korzeni jako związku silnych, wolnych i równych narodów”. Jego propozycje dla UE miały głównie charakter ekonomiczny. Postulował m.in. likwidację luk w podatkach CIT i VAT, sprawiedliwe opodatkowanie monopolistów, program rozwoju innowacyjności, a także stworzenie rozsądnej polityki migracyjnej oraz przywrócenie demokratycznego charakteru UE, czyli takiego, w którym Bruksela nie będzie pouczała państw członkowskich¹⁶. Premier nie zaproponował bynajmniej sposobów realizacji postulatów, tym bardziej że niektóre z nich wymagałyby głębszej integracji europejskiej.

¹¹ Na temat raportu Polski w sprawie implementacji rekomendacji Komisji Europejskiej dotyczących reformy sądownictwa z 21 stycznia 2019 r. zob. <https://ruleoflaw.pl/polish-government-demands-the-end-of-political-discussions-with-the-eu-over-rule-of-law/> (dostęp: 4.02.2020).

¹² Orzeczenie TSUE z 24 czerwca 2019 r.

¹³ Orzeczenie TSUE z 5 listopada 2019 r.

¹⁴ Szerzej: K. Pełczyńska-Nałęcz, „Rule of law in the EU beyond political divisions. Budgetary sanctions and a new programme for citizens”, *Idea Forum*, Warsaw 2019.

¹⁵ Artykuł Emmanuela Macrona ukazał się w 28 dziennikach w UE, m.in. w *Rzeczpospolitej* z 5 marca 2019 r.

¹⁶ Artykuł Mateusza Morawieckiego dla Politico, 30 kwietnia 2019 r., <https://www.politico.eu/article/poland-vision-for-europe-mateusz-morawiecki/> (dostęp: 4.04.2020).

Politykę Polski w Unii Europejskiej można nazwać „polityką przeciwko”. Konsekwentnie odmawiała ona przyjmowania uchodźców pochodzących z relokacji, choć jednocześnie była państwem przyciągającym największą liczbę migrantów w Europie¹⁷. Sprzeciwiała się przyjęciu wspólnej europejskiej waluty, zanim RP osiągnie poziom gospodarczy państw Zachodu, co w kampanii wyborczej głosiło rządzące Prawo i Sprawiedliwość. Nie przystąpiła do grudniowego porozumienia w sprawie osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. przyjętego przez państwa Unii Europejskiej.

W akcie rewanżu za pracę Komisji Europejskiej na polskim kierunku RP wspólnie z Węgrami, Czechami i Włochami zablokowała kandydaturę Fransa Timmermansa na przewodniczącego Komisji. Jednocześnie nie była w stanie skutecznie zaproponować polskiej kandydatury na znaczące stanowisko w „nowym rozdaniu europejskim”. Do akceptacji Janusza Wojciechowskiego na stanowisku komisarza ds. rolnictwa doszło po dwóch rundach przesłuchania przed komisją Parlamentu Europejskiego oraz nieudanej próbie starania się o stanowisko dla ministra z Gabinetu Prezydenta RP Krzysztofa Szczerskiego. Była premier Beata Szydło przegrała głosowanie w Parlamencie Europejskim w sprawie jej kandydatury na stanowisko przewodniczącej komisji zatrudnienia PE. Było to wynikiem antyunijnych wystąpień i polityki RP.

Polska polityka przekładała się na nieufność państw UE do Polski i ograniczone kontakty dwustronne, zwłaszcza jeśli chodzi o państwa Europy Zachodniej.

Angela Merkel była jedynym przywódcą tej części Europy, który odwiedził Polskę w 2019 r. Poza jakością polskiej polityki europejskiej na dystans w stosunkach polsko-niemieckich wpływała budowa Nord Stream 2. Polska wykorzystywała instrumenty prawne, m.in. z sukcesem wnioskując do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o rewizję decyzji Komisji Europejskiej przyznającej Gazpromowi monopol w głównej odnodze gazociągu OPAL¹⁸. Wspierała także inicjatywę amerykańskich sankcji, które miały objąć firmy budujące Nord Stream 2, co budziło w Niemczech niezadowolenie¹⁹.

Władze RP nie podjęły konkretnych kroków na rzecz uzyskania zapowiadanych przez PiS reparacji wojennych od Niemiec, podnoszonych zwłaszcza przy okazji kampanii wyborczych. Najważniejsze wizyty: kanclerz Angeli Merkel w Polsce 6 grudnia 2019 r. i premiera Mateusza Morawieckiego w Niemczech 28 lutego 2020 r., były poprawne, ale nie wniosły przełomu we wzajemnych relacjach. Były okazją do odwiedzenia nazistowskich obozów Auschwitz i Sachsenhausen.

Przez cały 2019 r. nie doszło do spotkania z Francją na najwyższym szczeblu. Przygotowywana od wielu miesięcy wizyta prezydenta Emmanuela Macrona w Polsce odbyła się dzień po wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, 1 lutego 2020 r. Była próbą zbadania możliwości koalicyjnych przed negocjacjami

¹⁷ *Der Spiegel* za: DW.COM z 12 stycznia 2019 r.

¹⁸ Orzeczenie TSUE z 10 września 2019 r.

¹⁹ M. Kędzierski, „Niemcy: ostre reakcje na sankcje wobec Nord Streamu 2”, *Analizy OSW*, 23 grudnia 2019 r.

budżetowymi, zwłaszcza w dziedzinie rolnictwa, a także współpracy w zakresie bezpieczeństwa. Prezydenci podpisali szeroki Program współpracy w ramach polsko-francuskiego partnerstwa strategicznego ustanowionego w 2008 r. oraz Deklarację intencji na rzecz wzmocnienia współpracy w obszarze cyberbezpieczeństwa²⁰. Zobowiązano się do odnowienia corocznych konsultacji międzyrządowych, wzmocnienia dialogu politycznego, a także do organizacji szczytu Trójkąta Weimarskiego. Macron wyraził zaniepokojenie polskimi reformami sądownictwa, jednocześnie sugerując, że problem praworządności w Polsce należy pozostawić głównie relacjom między Polską a KE i nie obciążać nimi nadmiernie stosunków międzyrządowych. W ostatnim dniu wizyty prezydent Andrzej Duda podpisał jednak tzw. ustawę kagańcową²¹, co stanowiło afront dla francuskiego prezydenta, który w ostatnich latach był głównym krytykiem polityki Prawa i Sprawiedliwości. Świadczyło to także o braku refleksji, jak wykorzystać brexit do wzmocnienia roli Polski w Europie. Oszczędnie rozwijały się zresztą stosunki z Wielką Brytanią, która była zajęta przede wszystkim wewnętrznymi problemami związanymi z opuszczeniem UE.

Do znaczącego ocieplenia doszło w stosunkach polsko-litewskich. Odbływały się częste spotkania na szczeblach prezydentów, premierów oraz ministrów. Na zakończenie swojej kadencji dwudniową wizytę złożyła w Polsce prezydent Litwy Dalia Grybauskaitė, a nowy prezydent Litwy Gitanas Nausėda wybrał Polskę na swoją pierwszą wizytę 16 lipca. Wspólnie obchodzono 450. rocznicę unii polsko-litewskiej oraz celebrowano uroczystości pogrzebowe przywódców powstania styczniowego w Wilnie. Władze Litwy powstrzymywały się od krytyki polityki wewnętrznej PiS, a rząd Polski zarzucił problem praw mniejszości polskiej na Litwie. Tradycyjnie prezentowano za to wspólne stanowisko wobec polityki Rosji oraz projektu Nord Stream 2. Obydwa państwa były zainteresowane współpracą w dziedzinie energetyki i bezpieczeństwa. 21 lutego prezydenci przyjęli Deklarację o zacieśnieniu współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obronności między Polską a Litwą²². Ponadto ministrowie obrony podpisali porozumienie o afiliacji dwóch brygad przy dowództwie Wielonarodowej Dywizji NATO Północny Wschód w Elblągu, które koordynuje działania wielonarodowych batalionów NATO w Polsce i krajach bałtyckich.

Planowano także wspólne inwestycje, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i infrastruktury. Po przeszło dziesięciu latach odbudowano sporny 19-kilometrowy odcinek torów z Możejek do Renge, co miało znaczenie dla rozwoju inwestycji PKN Orlen. Polska konsekwentnie wyrażała zainteresowanie

²⁰ Obydwa dokumenty zob. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1664,wizyta-prezydenta-francji.html> (dostęp: 6.02.2020).

²¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 190.

²² Zob. treść Deklaracji o wzmocnieniu polsko-litewskiego partnerstwa w dziedzinie bezpieczeństwa z 21 lutego 2019 r. na oficjalnej stronie Prezydenta RP: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1309,deklaracja-o-wzmocnieniu-polsko-litewskiego-partnerstwa-w-dziedzinie-bezpieczenstwa.html> (dostęp: 6.02.2020).

wsparciem procesu uniezależniania energetycznego Litwy i pozostałych państw bałtyckich, w tym działań na rzecz synchronizacji ich systemów elektroenergetycznych z systemem Europy kontynentalnej. Premier Mateusz Morawiecki wraz z przywódcami Litwy, Łotwy i Estonii i przewodniczącym Komisji Europejskiej Jeanem-Claudem Junckerem podpisali deklarację wsparcia w tej sprawie²³.

W ramach Unii Europejskiej rząd angażował się w tzw. Proces Berliński, który ma na celu integrację państw regionu Bałkanów Zachodnich z Unią oraz wzmocnienie współpracy regionalnej na rzecz rozwoju gospodarczego i rozbudowy infrastruktury. W 2019 r. Polska objęła przewodnictwo inicjatywy, tradycyjnie opowiadając się za polityką rozszerzenia UE. 5 lipca w Poznaniu odbył się szczyt państw Bałkanów Zachodnich i UE, w trakcie którego prezydent Andrzej Duda opowiedział się za otwarciem negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną, których reformy pozytywnie oceniła Komisja Europejska. Wsparciu procesu służyło także spotkanie premierów Grupy Wyszehradzkiej z partnerami z Bałkanów Zachodnich 12 września w Pradze. Ostatecznie jednak otwarcie negocjacji zostało zablokowane przez Francję.

W samej Grupie Wyszehradzkiej współpraca w ostatnim czasie nie była efektywna. Pomimo licznych wewnętrznych konsultacji nie zdołała ona doprowadzić do obsadzenia któregoś z kluczowych stanowisk UE przez polityka z Europy Środkowej, co świadczyło o jej słabej pozycji. Polska nie przekonała także państw V4 do poparcia jej stanowiska w zakresie polityki klimatycznej. Powiększał się rozdźwięk między państwami wyszehradzkimi, co było związane zwłaszcza z wyborem na prezydenta Słowacji liberalnej prawniczki Zuzany Čaputovej, która krytykowała rządy Węgier i Polski za niedemokratyczne zmiany. W ramach formuły V4 plus odbyły się spotkania z kanclerzem Niemiec Angelą Merkel (7 lutego) i premierem Japonii Shinzō Abe (25 kwietnia).

Charakterystyczne było także wyhamowanie dwustronnych relacji Polski z Węgrami. To, co łączyło obydwie państwa – sceptycyzm wobec rozwoju integracji Unii Europejskiej oraz kontrowersyjna polityka wewnętrzna – okazało się niewystarczające wobec różnic, zwłaszcza w zakresie oceny polityki rosyjskiej i sytuacji na Ukrainie, jak również poczucia zawodu w kręgach PiS z powodu nielojalności Węgier w głosowaniach europejskich. Zgodnie układały się stosunki z Czechami. 28 sierpnia odbyła się szósta edycja konsultacji międzyrządowych, przy tej okazji państwa podpisały umowę o współpracy w dziedzinie lotnictwa wojskowego.

Nie brakowało kontaktów w relacjach polsko-rumuńskich. Podczas konsultacji międzyrządowych 18 września omawiano głównie problemy dwustronne oraz sprawy z bieżącej agendy Unii Europejskiej. Obydwie państwa zainaugurowały także powołanie Funduszu Trójmorza, który ma być jednym z narzędzi finansowania inwestycji w regionie Trójmorza, oprócz funduszy unijnych i budżetów krajowych²⁴.

²³ Zob. szerzej: J. Hyndle-Hussein, „Wsparcie UE dla synchronizacji sieci elektroenergetycznych państw bałtyckich”, *Analizy OSW*, 30 stycznia 2019 r.

²⁴ Zob. Wspólna Deklaracja Czwartego Szczytu Inicjatywy Trójmorza, Lublana, 5–6 czerwca 2019 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,742,wspolna-deklaracja-iv-szczytu-inicjatywy-trojmorza.html> (dostęp: 6.02.2020).

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA

Polska polityka bezpieczeństwa kolejny rok była realizowana bez aktualizacji *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego*²⁵. Premier Mateusz Morawiecki podpisał zarządzenie²⁶ w sprawie powołania zespołu do spraw opracowania jej projektu dopiero pod koniec pierwszej kadencji rządów Prawa i Sprawiedliwości (20 września 2019 r.), z zamiarem zakończenia prac do końca roku, jednak do 1 lutego 2020 r. strategia nie została ogłoszona.

Główny wysilek został włożony w rozwój relacji ze Stanami Zjednoczonymi, w tym zwłaszcza zwiększenie obecności amerykańskich żołnierzy w Polsce. Efektem dwustronnych negocjacji była Wspólna deklaracja prezydentów o współpracy obronnej w zakresie obecności sił zbrojnych USA na terytorium RP podpisana przez prezydentów Andrzeja Dudę i Donalda Trumpa 12 czerwca w Waszyngtonie. Przewidywała ona m.in. zwiększenie o 1000 liczby amerykańskich żołnierzy (w sumie do 5500), a także utworzenie Wysuniętego Dowództwa Dywizyjnego USA w Polsce, eskadry bezzałogowych statków powietrznych MQ-9 Sił Powietrznych USA oraz zdolności sił specjalnych USA w celu wsparcia operacji powietrznych, lądowych i morskich²⁷. Ponadto 23 września prezydenci podpisali Wspólną deklarację o pogłębianiu współpracy obronnej, w której zapewnili o chęci umacniania więzi wojskowych między Polską a Stanami Zjednoczonymi oraz amerykańskich zdolności obronnych i odstraszania w Polsce²⁸.

Głównie we współpracy z amerykańskim partnerem realizowano także plan modernizacji polskiej armii i uzbrojenia. Rozwijano program obrony przeciwpowietrznej Wisła, z tym że dostarczenie dwóch pierwszych baterii Patriot ustalono na 2022 r. Podjęto decyzję o zakupie amerykańskich systemów artylerii rakietowej Himers oraz zawarto jeden z największych kontraktów zbrojeniowych w historii na zakup 32 wielozadaniowych samolotów F-35 za sumę około 17,5 mld zł. Zawarcie kontraktu odbyło się bez przeprowadzenia procedury przetargowej, nie podjęto także próby wypracowania wspólnego stanowiska w tej sprawie w gronie opozycji, krytykującej aspekty proceduralne, zwłaszcza brak dyskusji na forum parlamentarnej Komisji Obrony Narodowej oraz Rady Bezpieczeństwa Narodowego, a nawet samą celowość zakupu sprzętu²⁹.

²⁵ Ostatnia *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego* RP została zatwierdzona 5 listopada 2014 r. przez prezydenta Bronisława Komorowskiego.

²⁶ Zarządzenie nr 137 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 września 2019 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, „Monitor Polski” 2019, poz. 904.

²⁷ Wspólna Deklaracja Prezydentów o Współpracy Obronnej w zakresie obecności sił zbrojnych USA na terytorium RP, Waszyngton, 12 czerwca 2019 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1440,wspolna-deklaracja-prezydentow-o-wspolpracy-obronnej-w-zakresie-obecnosci-sil-zbrojnych-usa-na-terytorium-rp.html> (dostęp: 6.02.2020).

²⁸ Wspólna deklaracja Prezydentów PL i USA na temat pogłębiania współpracy obronnej, Nowy Jork, 23 września 2019 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1545,wspolna-deklaracja-na-temat-poglabiania-wspolpracy-obronnej.html> (dostęp: 6.02.2020).

²⁹ Zob. wywiad z Tomaszem Siemoniakiem dla Defence24: „W Wojsku Polskim są ważniejsze potrzeby, brakuje informacji”, 30 stycznia 2020 r.

Rozważano także współpracę w dziedzinie energetyki jądrowej. W 2019 r. odbyły się dwa spotkania (11 marca i 31 sierpnia), na których dyskutowano o możliwości współpracy w polskim programie energetyki jądrowej. W ich efekcie podczas czerwcowej wizyty prezydenta Dudy w Waszyngtonie podpisano dwustronne porozumienie o współpracy w dziedzinie cywilnego wykorzystania energii jądrowej. Ponadto kontynuowana była praca na rzecz zwiększenia możliwości pojemnościowych terminalu LNG w Świnoujściu z założeniem, że większość dostarczonego gazu będzie pochodziła ze Stanów Zjednoczonych, a odbiorcami będą także inne państwa Europy Środkowej. Warto dodać, że na rozbudowę terminalu LNG Polska otrzymała dofinansowanie ze środków unijnych w wysokości ok. 553 mln zł³⁰.

Bardzo dobra współpraca między rządem Polski a administracją prezydenta Trumpa stała w kontraście z dość słabym zaangażowaniem w Europie. Co prawda Polska zgłosiła swój udział w europejskiej Stałej Współpracy Strukturalnej PESCO, jednak początkowo nie była brana pod uwagę w kluczowych projektach zbrojeniowych. W listopadzie 2019 r. zgłosiła swój pierwszy projekt (we współpracy z Węgrami). Dotyczył on ustanowienia centrum szkolenia medycznego, które miałyby służyć wsparciu sił operacji specjalnych. Wyrażała także zainteresowanie udziałem w projekcie budowy czołgów nowej generacji prowadzonym przez Niemcy i Francję. Polskie władze uważały, że projekty PESCO powinny mieć charakter uzupełniający wobec przedsięwzięć NATO i należy je udostępnić także państwom spoza UE. Podkreślały, że nie powinny one przyczyniać się do wzrastających podziałów między Europą a NATO i Stanami Zjednoczonymi³¹.

Istotnie, w roku 70. rocznicy powstania NATO nie brakowało sygnałów świadczących o pogłębiających się różnicach w stosunkach transatlantycznych³². Prezydent Trump kontynuował krytykę Unii Europejskiej oraz europejskich członków NATO za niskie wydatki na obronę i wielokrotnie podawał w wątpliwość przydatność Sojuszu. Niemniej jednak stanął w jego obronie po słynnych słowach prezydenta Macrona o „śmierci mózgowej NATO” zarzucającego Stanom Zjednoczonym brak przywództwa i wiarygodności³³. Symptomatyczna była także próba zablokowania ewentualnościowych planów NATO dla Polski i państw bałtyckich przez Turcję, domagającą się zrozumienia dla swych interesów w walce przeciw kurdyjskim milicjom YPG w Syrii. Ostatecznie rocznicowy szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego

³⁰ Informacja Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 24 kwietnia 2019 r.

³¹ Informacja Ministerstwa Obrony Narodowej z 14 maja 2019 r.

³² Wiele interesujących tekstów na ten temat, zwłaszcza D. Frieda, P. Krogha, R. Kupieckiego, R. Kuźniara, S. Mulla i E. Smolara, znajduje się w publikacji będącej efektem konferencji z okazji 100-lecia stosunków polsko-amerykańskich: A. Bieńczyk-Missala (red.), *Wielkie mocarstwo i Polska 1919–2019. 100 lat stosunków polsko-amerykańskich*, ASPRA-JR, Warszawa 2019, <https://www.jankarski.net/pl/wydarzenia-i-nowosci/wydarzenia/wielkie-mocarstwo-i-polska-1919-2019-publikacja-pokonferencyjna-2.html> (dostęp: 10.02.2020).

³³ Zob. transkrypcję wywiadu prezydenta Emmanuela Macrona dla *The Economist* z 7 listopada 2019 r.: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english> (dostęp: 10.02.2020).

zorganizowany w grudniu w Londynie zakończył się konstruktywnymi dla władz Polski decyzjami³⁴ odnośnie do nowych planów obrony kolektywnej.

Polska angażowała się wcześniej na rzecz przyjęcia wspólnej deklaracji przez szczyt prezydentów państw Bukaresztańskiej Dziewiątki, czyli krajów wschodniej flanki NATO, zorganizowany 28 lutego w Koszycach. Głównym celem szczytu było upamiętnienie 70. rocznicy powstania NATO oraz rocznicy rozszerzenia go o państwa Europy Środkowej i Wschodniej, ale także potwierdzenie zainteresowania „silną, wiarygodną, zrównoważoną obecnością wojskową” Sojuszu w regionie³⁵.

Polska wykazywała zaangażowanie w wojskowe przedsięwzięcia w ramach NATO, UE i ONZ. Od 1 stycznia 2020 r. została przywódcą tzw. szpicy NATO, czyli sił bardzo wysokiej gotowości – VJTF (*Very High Readiness Joint Task Force*), zdolnych do szybkiego reagowania. W czerwcu 2019 r. na terytorium Polski odbyły się ćwiczenia „Dragon” z udziałem stacjonujących w ramach NATO żołnierzy z 11 armii, m.in. z Hiszpanii, Niemiec, Rumunii i Wielkiej Brytanii. Z kolei na 2020 r. zaplanowano w znacznej mierze na terenie Polski ćwiczenia NATO „Defender Europe 2020”, w ramach których Stany Zjednoczone zamierzają przemieścić do Europy 20 tys. żołnierzy – najwięcej od 25 lat. W ćwiczeniach ma uczestniczyć 37 tys. żołnierzy z 18 krajów³⁶. W 2019 r. dyżur bojowy pełniła ósma zmiana Polskiego Kontyngentu Wojskowego Orlik Baltic Air Policing, monitorująca przestrzeń powietrzną nad państwami bałtyckimi.

Wbrew decyzji z marca 2017 r., która zakładała stopniową redukcję liczby polskich żołnierzy w Eurokorpusie, w lutym 2019 r. zadeklarowano zamiar utrzymania polskiego zaangażowania wojskowego w wielonarodowej jednostce. Władze tłumaczyły to zmianą formuły i wzrostem znaczenia struktury w łańcuchu dowodzenia NATO oraz chęcią pogłębienia praktycznej współpracy z państwami ramowymi: Francją, Niemcami, Belgią, Hiszpanią i Luksemburgiem³⁷. Ponadto Polska od 1 lipca 2019 r. była państwem ramowym Grupy Bojowej Unii Europejskiej.

Po dziesięciu latach przerwy polscy żołnierze zostali zaangażowani w operacje prowadzone pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Pierwsza zmiana udała się do Libanu w ramach Polskiego Kontyngentu Wojskowego UNIFIL. Została zobowiązana do wspierania ludności cywilnej, pomocy władzom Libanu w zapobieganiu eskalacji napięć oraz ochrony polskich dyplomatów.

³⁴ Zob. wystąpienie prezydenta Andrzeja Dudy 4 grudnia 2019 r.: *Prezydent: Szczyt w Londynie sukcesem Sojuszu Północnoatlantyckiego*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,899,prezydent-szczyt-w-londynie-sukcesem-sojuszu-polnocnoatlantyckiego.html> (dostęp: 10.02.2020).

³⁵ *Declaration of the Heads of State Bucharest 9 Meeting*, Košice, 28th of February 2019, <https://www.president.pl/en/news/art,986,declaration-of-the-heads-of-state-bucharest-9-meeting-.html> (dostęp: 10.02.2020).

³⁶ Informacja Ministerstwa Obrony Narodowej z 30 stycznia 2020 r.

³⁷ Informacja Kancelarii Prezydenta RP z 18 lutego 2019 r.

NA WSCHODZIE BEZ ZMIAN

Sytuacja za wschodnią granicą Polski w znaczącym stopniu determinowała politykę zagraniczną RP, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa. Brakowało natomiast kreatywności, chęci i wiary w moc sprawczą polskiej polityki u wschodnich sąsiadów. Premier Morawiecki, który w dużym stopniu zajmował się realizacją polskiej polityki zagranicznej, w swoim exposé nawet nie wymienił Rosji, Ukrainy ani Białorusi. Minister Czaputowicz z jednej strony postrzegał wschód jako „wyzwanie”, a z drugiej zapewniał, że „skuteczna polityka wschodnia realizowana w ramach Unii Europejskiej to nasz strategiczny cel”³⁸. Jednak nie szły za tym konkretne inicjatywy, które mogły być zaproponowane choćby ze względu na 10. rocznicę Partnerstwa Wschodniego³⁹. Podejmowano próby podsumowania dekady Partnerstwa, natomiast nie było politycznej woli podniesienia współpracy na wyższy poziom.

Stosunki polsko-rosyjskie w praktyce się nie rozwijały, poza importem rosyjskiego węgla, którego wartość od 2015 r. z roku na rok rosła⁴⁰. Pod koniec 2019 r. nasiliła się rosyjska akcja dezinformacyjna oraz propagandowa związana ze zbliżającą się 75. rocznicą kolejno: wyzwolenia obozu zagłady Auschwitz i zakończenia II wojny światowej. Niezaproszony na obchody do Polski prezydent Władimir Putin obciążył Polskę winą m.in. za wywołanie II wojny światowej wraz z III Rzeszą, a nawet za Holokaust. Na niedopuszczalne insynuacje prezydenta Putina zareagowały w oświadczeniach Ministerstwo Spraw Zagranicznych i kancelaria premiera. Polski prezydent zdecydował się nie wziąć udziału w międzynarodowych uroczystościach związanych z rocznicą wyzwolenia Auschwitz-Birkenau zorganizowanych w instytucie Yad Vashem w Jerozolimie, gdyż w przeciwieństwie do prezydenta Putina nie przyznano mu możliwości zabrania głosu.

Do zmniejszenia negatywnych emocji w stosunkach polsko-ukraińskich doszło w wyniku zmiany na stanowisku prezydenta na Ukrainie. W wyborach 21 kwietnia 2019 r. wygranym okazał się Wołodymyr Zełenski, który w polityce zagranicznej stawiał na stosunki z Niemcami i nie skorzystał z natychmiastowego zaproszenia prezydenta Dudy.

Prezydent Zełenski odwiedził Polskę dwukrotnie przy okazji wspomnianych historycznych rocznic, jednak z wizytą na Ukrainie nie przebywali ani prezydent, ani premier Polski. W obradach prezydenckiego komitetu konsultacyjnego na Ukrainie w listopadzie 2019 r. prezydenta reprezentował minister Krzysztof Szczerski. Obie strony wyrażały wolę zintensyfikowania stosunków, chociaż zdecydowanie brakowało konkretów. Niemniej jednak Ukraina mogła liczyć na polskie wsparcie dla euroatlantyckich dążeń, a także zdecydowane stanowisko w sprawie zachowania jej integralności terytorialnej i utrzymania sankcji przeciwko Rosji. MSZ

³⁸ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych...*, op. cit.

³⁹ Wyjątkiem propozycja ekspercka: E. Kaca (red.), *Wizja rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 roku*, PISM, Warszawa, marzec 2019.

⁴⁰ OKO.press, 11 stycznia 2019 r., <https://oko.press/import-węgla-z-rosji-dwa-razy-wiekszy-niz-w-2015/> (dostęp: 10.02.2020).

potępiło wprowadzenie przez Rosję paszportów dla mieszkańców Donbasu kilka dni po ukraińskich wyborach prezydenckich⁴¹.

Polska dążyła do angażowania Ukrainy w możliwe przedsięwzięcia w zakresie bezpieczeństwa. Sondowała m.in. utworzenie polsko-ukraińsko-rumuńskiego formatu konsultacji w sprawach bezpieczeństwa, a także tradycyjnie zaprosiła ukraińskiego prezydenta do złożenia wizyty w kwaterze głównej Litewsko-Polsko-Ukraińskiej Brygady w Lublinie wraz z prezydentami Litwy i Polski.

Przejawem dobrej woli były ustępstwa w sprawach historycznych. W Polsce dobrze odebrano zdymisjonowanie prezesa ukraińskiego Instytutu Pamięci Narodowej Wołodymyra Wiatrowycza, uznawanego m.in. za apologetę UPA. Ukraińskie władze zezwoliły Polsce na poszukiwania polskich grobów i przywrócenie prac ekshumacyjnych, z kolei Polska zobowiązała się do odnowienia zniszczonego ukraińskiego pomnika na górze Monastyr na grobie 64 żołnierzy UPA, zabitych w walkach przez NKWD.

Władze z niepokojem obserwowały sytuację na Białorusi w związku z presją wywieraną przez Rosję w sprawie dalszej integracji. Bezprecedensowo przyjęto w Polsce przewodniczącego Rady Republiki Zgromadzenia Narodowego Republiki Białoruś Michaiła Miasnikowicza, który przybył z oficjalną trzydniową wizytą w lutym 2019 r. Rozmowy z nim odbyli m.in. prezydent, premier, minister spraw zagranicznych oraz marszałkowie Sejmu i Senatu. Miasnikowicz złożył też wieniec we wsi Zaleszany, gdzie upamiętniono mord dokonany w 1946 r. na 16 mieszkańcach wsi przez oddział Narodowego Zjednoczenia Wojskowego, dowodzony przez Romualda Rajsa ps. „Bury”.

Do rewizyty polskiej delegacji parlamentarnej z marszałkiem Stanisławem Karczewskim na czele doszło w czerwcu. Prezydent Alaksandr Łukaszenka nie skorzystał z kolei z zaproszenia prezydenta Dudy na uroczystości 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej.

Nie brakowało negatywnych incydentów. Reakcję ministra spraw zagranicznych wywołało usunięcie kilkudziesięciu krzyży z uroczyska Kuropaty, gdzie leżą ofiary stalinowskiego reżimu. Niedobrym sygnałem była także kontrola biura TV Bielsat oraz groźby postawienia przed sądem prezes Związku Polaków na Białorusi Andżeliki Borys za zorganizowanie imprezy „Grodzieńskie Kaziuki”⁴². Pomimo tego zachowywano wobec Białorusi pewną otwartość, uznając, że jej suwerenność i bezpieczeństwo odgrywają istotną rolę dla sytuacji Polski.

W maju 2019 r. Polskę odwiedziła prezydent Gruzji Salome Zurbiszwili. Prezydent Duda i premier Morawiecki tradycyjnie zapewnili ją o wspieraniu przez Polskę aspiracji Gruzji dotyczących przynależności do Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Od 1 stycznia 2019 r. polska ambasada w Tbilisi pełniła funkcję punktu kontaktowego ds. stosunków między NATO a Gruzją⁴³.

⁴¹ *Oświadczenie MSZ w związku z sytuacją na Ukrainie*, 25 kwietnia 2019 r. Zob. także: J. Strzelecki, K. Nieczypor, „Rosyjskie obywatelstwo dla mieszkańców Donbasu”, *Analizy OSW*, 25 kwietnia 2019 r.

⁴² Zob. także: A. Dyer, „Wyzwania bezpieczeństwa w relacjach Polski i Białorusi”, *Biuletyn PISM*, nr 173, 6 grudnia 2019 r.

⁴³ Zob. fragmenty debaty z udziałem prezydenta RP i prezydenta Gruzji pt. „Dziesięć lat Partnerstwa Wschodniego. Lekcje dla Gruzji i Polski”: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,706,prezydent-ue-musi-prowadzic-polityke-otwartych-drzwi.html> (dostęp: 10.02.2020).

Jedynym wschodnim państwem oprócz Litwy odwiedzionym przez prezydenta Dudę był z kolei Azerbejdżan, gdzie spotkał się z prezydentem Ilhamem Alijewem oraz wziął udział w polsko-azerbejdżańskim forum biznesowym. Rozmawiano m.in. o możliwościach wydobywania gazu ziemnego z Morza Kaspijskiego przez PGNiG oraz rozwoju współpracy w dziedzinie handlu, infrastruktury i transportu.

STOSUNKI POZAEUROPEJSKIE

W porównaniu z latami poprzednimi 2019 r. można uznać za oszczędny dla rozwoju relacji z państwami pozaeuropejskimi, co częściowo mogło być związane z napiętym kalendarzem wyborczym i zaangażowaniem polskiej dyplomacji w niestałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Pewną nowością było dyplomatyczne zaangażowanie na rzecz sytuacji na Bliskim Wschodzie. Z inicjatywy Stanów Zjednoczonych w dniach 13–14 lutego w Warszawie odbyła się konferencja ministerialna w sprawie budowania pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie. Wzięło w niej udział 65 delegacji, w tym przedstawiciele państw arabskich i Izraela. Zdaniem polskich władz wybór RP na współorganizatora konferencji świadczył o jej rosnącej roli w świecie oraz był praktycznym obrazem partnerstwa polsko-amerykańskiego. Wydarzenie odebrano jednak raczej jako inicjatywę antyirańską, zagrażającą dorobkowi stosunków polsko-irańskich, a także uderzającą w politykę UE wobec Iranu⁴⁴.

Przez cały rok trwały spotkania grup roboczych, które miały za zadanie wypracować rekomendacje dla regionu (toczące się prace nazywano „procesem warszawskim”). W 2019 r. odbyły się spotkania grup roboczych do spraw: bezpieczeństwa cybernetycznego w Seulu, praw człowieka w Waszyngtonie, bezpieczeństwa morskiego i lotniczego w Manamie, bezpieczeństwa energetycznego w Warszawie, przeciwdziałania rozpowszechnianiu broni rakietowej w Bukareszcie. Na początku 2020 r. zorganizowano spotkania grup do spraw przeciwdziałania terroryzmowi oraz kwestii humanitarnych i uchodźców w Brasílii. Na czele każdej grupy roboczej stał przedstawiciel Polski, Stanów Zjednoczonych i państwa gospodarza. Wypracowane przez grupy rekomendacje mają zostać zaprezentowane na konferencji międzyrządowej w 2020 r. Minister Czaputowicz omawiał problemy „procesu warszawskiego” także podczas dwustronnych wizyt w państwach Bliskiego Wschodu: Arabii Saudyjskiej, Kuwejcie i Katarze (14 grudnia).

Zaangażowanie Polski nie przełożyło się na lepszą komunikację ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie wydarzeń na Bliskim Wschodzie. Administracja Donalda Trumpa nie konsultowała np. z Polską ani z innymi państwami NATO decyzji o wycofaniu wojsk z północnej Syrii, a także nie informowała o możliwych konsekwencjach amerykańskiego zamachu na irańskiego generała Kasema Sulejmaniego.

⁴⁴ P. Wroński, „Konferencja bliskowschodnia ciosem dla polityki UE”, *Gazeta Wyborcza*, 21 stycznia 2019 r., <https://wyborcza.pl/7,75398,24382951,konferencja-bliskowschodnia-ciosem-dla-polityki-ue.html> (dostęp: 10.02.2020).

Intensywność polityki zagranicznej państwa wobec państw pozaeuropejskich w dużej mierze była determinowana przez kwestie gospodarcze, zwłaszcza w odniesieniu do Chin, Indii, Japonii i Brazylii, z którymi Polska utrzymywała największą wymianę handlową. W lipcu 2019 r. do Polski przyjechał chiński minister spraw zagranicznych Wang Yi w celu przeprowadzenia dwustronnych konsultacji oraz posiedzenia Polsko-Chińskiego Komitetu Międzyrządowego. 12 kwietnia odbył się VIII szczyt Europy Środkowo-Wschodniej i Chin. Premier Morawiecki uczestniczył przy tej okazji w IX Forum Biznesu w tym formacie oraz spotkał się z premierem Chin Le Keqiangiem. Choć eksport do Chin wzrósł w pierwszych miesiącach 2019 r. o 35%, to Polska oczekiwała większej dostępności rynku chińskiego dla swych produktów mięsnych, kosmetycznych i przemysłowych. Z tytułu uczestniczenia w chińskim projekcie Inicjatywy Pasa i Szlaku około 80% towarów eksportowanych z Chin do Europy było transportowanych przez Polskę⁴⁵.

W związku z zarzutami o szpiegostwo oraz amerykańską presją ograniczono z kolei zaufanie do Chin w zakresie nowych technologii, w tym wdrażania technologii 5G. Polska podpisała we wrześniu ze Stanami Zjednoczonymi deklarację dotyczącą bezpieczeństwa sieci 5G, która może przełożyć się na ograniczenia dla chińskiej firmy Huawei w Polsce.

W maju 2019 r. Polskę odwiedził minister spraw zagranicznych Brazylii, która jest głównym partnerem handlowym Polski w Ameryce Południowej, a w sierpniu po raz pierwszy po 32 latach przyjechał minister spraw zagranicznych Indii Subrahmanyan Jaishankar⁴⁶. W obydwu przypadkach głównym tematem rozmów były sprawy gospodarcze. Brazylia zaangażowała się we wspomniany „proces warszawski”. Było to okazją do wizyty w Brasiliu ministra Czaputowicza, który potwierdził przyjazd do Polski w 2020 r. kontrowersyjnego i antydemokratycznego prezydenta Brazylii Jaira Bolsonaro, szokującego zwłaszcza mową nienawiści i dyskryminacją mniejszości autochtonicznych.

Okazją do dwustronnych rozmów m.in. z przedstawicielami Arabii Saudyjskiej, Iraku i Jemenu i Palestyny było spotkanie ministrów spraw zagranicznych w ramach dialogu Unia Europejska – Liga Państw Arabskich 4 lutego 2019 r. z udziałem ministra Czaputowicza. Z kolei dzięki uczestnictwu ministra w spotkaniu przedstawicieli Europy i Azji (ASEM) w Madrycie 16 grudnia 2019 r. odbyły się rozmowy z delegatami Japonii, Kazachstanu i Wietnamu. Pokazywało to możliwości, które stwarzała dla polskiej dyplomacji Unia Europejska.

* * *

Polska polityka zagraniczna w 2019 r. nie zadbała o najbliższe, europejskie środowisko, w którym leżą najważniejsze interesy gospodarcze, społeczne i bezpieczeństwa państwa. Władze nie podjęły wysiłku, aby poprawić wizerunek Polski i umocnić jej pozycję w Unii Europejskiej. Wręcz przeciwnie, wydawały się zaklinać rzeczywistość, że sprawy praworządności i demokracji nie leżą w kompetencji

⁴⁵ *Business Insider Polska*, 8 sierpnia 2019 r.

⁴⁶ P. Kugiel, „Perspektywy współpracy V4 i Indii”, *Biuletyn PISM*, nr 140, 8 października 2019 r.

instytucji unijnych, ignorując kryteria, które Polska musiała spełnić, aby stać się członkiem wspólnoty europejskiej.

Polska, która straciła życzliwość europejskich partnerów, stała się łatwym przedmiotem kłamliwej propagandy rosyjskich władz, które w ostatnim roku zyskiwały coraz większą przychylność w europejskich stolicach. Jednocześnie miała słabszą pozycję wobec Stanów Zjednoczonych, w których upatrywała najważniejszego gwaranta bezpieczeństwa państwa, planując z nim zagospodarowanie niemal wszystkich środków przeznaczonych na zbrojenia.

Braków tych nie mogła zrekomensować aktywność na forum wielostronnym. 2019 r. był drugim rokiem polskiego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa⁴⁷, przewodnictwa we Wspólnocie Demokracji oraz we wspomnianym Procesie Berlińskim.

AMERICA FIRST IN POLAND'S FOREIGN POLICY

The article discusses Poland's foreign policy in 2019/2020. The government continued its Eurosceptical policy, getting involved in numerous conflicts with European institutions and showing scepticism towards further deepening of European integration. Much effort was put into the relations with the United States, especially in the area of security. The effectiveness of regional forums proved to be limited. The policy towards eastern neighbours was determined mainly by historical problems.

Keywords: Poland's foreign policy, Poland's security policy, European Union, NATO, The Visegrad Group, Ukraine, Belarus, Russian Federation, United States, Nord Stream 2, The Three-Seas Initiative

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna Polski, polityka bezpieczeństwa Polski, Unia Europejska, NATO, Grupa Wyszehradzka, Ukraina, Białoruś, Federacja Rosyjska, Stany Zjednoczone, Nord Stream 2, Inicjatywa Trójmorza

⁴⁷ Zob. podsumowanie członkostwa Polski w Radzie Bezpieczeństwa: P. Grzebyk, „Jeżdżący Apokalipsy na horyzoncie – działalność Rady Bezpieczeństwa w 2019 r.” w niniejszym tomie.

**Panorama Rocznika
– 1989–2019 –
bilans transformacji**

W tej sekcji *Rocznika Strategicznego* proponujemy Państwu względnie całościowe spojrzenie na dorobek trzech dekad wolnej Polski: trudnej transformacji zapoczątkowanej zwycięstwem Solidarności w 1989 r. oraz następującego po niej rozwoju demokracji, gospodarki rynkowej, kultury, społeczeństwa obywatelskiego i nauki. Sporo miejsca poświęciliśmy sprawom ściśle związanym z profilem *Rocznika*, czyli polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obronności. Teksty, które udało się zgromadzić, nie wypełniają wprawdzie szczelnie całego przedmiotowego obszaru, ale wystarczająco reprezentatywnie odzwierciedlają skalę wyzwania, przed którym stanęła Polska w 1989 r., oraz nie wolną od błędów czy cieni, lecz częściej znaczoną sukcesami i osiągnięciami drogę do „normalności”, jaką jest pewne miejsce we wspólnocie państw zachodnich.

ROMAN KUŹNIAR

ORCID: 0000-0002-1959-465X

TRANSFORMACJA 1989–2019: SZKIC DO BILANSU

Rok 2019 stał w Polsce w znacznej mierze pod znakiem prób bilansu polskiej transformacji zapoczątkowanej upadkiem komunizmu oraz przejściem do państwa demokratycznego w warstwie ustroju politycznego i gospodarki rynkowej w sferze ekonomicznej. Rzecz ciekawa, choć dla Polski dość typowa, o ile za granicą oceny polskiej transformacji były nadzwyczaj pozytywne (z zastrzeżeniem krytyki wobec ostatnich kilku lat), o tyle polski dyskurs w tym zakresie był o wiele bardziej powściągliwy i mocno zróżnicowany. Nierzadkie były próby całościowego zakwestionowania dorobku wolnej Polski.

Totalna kontestacja obozu populistyczno-narodowego (definiującego się przez oksymoron „rewolucyjna prawica”) była częścią legitymizacji jego programu politycznego zmierzającego do takiej przebudowy ustroju Polski, który zagwarantuje temu obozowi pełnię władzy na nieograniczony czas. Ta legitymizacja miała i nadal ma charakter otwarcie antyliberalny i tożsamościowy. Problem tożsamości narodowej, który zdaniem tego obozu został porzucony w okresie transformacji po 1989 r., redukuje się tutaj do pierwotnych, plemiennych instynktów („nasi–obcy”) i zewnętrznych symboli (krzyż, flagi, pomniki, rocznice). Kontestacja lewicowa, o bardziej ideowym charakterze, koncentrowała się na deficycie równości w procesie polskich przemian. Niespodziewanie w sukurs przyszło jej jedno niemądre zdanie z generalnie mądrego wywiadu respektowanego konserwatywno-liberalnego historyka idei: „byliśmy głupi”. Jednej i drugiej stronie zabrakło uczciwego wejrzenia w złożoną problematykę tak wielkiego i złożonego procesu przejścia od komunizmu do wolności w kraju ciężko doświadczonym historycznie, a jednocześnie znajdującym się w punkcie wyjścia w sytuacji *de facto* bankructwa.

W jednym i drugim przypadku razić musi dziecięce przeświadczenie, że takie państwo, jakim była Polska w pierwszych latach transformacji, z tymi ludźmi, którzy odważyli się wziąć za nie odpowiedzialność, mogło – to znaczy miało zasoby, instrumenty i *know-how* – ten proces przeprowadzić znacząco lepiej. Inaczej można było zawsze, znacząco lepiej – nie. Zwłaszcza że uczyniono to najlepiej pośród wszystkich krajów naszego regionu wychodzących wtedy z komunizmu. Jednak stojący z boku komentatorzy z reguły „wiedzą lepiej”. W obu obozach i pomiędzy nimi hasali też obdarzeni łaską historycznej amnezji i braku wyobraźni entuzjaści politycznych thrillerów. Byli oni (są czasem nadal) nieszczęśliwi, że albo obeszło się bez dramatów, albo że Polska nie stała się regionalnym mocarstwem. W ich fantazjach Polska powinna (była) stać się takim geopolitycznym graczem,

który nie potrzebuje Unii Europejskiej, a już zwłaszcza Niemiec, patrzy z góry na Rosję i przy pomocy Ameryki (to, tak) „rozdaje karty” w naszej części świata.

Tymczasem w tego rodzaju historycznych ocenach elementarna uczciwość nakazuje korzystanie – oprócz możliwie najbardziej zobiektywizowanych wskaźników ilościowych i jakościowych – z układu współrzędnych, które odnoszą oceniany okres do tego, co było wcześniej, oraz do tego, jak radzili sobie inni. Współrzedną wertykalną będzie historia (przeszłość), a współrzedną horyzontalną umowna geopolityka (grupa państw w analogicznej sytuacji). Bez takiego porównania ocena będzie ułomna i sterylna.

TRANSFORMACJA POLSKA...

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń natury metodologicznej trzeba mieć świadomość, że każda skrócona (czyli poniżej kilkuset stron) próba bilansu polskiej transformacji obciążona jest grzechem selektywności, a co za tym idzie subiektywizmu. Nie można się jednak uchylać od próby zrozumienia tego, co się stało od 1989 r., oraz w jakim punkcie tej wielkiej przemiany jesteśmy. Pewną konceptualną pomocą może być świetna praca Karla Polanyiego z 1944 r. *Wielka transformacja*. Choć dotyczy ona przeobrażeń społecznych i międzynarodowych epoki kapitalizmu przemysłowego (XIX w. po I wojnę światową), to zawarte w niej przemyslenia są pożyteczne dla analizy transformacji ostatnich trzydziestu lat.

Polska transformacja ma ostrą, choć pokojową cezurę początkową – upadek komunizmu, nawet jeśli procesy do tego prowadzące zaczęły się sporo wcześniej. Jeśli za rok przełomu uznaje się słusznie 1989, to oznacza to również uznanie kluczowej roli Polski w tym przełomie. Jeśli Polska, to oczywiście Solidarność, to Okrągły Stół, 4 czerwca i 12 września. Miażdżące zwycięstwo Solidarności 4 czerwca oraz utworzenie rządu Mazowieckiego 12 września dało początek środkowoeuropejskiej Wiosnie Ludów. To nie komuniści przy Okrągłym Stole podzieliли się władzą ze swoimi agentami, jak można było usłyszeć rok temu w pałacu prezydenckim (co dla autora tej wypowiedzi i dla jego środowiska było stwierdzeniem haniebnym zarówno pod względem moralnym, jak i intelektualnym). To Okrągły Stół otworzył drogę do tego, aby suweren za pomocą kartki wyborczej odzyskał Polskę dla siebie i dał przykład innym narodom w regionie.

Od niemal trzydziestu lat niezmiennie mnie dziwi, że w naszym kraju używa się z reguły pojęcia „jesieni ludów” w odniesieniu do wydarzeń 1989 r. Nie tylko odbiera to zasługi Polsce, lecz także nadaje tamtym wydarzeniom wydźwięk klimatyczno-kalendarzowy, a nie metaforyczny, jak było to przecież w przypadku pierwszej, XIX-wiecznej Wiosny Ludów. Wybitny brytyjski historyk Michael Howard wiedział doskonale, co się stało, dlatego jego świetny artykuł na łamach *Foreign Affairs* w 1991 r. nosił tytuł „The springtime of nations”. Polska bezkrwawa rewolucja wywołała w całym regionie geopolityczne domino, które dotarło w końcu do Związku Sowieckiego. Bez wątplenia inspiracją i liderem tych przemian była Polska. Gdańsk i Warszawa stały się ważnymi miejscami europejskiej, a symbolicznie i światowej polityki.

Zwycięstwo Solidarności było jednoznaczne z przyjęciem kursu na głębokie reformy. Polska opozycja demokratyczna okazała się nadspodziewanie dojrzała do przejęcia niespodziewanej odpowiedzialności za los kraju. W planie wewnętrznym **rozstrzygające o sukcesie transformacji okazały się systemowe reformy w trzech sferach**. Po pierwsze, doszło do przekształcenia Polski w państwo w pełni demokratyczne (wolne wybory, pluralizm polityczny, trójpodział władz, rządy prawa, niezależność sądownictwa oraz instytucje społeczeństwa obywatelskiego, w tym zwłaszcza wolne media). Po drugie, reformy Balcerowicza uczyniły polską gospodarkę względnie szybko, choć nie bez bólu, otwartą gospodarką rynkową. Umożliwiło to szybkie ruszenie do przodu z głębokiej zapaści pozostawionej przez PRL. Po trzecie, dzięki reformie samorządowej doszło do decentralizacji władzy, czyli upodmiotowienia społeczności regionalnych i lokalnych, a ostatecznie wyzwolenia tkwiącej w nich energii.

Transformacja objęła także politykę zagraniczną. Musiało przecież dojść, i doszło, do odwrócenia Polski ze Wschodu na Zachód. Stało się to za sprawą linii Mazowieckiego–Skubiszewskiego. Składały się na nią cztery główne punkty: 1) „powrót do Europy”, czyli związanie się ze Wspólnotą Europejską oraz bliskie więzi z Niemcami i Francją; 2) oparcie bezpieczeństwa na członkostwie w NATO i mocnej więzi z USA; 3) odbudowa Europy Środkowej jako odrębnego bytu geopolitycznego (odrębnego od byłego bloku), co nie było celem samym w sobie, lecz drogą ułatwiającą połączenie się ze Wspólnotą Europejską; 4) ułożenie stosunków z państwami byłego Związku Sowieckiego, w tym normalizacja stosunków z Rosją oraz wspieranie pluralizmu geopolitycznego w Europie Wschodniej, tak aby unieemożliwić, a przynajmniej utrudnić satelityzację nowych państw przez Moskwę.

Na szczęście polska myśl polityczna i działanie w tamtym czasie były wolne od złogów i miazmatów geopolityki. Owszem, byli tacy, którzy snuli wizje powrotu do sytuacji Polski między Niemcami i Rosją lub straszili rekonstrukcją Mitteleuropy. Myślenie Tadeusza Mazowieckiego i Krzysztofa Skubiszewskiego było od tego wolne. W ich wyborach ustrojowych i kulturowych, które znalazły odbicie w polityce zagranicznej odradzającej się Polski, chodziło o to, aby zakwestionować geopolitykę, aby położyć kres takiej geopolityce, której w przeszłości Polska była ofiarą. Powrót do Europy i silne wkomponowanie się w świat zachodnich wartości, instytucji i powiązań był polską odpowiedzią na przekleństwo geopolityki.

...I GLOBALNA

Jeśli termin „wielka transformacja” ma być uprawniony, to nie może się ograniczać do Polski i regionu. Zresztą polska transformacja byłaby o wiele trudniejsza i nie tak udana, gdyby nie sprzyjające otoczenie. Chodzi oczywiście o głębokie przemiany porządku międzynarodowego – europejskiego i globalnego. Dzięki upadkowi bloku komunistycznego i ZSRR zaczyna się próba rozszerzenia zachodniego wzorca rozwojowego na niemal cały świat. W swojej *Wielkiej transformacji* Polanyi pisze o czterech filarach XIX-wiecznego porządku: równowaga sił, system waluty złotej, międzynarodowy wolny rynek oraz państwo liberalne.

W naszej transformacji można także wyróżnić cztery filary, a zarazem sfery przeobrażeń. Po pierwsze, gospodarcza globalizacja według wzorca neoliberalnego (konsensus waszyngtoński). Po drugie – w sferze ustrojowej – rozszerzanie demokracji i praw człowieka. Po trzecie, polityczno-kulturowe przywództwo Stanów Zjednoczonych i Europy (UE) służące nadawaniu kierunku i politycznej osłonie przeobrażeń w skali globalnej. Po czwarte, kotwicą globalnego bezpieczeństwa stał się Sojusz Atlantycki oraz pod pewnymi względami ONZ autoryzująca rolę Zachodu w tej sferze.

Polska stała się jednym z flagowych beneficjentów globalnej transformacji, ale także służyła jako *success story* w narracji, która jej towarzyszyła. W praktycznym wymiarze oznaczało to rozszerzenie NATO dwadzieścia oraz UE piętnaście lat temu. Włączanie naszego kraju w ich systemy zaczęło się znacznie wcześniej. Oba te wydarzenia miały absolutnie podstawowe znaczenie dla sukcesu polskich przemian. Z kilku względów: po pierwsze, dążenie do członkostwa w UE i NATO było równoznaczne ze stabilizacją kierunku rozwoju w naszym kraju (żadnej trzeciej drogi!) oraz sytuacji politycznej, gdyż wszystkie główne siły polityczne były w tych dwóch punktach zgodne. Po drugie, obie te perspektywy umożliwiły fantastyczną mobilizację społeczeństwa i administracji różnych szczebli. Po trzecie, członkostwo w UE wiązało się z ogromnym wsparciem materialnym, które dla bardzo biednej wyjściowo Polski miało wielkie znaczenie. Niebagatelną rolę odgrywało też zapewnienie w ten sposób Polsce bezpieczeństwa, bez którego rozwój byłby trudniejszy (sprzyjanie inwestycjom zagranicznym). Ponadto Rosja musiała porzucić ambicje utrzymywania Polski w swojej strefie wpływów oraz wpływania na sytuację polityczną i procesy gospodarcze w naszym kraju. Pamiętajmy też, że Polska była główną stawką rozszerzenia NATO i UE. Bez niej tak szybko by się ono nie dokonało, tak szybko nie nastąpiłoby polityczno-instytucjonalne rozszerzenie Zachodu do jego cywilizacyjnych granic. Mocno w tym pomogły nasze wcześniejsze zasługi (wkład w obalenie komunizmu).

Zapoczątkowanym na przełomie lat 80. i 90. kursem Polska i znaczna część świata płynęły przez niemal trzy dekady. Nie brakowało kryzysów, błędów, niedociągnięć, niekiedy patologii gospodarczych czy politycznych, ceny społecznej (rozwarstwienie, bezrobocie, emigracja, płycizny kulturowe itp.), ale wszyscy posuwali się w tym samym kierunku. Z całą pewnością można sformułować pod adresem polskiej transformacji – całości i poszczególnych warstw, obszarów czy zagadnień – wiele zarzutów; niektórzy niczym innym się nie zajmują. Problemem często podnoszonym była i pozostaje jakość klasy politycznej, jej zdolność do rozumienia wyzwań, przed którymi stawiała, czy zwłaszcza kierowanie się przez nią interesami całości, podejmowanie najlepszych lub optymalnych w danych warunkach decyzji na kolejnych etapach, w konkretnych dużych sprawach. Jednak innej klasy politycznej nie mieliśmy, Marsjanami nie można jej było zastąpić. O ile z pewnością w poszczególnych przypadkach mieliśmy do czynienia nierzadko z ludźmi małymi w sensie kompetencji, charakteru bądź moralności (na co także wskazuje duża w sensie ich zmienności liczba rządów i ministrów), o tyle w całości nawet mocno, często zasłużenie krytykowana „klasa polityczna” wypada zupełnie

nieźle jak na okres, w której przyszło jej rządzić i w porównaniu z tym, co działo się w innych krajach postkomunistycznych. Trzeba przy tym pamiętać, że klasa polityczna pierwszych lat wolnej Polski nie miała za sobą wiedzy i doświadczenia zdobywanego działaniem w normalnej demokracji.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na jeden z mało docenianych aspektów polskich przemian. Otóż wbrew obiegowym opiniom właśnie jeśli chodzi o poziom klasy politycznej, Polska w punkcie startu miała szczęście. Kilka lat temu pewien znany węgierski ekonomista, Kálmán Mizsei, który odegrał istotną rolę w reformowaniu węgierskiej gospodarki w latach przełomu, powiedział w trakcie dyskusji w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, że był zaskoczony sukcesem polskich reform, którym dawał w tamtym czasie mniejsze szanse niż węgierskim, a tymczasem jego zdaniem Polska poradziła sobie znacznie lepiej. Na moje pytanie, dlaczego zatem w Polsce są one bardziej krytykowane niż węgierskie na Węgrzech, odpowiedział, że zupełnie tego nie rozumie. I po czym dodał od siebie: „Wielokrotnie się zastanawiałem, dlaczego Polakom udało się o wiele lepiej niż nam. Uważam, iż było tak przede wszystkim dlatego, że Polska miała szczęście, jej przywódcy bowiem w tym początkowym okresie kierowali się »szlachetnym katolickim etosem«”.

BILANS BARDZIEJ NIŻ DOBRY

Dla Polski bilans wielkiej transformacji 1989–2019 jest jednoznacznie pozytywny, nawet ze świadomością społecznych bólów i kosztów oraz popełnianych w marszu błędów. **Było to bezsprzecznie najlepsze trzydziestolecie w całej historii Polski.** Takie stwierdzenie broni się w świetle czterech ważnych kryteriów oceniania poszczególnych okresów w dziejach każdego kraju, zatem także naszych dziejów. Chodzi o pokój zewnętrzny – żadnych wojen z krajami naszego otoczenia, żadnych okupacji, prób oderwania lub kwestionowania bodaj kawałka naszego terytorium, żadnych prób siłowego mieszania się z zewnątrz w nasze sprawy. Po drugie – to pokój wewnętrzny, czyli brak wojen domowych, rokoszy, konfederacji, zamachów stanu. Po trzecie, stały szybki rozwój materialny (13-krotny wzrost PKB w latach 1993–2018), najszybszy w regionie. Nigdy w historii nie byliśmy tak blisko średniej zachodnioeuropejskiej. I po czwarte, rozwój cywilizacyjny mierzony wieloma wskaźnikami, od wykształcenia wyższego, przez wzrost średniej długości życia aż po możliwości i praktykę kontaktów międzynarodowych – ludzi, stowarzyszeń, uczelni, przedsiębiorstw itp. Nawet czas „jagiellońskiej świetności” nie był dla Polaków i Polski tak dobry jak ostatnie trzydzieści lat. Polskę ponownie, jak w wiekach XV–XVI, zaczęto zaliczać do grona sześciu–siedmiu państw najbardziej liczących się w Europie.

Bilans dla świata jest zapewne mniej jednoznaczny, ale to przede wszystkim ze względu na wielkie zróżnicowanie, heterogeniczność regionów i kultur, radykalnie różne punkty wyjścia i podłoża utrudniające udział w globalnej transformacji i wyciąganie z niej korzyści bądź im sprzyjające. Wydaje się jednak, że można byłoby się podjąć próby obrony oceny, iż również dla świata było to najlepsze trzydzieści lat w jego nowożytnej historii, to znaczy od kiedy świat stał się swego

rodzaju jednością dzięki odkryciom geograficznym, a następnie ekspansji gospodarczej i kulturowej Zachodu; wprowadzie kolonialnej, ale łączącej świat w całość. Gdy patrzy się globalnie na te ostatnie trzydzieści lat, z lotu ptaka, bezsporny jest niemający precedensu ruch do przodu całego świata według trzech wartości: rozwój gospodarczy, wolność oraz bezpieczeństwo, a raczej pokój. Owszem, ruch bardzo nierównomierny, ale gdyby uśrednić ów postęp według tych trzech miar, to byłby on bez precedensu. Nie zapominamy o gigantycznej rozpiętości dochodów, terroryzmie, konfliktach etnicznych i religijnych itd. Jednak naszej oceny nie możemy konstruować pod wpływem aspiracji czy uznania, że prawo do rozwoju jest dalekie od urzeczywistnienia, ani też opierać jej na współczesnych indeksach typu Giniego (on akurat dla ostatnich dekad jest zupełnie dobry), tylko porównując nasze trzydziestolecie z każdym trzydziestoleciem wstecz, np. aż do przełomu XVI/XVII w. Wówczas nasza ocena się broni. Nie znajdziemy w historii Polski ani jednego tak dobrego trzydziestolecia.

Posługując się wysokogórską przenośnią, można powiedzieć, że Polska dobrze wykorzystała okno pogodowe, jakim był upadek komunizmu i pozimnowojenne ćwierćwiecze w historii Europy i świata. Ale ponieważ chodzi o proces społeczny, a nie zjawisko meteorologiczne (które jest od nas niezależne), trzeba dodać, że Polska na swoją miarę własną polityką wewnętrzną i zagraniczną korzystnie dla niej okno pogodowe współtworzyła, a wręcz *współtworzyła*.

LIBERALNY PORZĄDEK W ODWROCIE

Nad bilansem współczesnej wielkiej transformacji gromadzą się jednak ciemne chmury. Transformacja, o której pisał Polanyi, przez większą część analizowanego przezeń okresu też miała się dobrze, a jednak zakończyła się Wielką Wojną. Z lekcji historii oraz praw socjologii wiemy, że każdy porządek, system czy ustrój od początku zawiera pierwiastki lub przyczyny swej przyszłej dynamiki, od ewolucji po możliwość rozpadu włącznie. Dzieje się tak zwłaszcza, gdy porządek nie odzwierciedla społecznych, kulturowych lub narodowych realiów, gdy jest zbyt sztywny i nie ma zdolności reakcji na wyzwania lub gdy świadomie ignoruje pojawiające się problemy (kultura konniwancji). Dochodzi do tego czynnik ludzki. Starożytni Grecy wypowiadali prawdy na jego temat za pośrednictwem swych bogów – a to mówiąc o Nemezis, która miała karać za pychę, nadmierne bogactwo lub naruszanie praw naturalnych, a to tworząc maksymy w rodzaju: „gdy bogowie pragną kogoś zgubić, czynią go najpierw nadmiernie pewnym siebie”.

I to dlatego **istota i owoc naszej transformacji, który dopiero kilka lat temu zaczęliśmy nazywać liberalnym porządkiem międzynarodowym, znalazł się w letalnym, jak się zdaje kryzysie**. Jak na ironię nazwa ta pojawiła się tuż przed jego śmiercią. Jedni z radością, a drudzy ze zgrozą oglądają jego kres. Podam tutaj tylko dwa przykłady problemów, które wzięły się z jego pierwotnych założeń, a teraz przyczyniają się do upadku owego porządku. Pierwszy dotyczy stosunków zewnętrznych Zachodu. Otóż w procesie globalizacji kraje zachodnie, zwłaszcza

USA i niektóre państwa europejskie, podały drabinę Chinom, po której te wspięły się błyskawicznie do góry i obecnie, już z pozycji potęgi zagrażającej prymatowi Ameryki, kwestionują założenia liberalnego porządku międzynarodowego. A przecież Chiny nie są jedynym beneficjentem globalizacji, który nie kryje ambicji zepchnięcia Zachodu z pozycji strażnika porządku międzynarodowego. Jest też w tym procesie syndrom „globalnego przebudzenia” (Zbigniew Brzeziński) ludów i ludzi w różnych częściach świata, który przejawia się m.in. w postaci niemożliwych do spełnienia roszczeń wobec Zachodu, a przynajmniej dążeń do pozbawienia go jego dotychczasowej pozycji.

Natomiast w wymiarze wewnętrznym liberalny porządek gospodarczy i polityczny doprowadził do napięć, które rozsadzają go od środka. **Te napięcia i asymetrie pojawiły się w trójkącie: wolność – równość – bezpieczeństwo.** Nadmiar wolności wywołał deficyt równości oraz zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego i kulturowego dla zbyt wielu, aby nie zagrażało to spójności społecznej i stabilności politycznej państw zachodnich. Widzimy to w państwach tak różnych pod względem modelu liberalnego jak USA i Francja. Jeśli kres liberalnego porządku międzynarodowego następuje szybciej, niż można byłoby tego oczekiwać kilkanaście lat temu, to dzieje się to również ze względu na cechy czy zachowania, których karaniem zajmuje się przywołana wcześniej Nemezis. To nie tylko katastrofa finansowa w 2008 r. i wywołany przez nią kryzys gospodarczy i społeczny; samą katastrofę zawdzięczamy logice *greed is good*. To również fatalne skutki polityki liberalnego interwencjonizmu. Guru realistów John Mearsheimer w wydanej dwa lata temu książce *The Great Delusion* właśnie w tych interwencjach i ich niezamierzonych konsekwencjach upatruje głównej przyczyny załamania się liberalnego porządku międzynarodowego. To ocena jedynie częściowo trafna, ale nie można jej lekceważyć. Zresztą, nie zaliczając się do tej szkoły, pisałem podobnie już od wielu lat.

Odwrót od liberalnego porządku międzynarodowego oznacza powrót do *power politics*. To nie jest dobra wiadomość dla znakomitej większości państw świata, z Polską włącznie. *Power politics* jest najbardziej widoczna w polityce administracji Donalda Trumpa, systematycznie i z entuzjazmem demontującej liberalny porządek międzynarodowy, w którego zbudowaniu Ameryka miała wielki udział i zasługi. Postępowanie Trumpa polega na usuwaniu lub marginalizacji instytucji wielostronnych, norm, wartości, standardów praw człowieka i demokracji, czyli tego wszystkiego, co stopniowo cywilizowało życie międzynarodowe w ostatnich dekadach. Amerykanie przechodzą na stosunki dwustronne, w takich bowiem warunkach swoją przewagą mogą bilateralnie wymuszać na innych krajach własne racje i interesy. Stąd m.in. otwarta wrogość Trumpa do Unii Europejskiej i próby wykorzystywania „pożytecznych idiotów” wewnątrz Unii do jej rozbicia. W ślad za USA posuwają się z dużą radością ci, którym liberalny porządek międzynarodowy był nie w smak od początku, w tym zwłaszcza Rosja, Chiny oraz autorytarne państwa i mocarstwa średniej wielkości. Czy przerodzi się to w coś w rodzaju „imperialistycznej rywalizacji” poprzedzającej I wojnę światową (Polanyi) – nie wiemy, ale widząc, co się już dzieje, nie możemy tego wykluczyć.

FINAŁ TRZYDZIESTOLECIA POD ZNAKIEM REGRESU

*Ktoś z miotłą w rękach
wspomina jeszcze jak było.
Ktoś słucha
przytakując nie urwaną głową.
Ale już w ich pobliżu
zaczną kręcić się tacy,
których to będzie nudzić.
(...)
Ci, co wiedzieli
o co tutaj szło,
muszą ustąpić miejsca tym,
co wiedzą mało.
I mniej niż mało.
I wreszcie tyle co nic.*

Słowa Wisławy Szymborskiej z wiersza *Koniec i początek* są niezwykle trafną intuicją zapowiadającą także polski wariant odwrotu od liberalnego porządku. Również w Polsce znaleźli się tacy, których normalny (wszak najlepszy od stuleci, choć nie wolny od błędów) rozwój w końcu znudzi. Zaczną się zachowywać, jakby wiedzieli mało, a może nawet tyle co nic. Przeszłość należy zohydzić, twórców polskiej wolności obrzucić błotem, ubrać się w szaty prawdziwych obrońców narodowych interesów i od nowa... wymyślać koło.

Obóz polityczny, który doszedł u nas do władzy w listopadzie 2015 r., przyszedł z dobrze przygotowanym zamiarem niezależnego od tendencji, którą widzimy w niektórych innych krajach świata, **odwrócenia Polski od porządku liberalnego i zwrócenia jej ku porządkowi autorytarnemu i logice *power politics***. Szybko stało się to widoczne w polskiej polityce zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Radykalna zmiana w Polsce ma raczej endogeniczne źródła, a tylko w niewielkiej części wiąże się z przyczynami kryzysu projektu liberalnego w skali globalnej. W polityce wewnętrznej ów autorytarny zwrot został podany w populistyczno-nacjonalistycznym sosie ideowym. Jest on widoczny we wszystkich trzech ścieżkach polskiej transformacji, to znaczy w sferze ustroju politycznego (koniec z trójpodziałem władzy, walka z niezależnością sądownictwa, uderzanie w instytucje społeczeństwa obywatelskiego). Szczególnie spektakularne było zniszczenie Trybunału Konstytucyjnego. Niezależny sąd konstytucyjny w ustrojach demokratycznych jest strażnikiem zasad demokratycznego państwa (rządów) prawa. Bez takiego sądu państwo i społeczeństwo są wydane na łaskę arbitralnej władzy politycznej, konstytucja zaś przestaje *de facto* obowiązywać, nawet jeśli formalnie istnieje, a rządzącym nie udało się jej zmienić. **Szybko osiągnięty stopień demontażu demokratycznego państwa prawa sprawił, że Polska już w roku 2018 nie zostałaby dopuszczona do negocjacji akcesyjnych ani z NATO, ani z UE.**

W sferze gospodarczej widzimy rosnącą etatyzację i kontrolę polityczną (w interesie partii) nad przedsiębiorstwami i finansami. **Powolny odwrót od kanonów gospodarki rynkowej ma charakter zarówno partykularny („konfityry” dla**

swoich, zdobywanie środków na korupcję społeczną), **jak i systemowy** (regres instytucjonalno-prawny, podważanie pozycji własności i reguł konkurencji, niszczenie środowiska sprzyjającego gospodarce rynkowej w jej zachodnim modelu, w tym pewności prawa). **Z kolei wojna wypowiedziana samorządności** (ograbianie samorządów z dotychczasowych funduszy i kompetencji) ma i tę część ustroju RP przekształcić w atrapę kontrolowaną z partyjno-rządowego centrum. Instytucje o żywotnym znaczeniu dla demokracji mogą pozostać, ale tylko jako dekoracja. Wewnętrzna *power politics* wyraża się w pełnym pogardy stosunku rządzących do opozycji, do inaczej myślących, w działaniach, które opozycję mają zastraszyć i ograniczyć do roli, jaką władza w PRL przyznawała takim wysepkom jak koło poselskie „Znak”, *Tygodnik Powszechny* czy Kluby Inteligencji Katolickiej.

Głównymi instrumentami władzy stały się rozdawnictwo (pośrednie kupowanie głosów wyborczych), zwiększone uprawnienia służb specjalnych (w celu zajmowania się „wrogiem wewnętrznym”) i prokuratury oraz intensywna propaganda i indoktrynacja za pośrednictwem mediów wcześniej publicznych oraz organów i innych instytucji administracji publicznej służących niegdyś np. kulturze narodowej. W narracji usprawiedliwiającej politykę obozu władzy silnie rozpoznawalny jest nihilizm moralny oraz masowa i bezprecedensowa obecność kłamstwa (*homo menditas* jako wkład obozu rządzącego do polityki polskiej) i oszczerstwa, do czego kłamstwo smoleńskie było tylko wstępem. **W politologii taki system polityczny bywa czasem nazywany kratokracją, czyli władzą dla władzy.** Instytucje demokracji mogą istnieć, ale jako dekoracja, a nie jako współudział rządzonych w realnej polityce czy – nie daj Boże – procedura, która mogłaby pozwolić opozycji na przejęcie władzy. To, co na poziomie systemowym jest połączeniem tendencji autorytarnej, populizmu i nacjonalizmu, które reprezentuje obóz rządzący w Polsce od końca 2015 r., na poziomie bazowym cechuje jeszcze jedno zjawisko – partyjniacki stosunek do państwa (obsadzanie wszystkich możliwych stanowisk przez znanych z niskich kompetencji i równie niskiego poziomu moralnego ludzi partii, ich rodziny i „kolesiów”). Stąd w życiu publicznym mamy do czynienia z ogromną liczbą afer, których bohaterami są ludzie partii rządzącej. Wisienką na torcie tego psującego państwo zjawiska był wybór na stanowisko prezesa NIK człowieka obciążonego licznymi uchybieniami i skandalami, łącznie z korzystaniem z interesu o charakterze sutenerskim. Służby państwa, które w takich przypadkach powinny były ostrzec właściwe organy, nie tylko nie zrobiły nic, lecz także okazały się skażone współpracą z nim na wcześniejszych etapach jego biznesowej kariery. Nie było problemem dla obozu władzy pozyskanie od Kościoła przez samego premiera we wcześniejszym okresie jego biznesowego rozwoju atrakcyjnego gruntu o dużej powierzchni za śmiesznie niską cenę. Skala nieprawidłowości i bezkarność sprawców ze szczytów władzy sprawiły, że w wolnych mediach przyjął się termin „państwo typu mafijnego” na określenie specyfiki rządów, z jakimi mamy w Polsce do czynienia w ostatnich latach.

Zmiany w podobnym kierunku widzimy w polityce zagranicznej, której sens został sprowadzony do funkcji osłonowych wobec projektu politycznego realizowanego wewnątrz. Można powiedzieć, że **Polska ostatnich lat abdykowała**

z prowadzenia polityki zagranicznej w tradycyjnym rozumieniu (to jest kształtowania środowiska zewnętrznego państwa w sposób odpowiadający jego interesom) na rzecz rutynowego utrzymywania stosunków zewnętrznych. W rezultacie, z uwagi na odchodzenie od standardów stanowiących kryterium członkostwa, mamy konfrontację z Unią Europejską. Polska jest pierwszym krajem Unii, wobec którego rozpoczęto procedurę z art. 7 Traktatu o UE ze względu na naruszanie zasad praworządności. Głównie pod wpływem Polski i Węgier zmianie uległa pierwotna funkcja Grupy Wyszehradzkiej (z proeuropejskiej na anty-), doszło też do zaniku współpracy w Trójkącie Weimarskim. Zwiększoną aktywność polityki zagranicznej w jej tradycyjnym rozumieniu widać jedynie w stosunku do USA. I tam jednak chodzi nie o interes Polski, lecz partii rządzącej, doszło bowiem do ukształtowania klasycznie klientelistycznej pozycji naszego kraju w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi: Polska kupuje drogo, bez przetargów, broń w USA i wyraża zachwyt nad gospodarzem Białego Domu i jego polityką w zamian za jego publicznie deklarowaną sympatię dla polskich władz i zwiększenie amerykańskiej obecności wojskowej nad Wisłą. Korzyścią dla rządzących jest wzmocnienie legitymizacji w oczach własnego, tradycyjnego elektoratu.

Z historii wiemy, że takie sytuacje mogą się obiecująco zaczynać, ale kończą się zdecydowanie źle. Rzadziej źle dla autorów takich złudnie „dobrych zmian”, z pewnością źle dla kraju, który traci i zostaje powoli w tyle. Później, nie zawsze skutecznie, musi nadrabiać, co wymaga zwiększonego wysiłku oraz związanych z nim kolejnych problemów społecznych i politycznych. Problem bowiem w tym, że tego rodzaju polityki są antyrozwojowe w sensie cywilizacyjnym oraz niosą ze sobą erozję kapitału społecznego moralności publicznej. Wywołują także głęboką emocjonalną polaryzację (wrogość) w społeczeństwie. W tych sferach straty odraabia się dłużej niż w gospodarce. Jest symptomatyczne, że to, co zgodnie z deklaracjami i teoretycznie miało być mocną stroną prawicowo-nacjonalistycznego obozu rządzącego Polską od końca 2015 r., czyli polityka demograficzna, nieoczekiwanie również zakończyło się fiaskiem: w trzecim roku rządów PiS nastąpiło nie tylko zmniejszenie liczby urodzin, lecz także – po raz pierwszy od 1989 r. – obniżenie średniej wieku życia Polaków.

To, co może zaskakiwać po spokojniejszym oglądzie formacji sprawującej władzę w Polsce od końca 2015 r., to jej gruntownie nieeuropejska natura. Tu nie chodzi o ocenę, lecz opis. Nienieuropejska jest wszakże Rosja i nikt nie robi jej z tego powodu zarzutów. O ile sensem polskiej rewolucji końca lat 80. oraz następującej po niej transformacji był „powrót do Europy” pod każdym względem, o tyle w ciągu ostatnich kilku lat **mamy do czynienia z programowym i systemowym odwrotem od Europy**. A przy tym istotnie upodabnianiem polskiego systemu politycznego do systemu politycznego Rosji Putina¹.

¹ R. Kuźniar, „Ile Rosji w PiS”, *Newsweek* (Polska), 20 stycznia 2020 r.

* * *

Konkluzja tej próby bilansu trzydziestoletniej transformacji nie jest optymistyczna. Jednak nie do końca. Po pierwsze, warto docenić te trzydzieści lat i fakt, że na nie przypadło nasze życie. Jeśli pamiętamy o czasach, w jakich żyły poprzednie pokolenia, musimy się zgodzić, że Historia obdarzyła nas wyjątkowym przywilejem. Po drugie, regres, swoiste obsunięcie, nigdy nie dochodzi do progu, od którego zaczynaliśmy bieżący etap. Nie wracamy do *status quo ante*, nie wszystko z osiągniętego postępu da się cofnąć. Po trzecie, po każdym takim kryzysie, regresie, czasach zamętu i mocarstwowym przepychanek, szkód, które są tym powodowane, „ktoś musi posprzątać”, świat znowu rusza do przodu. Po takich złych – niestety, nierzadko dramatycznych – doświadczeniach, jak pisał Karl Polanyi: „Siły Oświecenia otrzymują kolejną szansę przywrócenia władztwa racjonalnemu myśleniu”. **Kolejne pokolenie, o ile w odróżnieniu od poprzednich nie okaże się pokoleniem konsumpcyjno-konformistycznej podległości, powinno się już teraz do takiej szansy przygotowywać.**

ANDRZEJ BIAŁAS

ROZWÓJ I POZYCJA NAUK ŚCISŁYCH W 30-LECIU

Ocena dzisiejszej sytuacji polskiej nauki, a zwłaszcza jej pozycji w świecie po 30 latach od rewolucji 1989, jest skomplikowana z co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, sam termin nauka jest bardzo szeroki i obejmuje dziedziny niezwykle zróżnicowane, tak że ocena całościowa właściwie nie ma sensu. Warunki działania i sytuacja nauk przyrodniczych są przecież zupełnie inne niż w humanistyce lub naukach społecznych. Nawet w zakresie nauk przyrodniczych mamy do czynienia z wielką różnorodnością. Różne są tradycje, różne możliwości, różny poziom. Wobec tego mówienie o sytuacji nauki polskiej jako całości może prowadzić jedynie do nieporozumień. Po drugie, nawet bardzo przybliżony opis tej różnorodności wymaga niezwykle szerokich kompetencji, o które niełatwo. Toteż zdaję sobie sprawę, że moja wypowiedź z konieczności zawiera uprzedzenia oraz stereotypy oparte na specyficznych doświadczeniach i winna być traktowana wyłącznie jako zbiór subiektywnych opinii fizyka, w dodatku wyspecjalizowanego w bardzo wąskim fragmencie tej dziedziny. Wreszcie nawet gdy ograniczymy refleksję do bardzo wąskiego zakresu, nie można liczyć na jednoznaczną odpowiedź, ponieważ zależy ona od przyjętych kryteriów. Toteż nic dziwnego, że ogłaszane oceny wahają się od skrajnie pesymistycznych, głoszących generalny upadek, do optymistycznych, mówiących, że nauka w Polsce radzi sobie całkiem dobrze.

Z jednej strony niezbyt często się zdarza, aby Polacy odegrali naprawdę wiodącą rolę w nauce światowej. Rozumiem przez to takie elementy jak dyktowanie problematyki, dokonywanie najważniejszych odkryć, organizowanie kluczowych eksperymentów, formułowanie wiodących teorii, w sumie: nadawanie tomu. Znane mi są co prawda wielkie osiągnięcia w astronomii lub fizyce, które naprawdę wprowadziły nowe idee i zmieniły kierunki badań w skali światowej, a takie nazwiska jak Bohdan Paczyński, Andrzej Udalski, Marian Danysz, Jerzy Pniewski, Marian Mięśowicz, Leonard Sosnowski, Robert Gałązka czy Tomasz Dietl są zapisane trwale w historii nauki. Z pewnością osiągnięcia podobnej klasy były też w innych dziedzinach, chociaż z braku kompetencji niewiele potrafię na ten temat powiedzieć. Jednak w wielu dyscyplinach, jeżeli nawet od czasu do czasu zdarza się jakiś „wyskok” tego rodzaju, szybko jest on przejmowany (czasem zawłaszczany) przez mocne ośrodki zagraniczne dysponujące silnym zapleczem finansowym, organizacyjnym i ludzkim. Trudno zaprzeczyć, że w dzisiejszym świecie, zwłaszcza w świecie mediów, gdzie liczy się tylko zwycięzca, wypadamy istotnie nie

najlepiej. Można oczywiście nad tym ubolewać. Jednocześnie oceniając sytuację nauki w jakimkolwiek kraju, nie można abstrahować od jego sytuacji ekonomicznej, a także społecznej i politycznej. Gdy weźmiemy pod uwagę te elementy, Polska wypada zupełnie nieźle. Nie znam najnowszych danych, ale jeszcze niedawno w grupie państw o zbliżonym dochodzie na jednego mieszkańca nasze osiągnięcia naukowe (mierzone np. liczbą cytacji) były wyraźnie **powyżej** średniej dla tej grupy, i to pomimo że Polska wydaje na naukę mniej niż inne kraje o podobnym potencjale ekonomicznym. Natomiast np. osiągnięcia naukowe Stanów Zjednoczonych są **poniżej** średniej¹. To oczywiście nieco poprawia humor, ale nie należy stąd wyciągać wniosku, że polscy uczeni lepiej wykorzystują swoje możliwości niż uczeni amerykańscy. Korzystaliśmy i nadal korzystamy po prostu z „pasożytowania” na innych oraz z ich wielostronnej, hojnej pomocy. Te argumenty nie zmieniają jednak faktu, że w większości dziedzin to nie u nas powstają nowe kierunki myśli, że to nie w Polsce rodzą się wielkie ambitne projekty, że to nie do nas ciągną rzesze młodych entuzjastów nauki. Znajdujemy się więc poniżej poziomu naszych ambicji, choć wyraźnie powyżej poziomu możliwości ekonomicznych.

Moje bezpośrednie doświadczenia dotyczą fizyki cząstek elementarnych, którą zajmowałem się jeszcze nie tak dawno, a i teraz staram się, w miarę możliwości, śledzić jej rozwój. Toteż tylko w odniesieniu do tej dziedziny jestem w stanie opisać główne konsekwencje transformacji ustrojowej. Nie daje to co prawda obiektywnego obrazu rzeczywistości, ale myślę, że pewne zachodzące tam ogólne procesy miały swoje odbicie również w innych naukach przyrodniczych.

Dla fizyki cząstek elementarnych odzyskanie wolności przed trzydziestu laty przyniosło dwie zasadnicze zmiany: 1) usunięte zostały polityczno-formalne ograniczenia w kontaktach z nauką światową; 2) środki przeznaczane na badania przestały być atropą, która miała pewną wartość jedynie wewnątrz kraju. Stały się „prawdziwymi pieniędzmi”. Wprowadzenie tych zmian nastąpiło wystarczająco szybko, aby można uznać je za część przewrotu politycznego, jakiego udało się Polakom dokonać w 1989 r. Myślę, że te dwie sprawy były istotne nie tylko dla fizyków i w tym sensie mają szersze znaczenie. Konsekwencje były różnorakie. Rozważmy je po kolei.

Usunięcie przeszkód politycznych utrudniających współpracę międzynarodową było kluczowe. Fizyka bowiem (podobnie jak inne nauki przyrodnicze) jest z natury rzeczy w pełni uniwersalną dziedziną nauki i wobec tego kontakt z nauką światową stanowi zupełnie podstawowy warunek utrzymania odpowiedniego poziomu. Trzeba może wyjaśnić, że fizyka cząstek elementarnych, głównie z powodów historycznych, znalazła się w sytuacji dość specyficznej. Już w PRL fizycy mieli stosunkowo łatwy dostęp do paszportów (np. w porównaniu z humanistami), a w związku z tym korzystali z zupełnie dobrze rozwiniętych kontaktów

¹ W artykule prof. Andrzeja Kajetana Wróblewskiego („Nauka w Polsce według rankingów bibliometrycznych”, *Nauka* 2005, nr 2) znalazłem informację, że średni koszt jednej pracy wykonanej przez uczonych amerykańskich był wówczas sześć razy wyższy niż pracy wykonanej przez uczonych polskich. Myślę, że nie jest to powód do dumy, ale być może dzisiaj sytuacja wygląda nieco lepiej.

i współpracy międzynarodowej, co oczywiście powodowało, że poziom badań mógł być utrzymany na przyzwoitym poziomie. Dodatkowo tworzyło to w środowisku hierarchię merytoryczną, w której o pozycji decydowały uzyskane wyniki na poziomie międzynarodowym, a więc hierarchię w dużym stopniu niezależną od lokalnych układów, zwłaszcza politycznych. Wszystko to budowało atmosferę ostrej, ale uczciwej konkurencji, a fizycy już w czasach PRL czuli się częścią społeczności międzynarodowej. Mimo to zniesienie ograniczeń paszportowych i wizowych było wielkim krokiem do przodu, likwidowało bowiem poczucie tymczasowości, jakim przedtem obciążone były wszystkie inicjatywy. A prawdziwym symbolem nowych czasów stało się przyjęcie Polski do CERN, już w 1991 r. W wyniku tych zmian zaczęliśmy być traktowani jako biedniejsi, ale jednak partnerzy, a z czasem nawet konkurenci. Z jednej strony utrudniało to wejście na „salony” światowej nauki, bo przestaliśmy odgrywać rolę pokrzywdzonego przez los nieszczęśnika, który wymaga pomocy i zasługuje na taryfę ulgową, ale z drugiej strony spowodowało mobilizację i ośmieliło polskich fizyków do stawiania nowych wyzwań. Może najważniejszym rezultatem było porzucenie, przynajmniej częściowe, kompleksu niemożności: coraz częściej zamiast pytania „dlaczego tego **nie da się** w Polsce zrobić?”, naturalnego w czasach PRL, zadajemy pytanie „**jak** to zrobić?”. Ta zasadnicza zmiana mentalności, zwłaszcza w młodym pokoleniu, wydaje mi się niezwykle ważna, pokazuje bowiem, że polscy badacze potrafili z powodzeniem odnaleźć się w nowej sytuacji. Stwarza to, mam wrażenie, dobre perspektywy na przyszłość.

Zmiana charakteru polskiej waluty również miała, przynajmniej w początkowym okresie, ogromny wpływ. Był to właściwie szok. Wreszcie otrzymaliśmy jakieś środki i nie byliśmy całkowicie skazani na finansowanie z zewnątrz; wiadomo było, na co nas stać i jak planować rozwój. Niestety, dość szybko okazało się, że dostępne środki są żenująco małe w porównaniu z tym, czym dysponują nasi koledzy z bogatych krajów Europy i ze Stanów Zjednoczonych, a polityka państwa stale pogłębiała ten stan rzeczy. To, rzecz jasna, niesłuchanie hamuje postęp, a co gorsza, ogranicza nasze ambicje. Właśnie obniżenie ambicji to dzisiaj moim zdaniem podstawowy problem. Prawda, że polskie zespoły doświadczalne z powodzeniem uczestniczą aktywnie w większości dużych międzynarodowych eksperymentów, a polscy teoretycy są zupełnie pełnoprawnymi i znaczącymi uczestnikami dyskusji w czasopiśmie naukowych. Oznacza to ogromny skok w stosunku do okresu słusznie minionego, gdy takie sytuacje były sporadyczne i zdarzały się niezwykle rzadko. Równocześnie nie widzę jednak atmosfery mobilizującej do przekroczenia tej bariery. Nie widać determinacji, aby zdobyć, choćby w kilku punktach, pozycję „number one”. Tak jakby dzisiejszej generacji wystarczył już przyzwoity średni poziom, niezbyt odległy od średniej europejskiej. Być może jest to efekt poprawy warunków materialnych.

Myślę, że podobne procesy zachodziły i zachodzą również w innych dziedzinach nauk przyrodniczych. Warunki startu do wolności były oczywiście różne, zmiany były mniej lub bardziej spektakularne, ale ostateczny wynik jest podobny: polscy uczeni weszli do światowego środowiska naukowego, w którym są traktowani jako poważni, chociaż ubodzy partnerzy. To zresztą też się zmienia, zwłaszcza w dziedzinach, które nie wymagają tak ogromnych nakładów finansowych. W niektórych

bowiem dostępna w Polsce aparatura nie odstaje zbyt od używanej w najbardziej zaawansowanych ośrodkach krajów znacznie bogatszych.

Kolejna rewolucja, jaką było powołanie Komitetu Badań Naukowych, a więc radykalna zmiana systemu finansowania nauki, wprowadzona w celu zwiększenia konkurencyjności (której brakowało w poprzednim systemie), nie była wielkim wstrząsem dla fizyki cząstek elementarnych, która – jak wyżej wyjaśniłem – już przedtem była niezwykle konkurencyjna. W wielu dziedzinach wprowadzenie konkurencyjności spowodowało jednak istotne zmiany w hierarchii wewnątrz środowiska naukowego, co nie zawsze było przyjmowane z entuzjazmem.

WYZWANIA

Gdy się zastanawiam nad pytaniem, jakie jest najważniejsze wyzwanie stojące przed nami dzisiaj, to myślę, że chyba właśnie ostateczne porzucenie kompleksów i przekroczenie bariery mentalnej hamującej wyobraźnię oraz inicjatywę najbardziej kreatywnych jednostek.

Przekroczenie tej bariery wymaga istotnej modyfikacji systemu finansowania, który winien przede wszystkim premiować najlepsze zespoły, mające szanse konkurować na forum międzynarodowym. Nie chodzi tutaj o zaoszczędzenie pieniędzy, chociaż w sytuacji biednego kraju, jakim ciągle jesteśmy, nie jest to bez znaczenia. Chodzi o rzecz znacznie ważniejszą, o odejście od tradycji tolerowania miernoty w imię źle rozumianej solidarności, aby w środowisku naukowym powstała wyraźna (choćby niekoniecznie formalna) hierarchia, oparta na kryteriach merytorycznych. To ogromnie ważne, tylko bowiem w ten sposób można doprowadzić do pojawienia się autentycznych liderów, z ambicją podejmowania dużych wyzwań i cieszących się autorytetem naukowym opartym na wybitnych dokonaniach, którzy są absolutnie niezbędni, aby wzbudzić w otoczeniu wiarę w możliwość osiągnięcia w Polsce sukcesu naukowego o światowym znaczeniu. A to z kolei jest koniecznym (choćby naturalnie niewystarczającym) warunkiem, aby taki sukces osiągnąć. Taka radykalna zmiana mentalności nie jest oczywiście prosta i trudno oczekiwać, że zostanie dokonana z dnia na dzień.

Kolejny problem związany z niskim finansowaniem to pokusa emigracji ludzi wybitnie uzdolnionych, zwłaszcza że po wejściu do Unii Europejskiej granice przestały być problemem, a tanie linie lotnicze powodują, iż rozstanie z własnym środowiskiem i rodziną nie jest już tak dramatycznym przeżyciem. Wydaje mi się, że – niestety – zjawisku temu będzie bardzo trudno zapobiec. Oczywiście ważną rolę odgrywają pensje, ale moim zdaniem nie to jest najważniejszym powodem wyjazdu ludzi naprawdę wybitnych. Często np. do emigracji skłania chęć oderwania się od obojętniejszej biurokracji. Decydujące są jednak możliwości rozwoju i zaspokojenia naukowych ambicji. Warto pamiętać, że jedną z głównych motywacji do podjęcia intensywnej pracy naukowej jest ambicja. Uczni, zwłaszcza wybitni, są zazwyczaj niemal chorobliwie ambitni. Dlatego wyróżnienie, jakim niewątpliwie jest zaproszenie do bardzo dobrego ośrodka za granicą, jest tak wysoko cenione. A pokusa, aby sprawdzić się w „centrum”, w nowym, trudnym środowisku, bywa przeogromna.

Pewne złagodzenie tego efektu można uzyskać zmianą systemu finansowania, o czym już wspominałem. To minimum: najlepszym trzeba stworzyć odpowiednie warunki rozwoju. Najważniejsze wydaje mi się jednak podjęcie wysiłku zbudowania w Polsce pewnej liczby centrów naukowych, które byłyby prawdziwie międzynarodowe, ściągały badaczy ze wszystkich kontynentów i potrafiły poważnie konkurować o miejsce w czołówce światowej. Tak aby ambicje najbardziej uzdolnionych Polaków mogły być zaspokojone już w kraju. Tego nie da się oczywiście zrobić natychmiast, ale decyzje strategiczne winny być podjęte już dziś. Powtórzę jednak, że wymaga to zasadniczej zmiany mentalności środowiska naukowego i polityków, a także społeczeństwa, które w ostatecznym rachunku musi ten kierunek zmian zaaprobować. Toteż nie widzę zbyt dużych możliwości zrealizowania takiego scenariusza w najbliższym czasie. Jak trudne jest przełamanie tej bariery, wskazuje los wszystkich dotychczasowych prób zreformowania szkolnictwa wyższego. Wszak pomimo gromkich zapowiedzi kolejnych ministrów do dziś nie mamy w Polsce ani jednej uczelni w światowej czołówce (choć niektóre wydziały na najlepszych uniwersytetach są bez wątpienia znakomite). Nikt jeszcze nie odważył się podjąć w tej sprawie rozstrzygających decyzji w obawie przed zarzutem „elitarności” oraz krytyką ze strony zwolenników wyrównywania poziomu w całej Polsce.

Aby nieco złagodzić ten pesymistyczny ton, warto jednak dodać, że emigracja ma również swoją dobrą stronę, w ten sposób bowiem powstaje polska diaspora naukowa, którą można wykorzystać do wzmocnienia pozycji nauki w kraju. Wymaga to rzecz jasna stałego podtrzymywania łączności (której zresztą na ogół emigranci również bardzo potrzebują) i budowania mocnych powiązań. Mam wrażenie, że tutaj sprawy idą w dobrym kierunku. Sprzyja temu łatwość kontaktów i komunikacji, która powoduje, że odległość w przestrzeni nie jest już przeszkodą blokującą współpracę. Coraz wyraźniej wyzbywamy się też (co prawda bardzo ludzkiego, ale nieładnego) uczucia zawiści, a także odruchu z czasów PRL, gdy wszystkich wyjeżdżających traktowano jako „zdrajców” lub co najmniej niewdzięczników. Być może więc za jakiś czas miejsce pracy w ogóle przestanie mieć znaczenie i problem zniknie.

KOMERCJALIZACJA

Mocnym hamulcem rozwoju stała się, niestety, ideologia, często szumnie nazywana polityką naukową. Panuje ciągle przeniesiona z czasów PRL tendencja, aby finansowanie projektów argumentować przydatnością dla gospodarki (nigdy nie zapomnę idiotycznego hasła „nauka kołem zamachowym gospodarki”, którym wówczas usiłowano uzasadniać finansowanie badań). Wypowiadałem się na ten temat wielokrotnie, tutaj więc tylko powtórzę krótko: uważam, że kryterium to nie powinno w ogóle wpływać na ocenę projektu badawczego. Argument opieram na prostym sylogizmie (tzw. sylogizm kalifa Omara): albo projekt jest faktycznie korzystny dla gospodarki, wobec tego powinien stwarzać realne nadzieje na dochód i być kredytowany na poczet przyszłych zysków, albo jest słaby, nie rokuje zysków i wtedy nie powinien być finansowany. Sądzę, że konsekwentne stosowanie

tej zasady pozwoliłoby zaoszczędzić poważną część środków, a także wyeliminować wiele nadużyć. Badania w celach komercyjnych są ważne, ale winny być finansowane przez kapitał wysokiego ryzyka. Ponieważ w Polsce takiego kapitału jest mało, jesteśmy zmuszeni odwołać się do państwa. Tak właśnie rozumiem ideę powołania NCBiR, które winno finansować ryzykowne badania związane z możliwościami komercyjnymi. Natomiast główne fundusze przeznaczone na naukę winny być kierowane wyłącznie na badania podstawowe. Niestety – obserwując rzeczywistość – wypada skonstatować, że stare nawyki ciągle działają i trudno mówić o klarownym systemie finansowania, który byłby zdolny do skutecznego ograniczenia wypływu pieniędzy z budżetu nauki do gospodarki.

W tym aspekcie członkostwo Polski w UE jest raczej przeszkodą niż pomocą. To Unia przecież wyraźnie preferuje badania komercyjne, tzw. deklaracja lizbońska mówi wyraźnie, że finansowanie nauki ma być ukierunkowane na osiągnięcie szybszego rozwoju gospodarczego. Sformułowany tam cel, jakim miałyby być wyprzedzenie w zakresie innowacji Stanów Zjednoczonych, wywołuje oczywiście uśmiech u ludzi, którzy (jak ja) pamiętają jeszcze czasy Chruszczowa. Ale nie ma rady, jest to fakt, z którym musimy się liczyć.

SŁOWO O HUMANISTYCE

Nie mam oczywiście żadnych kompetencji, aby wypowiadać się na temat humanistyki i nauk społecznych, nie trzeba jednak być ekspertem, aby stwierdzić, że odzyskanie wolności zdecydowanie poprawiło, przynajmniej w zasadzie, sytuację tych dziedzin. Po pierwsze, znikły ograniczenia związane z polityką: znikły tematy tabu, znikła cenzura, znikły też formalne trudności w nawiązywaniu kontaktów i podróżowaniu. Są to oczywiście sprawy o fundamentalnym znaczeniu. Po drugie, rola, jaką Polacy odegrali w zwycięskim zakończeniu zimnej wojny, wzmogła niebywale zainteresowanie naszą tradycją, kulturą i dorobkiem intelektualnym, a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej proces ten ostatecznie utrwaliło. Przestaliśmy być egzotyką, stając się po prostu częścią tego samego, „cywilizowanego” świata. Widać to choćby po coraz liczniejszych opracowaniach polskiej historii podejmowanych przez autorów z całego świata (Beauvois, Frost, Butterwick...), nie mówiąc już o tłumach turystów, jakie można zaobserwować codziennie na krakowskim Rynku. Automatycznie polskie prace naukowe omawiające naszą historię, kulturę, stosunki społeczne czy ekonomię otrzymały szanse na zainteresowanie znacznie większej liczby potencjalnych czytelników. W rezultacie obecność tych prac w nauce europejskiej musi wzrastać. Nie potrafię naturalnie ocenić, czy wszystkie możliwości w tym zakresie zostały wystarczająco wykorzystane. Niemniej widać, że czynione są duże wysiłki, również na szczeblu władzy centralnej, aby ten proces wzmocnić.

Trzeba jednak pamiętać, że tutaj sytuacja polskich humanistów jest bardzo różna od sytuacji przyrodników. Z jednej strony rezultaty badań nad problemami specyficznie polskimi stały się bardzo atrakcyjne dla uczonych spoza naszego kraju, (oczywiście tylko wówczas, gdy uda się je przedstawić na tle szerszego pejzażu,

obejmującego główne nurty myśli współczesnej). Z drugiej strony mamy do czynienia z barierą językową. Wartość pracy w zakresie humanistyki zależy bowiem nie tylko od meritum, ale w dużym stopniu również od formy, od jakości języka. Zatem apele, aby humaniści zaczęli pisać swoje prace w językach obcych, są źle adresowane i powodują tylko irytację. Może to zbyt daleko idące porównanie, ale to trochę tak jakby namawiać polskich poetów, aby zaczęli sami tłumaczyć swoje wiersze na obce języki. Potrzebne są więc dobre tłumaczenia, o co oczywiście niełatwo, nie mówiąc już o kosztach z tym związanych.

Odnotujmy jeszcze, że tendencja polityków do podkreślania komercyjnego aspektu badań naukowych słusznie wywołuje zaniepokojenie środowiska humanistów, które obawia się marginalizacji.

OCENY

Kolejna kwestia, która wymaga poważnego namysłu, zarówno dzisiaj, jak i w dłuższej perspektywie, to ocena wyników badań naukowych. Jest to ważne nie tylko dla rozsądnego podziału środków (o czym głównie myślą politycy), lecz także dla zbudowania właściwej hierarchii w środowisku naukowym (o czym głównie myślą badacze). Prace trwają, ale na razie ich rezultaty są ciągle kontrowersyjne, trudno jest bowiem pogodzić te dwa punkty widzenia. Nie spodziewam się, że to niełatwe zadanie zostanie szybko rozwiązane. Podstawowe trudności są dwie. Po pierwsze, trzeba odejść od traktowania całej nauki według jednego schematu (jest to błąd powielany przez wszystkie ekipy od trzydziestu lat). Jak już pisałem, nauka jest obszarem niezwykle różnorodnym i po prostu nie da się jej organizować, nie uwzględniając tych różnic. To skomplikowane zadanie dla prawników, którzy piszą rozporządzenia, a także dla polityków, którzy chcą mieć jeden, możliwie prosty system, ale im szybciej zrozumiemy, że tak się po prostu nie da, tym lepiej dla wszystkich. Po drugie, trzeba odwrócić tendencję do oceniania za pomocą kryteriów formalnych (np. bibliometrii lub wymogów administracyjnych), które często zniekształcają prawdziwy obraz i od których odchodzą już kraje mocne naukowo. Tu spodziewam się oporu, ponieważ kryteria formalne są łatwe do stosowania przez urzędników i biurokratów, a więc będą preferowane przez administratorów nauki.

Sprawa ta szczególnie niepokoi środowiska humanistyczne. Próby wprowadzenia ocen opartych na pseudoobiektywnych wskaźnikach bibliometrycznych to dla humanistów horrendum. Rzeczywiście, w sytuacji tak różnorodnego środowiska i trudnych do zdefiniowania kryteriów trudno sobie wyobrazić, jak taki system mógłby dobrze działać. Niestety, również ocena za pomocą *peer review*, którą na ogół akceptują przyrodnicy, jest wśród humanistów mocno krytykowana jako zbyt subiektywna. To naturalnie konsekwencja powszechnego braku zaufania, który – być może nie bez powodu – osiągnął już chyba poziom krytyczny. Wypracowanie jakiegoś porozumienia w tej sprawie będzie, jak się wydaje, bardzo trudne.

Wiąże się z tym sprawa czasopism naukowych. O ile wiem, jest ich w Polsce około sześciu tysięcy. Trudno nie zgodzić się, że to trochę dużo, jak na kraj średniej wielkości. W tej chwili „punktacja” czasopism opiera się na wskaźnikach

ustalanych na podstawie międzynarodowych baz danych. O ile rozumiem, ma to na celu skłonienie Polaków do publikowania w czasopismach zagranicznych, najlepiej „z wysokiej półki”. Takie podejście w wielu dziedzinach może rzeczywiście przyczynić się do „umiędzynarodowienia” badań.

Są jednak dziedziny i dyscypliny, które były międzynarodowe „od zawsze”, pracują w stałej współpracy międzynarodowej i nie ma żadnej potrzeby dalszych działań w tym kierunku. Należy do nich m.in. fizyka, w tym fizyka cząstek elementarnych, zatem sprawa jest mi szczególnie bliska i chciałbym poświęcić jej kilka słów.

Wyrazem dobrej międzynarodowej pozycji polskich fizyków cząstek elementarnych jest całkowicie międzynarodowe (publikowane wyłącznie po angielsku) czasopismo *Acta Physica Polonica B* (APPB), założone przed niemal stu laty, w którym publikują autorzy z całego świata i które znajduje się we wszystkich najważniejszych bibliotekach naukowych na świecie. Niestety, w wyniku obecnej klasyfikacji polscy autorzy są praktycznie wyłączeni z publikowania w APPB. Polskie prace na dobrym poziomie lądują w czasopismach zagranicznych, ponieważ kierownicy placówek naukowych wymuszają to na swoich pracownikach. Trzeba mieć bardzo niezależną pozycję, aby oprzeć się takiemu naciskowi. Z kolei prace słabsze (których nie udałoby się opublikować w porządnym czasopiśmie zagranicznym) nie przejdą też przez gęste sito recenzentów APPB. Oczywiście APPB poradzi sobie, publikując wyłącznie autorów zagranicznych, ale uważam, że z punktu widzenia interesu polskiej fizyki i jej znaczenia w świecie należy dołożyć starań, aby APPB – jako nasza wizytówka – była wspierana dobrymi pracami polskich fizyków, a w każdym razie aby nie byli oni zniechęceni do wysyłania tam swoich prac. Tę patologiczną sytuację można prosto uzdrowić: wystarczy „punktację” APPB zrównać z czasopismami najwyżej punktowanymi lub przynajmniej znacznie do nich zbliżyć.

Wydaje się, że podobna sytuacja występuje w matematyce, gdzie też istnieje mające wielką tradycję międzynarodowe czasopismo *Fundamenta Mathematicae*. W innych dyscyplinach, o ile tego zechcą, również można dokonać wyboru jednego lub dwóch najlepszych polskich czasopism, które będą wysoko punktowane. Oczywiście każda dyscyplina winna mieć w tej sprawie pełną autonomię, każda ma bowiem inne możliwości i inne uwarunkowania. Jeżeli nie zechce lub nie zdoła wybrać najlepszych polskich czasopism, to nie ma powodu, aby modyfikować punktację.

Są zwolennicy tezy, że Polska powinna się poddać generalnym trendom globalizacji i zrezygnować z własnych czasopism, likwidując je lub sprzedając zagranicznym koncernom. Myślę jednak, że taka rezygnacja z niezależności byłaby poważnym błędem, a jej zwolenników może tłumaczyć tylko naiwna wiara w zasadę *fair play*, jakoby obowiązującą na międzynarodowym rynku.

TOWARZYSTWA NAUKOWE

Na zakończenie poruszę jeszcze niezmiernie ważną moim zdaniem sprawę regionalnych towarzystw naukowych, która została całkowicie zaniedbana podczas transformacji i jest ciągle ignorowana przez wszystkie ekipy kierujące polską nauką

od 1989 r. To kardynalny błąd; można wskazać co najmniej dwa ważne powody, aby państwo otoczyło regionalne towarzystwa naukowe szczególną opieką.

Pierwszy argument jest ogólny, można powiedzieć, międzynarodowy. Przez cały świat, w tym szczególnie przez Polskę, przechodzi obecnie fala nieufności względem nauki. Nasze społeczeństwo traci, a może nawet już straciło do niej zaufanie. Obserwuję ze zgrozą, jak w kształtowaniu opinii naukę zastępują gusła, uczonych szalbierze, a zamiast faktów pojawiają się złudzenia. Nie trzeba głębokich analiz, aby zrozumieć, że to sytuacja niezwykle groźna. Jeżeli Polacy faktycznie dadzą wiarę szarlatanom, którzy odrzucają wyniki solidnych badań naukowych, oferując w zamian cudowne rozwiązania, czeka nas po prostu katastrofa.

Tę niebezpieczną sytuację można odwrócić tylko przez edukację. Edukację społeczeństwa, i to na wszystkich szczeblach. Przede wszystkim szkoła, to jasne. To jednak nie wystarczy. Trzeba dotrzeć do całego społeczeństwa z podstawowym, jasnym przekazem: nauka nie jest zagrożeniem, jak usiłują nam wmówić różne ruchy antyszczepionkowe czy antyrozwojowe. Przeciwnie, nauka jest jedyną opcją dającą szansę uniknięcia zagrożeń.

W tym właśnie punkcie ogromną rolę mają do odegrania i faktycznie odgrywają towarzystwa naukowe, które stanowią największą w Polsce siłę propagującą i uczciwie wyjaśniającą ludziom znaczenie nauki w codziennym życiu. To one wykonują wielką pracę przybliżania wyników badań społeczeństwu. To one wyjaśniają, na czym polega metoda naukowa i dlaczego wynikom uzyskanym zgodnie z jej zasadami można i należy zaufać. To one wreszcie organizują dyskusję społeczną wokół nauki, a więc wokół spraw fundamentalnych, które bezpośrednio dotyczą naszej cywilizacji, naszego codziennego życia czy wręcz naszej egzystencji. Toteż winny być maksymalnie wspierane przez władzę publiczną. Pozostawienie ich na pastwę bezwzględnej gry rynkowej jest, powtarzam, kardynalnym błędem polskiej transformacji.

Drugi powód, dla którego rozsądna polityka naukowa państwa powinna uwzględniać wsparcie dla towarzystw naukowych, jest historyczny, specyficznie polski. Wiadomo, że polskie towarzystwa naukowe odegrały kluczową rolę w ocaleniu, przechowaniu i rozwijaniu polskiej kultury i nauki w latach zaborów. Wszystkie broniły polskiej kultury i nauki przed presją germanizacji lub rusyfikacji. Były to prawdziwe bastiony polskości, które nie tylko pomogły przetrwać te ciemne lata, lecz także odegrały ogromną rolę w odbudowie nauki i kultury w Polsce Odrodzonej. Trudno więc zrozumieć, dlaczego – skoro nasze państwo, jak najbardziej słusznie, otacza opieką zabytki materialne, które udało się ocalić z kataklizmów ostatnich dwustu lat – nikt dotąd nie pomyślał, aby podobną opieką otoczyć żywe pomniki wytrwałej walki Polaków o tożsamość narodową. Tak jak stare mury czy świątynie, również niezwykle zasłużone dla sprawy niepodległości towarzystwa naukowe winny przecież być traktowane jako prawdziwy skarb narodowy, który cudem udało się ocalić z pożogi. To samo dotyczy wydawnictw, zwłaszcza czasopism naukowych i popularnonaukowych, z których część ukazuje się od końca XIX w. Co stoi na przeszkodzie, aby np. Ministerstwo Edukacji Narodowej zaprenumerowało *Wszechświat*, znakomite czasopismo popularnonaukowe, dla wszystkich szkół ponadpodstawowych?

Warto podkreślić, że podtrzymanie działalności tych prawdziwych pomników polskiego oporu wobec zaborców i najeźdźców ma również niezwykle ważne znaczenie symboliczne, stając się bardzo konkretnym testem patriotycznych haseł, których zawsze pełno w ustach wszystkich polityków, zwłaszcza przed wyborami. Mam nadzieję, że w końcu ktoś to zrozumie i dzięki temu uda się zbudować wśród Polaków (zwłaszcza młodych) przekonanie, iż prawdziwe zasługi pozostają na zawsze w pamięci pokoleń, a nie giną bezpowrotnie w mroku historii.

* * *

Podsumowując, myślę, że polscy uczeni dobrze wykorzystali możliwości, jakie otwarły przed nimi zmiany polityczne 1989 r. Dzisiejszy poziom nauki w Polsce trudno właściwie nawet porównać z tym, co było przed przewrotem ustrojowym. Niemniej jednak pozostaje kilka ważnych spraw, które trzeba rozwiązać, hamując bowiem dalszy rozwój. Przypomnę: 1) trzeba wytworzyć, zwłaszcza wśród młodych uczonych, ambicję przekraczania barier narzucanych przez obecny stan finansów państwa. Innymi słowy, istnieje dramatyczne zapotrzebowanie na romantyków, którzy zaczną „mierzyć siły na zamiary”; 2) trzeba pilnie skonstruować solidny system oceny wyników badań, który umożliwi rozsądny rozdział środków oraz zbudowanie merytorycznej hierarchii w środowisku, pamiętając, że nie da się tego zrobić według jednego schematu dla wszystkich dyscyplin ani za pomocą kryteriów formalnych; 3) wreszcie, co może być najtrudniejsze: nie zaniedbując konkurencyjności, trzeba pokonać barierę braku zaufania i budować atmosferę wzajemnej współpracy, absolutnie niezbędną dla zdobycia dobrej pozycji w konkurencji międzynarodowej*.

DEVELOPMENT AND POSITION OF THE EXACT SCIENCES DURING THE THIRTY-YEAR PERIOD

The consequences of the 1989 political transformation for science in Poland are presented on the example of research in the area of high-energy physics.

Keywords: international cooperation infrastructure, financing, research, universities, scientific associations

Słowa kluczowe: współpraca międzynarodowa, infrastruktura, finansowanie, badania, uczelnie, towarzystwa naukowe

* *Podziękowania.* Pragnę podziękować profesorowi Andrzejowi Kajetanowi Wróblewskiemu za krytyczne przeczytanie manuskryptu i wiele uwag, które bardzo pomogły mi w ostatecznym zredagowaniu tekstu.

STANISŁAW GOMUŁKA

ORCID: 0000-0002-6718-0988

TRANSFORMACJA W POLSCE: FAKTY I MITY DOTYCZĄCE LAT 1990–2020 ORAZ SZANSE GOSPODARCZEGO DOGONIENIA USA I NIEMIEC PO ROKU 2020*

TRZY REWOLUCYJNE ZMIANY GOSPODARCZE W ŚWIECIE

Około roku 1990 dokonały się dwie duże, wręcz rewolucyjne, zmiany gospodarcze w wymiarze globalnym. Pierwsza to załamanie się w krajach „realnego socjalizmu” systemu gospodarczego opartego na centralnej roli biurokracji państwowej w decydowaniu o tym, co, jak i dla kogo produkować. W rezultacie transformacji systemowej w bardzo krótkim czasie w sferze gospodarczej doszło tam do przejścia na system konkurencyjnej gospodarki rynkowej, polegający na centralnej roli przedsiębiorców i prywatnej własności po stronie podaży, preferencjach konsumentów po stronie popytu oraz regulacyjnej i redystrybucyjnej roli państwa. W sferze politycznej zmiany w Europie były również nadspodziewanie szybkie i fundamentalne: rozpad ZSRR, Układu Warszawskiego, zjednoczenie Niemiec oraz demokratyzacja w Europie Centralnej i Wschodniej. W następnej części artykułu porównam mity i fakty dotyczące polskiej transformacji.

Druga kluczowa zmiana dotyczy dużego przyspieszenia wzrostu PKB na mieszkańca w krajach do roku 1990 słabo rozwiniętych, z łączną ludnością około 85% populacji świata. Główne kraje w tej grupie to Chiny oraz Indie.

W krajach wysoko rozwiniętych tempo wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca, a ściślej na roboczogodzinę, zależy niemal całkowicie od tempa wzrostu sektora produkującego zmiany technologiczne oraz podnoszącego kwalifikacje pracowników. W tych krajach trend tempa rozwoju był w ostatnich dwóch wiekach stosunkowo stabilny w czasie i podobny, na poziomie wzrostu PKB na mieszkańca około 1,2–1,5% rocznie. Natomiast w krajach doganiających

* *Podziękowania.* Autor dziękuje za pomocne uwagi Leszkowi Balcerowiczowi, Marianowi Goryni, Andrzejowi Koźmińskiemu, Romanowi Kuźniarowi, Ryszardowi Pazdanowi oraz Aleksandrowi Smolowskiemu. Wartościowe spostrzeżenia do części dotyczącej transformacji w latach 1989–2019 zostały też zgłoszone podczas dyskusji na ten temat w Fundacji im. Stefana Batorego oraz w trakcie Kongresu Makroekonomicznego w SGH, po wykładzie na zaproszenie Cezarego Wójcika.

tempo wzrostu gospodarczego zależy przede wszystkim od wielkości transferu technologii z krajów wysoko rozwiniętych, a ta wielkość zależy z kolei od ich polityki gospodarczej, w szczególności od poziomu inwestycji w relacji do PKB, jakości instytucji oraz kwalifikacji pracowników. To powoduje, że tempo doganiania jest tam, według danych Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), bardzo zróżnicowane między krajami i zmienne w czasie, z wzrostem PKB na mieszkańca zwykle w dużym przedziale 1–10% rocznie¹.

W wiekach XIX i XX rosła procentowa luka dochodowa i ogólnie cywilizacyjna między tymi państwami a państwami wysoko rozwiniętymi. W rezultacie tej drugiej kluczowej zmiany od około 30–40 lat te dwie luki zaczęły się szybko zmniejszać. Owa zmiana z dywergencji na konwergencję dotyczy także Polski.

W ostatnich 40–50 latach doszło też do rewolucyjnej zmiany instytucjonalnej i politycznej w wymiarze europejskim – powstania i rozwoju Unii Europejskiej, z konsekwencjami gospodarczymi, cywilizacyjnymi oraz politycznymi dla krajów członkowskich oraz w wymiarze globalnym. Główne zmiany instytucjonalne to: integracja narodowych rynków dóbr i usług oraz pracy, wspólne unijne paszporty, wspólne zasady praworządności z Trybunałem Sprawiedliwości UE jako naczelnym Trybunałem Konstytucyjnym, Europejski Bank Centralny z euro jako wspólną walutą dla krajów UE, wreszcie unijne instytucje polityczne: Parlament, Rada oraz Komisja. Zmiany gospodarcze i polityczne pierwszej rewolucji umożliwiły też poszerzenie UE. Polska została członkiem UE dopiero w roku 2004. W ostatnich czterech latach Polska ma problemy z pełną akceptacją konsekwencji tego przystąpienia. W artykule niektóre z nich odnotuję.

Rozwój cywilizacyjny to nie tylko wzrost PKB na mieszkańca czy poziomu bogactwa materialnego na mieszkańca, lecz także zmiany wszystkiego innego, co wpływa znacząco na jakość życia mieszkańców. W następnej części artykułu ograniczę się tylko do czterech obszarów takich zmian w Polsce: jakości demokracji politycznej, stopnia zróżnicowania dochodów i bogactwa, zmian demograficznych oraz jakości środowiska naturalnego na tle innych krajów, głównie tych należących do Unii Europejskiej.

W ostatniej części artykułu odnotuję pozycję Polski w procesie zmniejszania rozwojowego dystansu w relacji do Stanów Zjednoczonych i najbardziej rozwiniętej gospodarczo i instytucjonalnie części Unii Europejskiej. Podejmę temat możliwości dalszego zmniejszania tego dystansu w odniesieniu do PKB na mieszkańca w najbliższych 20–30 latach, w zależności od strategicznych wyborów dotyczących polityki gospodarczej. W nawiązaniu do tego tematu rozważę następujące kwestie:

1. Przyczyny wysokiego tempa wzrostu w latach 2016–2019.
2. Prognoza tempa wzrostu PKB i stanu finansów publicznych w najbliższych kilku latach.
3. Niezbędna korekta polityki gospodarczej w najbliższych 10–30 latach.

¹ S. Gomułka, „The global economy in the 21st century: Will the trends of the 20th century continue?”, *Central European Economic Journal* 2017, nr 2(49), s. 62–72.

4. Prognoza długofalowa PKB na mieszkańca w kilku wariantach.
5. Koszty i kierunki pożądanej zasadniczej transformacji w energetyce.

Dochód narodowy na mieszkańca to jednak tylko jeden z kilku ważnych mierników stanu gospodarczego kraju. W porównaniu z wieloma innymi państwami Polska nadal odbiega w skali bardzo znaczącej od poziomów wysoko rozwiniętych gospodarek globu. Jednym z tych dodatkowych wskaźników jest nagromadzone bogactwo materialne na mieszkańca. Według danych Banku Światowego w Polsce wynosi ono tylko około jednej szóstej poziomu Niemiec czy Stanów Zjednoczonych. Innym obszarem, gdzie różnice są nadal bardzo duże i trudne do szybkiego usunięcia, jest kapitał ludzki na mieszkańca. Wreszcie trzeci obszar, w którym istniejące dysproporcje do wyeliminowania pozostaną znaczące jeszcze przez dość długi czas, to jakość środowiska naturalnego, gospodarka wodna i energetyka.

MITY I FAKTY POLSKIEJ TRANSFORMACJI

Kluczowe reformy z przełomu lat 1989–1990 są nadal czasem krytykowane, w ostatnich latach także przez wpływowych polityków. Czy była przed Polską wyraźnie lepsza modernizacyjna alternatywa? Aby rzetelnie odpowiedzieć na to pytanie, trzeba najpierw odnotować kilka ważnych faktów.

Dobrym wstępem do kluczowych reform na przełomie 1989–1990 były: reforma Wilczka z 23 grudnia 1988 r. decydująca o liberalizacji działalności gospodarczej, ustawa o NBP (Narodowy Bank Polski) i prawo bankowe z 31 stycznia 1989 r. pozwalające na działalność banków prywatnych oraz zbudowanie na bazie około 400 placówek NBP dziewięciu regionalnych banków komercyjnych. Istotne zmiany tego okresu to również przyzwoleń w pierwszej połowie 1989 r. na pojawienie się rynku walutowego opartego na około 20 tys. prywatnych kantorów oraz daleko idąca liberalizacja cen żywności w sierpniu 1989 r. Te ważne prorynkowe działania były po części reakcją na rekomendacje MFW, przedstawione władzom w Polsce na ich prośbę w roku 1985. Choć początkowo ignorowane przez polskie władze, to wraz z pojawieniem się rządu Mieczysława Rakowskiego 27 września 1988 r. zaczęły być brane pod uwagę².

Ale te prorynkowe działania ujawniły też skalę niebezpiecznie dużej nierównowagi makroekonomicznej tuż przed powołaniem 12 września 1989 r. rządu Tadeusza Mazowieckiego. W sierpniu 1989 r. rynkowa cena dolara osiągnęła tak wysoki poziom, że płaca miesięczna była równa około 20 USD, a inflację cen w tym tylko miesiącu szacowano na około 50%. Rezerwy walutowe NBP oraz banków komercyjnych były bardzo niskie, niecałe 2 mld USD. Tymczasem formalne depozyty dolarowe gospodarstw domowych w bankach wynosiły około 5 mld USD, przedsiębiorstw

² Jako główny doradca MFW do spraw Polski w latach 1985–1987, autor specjalnego raportu napisanego w roku 1985 na zamówienie MFW [T. Kowalik (red.), *Stanisław Gomulka i transformacja polska, dokumenty i analizy 1968–1989*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, dokument nr 175], byłem współautorem tych rekomendacji (raport ten przekazałem też bezpośrednio w roku 1985 lub 1986 kilku ekonomistom w Polsce, m.in. Leszkowi Balcerowiczowi oraz Władysławowi Bace, wówczas prezesowi NBP).

zaś blisko 3 mld USD. Dług zagraniczny Polski wobec krajów należących do Klubu Paryskiego nie był obsługiwany, a deficyt budżetowy państwa finansowano dodrukiem pieniądza. W sierpniu 1989 r. Polska znajdowała się więc w stanie wyjątkowo głębokiego kryzysu gospodarczo-finansowego, którego skala przewyższała bardzo znacznie to, z czym zmagaly się inne europejskie kraje realnego socjalizmu.

Pomimo tego kryzysowego stanu tzw. recesja transformacyjna – nieunikniona w reakcji na konieczną liberalizację cen i rozpad na początku roku 1991 rublowego bloku handlowego, Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) – była w Polsce (także w Słowenii) najmniejsza i najkrótsza w porównaniu z sytuacją w innych krajach obozu wschodniego. A wzrost PKB na mieszkańca, licząc według siły nabywczej PPP (*purchasing power parity*), był w omawianym 30-leciu wyjątkowo duży, bo z 30–40% poziomu w krajach Europy Zachodniej i USA w 1989 r. doszedł do 50–60% w roku 2019, czyli do poziomu znacznie wyższego niż w ostatnich dwóch–trzech wiekach³.

Jednym z kilku najistotniejszych powodów tego historycznego sukcesu był fakt, że tylko w Polsce ekspansja nowego rodzimego sektora prywatnego poza rolnictwem odbywała się wyjątkowo szybko⁴. Znaczącą rolę po 1988 r. odegrało zapewne otwarcie na Zachód w latach 1971–1981 oraz 1984–1989, które zaowocowało silnym wzrostem polskiego prywatnego kapitału finansowego i ludzkiego. Jednak głównie był to zapewne efekt pakietu kilkunastu reform (ustaw) rządu Mazowieckiego na początku roku 1990, z kluczową rolą Leszka Balcerowicza oraz jego współpracowników w ich przygotowaniu, a także skutek polityki ekonomicznej realizowanej przez ten oraz kolejne rządy i parlamenty, również kolejne kierownictwa NBP.

Udział sektora prywatnego w zatrudnieniu ogółem był co prawda przed rokiem 1989 stosunkowo wysoki (32% w 1970, 26,6% w 1980 i 30,9% w 1988), ale sektora prywatnego poza rolnictwem bardzo niski (2,9% w 1970, 3,6% w 1980 oraz 7% w 1988)⁵.

Dobre świadectwo polityce gospodarczej w okresie transformacji wystawia wyjątkowy w skali światowej fakt, że od roku 1992 nie było w Polsce ani recesji w skali całej gospodarki, ani kryzysu bankowego. Choć polityki fiskalnej nie można nazwać wzorową, to jednak nie była silnie destabilizująca. Polityka pieniężna przez pierwsze 10 lat koncentrowała się na stopniowym obniżaniu inflacji, a przez ostatnie 20 lat na utrzymaniu stabilnych cen. Dużym sukcesem było stworzenie kompetentnego nadzoru bankowego.

Zadziwiające jest, jak wielu krytyków polskiej strategii transformacji, nie tylko polityków i dziennikarzy, lecz także akademików, formułuje oceny sprzeczne z tymi i innymi ważnymi (na ogół niekwestionowanymi) faktami. Odnoszę kilka takich sprzeczności.

³ M. Piątkowski, *Europe's Growth Champion. Insights from the Economic Rise of Poland*, Oxford University Press, grudzień 2018.

⁴ M. Dąbrowski, S. Gomulka, J. Rostowski, „The Stiglitz–Ellerman rejoinder: Our main criticisms remain unanswered”, *Journal of Policy Reform* 2001, t. 4, s. 339–348.

⁵ A. Jarosz-Nojszewska, A. Morawski, A. Zawistowski, *Problemy gospodarcze Trzeciej Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017. W szczególności artykuły: W. Morawski, „Przemiany ustrojowe”, J. Kaliński, „Przekształcenia własnościowe” oraz Ł. Dwilewicz, „Przemiany w polskim przemyśle”.

Tabela 1

PKB na mieszkańca w relacji do poziomu w USA: porównanie Polski z innymi krajami postsocjalistycznymi na początku transformacji i w roku 2018

Kraj	Rok początkowy	Poziom w roku początkowym	Poziom w 2018 r.
Europa Środkowa i Rosja			
Polska	1989	30,1	50,0
Bułgaria	1990	35,0	35,1
Czechy	1995	48,0	63,4
Estonia	1993	28,0	56,6
Litwa	1995	24,0	56,4
Łotwa	1992	23,0	49,0
Niemcy	1990	86,7	85,8
Rosja	1992	24,0	43,3
Rumunia	1990	30,8	45,0
Słowacja	1993	31,0	54,1
Słowenia	1992	44,0	61,0
Ukraina	1992	24,0	14,7
Węgry	1990	46,0	49,0
Azja Centralna i Chiny			
Chiny	1990	4,1	29,1
Armenia	1992	6,0	16,5
Azerbejdżan	1992	7,0	28,8
Gruzja	1994	6,0	18,2
Kazachstan	1992	28,0	44,1
Kirgistan	1992	7,0	6,2
Tadżykistan	1992	5,0	5,5
Turkmenistan	1992	12,0	30,8
Uzbekistan	1992	7,0	11,2

Źródło: Bank Światowy, najnowsza baza danych, podaje PKB *per capita*, PPP (constant 2011 international \$).

Place, ceny, emerytury

Pogląd, że w roku 1990 nastąpił „niesłychanie duży” spadek płac realnych, jest błędny, pomija bowiem fakt statystycznie nadmiernego wzrostu średnich płac realnych w dwóch poprzednich latach: o 13,6% w 1988 r. oraz o 26% w 1989.

W stosunku do roku 1989 płace realne w 1990 r. spadły o 26,7%, ale w stosunku do roku 1987 – tylko o 7,7%.

Błędny jest też pogląd, że w początkowym okresie transformacji mocno ucierpieli emeryci i renciści. W roku 1990 co kwartał przeprowadzano rewaloryzację ich świadczeń. Rewaloryzacja w styczniu 1991 r. o prawie 31% spowodowała, że relacja emerytur do płac wzrosła z 64,1% średnio w roku 1990 do 75,6% średnio w 1991. Był to najwyższy poziom omawianego wskaźnika w całym 30-leciu. Ten silny wzrost bardzo skomplikował sytuację budżetu państwa w latach 1991–1992.

Kolejnym mitem jest głoszona przez wiele lat teza, jakoby reformatorzy nadmiernie koncentrowali się na obniżaniu inflacji. Istotnie, plan na 1990 r. zakładał zmniejszenie stopy inflacji do poziomu poniżej 10% rocznie już pod koniec tego roku, ale w rzeczywistości jej obniżanie było stopniowe, a zejście inflacji z 250% w 1990 r. do wartości poniżej 10% rocznie zajęło 12 lat.

Prywatyzacja

Inny mit dotyczy prywatyzacji, jakoby zbyt szybkiej i przeprowadzonej z niedostateczną dbałością o interes publiczny. Tymczasem w Polsce prywatyzacja państwowych przedsiębiorstw była wyjątkowo powolna w porównaniu z innymi europejskimi krajami realnego socjalizmu. Reformatorzy odrzucili bowiem tzw. masową prywatyzację przeprowadzoną w krajach byłego ZSRR oraz Czechosłowacji, a rząd SLD–PSL Waldemara Pawlaka ograniczył ją poprzez narodowe fundusze inwestycyjne do nieco ponad 400 przedsiębiorstw średniej wielkości, zatrudniających w sumie około 200 tys. pracowników. Pod koniec roku 1989 Rada Ministrów wydała rozporządzenie zakazujące mianowania przez rady pracownicze na członków zarządów spółek Skarbu Państwa osób, które były właścicielami firm prywatnych. To zarządzenie przecięło przepływ zysków z sektora publicznego do sektora prywatnego. Niestety, zbyt powolna była też reprivatyzacja, po części z racji dużych kosztów dla finansów publicznych.

W Polsce dokonała się dość szybka prywatyzacja gospodarki, czyli szybki wzrost udziału sektora prywatnego w PKB – z poziomu 9,7% w roku 1988 poza rolnictwem i 19,2% ogółem. Natomiast w ocenach publicystycznych i politycznych często pomija się przyczyny tego stanu rzeczy, a więc: szybki wzrost nowego rodzimego sektora prywatnego, duży napływ bezpośrednich prywatnych inwestycji zagranicznych oraz silny spadek produkcji w większości tych przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, na których produkty i usługi w nowych warunkach cenowych i handlowych spadł popyt. Nawet teraz udział polskiego sektora państwowego w PKB należy wciąż do najwyższych w krajach UE⁶ i obecnie jest obciążeniem dla gospodarki. Dotyczy to szczególnie sektora energetycznego.

⁶ B. Błaszczyk, „Zmiany w systemie instytucjonalnym polskiej gospodarki. Wypieranie własności prywatnej, rynku i konkurencji przez państwo w ramach «dobrej zmiany»”, w: L. Balcerowicz, W. Gadomski (red.), *Perspektywy dla Polski. Polska gospodarka w latach 2015–2017 na tle lat wcześniejszych i prognozy na przyszłość*, FOR, Raport, Warszawa 2017.

Duży wzrost stopy rejestrowanego bezrobocia odnotowano w pierwszych czterech latach transformacji: z poziomu 0% w roku 1989, do 6,3% w 1990, 11,8% w 1991, 13,6% w 1992 oraz 16,4% w roku 1993. W latach 1994–1999 stopa ta wynosiła średnio około 12%. Duża liczba potencjalnie bezrobotnych skorzystała w tym okresie z możliwości przejścia na emeryturę. Wprowadzone też zostały zasiłki dla bezrobotnych, początkowo spore. Powrót do bardzo wysokiej stopy rejestrowanego bezrobocia (około 19%) nastąpił w latach 2001–2004. Wejście Polski do UE w roku 2004 stworzyło natychmiast dostęp do rynku pracy Wielkiej Brytanii i Irlandii, co było ważną przyczyną dużego spadku stopy bezrobocia w latach 2005–2010.

Czasem mówi się też, a nawet pisze, o nadmiernej roli MFW. Tymczasem jego rola w polityce gospodarczej polskich władz nawet w początkowym okresie transformacji była w zasadzie doradcza, w dużym stopniu z racji zbieżności poglądów, ale bardzo pomocna w uzyskaniu obniżenia o połowę dużego zadłużenia wobec krajów (1991 i 1994) oraz banków zachodnich (1994). Linia kredytowa MFW została przyznana Polsce w styczniu 1990 r., ale jej nie wykorzystywano⁷.

Zachodni doradcy, zarówno instytucjonalni, jak i akademicy, byli ekspertami od ograniczania inflacji, ale nie od potrzebnych zmian instytucjonalnych oraz oceniania w sferze realnej efektów dużych zmian w relacjach cen oraz rozpadu RWPG; w 1989 r. nie mieli ani doświadczenia, ani wiedzy czy dobrych intuicji w szacowaniu kosztów odchodzenia od socjalizmu. Większość z nich zaskoczyły też duże spadki produkcji przemysłowej i wysokie bezrobocie w Europie Środkowej oraz byłym ZSRR w pierwszych latach transformacji. Zresztą był to także problem wielu krajowych ekonomistów. Niemniej jednak pojawienie się w sierpniu 1989 r. groźby hiperinflacji oznaczało konieczność wykorzystania przez rząd Mazowieckiego wiedzy zachodnich ekspertów w zakresie ograniczania inflacji, ogólnie w płaszczyźnie stabilizacji makroekonomicznej.

Główne projekty reform były przygotowane przez stronę polską⁸. Dotyczyło to nie tylko planu Balcerowicza na IV kwartał 1989 oraz rok 1990, lecz także ważnej stabilizacyjnej polityki fiskalnej rządu Hanny Suchockiej w IV kwartale 1992 oraz w roku 1993 (ministrem finansów był wówczas Jerzy Osiatyński), która umożliwiła obniżenie deficytu sektora finansów publicznych o 5 p.p. PKB oraz redukcję długu zagranicznego wobec państw Klubu Paryskiego o dalsze 20% i o 50% wobec prywatnych banków Klubu Londyńskiego.

⁷ Po spotkaniu przedstawicieli państw Klubu Paryskiego w marcu 1991 r., na którym obniżono dług Polski wobec krajów o 30% z możliwością dalszego obniżenia o 20% pod warunkiem poprawy stanu polskich finansów publicznych (zrealizowaną trzy lata później), prowadzący spotkanie Jean-Claude Trichet powiedział mi, wówczas członkowi polskiej delegacji: „chcemy pomóc Balcerowiczowi w jego ważnych i trudnych reformach”. Kluczową rolę w tej decyzji pomocy Polsce odegrały państwa Grupy G-7. Dokumenty dotyczące tej i innych decyzji oddłużeniowych zob. S. Gomułka, T. Kowalik (red.), *Transformacja polska, dokumenty i analizy 1990*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011 oraz S. Gomułka (red.), *Transformacja polska, dokumenty i analizy 1991–1993*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.

⁸ Teksty 12 ustaw przyjętych pod koniec 1989 r., zob. S. Kowalik (red.), op. cit.

Przemysł

W okresie transformacji 1990–2018 nastąpiło znaczne zmniejszenie udziału przemysłu w tworzeniu PKB – z 25 do 22%. Ten statystyczny fakt posłużył do powstania dwóch kolejnych mitów: jednego mówiącego o dezindustrializacji, oraz drugiego, jakoby przyczyną tego spadku było wypychanie produkcji przemysłowej przez usługi. Pierwszy mit jest dość popularny wśród krytyków polskiej strategii transformacji. A jakie są fakty?

Otóż jeśli wartość PKB w cenach stałych w roku 1990 przyjąć za 100, to według danych GUS wartość ta w 2018 r. wynosiła 276. Natomiast produkcja sprzedana przemysłu w cenach stałych wzrosła z poziomu 100 w roku 1990 do 412 w roku 2018. W ciągu owych 28 lat średnie tempo wzrostu PKB wynosiło 3,6% rocznie (3,3% w latach 1989–2018), tymczasem średnie tempo wzrostu produkcji przemysłowej wynosiło 5,0% rocznie. O dezindustrializacji można mówić tylko w odniesieniu do roku 1990, kiedy nastąpił spadek produkcji przemysłowej o 24,2%, oraz w odniesieniu do roku 1991, ze spadkiem 8%. Jednak duża część tego spadku w omawianych dwóch latach powinna była lub musiała się pojawić, ze względu na niedostosowane do popytu rynkowego produkty lub nadmiernie wysokie jednostkowe koszty produkcji. Dużą osłoną dla przedsiębiorstw była silna deprecjacja złotego wobec dolara pod koniec grudnia 1989 r. i na początku stycznia 1990 r. oraz możliwość kapitalizacji odsetek od długów bankowych.

Ale skąd spadek udziału przemysłu w PKB w cenach bieżących przez cały okres transformacji? Głównym powodem był i jest systematycznie wolniejszy wzrost cen produktów przemysłowych niż usług. To z kolei było i jest wywołane systematycznie szybszym wzrostem wydajności pracy w przemyśle niż w usługach. Te różnice w tempie wzrostu wydajności pracy oraz w tempie wzrostu cen są zjawiskiem ogólnoswiatowym.

Duża trwałość mitów nie jest czymś niezwykłym. W tym bardzo ważnym przypadku interpretacji polskiej transformacji nie powinniśmy jednak paść ich ofiarą. Wróćmy więc do pytania: czy była modernizacyjna alternatywa?

W świetle przedstawionych powyżej faktów wybitny historyk Polski i Europy okresu średniowiecza, także ważny polityczny współzałożyciel III RP Karol Modzelewski, początkowo ostry krytyk realizowanej polityki gospodarczej, w końcu uznał, że takiej alternatywy ani w roku 1989, ani później nie było. Podzielam ten pogląd. Niektóre działania były spóźnione lub nawet błędne, ale główny trzon reform i decyzji szczegółowych w polskich warunkach politycznych i materialnych był poprawny⁹. Do tego trzonu należą w szczególności: fundamentalne reformy pierwszych czterech lat; reformy emerytalne w latach 1997–2001 rządów Włodzimierza Cimoszewicza i Jerzego Buzka; reformy w oświacie, górnictwie oraz samorządu terytorialnego rządu Buzka w latach 1998–2001 oraz zmiany instytucjonalne i ustawowe rządu

⁹ S. Gomulka, „Economic and political constraints during transition”, *Europe-Asia Studies* 1994, t. 46, nr 1; idem, „The Polish model of transformation and growth”, *Economics of Transition* 1998, t. 6(1), s. 163–171.

Leszka Millera w latach 2002–2003, umożliwiające wejście Polski do Unii Europejskiej w roku 2004.

Przy okazji innej publikacji¹⁰ za błędy i zaniedbania uznałem:

- zbyt silne podniesienie relacji emerytur do płac w roku 1991 oraz spóźnione przejście w ich indeksacji z cenowej na płacową;
- utrzymywanie przez cały okres transformacji wielu przywilejów emerytalnych oraz niskiego formalnego wieku emerytalnego, w rezultacie utrzymanie bardzo niskiego średniego efektywnego wieku emerytalnego;
- utrzymanie dużej liczby rent chorobowych trzeciej kategorii, nieznanych w innych krajach UE;
- niemal likwidację szkolnictwa zawodowego;
- rosnącą w trakcie transformacji liczbę zmian ustawowych, szczególnie w obszarze podatkowym, w rezultacie rosnącą rolę biurokracji i rosnący z tych powodów koszt dla przedsiębiorców w postaci ryzyka prawnego;
- brak taniego czynszowego budownictwa mieszkaniowego;
- brak dostatecznej prywatyzacji w górnictwie i energetyce;
- niedostateczny postęp w podnoszeniu jakości usług i kontroli kosztów w dużej części publicznej służby zdrowia¹¹.

¹⁰ S. Gomułka, „Głos w dyskusji”, w: Z. Kolenda (red.), *Osiągnięcia i zmiany w polskiej gospodarce po 1989 roku*, Polska Akademia Umiejętności, Kraków.

¹¹ Ogólnemu omówieniu polskiej transformacji poświęcone są liczne artykuły i książki. Wśród ostatnich publikacji są dwa artykuły mojego autorstwa: S. Gomułka, „Poland’s economic and social transformation 1989–2014 and contemporary challenges”, *Central Bank Review* 2016, nr 16, s. 19–23 (polska wersja *Nauka* 2014, nr 3, s. 7–16) oraz S. Gomułka, „Poland’s economic performance in global and long-term perspective: Surprises so far and risks in the years ahead”, *Central European Economic Journal* 2018, nr 5, s. 109–117. W odniesieniu do pierwszych lat transformacji istnieją też trzy obszerne tomy rządowych dokumentów, w liczbie około 700, opublikowane przez Wydawnictwo Naukowe Scholar: tom 1, dotyczący głównie roku 1989, pod redakcją T. Kowalika, op. cit., tom 2, dotyczący roku 1990, pod redakcją S. Gomułki i T. Kowalika, op. cit. oraz tom 3, dotyczący głównie lat 1991–1993, pod redakcją S. Gomułki, op. cit. Tom 1 jest dostępny w wersji papierowej oraz jako e-book, a tomy 2 i 3 w wersji papierowej oraz elektronicznej na stronie Research Gate. W tych trzech tomach zamieszczono również 14 obszernych rozmów z niektórymi „aktorami wydarzeń” oraz 40 – głównie mojego autorstwa – artykułów, dotyczących różnych aspektów i okresów polskiej transformacji. Jednymi z pierwszych i ważniejszych w tej grupie są: „The causes of recession following stabilization”, *Comparative Economic Studies* 1991, t. XXXIII, nr 2 oraz „Polish economic reform, 1990–91: Principles, policies and outcomes”, *Cambridge Journal of Economics* 1992, t. 16. O kluczowych wydarzeniach w latach 1988–1990 mówią z perspektywy minionych 30 lat przywódca Solidarności w tym okresie i prezydent RP Lech Wałęsa oraz kluczowy reformator w latach 1989–1991 oraz 1998–2000 Leszek Balcerowicz w książce: K. Kolenda-Zaleska, *Lech, Leszek. Wygrać wolność*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2019. Szczegółowej analizie wydarzeń, programów i polityki rządów w latach 1989–1993, opartej na dokumentach i relacjach, poświęcona jest książka historyka i politologa Antoniego Dudka, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2019.

ROZWÓJ CYWILIZACYJNY: TENDENCJE W EUROPIE I PROBLEMY W POLSCE

Demokracja polityczna

Jednym z najważniejszych komponentów rozwoju cywilizacyjnego jest jakość demokracji politycznej. Economic Intelligence Unit zbudował wskaźnik tego typu demokracji dla wszystkich 40 krajów europejskich w roku 2016, na podstawie punktacji od 0 do 10 w pięciu obszarach: procesy wyborcze i pluralizm, funkcjonowanie rządu, partycypacja polityczna, kultura polityczna oraz wolności obywatelskie. Wyróżnione zostały cztery systemy polityczne: pełna demokracja, wadliwa (*flawed*) demokracja, system autorytarny oraz system hybrydowy. System autorytarny dotyczył w roku 2016, według autorów tego rankingu, tylko Rosji oraz Białorusi, system hybrydowy zaś 5 krajów, z których znaczący jest tylko jeden – Ukraina. System pełnej demokracji przyznano 14 państwom. W tej grupie mamy m.in. trzy małe kraje skandynawskie, Danię, Szwajcarię oraz cztery duże: Niemcy, Wielką Brytanię, Hiszpanię oraz Holandię. Od tych państw odbiegają tylko nieznacznie w dół inne kraje Europy Zachodniej, nieco bardziej kraje bałtyckie oraz Czechy i Słowacja. W grupie państw z wadliwą demokracją wysoko punktowany jest wszędzie obszar określany jako procesy wyborcze i pluralizm. Dość wysoko oceniany jest także obszar wolności obywatelskich.

W przypadku Polski wyjątkowo niską punktację ma obszar kultury politycznej, ale niską ma także obszar funkcjonowania rządu, a dość niską – obszar partycypacji politycznej. W rezultacie jakość demokracji politycznej w Polsce należała w roku 2016, według Economic Intelligence Unit, do najniższych w UE.

W latach 2017–2019 ranking Polski zapewne się obniżył. Miał bowiem miejsce proces przejmowania przez władzę wykonawczą kontroli politycznej nad prokuraturą i publicznymi środkami przekazu, służbą cywilną, Trybunałem Konstytucyjnym oraz Krajową Radą Sądownictwa, również próba przejęcia kontroli nad sądami, w tym Sądem Najwyższym. To stworzyło zagrożenia nie tylko dla procesu demokratycznego, czyli w obszarze politycznym, w postaci obniżenia jakości ustaw, lecz także dla rzetelnego respektowania praw obywatelskich w obszarach cywilnym i gospodarczym.

Celowe posługiwanie się kłamstwem przez przywódców politycznych w przestrzeni publicznej stało się w ostatnich latach bardziej powszechne i bardziej drastyczne. Przykładami krańcowymi w Polsce są dobrze udokumentowane i na ogół teraz akceptowane jako kłamliwe publiczne oskarżenia rządu Tuska o „narodową zdradę” w kontekście przyczyn katastrofy smoleńskiej; określenie „Polska w ruinie” jako ocena skutków polskiej transformacji gospodarczej przed rokiem 2015; usprawiedliwiania zawieszenia kluczowej dla demokracji politycznej zasady trójpodziału władzy terminami „kasta sędziowska” i „komunistyczni sędziowie”; nazywanie politycznych oponentów „komunistami i złodziejami”, zwolenników współpracy w ramach UE i wejścia Polski do strefy euro „narodowymi zdrajcami”, a obrońców tolerancji w kwestiach obyczajowych i poszanowania praw obywatelskich „niszczycielami rodzin”. Pisarka Olga Tokarczuk

w swoim wykładzie noblowskim (grudzień 2019 r.), mówiąc o dzisiejszym świecie, w tym o Polsce, powiedziała, że „kłamstwo stało się niebezpieczną bronią masowego rażenia, nawet jeśli wciąż pozostaje prymitywnym narzędziem”. Kłamstwo dla polityków w czasach masowego dostępu do Internetu i telewizji to najwyraźniej broń w walce o władzę bardzo atrakcyjna, ale dla społeczeństw to istotnie broń niebezpieczna.

Z kolei niska jakość ustaw pozwala na zróżnicowaną interpretację przepisów prawa, co daje dużą władzę państwowej biurokracji. Według danych Centrum im. Adama Smitha, na obsługę podatków w Estonii przedsiębiorcy przeznaczają 10 godzin rocznie, a w Polsce 260 godzin. Główną przyczyną tak istotnej różnicy były, według Instytutu, dużo częstsze w Polsce zmiany w ustawach podatkowych i znaczące rozbieżności w ich interpretacji. Istotnie, w okresie od listopada 2015 do września 2019 r. ustawa o podatku CIT była zmieniana 50 razy, a ustawa o podatku PIT 70 razy¹².

Niska jakość kultury politycznej elektoratu miała duży wpływ na programy gospodarcze partii politycznych uczestniczących w wyborach parlamentarnych w roku 2019. Pojawiły się propozycje obliczone na znaczną poprawę materialną w krótkim okresie, choć o dużym potencjale destabilizacyjnym w dłuższym. Do takich propozycji należały: obietnica wysokiego podniesienia płacy minimalnej w latach 2020–2022; propozycja dużego i szybkiego podniesienia wydatków publicznych w relacji do PKB na ochronę zdrowia bez wzrostu składki zdrowotnej; wprowadzenia 13., być może też 14. emerytury bez wzrostu składki emerytalnej lub podniesienia formalnego wieku emerytalnego i bez zachęt podatkowych do pracy po przekroczeniu wieku emerytalnego. W trakcie kampanii parlamentarnej brakowało poparcia niemal wszystkich partii dla propozycji współpłacenia prywatnego za publiczne usługi zdrowotne i publiczne szkolnictwo; współpłacenia publicznego za prywatne usługi zdrowotne i niepubliczne (społeczne) szkolnictwo; zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn; zmniejszenia przywilejów emerytalnych; eliminacji zakazu zwalniania z pracy przez okres czterech lat przed formalnym wiekiem emerytalnym; pokazania sposobów osiągnięcia i utrzymania średniego, zerowego lub niemal zerowego deficytu sektora finansów publicznych; pokazania sposobów finansowania szybkiego obniżenia emisji CO₂; podania przybliżonej daty wejścia Polski do strefy euro.

Ze strony niektórych przywódców politycznych w trakcie parlamentarnej kampanii wyborczej pojawiły się atrakcyjne dla dużej części elektoratu idee. Propozycję bardzo wysokiego i bezzwłocznego podwyższenia płacy minimalnej uzasadniano poglądem, że to dobra metoda na „szybkie dojście do płac europejskich”. Taka idea wygrywa politycznie na krótką metę z argumentami ekonomistów, że o realnych płacach na dłuższą metę decyduje zawsze wydajność pracy, a ta zależy od kwalifikacji i technologii, które z kolei zależą od nakładów inwestycyjnych, jakości szkolnictwa, dobrych instytucji oraz talentów innowatorów i przedsiębiorców.

¹² K. Siemienkiewicz, *Raport monitoringu legislacji. Podsumowanie VIII Kadencji Sejmu RP*, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2019.

Stopień zróżnicowania dochodów i bogactwa

W swoim przeglądowym artykule Michał Brzeziński¹³ dochodzi do następujących wniosków:

- Nierówności dochodowe są wysokie i w minionych kilku dziesięcioleciach mają tendencję do wzrostu w większości krajów, nawet takich jak Dania czy Szwecja. Wprowadzane ostatnio korekty szacunków stopnia nierówności opierające się na informacjach z zeznań podatkowych podwyższają w sposób znaczący miary takich nierówności szacowane według danych uzyskanych metodą ankiet.
- Po tej korekcie faktyczna wartość współczynnika Giniego dla Polski może wynosić aż 0,55, a nie około 0,30–0,40 – jak początkowo sądzono. Taki współczynnik plasuje Polskę w grupie krajów z najwyższymi nierównościami na świecie.
- Dwie inne ważne miary nierówności dochodowych to: (A) procent osób żyjących poniżej poziomu uznawanego za minimum egzystencji oraz (B) procent osób skrajnie ubogich, tj. takich, którym należą się prawnie świadczenia i które z tych świadczeń korzystają. Według ostatnich danych GUS, wskaźnik A wyniósł 5,6% w 2008 r., wzrósł do 7,4% w 2014 r., a następnie spadł do 4,3% w roku 2017. Niespodzianką jest wzrost tego wskaźnika w 2018 r. do 5,4%. Jeszcze bardziej zwiększył się wskaźnik B: z 10,4% w 2017 r. do 14,1% w roku 2018. Te dane wskazują na ważną rolę pracy i kwalifikacji w eliminacji ubóstwa oraz ograniczoną rolę transferów socjalnych.
- Stopień nierówności bogactwa jest praktycznie wszędzie znacząco wyższy niż nierówności dochodów, ale w Polsce jest niższy niż w krajach wysoko rozwiniętych.
- Znaczący stopień nierówności dochodów i bogactwa może mieć wpływ pozytywny na tempo rozwoju gospodarczego, ale zbyt wysoki stopień może mieć wpływ destabilizujący społecznie i politycznie, w konsekwencji oddziaływać negatywnie także na tempo rozwoju gospodarczego. Problemem nie są dochody tzw. klasy średniej, ale bardzo wysokie bogactwo małego odsetka obywateli.

Ważnym zadaniem systemu podatkowego i transferów socjalnych, również wydatków na zdrowie i szkolnictwo, powinno być w każdym kraju ograniczanie zakresu ubóstwa oraz możliwie pełne wykorzystanie zasobów twórczych i talentów obywateli. W Polsce polityka gospodarcza pozostawała w okresie transformacji pod wpływem idei „społecznej gospodarki rynkowej”, paradygmatu dominującego w krajach UE.

Tendencje w obszarze demograficznym

Zmiany demograficzne w Europie w okresie ostatnich 30–40 lat i nadal charakteryzują: znaczna imigracja, niski przyrost naturalny oraz wzrost przeciętnej długości życia. Imigracja dotyczy szczególnie Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii

¹³ M. Brzeziński, „Nierówności dochodowe i majątkowe w Europie – fakty, przyczyny i konsekwencje”, w: J. Kler, K. Prandecki (red.), *Zróżnicowanie dochodowe i społeczne Europy*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN, Warszawa 2017.

oraz Szwecji. Była ona wystarczająco duża, aby wprowadzić do tkanki społecznej zauważalną różnorodność kulturową, narodową i religijną, ale wystarczająco umiarkowana i stopniowa, aby ta różnorodność była akceptowana i doceniana przez lokalne społeczności. Z kolei wzrost przeciętnej długości życia przyniósł akceptację wydłużenia czasu aktywności zawodowej jako czegoś naturalnego i właściwego.

W Polsce tego typu zmiany demograficzne zaczęły się dopiero po wejściu do UE w roku 2004. W dodatku początkowo dotyczyły głównie zwiększonej emigracji. Liczba obywateli polskich o statusie emigrantów, mieszkających w krajach UE przez co najmniej trzy miesiące, szacowana jest na około 2,5 mln. Liczba obywateli zagranicznych o podobnym statusie mieszkających w Polsce szacowana jest na około 1,5 mln osób. Zwiększona imigracja w ostatnich kilku latach wydaje się akceptowalna, być może dlatego, że dotyczy głównie osób z bliskiego Polakom kręgu narodowościowego, językowego i religijnego.

W ciągu ostatnich 30 lat nastąpiło też znaczne wydłużenie przeciętnego czasu życia, w przypadku mężczyzn o 8 lat (do 74, nadal o 5 lat mniej niż średnio w UE) oraz w przypadku kobiet o 6,5 roku (do 81,8, tylko o 2 lata mniej niż średnio w UE). Jednak w ślad za tą tendencją dotąd nie ma społecznej akceptacji wydłużenia formalnego wieku emerytalnego i okresu aktywności zawodowej.

W Polsce odnotowujemy rosnącą akceptację równego traktowania kobiet i mężczyzn, ale prawdopodobnie znacznie mniejszą niż w krajach starej UE. Wreszcie, mimo formalnego rozdziału państwa od Kościołów, rola polityczna instytucjonalnego Kościoła katolickiego, zdecydowanie dominującej religii, jest nadal bardzo duża. Rola ta, chociaż prawdopodobnie malejąca, zapewne jest i pozostanie znacznie większa niż w krajach starej UE jeszcze przez kilka dziesięcioleci, może nawet kilka generacji.

Zwiększone w wyniku transformacji ustrojowej tendencje integracyjne w ramach Europy dotyczą nie tylko sfery gospodarczej i politycznej, lecz także językowej, prawnej i obyczajowej, czyli ogólnie kulturowej. Te tendencje uległy silnemu wzmocnieniu po wejściu Polski i innych krajów Europy Centralnej do UE, ale upłynie jeszcze jakiś czas, zanim angielski stanie się w Polsce drugim językiem w skali masowej, a konstytucja i Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – powszechnie akceptowanym prawem.

Prognozy GUS oraz Rządowej Rady Ludnościowej dotyczące liczby ludności Polski do roku 2050 były w ostatnich latach dość alarmujące. Ostatnia prognoza (wiosna 2019 r.) jest znacznie mniej niepokojąca. Szacuje liczbę ludności Polski w 2050 r. na 35,7 mln osób, wobec 38 mln w roku 2018.

Tendencje w sferze poprawy jakości naturalnego środowiska w Polsce i starej UE

Wybitny ekonomista brytyjski Nicholas Stern sformułował na potrzeby kongresu klimatycznego w Katowicach¹⁴ następującą opinię: „Przestawienie gospodarki na tor zerowych emisji gazów cieplarnianych to model wzrostu gospodarczego

¹⁴ N. Stern, „A story of growth”, *Academia* 2019, *Climate Change – Special Edition*, nr 1(6).

włączającego całe społeczeństwo charakterystyczny dla XXI w. Dokona się to dzięki spójnym, skutecznym działaniom polityki gospodarczej, przy akceptacji, że zrównoważony rozwój, włączający społeczeństwo, i działania na rzecz klimatu są ze sobą powiązane i sprzyjają sobie nawzajem”.

Odwrót od gospodarki opartej na węglu zaczął się w Wielkiej Brytanii i Francji już w latach 70. XX w., znacznie się nasilił w latach 80. na rzecz energetyki jądrowej. W ostatnich 30 latach (1990–2019) pojawił się w UE nowy i rosnący na znaczeniu komponent tego procesu, a mianowicie odnawialne źródła energii (OZE). Wielka Brytania planuje zamknąć wszystkie elektrownie użytkujące węgiel już do roku 2025. Postęp technologiczny spowodował, że w latach 2009–2018 nastąpił wydatny spadek jednostkowych kosztów produkcji energii elektrycznej w segmencie OZE. Ten trend będzie prawdopodobnie podtrzymany w najbliższych 20–30 latach. Równocześnie rosną całkowite jednostkowe koszty produkcji energii opartej na węglu i ropie naftowej. Za odejściem od tych tradycyjnych źródeł energii zaczęły przemawiać również ważne względy ekologiczne i klimatyczne, a także nieuniknione przed końcem tego wieku wyczerpanie się naturalnych zasobów tych źródeł. Już w latach 2018 i 2019 Polska importowała około 25% swojego zapotrzebowania na węgiel i około 10% na energię elektryczną. Zidentyfikowane pokłady węgla są duże, ale koszty budowy nowych kopalń głębinowych tak wysokie, że ich eksploatacja jest niemal całkowicie nierentowna. W konsekwencji nawet oficjalne prognozy rządowe ostrzegają przed możliwością dużego kryzysu energetycznego około roku 2030.

Podstawowe niepokojące parametry jakościowe środowiska naturalnego w skali światowej to szybko rosnąca produkcja gazów cieplarnianych, istotny wzrost temperatur na dużych obszarach globu, powiązane z tym wzrostem podniesienie poziomu mórz oraz szybko rosnąca niestabilność w zaopatrzeniu roślin, zwierząt i ludzi w wodę. Odpowiedzią na ten stan rzeczy jest w UE tzw. Zielony Ład Energetyczny. Udział UE w światowej produkcji netto CO₂ wynosi tylko około 10%, ale emisja na mieszkańca jest nadal wyższa niż średnia światowa. Celem strategicznym Unii jest teraz zmniejszenie tego udziału do zera w roku 2050, czyli ograniczenie emisji CO₂ przez ludzi i zwierzęta do poziomu absorpcji tego gazu przez drzewa i rośliny. W jego realizacji pomagają ważne, w istocie rewolucyjne innowacje technologiczne w zakresie odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz w transporcie użytkującym napęd elektryczny. Około 20% emisji gazów cieplarnianych na świecie ma związek z hodowlą zwierząt na mięso. W ostatnich latach pojawiła się nowa technologia także i w tej dziedzinie: produkcja mięsa bez hodowli zwierząt, wykorzystująca komórki macierzyste umieszczone w roślinnej pożywce hodowlanej.

W ciągu ostatnich 20 lat działania na rzecz OZE były w Polsce dużo słabsze niż w Unii. W tym okresie doszło wręcz do rozwarcia nożyc w polityce energetycznej między RP a UE. W rezultacie w Polsce dominującymi trendami są: wysoka umieralność i powszechniejsze choroby na skutek niskiej i pogarszającej się jakości powietrza, rosnący koszt uprawnień do emisji CO₂, rosnące ryzyko susz, powodzi oraz okresowego załamania się zaopatrzenia w wodę, ryzyko gwałtownie rosnących cen energii elektrycznej, a po roku 2030 perspektywa wyłączeń w dostawach

energii na znaczącą skalę. Te niekorzystne trendy i zagrożenia występują, mimo że (w wyniku systemowej transformacji) rola węgla w gospodarce (energetyka + ogrzewanie + hutnictwo) została w latach 1990–2000 mocno ograniczona. Niemniej jednak według danych EC (2018) emisja CO₂ na mieszkańca w roku 2017 była w Polsce (8,48 t) ciągle wyższa niż średnia w krajach UE (6,97 t) i znacznie wyższa niż średnia w świecie (4,91 t). Chociaż w skali globalnej w przeliczeniu na mieszkańca pozostawała w ostatnich latach stabilna, to jednak całkowita emisja jest nadal szybko rosnąca. Należy możliwie szybko zatrzymać ten niebezpieczny trend, a następnie go odwrócić. W przypadku Polski potrzebny jest powrót do – zaproponowanej w roku 2000 przez rząd Buzka – polityki odejścia od węgla na rzecz OZE (fotowoltaika i elektrownie wiatrowe) oraz, w dość ograniczonym zakresie, także energetyki jądrowej.

Aby zrealizować ten cel, o którym pisze Stern, niezbędne są duże i szybkie zmiany w polityce gospodarczej państwa: zaniechanie budowy kopalń odkrywkowych węgla brunatnego i elektrowni opartych na węglu, z czasem stopniowe zamknięcie wszystkich kopalń węglowych i wycofanie większości elektrowni opartych na tym surowcu, budowa przez sektor samorządowy rozproszonej sieci zbiorników wodnych, modernizacja przez sektor rządowy elektrycznych sieci przesyłowych w celu zmniejszenia dużych teraz strat, całkowita eliminacja ogrzewania „kopciuchami”. Potrzebne jest także, jako część nowej polityki strategicznej, pozostawienie produkcji energii elektrycznej głównie sektorowi prywatnemu¹⁵.

Do roku 2040 zakończy się realizacja programu całkowitej przebudowy infrastruktury transportowej: drogowej, kolejowej, lotniczej oraz miejskiej. Koszt realizacji tego programu wynosi około 150 mld euro. Obecnie moc wszystkich elektrowni w Polsce to około 45 tys. MW, moc potrzebna za mniej więcej 30 lat zaś to około 100 tys. MW. Koszt inwestycyjny 1 tys. MW stanowi średnio około 2 mld euro. Zatem same inwestycje w energetyce wyniosą do roku 2050 około 200 mld euro. Budowa systemów energetycznego (łącznie z nową siecią) i wodnego kraju na potrzeby gospodarki w roku 2050 jest zadaniem strategicznym na najbliższe 30 lat, którego realizacja oznacza wydatki inwestycyjne na poziomie około 350–400 mld euro, czyli 2,5 razy większych niż inwestycje infrastrukturalne w latach 2000–2030, ale porównywalnych w relacji do PKB (około 2%) oraz w relacji do wszystkich wydatków inwestycyjnych Polski (około 10%).

¹⁵ Mix energetyczny w roku 2019: 75% węgiel (26% węgiel brunatny), 11% OZE, 8% gaz ziemny, 6% inne (źródło: Polskie Sieci Energetyczne). Mix energetyczny proponowany przez obecny rząd w roku 2040 to: 50% węgiel, 20% energetyka jądrowa, 20% OZE oraz 10% gaz ziemny. Biorąc pod uwagę koszty produkcji energii elektrycznej i cele klimatyczne, dobry mix na ten rok to: 50% OZE, 30% węgiel, 10% energetyka jądrowa oraz 10% gaz ziemny, a mix na rok 2050: 70% OZE, 10% energetyka jądrowa, 10% import oraz 10% gaz ziemny. Dla porównania: Niemcy planują zwiększenie udziału OZE do 65% już w roku 2030.

SZANSE POLSKI NA GOSPODARCZE DOGONIENIE ZACHODU POD WZGLĘDEM PKB I BOGACTWA NA MIESZKAŃCA

W 1989 r. PKB (PPP) na mieszkańca Polski wynosił 30,1% poziomu USA, podczas gdy w Niemczech (bez NRD) 84,2% – wynika z danych MFW. Radykalna zmiana systemu gospodarczego i politycznego oraz głęboka reorientacja powiązań gospodarczych i technologicznych zmniejszyły wyraźnie bariery ograniczające dopływ do Polski innowacji technologicznych. Polska stała się krajem doganiającym. O dużym sukcesie tego procesu świadczą dane MFW, zgodnie z którymi PKB (PPP) na mieszkańca w 2019 r. wyniósł 51,4% poziomu USA i 60,9% Niemiec (łącznie z b. NRD).

Drugi ważny miernik stanu gospodarczego kraju to nagromadzone materialne bogactwo na mieszkańca. W Polsce wskaźnik ten nadal wynosi tylko około jednej szóstej poziomu Stanów Zjednoczonych i Niemiec. Z racji niskich oszczędności krajowych w relacji do PKB zmniejszenie tej bardzo dużej różnicy w kolejnych 30 latach jest możliwe tylko w ograniczonej skali.

Stąd propozycja, że Polska ma szansę (niemal) dogonienia Zachodu do roku 2050 pod względem PKB na mieszkańca, jednak pod względem nagromadzonego bogactwa na mieszkańca dystans pozostanie nadal (bardzo) duży.

Interpretacja wysokiego tempa wzrostu PKB Polski w latach 2016–2019

W latach 2016–2019 tempo wzrostu PKB było dużo wyższe niż długofalowy trend w trzydziestoleciu 1989–2019, wynoszący 3,3% rocznie. Przyczyn tej wyjątkowo dobrej koniunktury można wskazać wiele. Wymienię cztery najważniejsze:

- lepsza niż przeciętnie koniunktura gospodarcza w UE, pobudzająca polski eksport i zwiększająca stopień wykorzystania krajowych zdolności wytwórczych;
- szybki wzrost konsumpcji prywatnej, stymulowany większymi transferami socjalnymi i szybkim wzrostem dochodów z pracy, także zwiększający się stopień wykorzystania zdolności wytwórczych;
- duża imigracja zarobkowa z Ukrainy i Białorusi, umożliwiająca zwiększanie zatrudnienia;
- wysokie inwestycje finansowane środkami zagranicznymi, prywatnymi i unijnymi.

W latach 2020–2022 powinien nastąpić jednak powrót PKB do przedłużenia trendu z okresu 1989–2019, z ryzykiem spadku poniżej tego poziomu w następnych kilku latach. Przyczyny są następujące:

- niskie tempo wzrostu PKB UE (około 1% zamiast około 2–3%) w latach 2016–2018, w reakcji na to oraz problemy w handlu światowym – niższe tempo wzrostu eksportu UE, co w sumie prawdopodobnie przełoży się na znacznie niższy wzrost polskiego eksportu do UE;
- znaczny spadek liczby Polaków w wieku produkcyjnym i niski, może nawet malejący stopień aktywności zawodowej;

- prawdopodobny spadek liczby pracowników z Ukrainy na skutek znacznego umocnienia się kursu hrywny wobec złotego oraz poprawiającej się tam koniunktury gospodarczej;
- nieunikniony duży spadek inwestycji unijnych w Polsce po 2022 r.

Prognoza na najbliższe kilka lat

W najbliższych latach najbardziej kosztowne dla rozwoju gospodarczego Polski będą nie tylko skutki obniżenia efektywnego wieku emerytalnego, lecz także spadek podaży pracy osób młodych z dobrym wykształceniem, eliminacja dopływu netto środków UE oraz wzrost ryzyka prawnego dla inwestorów prywatnych, krajowych i zagranicznych. Jednak najważniejsze jest co innego: w miarę zbliżania się do poziomu PKB na mieszkańca w krajach najbardziej rozwiniętych maleje automatycznie tempo wzrostu PKB każdego kraju doganiającego, w końcu do poziomu 1,0–1,5% rocznie.

W 2017 r.¹⁶ MFW zwrócił uwagę na trzy zjawiska w Polsce: populacja ludzi w wieku produkcyjnym maleje od 2012 r. w tempie 1% rocznie; inwestycje w środki trwałe polskich firm prywatnych wynosiły w latach 2004–2016 tylko 11% PKB; tempo wzrostu łącznej produktywności głównych czynników produkcji, pracy i kapitału spadło z 2,4% w latach 2003–2007 do 1% w 2013–2016.

Propozycje zawarte w programie gospodarczym obecnego rządu są w wielu zagadnieniach ogólnikowe, chociaż w dwóch ważnych kwestiach szczegółowe. Jeśli byłyby konsekwentnie realizowane, na dłuższą metę będą problemem. Te propozycje to:

Zmiana w systemie emerytalnym polegająca na wprowadzeniu dodatkowych emerytur (13. i być może 14.) finansowanych z budżetu.

„Dłużej pracujesz, płacisz więcej składek, masz wyższą emeryturę” – to główna zasada obecnego systemu, wprowadzona pod koniec lat 90. przez reformy Cimoszewicza i Buzka. Zachęca ona do dłuższej aktywności zawodowej i zdobywania wyższych kwalifikacji. Rząd, przyznając wszystkim seniorom takie same dodatkowe emerytury, w wysokości określanej przez polityków, zmniejszyłby zainteresowanie obywateli pracą.

Radykalny wzrost administracyjnie ustalonej płacy minimalnej, dużo szybszy niż wzrost wydajności pracy.

Tej propozycji towarzyszy iluzja, że o realnych płacach decydują politycy, a nie praca i wydajność, nie inwestycje i technologia, nie przedsiębiorcy i pracownicy. Jeśli podjęta zostanie próba wprowadzenia jej w życie, to skutkami będą rosnąca

¹⁶ MFW, *Republic of Poland: Selected Issues. Country Report*, nr 17/221, Międzynarodowy Fundusz Walutowy 2017, 17 lipca 2017, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/17/Republic-of-Poland-Selected-Issues-45092> (dostęp: 22.02.2020).

(z czasem wysoka) inflacja, rosnące stopy procentowe i niższe w relacji do PKB inwestycje, a w dalszej konsekwencji niższe tempo wzrostu gospodarczego.

Po wejściu Polski do UE w 2004 r. ważną rolę modernizacyjną, szczególnie w dziedzinie infrastruktury, odgrywało finansowanie ponad połowy inwestycji publicznych przez UE¹⁷. Po 2022 r. to finansowanie ulegnie dużemu zmniejszeniu. Od 1994 do 2018 r. ważną rolę w rozwoju sektora eksportowego i dopływie do gospodarki technologicznych innowacji odgrywały z kolei inwestycje zagraniczne na poziomie średnio 3,3% PKB rocznie, czyli około 15% wszystkich inwestycji. Jednak doktryna polityczna PiS traktuje te inwestycje jako zagrożenie dla narodowej suwerenności. Rezultatem może być zmniejszenie roli także tego ważnego czynnika wzrostu gospodarczego.

Potrzebne korekty polityki gospodarczej Polski

O tempie rozwoju gospodarczego decydują na dłuższą metę dwa czynniki: procentowa zmiana liczby pracujących i tempo zmian jakościowych w takich obszarach jak technologia, kwalifikacje pracowników oraz jakość instytucji. Na liczbę pracujących wpływa pozytywnie duża imigracja netto, a negatywnie malejąca liczba Polaków w wieku produkcyjnym; według GUS ta liczba będzie w 2020 r. o 484 tys. mniejsza niż w 2018 i o 1,2 mln mniejsza niż w 2015. W przyszłości negatywnie będą wpływać dwa czynniki: malejąca liczba ludności Polski i rosnący udział w niej emerytów. Z kolei na tempo zmian jakościowych w krajach doganiających, do których Polska należy, głównie oddziałuje udział inwestycji w PKB, gdyż inwestycje w dużym stopniu decydują o zdolności kraju do absorpcji innowacji. Ponieważ udział w PKB unijnych oszczędności i inwestycji będzie niemal na pewno malał, potrzeba działań, które zwiększą krajowe oszczędności i inwestycje oraz zagraniczne inwestycje bezpośrednie.

Realizacji tego celu służą, czy raczej mają służyć, instytucje emerytalne: Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK), Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) oraz Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE), ewentualnie także proinwestycyjny podatek CIT. Jednakże potraktowanie przez rząd Donalda Tuska i Trybunał Konstytucyjny środków OFE jako publicznych oraz przejęcie większości tych środków przez państwowy zakład ubezpieczeń społecznych (ZUS) obniżyło zaufanie obywateli do oszczędzania poprzez instytucje emerytalne, zarówno publiczne, jak i prywatne. W tej sytuacji tym bardziej konieczna byłaby (niemal) całkowita eliminacja deficytu sektora finansów publicznych, czyli poprawa jego wyniku średnio o ok. 3% PKB. Potrzebna byłaby także zmiana konstytucji, tak aby składki emerytalne były traktowane jako środki prywatne. Trzecia niezbędna korekta powinna dotyczyć publicznego uznania roli zagranicznych bezpośrednich inwestycji za bardzo ważną w tworzeniu wysoko wydajnych, technologicznie zaawansowanych i dobrze płatnych miejsc pracy.

¹⁷ *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej. Wartości, instytucje, swobody, polityki sektorowe, problemy i kluczowe wyzwania*, Raport CASE, Warszawa 2019.

W obszarze podatkowym potrzebna byłaby zmiana w podatku CIT, polegająca na potraktowaniu wydatków inwestycyjnych jako zmniejszających podstawę do opodatkowania, połączona być może z likwidacją różnego rodzaju ulg, czyli przyjęcie modelu estońskiego. Rząd zapowiada na razie akceptację tego modelu tylko dla małych firm.

Zalecane byłyby także działania, które zwiększą efektywny wiek emerytalny, czyli podtrzymają zainteresowanie pracą ludzi osiągających formalny jego wymiar. Aby zwiększyć szanse utrzymania pracy, potrzebna jest też szybsza niż dotąd rozbudowa szkolnictwa zawodowego.

Bez tych korekt wzrośnie ryzyko dużego spowolnienia, a z czasem zatrzymania się w najbliższych 10–15 latach procesu zmniejszania luki dochodowej wobec wysoko rozwiniętej części UE.

Na podaż pracy, drugiego kluczowego czynnika rozwoju gospodarczego, wpłyną w najbliższych latach przede wszystkim:

- obniżenie formalnego wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn;
- wielkość imigracji netto;
- tempo przepływu mało aktywnej części ludności wiejskiej do miast i zawodów pozarolniczych.

W Polsce negatywny wpływ obniżki ustawowego wieku emerytalnego na podaż pracy jest szacowany na około 700 tys. osób. Wchodzimy też w obszar niżu demograficznego. Dotąd te dwa ubytki były kompensowane napływem pracowników z Ukrainy i innych krajów oraz przepływem pracowników z rolnictwa. Bez tego napływu z zewnątrz i przepływu wewnątrz już teraz mocno osłabłoby tempo wzrostu zatrudnienia, więc także tempo wzrostu PKB. Pojawiłby się również inflacyjny wzrost płac i pogorszyła sytuacja finansów publicznych.

Nie jest trudno wskazać na błędne lub co najmniej kontrowersyjne inicjatywy w polityce gospodarczej, podjęte lub proponowane w ostatnich kilku latach. Wymienię ich sześć.

1. Powrót (od IV kwartału 2017 r.) do formalnego wieku emerytalnego 60/65 lat, szkodliwego szczególnie w połączeniu z utrzymaniem zakazu zwalniania pracownika przez cztery lata przed jego osiągnięciem. Takie rozwiązanie skutkuje utrzymaniem niskiego efektywnego wieku emerytalnego i niskiego stopnia aktywności zawodowej, w konsekwencji malejącą liczbą osób wchodzących na rynek pracy.
2. Zapowiadane podwyższenie płacy minimalnej w latach 2020–2023 do poziomu 4000 zł, czyli do około 80% w relacji do płacy średniej w roku 2019, niezależnie od rodzaju pracy i lokalnych kosztów utrzymania.
3. Zmniejszenie zainteresowania pracą przez wprowadzenie dodatkowych świadczeń emerytalnych (13. i 14. emerytury) dla wszystkich, niezależnie od składek emerytalnych.
4. Brak energicznych działań w zakresie szkolnictwa zawodowego i budowie mieszkań na wynajem, czyli wprowadzenia w życie w tym obszarze modelu niemieckiego.

5. Akceptacja iluzji, że bez współpłacenia za usługi zdrowotne i bez liberalizacji cen za takie usługi można usunąć kolejki i poprawić jakość świadczonych usług.
6. Nadmierna rola polityczna państwa w gospodarce oraz węgla w sektorze energetycznym.

Ten „sześciopak” można uzupełnić o „listę Wojtyny”¹⁸, spis działań niekorzystnych dla rozwoju gospodarczego, podejmowanych od roku 2015 i zapowiadanych przez rząd do realizacji w latach najbliższych.

Zarówno ów „sześciopak”, jak i „listę” daje się dodatkowo uzupełnić o raport Wydziału I PAN pod redakcją Jerzego Wilkina, dotyczący głównie oceny polityki polskich władz od roku 2016 w odniesieniu do uczestnictwa kraju w Unii Europejskiej. Wilkin w podsumowaniu raportu grupy autorów pisze: „Stosunek władz państwowych do integracji europejskiej uległ w naszym kraju dużej zmianie po przejęciu rządów przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Można to określić jako proces rozluźniania więzi z instytucjami UE, narastania krytycyzmu wobec kierunków rozwoju i zasad funkcjonowania Unii, braku zaangażowania w działania reformatorskie i koncepcyjne dotyczące przyszłości UE. (...) Członkostwo w UE jest często przedstawiane przez reprezentantów władzy i media publiczne jako ograniczenie naszej państwowej suwerenności i tożsamości, a polityka unijna jako zagrożenie dla rozwoju naszego kraju. Ekspozuje się koszty i trudności integracji, a pomija jej korzyści i znaczenie dla rozwoju Polski i innych krajów członkowskich.

Polska jest obecnie adresatem największej liczby uwag krytycznych i zastrzeżeń związanych z łamaniem zasad traktatowych niż jakikolwiek inny kraj członkowski. Reakcją na te uwagi i stanowiska organów UE jest oburzenie i brak chęci ich uwzględnienia ze strony rządu i władz rządzącej partii. Prowadzi to do pogłębiającej się marginalizacji Polski w UE. Jeśli ten kierunek działań zostanie utrzymany, to droga do polexitu staje się coraz bardziej realna”¹⁹.

Historycznie głębokie zakorzenienie w Polsce wartości wolnościowych i demokratycznych, a więc tych stanowiących fundament UE, oraz usytuowanie geograficzne, gospodarcze i polityczne kraju w samym sercu Europy sprawiają, że poparcie dla polexitu w ewentualnym referendum wydaje się mało prawdopodobne, chociaż nie zerowe. Mimo to raport Wilkina w sposób precyzyjny zwraca uwagę na poważne problemy wymagające korekty polityki w wielu obszarach, nie tylko w gospodarce, w dodatku korekty na znaczną skalę.

¹⁸ „(...) a) rosnące upolitycznienie gospodarki i wyraźne jej podporządkowanie cyklowi wyborczemu; b) odchodzenie od ukształtowanego, ale niewystarczająco jeszcze skonsolidowanego modelu kapitalizmu (gospodarki rynkowej); c) osłabienie niezawisłości sądów; d) rozluźnienie związków z instytucjami i dorobkiem prawnym Unii Europejskiej; e) ograniczenie roli partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa; f) ograniczenie roli ekspertów oraz podejmowanie decyzji niepopartych wynikami badań teoretycznych i empirycznych; g) ograniczanie zakresu własności prywatnej i konkurencji; h) osłabienie nadzoru właścicielskiego i wymogów kompetencyjnych w spółkach skarbu państwa; i) odchodzenie od reguł polityki w stronę decyzji podejmowanych *ad hoc* oraz j) osłabianie pozycji władz samorządowych”, por. A. Wojtyna, „Wątpliwości przed kongresem ekonomistów”, *Rzeczpospolita*, 21 listopada 2019 r.

¹⁹ J. Wilkin (red.), *Poland in the European Union: Achievements, Problems and Prospects*, Raport I Wydziału PAN, Biuro Upowszechniania i Promocji Nauki PAN, Warszawa 2019.

W krajach wysoko rozwiniętych oczekiwane długofalowe tempo wzrostu PKB na mieszkańca w najbliższych dziesięcioleciach to 1,2–1,5% rocznie. Utrzymuje się jednak duże zróżnicowanie wewnątrz tych państw mimo tej samej polityki gospodarczej i tych samych instytucji: w Wielkiej Brytanii i we Włoszech – między południem a północą, w Niemczech – zachodem i południem a wschodem, w USA – Kalifornią i stanami na wschodzie a stanami centralnymi. To zwykle różnice w skali 1: 2, ale czasem nawet 1: 5.

Istniejące różnice wynikają z dużej dysproporcji poziomu kapitału ludzkiego i fizycznego. W UE są kraje wysoko rozwinięte z wysokim poziomem PKB na mieszkańca (grupa A) i te z poziomem wyraźnie niższym (B). Grupa A to głównie Niemcy (bez d. NRD), Wielka Brytania, Holandia, Belgia, Skandynawia oraz Irlandia. Do grupy B należą Włochy, Hiszpania, d. NRD, być może także Grecja, Słowenia, Czechy i Portugalia.

Proponuję przyjąć założenie, że Polska, ze swoimi preferencjami konsumpcyjnymi i inwestycyjnymi mieszkańców, prawdopodobnie jest zdolna znaleźć się w grupie B, lecz tylko w wariancie optymistycznym, mniej prawdopodobnym, w grupie A.

Cztery warianty tempa wzrostu gospodarczego w latach 2020–2040

W głównym scenariuszu dla Polski proponuję założyć, że średnie tempo wzrostu PKB na mieszkańca wyniesie 2,5% do 2030 r. i 2% w latach 2030–2040. Wynika to z założenia, że Polska stanie się krajem grupy B w 2040 r., kiedy dojdzie do eliminacji luki dochodowej, w przeliczeniu na mieszkańca, wobec Hiszpanii i Włoch. W wariancie optymistycznym do 2030 r. będzie ono o 0,5 p.p. wyższe, tzn. wynosiłoby 3% rocznie, a w wariancie pesymistycznym o 0,5 p.p. niższe, tj. wynosiłoby 2% rocznie.

Przy tych założeniach pozycja Polski byłaby następująca: w wariancie III (pesymistycznym) kraj przestaje zmniejszać dystans rozwojowy do krajów bogatych już za 10–15 lat, z dochodem przeciętnym na mieszkańca ok. 65% dochodu mieszkańca Niemiec (bez d. NRD). W wariantach I (optymistycznym) i II (standardowym) zmniejszanie luki dochodowej trwa do 2040 r., kiedy przeciętny dochód w Polsce wynosiłby 70–75% dochodu w Niemczech (bez d. NRD) w wariancie II i 80–85% w wariancie I. Każdemu z wariantów odpowiada inna polityka gospodarcza.

W wariancie I celem powinny być stabilna liczba pracujących w sektorze poza rolnictwem, silny spadek liczby pracujących w rolnictwie oraz w nisko wydajnych przedsiębiorstwach, solidne finanse publiczne (średni deficyt bliski zera) oraz wysoki (raczej 20–25% PKB niż 15–20%) udział inwestycji w środki trwałe w dochodzie narodowym. Wszystkie trzy warianty mają charakter orientacyjny. Prognoza dotyczy przeciętnego tempa wzrostu do 2040 r. Wokół trendu mamy zwykle fluktuacje: przy trendzie 3,0% rocznie w wariancie I do 2030 r. rzeczywiste tempo wzrostu wynosiłoby zwykle zapewne między 2 a 4%.

Realizowany przez rząd w latach 2016–2019 program gospodarczy jest bardziej prokonsumpcyjny niż proinwestycyjny. Relacja wszystkich inwestycji w środki

trwale do PKB wynosiła 20,1% w roku 2015, ale spadła do 17,7% w 2017 i 18,2% w roku 2018. Dzieje się tak mimo podkreślania przez premiera Mateusza Morawieckiego znaczenia inwestycji, w tym szczególnie inwestycji krajowych, dla rozwoju gospodarczego. Ponadto obniżenie formalnego wieku emerytalnego oznacza znaczny spadek liczby pracujących (700 tys. w 5–10 lat). Wskazuje także na ryzyko silnego wzrostu dotacji dla systemu emerytalnego z centralnego budżetu państwa. Trudniej będzie w takiej sytuacji sprostać kryteriom budżetowym wejścia do strefy euro²⁰.

Przy pozytywnym zbiegu okoliczności gospodarczych wokół Polski, tak jak w latach 2016–2018, możliwy jest rozwój szybszy niż w wariantcie I, ale w razie poważnego kryzysu na rynkach światowych lub wyjątkowo krótkowzrocznej polityki gospodarczej rządu w Polsce, prowadzącej do przekroczenia przez dług publiczny konstytucyjnego progu 60% PKB, możliwy jest rozwój wydarzeń gorszy niż wariant III, czyli superpesymistyczny wariant IV. Hipotetyczne jest w nim nawet przejściowe zwiększenie luki dochodowej wobec Niemiec oraz realizacja ostrzegawczej prognozy wieloletniej stagflacji²¹.

Rosnące napięcia w finansach publicznych

W finansach publicznych mamy od lat nadmierny deficyt i nadmierny poziom długu publicznego w relacji do PKB, zbyt bliski konstytucyjnego progu 60%, zamiast poniżej 40%, jak w Czechach. W latach szybkiego wzrostu gospodarczego, jak w latach 2017–2019, powinniśmy byli mieć znaczną nadwyżkę budżetową, a mieliśmy deficyt.

Pod tym względem odbiegamy od większości krajów UE. Stosunkowo komfortową sytuację finansów publicznych zawdzięczamy głównie opisanym wcześniej „szokom dodatnim”, kilku dużym jednorazowym dochodom budżetu państwa i wycofaniu się rządu z trzech flagowych obietnic wyborczych: przewalutowania kredytów hipotecznych w walutach obcych po kursach początkowych, dużego wzrostu kwoty wolnej od podatku i powrotu do niższej stawki VAT.

Trzeba wziąć pod uwagę, że w czasie dobrej koniunktury wpływy z VAT, oprócz składek emerytalno-rentowych kluczowego źródła dochodów publicznych, rosną szybciej niż PKB, a w okresie słabej – wolniej. To tzw. efekt procykliczności. W swoich zeznaniach przed Komisją Sejmową ds. VAT (21 listopada 2018 r.) wyjaśniałem jego źródło silną zależnością wpływów VAT od importu, a importu od popytu wewnętrznego i zagranicznego, tego ostatniego z powodu dużego znaczenia importu dla realizacji eksportu, czyli właśnie od koniunktury.

Ignorowanie tej zależności przez stronę rządową w latach 2016–2019 doprowadziło do pojawienia się błędnego poglądu o niesłuchaniu dużych stratach VAT w okresie 2009–2015 i jakoby wielkich efektach uszczelnienia w latach 2016–2019.

²⁰ S. Gomułka, „Ekonomiczne i polityczne implikacje pozostawiania Polski poza strefą euro”, *Nauka* 2019, nr 1, s. 7–29.

²¹ M. Gronicki, J. Hausner, „Możemy wpaść w stagflację”, *Rzeczpospolita*, 25 listopada 2019 r.

Pewne uszczelnienie prawdopodobnie miało miejsce, ale – sądząc z utrzymania się (2007–2019) relacji dochodów z VAT do PKB w wąskim przedziale 6,8–8,3% – nie mogło być bardzo duże.

W najbliższych latach będziemy mieć do czynienia z rosnącą presją w kierunku pogorszenia stanu finansów publicznych, z racji oczekiwanego, także przez rząd, spadku tempa wzrostu PKB oraz zapowiadanego znaczącego wzrostu wydatków na transfery socjalne, opiekę zdrowotną, obronę narodową, ochronę środowiska i system emerytalny. Ze strony partii politycznych zasiadających w parlamencie pojawiły się także propozycje obniżenia wpływów podatkowych. Ich realizacja w sytuacji niskiego wzrostu gospodarczego musiałaby doprowadzić do dużego wzrostu deficytu sektora finansów publicznych, być może znacznie powyżej unijnego limitu 3% PKB, oraz silnego wzrostu relacji długu publicznego do PKB.

W Polsce relacja publicznych wydatków sztywnych do PKB jest wyjątkowo wysoka. Wydarzenia lat 2009 i 2010 pokazały, że w takiej sytuacji przy niskim tempie wzrostu PKB deficyt całego sektora finansów publicznych może bardzo szybko zbliżyć się do poziomu bliskiego konstytucyjnego progu 60% PKB. W latach 2009 i 2010 był to wzrost z poziomu 46,3% PKB w roku 2008 do 53,1% PKB w roku 2010. Rezerwą kapitałową jest około 750 spółek Skarbu Państwa, z których około 200 o dużej wartości znajduje się teraz w nowo utworzonym Ministerstwie Aktywów Państwowych. Sprzedaż większości tych aktywów mogłaby sfinansować znaczną część nowych inwestycji publicznych, a przy okazji znacząco zmniejszyć stopień upolitycznienia gospodarki.

Wpływ na koszty obsługi długu publicznego będą mieć dokonywane przez rynki finansowe oceny wielkości ryzyka problemów Polski z nią związanych. Te oceny dotyczą takich czynników jak: skala oczekiwanego spowolnienia wzrostu gospodarczego i wpływu tego spowolnienia na dochody podatkowe, spodziewany wzrost płac i stopy inflacji, także oczekiwany stopień realizacji obietnic wyborczych po stronie wydatków. Bezpośrednim bodźcem do zmiany ocen w kierunku negatywnym byłaby zapewne zmiana ustawy o finansach publicznych, polegająca na zawieszeniu lub znacznym rozmiękczeniu tzw. stabilizującej reguły wydatkowej.

TRANSFORMATION IN POLAND: FACTS AND FICTION
ON THE YEARS 1990–2020 AND THE CHANCES OF CLOSING THE GAP
WITH THE US AND GERMAN ECONOMIES AFTER 2020

This article studies path-breaking economic developments in Poland following the start of the systemic transformation in 1989. Three groups of countries are used for comparative analysis: those economically most advanced, those less developed but striving to catch up during the last 30–40 years, and as a subgroup of the latter, the transition economies. The article has three objectives. The first is to show that many opinions regarding major aspects of the Polish transformation are at variance with plain statistical facts. The second is to evaluate the pace and the extent of progress so far in the effort to narrow the income and wealth gaps between Poland and most developed countries, particularly the pre-2004 members of the European Union. The third consists in a discussion of factors which are likely to impede the pace of Poland's economic development in the years to come.

Keywords: Poland 1989–2019, European Union, myths and facts, long term growth forecasts

Słowa kluczowe: polska transformacja 1989–2019, mity i fakty, Unia Europejska, prognozy wzrostu gospodarczego na długą metę

KATARZYNA KASIA

ORCID: 0000-0002-0107-5931

KULTURA W TRZYDZIESTOLECIU

Żeby wytwarzać bogatą, różnorodną, satysfakcjonującą kulturę i wprowadzać ją w obieg w sposób dostosowany do dzisiejszych potrzeb i możliwości technologicznych, zmiana na poziomie politycznym jest konieczna¹.

Przemiany w obrębie kultury po 1989 r. były konsekwencją transformacji ustrojowej – można się oczywiście zastanawiać, w jakim stopniu to, co działo się w kulturze, zwłaszcza podziemnej, funkcjonującej w drugim obiegu, wpłynęło na sam fakt końca PRL. Bez wątpienia wieloletni opór, nieoficjalna sieć dystrybucji, działania artystek i artystów odegrały ważną rolę w budowaniu i umacnianiu oporu przeciwko tzw. władzy ludowej. W niniejszym tekście skupię się na tym, jakie były konsekwencje transformacji dla obszaru kultury, oraz na tym, jak rozwijał się on w pierwszym trzydziestoleciu III RP.

Za najbardziej oczywisty punkt wyjścia uznaję kwestie związane ze zmianą założeń polityki kulturalnej. Samo pojęcie mimo swojej neutralności znaczeniowej tuż po przełomie 1989 r. traktowano jako opresyjne i krępujące swobodny rozwój kultury. Słowo „polityka” w odniesieniu do kultury kojarzyło się przede wszystkim z opresją i cenzurą. Najwyraźniej widać to w wypowiedzi minister kultury w rządzie Tadeusza Mazowieckiego, Izabelli Cywińskiej: „Wychowana w PRL-u, byłam zrażona do pojęcia »polityka kulturalna«. Uciekając od negatywnych skojarzeń związanych z tym terminem za komuny, powiedziałam kiedyś, że polityka kulturalna mnie nie interesuje. Odebrane to zostało fatalnie, bo ludzie myśleli, że będę zamykać, jak leci. Po pierwsze, chodziło o odejście od narzucania czegośkolwiek komukolwiek, o zlikwidowanie fasadowości socjalistycznej, mocno obecnej w polskim życiu kulturalnym, oraz o stworzenie przekonania, że kto zamawia melodię, ten płaci skrzypkowi, czyli że kultura musi korespondować ze zdrowymi zasadami rynku. Preferowałam takie rozumowanie, że skoro nie ma pieniędzy, to trzeba szczególny nacisk położyć na rzeczy najcenniejsze, na kulturę najwyższą, ale wyselekcjonowaną (mogącą nas

¹ „Wieża Babel to jedyne dziedzictwo, które mamy”, z Giannim Vattimo rozmawia Katarzyna Kasia, w: *Kultura bez granic. Europejski Kongres Kultury, Wrocław 2011*, Narodowy Instytut Wizualny, Warszawa 2013.

reprezentować w świecie), i na kulturę popularną, doceniając jej wagę w kształtowaniu demokratycznego społeczeństwa (...)”².

Wypowiedź minister Cywińskiej jest istotna, ponieważ definiuje nie tyle mit, ile raczej grzech założycielski, który odcisnie się na całości trzydziestolecia 1989–2019: brak jednoznacznych założeń, wytyczających kierunek bądź kierunku prowadzenia polityki kulturalnej państwa, będzie powracał niczym refren kolejnych nagłych zwrotów, uniemożliwiających wdrażanie i niezaburzone kontynuowanie spójnej strategii rozwoju, planowanej nie doraźnie, ale w kontekście długiego trwania. Nic dziwnego, że pod koniec trzydziestolecia nastąpi reakcja w postaci nagłego zwrotu ku zaostrzeniu kursu polityki kulturalnej, która zostanie poddana ideologicznej radykalizacji.

W jakimś sensie zrozumiała po latach odgórnego sterowania kulturą niechęć do dalszego jej politycznego regulowania może być uznana za symptomatyczną: lata 90. przyniosą w tej dziedzinie niczym nieograniczoną, neoliberalną, szokową (w znaczeniu nawiązującym do *Doktryny szoku* Naomi Klein) zmianę, którą niezwykle trudno będzie opanować po 2004 r., kiedy Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej zacznie z większymi lub mniejszymi oporami wdrażać wspólnotowe wytyczne również w przestrzeni kultury. Opory te będą wynikać w ogromnej mierze ze wspomnianej wyżej niechęci do wprowadzania odgórnych regulacji tam, gdzie panować powinna niczym nieskrępowana wolność artystyczna – co samo w sobie świadczy o głębokim niezrozumieniu pojęcia „polityki kulturalnej”. Z założenia bowiem ma ona być podstawą dla systemu tworzenia i wspierania instytucji, na podstawie których (choć niekoniecznie w ich ramach) rozwija się sztuka oraz przemysł kreatywny. Poza tym, niezależnie od intencji władzy ustawodawczej i wykonawczej, a właściwie niezależnie od tego, czy zostaną one wyrażone *expressis verbis*, zarządzaniu sektorem kultury zawsze towarzyszą głębsze założenia o charakterze politycznym właśnie.

Postulat odejścia od odgórnego regulowania rozwoju kultury przez ministerstwo był jednym z elementów neoliberalnych reform przeprowadzanych w innych sektorach. W skrajnej formie oznaczał całkowite „uwolnienie” kultury, która miała rozwijać się tak samo jak inne obszary, zgodnie z zasadami wolnego rynku, a przetrwać mieli szansę wyłącznie najsilniejsi i najbardziej uzdolnieni. Rynek kultury miał stać się jeszcze jednym elementem wolnej od etatyzmu gospodarki. W tym kontekście warto nadmienić za Agatą Wąsowską-Pawlik, że tego typu wolnorynkowy schemat polityki kulturalnej nie istniał właściwie nigdzie na świecie: ani w krajach europejskich (m.in. Niemcy, Wielka Brytania, Francja), ani w Stanach Zjednoczonych. Niezależnie od tego, z jakim rodzajem mecenatu mielibyśmy do czynienia, wszędzie istnieją strategie odgórnego wspierania rozwoju kultury. Najbliższy koncepcji „wolnorynkowych” model amerykański oparty jest na silnym społeczeństwie obywatelskim, które dotowanie kultury traktuje jako swój obowiązek, wspierany przez państwo za pośrednictwem systemu ulg podatkowych.

² Cyt. za: A. Wąsowska-Pawlik, „Polityka kulturalna Polski w latach 1989–2012”, w: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013, s. 113.

„W USA nie ma ministerstwa kultury ani żadnej instytucji na poziomie federalnym, która pełniłaby funkcję podobną do ministerstwa w znaczeniu europejskim. Powołany w 1965 roku federalny urząd National Endowment for the Arts (NEA) nie odgrywa większej roli. Budżet NEA w 2005 roku wynosił 125 mln dolarów. Sens istnienia NEA i tak jest podważany, z obawy przed centralizacją, ograniczaniem roli społeczeństwa obywatelskiego i przed państwem dyktującym jedynie słuszne normy artystyczne (...). Neutralność państwa w sferze kultury jest wartością. Funkcjonowanie instytucji kulturalnych nienastawionych na zysk oparte jest na systemie podatkowym, a konkretnie na bardzo korzystnym systemie ulg i odpisów podatkowych, dogodnym nie tylko dla samych instytucji, ale i dla tych, którzy je finansują. Chodzi nie tylko o najbogatszych, lecz także o zwykłych odbiorców kultury zasilających szeregi osób finansujących instytucję”³.

Warto na tym etapie podkreślić, że niechęć do ogólnego regulowania sektora kultury nie przełożyła się w Polsce na wdrożenie podobnych rozwiązań. Szokowe zmiany były pochodną czy też odpryskiem innych reform. Zachowano jednak – choć nie było to wcale oczywiste – instytucję na poziomie ministerialnym: powołane w 1945 r. Ministerstwo Kultury i Sztuki zostało za czasów Jerzego Buzka w 1999 r. przekształcone w Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, by funkcjonować pod tą nazwą do momentu przejścia władzy przez SLD i powołania rządu Leszka Millera, kiedy z kolei zdecydowano, by przemianować je na Ministerstwo Kultury. W 2005 r. po wyborach wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość powrócono do obowiązującej do dziś nazwy i do „kultury” w nazwie ministerstwa dołączono „dziedzictwo narodowe”. Zwracam uwagę na te zmiany, ponieważ ich charakter nie jest, wbrew pozorom, wcale li i jedynie kosmetyczny: wręcz odwrotnie – są one istotnym symptomem konkretnych wizji polityki kulturalnej, często mylonej w praktyce z działaniami prowadzącymi do upolitycznienia kultury. Zmiana nazwy za każdym razem wiązała się z ważnymi deklaracjami: po pierwsze, z radykalnym zerwaniem z błędami poprzedniej władzy, po drugie zaś, z dążeniem do zmiany paradygmatu. Roboczo można założyć, że włączeniu słowa „dziedzictwo” zawsze towarzyszył zwrot ku polityce historycznej, skoncentrowanej na ochronie materialnego i niematerialnego dorobku polskiej kultury narodowej. Nie chcę jednak twierdzić, że pojęcie to odnosiło się wyłącznie do konserwowania dorobku przeszłości, ponieważ w kilku wypadkach wiązało się również ze świadomością potrzeby i realnym wspieraniem aktualnie powstającej sztuki współczesnej. Tendencje te były widoczne zwłaszcza po akcesji Polski do Unii Europejskiej, której ramowe programy wymagały ich uwzględnienia. Istotne pozostaje pytanie o to, czy ta dbałość przekładała się na rzeczywistą troskę władzy o dobrobyt bądź chociażby zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych twórców i artystów, którzy – z mniejszą lub większą dozą słuszności – niejednokrotnie zwracali uwagę na to, że zabrakło dla nich miejsca w nowym systemie społeczno-gospodarczym.

Wbrew obiegowym opiniom koncepcja wprowadzenia „wolnego rynku w kulturze” nie została tak naprawdę w III RP zrealizowana. Jeśli już, to jedynie w kilku

³ A. Wąsowska-Pawlik, op. cit., s. 112.

obszarach, mieszczących się w obrębie tzw. przemysłu kultury, takich jak przemysł wydawniczy, poligraficzny czy muzyczny. W pozostałych dziedzinach można od trzydziestu lat obserwować przeciąganie liny między zwolennikami i przeciwnikami zwiększania roli mecenatu państwowego. Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia tego, jak właściwie powinna wyglądać opieka państwa i jego instytucji nad tzw. kulturą wysoką oraz jaką rolę powinno odgrywać państwo w jej upowszechnianiu. Od 1990 r. powstało wiele partyjnych, ministerialnych i oddolnych programów, zarysowujących strategiczne cele polityki kulturalnej, chociaż – zwłaszcza te pierwsze – traktowały ją raczej instrumentalnie, nie widząc w niej specjalnie wielkiego potencjału, jeśli chodzi o zyskiwanie głosów wyborców.

Z perspektywy zmiany paradygmatu zarządzania kulturą najważniejsza została przeprowadzona właściwie tuż po transformacji ustrojowej w ustawie o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r., w której obowiązek finansowania i organizowania działalności kulturalnej na terenie gmin przeniesiono na władze samorządowe. Zakres odpowiedzialności władz lokalnych został dookreślony w kolejnym akcie prawnym z 17 maja 1990 r. Ustawy te wprowadzały faktyczną decentralizację w sektorze, znosząc panujący we wcześniej obowiązującym systemie monopol państwowy. Likwidacja monopolu wiązała się jednak z początkiem końca państwowego mecenatu. „W latach 1990–1993 zdemontowano resztki mecenatu państwa (świadczenia socjalno-bytowe, pracownie, plenery, domy pracy twórczej i tym podobne) – teraz miały zastąpić go kapitał prywatny i trzeci sektor. Dokończono prywatyzację przedsiębiorstw państwowych sektora plastycznego, również rozpoczętą jeszcze w latach 80. (Desa, Pracownie Sztuk Plastycznych, Pracownie Konserwacji Zabytków). Zgodnie z ideą decentralizacji państwa zdemontowano dotychczasową infrastrukturę wystawienniczą, opartą na galeriach sieci BWA, które na skutek reformy samorządowej trafiły pod zarząd samorządów i województw. Dla wielu placówek – wyłączonych nagle spod kurateli państwa – oznaczało to problemy finansowe i programowe; część galerii zlikwidowano”⁴.

W tym samym czasie, 11 kwietnia 1990 r., Sejm przyjął ustawę o uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu tej kontroli oraz o zmianie ustawy – Prawo prasowe, likwidującą Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk. Bezpośrednimi konsekwencjami transformacji były zatem: zmiana sposobu finansowania, za którą nie poszło zwiększenie środków, oraz zniesienie cenzury politycznej, którą, jak wykazuje w książce *Cenzura w sztuce polskiej po 1989 roku* Jakub Dąbrowski, nieomal od razu zastąpiły zakazy innego rodzaju. „W 1992 roku nie doszła do skutku wystawa *Ars erotica* przygotowywana przez Elżbietę Dzikowską i Wiesławę Wierchowską dla warszawskiego Muzeum Archeologicznego. Po pół roku pracy kuratorki dyrektor muzeum Jan Jaskanis na spotkaniu z prasą niespodziewanie odwołał przedsięwzięcie. Według dziennikarzysty, tego samego dnia okazało się, że przyszłym ministrem kultury będzie członek ZChN, co wystraszyło dyrektora. Janina Paradowska wspominała: »Przyszdeł

⁴ J. Banasiak, „Normalizacja i dwie modernizacje. Pole sztuki w Polsce po 30 latach przemian”, *Szum* 2019, nr 27, s. 97.

przestraszony urzędnik. Gdyby powiedział wprost, że boi się stracić pracę, każdy by go zrozumiał. Ale wygłosił taki referat, o jakim myślałam, że już nigdy w życiu nie usłyszę, jak na plenum KC. Wolałabym, żeby powiedział: ktoś mi nie pozwolił na **taką** wystawę«. Kontekst »archeologiczny« miał stanowić swego rodzaju alibi dla kontrowersyjnej wystawy i dodatkowo odróżniać ją od obsceny pornografii (...)»⁵.

Pierwszym z wielu dokumentów o charakterze strategicznym określających kierunki rozwoju polityki kulturalnej III RP było przygotowane w 1990 r. opracowanie *Kultura w okresie przejściowym*, w którym do strategicznych celów resortu zalicza się:

- „dbałość o opiekę nad dziedzictwem i zabytkami kultury narodowej;
- wspieranie istotnych dla rozwoju kultury narodowej procesów i zjawisk artystycznych oraz szczególnie ważnych instytucji kulturalnych (Biblioteka Narodowa, Muzeum Narodowe, FilMOTEKA Narodowa, niektóre teatry oraz instytucje muzyczne itp.);
- promocję ważnych polskich dokonań twórczych w kraju i za granicą;
- promocję szczególnie ważnych dokonań kultury światowej w kraju;
- (...) wypracowanie konkretnego systemu oddziaływań na kształtowanie wrażliwości i wiedzy estetycznej odbiorcy kultury”⁶.

Warto zaznaczyć, że te ramowe cele pozostały w mocy i właściwie nie były kwestionowane w ciągu następnych trzydziestu lat. Nadawano im jednak różną rangę i różnie definiowano sposoby ich realizacji, poczynając od przyjętego przez Radę Ministrów w 1993 r. dokumentu *Polityka kulturalna państwa. Założenia*, w którym największy nacisk kładziono na ochronę dziedzictwa oraz promocję czytelnictwa. Jednak faktyczne pierwszeństwo musiało mieć rozwiązywanie palących problemów wynikających bezpośrednio z urynkowienia sektora kultury. „W 1991 roku pod przemożnym naciskiem opinii międzynarodowej (pojawiały się postulaty nałożenia sankcji gospodarczych na Polskę oraz Tajwan i Filipiny) rozpoczęła się dyskusja o polskim prawie autorskim, które, jak się okazało, w ogóle nie chroniło przed piractwem. Doprowadziło to do uchwalenia w 1994 roku nowoczesnej ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, do tego jednak czasu polski rynek fonograficzny i wideo był niczym wody Somalii dzisiaj – 96% rynku kaset należało do piratów, rozkwiatały także pirackie rozgłośnie radiowe”⁷.

Dodatkowym problemem była kwestia zarządzania instytucjami kultury i tego, który podmiot powinien podejmować decyzje o obsadzaniu stanowisk dyrektorów państwowych muzeów, galerii, teatrów, wytwórni filmowych, filharmonii etc. W pewnym zakresie sprawy te uregulowano we wspomnianych *Założeniach*, rozdzielając zadania między MKiS oraz samorządy i wojewodów. Ministerstwo miało sprawować nadzór nad instytucjami rangi narodowej, przestrzegając zasady

⁵ J. Dąbrowski, *Cenzura w sztuce polskiej po 1989 roku*, t. 2: *Artyści, sztuka i polityka*, Fundacja Kultura Miejsca, Warszawa 2014, s. 146.

⁶ „Kultura w okresie przejściowym”, w: A. Siciński i in. (red.), *Ministerstwo Kultury i Sztuki w dokumentach 1918–1998*, Instytut Kultury, Warszawa 1998, s. 326.

⁷ J. Dąbrowski, op. cit., s. 141.

powstrzymywania się od ingerencji na poziomie ideologicznym, charakterystycznych dla poprzedniego ustroju. Autorzy dokumentu podkreślali konieczność decentralizacji zarządzania kulturą, argumentując, że przekazywanie utrzymania instytucji samorządom może pomóc w ocaleniu ważnych lokalnych ośrodków kultury, na których utrzymanie może brakować pieniędzy w ministerialnym budżecie. Jednak właściwe akty prawne regulujące, kto i w jakim zakresie ma utrzymywać instytucje kultury i sprawować nad nimi nadzór, zostały uchwalone dopiero w 1999 r., w ramach przeprowadzania reformy samorządowej za czasów rządu Jerzego Buzka. „Ostateczna decyzja co do tego, które instytucje pozostaną w gestii ministra kultury, nie była poprzedzona żadną merytoryczną weryfikacją, nie określono też kryteriów podziału instytucji na narodowe i samorządowe (...). Arbitralność i brak dyskusji nad rolą i znaczeniem kultury w polityce państwa i samorządu znalazły odzwierciedlenie w opiniach o braku przygotowania sektora kultury do tej reformy, na co nałożyła się dodatkowo kwestia niedoszacowania kosztów całej operacji (...). Aby rozwiązać problem, zdecydowano o utworzeniu rezerwy celowej w budżecie państwa. Ta proteza finansowa funkcjonowała do 2004 roku. Od drugiego etapu decentralizacji można uznać, że nie tylko minister kultury odpowiada za kształtowanie polityki kulturalnej”⁸.

Najważniejszą wartością, która przyświecała działaniom podejmowanym na rzecz decentralizacji zarządzania kulturą, był odmieniany przez wszystkie przypadki „pluralizm”: można powiedzieć, iż udało się go w pewnym zakresie wprowadzić w życie, chociaż od samego początku główną przeszkodą w rozwijaniu lokalnych ośrodków było ich niedofinansowanie. Problemy finansowe nękały zresztą polską kulturę po 1989 r. na wszystkich szczeblach, a nakłady na nią – mimo obietnic i deklaracji – nigdy nie przekroczyły 1% PKB. W tym kontekście zmiana paradygmatu zarządzania kulturą mogła zostać wprowadzona w życie jedynie częściowo, a jeśli on funkcjonuje, to zaledwie w okrojonej wersji: oddolny model napotykał zbyt liczne przeszkody, by można było mówić o rzeczywistym wspieraniu rozwoju „małych ojczyzn” i ich dorobku, chociaż przeznaczane na kulturę wydatki samorządów dość szybko przekroczyły kwoty wydawane na ten sektor z budżetu państwa. Zgodnie z danymi przedstawionymi w *Narodowym programie rozwoju kultury 2004–2007*, w 2003 r. wydatki na kulturę z budżetu państwa wyniosły 1 186 278 zł, podczas gdy wydatki samorządów (wojewódzkich, powiatowych, gminnych, miejskich) były ponad dwa razy większe i osiągnęły 2 629 085 zł.

Następnym ważnym z punktu widzenia tworzenia polityki kulturalnej państwa okresem był przełom lat 90. i nowego wieku, kiedy kolejnym rządów na horyzoncie coraz wyraźniej jawiła się perspektywa akcesji RP do Unii Europejskiej. W związku ze złą sytuacją ekonomiczną kraju nie można było działać metodą zwiększenia nakładów, podejmowano natomiast próby strukturalnego reformowania sektora kultury. Minister Kazimierz Michał Ujazdowski, kwestionując dokonania swoich poprzedników, podkreślał konieczność tworzenia nowoczesnej polityki historycznej i zainicjował w tym celu kampanię „Bohaterowie naszej wolności”.

⁸ A. Wąsowska-Pawlik, op. cit., s. 115.

Warto zaznaczyć, że minister Ujazdowski sformułował wówczas również hasło „kultura jest racją stanu”, uznając, że to właśnie jej promocja stanowi istotny element tworzenia pozytywnego wizerunku Polski na arenie międzynarodowej.

Po przejściu rządów przez SLD minister Andrzej Celiński podczas debaty „Szansa dla kultury”, postulując uniezależnienie finansowania kultury od budżetu państwa, zaproponował m.in. możliwość przeznaczenia na kulturę 1% z podatku PIT oraz części dochodów z gier liczbowych, a także zrównanie dostępu do środków dla organizacji pozarządowych. Na przeszkodzie realizacji tych założeń stanęła m.in. złożona po roku dymisja ministra. Jego następcą Waldemar Dąbrowski podjął szeroko zakrojone działania mające przygotować Polskę do członkostwa UE, a najważniejszym osiągnięciem resortu pod jego kierownictwem było przygotowanie *Narodowej Strategii Rozwoju Kultury 2004–2006*, której obowiązywanie przedłużono później na lata 2007–2013, a następnie do 2020 r. Za punkt wyjścia autorzy projektu przyjęli analizę dotychczasowej sytuacji, skupiając się przede wszystkim na kwestiach związanych z dostępem do kultury. Interesujące są tu zwłaszcza dane dotyczące wydatków na kulturę i rekreację ponoszonych przez gospodarstwa domowe, ponieważ ujawniają dysproporcję między dużymi miastami (przede wszystkim Warszawą) a prowincją; autorzy sięgnęli również do badań wykazujących, że podczas kryzysu ekonomicznego właśnie na tych wydatkach Polacy oszczędzają w pierwszym rzędzie, przestają chodzić do teatru i kina oraz kupować prasę (w 2002 r. udział Internetu był wyraźnie mniej istotny niż w 2020 r.) i książki. Badania wykazały też, że oszczędności te w dużym stopniu oddziałują na edukację dzieci, które tracą możliwość uczestniczenia w odpłatnych zajęciach dodatkowych. Do najważniejszych celów polityki kulturalnej wedle autorów dokumentu należą:

- „zmniejszenie dysproporcji w dostępie do kultury w regionach;
- zwiększenie udziału kultury w PKB;
- zwiększenie liczby MSP oraz liczby zatrudnionych w przemysłach kultury;
- radykalna poprawa stanu podstawowej infrastruktury kultury i stanu zabytków;
- stworzenie markowych produktów turystyki kulturowej;
- wykształcenie więzi pomiędzy kulturą, edukacją i nauką w kształtowaniu kapitału społecznego”⁹.

Założono, że cele te będą realizowane dzięki uruchomieniu przez ministerstwo „narodowych programów kultury”: Ochrona zabytków i dziedzictwa kulturowego, Promocja czytelnictwa i rozwoju sektora książki, Rozwój instytucji artystycznych, Wspieranie debiutów i szkół artystycznych „Maestria” oraz „Znaki czasu”. Ten ostatni miał realizować zadania związane z rozbudową kolekcji i zbiorów oraz zwiększaniem dostępności sztuki współczesnej; w jego ramach zakładano również rozwijanie rynku sztuki współczesnej. Należy w tym miejscu podkreślić, że będąca pierwszym tak rozbudowanym i poważnym dokumentem *Narodowa Strategia...* zyskała uznanie i stała się najważniejszym dokumentem wyznaczającym kierunki

⁹ [http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2020_-_uzupelnienie_\(2005\).pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2019/20190617_Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury_2004-2020_-_uzupelnienie_(2005).pdf) (dostęp: 21.01.2020).

polityki kulturalnej Polski. Jej ważnym uzupełnieniem czy raczej konsekwencją było przygotowanie i przyjęcie, także za czasów Waldemara Dąbrowskiego, ustawy o kinematografii i Polskim Instytucie Sztuki Filmowej (PISF).

Po wyborach 2005 r., wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość, ministrem kultury (i dziedzictwa narodowego, gdyż zmianie uległa nazwa ministerstwa) został znowu Kazimierz Michał Ujazdowski, który wrócił do wcześniej formułowanych przez siebie programów przyznających priorytetową pozycję polityce historycznej. Ministerstwo zaczęło radykalnie odstępować od polityki neutralności ideologicznej i niewtrącania się w programy instytucji kultury. W 2006 r. powstała inicjatywa Indeks 73, zajmująca się propagowaniem wiedzy na temat niezależności twórców oraz dokumentowaniem przypadków stosowania cenzury.

Po wcześniejszych wyborach i zwycięstwie Platformy Obywatelskiej w 2007 r. na czele resortu kultury stanął Bogdan Zdrojewski, który powrócił do założeń *Narodowej Strategii...*, kontynuując inwestycje w infrastrukturę oraz działania na rzecz jak najpełniejszego i najbardziej pożytecznego wykorzystania środków europejskich. Za jego kadencji, a później za kadencji Małgorzaty Omilanowskiej (w rządzie Ewy Kopacz), wybudowano m.in. Centrum Sztuki Współczesnej „Znaki czasu” w Toruniu, MOCAK w Krakowie, Centrum Sztuki WRO we Wrocławiu, BWA Galerię Sztuki Współczesnej „Sokół” w Nowym Sączu, Centrum Sztuki Współczesnej „Elektrownia” w Radomiu, Ośrodek Dokumentacji Sztuki Tadeusza Kantora „Cricoteka” w Krakowie, ms2 w Łodzi, Europejskie Centrum Solidarności i Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, nowe Muzeum Śląskie w Katowicach, Muzeum Historii Żydów Polskich „Polin” w Warszawie, Filharmonię w Szczecinie. Powstała Akademia Sztuki w Szczecinie, rozbudowano warszawską, łódzką, wrocławską i katowicką ASP. Podjęto ostatecznie decyzję – po licznych kontrowersjach i dramatycznych zwrotach akcji – o budowie Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie. Oprócz powstania PISF utworzono również Narodowy Instytut Audiowizualny (NInA) i Instytut Teatralny, usprawniono działanie Instytutu Książki oraz przeznaczono znaczące środki na promocję polskiej kultury za granicą, np. za pośrednictwem Instytutu Adama Mickiewicza.

Nakładom na budowę nowych muzeów, galerii, filharmonii nie towarzyszyły jednak skuteczne próby polepszenia sytuacji bytowej artystów. W efekcie pojawiły się głosy obywatelskiego sprzeciwu, które po raz pierwszy wyraźnie zabrzmiały podczas zorganizowanego w Krakowie w 2009 r. Kongresu Kultury. Podczas kongresu powstał oddolny ruch Obywateli Kultury, a wśród jego postulatów pojawiło się zwiększenie wydatków na kulturę do poziomu 1% budżetu państwa oraz zmiany zasad zarządzania kulturą i jej finansowania. Działania stowarzyszenia doprowadziły do podpisania przez ministra Zdrojewskiego w 2011 r. „Paktu dla kultury”, chociaż warto podkreślić, że zawarte w nim postulaty nie zostały zrealizowane. Rok później, w 2012 r., artyści związani z Obywatelskim Forum Sztuki Współczesnej ogłosili ogólnopolski strajk. Hasło protestu brzmiało: „Jestem artystą, to nie znaczy, że pracuję za darmo” i zwracało uwagę na fatalną sytuację bytową polskich twórców, którzy ze względu na specyfikę swojej pracy zdecydowanie byli i są raczej ofiarami niż beneficjentami transformacji: „nie mając stałego

zatrudnienia, z trudem wiążą koniec z końcem. Pracują dużo, zarabiają słabo i nieregularnie. Stają się też pierwszymi ofiarami cięć budżetowych w instytucjach kultury i niekorzystnych zmian na rynku pracy. Artyści nie są biznesmenami, nie tworzą z myślą o zysku. Niektóre dzieła, często te najważniejsze dla społeczeństwa, nawet nie nadają się do sprzedaży. A wielu twórców, także tych, którzy już weszli na karty encyklopedii, pozostaje poza systemem ubezpieczeń emerytalnych i zdrowotnych” – pisano w wydanej wówczas *Gazecie Strajkowej*. OFSW postulowało stworzenie kas socjalnych dla artystów oraz objęcie ich ubezpieczeniem zdrowotnym i emerytalnym. Ważnym postulatem było również wypłacanie artystom honorariów za uczestnictwo w wystawach. Strajk został wsparty przez znaczące instytucje kultury, jego pokłosiem zaś było opublikowanie w 2014 r. *Czarnej księgi polskich artystów* (Wydawnictwo Krytyki Politycznej) oraz podpisanie przez dyrekcje największych polskich instytucji artystycznych Porozumienia w sprawie minimalnych wynagrodzeń dla artystów i artystek.

W 2015 r. po wyborach wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość ministrem kultury został Piotr Gliński. Urzędowanie rozpoczął od nieudanej próby ingerencji cenzorskiej dotyczącej spektaklu *Śmierć i dziewczyna* w reżyserii Eweliny Marciniak w Teatrze Polskim we Wrocławiu, dając tym samym wyraźny sygnał do powrotu na pozycje ideologiczne z kadencji 2005–2007. Prowadzona przez osiem lat rządów koalicji PO–PSL polityka „cieplej wody w kranie” została radykalnie przerwana również w zakresie polityki kulturalnej. Po zmianie władzy minister Gliński zerwał rozmowy z Obywatelami Kultury i niezwłocznie przystąpił do wprowadzania zmian personalnych, wymieniając kadry kierownicze Muzeum II Wojny Światowej, Instytutu Adama Mickiewicza, PISF, Narodowego Instytutu Audiowizualnego, Instytutu Książki, Teatru Polskiego we Wrocławiu oraz Starego Teatru w Krakowie. Powody wprowadzania tych zmian nie były, wbrew deklaracjom, merytoryczne, lecz wiązały się z odgórną zmianą kierunku rozwoju wymienionych instytucji, co najwyraźniej widać w przypadku Muzeum II Wojny Światowej. Restrukturyzacja dotyczyła tam bowiem nie tylko dyrekcji, ale przede wszystkim samej koncepcji wystawy głównej, zmieniając jej charakter z pacyfistycznego na gloryfikujący bohaterskie czyny Polaków w trakcie II wojny światowej. Zmiany przeprowadzone w tej placówce są przykładem zradykalizowanego pod względem ideologicznym powrotu do tendencji nacjonalistycznych. Polityka historyczna w rzeczywistości zastąpiła politykę kulturalną. Jej ofiarą padły kolejne instytucje, restrukturyzowane pod hasłem walki z bliżej niezdefiniowanym „marksizmem kulturowym”, będącym – zdaniem jego krytyków – ideologią prowadzącą do dominacji światopoglądu lewicowego bądź skrajnie lewicowego, manifestującej się przede wszystkim w dziedzinie sztuki. Adam Leszczyński zwracał uwagę, że „Jak wskazywało wielu krytyków, sformułowanie »marksizm kulturowy« jest niemal dokładną kalką nazistowskiego terminu *Kulturbolschewismus* (»kulturowy bolszewizm«), używanego do piętnowania sztuki niespełniającej nazistowskich kanonów”¹⁰. Polityka kulturalna stała się

¹⁰ A. Leszczyński, <https://oko.press/czym-jest-marksizm-kulturowy-polscy-biskupi-i-prawica-kopiuja-od-antysemitow/> (dostęp: 23.03.2020).

narzędziem walki prowadzonej z pozycji centralnego zarządzania, przekreślając tym samym w dużej mierze trudny dorobek decentralizacji i pluralizacji kultury wypracowany w pierwszym trzydziestoleciu funkcjonowania III RP. W raporcie o „dobrej zmianie” w kulturze Iwona Kurz zauważa, że: „Zależność wspólnoty od państwa jest ścisła i uzasadnia wzmocnienie jego roli: wszelkie pomysły scalające, centralizujące, przenoszące decyzję i kontrolę na władze wykonawczą. Znow jest to byt paradoksalny, bo nadrzędny i wszechobejmujący, a zarazem zmuszony do walki z innymi instytucjami, na przykład polskojęzycznymi mediami. Państwo ma jednak stać się nadawcą dominującej narracji tożsamościowej. Maszyna Bezpieczeństwa Narracyjnego, postulowana przez Andrzeja Zybertowicza, jednego z ważniejszych dla rządu i prezydenta interpretatorów przemian cywilizacyjnych w Polsce i na świecie, wzbudziła śmiech po liberalnej stronie (mimo że również tutaj woła się niekiedy: »Królestwo za narrację!«). Ważnym wymiarem MaBeNy jest »powrót centrali«, zarówno w sensie projektu całościowego, jak i centrum zarządzającego. Motywacją podstawową tej polityki, znow afektywnie trafiającą w potrzeby społeczne, jest bezpieczeństwo – wcześniej naruszone opowieściami o grożącym nam terrorze. »Polska racja stanu« odmieniana przez wszystkie przypadki wymaga troski o wspólnotę narodową, która dzięki temu, że pozostanie sobą, będzie mogła przysłużyć się europejskiej różnorodności. Wielokulturowość jest tu rozumiana nie jako zgoda na różne postawy i style życia, ale wytworzenie związku państw narodowych – odmiennych od siebie, ale homogenicznych (opartych w każdym razie na takich wartościach) i historycznie niezmiennych”¹¹.

W ramach zideologizowanej centralizacji zarządzania po 2015 r. nasilają się ingerencje o charakterze cenzorskim, choć, jak pisałam, polska kultura nie była od nich wcześniej wolna. Wystarczy przypomnieć chociażby rozpoczęty w 2002 r. proces o *Pasję* Doroty Nieznalskiej, zakończony ostatecznie uniewinnieniem artystki w roku 2010. Jednak przed pierwszym okresem rządów Prawa i Sprawiedliwości sprzeciw wobec skandalizującej sztuki o wiele rzadziej przekładał się na finansowe restrykcje oraz zakazy wydawane przez MKiDN – do takiej sytuacji doszło na przykład w 2017 r., gdy minister Gliński odebrał wcześniej przyznane dofinansowanie poznańskiemu festiwalowi teatralnemu „Malta”, ponieważ jego dyrektorem został Oliver Frlić, autor budzącej kontrowersję inscenizacji *Kłatwy* Stanisława Wyspiańskiego wystawionej w warszawskim Teatrze Powszechnym. Zmiana systemu finansowania wydarzeń kulturalnych została w tym konkretnym przypadku wykorzystana jako narzędzie do sprawowania ministerialnego nadzoru, czyli dokładnie wbrew założeniom, które leżały u podstaw systemu grantowego wprowadzonego między innymi w *Narodowej Strategii Rozwoju Kultury*. Zakładano w niej bowiem, iż podstawą przyznawania środków powinny być opinie ekspertów spoza ministerstwa, aby system był jak najbardziej przejrzysty i jak najmniej podatny na manipulacje. W żadnym razie nie twierdzę, że działał on bez zarzutu: gdyby tak było, artyści nie strajkowaliby w 2012 r., jednak istnieje zasadnicza różnica między prekaryzacją pracowników

¹¹ I. Kurz, *Powrót centrali, państwowy wyklęci i kasa. Raport z „dobrej zmiany” w kulturze*, Instytut Studiów Zaawansowanych, Warszawa 2019, s. 20.

sektora kultury a represjami finansowymi o podłożu ewidentnie politycznym. Wracając do przykładu festiwalu „Malta” z 2017 r., warto zaznaczyć, że wydarzenie jednak się odbyło, w dużej mierze dzięki publicznej zbiórce pieniędzy pod hasłem „Zostań ministrem kultury”, MKiDN zaś przegrało w sądzie z organizatorami festiwalu, którym zgodnie z wyrokiem skarb państwa musiał zwrócić 300 000 zł.

Wydarzenie takie jak oddolna zbiórka pieniędzy na festiwal teatralny o doniosłym społecznym znaczeniu jest również ważnym pokłosiem transformacji. Wspominałam wyżej kilkakrotnie o ciągłym niedofinansowaniu sektora kultury; nakłady na nią bowiem mimo deklaracji w istocie nie przekroczyły nigdy 1% PKB¹². Jak podaje Emilia Zimnica-Kuzioła, w 1990 r. na ten cel przeznaczano 1,61% wydatków budżetu państwa; w 1994 r. 0,70%; w 2014 r. 0,54%; wydatki samorządów utrzymują się na poziomie 3,7–3,9% (w latach 2005–2014 wzrosły średnio o 0,6%)¹³.

Działalność oddolna, obywatelska na rzecz finansowania „kultury wysokiej” nigdy nie przestała odgrywać istotnej roli. W tym samym czasie, na fali przemian ustrojowych, wykształcił się rynek sztuki oraz rozwinął się w Polsce sprywatyzowany jeszcze w latach 90. przemysł kreatywny. Oprócz instytucji państwowych powstały prywatne teatry, wydawnictwa, wytwórnie fonograficzne oraz galerie sztuki. Chociaż istnieją między tymi obszarami zasadnicze różnice, dziedzinę sztuk plastycznych można potraktować jako w dużym stopniu emblematyczną. W cytowanym wcześniej syntetycznym tekście o przemianach, jakie w niej zaszły, Jakub Banasiak pisze: „Pole sztuki – podobnie jak Polska jako taka – z peryferyjnego stało się półperyferyjne. Jednak na tym poziomie się zatrzymało. Można powiedzieć, że razem z całym krajem wpadło w pułapkę średniego rozwoju. Sytuacja socjalna środowiska artystycznego, niski status sztuk wizualnych w polskiej kulturze i polskim społeczeństwie, niski poziom edukacji plastycznej, brak kapitału w polu sztuki, zahamowanie inwestycji – wszystkie te czynniki blokują dalszy rozwój pola sztuki. Zarazem dokonał się bezprecedensowy skok: finansowy, infrastrukturalny, jakościowy. Powstały nowe instytucje, rynek, krytyka, publiczność. I nowa struktura klasowa pola. Mamy beneficjentów i przegranych modernizacji”¹⁴.

Mimo prywatyzacji dużej części sektora polityka kulturalna państwa oczywiście oddziaływała i nadal oddziałuje na to, kto będzie beneficjentem, a kto zostanie wyłączony z głównego nurtu. Od przyjętego modelu zależy jednak, czy wykluczenie będzie następowało z przyczyn rynkowych czy ideologicznych. Dopóki w kulturze obowiązywało założenie, że powinna być pluralistyczna, dopóty ryzyko wystąpienia tych drugich było w jakiś sposób ograniczone. Wiąże się to ze zmianą struktury klasowej pola sztuki, czyli z fundamentalnym pytaniem o uczestnictwo Polaków w kulturze. Przypominam, że ono właśnie stanowiło punkt wyjścia diagnozy, leżącej u podstaw *Narodowej Strategii...* z 2004 r. Odnosząc się do

¹² Por. np. <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/ile-wynosily-wydatki-na-kulture-w-latach-2010-2019/> (dostęp: 23.03.2020).

¹³ Por. E. Zimnica-Kuzioła, „Polityka teatralna w Polsce po transformacji ustrojowej”, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, Sectio L 2017, t. XV (2), <http://artes.annales.umcs.pl> (dostęp: 23.03.2020).

¹⁴ J. Banasiak, op. cit., s. 107.

rzetelnych badań stanu czytelnictwa, warto zauważyć, że według raportu Biblioteki Narodowej w 2018 r. co najmniej jedną książkę przeczytało 37% Polaków. Obserwujemy tu wyraźny spadek w porównaniu z rokiem przyjęcia wyżej wspomnianego dokumentu, kiedy odsetek ten wynosił aż 58%¹⁵. Z wielu rozmaitych badań (np. Sponsoring Monitor ARC Rynek i Opinia 2017) wynika, że poziom społecznego zainteresowania kulturą wykazuje tendencję spadkową. Co ciekawe, zmianie uległa najczęściej podawana przyczyna braku uczestnictwa: badani deklarują, że nie mają czasu, podczas gdy w pierwszych latach po transformacji zwracali uwagę raczej na brak pieniędzy.

W tym kontekście warto przynajmniej pokrótce zastanowić się nad rolą, jaką w upowszechnianiu kultury odgrywają media: prasa, serwisy internetowe, radio i telewizja, a zwłaszcza media publiczne czy po 2016 r. „narodowe”, które w ramach swoich zadań (określonych w ustawie o radiofonii i telewizji z 1992 r.) powinny wypełniać misję niesienia pod polskie strzechy osiągnięć kultury wysokiej. Na skutek przekształceń własnościowych w sektorze po 1989 r. na państwie spoczywa ciężar zarządzania Telewizją Polską, Polskim Radiem oraz Polską Agencją Prasową. Błyskawiczny rozwój rynku medialnego przełożył się na powstanie dwóch komercyjnych ogólnopolskich telewizji prywatnych (Polsat i TVN), jak również wielu stacji o zasięgu regionalnym, licznych ogólnokrajowych i lokalnych radiostacji oraz wielu tytułów prasowych (dzienników, tygodników, miesięczników, kwartalników etc.). Wraz z rosnącym dostępem do Internetu (pierwsze komercyjne oferty w tym zakresie pojawiły się w Polsce w 1994 r.) można obserwować jego coraz większy udział w rynku, przynoszący w konsekwencji osłabianie przede wszystkim pozycji tradycyjnej prasy. Istotnym czynnikiem jest tu również fakt, że w tworzeniu się nowego potransformacyjnego rynku wolnych mediów w Polsce znaczący udział miały zagraniczne koncerny medialne.

Tym, co wyróżnia media publiczne i co jest istotne dla niniejszego opracowania, jest specyficzna rola, jaką odgrywają one w realizacji celów polityki kulturalnej państwa, przez kolejne ekipy rządowe często opacznie interpretowana jako przyzwolenie na upolitycznienie środków masowego przekazu. Jak zauważa Wiesław Godzic: „Niepokoić musi silne upartyjnienie wyborów do władz mediów publicznych, powiązane z upadkiem autorytetu regulatorów sfery medialnej. Wiąże się to z usytuowaniem publicznego nadawcy w całym systemie władzy, administracji oraz społeczeństwa obywatelskiego. Publiczny nadawca ma obowiązek aktywizowania grup społecznych w celu stworzenia i doskonalenia społeczeństwa obywatelskiego. W Polsce – zwłaszcza w ostatnich latach – zauważa się brak debaty obywatelskiej z prawdziwego zdarzenia, a także niedostatki edukacji obywatelskiej. Rozumieć należy przez to taki typ dialogu, który rządzi się przede wszystkim regułami racjonalnego dyskursu, w którym szanuje się zdanie adwersarza, wykorzystując je do

¹⁵ Por. <https://www.bn.org.pl/tag-czytelnictwo> (dostęp: 23.03.2020).

tworzenia wspólnoty, a przede wszystkim stwarza sytuację, w której obywatele przestają być wyłącznie obserwatorami, a społeczeństwo – jedynie publicznością show”¹⁶.

Starając się uniknąć pułapki prezentyzmu, zaznaczam wyraźnie, że choć upolitycznienie centralnie zarządzanych mediów publicznych było grzechem popełnianym przez wszystkie po kolei ekipy rządzące Polską po 1989 r., to jednak ostatecznym przyznaniem się do tego, że „kto ma władzę, bierze telewizję”, było powołanie przez rząd PiS w 2016 r. Rady Mediów Narodowych, która – jak widać chociażby w sprawozdaniu za 2019 r. – zajmuje się głównie podejmowaniem decyzji personalnych. Odpowiedzią na upolitycznianie mediów publicznych jest powstawanie coraz liczniejszych mediów obywatelskich, tworzonych oddolnie. Konsekwencją nierealizowania misji upowszechniania dorobku kultury oraz jej wartości było powstanie – przede wszystkim w Internecie, chociaż nie tylko – pism, które zapracowały sobie na miano opiniotwórczych w tej dziedzinie (m.in. „Krytyka Polityczna”, „Obieg”, „Kultura Liberalna”, „Klub Jagielloński”, „Magazyn Kontakt” czy „Nowa Konfederacja”). Nie sposób jednak założyć, iż tego rodzaju obywatelskie inicjatywy mogłyby kiedykolwiek rzeczywiście zyskać zasięg mediów publicznych, choć w istocie w ogromnej mierze spełniają ich funkcję budowania pluralizmu w polu kultury, sumiennie realizując punkt 4 ustawy o radiofonii i telewizji, mówiący o tym, że programy powinny „służyć rozwojowi kultury, nauki i oświaty, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego dorobku intelektualnego i artystycznego”.

Trzydziestolecie 1989–2019 obfitowało również w wielkie międzynarodowe sukcesy: w 1996 r. laureatką literackiej Nagrody Nobla została Wisława Szymborska. 23 lata później tę samą – najważniejszą w naszym kręgu kulturowym – nagrodę odebrała Olga Tokarczuk. W 2008 r. po raz pierwszy w historii polski pawilon został nagrodzony Złotymi Lwami podczas 11. Weneckiego Biennale Architektury (za fantastyczny projekt „Budynków życie po życiu”). W 2000 r. Andrzej Wajda odebrał honorowego Oscara za całość swojego dorobku. Jego film *Katyn* był nominowany do Oscara w 2008 r., w 2011 r. zaś nominację odebrała Agnieszka Holland za *W ciemności*. W 2014 r. Oscara w kategorii „najlepszy film nieanglojęzyczny” dostał za *Idę* Paweł Pawlikowski, cztery lata później nominowany w tej samej kategorii za *Zimną wojnę*. W 2019 r. Akademia nominowała film Jana Komasy *Boże Ciało*. Prace współczesnych polskich artystów, takich jak m.in. Roman Opalka, Wilhelm Sasnal, Piotr Uklański czy Monika Sosnowska, zaczęły osiągać rekordowe ceny na międzynarodowym rynku sztuki. Wielkim osiągnięciem była również wystawa Mirosława Bałki, inicjująca działalność Hali Turbin w londyńskiej galerii Tate Modern. Trudno byłoby zliczyć wszystkie znakomite wystawy, książki, spektakle, koncerty, filmy.

Patrząc jednak przekrojowo, niejako z „lotu ptaka” na całość dorobku kultury pierwszych trzech dekad III RP, można zaobserwować pewne tendencje. Przede wszystkim nieustające napięcie pomiędzy przeciwstawnymi wobec siebie

¹⁶ W. Godzic, J. Drzał-Sierocka, *Sytuacja polskich mediów audiowizualnych w latach 1989–2009*, kongreskultury.pl/library/File/RoSK%20media%20audiowizualne/media_pelna_wersja.pdf (dostęp: 23.03.2020).

dążeniami do centralizacji i decentralizacji. Nakładają się na nie opozycyjne wobec siebie trendy do upolityczniania kultury i traktowania jej jako narzędzia nie tyle budowania tożsamości, ile sprawowania władzy oraz dążenia do radykalnego odcinania się od polityki. Konsekwencje tego napięcia widać w nieustannie ponawianym rachunku zysków i strat: w pytaniach o to, kto dzięki transformacji miał szansę wypłynąć, a kto padł jej ofiarą. Kolejnym ważnym elementem jest kwestia coraz większego rozdźwięku między tzw. kulturą wysoką a codziennie dostępną wszechobecną kulturą popularną, której absolutnie nie należy odmawiać prawa do funkcjonowania. Zasadnicze znaczenie ma również rewolucja technologiczna, która radykalnie zmieniła społeczne kanały recepcji kultury, co – jak dotąd – nie zostało zauważone przez osoby decydujące o kształcie polityki kulturalnej, bądź przebiło się do ich świadomości w nikłym stopniu. Faktem jest, że przeszliśmy bardzo długą drogę od pierwszego zachłyśnięcia wolnością twórczą do momentu, kiedy rządzący anonują, iż nieustanny normatywny „nadzór” jest podstawowym obowiązkiem spoczywającym na Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Doświadczenia ostatniego trzydziestolecia pokazują, że jedynym skutecznym remedium na odgórne ograniczanie rozwoju kultury jest wspieranie samorządności i konsekwentne działanie na rzecz budowania społeczeństwa obywatelskiego.

CULTURE IN THE THIRTY-YEAR PERIOD

The aim of the text is to analyze the main goals and strategies of cultural politics in Poland in the period 1989–2019. The most important tendencies observed are the contradictory actions taken by different political authorities towards centralization and de-centralization of culture's management. These opposite tendencies represent at least two major ways of looking at the field of culture, which, on the one hand, is perceived as a political tool serving to create a sense of national identity, and on the other, as an autonomous value which should be separate from all possible political influences. The article analyzes the transition from the moment of the first post-communist re-discovery of artistic freedom to the present day, when right-wing politicians strive to replace culture's management with history-based politics.

Keywords: culture, cultural politics, art, management, media, historical politics, national heritage, centralization, de-centralization, political transformation, pluralism, European Union

Słowa kluczowe: kultura, polityka kulturalna, sztuka, zarządzanie, media, polityka historyczna, dziedzictwo narodowe, centralizacja, decentralizacja, transformacja ustrojowa, pluralizm, Unia Europejska

STANISŁAW KOZIEJ
ORCID: 0000-0003-2010-3763

TRZY DEKADY OBRONNOŚCI III RP: POLITYKA I STRATEGIA OBRONNA ORAZ POLITYCZNO-STRATEGICZNE KIEROWANIE SIŁAMI ZBROJNYMI RP

Dokładniejsze analizy ewolucji podstawowych problemów obronności Polski w minionym trzydziestoleciu, ze szczególnym uwzględnieniem polityki i strategii obronnej oraz polityczno-strategicznego kierowania siłami zbrojnymi, warto poprzedzić najbardziej ogólnym spojrzeniem na warunki bezpieczeństwa Polski wynikające z jej geostrategicznego położenia w swoistym „przeciągu” strategicznym między dwoma europejskimi biegunami – Wschodem i Zachodem (wykres 1).

Od zarania dziejów Polska musiała rozwiązywać dylematy tego położenia: za pierwszych Piastów – jak ustrzec się przed wchłonięciem przez Zachód; za Jagiellonów – jak skonsumować potęgę Wschodu; za królów elekcyjnych – jak obronić się przed jednoczesnymi zakusami mocarstw ze Wschodu i Zachodu; pod zaborami – jak nie dać się zgermanizować przez Zachód i zrusyfikować przez Wschód; w okresie międzywojennym – jak przetrwać między dwoma zabójczymi systemami: niemieckim faszyzmem



Wykres 1
Geostrategiczne położenie Polski

Źródło: opracowanie własne.

na zachodzie i radzieckim komunizmem na wschodzie; w czasie zimnej wojny – jak nie stać się pobożewiskiem wojny między Układem Warszawskim a NATO. W okresie pozimnowojennym III Rzeczpospolita miała chwilę wytchnienia od tych dylematów, ale obecnie, wraz z nadejściem ery rywalizacji, a nawet konfrontacji o charakterze drugiej, hybrydowej zimnej wojny między Rosją a Zachodem, znowu wracają wyzwania wynikające z granicznego położenia Polski, tym razem w systemie zachodnim.

Trzy dekady III Rzeczypospolitej to okres bardzo istotnych i ważnych zmian polskiej obronności. Można w nim wyróżnić trzy strategicznie różne etapy:

- lata 90. ubiegłego wieku, które da się określić jako czas **strategicznego usamodzielniania się**, aczkolwiek bez szans na samowystarczalność strategiczną¹, i budowania tej samodzielności po dekadach strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego;
- mniej więcej półtorej dekady XXI w., czas **integracji sojuszniczej** z systemami bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej, w tym uzyskiwania i umacniania w nich pełnej podmiotowości strategicznej przez ugruntowywanie swojej pozycji politycznej w tych strukturach;
- okres **adaptacji strategicznej** do radykalnie nowych warunków bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim, często w literaturze – także na potrzeby tej publikacji – zwanych nową, hybrydową zimną wojną między Rosją i Zachodem, której świadkami jesteśmy zwłaszcza od 2014 r., kiedy wraz z agresją rosyjską na Ukrainę w praktyce zakończyła się „pozimnowojenna pauza polityczno-strategiczna”.

Pierwsze dwie fazy składają się na pierwsze ćwierćwiecze III Rzeczypospolitej i stanowią już zamkniętą całość, z wyraźnie dającymi się nakreślić granicami czasowymi i różnymi warunkami strategicznymi. Faza trzecia natomiast wciąż trwa. I ma też te właściwości, że nie tylko rozpoczęła ją zmiana zewnętrznych warunków strategicznych, lecz także w jej trakcie nastąpiła istotna, wręcz rewolucyjna zmiana w polityce wewnętrznej państwa po wyborach w 2015 r. i dojściu do władzy obozu Prawa i Sprawiedliwości (PiS).

POLITYKA I STRATEGIA OBRONNA W PIERWSZYM ĆWIERĆWIECZU III RP (LATA 1989–2015)

Wybijanie się na samodzielność strategiczną (1989–1999)

Głównym wyzwaniem w pierwszym okresie po odzyskaniu pełnej suwerenności państwowej było zerwanie z mentalnością „operatora”, czyli wykonawcy zadań strategicznych narzucanych z zewnątrz, i zainicjowanie renesansu

¹ Samodzielność strategiczna rozumiana jest tutaj jako zdolność do suwerennego, politycznie samodzielnego podejmowania decyzji w sprawach strategicznych; samowystarczalność strategiczna zaś to zdolność do zapewniania bezpieczeństwa własnymi siłami i zasobami, bez konieczności wsparcia innych podmiotów strategicznych. Od lat 90. ubiegłego wieku Polska samodzielnie podejmuje strategiczne decyzje dotyczące bezpieczeństwa, ale nie jest samowystarczalna w ich realizacji.

pełnowymiarowej, kreatywnej i narodowej kultury strategicznej, w punkcie wyjścia opartej na identyfikacji i uwzględnianiu własnych interesów narodowych. Warto podkreślić, że Polska niemal przez cały okres przynależności do Układu Warszawskiego nie miała własnej, narodowej strategii bezpieczeństwa, w tym obronności, co najwyżej dostawała wskazania do wdrażania postanowień dokumentów doktrynalnych Układu.

Pierwsza w niepodległej Polsce strategia w postaci doktryny obronnej z 1990 r. nie była udana. Stanowiła typową koncepcję okresu przejściowego, a nawet wręcz krótkotrwałej chwili przejściowej. Łączyła w sobie oceny i rozwiązania z mijających czasów Układu Warszawskiego z ideami nadchodzącej nowej ery. Dopiero po trzech latach samodzielności, w 1992 r., sformułowano w miarę nowoczesną i perspektywiczną strategię, której podstawowy cel – jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa – został osiągnięty w 1999 r.² Przyjęte w niej oceny radykalnie zmienionego środowiska bezpieczeństwa, także zagrożeń, były typowe dla tamtego okresu przełomu strategicznego, w tym w znacznym stopniu zbieżne z ocenami, jakie uwzględniono rok wcześniej w nowej koncepcji strategicznej NATO.

Najogólniej rzecz biorąc, myśl przewodnia polskiej obronności zakładała w tym czasie skoncentrowanie się przede wszystkim na bieżącym neutralizowaniu potencjalnych źródeł zagrożeń: na drodze dyplomatycznej i przez rozwijanie maksymalnie przyjaznych stosunków politycznych i wojskowych ze wszystkimi sąsiadami. W razie konfliktu na niewielką, lokalną skalę Polska miała poradzić sobie z nim samodzielnie i zlikwidować go w jak najkrótszym czasie, tak aby nie dopuścić do przerodzenia się go w długotrwały i wyniszczający kryzys z możliwością negatywnych konsekwencji ewentualnego przypadku „faktów dokonanych”. W razie wojny na dużą skalę, z przeważającym przeciwnikiem, zakładano zorganizowanie jak najdłuższego oporu regularnego i nieregularnego, z ewentualnością działania „państwa podziemnego” na terenach okupowanych włącznie, aby zyskać czas i dostarczyć argumenty dla uzyskania ewentualnego wsparcia w postaci międzynarodowej interwencji.

Integracja strategiczna z Zachodem

Główną treścią drugiej fazy rozwoju polskiej polityki obronnej stały się z jednej strony transformacja własnego systemu bezpieczeństwa odpowiednio do warunków członkostwa w NATO i UE, a z drugiej – zdobywanie doświadczenia w tych strukturach sojuszniczych, w tym w aktywnym kształtowaniu ich stosownie do polskich interesów. Warto zauważyć jakościową zmianę podejścia do członkostwa w NATO: w pierwszej fazie traktowano je jako cel sam w sobie, w drugiej – jako instrument służący lepszej realizacji narodowych interesów.

² *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1992, http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia_RP_z_92_r.doc (dostęp: 24.03.2020).

W koncepcji strategicznej po wstąpieniu do NATO³ założono, że w razie lokalnego konfliktu zbrojnego Polska powinna być gotowa do jak najszybszego odparcia agresji posiadanymi siłami – nawet mimo ograniczonego i ze względów obiektywnych nie natychmiastowego udziału sojusznicznych sił lądowych. Z kolei w razie wojny na dużą skalę – której realna groźba narastałaby przez pewien czas, co oznaczałoby, że poprzedzały ją dłuższa faza kryzysu – Siły Zbrojne RP od samego początku miałyby działać w operacjach połączonych, prowadzonych w bezpośredniej obronie Polski przez wielonarodowe zgrupowania sojusznicze, rozwinięte zawczasu w okresie pogłębiania się kryzysu i działające wedle wspólnie opracowanych, sojusznicznych planów operacyjnych, tzw. planów ewentualnościowych. Polska jako pierwsza z nowo przyjętych państw członkowskich uzyskała taki plan, do którego potem dołączono plany ewentualnościowe krajów bałtyckich.

Jeśli zaś chodzi o praktykę strategiczną, to po wstąpieniu do NATO Polska od razu zaangażowała się w pierwszą w historii interwencję zbrojną poza obszarem traktatowym – na Bałkanach w 1999 r. Dwa lata później Sojusz wykonał kolejny historyczny krok: po raz pierwszy zastosował artykuł 5 traktatu waszyngtońskiego po agresji terrorystycznej na USA 11 września 2001 r. Nie było to dobre doświadczenie. W istocie zaistniało tylko w sferze werbalnej, bez większych działań NATO jako takiego. Dla Polski był to bardzo niepokojący sygnał.

Kolejna ważna próba Polski jako członka NATO to udział w operacji wojennej w Afganistanie. Razem z sojusznikami wpadliśmy tam w bardzo niebezpieczną pułapkę strategiczną. Jej istota wywodzi się z genezy operacji: wojsko miało mandat operacji stabilizacyjnej, a przyszło mu prowadzić najzwyczajszą wojnę, w której potrzebne są zupełnie inne zasady i procedury. Jedną z wielu konsekwencji tej rozbieżności i wzajemnych sprzeczności bezpośrednio dla Polski było nieszczęśliwe zdarzenie pod Nangar Khel, w wyniku którego polski żołnierz po raz pierwszy w dziejach został oskarżony o zbrodnię wojenną. Warto podkreślić konsekwentne zabiegi Polski o racjonalizację afgańskiej strategii podjęte przez prezydenta Bronisława Komorowskiego od jego pierwszego spotkania z ówczesnym sekretarzem generalnym NATO Andersem Rasmussenem.

Najważniejszym wydarzeniem analityczno-koncepcyjnym w omawianym okresie był pierwszy w Polsce *Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego*. Jego rekomendacje złożyły się na koncepcję, która określona została jako **doktryna Komorowskiego** i która stanowiła fundament rozpoczynających się prac nad nową strategią bezpieczeństwa narodowego. Główne założenia doktryny Komorowskiego sprowadzały się do czterech fundamentalnych punktów⁴.

³ *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2000, http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia_Obronna_RP_z_2000_r.doc (dostęp: 10.03.2019).

⁴ *Wybrane dokumenty oraz opracowania wydane przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2010–2015*, BBN, Warszawa 2015, s. 96–98, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/WYBRANE_DOKUMENTY_ORAZ_OPRAWOWANIA_WYDANE_PRZEZ_BIURO_BEZPIECZENSTWA_NARODOWEGO_W_LATACH_2010-2015.pdf (dostęp: 10.03.2019).

Po pierwsze, należy przenieść strategiczne priorytety Polski z udziału w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnianiem bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony państwa.

Po drugie, własny potencjał obronny stanowi główny filar oraz gwarancję bezpieczeństwa. Udział w sojuszach, zwłaszcza w NATO, to ważne zewnętrzne filary wspierające, ale podstawą są własne zdolności obronne.

Po trzecie, z racji pozycji państwa granicznego specjalizacją Polski w NATO i UE powinny być, oprócz zdolności do obrony terytorium, zdolności „przeciwzaskoczeniowe”, konieczne zwłaszcza w sytuacjach „trudnokonsensusowych”, to znaczy takich, w których sojusznicy mogliby mieć kłopoty z terminowym uzyskaniem konsensusu co do celu, charakteru i skali reakcji.

Po czwarte, Polska powinna umacniać swoją podmiotowość strategiczną na arenie międzynarodowej, aktywnie uczestnicząc w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych i ich kształtowaniu stosownie do potrzeb własnych interesów strategicznych.

Z takim systemowo określonym fundamentem strategicznym Polska weszła w niebezpieczny okres zmiany strategicznej w środowisku bezpieczeństwa, jaką spowodowała rosyjska agresja na Ukrainę. Rozpoczął się etap adaptacji strategicznej Polski do warunków nowej zimnej wojny.

Adaptacja strategiczna do warunków nowej zimnej wojny

Po rosyjskiej aneksji Krymu i agresji na wschodnią Ukrainę można już z pełnym uzasadnieniem twierdzić, że na wschodzie obszaru euroatlantyckiego trwa druga, hybrydowa zimna wojna między Rosją a Zachodem. Inna pod względem metod niż tamta klasyczna z XX w., ale tożsama co do istoty, jaką jest konfrontacja polityczna między dwoma stronami, mogącymi się wzajemnie zniszczyć w razie wojny „gorącej” między nimi, w której to konfrontacji używa się także środków przemocy, w tym sił zbrojnych, ale poniżej progu otwartej, regularnej agresji. Obecnie w stosunkach bezpieczeństwa między Rosją a Zachodem mamy całą gamę neozimnowojennych zagrożeń i różnych rodzajów ryzyka: od bieżącej presji polityczno-strategicznej przez groźbę interwencji podprogowej i ograniczonego konfliktu zbrojnego aż do możliwości wybuchu wojny na pełną skalę. Szczególną cechą drugiej zimnej wojny jest nasilenie w niej potencjalnych i realnych form przemocy hybrydowej.

W tej konfrontacji Rosja do tej pory ma przewagę nad Zachodem wynikającą głównie z większej swobody decyzyjnej i szybkości działania. Jest bowiem jednolitym podmiotem politycznym, a tym samym decyzyjnym, NATO i UE zaś są podmiotami zbiorowymi, w których decyzje zapadają na zasadzie konsensusu. Wymaga to wypracowania nie tylko wspólnej decyzji, lecz także najpierw wspólnej oceny zaistniałej sytuacji. Metody hybrydowe bardzo to utrudniają. Skrytość, niejednoznaczność, różna skala i charakter presji na poszczególne państwa i różnice wewnątrzpolityczne itp. sprawiają, że NATO stoi w obliczu działania w sytuacjach, w których osiągnięcie konsensusu może być trudne, opóźniać się, a niekiedy wręcz okazać się niemożliwe. Trudności te, dające przewagę Rosji, występują zwłaszcza

w przypadku ewentualnej agresji podprogowej, a niekiedy także agresji ograniczonej. Im wyższa skala agresji, tym większe prawdopodobieństwo, że NATO zareagowałoby szybko i jednolicie. Taki charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa na styku Rosji z Zachodem stawia szczególne wymagania dla państwa granicznego, jakim jest Polska.

Bezpośrednią koncepcyjną odpowiedzią na neozimnowojenne środowisko bezpieczeństwa Polski była **Strategia bezpieczeństwa narodowego** przyjęta w 2014 r.⁵ Strategia ta określa interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa oraz wskazuje optymalne sposoby ich realizacji przez wykorzystanie wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Kluczową sprawą jest ich właściwa integracja w systemie bezpieczeństwa narodowego. Ustalenia strategiczne są zbieżne ze strategiami NATO i UE oraz krajowymi dokumentami strategicznymi wyznaczającymi kierunki wieloletniego rozwoju państwa.

W odniesieniu do środowiska bezpieczeństwa w strategii podkreśla się, że w sąsiedztwie Polski istnieje ryzyko pojawienia się konfliktów o charakterze regionalnym i lokalnym mogących angażować ją pośrednio lub bezpośrednio w wymiarze niemilitarnym i militarnym. Zagrożenia militarne mogą przybierać formę kryzysu i wojny, tj. konfliktów zbrojnych o różnej skali – od działań zbrojnych poniżej progu klasycznej wojny do mniej prawdopodobnego konfliktu na dużą skalę. Wskazuje się, że na bezpieczeństwo w Europie negatywnie rzutuje odbudowywanie mocarstwowości Rosji kosztem jej otoczenia oraz nasilanie się jej konfrontacyjnej polityki, czego przykładem jest konflikt z Ukrainą, w tym aneksja Krymu.

Działania strategiczne (strategia operacyjna) obejmują trzy priorytety polityki bezpieczeństwa⁶:

- zapewnienie gotowości i demonstracja determinacji do działania w sferze bezpieczeństwa i obrony oraz wzmocnienie narodowych zdolności obronnych, ze szczególnym traktowaniem tych obszarów bezpieczeństwa narodowego, w których sojusznicze (wspólne) działania mogą być utrudnione (sytuacje trudnokonsensusowe);
- wspieranie procesów służących wzmocnieniu zdolności NATO do kolektywnej obrony, rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, umacnianie strategicznych partnerstw (w tym z USA) oraz strategicznych relacji z partnerami w regionie;
- selektywny udział w działaniach społeczności międzynarodowej realizowanych na podstawie norm prawa międzynarodowego i mających na celu zapobieganie powstawaniu nowych źródeł zagrożeń oraz ich wspieranie, reagowanie na zaistniałe kryzysy, jak również przeciwdziałanie ich rozprzestrzenianiu się.

Z kolei podstawowym założeniem koncepcji działań przygotowawczych (strategii preparacyjnej) jest właściwe połączenie w systemie bezpieczeństwa narodowego jego składników militarnych i niemilitarnych, wewnętrznych i zewnętrznych.

⁵ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.

⁶ *Ibidem*, s. 27.

System bezpieczeństwa narodowego definiuje się jako siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w tym zakresie, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)⁷. Działania na rzecz utrzymania potrzebnego systemu bezpieczeństwa narodowego powinny się koncentrować na trzech priorytetach preparacyjnych⁸:

- stosownej integracji podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym,
- profesjonalizacji podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych),
- powszechności przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych).

W zakończeniu wskazuje się podmioty odpowiadające za realizację postanowień strategii, są nimi ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, w których właściwościach pozostają sprawy bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z obowiązującym narodowym systemem planowania strategicznego zadania ujęte w *Strategii bezpieczeństwa narodowego* powinny być rozwijane w *Polityczno-strategicznej dyrektywie obronnej* oraz *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego*, a ich weryfikacja, a także wypracowanie propozycji aktualizacji, ma się odbywać m.in. w ramach *Strategicznych przeglądów bezpieczeństwa narodowego*.

POLITYKA I STRATEGIA OBRONNA W LATACH 2015–2019

Rozpatrywanie spraw bezpieczeństwa narodowego po przełomie politycznym w 2015 r. z uwzględnieniem potrzeb strategicznej adaptacji do warunków nowej zimnej wojny należy rozpocząć od najważniejszej konstatacji, że w tej dziedzinie zerwana została ciągłość strategiczna państwa. Strategia z 2014 r. nie doczekała się realizacji.

Koncepcja strategiczna

Na poziomie strategicznym w ogóle po zmianie kursu politycznego nastąpił ryzykowny okres kierowania sprawami bezpieczeństwa na podstawie decyzji *ad hoc*, krótkodystansowych, bez koniecznej analizy i uwzględniania perspektywicznych potrzeb bezpieczeństwa i konsekwencji podejmowanych decyzji doraźnych. Co prawda w MON przeprowadzono *Strategiczny przegląd obronny*, którego rezultaty ogłoszono w 2017 r.⁹, ale był on oderwany od całego systemu planowania strategicznego w państwie oraz oparty na bardzo kontrowersyjnych, nawet w obozie rządzącym, doktrynalnych założeniach politycznego kierownictwa resortu (minister Antoni Macierewicz został na początku 2018 r. zdymisjonowany). Doprowadziło

⁷ Ibidem, s. 13.

⁸ Ibidem, s. 43.

⁹ *Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa, maj 2017 r., https://archiwum2019-bip.mon.gov.pl/f/pliki/polityka_bezpieczenstwa/2017/06/Koncepcja_Obronna_RP.pdf (dostęp: 10.06.2019).

to np. do bardzo negatywnego dla sił zbrojnych porzucenia zasady prymatu jakości nad ilością, zniszczenia jednego z najważniejszych priorytetów modernizacyjnych, jakim jest wyposażenie wojska w śmigłowce, poważnego opóźnienia innego, tzn. obrony przeciwrakietowej, a także wdrażania nadzwyczaj kontrowersyjnej, zideologizowanej koncepcji Wojsk Obrony Terytorialnej.

Szczególnym wyrazem ryzyka strategicznego jest także myślenie o obronie państwa z naruszeniem podstawowych zasad sztuki wojennej. Nie ulega wątpliwości, że głównymi przewodnimi celami strategicznego planu obrony Polski jako członka NATO – ale także w ewentualnym czarnym scenariuszu samodzielności polityczno-strategicznego (autarkii strategicznej) – powinny być: nie dać się szybko pokonać i prowadzić jak najdłużej regularne i nieregularne działania zbrojne, by zyskać jak najwięcej czasu albo na sojuszniczą pomoc, albo na przejście do podziemnego zbrojnego ruchu oporu w razie okupacji całego terytorium lub jego części¹⁰. Tymczasem obserwujemy preferowanie koncepcji obrony frontalnej, osłabianie sił drugiego rzutu niezbędnych do prowadzenia właściwszej w naszych warunkach obrony przestrzennej (głębokiej), stawianie na rolę oporu Wojsk Obrony Terytorialnej zamiast na zdolności informacyjne, siłę ognia i mobilność wojsk operacyjnych.

Sojuszniczy wymiar polityki obronnej

Sytuację bezpieczeństwa państwa dodatkowo komplikuje poważne pogorszenie stosunków z innymi państwami, zwłaszcza sojusznikami w Unii Europejskiej i ze strukturami europejskimi, co grozi izolacją, a co najmniej peryferyzacją Polski w systemie bezpieczeństwa europejskiego¹¹. Jest to bardzo niebezpieczna perspektywa znalezienia się w szarej strefie bezpieczeństwa między Rosją a Zachodem, ze zwiększonymi w niej niewątpliwie wpływami Rosji.

Na uwagę zasługują cztery aspekty tej polityki: członkostwo w NATO i UE, sojusz z USA oraz partnerstwa regionalne.

W odniesieniu do polityki sojuszniczej w NATO warto podkreślić słuszną kontynuację kursu strategicznego mimo werbalnego krytykowania swoich poprzedników. Tutaj ciągłość strategiczna została zachowana. Polska cały czas uświadamia sojusznikom wagę zagrożenia rosyjskiego, zabiega o wzmocnienie wschodniej flanki, w tym zwiększenie obecności wojsk amerykańskich, utrzymuje się w czołówce państw NATO w wydatkach na obronę. Jednocześnie „ekstrawagancja” ministra obrony narodowej jednak nadwyreżyła polską markę w NATO. Szokujące włamanie się do siedziby Centrum Kontrwywiadu NATO było kompromitacją, a liczne obrażanie sojuszników (widelce, Mistrale, reparacje itd.) podważyło wiarygodność władz politycznych odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa.

¹⁰ Szerzej na ten temat: S. Koziej, *Mini-esej o obronie. Jak bronić Polski? Raczej nie tak, jak myślał do tej pory MON*, 10.01.2018, <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2018/01/Esej-o-obronie10.01.pdf> (dostęp: 24.03.2020).

¹¹ Symbolem tego skłócenia stała się słynna wypowiedź polskiego ministra obrony narodowej w Sejmie o rzekomym odstąpieniu przez Francję Rosji za pośrednictwem Egiptu okrętów Mistral za jednego dolara.

Zdecydowanie krytycznie należy ocenić polską politykę bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej. Eurosceptycyzm jest dominującą doktryną także w sprawach bezpieczeństwa, w tym obrony. Polska jest w sporze o praworządność z instytucjami UE, skłócona politycznie z głównymi państwami UE – Niemcami i Francją (Trójkąt Weimarski praktycznie nie istnieje), utraciła możliwość wpływania na decyzje unijne, marnując w ten sposób wypracowaną przez piętnastolecie członkostwa w UE międzynarodową podmiotowość w tej organizacji. Osłabianie integracji europejskiej przez Polskę grozi jej osamotnieniem strategicznym. A osłabianie swojej pozycji w UE oznacza jednocześnie osłabianie jej także w NATO. Gdyby Polska znalazła się na peryferiach UE, z pewnością w krótkim czasie stałaby się również w NATO członkiem drugiej kategorii.

Na pierwszym miejscu obecny obóz polityczny postawił partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi. Ten priorytet realizowany jest jednak w bardzo nieumiejętny sposób, coraz bardziej uzależniający Polskę od wielkiego mocarstwa o interesach globalnych (realizacja koncepcji tzw. bandwagoningu). Szczególnie negatywnym skutkiem takiej polityki jest wchodzenie razem z USA w coraz większy konflikt z sojusznikami europejskimi. Do tego Polska traktowana jest przez USA instrumentalnie – jako usługodawca polityczny (by podać tu przykład kontrowersyjnej konferencji bliskowschodniej) oraz przedmiot ekspansji ekonomicznej (kupiec uzbrojenia, odbiorca gazu itd.). Obecne władze nie potrafią optymalnie wykorzystać faktu, że w interesie strategicznym USA, z uwagi na ich zmagania polityczne z Rosją oraz znaczenie Bliskiego Wschodu, jest amerykańska obecność w Europie Środkowej, zwłaszcza w Polsce.

Regionalnie Polska w ostatnich latach utraciła swą rolę ważnego uczestnika w polityce wschodniej naszych zachodnich sojuszników i tym samym w kształtowaniu bezpiecznego środowiska bezpieczeństwa. Skłócenie z Ukrainą i nie najlepsze relacje z Litwą w tym nie pomagają. Postawienie na bliski sojusz z Węgrami nie daje wartości strategicznych. Grupa Wyszehradzka raczej stała się organizacją skupiającą niechętnych integracji europejskiej. Inicjatywa Trójmorza generuje ryzyko dla integracji europejskiej i jest instrumentalnie wykorzystywana przez USA do przeciwstawiania Europy Środkowej i Wschodniej Europie Zachodniej.

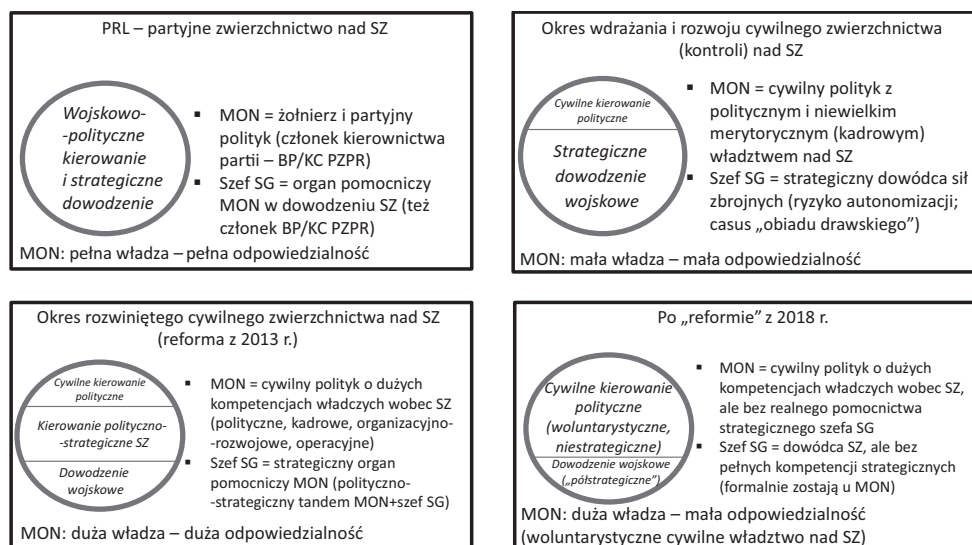
POLITYCZNO-STRATEGICZNE KIEROWANIE OBRONNOŚCIĄ

Jednym z ważnych wymiarów ustrojowej transformacji po 1989 r. stało się wprowadzenie cywilnego i demokratycznego zwierzchnictwa (cywilnej i demokratycznej kontroli) nad siłami zbrojnymi przez władze państwa (prezydent, Rada Ministrów, premier, minister obrony narodowej). Kontrola cywilnych władz państwa nad wojskiem przeszła w Polsce istotną ewolucję na przełomie XX i XXI w. (wykres 2). W czasach PRL zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi sprawowała partia, a cały system kierowania i dowodzenia miał jednolity, polityczno-wojskowy charakter (kierowanie polityczne było jednocześnie dowodzeniem wojskowym): ministrem obrony narodowej był żołnierz i jednocześnie

członek kierownictwa partii, a szef Sztabu Generalnego był jego organem pomocniczym w dowodzeniu siłami zbrojnymi. Minister obrony narodowej miał więc pełnię władzy polityczno-dowódczej nad wojskiem i ponosił za nie całkowitą odpowiedzialność.

Po przełomie ustrojowym skończyło się partyjne zwierzchnictwo nad armią, ale początkowo ministrami obrony narodowej byli nadal wojskowi (gen. Florian Siwicki, adm. Piotr Kołodziejczyk – już jako były wojskowy), którzy dowodzili siłami zbrojnymi. Gdy pojawili się cywilni ministrowie i rozpoczęło się wdrażanie cywilnej kontroli nad armią na poziomie Ministerstwa Obrony Narodowej, wystąpił problem rozdziału kierowania polityczno-strategicznego od dowodzenia wojskowego. Ówczesny szef Sztabu Generalnego, gen. broni Tadeusz Wilecki, niejako w sposób naturalny, przy wsparciu prezydenta Lecha Wałęsy (co było jednym z przejawów trwającej wtedy kompetencyjnej i politycznej walki między prezydentem a rządem) i w warunkach ustrojowych „małej konstytucji”, przejął praktyczne dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP od ministra obrony narodowej, który je zgodnie z prawem nadal sprawował. Ten stan został usankcjonowany w ustawie o urzędzie MON z 1995 r.

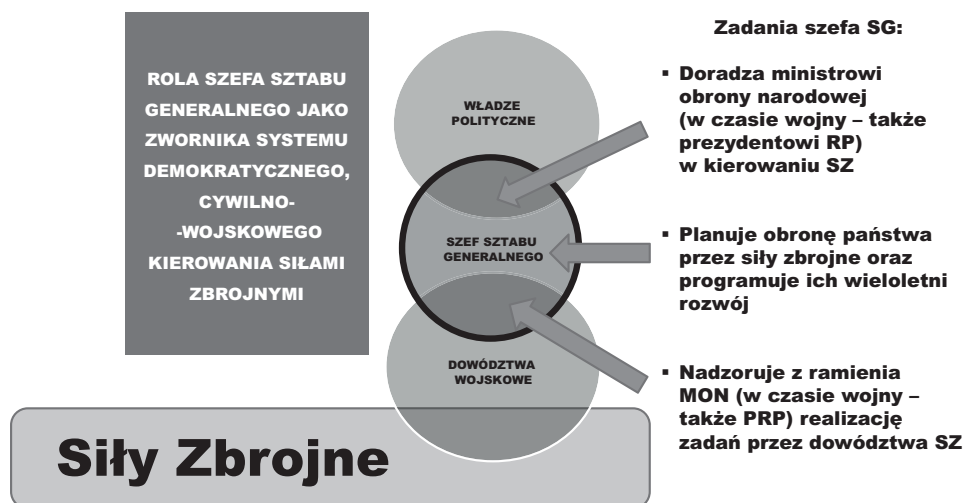
W istocie minister obrony narodowej w tym modelu kierowania i dowodzenia został przez szefa Sztabu Generalnego niejako ubezwłasnowolniony w wykonywaniu swej ustawowej funkcji kierowania siłami zbrojnymi. Sytuacja ta była na tyle nienaturalna i dla politycznych zwierzchników trudna z uwagi na jej



Wykres 2

Ewolucja systemu politycznego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi na przełomie XX i XXI w.

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 4

Rola szefa Sztabu Generalnego w kierowaniu i dowodzeniu Siłami Zbrojnymi w latach 2014–2018

Źródło: opracowanie własne.

nieadekwatność do systemu państwa demokratycznego według reguł konstytucji z 1997 r., że zaczęto poszukiwać sposobów zmiany takiego rozwiązania (wykres 3).

Wszystkie próby podejmowane w tym kierunku przez kolejnych ministrów obrony narodowej były jednak niezgodne z regulacją ustawową, wedle której to szef Sztabu Generalnego dowodzi w imieniu ministra siłami zbrojnymi. Dopiero minister Tomasz Siemioniak z prezydentem Bronisławem Komorowskim wprowadzili ustawowo, a nie tylko administracyjnie, zmiany w systemie kierowania i dowodzenia. Rozdzielili funkcje planowania i nadzoru od bezpośredniego dowodzenia i przywrócili klasyczną rolę szefa Sztabu Generalnego jako pomocnika władz państwowych w polityczno-strategicznym kierowaniu siłami zbrojnymi, rolę swego rodzaju zwornika całego systemu na styku kierowania i dowodzenia (wykres 4).

Po 2015 r. nastąpiły istotne zmiany w kierowaniu obronnością przez władze państwa, z tym że warto odnotować znaczącą sprzeczność między programem wyborczym rządzącej partii a jej praktyką w tym zakresie po objęciu władzy¹². Dotyczy to właśnie **cywilnej kontroli nad armią** i roli najwyższego organu strategicznego, jakim jest Sztab Generalny, a także bezpośredniego podporządkowania dowództw wojskowych ministrowi obrony narodowej. W tej sprawie w programie PiS z 2014 r. stwierdzono: „Będziemy dążyć do urzeczywistnienia cywilnej

¹² Ma to być może związek z radykalną zmianą pierwotnych planów co do obsady stanowiska ministra obrony narodowej (w okresie kampanii wyborczej miał nim być Jarosław Gowin, po wyborach ministrem został Antoni Macierewicz).

kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Wymaga to zmiany struktury i podporządkowania Sztabu Generalnego WP. Organowi temu zostaną powierzone, zgodnie ze sprawdzonymi doświadczeniami państw zachodnioeuropejskich, zadania o charakterze planistycznym i doradczym wobec Ministra Obrony Narodowej, a nie o charakterze dowódczym. Zadania szkoleniowe zostaną powierzone dowództwom poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, a kompetencje operacyjne – dowództwom łączonych operacji. Struktury dowódcze będą podlegać bezpośrednio ministrowi”¹³.

Praktyka obozu rządzącego po zwycięstwie wyborczym poszła natomiast w zupełnie innym kierunku (tak samo ministrem obrony narodowej został kto inny, niż zapowiadano to w kampanii wyborczej). Po trzech latach przygotowań w 2018 r. przeprowadzono nowelizację ustawową, w wyniku której rola szefa Sztabu Generalnego wróciła znowu do modelu z początkowego okresu kształtowania się cywilnej władzy nad armią, ale przy jednoczesnym – co należy mocno podkreślić – utrzymaniu poważnie zwiększonych od tamtego czasu (co typowe dla państw o systemach demokratycznych), dużych kompetencji władz cywilnych (MON i prezydenta) w kierowaniu siłami zbrojnymi i obroną państwa. Szef Sztabu Generalnego w praktyce przejmuje obowiązki dotychczasowego dowódcy generalnego, tracąc jednocześnie realne możliwości bycia obiektywnym strategicznym organem pomocniczym w kierowaniu obronnością przez władze cywilne państwa, czyli abdykując z dotychczasowej roli swego rodzaju nieformalnego szefa Sztabu Obrony Państwa.

W systemach demokratycznych kompetencje cywilnych władz państwa dotyczące wojska są bardzo szerokie i w istocie bez przerwy się poszerzają (wystarczy spojrzeć np. na uprawnienia prezydenta, sekretarza obrony czy Kongresu w USA). Także w Polsce zwierzchnictwo cywilne nad armią to obecnie nie tylko sprawy formalne, reprezentacyjne ani jedynie kompetencje finansowe, kadrowe, wychowawcze lub międzynarodowe – jak było w latach 90., w początkach kształtowania się cywilnej i demokratycznej kontroli nad wojskiem. Są to potężne kompetencje strategiczne dotyczące bieżącego funkcjonowania sił zbrojnych, ich przyszłościowego rozwoju, organizacji, uzbrojenia oraz planów ich operacyjnego użycia w razie wojny, a nawet (co nie jest oczywiście najlepsze) wręcz taktycznych kwestii, np. w misjach międzynarodowych. Bez fachowego wsparcia wojskowo-strategicznego władza cywilna jest niejako skazana na decyzje podejmowane wedle własnego wyobrażenia, samowolne, na kierowanie się własnym widzimisię. Stanowi to bardzo niebezpieczne dla państwa i sił zbrojnych ryzyko woluntaryzmu w cywilnym zwierzchnictwie nad wojskiem¹⁴. Tego typu woluntarystyczny styl kierowania wojskiem mogliśmy obserwować zwłaszcza w latach 2015–2017 w wykonaniu

¹³ *Program Prawa i Sprawiedliwości, 2014*, s. 163, <http://pis.org.pl/media/download/528ca7b35234fd-7dba8cle567fe729741baaaf33.pdf> (dostęp: 12.03.2019).

¹⁴ Dlatego np. w najnowocześniejszym zorganizowanych i najbardziej doświadczonych systemach polityczno-strategicznego kierowania siłami zbrojnymi w warunkach demokracji, tj. w USA i NATO, konsekwentnie przestrzega się zasady rozdzielności funkcji dowodzenia strategicznego i doradztwa polityczno-strategicznego: ani szef Kolegium Połączonych Szefów Sztabów (CJCS) w USA, ani Komitet Wojskowy (MC) w NATO (składający się z szefów sztabów/obrony państw członkowskich) nie mają

ministra obrony narodowej, który – wbrew ustawie – przechodził do porządku dziennego nad obowiązkiem korzystania w podejmowaniu decyzji z pomocnictwa szefa Sztabu Generalnego.

Do powyższych analiz metod sprawowania cywilnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi należy dodać kontekst konstytucyjny. Otóż szef Sztabu Generalnego WP jest obecnie jednocześnie dowódcą Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju, przewidywanym do mianowania także na stanowisko naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych w czasie wojny. Takie rozwiązanie może rodzić wątpliwości, a nawet zastrzeżenia konstytucyjne.

Szczególnie poważną krytykę budzi **połączenie funkcji szefa Sztabu Generalnego i naczelnego dowódcy sił zbrojnych**. Szef Sztabu Generalnego, jako jednocześnie naczelnym dowódcą sił zbrojnych, jest tym samym, wraz z całymi siłami zbrojnymi, bezpośrednio podporządkowany prezydentowi. W wyniku tego w czasie wojny powstałby tzw. resort prezydencki, a rząd, w tym minister obrony narodowej, zostałby pozbawiony zwierzchności nad wojskiem, czyli w istocie odcięty od armii w czasie wojny. W czasie wojny będzie mieć tylko pośredni wpływ na siły zbrojne, czyli za pośrednictwem prezydenta w ramach współdziałania z nim w kierowaniu obroną państwa. W istocie byłaby to odwrócona sytuacja z czasu pokoju, kiedy to prezydent ma tylko pośredni wpływ na wojsko, sprawując zwierzchnictwo nad nim za pośrednictwem ministra obrony narodowej. Tymczasem Konstytucja RP nie przewiduje możliwości wprowadzania takich, a nawet jakichkolwiek innych zmian w organizacji władz państwa w czasie wojny lub stanu wojennego¹⁵.

* * *

Polska w zasadzie pomyślnie przeszła pierwsze dwie fazy ewolucji strategicznej w okresie pozimnowojennym. Od 2014 r. stoi przed wciąż aktualnym wyzwaniem koniecznej adaptacji strategicznej do neozimnowojennych warunków hybrydowej konfrontacji (strategicznej rywalizacji) między Rosją i Zachodem. Adaptacja ta, zapoczątkowana „doktryną Komorowskiego”, została niestety poważnie zakłócona w 2015 r. zerwaniem ciągłości strategicznej państwa. W celu usunięcia wynikających z tego słabości i ryzyka konieczne jest zwłaszcza:

- zapewnienie państwowo-strategicznego (zamiast partyjno-politycznego) podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego, w tym uruchomienie nowego cyklu usystematyzowanych, a nie realizowanych *ad hoc*, strategicznych przygotowań państwa w sferze bezpieczeństwa;
- odbudowanie wiarygodności międzynarodowej i odzyskanie zaufania sojuszników (z NATO i UE), np. przez polityczną gotowość włączenia się do głównego centrum integracyjnego, reaktywację Trójkąta Weimarskiego, wystąpienie

żadnych kompetencji dowódczych, lecz jedynie pomocnicze/doradcze dla strategicznych decydentów politycznych (prezydent USA, Rada Północnoatlantycka w NATO).

¹⁵ Warto zauważyć, że było to jeszcze możliwe w warunkach obowiązywania tzw. małej konstytucji z 1992 r., w wyniku czego istniał Komitet Obrony Kraju przejmujący od Rady Ministrów kierowanie obroną państwa.

z inicjatywą uruchomienia prac nad nową koncepcją strategiczną NATO (łącznie z przygotowaniem np. eksperckiego projektu takiej koncepcji);

- szczególnej naprawy wymaga cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi. Należy zlikwidować partyjny i indywidualny woluntaryzm panujący obecnie w politycznym kierowaniu obronnością, w tym zwłaszcza siłami zbrojnymi, przez zapewnienie właściwego dla demokracji systemu cywilnego zwierzchnictwa na poziomie strategicznym.

Realizację przynajmniej części z tych wyzwań i zadań mógłby podjąć już w tym roku nowy prezydent. Jeśli jednak tego nie uczyni, kolejne trzy lata takiej jak obecnie praktyki politycznej w sferze obronności mogą przynieść skutki trudno odwracalne dla bezpieczeństwa Polski.

THREE DECADES OF POLAND'S MILITARY: DEFENCE POLICY AND STRATEGY AND POLITICAL-STRATEGIC CONTROL OVER POLAND'S ARMED FORCES

The evolution of Polish defence policy and strategy after 1989 has had three main phases. In the 1990s, the most important problem was the independence of Polish thinking and strategic practice after four decades of incapacitation in the conditions of membership in the Warsaw Pact. The first fifteen years of the 21st century were a time of allied integration in NATO and the EU. Since 2014, there has been a period of strategic adaptation to new security conditions, including hybrid threats, imposed by Russia's confrontational policy towards the West. During this period there has also been a radical internal change in Polish politics related to the rise to power of the Law and Justice party. The most important challenges in the field of defence policy and strategy today are: ensuring a state rather than party approach to national security, restoring international credibility, especially among NATO and EU allies, and repairing civilian and democratic control over the armed forces.

Keywords: defence policy, defence strategy, national security, strategic sovereignty, allied integration, strategic adaptation, armed forces, civilian and democratic control over the armed forces

Słowa kluczowe: polityka obronna, strategia obronna, bezpieczeństwo narodowe, suwerenność strategiczna, integracja sojusznicza, adaptacja strategiczna, siły zbrojne, cywilna i demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi

ROBERT KUPIECKI

ORCID: 0000-0003-3419-6948

BEZPIECZEŃSTWO POLSKI PO ZAKOŃCZENIU ZIMNEJ WOJNY. PRÓBA SYNTEZY

Pierwsze trzy dekady lat po upadku komunizmu okazały się nadspodziewanie dobrym czasem z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski¹. Rozpadł się blok komunistyczny i jego mocarstwo hegemonistyczne – Związek Sowiecki, a wraz z tym struktury dyscyplinujące satelitów ZSRS. Ustąpiły też egzystencjalne zagrożenia dla państwa. Po 1989 r. nie było ono zagrożone wybuchem otwartego konfliktu zbrojnego angażującego jego zasoby strategiczne, a wyzwaniom zapobiegano w ramach pokojowej współpracy i postępującej otwartości zachodnich struktur bezpieczeństwa. Pomimo niepewności płynącej z rozwoju spraw we wschodnim i południowym sąsiedztwie Polski ryzyko przekształcenia się wyzwań w pełnowymiarowe zagrożenia okazało się niskie. Za to poszerzały się ich charakterystyka, różnorodność i rozkład geograficzny, nietłumiony jak wcześniej zimnowojenną rywalizacją mocarstw. Powstały więc warunki dla demokratycznej transformacji państwa.

Polska skorzystała z tej świetnej koniunktury międzynarodowej, mozolnie odbudowując samodzielność myśli i praktyki państwowej jako warunki brzegowe zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Stopniowo zwiększała też swój potencjał mierzony szybkim wzrostem produktu krajowego brutto i urynkowaniem gospodarki. Sprawnie zreorganizowała relacje (oraz ich traktatowe podstawy) z najbliższymi sąsiadami, utrwaliła własne granice oraz względnie szybko wyszła ze związków (pseudo)sojuszniczych ograniczających jej swobodę polityczno-gospodarczą oraz wojskową (Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Układu Warszawskiego). Kosztem netto tego procesu było trwałe i postępujące pogorszenie relacji ze spadkobiercą Związku Sowieckiego i największym sąsiadem – Federacją Rosyjską. Wydatnie podniósł się też poziom bezpieczeństwa wewnętrznego, mierzony wzrostem jakości życia obywateli, usług publicznych i stopniem realizacji ich podstawowych potrzeb, rozwojem państwa oraz uporządkowaniem jego wewnętrznej organizacji. Racjonalizacja i redukcja sił zbrojnych była możliwa dzięki postępującej **demilitaryzacji bezpieczeństwa** w Europie, co pozwoliło uwolnić jednocześnie środki na inne potrzeby państwowe. Procesy z tym związane były realizowane w warunkach szerokiego konsensu politycznego cechującego pierwszą pozimnowojenną dekadę w Polsce. Utrzymanie ich

¹ R. Kuźniar, „Bilans trzydziestolecia”, *Rzeczpospolita*, 5 czerwca 2019 r.

w ramach demokratycznych procedur (w tym cywilnej demokratycznej kontroli) umacniało stabilność państwa. Są to niezaprzeczalne fakty, choć w narodowym sporze o kształt polskiej transformacji systemowej pojawiają się wciąż nowe argumenty, dotyczące jej tempa, skutków czy wpływu państw trzecich².

Polska transformacja, choć kosztowna społecznie, uczyniła ją państwem demokratycznym, pluralistycznym, wolnorynkowym, zorientowanym na Zachód, silnie osadzonym we współpracy regionalnej i selektywnie angażującym się w bezpieczeństwo globalne. W 1999 r. proces ten przyniósł poważne osiągnięcie w polityce zewnętrznej. Państwo zapewniło sobie bowiem gwarancje bezpieczeństwa wynikające z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego³ i współpracy ze Stanami Zjednoczonymi. Kontynuowało także politykę opartą na uniwersalnych zasadach oraz instytucjach bezpieczeństwa zbiorowego. W 2004 r. Polska weszła do Unii Europejskiej, otrzymując olbrzymie wsparcie rozwojowe oraz konsolidując swój udział w bezprecedensowym projekcie wspólnotowym. Członkostwo w NATO i UE stało się także wyrazem trwałej przynależności państwa do wspólnoty zachodniej, co zabezpieczało Polskę przed „utknięciem w szarej strefie bezpieczeństwa”. W sensie praktycznym oznaczałoby to status państwa miotanego między wpływami Rosji i Zachodu (na wzór Białorusi czy Ukrainy). Istota „polskiej drogi na Zachód” opierała się na wypracowaniu takiej jakości powiązań z jego państwami, by wspólnie stworzyć zintegrowany organizm bezpieczeństwa i stabilności, odporny na presję zewnętrzną i zdolny do solidarnych zachowań w obliczu zagrożenia, a także porzucenia pokusy układania się z mocarstwami bez uwzględnienia interesów Polski.

W nowych warunkach bezpieczeństwo narodowe Polski straciło swój jednowymiarowy (militarny) charakter. Zaczęło być rozpatrywane przez kompleks składników wojskowych, politycznych, gospodarczych, społecznych i środowiskowych, a także jakości ładu wewnętrznego państwa i sprawności jego polityki mierzonej zdolnością do wykorzystywania szans i przeciwdziałania zagrożeniom. W przeciwieństwie do lat komunizmu, zdominowanych zagrożeniami wojskowymi (agresja terytorialna, której przeciwdziałanie mobilizowało dużą część zasobów państwa), takie właśnie szerokie podejście do problemu bezpieczeństwa cechowało w tym okresie myślenie strategiczne odzwierciedlone w kolejnych edycjach narodowej strategii bezpieczeństwa⁴. Polska stała się wówczas szanowanym członkiem

² Zwłaszcza roli USA jako czynnika powstrzymującego głębokie oczyszczenie państwa z dziedzictwa komunizmu. Miałyby to istotnie wpłynąć na kształt polskich reform i proces demokratyczny, zob.: S. Dębski, „1989 – pokój bez zwycięstwa”, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2019, nr 3, s. 11–12; idem, „Błąd systemowy”, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2019, nr 4, s. 8–12.

³ Od 1918 r. Polska była związana 12 formalnymi sojuszami: czterema w okresie II RP, siedmioma po 1944 r. i jednym w latach III RP. Tylko dwa spośród nich miały charakter wielostronny, reszta to sojusze dwustronne. Większość związków sojuszniczych Polski cechuje długie trwanie: sojusze z Francją i Rumunią trwały po 18 lat; najdłuższy sojusz dwustronny z ZSRR – ponad 45 lat, a najkrótszy z Niemiecką Republiką Demokratyczną – 32 lata, Układ Warszawski istniał przez 36 lat, a członkiem NATO Polska jest od 1999 r., szerzej zob. R. Kupiecki, „Polskie sojusze 1918–2018. Teoria i doświadczenia”, *Sprawy Międzynarodowe* 2018, nr 3, s. 51–70.

⁴ Zob. R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2015.

wspólnoty państw Zachodu, w swoich stosunkach zewnętrznych działającym na (a niekiedy ponad) miarę suwerennego i niepodległego państwa średniej wielkości. Polska dokonała tej fundamentalnej zmiany, rozumiejąc związek płynących z niej długofalowych korzyści, siły, jaką daje konsens polityczny i przyzwolenie społeczne legitymizujące reformy. Umiała także ten proces właściwie poprowadzić.

* * *

W latach 1944–1989 Polska była głęboko uzależniona od Związku Sowieckiego, faktycznie nie decydując o kierunkach własnej polityki⁵. Zmiana granic państwowych (zyski terytorialne kosztem Niemiec i straty na wschodzie) po zakończeniu II wojny światowej, bez traktatowych gwarancji nowych nabytków, skutkowałą niepewnością co do trwałości takich rozwiązań. Ta zaś czyniła kwestię integralności terytorialnej i nienaruszalności granic centralną sprawą bezpieczeństwa Polski. Wskutek rywalizacji Moskwy i Waszyngtonu oraz budowanych wokół nich bloków polityczno-wojskowych Polska stała się (dla obu stron) państwem frontowym. W sensie wojskowym, położona w centrum możliwego konfliktu militarnego (konwencjonalnego i nuklearnego), na osi przemarszu wojsk sowieckich w kierunku zachodnim, była częścią ofensywnych planów strategicznych Układu Warszawskiego.

Związek Sowiecki był dla Polski jednocześnie źródłem zagrożeń (instrumentalizując ją we własnej grze z Zachodem) oraz stabilizacji jej międzynarodowej egzystencji (jako części bloku wschodniego, funkcjonującego w ramach ról rozpisanych przez Moskwę). Sojusze polityczno-wojskowe PRL, w tym zwłaszcza od 1955 r. Układ Warszawski⁶, dawały kruchą gwarancję granic państwowych (także sowieckiej strefy wpływów) oraz bezpieczeństwa w cieniu stałego ryzyka nuklearnej zagłady. Członkostwo Polski w tej organizacji miało także inne konsekwencje dla bezpieczeństwa narodowego: rola sowieckiej strefy buforowej⁷ i „pierwszej linii”

⁵ Szerzej zob.: S. Weremiuk, „Specyfika stosunków polsko-radzieckich w latach 1944–1991”, *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* 2014, nr 6, s. 43–57; B. Koszel, „Bezpieczeństwo Polski w okresie zimnej wojny”, *Przegląd Strategiczny* 2015, nr 8, s. 67–80.

⁶ Konsultacje nie miały w tej organizacji większego znaczenia, a siły zbrojne członków podporządkowane były operacyjnie bezpośrednio sowieckiemu dowództwu. Sztab Zjednoczonych Sił Zbrojnych Układu Warszawskiego powołano dopiero w 1969 r., a ich statut przyjęto dziesięć lat później. Status nominalnej „drugiej siły militarnej Układu” nie zmieniał sytuacji Polski, zależnej od ZSRR i pozbawionej głosu w równym stopniu co pozostali satelici Moskwy. Pozwalał jednak niekiedy odgrywać rolę „reprezentanta bloku” w relacjach zewnętrznych, np. w przestrzeni bezpieczeństwa zbiorowego. W tych ramach trudno mówić o suwerennych zachowaniach Polski, choć należy odnotować jej aktywność w sferze utrwalania i rozwoju prawa międzynarodowego, udział przedstawicieli w pracach licznych gremiów ONZ-owskich czy ludowego Wojska Polskiego w operacjach pokojowych i misjach rozjemczych. Z biegiem lat rosło też długofalowe znaczenie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie dla bezpieczeństwa Polski. W warunkach zmian roku 1989 istniał bowiem zbiór zasad kierunkujących procesy demokratycznej transformacji państw postkomunistycznych i dialogu z Zachodem oraz legitymizację procesu wychodzenia z dawnych zależności blokowych, szerzej zob. R. Kupiecki, M. Madej, „Bezpieczeństwo zbiorowe i kolektywna obrona w polskiej polityce bezpieczeństwa po 1918 r.”, *Stosunki Międzynarodowe* 2018, nr 1, s. 63–93; R. Kupiecki, *Siła i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 28–29.

⁷ J. Skrzyp, G. Lach, *Geostrategiczne położenie Polski przed i po transformacji ustrojowej*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2008.

konfrontacji wojskowo-politycznej z Zachodem wymuszała odpowiedni wysiłek wojskowy państwa (kosztem rozwoju i poziomu życia obywateli) oraz podporządkowanie się dyrektywom Kremla. Układ Warszawski był także instrumentem zastraszania, mobilizowania i dyscyplinowania społeczeństwa. Polska nigdy nie doświadczyła zbrojnej interwencji wojskowej ze strony ZSRR (choć jej groźba wisiała nad nią w 1956 i 1981 r.) na wzór Węgier z 1956 r. i Czechosłowacji z 1968 r. Niemniej było dla niej jasne, że do Układu można przystąpić, ale opuścić go niepodobna... przynajmniej dopóty, dopóki ZSRS był gotów i miał moc, by wymusić jego trwanie. Uzasadnia to pytanie, czy Układ Warszawski można w ogóle uznać za sojusz w klasycznym rozumieniu jego prawnej i politycznej definicji. Osobiście skłaniam się tu ku interpretacji negatywnej.

Zakończenie zimnej wojny oznaczało poprawę sytuacji bezpieczeństwa i zwiększenie liczby opcji działania dla państw po obu stronach dawnej „żelaznej kurtyny”. Postępujący rozkład potęgi Moskwy wymuszał jej wycofywanie się z dawnych hegemonicznych pozycji w „imperium zewnętrznym”, ułatwiając emancypację państw satelickich. Nowa sytuacja oznaczała początek transformacji systemu politycznego w Polsce oraz fundamentalnej redefinicji interesów narodowych, strategii polityki zagranicznej i związków sojuszniczych (wyrażającej się w idei **powrotu na Zachód**). Wraz z rozpadem bloku wschodniego, jego struktur wojskowych i gospodarczych, a wkrótce także samego ZSRS, z jednej strony odzyskała ona zdolność suwerennego decydowania o swoich sprawach, z drugiej jednak znalazła się w swoistej próżni bezpieczeństwa. Nie była bowiem w dłuższym planie zainteresowana przedłużaniem istnienia krępującego ją Układu Warszawskiego⁸ petryfikującego jej wasalny status. Sama była jednak zbyt słaba, by stworzyć wiarygodną regionalną alternatywę dla obrony przed niedawnym hegemonem niepokodzonym z nową sytuacją. To zaś nakazywało szukać gwarancji bezpieczeństwa w sojuszu respektującym polską suwerenność.

Na progu ery pozimnowojennej transatlantycki sojusz państw zachodnich – NATO – pozostawał najważniejszym podmiotem kształtującym nowy europejski porządek, zdolnym zagwarantować bezpieczeństwo Polsce i reszcie byłych sowieckich satelitów. Decyzja tych ostatnich o podjęciu wysiłków na rzecz akcesji do tej organizacji stawała się zatem optymalnym rozwiązaniem dla nich i dla kształtującej się architektury bezpieczeństwa europejskiego. Trzeba było do tego jednak przekonać dotychczasowych 16 członków sojuszu. Członkostwo w NATO miało być nie tylko źródłem bezpieczeństwa Polski⁹, lecz także znakiem przynależności

⁸ Polska należała do inicjatorów rozwiązania Układu Warszawskiego, co ostatecznie nastąpiło w lipcu 1991 r. Proces zmian był realizowany stopniowo – bez prowokowania Moskwy utrzymującej swoje wojska na polskim terytorium aż do 1993 r. i w poczuciu niegotowości Zachodu do przedstawienia nowym demokratom na wschodzie Europy od razu oferty integracyjnej. Stosunkowo szybko (1990 r.) nastąpiło jednak traktatowe uregulowanie stosunków z Niemcami, w tym ostateczne prawne zamknięcie kwestii granicy zachodniej, co pozwalało zdjąć to zagadnienie z polskiej agendy bezpieczeństwa.

⁹ Pojawiające się w debacie opcje alternatywne: neutralność/niezaangażowanie, oparcie się na regionalnym systemie bezpieczeństwa zbiorowego na bazie KBWE (przekształconej w 1994 r. w OBWE), stworzenie subregionalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego lub sojuszu Europy Środkowej (np. w ramach Grupy Wyszehradzkiej), utrzymanie w jakiejś formie powiązań z ZSRS/Rosją lub niepełne członkostwo

do Zachodu, ułatwiającym transformację systemową i przyszłą akcesję do Unii Europejskiej¹⁰. Wizja utknięcia w **szarej strefie bezpieczeństwa** wypełnionej jedynie nadziejami na zbiorowe bezpieczeństwo odzwierciedlające dawny układ sił, słabością położonych tu państw i brakiem związków sojuszniczych z instytucjami zachodnimi motywowała Polskę do wysiłku¹¹.

Odzyskanie przez Polskę w 1989 r. mocy stanowienia o swoich sprawach nie zbiegło jednak się w czasie z gotowym projektem nowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹². Priorytetem uczyniono utrwalenie demokratycznych przemian, realizowanych w sposób pozwalający na minimalizowanie wpływu niekorzystnych czynników występujących w otoczeniu Polski. Obawiano się sowieckiego rewanżyzmu, implozji słabnącego imperium i ogólnej destabilizacji pogarszającej warunki polskiej transformacji. Politykę tę Kwatera Główna NATO nazwała „stopniową rewolucją” oraz „dekonstrukcją zamiast demolki”¹³. Publicznie w swym sejmowym exposé premier Tadeusz Mazowiecki ujmował to następująco: „Nasze otwarcie na całą Europę nie oznacza odrzucenia dotychczasowych powiązań i zobowiązań.

w NATO – szybko uznano za mniej korzystne narzędzia wzmacniania bezpieczeństwa państwa. Ich przyjęcie wykluczały zarówno położenie Polski, decydujące o iluzoryczności szans na pozostanie na uboczu poważniejszego konfliktu, groźba marginalizacji i uprzedmiotowienia wynikającego z braku instytucjonalnego umocowania i pozostawania na styku interesów głównych mocarstw, jak i wewnętrzna analiza pożytków i kosztów. Ta ostatnia wskazywała, iż Polska nie byłaby w stanie samodzielnie udźwignąć kosztów tego rodzaju opcji, w tym konieczności zapewnienia wiarygodnych środków odstraszania. Skuteczniej i taniej polskie interesy bezpieczeństwa mogły być realizowane w ramach członkostwa instytucji zachodnich.

¹⁰ Trafnie w tym kontekście brzmi głos tłumaczący nową orientację polskiej polityki: „Nasz suwerenny wybór, obok (...) odrzucenia wasalnych struktur z przeszłości, zawierał również pozytywy wynikające z opowiedzenia się za wartościami demokracji i wolnego rynku. Wybór ten zrywał także z czysto geopolitycznymi uwarunkowaniami (...). Wybór wartości demokratycznych oznacza więc znacznie więcej niż zmianę kierunków naszych zainteresowań – ze wschodniego na zachodni. Wybór ten wiąże się z naszymi najgłębszymi pragnieniami nadrobienia zaległości cywilizacyjnych (...). W tym sensie nie jest to zwrot czysto koniunkturalny, rozumiały tylko dla wąskich elit politycznych, lecz wybór społeczny, wynikający z najbardziej prozaicznych potrzeb naszego życia codziennego”, za: T. Chabiera, „Refleksje nad bezpieczeństwem Polski”, *Polska w Europie*, grudzień 1994, s. 13.

¹¹ Po zmianach systemowych 1989 r. polityka zagraniczna Polski miała kształtować warunki zewnętrzne do rozwoju państwa – jak wierzone – funkcjonującego „(...) w bezpiecznym otoczeniu (bliższym i dalszym), o sprzyjających zewnętrznych uwarunkowaniach rozwoju, mającego realny wpływ na swe bezpieczeństwo (niebędącego czyjąś kartą), przybliżającego się do strategicznego celu, jakim jest przynależność do zachodnioeuropejskich struktur bezpieczeństwa i integracji, ale zarazem nie płaconego za to ceny w postaci niechęci i wrogości ze strony pozostałych partnerów”, w: R. Kuźniar (red.), *Między polityką a strategią. Polska w środowisku międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1994, s. 68.

¹² Oświadczenie Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie z 24 kwietnia 1989 r. za główne cele narodowe uznało „zapewnienie suwerenności państwa, której wyrazem jest niezawisłość polityczna i gospodarcza, zapewnienie bezpieczeństwa i utrwalenie pokoju międzynarodowego, przezwyciężenie zimnowojennego podziału Europy, rozwój współpracy międzypaństwowej zgodnie z zasadami ONZ i KBWE oraz coraz pełniejsza realizacja praw człowieka”, cyt. za: J. Czaputowicz, „Posłowie: Polska droga do NATO i Unii Europejskiej”, w: K. Persak, P. Machciewicz (red.), *Polski wiek XX*, t. 4, Bellona, Warszawa 2010, s. 366.

¹³ Archiwum KG NATO (Bruksela), *The Mazowiecki Government's First Hundred Days*, 19 stycznia 1990 r.

Jeśli dziś powtarzamy, że nowy rząd będzie respektował zobowiązania sojuszników Polski, to nie jest to taktyczny wybieg uspokajający. Wypływa to z naszego rozumienia polskiej racji stanu i analizy sytuacji międzynarodowej. Jeśli nadejdzie dzień, w którym europejskie bezpieczeństwo nie będzie wymagało bloków wojskowych, pożegnamy się z nimi bez żalu. Wierzymy, że to nastąpi”. Zapytany w kilka tygodni po objęciu urzędu o finlandyzację jako drogę rozwojową dla Polski opowiedział się przeciwko niej, stwierdzając: „Unikajmy tego terminu. Jest w nim coś pejoratywnego (...). Polska odzyskuje niepodległość na swój sposób”¹⁴.

Ówczesne bezpieczeństwo Polski ewoluowało wraz ze zmianami zachodzącymi w jej najbliższym otoczeniu. W tym kontekście kluczowe znaczenie dla oceny jego stanu oraz szans powodzenia **powrotu na Zachód** miało pięć kwestii:

1. Działania Moskwy wykorzystujące naciski gospodarcze, polityczne i siłę do tłumienia ruchów niepodległościowych w swym **imperium wewnętrznym** (przede wszystkim w państwach bałtyckich). Tworzyło to ryzyko podobnych zachowań wobec jej dawnych satelitów, zmierzających do zbliżenia z Zachodem. Ostatecznie Układ Warszawski i RWPG zostały zlikwidowane w 1991 r., a we wrześniu 1993 r. zniknęły z Polski ostatnie stacjonujące tu jednostki rosyjskie. Oznaczało to usunięcie ważnej przeszkody na drodze do pełnego rozwinięcia opcji zachodniej w polityce bezpieczeństwa RP, a jednocześnie pojawienie się nowego problemu: rosyjskiego weta w kwestii przyszłego rozszerzenia NATO.
2. Stan stosunków Zachodu z ZSRR i następnie Federacją Rosyjską. Cele państw zachodnich wiązały się z załatwieniem sprawy stabilizacji Europy Środkowej i Wschodniej, wszelako w sposób, który z jednej strony nie destabilizowałby stosunków międzynarodowych, a z drugiej nie podsycił rosyjskiego imperializmu. W tle było także postępowanie, które nie zamykałoby drogi do przyszłego ułożenia pokojowych relacji z Moskwą i demokratyzacji tego państwa. Do załatwienia pozostawała też sprawa zjednoczenia Niemiec, wymagająca współpracy Sowietów, a także zakończenie rokowań w sprawie rozbrojenia konwencjonalnego w Europie – fundamentalne dla obniżenia napięć wojskowych. Stąd politycznemu wsparciu dla reform w Polsce nie towarzyszyła oferta szybkiego otwarcia członkostwa NATO i Unii Europejskiej. Stopniowe rozwiązywanie tych problemów przyspieszyło decyzje Zachodu w kwestiach poszerzenia instytucjonalnej strefy stabilności i demokracji, nie zmieniło jednak nastawienia do Rosji, której interesy bezpieczeństwa miały być respektowane – nawet za cenę przyszłego statusu wojskowego Europy Środkowej w sojuszu atlantyckim.
3. Rozstrzygnięcie kwestii zjednoczenia Niemiec, ich przyszłego miejsca w systemie bezpieczeństwa oraz relacji traktatowych Berlin–Warszawa. Zjednoczenie nastąpiło w październiku 1990 r., Niemcy znalazły się w Pakcie Atlantyckim, a Związek Sowiecki nie otrzymał formalnych gwarancji, iż będzie to ostatnie rozszerzenie organizacji w jej historii. Była to rzecz kluczowa dla bezpieczeństwa Polski, otwierająca jednak narrację rosyjskiej propagandy państwowej,

¹⁴ *Rzeczpospolita*, 16 listopada 1989 r.

posługującej się od dekad argumentem „zdrady Zachodu”¹⁵. 14 listopada 1990 r. Polska i Niemcy podpisały traktat międzypaństwowy potwierdzający ostatecznie przebieg granicy państwowej. Zjednoczone Niemcy stały się najpotężniejszym państwem w Europie oraz kluczowym partnerem gospodarczym i wojskowym Polski, mającym w naszym regionie trwałe interesy strategiczne.

4. Postępy procesu redukcji zbrojeń konwencjonalnych (traktat CFE podpisany w listopadzie 1990 r.) poprawiały w wielu aspektach bezpieczeństwo Polski. W latach 90. XX w. doprowadzono do zniszczenia lub przebudowano na cele pokojowe ponad 59 tys. sztuk sprzętu wojskowego przewidzianego traktatem (czołgi, transportery opancerzone, samoloty bojowe, śmigłowce szturmowe i artyleria wielkokalibrowa), co zostało zweryfikowane w toku kilku tysięcy inspekcji¹⁶. Skutkowało to poważnym ograniczeniem technicznych możliwości niespodziewanej agresji militarnej na kontynencie. Efekty te wzmacniały porozumienia o środkach budowy zaufania (Dokument wiedeński) oraz Traktat otwartych przestworzy umożliwiające inspekcje powietrzne sytuacji wojskowej. Z punktu widzenia Polski korzystne było obniżenie napięć w sąsiedztwie własnych granic. Procesy negocjacyjne angażowały Rosję we współpracę z Zachodem, a Polska zyskiwała na tym poddanie sytuacji militarnej w Europie rygorom prawa międzynarodowego. Pojawiały się też możliwości bardziej intensywnego dialogu wojskowego z państwami NATO i perspektywa wspólnego podejścia do kontynuacji procesów rozbrojeniowych¹⁷.
5. Kompleks nowych zagrożeń (mniej lub bardziej trafnie) uwzględniany w ocenach bezpieczeństwa państwa¹⁸. W okresie bezaliansowym (1991–1999) bezpieczeństwo Polski musiało brać pod uwagę samodzielne przygotowania do podejmowania wyzwań o tak szerokich podstawach jak możliwa destabilizacja sytuacji wojskowej w Europie, objęcie terytorium państwa konsekwencjami destabilizacji w sąsiedztwie wschodnim i południowym (wymuszające działania obronne lub o charakterze humanitarnym), zerwanie ciągłości dostaw surowców,

¹⁵ M.in. 18 marca 2014 r. w Dumie prezydent Władimir Putin uzasadniał nielegalny zabór Krymu poniżeniem doświadczanym przez Rosję z powodu łamanych przez Zachód obietnic, w tym dotyczących nierozszerzania NATO na Wschód, zob. R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska w świetle dokumentów*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2018, s. 449.

¹⁶ Z. Lachowski, „Kontrola zbrojeń konwencjonalnych w Europie”, w: A.D. Rotfeld (red.), *Kontrola zbrojeń i rozbrojenie u progu XXI wieku*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 30–74 – zob. zawarte tam szczegółowe omówienie zapisów traktatowych i ich wykonania oraz wzajemnego powiązania dokumentów wspomnianych wyżej.

¹⁷ Istotą polskiego stanowiska było usuwanie wszelkich dawnych konotacji dotyczących przynależności do bloku sowieckiego i wojskowych implikacji tego stanu rzeczy. Chodziło także o niedopuszczenie, by zmiany traktatowe mogły w jakikolwiek sposób opóźnić rozszerzenie NATO (np. za sprawą przedłużania negocjacji lub niekorzystnych zapisów) bądź dodatkowo ograniczać status wojskowy nowych sojuszników, za: A. Kobieracki, „Problematyka rozbrojeniowa w polskiej polityce bezpieczeństwa w latach 1989–2000”, w: R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 389–422.

¹⁸ Na tempo zmian sytuacji bezpieczeństwa w początkach lat 90. XX w., przekraczające zdolność reagowania i wyobraźnię analityków, trafnie zwracał uwagę S. Koziej, „Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX w.”, *Bezpieczeństwo Narodowe* 2012, nr 21, s. 23.

fale uchodźców ze Wschodu czy skutki zagrożeń globalnych, w tym rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, handel ludźmi, narkotykami lub zorganizowana przestępczość. W celu rozwiązywania wszystkich tych problemów Polska poszukiwała wsparcia zewnętrznego, konsekwentnie prowadząc swój proces akcesji do NATO i Unii Europejskiej. Budowała także struktury współpracy subregionalnej oraz aktywnie uczestniczyła w pracach globalnych (ONZ) i regionalnych (KBWE/OBWE) struktur bezpieczeństwa zbiorowego.

* * *

Udział w systemie obrony kolektywnej NATO stał się po 1989 r. celem strategicznym Polski, a po przystąpieniu do organizacji dekadę później centralnym składnikiem jej koncepcji bezpieczeństwa¹⁹. Polska wniosła tam terytorium i siły zbrojne większe od ponad połowy dotychczasowych sojuszników i największy potencjał ze wszystkich państw, jakie przystąpiły do organizacji po 1999 r. (w tym budżet obronny odpowiadający wielkością zagregowanym wydatkom obronnym wszystkich nowych państw członkowskich). Od Brukseli oczekiwała bezpośredniego wzmocnienia narodowego potencjału bezpieczeństwa. Nie odwołując się wprost do tekstu Traktatu Północnoatlantyckiego, na związek spraw regulowanych jego artykułami 3 (własne wysiłki obronne) i 5 (kolektywna obrona) zwrócił uwagę Jan Nowak-Jeziorański, pisząc: „Sojusz północnoatlantycki może nam bardzo wydatnie pomagać. Nie może jednak wykonać prac za nas. Jeśli chcemy wygrać wielką życiową nagrodę – trwałe bezpieczeństwo, musimy dać szansę losowi i wypełnić naszą aplikację do tej gry”²⁰. Po 1999 r. miało to oznaczać troskę o stan sojuszu, lojalną i zaangażowaną współpracę sojuszniczą oraz rozwijanie własnych zdolności wspierających bezpieczeństwo narodowe²¹.

Polska widziała własne bezpieczeństwo w utrzymaniu silnego NATO, dlatego też od pierwszych chwil członkostwa opowiadała się za prymatem kolektywnej obrony pośród innych zadań organizacji, to jest bezpieczeństwa kooperatywnego i rozwiązywania konfliktów. Te ostatnie traktowała jako budowane na potencjale zbiorowej obrony, a nie na jej koszt. Dla tej jednej misji sojuszu alternatywą nie jest żadna z organizacji międzynarodowych aktywnych na polu bezpieczeństwa. Każda z nich (związana z bezpieczeństwem kooperatywnym, prewencją lub zapobieganiem konfliktom) mogłaby zastąpić NATO w pozaobronnych funkcjach. To kolektywna

¹⁹ Szerzej: R. Kupiecki, *NATO u progu XXI wieku*, Askon, Warszawa 2000, s. 9–153.

²⁰ J. Nowak-Jeziorański, „Ameryka, Europa, Polska”, *Polska Zbrojna* nr 26, czerwiec 2000.

²¹ Status sojuszniczy wywarł wpływ na polską myśl strategiczną, kierunek i zakres programów rozwoju sił zbrojnych oraz przyczynił się – już w XXI w. – do realnego wzrostu budżetu obronnego, z ustawowym zapisem o przeznaczaniu corocznie na te cele 2% PKB. Udział Wojska Polskiego w międzynarodowych misjach stabilizacyjnych i operacjach pokojowych NATO (pierwsza z nich – w Bośni i Hercegowinie – jeszcze przed akcesją Polski) był wyrazem sojuszniczej solidarności. Pomimo iż w Afganistanie, Iraku czy na Bałkanach nie rozstrzygały się żywotne interesy bezpieczeństwa państwa, był to istotny koszt ponoszony przez Polskę na rzecz utrzymania żywotności NATO jako skutecznego instrumentu polityczno-wojskowego. Członkostwo w NATO oznaczało także finansowo korzystne rozwiązania dla polskiego bezpieczeństwa, wartość sojuszniczych inwestycji w kraju bowiem przewyższa dziś sumę polskich składek do budżetu organizacji.

obrona budowała odpowiedź na zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 r., a jej szersza definicja skłoniła sojusz do prowadzenia wymagających misji wojskowych poza obszarem traktatowym. Nowe konteksty obrony kolektywnej tworzą z kolei zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego, zagrożenia w cyberprzestrzeni, konfliktów hybrydowych czy implikacji rozwoju tzw. technologii przełomu.

Polskie wsparcie dla kolektywnej obrony wynikało także z nieufności wobec rozwoju sytuacji w Rosji, co zderzało się często z oficjalnym optymizmem tzw. starych członków NATO. Istotą **problemu rosyjskiego** NATO była nie tyle kwestia rozwijania partnerskich stosunków z Moskwą, co leżało także w interesie Polski, ile czynienie tego bez spektakularnych koncesji²². Część sojuszników była gotowa pójść daleko, by to urzeczywistnić, proponując drugiej stronie poważną współpracę, samoograniczając swoją siłę i rezygnując z wielu jej atrybutów budujących przez dekady sojuszniczy standard w dziedzinie kolektywnej obrony i odstraszania. Po stronie Rosji jednak nie napotkano gotowości do odpowiedzi na miarę otrzymanej oferty sygnalizującej brak agresywnych zamiarów. Jakkolwiek rosyjskie motywacje w relacjach z NATO ewoluowały – w dużym uproszczeniu, proporcjonalnie do zmiennej w czasie własnej siły (im więcej siły, tym więcej asertywności) – to trwale obecne w nich były geopolityczne imperatywy rosyjskiej strategii państwowej. Należały do nich: zatrzymanie rozszerzenia NATO i minimalizacja „strat”, jeśli idzie o strefę wpływów w Europie Środkowej i Wschodniej, utrzymanie wyłączności na obszarze byłego ZSRS i brak tolerancji dla zachodniej krytyki poczynąń Rosji na tym obszarze (np. wojna w Czeczenii). Jako alternatywę dla rozszerzenia NATO Rosja – konsekwentnie od lat 90. poprzedniego stulecia – promowała różne koncepcje ułożenia stosunków międzynarodowych struktur bezpieczeństwa lub ich faktycznego zastąpienia nowymi tworami instytucjonalnymi. Rzeczywistym celem było jednak ukształtowanie rozwiązania sytuującego ją jako uprzywilejowanego współdecydenta w procesie tworzenia pozimnowojennego porządku bezpieczeństwa w Europie. Chodziło zatem o sparaliżowanie działań sojuszu i wojskowe wypchnięcie USA z Europy.

W tej samej kategorii ważności mieściły się zabiegi Polski na rzecz właściwego rozkładu geograficznego sojuszniczych sił oraz instalacji wojskowych. Poważne ograniczenia w tych kwestiach, pod presją relacji z Rosją, przyjęto jednak jeszcze przed pierwszym rozszerzeniem organizacji w 1999 r. Dotyczyły one niestacjonowania wojsk i nierozwijania stosownej infrastruktury w nowych państwach członkowskich²³. Ich skutki spowodowały militarne odsłonięcie wschodniej flanki

²² Polskie stanowisko w sprawie stosunków NATO z Rosją niezmiennie podkreśla wzajemność jako ich podstawę oraz nieprzyjmowanie przez NATO ograniczeń osłabiających jego zdolności do wypełniania swoich misji traktatowych. Polska jest zwolennikiem konsekwentnego działania na podstawie uzgodnień szczytów w Warszawie i Brukseli, zgodnie z którymi odpowiedzią na zachowania Moskwy łamiącej swoje zobowiązania i niszczącej fundamenty ładu międzynarodowego jest nieuznawanie zaborów terytorialnych, a także strategia łącząca elementy odstraszania i obrony oraz gotowości do dialogu w warunkach jej powrotu do cywilizowanego zachowania międzynarodowego.

²³ W takiej postaci na blisko dwie dekady w mechanizmy kolektywnej obrony NATO została wbudowana istotna asymetria wojskowa na niekorzyść nowych członków. Abstrahując od okoliczności tych deklaracji z lat 1996–1997 – być może bez nich trudniej byłoby o porozumienie ówczesnej „szesnastki”

NATO. Polityczne zagrożenia wynikające z tej sytuacji były jeszcze poważniejsze, gdyż sygnalizowały istnienie różnych kategorii sojuszników, dysponujących realnie odmiennym poziomem osłony wojskowej swych terytoriów. Nie podnosiło to bezpieczeństwa Polski, zwłaszcza w obliczu rosnącej z biegiem lat rosyjskiej asertywności w najbliższym sąsiedztwie. Radykalna zmiana sytuacji nastąpiła jednak dopiero wskutek rosyjskiej aneksji Krymu, a następnie agresji na wschodniej Ukrainie i wielu prowokacji wojskowych czynionych w sąsiedztwie sojuszniczej przestrzeni powietrznej i morskiej, powiązanych z serią ruchów wojsk przedstawianych jako ćwiczenia. Przywróciła ona sojuszniczą uwagę temu zagadnieniu, choć nie oznaczała odwrócenia się od szerszego spektrum zagrożeń pochodzących z regionu Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Efektem tego był pakiet decyzji wypracowanych na kolejnych szczytach NATO: w Newport (2014), Warszawie (2016), Brukseli (2017) i Londynie (2019). Jednoznaczne nazwanie przez NATO zagrożeń ze Wschodu przekłada się na sytuację, w której statutowe zadania obronne nie są zakładnikiem nadziei na autokorektę postawy Rosji. Co za tym idzie, działania odpowiadają na rzeczywiste problemy, a nie są elementem targu we wzajemnych relacjach państw NATO.

Testy wiarygodności kolektywnej obrony przychodzą dziś z różnych kierunków strategicznych. Dla bezpieczeństwa Polski najważniejsze są:

- agresywna polityka Rosji sterującej konfliktami na południowym wschodzie Ukrainy i w Syrii i prowadzącej hybrydową dywersję przeciwko porządkowi międzynarodowemu oraz jego zachodnim fundamentom instytucjonalnym (NATO i Unii Europejskiej), aksjologicznym (demokracja i liberalna gospodarka) i normatywnym (prawo międzynarodowe). Doprowadzenie do podważenia spójności obu organizacji lub ich społecznej delegitymizacji oznaczałoby stworzenie warunków do realizacji strategicznego zamiaru Moskwy (od 1949 r.), jakim jest zniszczenie sojuszu i bilateralizacja stosunków bezpieczeństwa w Europie;
- kompleks zagrożeń przychodzących z południowego sąsiedztwa, odciągających polityczną uwagę i zasoby sojuszu od działań na rzecz kolektywnej obrony oraz dzielących sojuszników w kwestii koniecznego zaangażowania organizacji i jego form;
- układ spraw wewnątrz organizacji zmagającej się z odbudową zdolności militarnych, procedur planowania, kierowania i dowodzenia – a także stworzeniem im trwałego zaplecza finansowego opartego na wzroście wydatków wojskowych państw członkowskich.

Kumulacja tych spraw w drugiej dekadzie XXI w. pozwala mówić o końcu pozimnowojennej „pauzy strategicznej” w bezpieczeństwie międzynarodowym.

w sprawie rozszerzenia NATO – oraz wojskowej logiki odsunięcia zdolności militarnych od linii styku z potencjalnym przeciwnikiem, nie podjęto jednak dostatecznego wysiłku właściwego przygotowania warunków do realizacji zbiorowej obrony na wschodniej flance, przekierowując te zadania na siły wzmocnienia przybywające na wypadek zagrożenia. Na wiele lat ograniczono także radykalnie liczbę ćwiczeń wojskowych – co prawda, czyniono to także pod presją operacji *out-of-area* angażujących dużą część wojsk operacyjnych NATO.

Oznacza to powrót tradycyjnych zagrożeń militarnych, których możliwe scenariusze mnoży „hybrydowość” wynikająca m.in. z uczynienia narzędziem walki także niemilitarnych czynników rywalizacji państw (kultura, gospodarka, systemy prawne, cykle wyborcze) oraz wykorzystania nowoczesnych zdobyczy cywilizacyjnych w sferze przekazu informacji i wpływu społecznego.

Szczególną wartość dla bezpieczeństwa Polski mają relacje transatlantyckie, których stabilny poziom gwarantuje właściwe odstraszenie zagrożeń i efektywną współpracę w zwalczaniu wyzwań poza obszarem sojusznictw. Dotyczy to zwłaszcza trzech kwestii:

- po pierwsze, utrzymania zaangażowania USA w NATO (rzecz o tyle istotna, że od zakończenia zimnej wojny Waszyngton deklaruje inne priorytety geostrategiczne, oczekując od europejskich sojuszników zwiększenia aktywności w polityce bezpieczeństwa i finansowania rozwoju zdolności wojskowych),
- po drugie, rozwoju relacji NATO–Unia Europejska jako szansy na racjonalizację kosztów, uniknięcie dublowania struktur i rozsądny podział zadań w sferze bezpieczeństwa korzystający ze zdolności antykryzysowych wypracowanych przez obie organizacje. W tym celu UE nie może pozostawać w fazie stagnacyjnego trwania ani ulegać pokusie nowego wewnętrznego podziału państw członkowskich według kryterium „różnych prędkości” (oferującego doraźnie silniejsze wsparcie działań prointegracyjnych, ale marnującego szansę na ich szeroką legitymizację i podnoszącego ryzyko odtworzenia podziałów w Europie). Musi natomiast podjąć wyzwanie polityczne rzucane jej na płaszczyźnie wewnętrznej przez ciasne nacjonalizmy skrywane pod różnymi platformami programowymi, niefrasobliwe w kwestii przyszłości projektu europejskiego oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W sprawach stosunków transatlantyckich Unia Europejska musi dobrze zrozumieć źródła swojej siły i tożsamości, traktując wyzwanie, jakie tworzy zachowanie administracji Donalda Trumpa, jako okazję nie tylko do krytyki USA, lecz także do sformułowania własnej oferty, zwłaszcza w dziedzinach gospodarki i bezpieczeństwa,
- po trzecie, stałego od chwili akcesji zainteresowania wzmocnieniem obecności USA w Europie oraz amerykańskich gwarancji dla Polski. Tendencja ta uwidoczniła się w okresie koncentracji USA na walce z terroryzmem w następstwie ataków z 11 września 2001 r. Ówczesne zdecydowane poparcie udzielone Waszyngtonowi (m.in. udział w operacji afgańskiej od jej początku w 2001 r., w inwazji na Irak w 2003 r. oraz systemie „tajnych więzień CIA”) było wynikiem decyzji obliczonych na wzmocnienie relacji z USA. Ostatecznie takich efektów czynione wówczas wysiłki nie przyniosły, a polski entuzjazm stopniowo się w tym względzie wyczerpywał wraz z narastaniem trudności i kosztów wojny z terroryzmem, by wygasnąć po nadejściu kryzysu ekonomicznego i objęciu władzy w USA przez Baracka Obamę. Po raz drugi nadzieje na wzmocnienie szczególnej relacji z USA odżyły wśród elit rządzących i części społeczeństwa po wyborach parlamentarnych 2015 r., a zwłaszcza objęciu urzędu prezydenta USA przez Donalda Trumpa. Pojawiły się jednak również wątpliwości co do kosztów takich działań.

W takiej perspektywie należy widzieć polsko-amerykańską dwustronną współpracę wojskową i dotyczącą zakupu uzbrojenia. Dobry przykład stanowi udostępnienie przez Polskę swego terytorium dla amerykańskiej bazy obrony przeciwrakietowej, która ma tam powstać, wedle ostatnich informacji, w 2020 r. Po aneksji Krymu przez Rosję i jej prowokacyjnych zachowaniach w sąsiedztwie granic NATO USA jako pierwsze spośród sojuszników wzmocniły „widoczną obecność” swoich wojsk w naszym regionie. Ma ona stały rotacyjny charakter. Zdecydowały się także zainwestować własne środki w rozwój polskiej infrastruktury wojskowej oraz stworzyć tu miejsca składowania sprzętu. Istnieją też perspektywy rozwoju tej współpracy w przyszłości. Element niepewności wprowadzają do niej otwarcie i ostro krytyczne wobec NATO akcenty polityki prezydenta Trumpa – głównie na tle wysokości wydatków obronnych sojuszników europejskich²⁴. Sygnałizowały to już zapowiedzi kampanijne dotyczące: transakcyjnego układania przyszłych związków sojuszniczych, rezerwy wobec jakoby „przestarzałej” formuły NATO i bezwarunkowości gwarancji bezpieczeństwa ze strony USA, bardziej liberalnego i bezsankcyjnego podejścia do relacji z Rosją, otwarta niechęć wobec pograżonej w kryzysie Unii Europejskiej oraz obcesowo jasna zasada *America first* wyłożona w mowie inauguracyjnej²⁵. Została ona następnie podniesiona do rangi doktrynalnej w *Narodowej strategii bezpieczeństwa* z 2017 r.²⁶

Polska przez lata czynnie wspierała także rozwój stosunków NATO–Ukraina, uznając znaczenie jej niepodległości dla własnego bezpieczeństwa. Stała na stanowisku poszanowania integralności terytorialnej tego państwa i potępiała nielegalne działania Rosji na Krymie i w Donbasie. Współpracowała w reformie ukraińskiego sektora obronnego (w tym logistyki) oraz szkolnictwa wojskowego (według standardów NATO). W ramach jej kontyngentów wojskowych w operacjach międzynarodowych działały jednostki ukraińskie. Realizowano wspólne ćwiczenia wojskowe. Korzystając z doświadczeń wspólnego batalionu polsko-ukraińskiego, budowanego wcześniej m.in. z udziałem Kanady, w 2015 r. uruchomiono wielonarodową brygadę polsko-litewsko-ukraińską z dowództwem w Lublinie. Polska wydzieliła do niej największe siły i środki.

Polska wypracowała sobie dobre miejsce w procesach współdziałania sojuszniczego. Wykazała się solidarnością w chwilach próby, ponosząc także koszty swojej

²⁴ Jeśli bowiem w 1990 r. 16 ówczesnych państw NATO przeznaczało na obronność 314 mld USD, to 20 lat później 28 członków rozszerzonej organizacji wydawało 275 mld. W 2014 r. wydatki te spadły do 250 mld, a zaledwie pięć państw – w tym Polska – przeznaczało na obronność oczekiwane przez sojusz 2% PKB. Tendencja spadkowa została w ostatnich latach zatrzymana, a w 2017 r. wydatki wojskowe państw europejskich były najwyższe na przestrzeni ostatnich lat, wykazując wyraźną tendencję wzrostową (o ok. 10%).

W najlepszym dotąd pod względem wskaźników budżetowych 2015 r. wydatki obronne Polski wyniosły 2,22% PKB (średnia dla całego NATO przedstawiała się jako 1,42%), a w tych ramach 35,2% przeznaczono na modernizację. Ten ostatni wskaźnik w latach 2014–2018 utrzymywał się w Polsce stale powyżej oczekiwanych przez NATO 20%. Omówienie trendów budżetowych NATO zob. *The Secretary General's Annual Report 2018*, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_152773.htm?selectedLocale=en (dostęp: 16.01.2020).

²⁵ *The Inaugural Address. Remarks of President Donald J. Trump, January 20, 2017*, Washington, D.C., www.whitehouse.gov/inaugural-address (dostęp: 3.01.2019)

²⁶ *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, December 2017.

postawy mierzone życiem polskich żołnierzy realizujących sojusznicze misje poza granicami kraju. Choć nie ma potencjału i aspiracji mocarstwowych, jest państwem dostatecznie dużym i zasobnym, by swoją agendę sojuszniczą formułować ambitnie i oddziaływać na decyzje NATO oraz zachowanie jego najważniejszych aktorów. Pewien paradoks sytuacji Polski polega na tym, że jest ona państwem zbyt dużym, by godzić się na status wykonawcy polityki i nie wykazywać zainteresowania jej pełnym spektrum w organizacji. Jednocześnie jej samodzielny potencjał ogranicza możliwość ciągłego wypełniania tak zarysowanych zadań. W bieżącym działaniu Polski wymaga to więc trzech rzeczy:

- po pierwsze, właściwej priorytetyzacji spraw z punktu widzenia polskich interesów i ogólnej siły organizacji – w relacji do posiadanych sił i środków – oraz konsekwentnych oddziaływań, by uzyskać właściwe rozwiązania. Nie chodzi przy tym o żadną selektywność w podejściu do agendy NATO. Musi ona bowiem pozostać integralna, odzwierciedlając szerokość spojrzenia państw członkowskich na zagrożenia bezpieczeństwa. Chodzi natomiast o pilnowanie w sojuszu spraw najistotniejszych i ich odzwierciedlenie w procesach decyzyjnych;
- po drugie, sprawnego aparatu wykonawczego tej polityki (cywilno-wojskowego), właściwie formułującego zadania i przekładającego je na konkretne działania;
- po trzecie, wydolnego i zintegrowanego systemu obronnego w państwie, dla którego NATO odgrywa rolę mnożnika siły i źródła dobrych praktyk planistycznych i wykonawczych.

Dla Polski sam fakt istnienia sojuszu może mieć istotne znaczenie dla bieżących celów polityki zagranicznej. Niekoniecznie jednak musi stanowić zasób strategiczny państwa na trudne czasy – jeśli nie towarzyszą temu stała weryfikacja wiarygodności partnerów, zabiegi o wzmocnienie ich zdolności do realizacji zaciągniętych zobowiązań i przemyślane działania własne temu służące. W tej ostatniej przestrzeni mieści się potrzeba politycznej rozważy w wyborze sposobów kultywowania relacji sojuszniczych, programowania rozwoju własnej potęgi jako efektu sojuszniczej synergii, ale nie strategicznego ubezwłasnowolnienia państwa. Jeśli bowiem na jednym biegunie zjawisk stanowiących sojusznicze ryzyko mieści się osamotnienie Polski, to na przeciwnym znajdują się zobowiązania zaciągane na wyrost, nieprzemyślane i nieumacniające obrony narodowej. W obu przypadkach prowadzą one do sytuacji bezalternatywnych, czyli w efekcie powrotu do tego, co było przekleństwem Polski przez ostatnie sto lat. Nie musi być to samospełniająca się przepowiednia, choć nowa sytuacja wymaga poważnej refleksji. Strategiczne przesłanki utrzymywania przez Polskę związków sojuszniczych nie ulegają bowiem zmianie. Tworzy je deficyt potęgi własnej i niekorzystny układ sił w jej najbliższym otoczeniu.

W minionych dekadach w ocenie bezpieczeństwa Polski silnie ewoluowało miejsce instytucji bezpieczeństwa zbiorowego. W sensie ogólnym stanowiły one korzystne dla niej źródło wiążących norm postępowania międzynarodowego, osłabiania napięć, antywojennej prewencji i powściągnięcia rozwiązań problemów za pomocą nielegitymizowanego użycia siły. ONZ stała się płaszczyzną selektywnego zaangażowania państwa w rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa globalnego

(np. przez pomoc rozwojową, agendę rozbrojeniową i nieproliferacyjną czy operacje pokojowe²⁷). Polska występowała tu zarówno jako „dobry obywatel świata”²⁸, jak i część wspólnoty zachodniej (przede wszystkim Unii Europejskiej i NATO) podejmującej wysiłki na rzecz koordynacji swych polityk. Również KBWE/OBWE w ostatnich trzech dekadach diametralnie zmieniła swoje znaczenie dla bezpieczeństwa Polski. Bezpośrednio po zakończeniu zimnej wojny skupiała ona wiele nadziei na przekształcenie w paneuropejski system bezpieczeństwa zbiorowego, wyposażony w efektywne instytucje, powszechne normy, instrumenty wojskowe oraz wsparcie obu supermocarstw. Dziś z wielkim trudem struktura ta utrzymuje aktywność w rejonach kryzysowych na obszarze postsowieckim oraz w sferze monitorowania przestrzegania podstawowych wolności w państwach członkowskich. Atrofia bezpieczeństwa zbiorowego w tym okresie z pewnością stanowi jeden z czynników pogorszenia bezpieczeństwa Polski jako państwa (średniej wielkości).

* * *

Realizacja strategicznych celów związanych z bezpieczeństwem Polski zbiegła się w czasie z pogłębiającą się wewnętrzną polaryzacją sił politycznych. Ich spory, poza różnymi wizjami rozwoju Polski, przyniosły także koniec generalnego konsensu w polityce zagranicznej²⁹. Także i dlatego warto pamiętać o charakterystyce minionego trzydziestolecia (nazywanego niekiedy **pauzą strategiczną**) jako najlepszego czasu dla bezpieczeństwa Polski. Oprócz ostrości sporu politycznego o kierunki rozwoju państwa wiele obecnie wskazuje również na zasadnicze pogorszenie warunków, jakie będą kształtowały przyszłe bezpieczeństwo Polski. Dotyczy ono przede wszystkim:

- ogólnego słabnięcia sprawczej pozycji Zachodu w świecie oraz kształtowanych przezeń podstaw liberalnego porządku międzynarodowego³⁰,
- malejącej roli norm i instytucji w polityce mocarstw (zwłaszcza USA, Chin i Rosji) oraz wzrostu pokus ich unilateralnych działań wykorzystujących źródła własnych przewag nad innymi (słabszymi) uczestnikami światowej polityki, otwarcie kwestionujących rolę zasad i norm prawa międzynarodowego,

²⁷ Warszawa kontynuowała przez dwie pozimnowojenne dekady udział w operacjach pokojowych pod „błękitną flagą”. Jeszcze w 1997 r. była największym dawcą sił do misji Narodów Zjednoczonych. Wycofanie się z nich nastąpiło w 2009 r. w sytuacji, gdy priorytety wojskowe Polski przesunęły się w stronę udziału w operacjach NATO i Unii Europejskiej. Tło tej decyzji rozpatrywać należy szerzej w kontekście przemian doktryny i pułapek praktyki ONZ-owskiego peacekeepingu, obniżenia jego jakości, prestiżu i wzrostu kosztów oraz lokalnych źródeł ryzyka. Mniejsze liczebnie siły zbrojne z uwagą podchodzić musiały również do dysponowania personelem i wartości doświadczeń zdobywanych w takich misjach. Powrót Polski do ONZ-owskiego peacekeepingu ogłoszono w 2019 r.

²⁸ Koncepcja *good international citizenship*, zakładająca działania (państw średniej wielkości) na rzecz utrwalania zasad współpracy międzynarodowej (praktyka) oraz (idealistyczne) uwzględnianie pierwiastka moralnego w polityce zagranicznej, przypisywana jest b. szefowi dyplomacji Australii, zob. m.in.: G. Evans, „Australian foreign policy. Priorities in a changing world”, *Australian Outlook* 1989, nr 2, s. 12.

²⁹ Interesujący przejaw tego zjawiska zob. Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu z 8 stycznia 2020 r., www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn/xsp?skrn=SZA-4 (dostęp: 30.01.2020).

³⁰ Szerzej zob. R. Kuźniar, *Porządek międzynarodowy. Perspektywa ontologiczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019.

- słabnięcia multilateralizmu (i najważniejszych organizacji międzynarodowych) jako źródła przewidywalności i wyrównywania szans różnych uczestników stosunków międzynarodowych,
- obniżenia społecznej wiarygodności instytucji gwarantujących liberalny ład międzynarodowy, a wraz z tym wzrostu fali nacjonalistycznego populizmu (także kulturowego lub religijnego fundamentalizmu) ograniczającego przestrzeń dla współpracy międzynarodowej oraz dobrych polityk bezpieczeństwa i trwałego zapewnienia pokoju.

Dla państwa średniej wielkości szczególne znaczenie mają te zabezpieczenia systemowe, które na naszych oczach ulegają właśnie najpoważniejszemu osłabieniu. Główne instytucje gwarantujące Polsce rozwój i redukcję zagrożeń nie znajdują obecnie dostatecznej odpowiedzi na nową sytuację, a poziom ich wewnętrznej spójności zwiększa niepokój o przyszłość. NATO, choć robi wiele dla wzmocnienia kolektywnej obrony na wschodniej flance, rozkłada swoją uwagę na wiele problemów światowych (tzw. zagrożenia 360 stopni). Unia Europejska, naciskana przez Rosję, Chiny i USA, miotana wieloma problemami wewnętrznymi i pytaniami o siłę i spójność swych polityk, staje przed wyzwaniem „ucieczki do przodu”. Jej koncepcje (różne np. w Niemczech i we Francji) jednak mogą prowadzić do rozkładu własnych podstaw aksjologicznych i powstania „Europy wielu prędkości” – definowanej według kryteriów gotowości do integracji czy poziomu spełniania kryteriów praworządności w państwach członkowskich. Niewydolność i wewnętrzny paraliż decyzyjny instytucji bezpieczeństwa zbiorowego, ONZ i KBWE/OBWE – choć pod koniec ubiegłego stulecia wydawało się, że niosą one obietnicę pokojowego i sprawiedliwego świata – poważnie obnaża słabości globalnego/ponadregionalnego multilateralizmu. I choć ich istnienie oznacza utrzymanie podstawowych form dialogu oraz jego zasad, to poważne staje się ryzyko, iż będą one w przyszłości bardziej pomnikami niespełnionych nadziei świata aniżeli instrumentami o elementarnej zdolności do rozwiązywania problemów.

Polityka słabnącej Rosji, niezdolnej do skutecznej modernizacji i wewnętrznych zmian systemowych, jawnie zmierza ku rewizji podstaw porządku światowego. Sięga ona do działań agresywnych – politycznych, gospodarczych i wojskowych – wykorzystujących własne przewagi komparatywne. Są to monopole surowcowe i broń atomowa jako doktrynalne narzędzie odstraszenia w postaci gotowości ograniczonej agresji nazywanej **deeskalacją**. Korzysta ona także z instrumentalnych interpretacji zasad prawa międzynarodowego dotyczących suwerenności, prawa do samoobrony czy samostanowienia. Nie cofa się przed taktycznymi sojuszami z innymi kontestatorami ładu światowego, agresją terytorialną (Ukraina) czy zaborem ziem innych państw (Ukraina, Gruzja). Jest też gwarantem przetrwania opresyjnych reżimów i wsparciem dla radykałów w strategicznych regionach świata (jako sposobu wiązania i rozpraszania zasobów świata zachodniego).

Komunistyczne Chiny, które w ostatnim trzydziestoleciu najbardziej skorzystały z globalnej **paуzy strategicznej** i otwartości Zachodu, odnotowując wielki wzrost gospodarki i prestiżu, postęp technologiczny i wzmocnienie potencjału wojskowego, otwarcie działają na rzecz ustanowienia nowych zasad porządku

międzynarodowego. Nie do końca jest jasna ich wizja tego porządku, ale u podstaw ma ona nowe ułożenie zasad koegzystencji mocarstw i marginalizację państw mniejszych, sprowadzonych do ról obsługujących lokalne lub sektorowe interesy światowych liderów.

Stany Zjednoczone pod presją nowej rywalizacji mocarstw przeżywają obecnie okres refleksji strategicznej. Stawiają one na pierwszym planie własną mocarstwowość i gotowość do rozluźnienia wszelkich krępujących ją związków, czy to sojuszy i partnerstw globalnych, instytucji wielostronnych, czy też traktatów – a w tych ramach porozumień rozbrojeniowych. Przyspieszenie (słusznie) w tej mierze przypisywane administracji Donalda Trumpa ma jednak swoje korzenie w ocenie sytuacji międzynarodowej i nastrojów społecznych w USA. Jego mniej radykalne zapowiedzi, oznaczające wycofywanie się Ameryki z zasad i ról przywódczych utrwalonych w pozimnowojennym świecie, można było dostrzec także w działaniach poprzedników: George’a W. Busha i Baracka Obamy. Tym samym mamy do czynienia z trendem znacznie poważniejszym w przyczynach i trwalszym w skutkach aniżeli osobowość 45. prezydenta USA, jego retoryka i osobliwe zachowanie publiczne oraz komunikacja ze światem.

Stawia to przed rządzącymi Polską konieczność szczególnie rozważnych działań w kraju i za granicą. Muszą być one wolne od doktrynerstwa i pustych słów, oparte na trzeźwych ocenach sytuacji oraz precyzyjnym rozpoznaniu strategicznych interesów i celów państwa. Potrzebne im będą właściwe decyzje zapewniające zwiększanie i skuteczną alokację jego zasobów oraz maksymalne wykorzystanie zewnętrznych instrumentów (dwu- i wielostronnych) wzmacniających jego politykę. Bezpieczeństwo Polski w nowych warunkach będzie także wymagało przemyślenia kierunków polityki rozwojowej, uwzględniających zmiany technologiczne oraz inne czynniki powodujące ciągłe przesunięcia w łańcuchach dystrybucji dóbr, surowców i produkcji (których beneficjentem Polska była w ostatnim ćwierćwieczu). Wyłaniają się także nowe zagrożenia, których potencjalne skutki narażają na szwank interesy państwa, jego bezpieczeństwo i suwerenność. Oprócz uświadamianych sobie już od lat przez strategów implikacji, np. zagadnień cyberbezpieczeństwa i zmian klimatycznych, należą do nich także nowe problemy będące pochodną współczesnych **technologii przełomu**, takie jak sztuczna inteligencja, wiedza o połączeniach neuronowych i uczenie maszynowe, komputery kwantowe, modyfikacje genetyczne czy własność danych biometrycznych i genetycznych. Rodzą one bezpośrednie implikacje dla bezpieczeństwa jednostek (np. powszechna inwigilacja i pełna wiedza czynników zewnętrznych o zdrowiu i przyzwyczajeniach) i państwa (dysponowanie wrażliwymi danymi biometrycznymi i analizą danych dla całych grup ludzkich dotyczących obywateli). Wiedza taka może stać się w nieodległej przyszłości źródłem niewyobrażalnych zagrożeń o charakterze egzystencjalnym (zagrożających istnieniu państw i narodów) lub gigantycznych dochodów pochodzących z obrotu tymi danymi oraz ich przetwarzania i wykorzystywania w celu tworzenia nowych dóbr i usług. Niebagatelne znaczenie mają również możliwe zastosowania wojskowe nowych technologii, zdolne w przyszłości do zmiany

układu sił i faworyzujące dysponentów nowoczesnych systemów uzbrojenia, np. dzięki redukcji ryzyka strat własnych i zdolności zadania ich przeciwnikowi w skali niewspółmiernie wielkiej do kosztów.

Oprócz potęgi własnej, zdolności pozyskiwania partnerów zewnętrznych, gotowości strukturalnej państwa (prawo, etyka i działania regulacyjne, instytucje, ludzie i ich potencjał twórczy) kluczowego znaczenia nabiera jednak skuteczność zinstytucjonalizowanych wspólnot, których Polska jest uczestnikiem. Ich dalsze słabnięcie, do którego mogą się przyczyniać działania państw członkowskich, np. nieskłonnych do ponoszenia uzgodnionych wydatków wojskowych w NATO czy naruszających zasady unijnego *acquis*, miałyby dla bezpieczeństwa Polski niebagatelne znaczenie. Świadomy wybór pozostawiania poza nimi lub ich rozkład oznaczałby w nowych warunkach powrót do tradycyjnego dylematu Polski jako państwa osamotnionego i skazanego bądź na nierówną samodzielną rywalizację z potężniejszymi sąsiadami, bądź też na kalkulację korzyści z istnienia asymetrycznego sojuszu z USA. Zarządzanie (z pozycji słabszego) takimi związkami jest jednak niezwykle trudne, a i bilans powodów (z perspektywy silniejszego) dla utrzymywania wiarygodnych gwarancji bezpieczeństwa w dłuższej perspektywie nie musiałby być oczywisty. **Powrót do strategii** staje się dziś dla Polski w tej sytuacji rzeczą nieuchronną.

* * *

Ponad półtora wieku temu Adam Asnyk – poeta i członek Rządu Narodowego w czasie powstania styczniowego – zostawił Polakom prawdziwie ponadczasową refleksję strategiczną, z której wielu jego potomnych zrozumiało (zwłaszcza w trudniejszych chwilach) jedynie nutę nostalgii i ton liryczny. W wierszu *Mieście nadzieję* odnajdujemy jednak strategiczne wezwanie do działań konsekwentnych, nacechowanych ciągłością i dalekowzrocznością oraz solidnym przygotowaniem na wszelkie przeciwności. Asnyk wzywa – także współczesnych – by szacunek dla własnej tożsamości budowanej na historycznych doświadczeniach nie był roztopiany w emocjach żywiących się obrazem klęsk i heroizmu, lecz by był realistycznie aktualizowany w świetle precyzyjnej oceny współczesności wołającej o mądre i racjonalne decyzje budujące bezpieczeństwo Polski i jej miejsce w świecie:

(...) Mieście odwagę, nie tę tchnącą szaleń, która na oślepi leci bez oręża,
Lecz tę co sama niezdobytym wałem przeciwne losy stałością zwycięża.
Przestańmy własną pieśń się boleścią, przestańmy ciągłym lamentem się poić (...)
Mężom przystoi w milczeniu się zbroić.
Lecz nie przestajmy czcić świętości swoje i przechowywać ideałów czystość;
Do nas należy dać im moc i zbroję, by z kraju marzeń przeszły w rzeczywistość.

Bezpieczeństwo państwa zaczyna się od wolności i wyraża się w gwarancjach wolności zapewniającej ład społeczny, rozwój i zdolność neutralizacji zagrożeń. Wolność i bezpieczeństwo nie są dane raz na zawsze, zatem wymagają stałych zabiegów tworzących warunki dla ich urzeczywistnienia. Zaczynają się one od ochrony wartości określających interesy i definiujących cele odzwierciedlane

w narodowych strategiach. Czerpią ze zdolności strategów państwowych, rozumiejących otaczający świat i przekładających swoją wiedzę na doradztwo. Nie rodzą się oni na kamieniu, nie można ich wyznaczyć ani importować, nie tworzą ich automatycznie zajmowane stanowiska. Państwo musi dokładać wszelkich starań, by ich kształtować, chronić, zapewniać im warunki rozwoju i właściwie wykorzystywać. Dobra strategia, korzystająca z mądrości profesjonalistów i demokratycznego dialogu, służy formułowaniu i prowadzeniu zrównoważonych polityk bezpieczeństwa i rozwoju, wdrażanych przez organy państwa.

Biada narodom znającym historię, ale nieodrabiającym jej lekcji, pogardzającym myśleniem strategicznym. Biada narodom, którym strategów zastępują poeci.

POLAND'S SECURITY AFTER THE COLD WAR. AN ATTEMPT AT SYNTHESIS

The first three decades after the fall of communism proved to be a good time for Poland's security, which greatly benefited from the relaxation of international politics, and rebuilt its sovereign foreign and security policy. The country efficiently reorganized its relations with its neighbouring states, consolidated its own borders and rejected old military and economic alliances. The net cost of this process was the lasting and progressive deterioration of relations with the heir of the Soviet Union and the largest neighbour – the Russian Federation. Rationalization and reduction of the armed forces was possible due to progressive demilitarization of security in Europe, and it helped release funds for other state needs. The processes were made possible thanks to a broad domestic political consensus. The Polish transformation, although socially costly, has made it a democratic, free-market, and pluralistic state, strongly anchored in NATO and the EU as well as in regional cooperation, and selectively engaged in the global agenda. Overtime, Poland has become a respected member of the Western community of states, occasionally punching above its weight in transatlantic relations.

Keywords: Poland, security, NATO, Russia, transatlantic relations

Słowa kluczowe: Polska, bezpieczeństwo, NATO, Rosja, stosunki transatlantyckie

JACEK RACIBORSKI

ORCID: 0000-0002-4598-9647

LOGIKA POLITYCZNYCH KONFLIKTÓW I ICH WYBORCZE MANIFESTACJE

Każda demokracja żywi się konfliktem. To może być nawet konflikt głęboki, rozdzierający społeczeństwo. Ale zarazem warunkiem trwania demokracji jest, aby ten konflikt był jakoś regulowany, zinstytucjonalizowany – mówiąc w języku współczesnej socjologii i politologii. Najlepszym sposobem regulowania politycznych konfliktów są wolne wybory. Seymour M. Lipset zatytułował jeden z rozdziałów w swojej kanonicznej książce *Political Man*: „Wybory: wyraz demokratycznej walki klas”, a Adam Przeworski i John Sprague w tym kontekście mówili o głosach jako „papierowych kamieniach” (*paper stones*). Wolne wybory, mimo wszystkich kłopotów współczesnych demokracji, są rzeczywiście najlepszą ramą instytucjonalizowania konfliktów. Podążenie śladem metafory Lipseta sprawia jednak trudności. Pojęcie klasy jest obecnie dość kłopotliwe w empirycznej operacjonalizacji, a w szczególności polskie badania wyborcze nie są sterowane paradygmatem klasowym mimo skądinąd sporej popularności koncepcji klasy – czy to w ujęciu Erica Wrighta, czy Pierre’a Bourdieu. Starając się odtworzyć podstawowe konflikty polityczne, które w minionym 30-leciu strukturalizowały preferencje wyborcze Polaków, będę odwoływał się do trzech fundamentalnych wymiarów życia społecznego, tj. ekonomicznego, politycznego i kulturowego. W każdej z tych sfer może się zrodzić tak silny podział, który wyjaśnia całkowicie wynik konkretnych wyborów, a nawet serii wyborów. Posługując się pojęciem podziału czy też podziału socjopolitycznego, będę nawiązywał do koncepcji Lipseta, Rokkana, ale nie będą to nawiązania ortodoksyjne¹. Ten pogląd o względnej autonomii sfery politycznej

¹ Koncepcję podziałów socjopolitycznych Seymour M. Lipset i Stein Rokkan przedstawili w latach 60. ubiegłego wieku i od razu stała się ona punktem odniesienia licznych studiów nad strukturalnymi determinantami preferencji wyborczych, systemami partyjnymi i ich dynamiką, zob. S.M. Lipset, S. Rokkan, „Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction” w: S.M. Lipset, S. Rokkan (red.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, The Free Press, New York 1967. Esencją tej teorii jest teza, że współczesne podziały polityczne uformowały trzy wielkie konflikty, które rozegrały się w Europie, w zasadzie w XIX w. Te konflikty wywołane zostały przez rewolucję przemysłową, rewolucję narodową oraz proces sekularyzacji, dla którego podłożem była reformacja. Na tej bazie zrodziły się następujące żywe po dziś dzień silne opozycje: klasa robotnicza – właściciele; centrum/kultura dominująca – peryferie/kultura podległa; miasto/gospodarka wtórna – wieś/gospodarka pierwotna; państwo – Kościół. Te główne osie podziałów w różnej konfiguracji uformowały współczesne *cleavages* – podziały socjopolityczne. Oryginalne rozwinięcia tej kategorii przedstawili w literaturze polskiej M. Grabowska w książce *Podział postkomunistyczny* (Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004)

i kulturowej wobec sfery ekonomicznej zyskał nawet uznanie w licznych nurtach neomarksizmu. Stanowisko to otwiera przestrzeń do umiarkowanego konstrukttywizmu, oznaczającego akceptację założenia, że ważne konflikty polityczne nie muszą mieć zakorzenienia w sferze ekonomicznej czy kulturowej, lecz mogą mieć charakter czysto polityczny i być względnie swobodnie kreowane przez znaczących aktorów politycznych.

NARODZINY PODZIAŁU POSTKOMUNISTYCZNEGO

Pierwsze wolne czy prawie wolne wybory (teraz już nie warto się o to spierać), które odbyły się 4 czerwca 1989 r. w konsekwencji porozumień Okrągłego Stołu, miały jasno określoną linię podziału: obóz władzy vs. obóz Solidarności. Każda ze stron dysponowała poważnym społecznym zakorzenieniem, także obóz władzy, co pokazały następne wybory. Ordynacja zaprojektowana przy Okrągłym Stole zdawała się gwarantować PZPR i jej satelitom zwycięstwo w wyborach sejmowych, bo o 65% mandatów mogli ubiegać się wyłącznie kandydaci obozu władzy, a pozostałe 35% poddano swobodnej konkurencji. Obóz władzy miał nadzieję, że wybory będą konkurencyjne, ale nie konfrontacyjne. Konkurencyjność miała polegać na konkurencji personalnej, a nie partyjnej. Tak się nie stało za sprawą bardzo umiejętnej strategii wyborczej obozu Solidarności. Zdołał on narzucić społeczeństwu swoją definicję sytuacji, co w tym przypadku oznaczało zredukowanie sensu wyborów do rywalizacji między komunistyczną władzą a Solidarnością. Klęska obozu władzy była całkowita. Prawie wszystkie mandaty do Senatu przypadły opozycji (99), upadła lista krajowa pomyślana jako gwarant mandatów sejmowych dla elity partyjnej i rządowej, mandaty przewidziane dla PZPR i jej sojuszników jednak obsadzono, częściowo w II turze, której pierwotna ordynacja nie przewidywała dla listy krajowej, ale Solidarność zgodziła się na zmianę ordynacji w toku wyborów. Wybory 1989 r. stały się tzw. *critical elections*, czyli takimi, które unieważniają dotychczasowe podziały socjopolityczne i stanowią manifestację dominującego nastroju politycznego. Nie mają w tego rodzaju wyborach znaczenia interesy ekonomiczne, a nawet grupowe przynależności. W czerwcu '89 głosowano powszechnie za odrzuceniem *ancien régime*'u. Nie tyle więc za Solidarnością, ile przeciw PZPR².

Wybory 1989 ufundowały konflikt polityczny, który po kilku następnych latach przekształcił się w pełnokrwisty podział socjopolityczny nazwany podziałem postkomunistycznym. Najwięcej dla upowszechnienia się takiej jego nazwy uczyniła Mirosława Grabowska w przywołanej wyżej książce *Podział postkomunistyczny*.

oraz R. Markowski, „Rozłamy socjopolityczne: o zamyśle klasyków, o tym jak ich rozumiano, poprawiano i testowano”, *Studia Polityczne* 2000, nr 10.

² Z uwagi na zawiloci ówczesnej kurialnej ordynacji wyborczej poparcie mierzone odsetkiem głosów może być tylko szacowane. W wyborach do Senatu poparcie dla PZPR wyniosło ok. 25% głosów i na tyle najczęściej szacuje się rzeczywiste poparcie dla tej partii w wyborach sejmowych. Szerzej o tym: J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 33–35.

Można zgłaszać zastrzeżenia do tego pojęcia, argumentując, że wówczas żadna z ważnych sił politycznych nie artykułowała postulatów wyrastających z ideologii i praktyki komunizmu i – co więcej – że komunizm w Polsce załamał się już w 1956 r.³, że już w latach 70. w PZPR nie było żadnych komunistów. Trud daremny. W Polsce komunizm skończył się w czerwcu 1989 r. – zgodnie z oświadczeniem znanej aktorki – i jest właśnie miarą zwycięstwa obozu Solidarności w sferze symbolicznej utrwalenie się takiego przekonania. Ale to nie zwalnia badaczy od właściwego rozumienia treści owego polskiego komunizmu. Grabowska tę treść rozumie i nie szuka w swej analizie ideowych, „książkowych” komunistów, lecz stwierdza jedynie, że realny socjalizm wytworzył w masowej skali społeczne tożsamości trwalsze niż sam ustrój, który – podążając za obiegowym określeniem – nazwała komunistycznym⁴. W czerwcu '89 i w kilku następnych miesiącach rozegrał się czysty konflikt polityczny, o władzę i jej reguły. Ramą dla tej rywalizacji był proces konstytuowania się państwa i narodu jako w pełni suwerennych bytów. Ta rama silnie tłumiała wyrażanie preferencji na rzecz kandydatów tzw. koalicji partyjno-rządowej. Ale za to ci wyborcy, którzy w tamtych warunkach podtrzymali swoje prosocjalistyczne, lewicowe identyfikacje, stworzyli jądro nowoczesnego socjaldemokratycznego obozu, który stał się skrzydłem trwającego ponad 10 lat podziału postkomunistycznego. W stwierdzeniu, że socjaldemokraci byli stroną podziału postkomunistycznego, nie ma żadnego zamętu terminologicznego, nazwa podziału jest – jak wyżej wyjaśniłem – nazwą teoretyczną, zewnętrzną i nie uwzględnia pojęć, w jakich ówczesni wyborcy swoje tożsamości wyrażali.

W wyborach prezydenckich 1990 r. na podział postkomunistyczny nałożył się konflikt w obozie Solidarności personifikowany przez postaci Lecha Wałęsy i Tadeusza Mazowieckiego. Do tych wyborów doszło w konsekwencji gwałtownego rozpadu bloku komunistycznego jesienią 1989 r., co z kolei skłoniło Wałęsę do wypowiedzenia kontraktu Okrągłego Stołu, bo tym w istocie było wezwanie do zmiany konstytucji i przyspieszonych wyborów. Wielką niespodzianką tych wyborów była porażka w I turze Mazowieckiego, który przegrał rywalizację nie tylko z Wałęsą, lecz także ze Stanem Tymińskim, reemigrantem z Kanady, prawie nikomu wcześniej nieznanym. Stało się tak dlatego, że zebrał on głosy protestu przeciwko forsownie prowadzonym reformom ekonomicznym. Tymińskiego można jednak wpisać w podział postkomunistyczny i jego głosy dodać do głosów Włodzimierza Cimoszewicza. Z tego rachunku wynika, że solidarnościowym rządowi przeciwstawiało się w listopadzie 1990 r. około jednej trzeciej wyborców. Obóz solidarnościowy jeszcze więc dominował. Konflikt między obozem Wałęsy a obozem Mazowieckiego był natomiast konfliktem czysto politycznym, w tym sensie, że

³ Za tezę o załamaniu się projektu komunistycznego w Polsce w kilku latach po 1956 r. argumentuje w rozwinięty sposób Andrzej Walicki, w szczególności w książce: *Marksizm i skok do królestwa wolności. Dzieje komunistycznej utopii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 469–528. Rzecznikiem podobnego poglądu jest też, i to już od wczesnych lat 80., Zbigniew Pełczyński, znany oksfordzki filozof i politolog; por. Z. Pełczyński, *Polska droga od komunizmu: refleksje nad historią i polityką 1956–2006*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

⁴ M. Grabowska, op. cit., s. 96–109.

nie miał głębszego społecznego zakorzenienia. Program wyborczy Wałęsy stanowił doskonałą ilustrację stwierdzenia Anthony'ego Downsa: partie formułują programy, by wygrywać wybory, a nie by je realizować⁵. To nie zmienia znaczenia „wojny na górze”. Przyspieszyła erozję obozu solidarnościowego, wywołała jego nową strukturalizację i jednocześnie podtrzymała podział postkomunistyczny.

NOWE LINIE KONFLIKTÓW

W wyborach parlamentarnych '91 roku paleta konfliktów bardzo się wzbo-gaciła i ujawniły się one we wszystkich wymiarach życia społecznego. Jeden z najważniejszych dotyczył charakteru państwa: świeckie czy religijne. Spór ten konkretyzował się przez kwestie aborcji, charakteru obecności Kościoła w życiu publicznym, nauczania religii w szkołach i sposobu jej wprowadzenia (instrukcja Ministra Edukacji Narodowej). Konflikt o rolę Kościołów w państwie narodowym to konflikt o długiej historii, z tym że w Polsce proces ten miał odwrotny charakter niż w Europie Zachodniej XIX i XX w. Prowadził od państwa świeckiego, nawet antyreligijnego (jakim był PRL w pierwszym dwudziestoleciu swego istnienia), do państwa o orientacji religijnej, uprzywilejowującego Kościół katolicki. Konsekwentnie laickie stanowisko we wszystkich powyższych kwestiach prezentował w 1991 r. Sojusz Lewicy Demokratycznej (był wówczas szeroką koalicją zbudowaną wokół SdRP i Solidarności Pracy), raczej laickie oblicze miały też Kongres Liberalno-Demokratyczny i Polska Partia Przyjaciół Piwa. Fundamentalistycznie religijna była Wyborcza Akcja Katolicka, postulatory Kościoła wspierały też, wprawdzie z mniejszym zaangażowaniem, Porozumienie Centrum, Porozumienie Ludowe i NSZZ „Solidarność” (związki zawodowe mogły wówczas zgłaszać listy wyborcze). Unia Demokratyczna przyjmowała postawę niejednoznaczną. W 1991 r. te kwestie były prawdziwymi *issues* kampanii, budziły społeczne emocje. Na partie konsekwentnie laickie oddano ok. 25% głosów, na ugrupowania jednoznacznie prokościelne ok. 28%. W późniejszych latach intensywność sporów światopoglądowych, w tym o kwestię aborcji, falowała, ale zawsze były one istotne w strukturalizowaniu pola polityki w Polsce.

Podział postkomunistyczny w wyborach 1991 zmanifestował się w bardzo ostrym konflikcie o lustrację i dekomunizację. Postulat lustracji i związany z nim postulat wprowadzenia zakazu piastowania stanowisk publicznych dla osób zaangażowanych w aparaty władzy w PRL lub je wspierających (w tym nawet przez sam fakt członkostwa w PZPR) podnosiły zwłaszcza KPN, PC, WAK, a zdecydowanie zwalczał SLD, uzyskując w tym pewne wsparcie ze strony UD, PSL i przede wszystkim *Gazety Wyborczej*, która przez cały okres transformacji była samodzielną quasi-partyjną siłą polityczną. Wynik wyborów ujawnił względną równowagę w elektoracie między zwolennikami a przeciwnikami tych postulatów – po ok. 30% wyborców.

W wymiarze ekonomicznym konflikt roku 1991 definiował stosunek do planu Balcerowicza. Po jednej stronie zwolennicy reform rynkowych, szybkiej prywatyzacji

⁵ A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York 1957.

przedsiębiorstw państwowych, wdrożenia wymienialności złotego, programu walki z inflacją opartego na założeniach monetaryzmu, po drugiej stronie zaś krytycy tego planu domagający się szerokiej interwencji państwa, zatrzymania prywatyzacji, ochrony polskiego rynku, podwyżek płac. Planu Balcerowicza konsekwentnie bronili Kongres Liberalno-Demokratyczny i Unia Demokratyczna. Krytycy byli liczniejsi. Wśród nich najbardziej widoczny stał się SLD, pod pewnymi względami w ostrości krytyki Sojuszowi nie ustępował też NSZZ „Solidarność”. Za partiami wspierającymi plan Balcerowicza opowiedziało się tylko ok. 20% wyborców. Reszta wsparła jego przeciwników, ale największa część dorosłych Polaków poczuła się w tamtej sytuacji zdezorientowana i w głosowaniu udziału nie wzięła (rekordowo niska frekwencja – 43,2%)⁶. Trzeba jednak zauważyć, że – mimo tych krytyk – w społeczeństwie, a zwłaszcza w jego elitach, utrzymywała się jeszcze symboliczna dominacja nowej władzy i przekonanie o bezalternatywności reform rynkowych.

Sprawy polityki zagranicznej, mimo znacznej rangi wydarzeń 1991 roku, nie spolaryzowały ani sceny politycznej, ani elektoratu. A przecież w czerwcu 1991 r. podpisano polsko-niemiecki traktat o współpracy i dobrym sąsiedztwie, w którym po raz kolejny potwierdzono granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej jako granicę między Polską a zjednoczonym Niemcami. Sukces ten wyborczo nie profitował. Mogłoby się wydawać, że jeszcze większy wpływ na postawy polityczne Polaków winien mieć rozpad ZSRR, którego ostatnimi akordami były nieudany pucz Janajewa (sierpień 1991 r.) i powstanie niepodległej Ukrainy. Trudno o potwierdzenie tego wpływu w wynikach wyborów, wszystkie partie bowiem, z wyjątkiem SLD, były antykomunistyczne i antyrosyjskie. Rozkład radzieckiego imperium miał w dalszej perspektywie pewną konsekwencję dla postawy postpepetpeerowskiej lewicy – przyspieszył jej zwrot w kierunku zachodnioeuropejskim i, ogólniej, atlantyckim.

ROZKWIT I ZMIERZCH PODZIAŁU POSTKOMUNISTYCZNEGO

Kolejne wybory parlamentarne odbyły się jesienią 1993 r. Doprowadziło do nich skrócenie przez prezydenta Wałęsę kadencji parlamentu w odpowiedzi na wotum nieufności Sejmu wobec rządu Hanny Suchockiej. Tuż przed przerwaniem kadencji Sejm zdołał uchwalić nową ordynację wyborczą. Celem zmian było ograniczenie frakcjonalizacji parlamentu. Wprowadzono dość wysokie progi ustawowe, listę krajową, małe okręgi, rozdział mandatów za pomocą metody d'Hondta. Łącznie zmiany te wywołały olbrzymią dysproporcjonalność systemu wyborczego i uniemożliwiły odwzorowanie na poziomie zgromadzenia zasadniczych podziałów politycznych w społeczeństwie. Sojusz Lewicy Demokratycznej, zdobywając 20,41% głosów, otrzymał 171 mandatów, a PSL z wynikiem 15,4% głosów uzyskał 132 mandaty. Łącznie te partie, które zawiązały następnie koalicję rządową,

⁶ Uzasadnienie dla tezy o masowej dezorientacji sytuacyjnej, która przyczyniła się do tak wysokiej absencji, przedstawiłem w: J. Raciborski, „Whether and how to vote? Confused voters”, w: J.J. Wiatr (red.), *The Politics of Democratic Transformation: Poland after 1989*, Scholar Agency, Warszawa 1993.

Tabela 1

Wyniki głównych ugrupowań w wyborach do Sejmu w latach 1991–2005

Partia/ugrupowanie	1991		1993		1997		2001		2005	
	% głosów	liczba mand.	% głosów	liczba mand.	% głosów	liczba mand.	% głosów	liczba mand.	% głosów	liczba mand.
Sojusz Lewicy Demokratycznej	11,99	60	20,41	171	27,13	164	–	–	11,31	55
Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy	–	–	–	–	–	–	41,04	216	–	–
Socjaldemokracja Polska	–	–	–	–	–	–	–	–	3,89	–
Polskie Stronnictwo Ludowe	9,22	48	15,40	132	7,31	27	8,98	42	6,96	25
Unia Demokratyczna/Unia Wolności	12,32	62	10,59	74	13,37	60	3,10	–	2,45	–
Solidarność Pracy/Unia Pracy	2,06	4	7,27	41	4,74	–	–	–	–	–
NSZZ „Solidarność”	5,05	27	4,90	–	–	–	–	–	–	–
Akcja Wyborcza Solidarność/ Akcja Wyborcza Solidarność Prawicy	–	–	–	–	33,83	201	5,60	–	–	–
Porozumienie Centrum	8,71	44	4,42	–	–	–	–	–	–	–
Prawo i Sprawiedliwość	–	–	–	–	–	–	9,50	44	26,99	155
Wyborcza Akcja Katolicka	8,98	49	–	–	–	–	–	–	–	–
Katolicki Komitet Wyborczy „Ojczyzna”	–	–	–6,37	–	–	–	–	–	–	–
Kongres Liberalno-Demokratyczny	7,49	37	3,99	–	–	–	–	–	–	–
Platforma Obywatelska	–	–	–	–	–	–	12,68	65	24,14	133
Konfederacja Polski Niepodległej	8,88	46	5,77	22	–	–	–	–	–	–
Bezpартyjny Blok Wspierania Reform	–	–	5,41	16	–	–	–	–	–	–
Koalicja dla Rzeczypospolitej/Ruch Obrony Polski	–	–	2,70	–	5,56	6	–	–	–	–
Samobrona RP	–	–	2,78	–	0,08	–	10,2	53	11,41	56
Liga Polskich Rodzin	–	–	–	–	–	–	7,87	38	7,97	34
Pozostałe ugrupowania	25,3	83	9,99	4	7,98	2*	1,03	2*	4,88	2*

* Mandaty listy mniejszości niemieckiej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

zdobywając 36% głosów, uzyskały 66% mandatów, głównie dlatego, że na partie podprogowe padło ponad 34% głosów. Wyniki dały fałszywy obraz podziałów politycznych. Podział postkomunistyczny nie osłabł, a nawet się wzmocnił, bo skrzystalizowała się w skali masowej lewicowa tożsamość polityczna – umownie zwana postkomunistyczną. Miała ona silnie negatywny charakter. „Głosując na partie mające rodowód w epoce komunistycznej dyktatury – pisał Adam Michnik, komentując na gorąco wyniki tych wyborów – odrzucono zarazem tożsamość ideową Trzeciej Rzeczypospolitej, na którą składa się antykomunizm, «solidarnościowy» rodowód, legitymizacja udzielana przez Kościół. Nienazwanym fragmentem tej tożsamości była milcząca zgoda na tezę, że okres PRL był formą sowieckiej okupacji, a PZPR – organizacją zdrajców i kolaborantów z obcym mocarstwem. (...) [Ten] sposób myślenia o Polsce został w ostatnich wyborach powszechnie zakwestionowany”⁷. Zakwestionowany w masowej skali – przez mniej więcej 40% wyborców, ale mniej więcej tyle samo głosujących Polaków taką tożsamość podtrzymało.

Owa równowaga utrzymała się przez wiele następnych lat. W wyborach prezydenckich 1995 r. nieznaczne zwycięstwo nad Lechem Wałęsą odniósł Aleksander Kwaśniewski. Z kolei w dwa lata późniejszych wyborach parlamentarnych Akcja Wyborcza Solidarność, która była formą skupienia prawie wszystkich sił postsolidarnościowych, pokonała dotychczas rządzące SLD i PSL, ale znów nie była to przewaga wielka. Tę równowagę zakłóciły wybory prezydenckie 2000 r. Aleksander Kwaśniewski, wygrywając już w I turze, rozerwał podział postkomunistyczny, gdyż przyciągnął do siebie miliony wyborców z pasma solidarnościowego. Wielu z nich poparło następnie SLD w wyborach 2001. Stąd tak znakomity wynik tej partii. Słabnący podział postkomunistyczny umożliwił ujawnienie się innych ważnych konfliktów społecznych.

Najważniejszy z nich to konflikt miasto–wieś, mający pewne zakorzenienie w Lipsetowsko-Rokkanowskiej matrycy. Wieś bardzo źle zniosła pierwsze lata transformacji. Upadek PGR-ów zachwiał egzystencją setek tysięcy osób, niska produktywność rozdrobnionego rolnictwa przy wysokich kosztach produkcji wpędzała w biedę większość tradycyjnych chłopów i zmuszała ich do zaciągania długów. Ferment na wsi wykorzystał Andrzej Lepper, zakładając związek zawodowy i partię Samoobrona RP, która zdobyła w wyborach parlamentarnych 10,2% głosów i sukces ten powtórzyła cztery lata później. W części odniosła go kosztem PSL. Uwzględniając jednak wszystkie partie odwołujące się bezpośrednio do interesów ludności rolniczej, trzeba stwierdzić, że były one całkiem nieźle reprezentowane przez pierwsze 15 lat transformacji. Przeciętnie ok. 20% posłów identyfikowało się z interesami wiejskimi.

Zarówno w wyborach 1997 r., jak i w 2001 r. jedną z osi krystalizujących preferencje wyborców była oś religijność vs. sekularyzm. Co moment rozpalał się spór o aborcję. Teraz szeroko rozumiana lewica zabiegała o złagodzenie represyjnej ustawy antyaborcyjnej, gdy Trybunał Konstytucyjny sprzeciwił się w maju 1997 r. jej liberalizacji i podtrzymał tzw. kompromis antyaborcyjny. Krzepł też biegun

⁷ A. Michnik, „Im gorzej, tym gorzej”, *Gazeta Wyborcza*, 25–26 września 1993 r.

religijny, w szczególności dzięki aktywności Radia Maryja i ekspansywnej postawie Kościoła hierarchicznego, wzmacnianego przez Jana Pawła II i jego częste pielgrzymki do Polski. Przejawem wzmocnienia się skrzydła fundamentalistycznego było powstanie Ligi Polskich Rodzin, która zdobyła w 2001 r. prawie 8% głosów i sukces ten powtórzyła w 2005 r. Jednak dominująca tendencja była inna – szybka sekularyzacja. Na partię jednoznacznie świeckie oddano w tamtych wyborach ok. 55% głosów, a na partię konfesyjne nie więcej niż 25% głosów.

Kolejny podział polityczny w elektoracie, który rozsadzał podział postkomunistyczny, był związany z postępującą europeizacją polityki polskiej i staraniami o członkostwo w Unii Europejskiej. Dominowali w społeczeństwie zwolennicy akcesji Polski do Unii, ale stanowisko eurosceptyczne za sprawą takich partii jak LPR i Samoobrona zostało dobrze wyartykułowane i odzwierciedlone w wynikach referendum akcesyjnego. Na jasno postawione pytanie w referendum akcesyjnym, które odbyło się w czerwcu 2003 r.: Czy wyraża Pan/Pani zgodę na przystąpienie Rzeczypospolitej Polski do Unii Europejskiej? – 22,5% wyborców odpowiedziało: nie, reszta zaś: tak. Kwestia europejska nie była więc wyborczo marginalna, a eurosceptycyzm daleko bardziej powszechny niż odzwierciedlony w wynikach referendum. W takich sytuacjach silnie działa *bandwagon effect*, czyli występuje tendencja wyborców przyłączania się do zwycięskiego obozu, a ponadto niechęć do Unii często wyraziła się po prostu absencją, do której zachęcał formalny wymóg osiągnięcia minimum 50% frekwencji dla ważności referendum. Bojkot referendum był więc wcale racjonalną strategią eurosceptyków.

Badaczy polskiej transformacji długo dziwiła niska wyborcza efektywność w latach 1993–2001 osi ekonomicznej, której bieguny opisuje się najczęściej parą pojęć: rynek–państwo. Etyatyzm charakteryzował zarówno zwolenników partii postsolidarnościowych, jak i postkomunistycznych. Prorynkowa była jedynie Unia Demokratyczna/Unia Wolności i KLD, po trosze SLD. Większość wyborców zaś popierała postulaty utrzymania rozległej własności państwowej i daleko idącej ingerencji państwa w rynek. Kwestie ekonomiczne, z wyjątkiem interesów chłopskich, okazywały się drugorzędne w determinowaniu preferencji politycznych. Właśnie dlatego, że tłumił je silny podział postkomunistyczny, którego źródeł należy się dopatrywać w podłożu społeczno-kulturowym. Empirycznie potwierdzały to socjologiczne badania autoidentyfikacji w wymiarze lewica–prawica. Autoidentyfikacje te bardzo słabo wiązały się ze stosunkiem do kwestii ekonomicznych, takich jak tempo prywatyzacji, podatki, bezrobocie, świadczenia socjalne. Natomiast autoidentyfikacje lewicowo–prawicowe okazały się bardzo silnie powiązane ze stosunkiem do kwestii światopoglądowo-ideologicznych, żywo obecnych w debacie publicznej lat 90., takich jak aborcja, rola Kościoła w życiu publicznym, dekomunizacja, lustracja, stosunek do PRL⁸.

⁸ Szczegółowe dane dotyczące rozkładów tych autoidentyfikacji w elektoratach głównych ugrupowań czytelnik znajdzie w: T. Szawiel, „Podział na lewicę i prawicę w Polsce po roku 1989 – jego sens i trwałość”, w: R. Markowski (red.), *System partyjny i zachowania wyborcze*, Instytut Studiów Politycznych PAN – Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 2002.

NARODZINY NOWYCH IDENTYFIKACJI PARTYJNYCH

Wybory parlamentarne 2005 r. zbiegły się w czasie z wyborami prezydenckimi. Głosowanie do Sejmu poprzedziło o 14 dni głosowanie w I turze wyborów prezydenckich. Ta koincydencja mogła mieć znaczenie zarówno dla frekwencji, jak i wyników obu elekcji. W wyborach parlamentarnych dwie partie wyrosłe na gruzach AWS, czyli PiS i PO, zdobyły odpowiednio 1. i 2. miejsce, w sumie sporo ponad 50% głosów. W kampanii zapowiadały powstanie koalicji PO–PiS, ale logika politycznej rywalizacji szybko te plany zburzyła. I gdy prezydentem został Lech Kaczyński, stało się jasne, że narodził się nowy system partyjny. Wyrósł z nowych podziałów społecznych i zwrotnie te podziały umacniał. Podział postkomunistyczny przeszedł definitywnie do historii, co zresztą uwidocznił dramatyczny spadek wyniku SLD, z 41% w 2001 r. do nieco ponad 11% w 2005 r. Aby podkreślić ten fakt, wyniki wyborów parlamentarnych po 2005 r. zestawilem w odrębnej tabeli (tab. 2).

W kampanii wyborczej PiS lansował hasło IV RP, którą trzeba będzie zbudować na gruzach skorumpowanej, postkomunistycznej III RP. Nieobce było ono też ówczesnym ideologom PO, ale gwałtowny spadek wpływów lewicy i wycofanie się Cimoszewicza z wyborów prezydenckich spowodowały istotną zmianę strategii PiS. Poczęto intensywnie budować programową opozycję wokół hasła: Polska solidarna kontra Polska liberalna. Pytanie, czy to polityczne hasło było typowo kampanijnym sloganem, uzasadnionym jedynie doraźnym kontekstem politycznym, czy też wiązało się ze względnie trwałymi postawami obywateli, podjęto w ramach cyklicznego badania PGSW. Mikołaj Cześnik i Michał Kotnarowski skonstruowali odpowiednią skalę o krańcach: Polska solidarna i Polska liberalna; okazało się, że autoidentyfikacje badanych na tej skali mają poważny wpływ na ich preferencje wyborcze oraz że podział ten współwystępuje z podziałem lewica–prawica. Przy czym w przypadku rywalizacji PO–PiS ważniejszym czynnikiem wyjaśniającym głosowanie na tę parę jest podział: Polska solidarna – Polska liberalna, natomiast preferencje wobec koalicji Lewica i Demokraci (w 2007 r.) i SLD (w 2011 r.) zdecydowanie lepiej wyjaśniał stary podział lewica–prawica. Dodatkowo, co ważne, Cześnik i Kotnarowski wykazali, iż oba te wymiary nie są silnie skorelowane⁹. W 2005 r. ujawnił się więc nowy, autonomiczny podział, który był jednym z najważniejszych czynników determinujących przebieg wyborczej rywalizacji w kolejnych elekcjach.

Do następnych wyborów doszło w konsekwencji upadku koalicji rządowej tworzonej przez PiS, LPR i Samoobronę. Obie główne partie wybrały w tych okolicznościach drogę przyspieszonych wyborów. Odbyły się one w październiku 2007 r. Wygrała spektakularnie Platforma Obywatelska, ale do stworzenia rządu potrzebowała koalicjanta, którym zostało PSL. W efekcie tych wyborów utrwaliła się polaryzacja polskiego systemu partyjnego. Przybrał on postać typowego

⁹ M. Cześnik, M. Kotnarowski, „Nowy wymiar politycznego współzawodnictwa: Polska solidarna vs Polska liberalna”, *Studia Polityczne* 2011, nr 27, s. 129–158.

Tabela 2
Wyniki wyborów do Sejmu w latach 2007–2019

Komitet	2005		2007		2011		2015		2019	
	% głosów	liczba mand.	% głosów	liczba mand.	% głosów	liczba mand.	% głosów	liczba mand.	% głosów	liczba mand.
Platforma Obywatelska/ Koalicja Obywatelska	24,14	133	41,51	209	39,18	207	24,09	138	27,40	134
Prawo i Sprawiedliwość	26,99	155	32,11	166	29,89	157	37,58	235	43,59	235
Sojusz Lewicy Demokratycznej*/ Lewica i Demokraci/ Zjednoczona Lewica	11,31	55	13,15	53	8,24	27	7,55	0	12,56	49
Polskie Stronnictwo Ludowe**	6,96	25	8,91	31	8,36	28	5,13	16	8,55	30
Samobrona RP	11,41	56	1,53	0	–	–	–	–	–	–
Liga Polskich Rodzin	7,97	34	1,30	0	–	–	–	–	–	–
Ruch Palikota	–	–	–	–	10,02	40	–	–	–	–
Krajowy Komitet Wyborezy „Kukiz’15”	–	–	–	–	–	–	8,81	42	–	–
KORWIN/ Konfederacja Wolność i Niepodległość	–	–	–	–	–	–	4,76	0	6,81	11
Nowoczesna Ryszarda Petru	–	–	–	–	–	–	7,60	28	–	–
Pozostałe komitety	11,22	2	1,49	1	4,31	1	4,48	1	1,09	1

* W 2019 r. w obrębie list SLD także: Partia Razem i Wiosna. ** W 2019 r. w obrębie list PSL także Kukiz’15.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

systemu dwuipółpartyjnego wg klasyfikacji Blondela. Do sejmu dostały się tylko cztery ugrupowania. Ostatecznie zakończyły się żywoty Samoobrony i LPR. Jednak teza o zabetonowaniu polskiego systemu partyjnego, wówczas często wygłaszana, szybko okazała się nieprawdziwa, bo w 2011 r. pojawił się w sejmie Ruch Palikota, a w 2015 r. Kukiz'15 i Nowoczesna Ryszarda Petru. Teza ta jednak miała i ma racjonalne jądro. Można ją powiązać z koncepcją partii kartelowej przedstawioną przez Richarda S. Katza i Petera Maira¹⁰. Autorzy ci wskazali, że w wielu krajach Europy pojawiły się partie, które razem tworzą swoisty kartel ograniczający konkurencję partyjną dzięki wprowadzaniu lub podtrzymywaniu w ordynacjach wysokich progów ustawowych, dotacji z budżetu państwa, reglamentacji dostępu do mediów publicznych, rugowaniu z pola rywalizacji programowej pewnych kwestii. PO i PiS tylko częściowo spełniły postulaty modelu Katza i Maira. Wobec mniejszych partii zachowywały się jak kartel, ale rywalizacja między nimi stała się totalna, wręcz rozrywająca państwo i społeczeństwo. Przypieczętowana została wyborami prezydenckimi w 2010 r., które odbyły się w cieniu katastrofy smoleńskiej i które wygrał Bronisław Komorowski – kandydat desygnowany przez PO.

PODZIAŁ PiS–AntyPiS

Podział na PiS i AntyPiS ujawnił się z jeszcze większą siłą w wyborach parlamentarnych 2011 r. Wygrała je Platforma Obywatelska z 10-punktową przewagą nad PiS, czyli prawie identyczną jak w 2007 r. (por. tab. 2). Nie jest to jednak zwykły podział na partię rządzącą i opozycję. Ten podział jest socjologiczną realnością i od 2007 r. istnieje nie tylko na poziomie systemu partyjnego, lecz także – i co ważniejsze – na poziomie społeczeństwa (uwaga: podkreślam to specjalną pisownią). Tu nie chodzi o jakieś doraźne sympatie lub niechęci wobec PiS, lecz o polityczne tożsamości obywateli. Ludzie po prostu definiują siebie, odnosząc się do tej partii. Zjawisko to podobne jest do tego, co amerykańska socjologia opisała już kilkadziesiąt lat temu jako zjawisko identyfikacji partyjnej. Najlepiej jego istotę przedstawia pytanie zadawane w amerykańskich masowych badaniach wyborczych: „Mówiąc ogólnie, czy myśli Pan o sobie zazwyczaj jako o republikanie, demokracie, niezależnym czy inaczej?”. W latach 50. w Stanach Zjednoczonych ok. trzech czwartych wyborców definiowało się w kategoriach „jestem demokratą” lub „jestem republikaninem”¹¹. Później ten poziom nieco się obniżył, ale i tak pozostał daleko wyższy niż w Europie. Analogia w warunkach polskich nie jest pełna, bo po jednej stronie podziału jest zwarta formacja, z którą miliony wyborców utrzymują więź, a po drugiej wiele partii, które łączy opozycyjność wobec PiS, ale poparcie dla nich wynika nie tyle z poczucia więzi z nimi, ile z niechęci do PiS. Oczywiście partie opozycyjne mają jakichś swoich zwolenników, różnią się ich liczbą i wskazania na ich kandydatów nie są całkiem przypadkowe, gdy występują w bloku.

¹⁰ R.S. Katz, P. Mair, „Changing models of party organization and party democracy: The emergency of the cartel party”, *Party Politics* 1995, nr 1 (1).

¹¹ A. Campbell, P.E. Converse, W.E. Miller, D.E. Stokes, *The American Voter*, Wiley, New York 1960.

Pierwotną emocją polskich wyborców jest jednak (co najmniej od wyborów 2011 r.) więź, sympatia do PiS oraz po drugiej stronie głęboka niechęć, resentyment wobec tej partii. AntyPiS jest negatywną tożsamością polityczną, ale to nie umniejsza jej siły w warunkowaniu preferencji wyborczych.

W wyborach parlamentarnych 2015 r. doszło do politycznego zwrotu. Platforma wybory przegrała i musiała oddać władzę, ale rozegrały się one w ramach dotychczasowego podziału. Preludium do wyborów parlamentarnych były wybory prezydenckie i ta koincydencja okazała się bardzo korzystna dla PiS. Dość nieoczekiwanie wygrał je Andrzej Duda. Zrozumienie natury podziału na PiS i AntyPiS wymaga odtworzenia konfliktów, które w roku 2015 wytworzyły swoisty i względnie trwały klimat polityczny.

KLIMAT POLITYCZNY ROKU 2015

Socjologiczne badania postaw i preferencji politycznych Polaków pokazywały, że na poziomie jednostek zmiany w ciągu ośmiu lat rządów Platformy nie były duże. Jednak nawet niewielkie zmiany na poziomie zagregowanym mogą zmianą dominującego klimatu politycznego. Wydaje się, że coś takiego dokonało się w społeczeństwie polskim 2015 r. Klimat polityczny czy nastrój polityczny w konkretnym społeczeństwie i czasie to kategoria bardzo mglista, którą trudno konceptualizować za pomocą mierzalnych wskaźników. Pośrednio świadczy o nim reakcja społeczna na niektóre hasła kampanii wyborczej. Przebiły się do mainstreamu poglądy do niedawna uznawane za politycznie niepoprawne, szkodliwe lub anachroniczne. Idee, które w krótkim czasie bardzo zyskały na popularności, to idea narodu, silnego państwa, porządku społecznego opartego na tradycyjnej rodzinie i religii, sprawiedliwości społecznej, która winna się realizować za pomocą redystrybucyjnej funkcji państwa. Prymat wspólnoty narodowej był ogłaszany przez liderów PiS w bardzo różnorodnych kontekstach politycznych. Z tej perspektywy piętnowano emigrację młodych Polaków do zamożniejszych krajów UE, krytykowano rząd za brak polityki pronatalistycznej, oskarżano go o uległość wobec Niemiec i Rosji, piętnowano błędną politykę rządu w sferze bezpieczeństwa i obrony, ganiono Unię za reakcję na kryzys grecki, a przede wszystkim sprzeciwiano się przyjmowaniu uchodźców z Syrii i Libii oraz podejmowanym przez Unię Europejską próbom rozłożenia ciężarów z tego tytułu na wszystkie kraje UE. Na tle kwestii uchodźców doszło do wielu manifestacyjnych aktów nacjonalizmu etnicznie rozumianego. Ale byłoby błędem uznawać, że w społeczeństwie polskim wyczerpało się poparcie dla idei integracji europejskiej, mimo że zwolennicy europeizacji wręcz zamilkli. Konflikt, który opisać może oś kosmopolityzm vs. nacjonalizm, nałożył się na dawny podział Polska liberalna vs. Polska solidarna i w znaczącym stopniu wzmocnił pozycję PiS.

O wzrastającej popularności idei narodowej świadczyły też związane ze Świętem Niepodległości marsze organizowane przez porozumienie kilku ugrupowań, bezpośrednio nawiązujących do polskiego nacjonalizmu z okresu międzywojennego. Te marsze od początku były bardzo agresywne, jawnie wznoszono na nich

ksenofobiczne hasła, atakowano rządzącą Platformę Obywatelską, liberalne media, mniejszości seksualne i ogólnie ujmując – elity polityczne. Z ideą narodową PiS konsekwentnie łączył sprawę katastrofy smoleńskiej. Jej pamięć – pielęgnowana na różne sposoby – urosła do roli mitu spajającego wspólnotę „prawdziwych” Polaków. Chociaż większość społeczeństwa nie dawała wiary hipotezie zamachu, to obwinianie rządu PO i byłego premiera Donalda Tuska o różne zaniedbania, które pośrednio przyczyniły się do katastrofy, o nieudolność w późniejszym wyjaśnianiu jej przyczyn i w staraniach o zwrot wraku było wyborczo skuteczne.

Wydawało się, że światowy kryzys finansowy również w Polsce wywoła poprawę klimatu dla lewicy. Nawet ten słaby trend ku lewicy odwrócił się w 2013 r. i szybko wzrosła częstość prawicowych deklaracji. W 2015 r. prawicowe postawy deklarowało ponad 30% Polaków, lewicowe zaś jedynie 14%. Co więcej, zasadniczo wzrosła częstość identyfikacji radykalnie prawicowych. Aż 37% zwolenników prawicy lokowało się blisko krańca skali, a właśnie poziom radykalizmu poglądów przekłada się na wyborczą mobilizację. Szczególnie dynamiczny wzrost autoidentyfikacji prawicowych odnotowano w najmłodszej grupie wyborców¹². Trzeba jednakże powtórzyć to, co dotyczyło lat 90.: w warunkach polskich prawicowe autoidentyfikacje nie łączą się w żaden sposób z poparciem dla liberalnej polityki gospodarczej i dla postulatów ograniczania roli państwa.

Przed wyborami 2015 r. ożywiły się też konflikty na osi sekularyzm–religijność i zostały wpisane w główny podział. Konserwatywnym hierarchom Kościoła PiS był zawsze znacznie bliższy niż mająca liberalny odcień Platforma Obywatelska. Kościół poczuł się dodatkowo sprowokowany próbami ustawowej regulacji kwestii związków homoseksualnych (skądinąd ostrożnymi), procedury in vitro, ratyfikacją międzynarodowej konwencji o zwalczaniu przemocy w rodzinie i zapowiedziami pomniejszenia środków finansowych przekazywanych na Kościół z budżetu państwa. Okoliczności te wywołały mobilizację mediów katolickich i ruchów religijnych. Zintensyfikowana została agitacja wyborcza w parafiach na rzecz kandydatury Andrzeja Dudy w kampanii prezydenckiej, a następnie na rzecz PiS. Splot patriotyczno-religijnych postaw i emocji, silny w społeczeństwie polskim od XIX w., zmanifestował się w całej pełni już podczas wyborów prezydenckich.

Kolejne ważne zjawisko formujące klimat polityczny roku 2015 to narastająca błyskawicznie niechęć do elity polityczno-ekonomicznej. Duży w tym udział miało sukcesywne ujawnianie w Internecie taśm zawierających fragmenty nieformalnych rozmów polityków i biznesmenów, nielegalnie nagranych. Uwaga opinii publicznej została ukierunkowana nie tyle na treść, ile formę tych rozmów. Ekspozowano wulgaryzmy, ostrość i bezceremonialność wygłaszanych sądów, konflikty w obozie władzy, a to wszystko w kontekście atmosfery wykwinnych kolacji. W każdym społeczeństwie tego rodzaju informacje, systematycznie dozowane, wywołałyby antyestablishmentowe odruchy.

¹² *Zainteresowanie polityką i poglądy polityczne w latach 1989–2015. Deklaracje ludzi młodych na tle ogółu badanych. Komunikat z badań* 135/2015, oprac. W. Kazanecki, Centrum Badania Opinii Społecznej, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_135_15.PDF (dostęp: 10.01.2020).

W ten nastrój bardzo dobrze wpisał się pakiet socjalnych obietnic Prawa i Sprawiedliwości, przedstawiony jako zestaw działań rządu służących przywróceniu w społeczeństwie elementarnej sprawiedliwości. Najważniejsze z tych postulatów to: przyznanie każdej rodzinie wychowującej dzieci świadczenia comiesięcznego w wysokości 500 zł na drugie i każde następne dziecko, podwyższenie kwoty wolnej od podatku; podwyższenie minimalnej stawki wynagrodzenia i przede wszystkim przywrócenie wieku emerytalnego do poprzednich pułapów (60 lat kobiety, 65 lat mężczyźni). Te bardzo konkretne obietnice adresowane do warstw niższych mogły powiększyć elektorat PiS i dodatkowo zmobilizować go do udziału w wyborach. Nastrój antyestablishmentowy doskonale wykorzystał – oprócz PiS – Paweł Kukiz.

Opisywany klimat polityczny uformował się w istotnej mierze pod wpływem zjawisk globalnych. Społeczeństwa europejskie poddane zostały licznym szokom. Kryzys finansowy 2008 r. zachwiał powszechnym przekonaniem, że ludziom będzie żyło się stale coraz lepiej i lepiej. Konflikty zbrojne na peryferiach Europy i akty terroryzmu ożywiły lęki o pokój i bezpieczeństwo. Wschodnioeuropejskie społeczeństwa dodatkowo przeżywają szok kulturowy, m.in. powodowany przez publiczną aktywność mniejszości seksualnych, kryzys rodziny, doświadczenia migracyjne, gwałtowne zmiany technologiczne, do których coraz trudniej jest się adaptować, zwłaszcza osobom starszym. Wszystkie te czynniki sprzyjają tendencji do renacjonalizacji polityki. W silnym państwie narodowym społeczeństwa europejskie poszukują bezpieczeństwa i nadziei na podtrzymanie względnej prosperity. Polacy nie są pod tym względem wyjątkowi – są bardzo podobni do Czechów, Słowaków, Węgrów, Austriaków, a nawet Niemców.

WYBORY PARLAMENTARNE 2019 – CIĄGŁOŚĆ I ZMIANA

Większość socjalnych obietnic z kampanii wyborczej 2015 r. Prawo i Sprawiedliwość zrealizowało. Dzięki koniunkturze ekonomicznej mogło poczynić przed wyborami 2019 kolejne obietnice świadczeń socjalnych, dalej utrzymanych w logice bezpośrednich transferów na rzecz osób fizycznych. Rozszerzono program 500+ również na pierwsze dziecko, wprowadzono tzw. 13. emeryturę i wypłacono ją na kilka miesięcy przed dniem wyborów, bardzo znacząco podniesiono płacę minimalną. Podwyższono płace w budżetówce, zwłaszcza w służbach mundurowych. Wzrost płac nastąpił też w oświacie, chociaż sporo poniżej oczekiwań popartych masowym strajkiem. Właśnie przełamanie strajku nauczycielskiego świadczyło o rozległym poparciu dla obozu rządzącego.

Przez całą minioną kadencję rządów PiS najsilniejszy konflikt polityczny dotyczył szeroko rozumianego sądownictwa. Zaczęło się od walki rządzącej partii o przejęcie kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym. Później był spór o Krajową Radę Sądownictwa i kształt Sądu Najwyższego. Na ulice w obronie niezależności sądów i niezawisłości sędziów wychodziły setki tysięcy demonstrantów, ale to procesu przejmowania kontroli nad systemem wymiaru sprawiedliwości nie zatrzymało, chociaż go znacząco spowolniło. Walka o sądy i inne standardy państwa prawnego skonsolidowała opozycję, wytworzyła nowe ruchy społeczne (KOD,

Obywatele RP) i wręcz ufundowała AntyPiS jako blok współpracujących ze sobą partii, mających przy tym poparcie milionów obywateli. Jednak inne miliony obywateli w tej sprawie przyjęły narrację PiS o wyalienowanej i skorumpowanej kaście sędziowskiej.

Inny konflikt, który zaognił się po objęciu w 2015 r. rządów przez PiS, to konflikt o dopuszczalność aborcji. Podjęta przez tę partię próba zaostreżenia ustawy antyaborcyjnej, zmierzająca do delegalizacji aborcji z jakichkolwiek przesłanek, doprowadziła do masowych protestów kobiet o skali tak wielkiej, że skłoniły kierownictwo PiS do wycofania się z tej inicjatywy. Ten konflikt również budował spójność AntyPiS. Natomiast dla formacji rządzącej był dość niewygodny, bo tak radykalne zaostreżenie ustawy antyaborcyjnej budziło sprzeciw znaczącej części wyborców PiS.

Kwestia aborcji jest jedną z najważniejszych składowych osi sekularyzm–religijność, chociaż ważne na tej osi są też inne kwestie. W Polsce głębokie podziały wywołuje sprawa legalizacji małżeństw homoseksualnych, a nawet związków partnerskich, oraz kwestia edukacji seksualnej dzieci i młodzieży. Te dwie sprawy nie wpisywały się dobrze w opozycję PiS–AntyPiS, a nawet wyraźnie nadwierały spójność bloku opozycyjnego. Podobnie oddziaływała fala nastrojów antyklerykalnych wzbudzona ujawnieniem licznych afer pedofilskich w Kościele katolickim, a także filmami *Kler* oraz *Tylko nie mów nikomu*. Od tych postulatów i antykościelnej retoryki bardzo mocno dystansowało się PSL i niektóre środowiska w ramach PO.

W przedstawione konflikty wpisał się stale istniejący podział na miasto i wieś, który w warunkach polskich jest pewnym wariantem Lipsetowsko-Rokkanowskiego podziału centrum–peryferie. Wieś polska, ogólnie rzecz biorąc, bardzo zyskała na akcesji do UE, a rządy PO–PSL były dla niej bardzo korzystne¹³. A mimo to w 2015 r. mieszkańcy wsi głosowali na PiS zdecydowanie częściej niż mieszkańcy miast. Rozkład głosów pomiędzy głównych aktorów był na terenach wiejskich następujący: 46,8% PiS; 17,3% PO i 9,3% PSL (dane *exit poll* IPSOS). Po czterech latach poparcie dla PiS wzrosło na wsi jeszcze mocniej niż w całym społeczeństwie i partia ta, uzyskując 56,2% głosów mieszkańców wsi, została w tym środowisku prawdziwym hegemonem. PSL nieco się podreperowało, ale wynik 12,3% głosów jak na partię wiejską musi być uważany za potwierdzający tezę o utracie jej klasowego elektoratu. Proporcja poparcia dla bloków na wsi była zdecydowanie na korzyść PiS: 56,2% do 36,5% AntyPiS (dane *exit poll*). I znów, mimo że sytuacja ekonomiczna na wsi uległa dalszej poprawie, to sądzę, że ten spektakularny sukces PiS był determinowany bardziej czynnikami kulturowymi niż ekonomicznymi.

Preludium do wyborów parlamentarnych były wybory europejskie, w których PiS pokonał Koalicję Europejską złożoną z PO, Nowoczesnej, PSL i SLD

¹³ Bardzo dobra dokumentacja tej tezy zob. J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa i Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Tabela 3
Dynamika preferencji na poziomie zagregowanym 2015–2019 wg bloków

Blok	Wybory sejmowe 2015; frekwencja 50,92%		Wybory samorząd.: sejmiki 2018; frekwencja 54,84%		Wybory do PE 2019; frekwencja 45,68%		Wybory sejmowe 2019; frekwencja 61,74%	
	Głosy	% gł.	Głosy	% gł	Głosy	% gł.	Głosy	% gł.
PiS + koalicjanci	5 711 687	37,58	5 267 667	34,13	6 192 780	45,38	8 051 935	43,59
PO + PSL* + N + SLD**	3 661 474 +	24,09 +	4 162 720 +	26,97 +	5 249 935	38,47	5 060 335 +	27,40 +
	1 155 370 +	7,60 +	1 863 225 +	12,07 +			1 578 523 +	8,55 +
	779 875 +	5,13 +	1 021 016 +	6,62 +			2 319 946 =	12,56 =
	1 147 192 =	7,55 =	121 772 =	1,26 =			8 958 804	48,51
	6 743 911	44,37	7 168 733	46,92				
Antysystemowe: Kukiz + Korwin	1 339 094 +	8,81 +	868 332	5,62	503 564 + 621 188	3,69 + 4,55 = 8,24	1 256 953	6,81
	722 999 =	4,76 =						
	2 062 093	13,57						
Wiosna					826 975	6,06	–	–
Razem	550 349	3,62			168 745	1,24	–	–

* W wyborach parlamentarnych 2019 r. PSL zostało wsparte przez Kukiz'15 i kilka innych mniejszych grup politycznych. ** W wyborach parlamentarnych 2019 r. pod szyldem SLD kandydatów wystawiły także partie Razem i Wiosna.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

(zob. tab. 3). Stało się tak mimo eurosceptycyzmu PiS i konfliktów z Komisją Europejską na tle naruszeń w Polsce standardów państwa prawa. Kwestię europejską ożywiał też proces brexitu. Raczej wzmocnił argumentację PiS na rzecz „Europy ojczyzn”. W przypadku bloku AntyPiS europejskość i niechęć do brexitu były kolejnymi jego spoiwami.

W październikowych wyborach do Sejmu PiS odnotował spektakularne zwycięstwo. Zdobył prawie 44% głosów przy rekordowo wysokiej frekwencji, oczywiście jak na obyczaje polskich wyborców. Jednak licząc głosy w ramach bloków, trzeba zauważyć, że uzyskał o ponad 900 tys. głosów mniej niż połączone siły opozycji, nie uwzględniając w tym rachunku Konfederacji (zob. tab. 3). Dobrze tę nieznaczną przewagę AntyPiS odzwierciedliły wybory do Senatu, w których opozycja uzyskała minimalną, ale wystarczającą do przejścia jego kierownictwa większość.

Dowód na fundamentalne znaczenie podziału na PiS i AntyPiS znajdujemy także, obserwując wzory przepływów wyborców między wyborami do Sejmu w 2015 a wyborami w roku 2019, odtworzone na podstawie badania *exit poll* przeprowadzonego przez IPSOS. Wyborcy PiS z 2015 r., którzy wzięli udział w wyborach 2019 r., znów poparli PiS – aż 94% z nich ponowiło swój wybór. Mniejszą lojalnością wykazali się wyborcy PO: 69% z nich poparło Koalicję Obywatelską, ale tu był konkurent w postaci odradzającej się lewicy. Przepływ od PO do przeciwnego obozu był jednak znikomy – 3,6%, podobnie jak przepływ od PiS do Koalicji Obywatelskiej (2,2%). Równie ważne jest, że wyborcy PSL, Nowoczesnej, SLD z 2015 r. też w dominującej większości pozostali wierni swym ugrupowaniom lub poparli Koalicję Obywatelską. Wśród nowych wyborców, czyli tych, którzy z różnych powodów nie brali udziału w wyborach 2015 r., na partię z bloku AntyPiS zagłosowało 59,5%, na PiS zaś 23,4%.

Polski system partyjny stał się prawie idealnie dwublokowy. Odzwierciedla dobrze silny w społeczeństwie podział socjopolityczny. Jego esencją jest z jednej strony silna identyfikacja wielkiej liczby Polaków z PiS, a z drugiej strony równie silna niechęć do tej partii. W takie ramy są wkomponowane prawie wszystkie ważne tematy we współczesnej Polsce i Europie. Stąd trudno o lepszą nazwę niż ta techniczna: podział PiS i AntyPiS. Jego trwałość może okazać się nie mniejsza niż trwałość podziału postkomunistycznego, w obrębie którego przebiegła pierwsza faza polskiej transformacji, ale bardzo silne są też wewnętrzne napięcia w każdym z tych bloków, co sprawia, że w dowolnej chwili podział ten może zostać unicestwiony. Taki czy inny kształt systemu partyjnego jest jednak sprawą mało ważną wobec erozji rządów prawa i demokracji w Polsce, która następuje od 2015 r., a przede wszystkim wobec śmiertelnego zagrożenia dla demokracji ze strony wszechogarniającego kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19.

THE LOGIC OF POLITICAL CONFLICTS AND THEIR ELECTORAL MANIFESTATIONS

The article presents the fundamental political conflicts that have structured Poles' electoral preferences in the last thirty years. The author indicates deep-seated economic, social and political reasons of the conflicts. Based on Lipset and Rokkan's classical theory of socio-political cleavages, he states that the dynamics of Poles' electoral preferences in 1989–2020 has been shaped by three basic distinctions. In the years 1989–2001, the postcommunist cleavage had the most fundamental impact; in 2005–2011, the division between liberal Poland and solidary Poland came to the fore, and in 2015–2020, voters' political choices were determined by the enmity between two camps: the supporters and the opponents of the Law and Justice party (PiS). The essence of the latter cleavage is, on the one hand, a very strong identification of many millions of Poles with the ruling Law and Justice, and on the other hand, an equally strong hostility towards the party evident in a similar portion of the population.

Keywords: elections in Poland, 2015 parliamentary elections, cleavages, political climate, the pro-PiS and anti-PiS cleavage

Słowa kluczowe: wybory w Polsce, wybory parlamentarne 2015 roku, podziały socjopolityczne, klimat polityczny, podział PiS–AntyPiS

GRZEGORZ RYDLEWSKI

ORCID: 0000-0002-5481-6924

TRZYDZIEŚCI LAT ZMIAN W RZĄDZENIU W POLSCE PO ROKU 1989

Szukając okoliczności dominującej w ustroju państwa, systemie politycznym, mechanizmach rządzenia oraz systemie administracyjnym w Polsce w ciągu trzydziestu ostatnich lat, w sposób jednoznaczny wskazać trzeba na zasadniczą zmianę. Miała ona charakter jakościowy i wieloelementowy. Przebiegała równocześnie w wielu obszarach i poziomach. Przenikała między przestrzenią wewnątrzkrajową i międzynarodową. Wywoływała rozległe konsekwencje społeczne i gospodarcze. W sferze treści była to, szczególnie w pierwszych latach, **rozciągnięta w czasie, pokojowa zmiana o rewolucyjnym charakterze**. Przekształcenia stanowiły najczęściej wynik wyborów strategicznych. Dostatecznie często, aby to odnotować, miały one jednak także charakter doraźny. Niejednokrotnie były precedensowe w wymiarze światowym. Stanowiły wyraz i mechanizm odejścia od rozwiązań ustroju socjalistycznego oraz kształtowania i doskonalenia rozwiązań właściwych modelowi demokratycznego państwa prawa.

Jest już dostępna coraz bardziej rozbudowana literatura dotycząca wspomnianego procesu jako całości oraz jego poszczególnych zagadnień i okresów częściowych. Analizy badaczy, do których częściowo odwołuję się w tym tekście, przeplatają się w publikacjach z opisami, wspomnieniami i indywidualnymi narracjami głównych aktorów polskiej sceny politycznej. Poniższe uwagi są formą wpisania się w refleksję dotyczącą zmian w systemie rządzenia przez syntetyczne ukazanie ich głównych etapów, kierunków, punktów ciężkości oraz pojawiających się na tle zachodzących przekształceń problemów i sporów, a w tak zakreślonych ramach – przedstawienia propozycji bilansu i wniosków na przyszłość. Bilansowane zmiany mają różne, przenikające się tożsamości. Są procesem – co inspiruje do porządkowania faktów i zbiorów zdarzeń przez wyodrębnienie poszczególnych etapów zmian. Są układem przyczynowym – co nakazuje rozpatrywać je jako następstwo lub warunek przekształceń społecznych, cywilizacyjnych i ekonomicznych w kraju oraz na świecie. Mają tożsamość funkcjonalną – co wyzwala zainteresowanie praktyką ich realizacji w kontekście przygotowania państwa do poradzenia sobie z wyzwaniami przyszłości. Stanowią określony układ systemowy – co skłania do analizy ich struktury, powiązań wewnętrznych oraz relacji z otoczeniem. Są wreszcie jednym z wielu zachodzących procesów o podobnym charakterze – co zmusza do porównań.

Poniższe uwagi są ukierunkowane, w granicach wyznaczonych objętością opracowania, na zasygnalizowanie najważniejszych problemów w wymienionych wyżej kontekstach. Przy wyborze między faktograficznym opisem i merytoryczną analizą pierwszeństwo dano drugiemu z tych podejść. Jako punkt wyjścia potraktowano jednak syntetyczne przypomnienie podstawowych zdarzeń oraz procesów ustrojowych i prawnych.

KONTEKST DYNAMIKI MODELU RZĄDZENIA W ŚWIECIE DEMOKRATYCZNYM

W perspektywie historycznej **cechą rządzenia jest zmienność**. Równocześnie jednak obejmuje ono zawsze instytucje i działania oraz stosunki związane z wykonywaniem władzy publicznej, w tym przede wszystkim władzy politycznej¹. W sposób nierozzerwalny jest połączone z prowadzeniem polityki, ta zaś zawsze pozostaje w interaktywnych relacjach ze swoim otoczeniem zewnętrznym, w tym zwłaszcza z otoczeniem społecznym, politycznym i międzynarodowym. Kształt tego otoczenia wyznacza w dużym stopniu treść i zasady niełosowych wyborów dokonywanych w sferze związanej z walką o zdobycie i utrzymanie władzy w strukturach publicznych, uzyskaniem wpływu na zagospodarowanie zasobów społecznych oraz alokacją dóbr, określaniem celów i zasad sprawowania władzy publicznej i prowadzeniem polityk publicznych. Refleksja na temat zmian w systemie rządzenia w Polsce po 1989 r. musi więc być ze swojej istoty spojrzeniem na dynamikę w sferze zasad, mechanizmów i treści prowadzonej w tym czasie polityki.

Rządzenie ma swój wymiar doktrynalny, normatywny i instytucjonalny wyznaczony przez istniejący układ wartości, interesów, norm, celów i zadań oraz instytucji, procedur, rozwiązań kadrowych. O jego kształcie decyduje jednak ze wzrastającym natężeniem **kontekst funkcjonalny**. Rządzenie jest w nim uporządkowanym zbiorem działań, w którym – w warunkach konkurencji celów, oczekiwań i programów, w układzie konfliktu interesów oraz w sytuacji nadmiaru społecznych potrzeb i deficytu możliwości ich zaspokojenia – dochodzi do niełosowych wyborów prowadzących do rozdziału dóbr, zarządzania zasobami i zagospodarowania kanałów przepływów.

W państwach demokratycznych od końca XX w. w coraz większym stopniu **zalał się monopol rządów na rządzenie**². Zmienia się usytuowanie państw w rządzeniu³. Te prawidłowości objęły w bilansowanym tu okresie także Polskę⁴. Kształtował

¹ Zob. A.M. Kjær, *Rządzenie*, przeł. M. Dera, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009; G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian. Studium politologiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.

² Na ten temat zob. J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016; S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

³ Zob. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.

⁴ Zob. K.A. Wojtaszczyk, E.M. Marciniak, W. Jakubowski (red.), *System rządów w Polsce: instytucje polityczne w latach 1989–2018*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2018.

i utrwał się wielocentryczny, wielopoziomowy i wielopasmowy model rządzenia. Bez względu na pojawiające się próby zmiany tego stanu wyznaczało to ogólne kierunki przemian. Decydowało o kształcie celowych działań, w ramach których w przestrzeni publicznej w naszym kraju, w warunkach znacznej zmienności i ryzyka oraz niepewności, następuje identyfikowanie, zagospodarowanie, wykorzystanie i ukierunkowywanie zasobów materialnych, ludzkich, instytucjonalnych, funkcjonalnych oraz sytuacyjnych i realizowane są często konkurencyjne cele i zadania.

Model rządzenia ukształtowany w Polsce po roku 1989 pozbawiony jest już obecnie charakteru epizodycznego. Ma utrwalać konstytucyjny wzorzec, który sytuuje Polskę pod względem rządzenia w grupie państw demokratycznych. Przenikają się w nim układy hierarchiczne i coraz silniejsze sieciowe, w ramach których programowana, legitymizowana, organizowana jest aktywność ludzi, grup społecznych i instytucji publicznych, wyznaczana jest przestrzeń działania podmiotów pozarządowych i określany jest kształt struktur instytucjonalnych oraz kierunki i ścieżki rozwoju państwa. Do historii odszedł model rządzenia okresu ustroju socjalistycznego, w którym władza sytuowana była systemowo w kierownictwie jednej partii, a w dużej mierze wręcz poza granicami, w rękach kierownictwa państwa dominującego w systemie komunistycznym. Mamy już też za sobą doświadczenia pierwszych lat po zmianie ustrojowej w 1989 r., na które składały się sytuacyjne, szybko zmieniające się układy wynikające z rozdrobnienia sceny politycznej oddające rządzenie władzy doraźnie kształtowanych koalicji.

System rządzenia w Polsce nie jest jednak wolny od problemów. W szczególności w sferze rządzenia po 2015 r. widoczne jest zjawisko patologicznego przenoszenia ośrodka dyspozycji politycznej do uwolnionego od odpowiedzialności konstytucyjnej kierownictwa dominującego w parlamencie ugrupowania politycznego. Dają o sobie znać niepokojące próby identyfikowania woli suwerena z doraźnymi interesami partii dominującej w układzie politycznym i eliminowania z wpływu na bieg zdarzeń w ramach rządzenia podmiotów mniejszościowych. Pojawiają się w tym zakresie sytuacje, które jeszcze niedawno wydawały się już przeszłością.

PANORAMA ZMIAN W SYSTEMIE RZĄDZENIA

Przewartościowania, które zaszły w Polsce od 1989 r. w systemie rządzenia i administracji publicznej, objęły zasady, uregulowania konstytucyjne, standardy, instytucje, procedury i rozwiązania kadrowe. Proces zmian w niektórych z tych obszarów trwa nadal. Treść poszczególnych rozwiązań stanowi przedmiot dyskusji i ostrych sporów doktrynalnych i politycznych, by przywołać tylko tytułem przykładu fundamentalne różnice w sprawie zasadności przyjęcia filozofii ewolucyjnych przekształceń oraz zróżnicowanie ocen dotyczących charakteru i sposobu rozliczenia okresu 1944–1989⁵.

⁵ Zob. J. Eisler, *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna 1944–1989*, Czerwone i Czarne, Warszawa 2018.

Ostatnie trzydzieści lat w Polsce to pod względem ustrojowym czas, w którym funkcjonowały **trzy główne porządki konstytucyjne**. Ramy pierwszego z nich wyznaczała znowelizowana konstytucja pochodząca jeszcze z okresu państwa socjalistycznego, której rodowód sięgał roku 1952. Regulacje, mimo zmian z 1989 r., słabo przystawały do szybko zmieniającej się sytuacji politycznej. Przyjęcie zasady ewolucyjnych przekształceń wynikało częściowo z generalnego scenariusza transformacji ustrojowej wypracowanego w ramach rozmów Okrągłego Stołu⁶. Częściowo było też następstwem braku koncepcji ustrojowej, która mogła szybko zostać zaakceptowana w demokratyczny sposób jako nowe, całościowe rozwiązanie konstytucyjne. Drugi etap zmian ustrojowych rozpoczął się wraz z regulacjami mającymi charakter prowizorium konstytucyjnego (zwanymi często „małą konstytucją”), które zostały przyjęte w 1992 r. Określono wówczas w sposób tymczasowy relacje między organami władzy publicznej. Jako zasadę ogólną przyjęto wyodrębnienie organów: władzy ustawodawczej – Sejmu i Senatu RP, władzy wykonawczej – prezydenta RP i Rady Ministrów, władzy sądowniczej – niezawisłych sądów. Utrzymano instytucję referendum⁷. Trzeci etap zmian związany był z wejściem w życie w 1997 r. nowej konstytucji RP, która została wypracowana w trakcie długotrwałych prac parlamentarnych⁸ i zawiera wiele rozwiązań kompromisowych w sprawach modelu rządów.

Regulacje konstytucyjne wypracowane w 1997 r., zatwierdzone w referendum, współtworzą system ustrojowy oparty na podziale i równowadze trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej⁹. Jest to system parlamentarno-gabinetowy z dualistycznym modelem władzy wykonawczej obejmującym prezydenta RP i Radę Ministrów, w ramach którego silniejszą pozycję ma Rada Ministrów. Określono relacje między dwoma członami władzy wykonawczej w sposób wymuszający ich współdziałanie. Potraktowano to jako mechanizm ograniczający niebezpieczeństwo uzależnienia biegu najważniejszych spraw publicznych od woli jednego organu. Wraz z wprowadzeniem zasady konstruktywnego wotum nieufności w stosunku do Rady Ministrów wzmocniono pozycję władzy wykonawczej wobec Sejmu i tym samym stabilność całego systemu władzy w państwie¹⁰.

⁶ Zob. K. Dubiński (oprac.), *Okrągły Stół*, Krajowa Agencja Promocyjna, Warszawa 1999; J. Skórzyński, *Okrągły stół: wynegocjowany koniec PRL*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2019; D. i T. Nałęcz, *Czas przełomu. 1989–1990*, Polityka, Warszawa 2019.

⁷ Zob. J. Ciemniewski, „Podział władz w »Małej konstytucji« (Kilka uwag o stosunkach między parlamentem a rządem)”, w: M. Kruk (red.), *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.

⁸ Zob. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.

⁹ Zob. W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1998; T. Słomka, A. Materska-Sosnowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.

¹⁰ Zob. M. Grzybowski, „Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i w praktyce jej stosowania (zagadnienia wybrane)”, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju*

Regulacje konstytucyjne z 1997 r. okazały się, mimo zmieniających się warunków, stabilne. To niewątpliwie premia za konsensualny tryb ich wypracowania. Regulacje te są narzędziem w przeciwdziałaniu próbom naruszania fundamentalnych zasad trójpodziału władz. Ich nowelizacje były nieliczne i nie dotyczyły systemu organów. Próby całościowych zmian tych regulacji się nie powiodły¹¹. W kolejnych latach regulacje z 1997 r. uzyskiwały jednak nowy kontekst sytuacyjny. Po pierwsze – po wejściu Polski do Unii Europejskiej decydowanie w wielu sprawach, tradycyjnie podlegających uregulowaniom wewnątrzpaństwowym, zostało wpisane w ponadpaństwowe i międzypaństwowe mechanizmy współdecydowania. Po drugie – zmieniał się stosunek ugrupowań rządzących do konstytucji z 1997 r. Zwłaszcza po 2015 r. pojawiło się silne zainteresowanie rewizją poszczególnych rozwiązań konstytucyjnych. Decydowanie publiczne jest coraz bardziej podporządkowane woli większości politycznej, słabną zaś mechanizmy rządzenia partycypacyjnego. Podejmowane są w związku z tym próby dokonywania zmian znaczenia treści konstytucji bez rewizji jej tekstu.

Mimo pojawiających się trudności konstytucja zapewnia dotychczas stabilne ramy funkcjonowania państwa, chociaż w okresie jej obowiązywania pojawiały się niejednolite interpretacje poszczególnych rozwiązań, w tym zwłaszcza dotyczących relacji w systemie władzy wykonawczej między prezydentem RP i rządem. Różnice zdań nasilały się w relacjach między prezydentem RP i Radą Ministrów o odmiennych rodowodach politycznych. Tytułem przykładu można przypomnieć spór między prezydentem Lechem Kaczyńskim i premierem Donaldem Tuskiem o prawo do reprezentacji Polski w procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej.

Po 2015 r. dało o sobie znać silne **dążenie do zmiany regulacji blokujących swobodę działania sił politycznych, które stanowią podstawę obozu władzy**. Rządzący, pozbawieni niezbędnej większości parlamentarnej pozwalającej w sposób legalny dokonać zmian konstytucji lub też zmian w konstytucji, starają się wprowadzać preferowany przez siebie model rządzenia, wykorzystując ustawy oraz interpretację prawa. Ze szczególną siłą daje to o sobie znać w sprawach relacji między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej a władzą sądowniczą. Opozycja polityczna i przedstawiciele różnych środowisk pozarządowych zarzucają w tym kontekście rządzącej większości doprowadzenie do polityzacji wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa konstytucyjnego. W sytuacji braku zaufania do Trybunału Konstytucyjnego uruchamiane są procedury poszukiwania gwarancji praworządności i niezależności sądownictwa w ramach rozwiązań Unii Europejskiej i Rady Europy. Spór o konstytucję angażuje część opinii publicznej, co wyraża się w ostatnich latach w różnego rodzaju protestach i manifestacjach.

Na poziomie zmian zasad ustrojowych w Polsce po 1989 r. podstawowe znaczenie miało: odejście od definiowania tożsamości i interesów państwa za pomocą

Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007; J. Wawrzyniak, *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.

¹¹ Zob. R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009; idem, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

kryteriów ideologicznych, nowe ujęcie takich kategorii jak suwerenność i bezpieczeństwo oraz związanych z tym zadań państwa¹², odrzucenie zasady kierowniczej roli partii i wprowadzenie konkurencyjności w kreowaniu zaplecza politycznego władz publicznych, ustanowienie zasady trójpodziału władz, przywrócenie samorządu terytorialnego, przyjęcie licznych gwarancji w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela oraz praworządności. Elementem reformy państwa była zasadnicza zmiana ustroju gospodarczego, w tym zniesienie monopolu państwa w sferze własności środków produkcji, odrzucenie centralnego planowania, wprowadzenie zasad gospodarki konkurencyjnej oraz przyjęcie systemowych reguł ochronnych dotyczących dopuszczalnego poziomu inflacji i bezpieczeństwa finansów publicznych.

Na poziomie instytucjonalnym systemu władzy bilansowane tu trzydzieści lat historii Polski to, po przywróceniu w 1989 r. Senatu, **czas działania dwóch izb parlamentu**. Powraca w tym kontekście pytanie o to, czy optymalna jest sytuacja, w której Senat stanowi co do istoty powielenie sił politycznych obecnych już w Sejmie. Różnice w zakresie ordynacji wyborczej (proporcjonalnej w przypadku Sejmu i większościowej w odniesieniu do Senatu) oraz potrzeba istnienia mechanizmu korekty ewentualnych błędów w postępowaniu legislacyjnym w Sejmie traktowane są jako zbyt słabe uzasadnienie dla dwuizbowości. Przytaczane są przykłady innych państw, w których druga izba stanowi przedstawicielstwo interesów terytorialnych lub też interesów pracodawców i pracobiorców.

W 1989 r. **odtworzono instytucję prezydenta państwa**. W kolejnych latach zaszły zasadnicze zmiany w koncepcji ustrojowej głowy państwa¹³, których elementem było odejście od pośredniego wyboru prezydenta RP. W 1989 r., w ślad za kompromisem politycznym wypracowanym po wyborach kontraktowych, prezydentem został Wojciech Jaruzelski, wybrany przez parlament. W 1990 r. jego miejsce zajął Lech Wałęsa, który został wybrany już w wyborach bezpośrednich i powszechnych. Ta forma kreacji głowy państwa stała się zasadą konstytucyjną. Lech Wałęsa, narzucając szerszą interpretację swoich kompetencji, przyjął model prezydentury aktywnej i podporządkowanej własnej wizji polityki. W latach następnych model prezydentury kształtowali kolejno: Aleksander Kwaśniewski – sprawujący urząd głowy państwa przez dwie kadencje, Lech Kaczyński – w ramach kadencji przerwanej tragiczną katastrofą lotniczą w Smoleńsku, Bronisław Komorowski – któremu nie udało się uzyskać ponownego zwycięstwa w wyborach w 2015 r., oraz Andrzej Duda – którego pierwsza kadencja dobiega końca w sierpniu 2020 r.¹⁴

¹² Zob. R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2015; G. Rydlewski, *Megasystem bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Ujęcie procesowe i funkcjonalno-decyzyjne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017.

¹³ Zob. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999; R. Głajcar, M. Migalski, *Prezydent w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006; T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005.

¹⁴ Zob. T. Nałęcz, *Strażnicy Rzeczypospolitej. Prezydenci Polski w latach 1989–2017*, Polityka, Warszawa 2017.

W każdym z tych przypadków widoczne były konsekwencje politycznego rodo-wodu głowy państwa, które najbardziej dają o sobie znać w odniesieniu do prezy-dentury Andrzeja Dudy. Po 1997 r. w dualistycznym modelu władzy wykonawczej w państwie pierwszeństwo w stosunku do głowy państwa w zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej przyznano Radzie Ministrów.

Zmiany w systemie organów publicznych w Polsce po 1989 r. objęły **zagwa-rantowanie samodzielnej pozycji organów kontroli państwowej**, w tym przede wszystkim Najwyższej Izby Kontroli.

Od przełomu politycznego w 1989 r. w Polsce działało w sumie (jeśli uwzględ-nić także rząd powołany po wyborach w 2019 r.) **dziewiętnaście kolejnych Rad Ministrów**¹⁵. Trzy z nich funkcjonowały w okresie do ustawy konstytucyjnej w 1992 r. W rządzie kierowanym przez Tadeusza Mazowieckiego (istniejącym od jesieni 1989 r. do końca 1990 r.), formalnie będącym gabinetem Koalicji Obywa-telskiego Klubu Parlamentarnego, ZSL i SD, przez długi okres ważne stanowiska zajmowali politycy PZPR, co było wynikiem kontraktu politycznego w ramach filozofii wypracowanej w rozmowach Okrągłego Stołu. W dwóch następnych latach gabinetami ministrów kierowali kolejno: Jan Krzysztof Bielecki (w roku 1991) oraz Jan Olszewski (w pierwszej połowie 1992 r.). Czas działania czterech następnych rządów (w tym wielopartyjnego gabinetu ministrów Hanny Suchockiej oraz trzech rządów koalicji SLD i PSL – kierowanych kolejno przez Waldemara Pawlaka, Józefa Oleksego i Włodzimierza Cimoszewicza) przypadł już głównie na okres obowiązywania prowizorium konstytucyjnego. Następnych dwanaście Rad Ministrów działało w ramach porządku ustrojowego wyznaczonego przez przepisy konstytucji z 1997 r. Na ich czele stali kolejno: Jerzy Buzek, Leszek Miller, Marek Belka, Kazimierz Marcinkiewicz, Jarosław Kaczyński, Donald Tusk, Ewa Kopacz oraz od 2015 r., w ramach koalicji Zjednoczonej Prawicy (z dominującą rolą PiS): Beata Szydło i Mateusz Morawiecki.

Zmieniał się kształt zaplecza politycznego rządów, w którym (jeśli uwzględ-nić cały bilansowany tu okres) znajdowali się w poszczególnych latach przedstawi-ciele wszystkich głównych nurtów politycznych. Normą stały się rządy koalicyjne. W pierwszych latach, w warunkach rozbicia i małej stabilności sceny politycznej, były to rządy o znacznie zróżnicowanym zapleczu politycznym¹⁶. Często tworzyły je ugrupowania o dość odległych założeniach programowych. W niestabilnej sytuacji na scenie politycznej, w warunkach licznych napięć związanych z kosz-tami społecznymi reform, pierwsze rządy omawianego okresu funkcjonowały

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. G. Rydlewski, *Rządy i rządzenie w Polsce 1918–2018. Ciągłość i zmiany*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018; M. Chmaj M. (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Wydawnic-two Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2006; W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004; J. Sadecki, *Trzynastu: premierzy wolnej Polski*, Universitas, Kraków 2009.

¹⁶ Zob. M. Chmaj, M. Żmigrodzki (red.), *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, Wydaw-nictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1998; W. Jednaka, op. cit.; G. Rydlewski, *Rządze-nie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Elipsa, Warszawa 2000; A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2019.

stosunkowo krótko. W kolejnych latach koalicje rządowe stanowiące zaplecze parlamentarne gabinetów ministrów stały się bardziej stabilne, a okres działania tych gabinetów ulegał (jeśli pominie się pierwszą, epizodyczną Radę Ministrów kierowaną przez Marka Belkę) wydłużeniu.

Pierwszym rządem, który działał przez całą konstytucyjnie określoną kadencję Sejmu, był gabinet kierowany od jesieni 1997 r. do jesieni 2001 r. przez Jerzego Buzka, z tym że w połowie tego okresu znacznym przekształceniom uległo jego zaplecze polityczne. Kolejnym działającym pełną kadencję parlamentu gabinetem ministrów był rząd Donalda Tuska, który funkcjonował od listopada 2007 r. do listopada 2011 r., mając stabilne zaplecze polityczne Platformy Obywatelskiej i PSL. Donald Tusk stał się też pierwszym politykiem po zmianie ustrojowej 1989 r., który ponownie objął funkcję szefa rządu po kolejnych wyborach parlamentarnych, chociaż drugą swoją kadencję zakończył on już przed następnymi wyborami parlamentarnymi, w związku z objęciem kierowniczej funkcji w strukturach Unii Europejskiej.

Zmiany rządów od 2015 r. odbywają się w ramach tej samej koalicji Zjednoczonej Prawicy, która cechuje się stosunkowo dużą zbieżnością programową oraz zachowuje większość w Sejmie. Ruchy kadrowe w rządach wynikają w tym okresie z koncepcji kierownictwa koalicji partyjnej, a jeśli uwzględni się realia sytuacji w tej koalicji – koncepcji kierującego PiS Jarosława Kaczyńskiego. Nową okolicznością stała się w 2019 r. utrata przez Zjednoczoną Prawicę większości w Senacie, co zwolniło ekspresowe tempo uchwalania prawa w Polsce.

Po roku 1997 wyraźnie **wzmocniono pozycję ustrojową prezesa Rady Ministrów**. Jednym z istotnych mechanizmów tego procesu było ukształtowanie elastycznej struktury Rady Ministrów w ramach ustawy o działach administracji rządowej. Szef gabinetu uzyskał formalną, w praktyce uzależnioną jednak od jego pozycji politycznej zdolność decydowania o strukturze Rady Ministrów dzięki możliwości ustalania zakresu działania większości ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz rozstrzygania o liczbie ministrów zadaniowych.

W sprawach struktur instytucjonalnych rządu¹⁷ warto w szczególności odnotować, że na początku 1997 r. do historii przeszedł Urząd Rady Ministrów, w którym integrowano zadania związane z organizacją prac rządu z wykonywaniem kompetencji w uznanych przez władze za szczególnie ważne działach administracji. Utworzono Kancelarię Prezesa Rady Ministrów jako tzw. centrum rządu, aktywne we wspomaganiu szefa gabinetu ministrów oraz Rady Ministrów w programowaniu, koordynowaniu i organizowaniu prac oraz w kontaktach z rządem i z innymi podmiotami. Istotnym elementem przekształceń w centrum rządu było wyodrębnienie Rządowego Centrum Legislacji jako struktury realizującej zadania związane z rządowym procesem normotwórczym. Podjęto próbę sięgnięcia do doświadczeń niektórych innych państw i z ministerstw wyodrębniono urzędy centralne o kompetencjach związanych z administrowaniem i aktywnych

¹⁷ Szerzej zob. A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002; G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Elipsa, Warszawa 2002.

w obszarze regulacyjnym. Zamyśl pozostawienia w okrojonych pod względem kadrowym ministerstwach tylko kompetencji związanych z określaniem kierunków działań i nadzorem nad prowadzoną polityką okazał się jednak w praktyce na tyle trudny, że powstał w istocie układ złożony z rozbudowanych kadrowo ministerstw i licznych centralnych urzędów administracji rządowej. Jak pokazują liczne przykłady, trudne okazały się w praktyce także i inne systemowe zmiany o kluczowym znaczeniu, by przywołać tylko te związane z uwolnieniem służb specjalnych od obciążeń wynikających z uwikłań politycznych oraz poddaniem działalności tych podmiotów kontroli parlamentarnej.

Elementem reform systemu władzy i administracji były **zmiany standardów i mechanizmów działania poszczególnych organów publicznych**, w tym organów rządowych. Kluczowe były w szczególności: poddanie przygotowywanych przez rząd regulacji normatywnych badaniu pod kątem skutków w dziedzinach wynikających ze standardów OECD, stworzenie systemowych mechanizmów ewaluacji decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów, wprowadzenie ustawowych regulacji wspomagających ograniczanie w przestrzeni publicznej konfliktu interesu i nieprzejrzystych działań lobbingsowych, ustanowienie ustawowych gwarancji dostępu do informacji publicznej. Do rządowego systemu decyzyjnego dodano organy pomocnicze, których zadaniem jest przygotowanie projektów decyzji i ich wstępna weryfikacja, w tym także pod kątem wymagań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej oraz wyzwań związanych z informatyzacją.

Reformami objęto kadry administracji publicznej. Podstawowe znaczenie uzyskało utworzenie w 1996 r., a następnie umocowanie w konstytucji z 1997 r. instytucji służby cywilnej w administracji rządowej oraz wyodrębnienie i poddanie oddzielnej reglamentacji prawnej stanowisk doradców politycznych w administracji, w tym doradców zatrudnionych w tzw. gabinetach politycznych¹⁸. Zmiany te zbliżały model relacji między czynnikiem politycznym i administracyjnym w kadrach administracji do standardów europejskich, głęboko sięgając do (wyprowadzonej z wersji francuskiej) koncepcji awansowego systemu kadr urzędniczych¹⁹.

Zauważyć trzeba, że wiele regulacji objętych programem reform z ogromną trudnością i niepełną konsekwencją znajdowało odzwierciedlenie w praktyce. Niejednokrotnie, jak w przypadku gwarancji apolityczności i profesjonalizmu kadr administracji, praktyka, a nawet i kolejne rozwiązania normatywne w poważnym stopniu ograniczały istotę pierwotnych regulacji. W przypadku służby cywilnej dotyczyło to przede wszystkim stale powracających prób obchodzenia przepisów dotyczących otwartego i konkurencyjnego zatrudnienia, obsadzania stanowisk na podstawie konkursu oraz stabilizacji stosunków pracy urzędników mianowanych. Nieraz w sposób systemowy omijane są regulacje mające poprawić jakość regulacji normatywnych, np. rząd unika ścieżki konsultacji i oceny wstępnej swoich

¹⁸ Szerzej zob. J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.

¹⁹ Zob. G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006; J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.

projektów ustaw przez zgłaszanie tych projektów jako poselskich, a więc takich, które już nie wymagają prewencyjnej oceny skutków regulacji.

Warto też podkreślić, że **nie wszystkie przeprowadzane zmiany zasługują na miano optymalizujących reform**. Negatywnym przykładem mogą być przekształcenia mechanizmu nadzoru właścicielskiego państwa w dziedzinie gospodarki. W ramach likwidacji układu branżowego w administracji rządowej udało się poddać zasoby Skarbu Państwa nadzorowi oddzielnemu od bieżącego operowania tymi zasobami. W kolejnym kroku, w dużym stopniu w celu zaspokojenia interesów politycznych poszczególnych członków koalicji rządowej, zniesiono urząd ministra Skarbu Państwa. W 2019 r., po kilku latach eksperymentów owocujących licznymi napięciami, powrócono do koncepcji integracji nadzoru właścicielskiego w ręku oddzielnego ministra. Przykładem niestabilnych i „wędrujących” kompetencji decyzyjnych mogą być rozwiązania instytucjonalne w zakresie relacji z Unią Europejską. Początkowo – jeszcze w fazie ubiegania się Polski o członkostwo we Wspólnocie Europejskiej – mechanizm wspomagający ten proces zlokalizowany był w Urzędzie Rady Ministrów. Później został przeniesiony do specjalnie utworzonego naczelnego organu administracji rządowej: Komitetu Integracji Europejskiej i związanego z nim Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. W kolejnym kroku trafił on do przestrzeni działania ministra właściwego w sprawach zagranicznych, by w ramach zmiany z 2019 r. znaleźć się w kompetencji ministra bez teki, usytuowanego w centrum rządu.

Od 1989 r. dokonano zasadniczych **przekształceń ustrojowych w zakresie władzy publicznej w terenie**²⁰. Zmiany decentralizacyjne objęły najpierw szczebel lokalny, następnie także i poziom regionalny. Związane one były z odtworzeniem i umocnieniem samorządu terytorialnego. Proces ten rozpoczęto w 1990 r. na poziomie gminy, a następnie – po reformie zasadniczego podziału terytorialnego państwa wprowadzonej z dniem 1 stycznia 1999 r. – kontynuowano w utworzonych wówczas powiatach samorządowych oraz w województwach, których liczbę, w ramach polityki regionalizacji, zmniejszono z 49 do 16 i którym nadano status samorządowo-rządowy. Równolegle do decentralizacji zachodziły procesy dekoncentracji terytorialnej administracji, które związane były ze wzmocnieniem kompetencji wojewody i terenowej administracji rządowej o właściwości ogólnej w województwie kosztem kompetencji naczelných i centralnych organów rządowych oraz administracji niespospolonej.

Obecnie pozycja samorządu terytorialnego w polskiej domenie publicznej ma gwarancje konstytucyjne i jest chroniona w ramach polskich zobowiązań międzynarodowych, w tym przez przepisy ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej karty samorządu lokalnego oraz przez regulacje Unii Europejskiej. Nadal jednak nie doszło do dopełnienia regulacji ustrojowych o – znane w systemach licznych innych państw i postulowane w naszym kraju – rozwiązania dające przedstawicielom samorządu terytorialnego możliwość udziału (np. przez obecność w jednej z izb parlamentu) w procesie tworzenia prawa, które wyznacza później sytuację

²⁰ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009.

samorządowych władz lokalnych. Wciąż też bez trudu można wskazać sygnały, że władze państwowe nie wyzbyły się dążenia do objęcia aktywności władz lokalnych swoim nadzorem celowościowym.

Tłem zmian ustrojowych i instytucjonalnych w systemie władz publicznych w Polsce były w całym omawianym okresie **zmiany w przestrzeni politycznej organizacji społeczeństwa**. Początkowo kształt sceny politycznej wyznaczał podział na partie wywodzące się z PRL (PZPR, ZSL i SD) oraz ruch polityczny Solidarność reprezentowany przede wszystkim przez polityków Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Dość szybko, bo w styczniu 1990 r., nastąpiło samorozwiązanie PZPR oraz znaczne zróżnicowanie obozu politycznego wywodzącego się z tradycji Solidarności. W kolejnych latach w ramach dalszych przekształceń w obozie sił nawiązujących do tradycji antykomunistycznych doszło do wykryształizowania się ostro opozycyjnych wobec siebie ugrupowań politycznych. Obecnie główna linia podziału przebiega w tym zakresie między PiS i Platformą Obywatelską. Po okresie dominacji na lewym skrzydle sceny politycznej Sojuszu Lewicy Demokratycznej trwają przekształcenia organizacyjne w tym fragmencie polskiej polityki. Niektóre z partii, które powstawały w ciągu ostatnich trzydziestu lat i miały nawet swoją reprezentację w parlamencie, okazywały się epizodyczne. Trwałą pozycję w systemie partyjnym zajmowało w całym bilanowanym tu okresie Polskie Stronnictwo Ludowe. Swoją obecność na mapie politycznej we wzrastającym stopniu zaznaczają ugrupowania o orientacji narodowościowej. Odnotować trzeba, że głównymi kanałami artykulacji i agregacji politycznej są w Polsce partie polityczne, chociaż po 2015 r. zaczęły się pojawiać próby podejmowania aktywności politycznej w ramach ruchów, które nie mają tożsamości partyjnej. Są to najczęściej ruchy protestu społecznego przeciw polityce władz. Charakter sceny politycznej wyznacza obecnie istnienie pozostających we względnej równowadze dwóch przeciwstawnych (wewnętrznie niejednorodnych), mocno skonfliktowanych obozów politycznych. Środowisko polityki stanowi ostro podzielone w sprawach przeszłości, teraźniejszości i przyszłości społeczeństwo. Polityka jest w tych warunkach coraz częściej utożsamiana z walką zmierzającą do wykluczenia konkurenta. Wrogość staje się wartością i mechanizmem budowy tożsamości, dialog zaś jest zagłuszany przez następstwa stosowania filozofii obłąconej twierdzy.

Bez podejmowania tego zagadnienia bardziej szczegółowo zauważyć trzeba, że w analizie zmian w systemie rządzenia jako zasadnicze uwarunkowanie należy dostrzegać **kształt środowiska społecznego**, w tym szczególnie poziom gotowości do udziału w praktykach obywatelskich, zainteresowanie wykorzystywaniem narzędzi partycypacji w rządzeniu oraz – szerzej – stan kultury politycznej. Na użytek tego opracowania warto przypomnieć, że partycypacja to coś więcej niż problem prawny, stan rozwiązań normatywnych zaś – tylko jedno z uwarunkowań kreacji systemu współrządzenia²¹.

²¹ Zob. J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011; L. Szczegółła, *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*,

TRZY GŁÓWNE ETAPY ZMIAN W SYSTEMIE RZĄDZENIA W POLSCE PO ROKU 1989

W ramach zmian ustrojowych i politycznych w Polsce po 1989 r.²² na osi czasu można wyodrębnić – pamiętając, że tego typu operacja zawsze obciążona jest nieuniknionymi uproszczeniami – cechujące się własną specyfiką trzy główne etapy jakościowe: rewizji ustroju, transformacji europejskiej oraz modernizacji. W każdym z nich występowały istotne związki między zjawiskami i procesami zachodzącymi wewnątrz kraju oraz w przestrzeni ponadpaństwowej i międzypaństwowej²³.

W etapie pierwszym (ustrojowym) punkt ciężkości zmian związany był z odchodzeniem od systemu państwa socjalistycznego. Elementami tych (trudnych społecznie, politycznie i ekonomicznie) przewartościowań było budowanie podstaw nowego porządku społecznego, politycznego i gospodarczego, w tym kształtowanie nowych relacji między polityką i administracją oraz polityką i gospodarką, a także wpisywanie rozwiązań systemowych władzy publicznej w model rozwiązań państwa demokratycznego. W dużej mierze był to proces, który nie miał we wcześniejszej historii swojego odpowiednika. Poszczególne działania były w związku z tym obciążone znacznym ryzykiem, tym bardziej że szczególnie na początku lat 90. wiele kwestii dotyczących otoczenia Polski i układu geopolitycznego w świecie objętych było znaczną niepewnością i niejasnością. Zasadnicze elementy tego etapu przypadły na pierwszą część dekady. Akordem końcowym tego etapu było wypracowanie i uchwalenie oraz potwierdzenie w referendum ogólnokrajowym konstytucji z 1997 r.

Etap drugi można nazwać etapem transformacji europejskiej i transatlantyckiej. To czas koncentracji na przyjmowaniu standardów państwa Unii Europejskiej i wpisywaniu się w mechanizmy wspólnego bezpieczeństwa NATO. Ten okres wiązał się z przechodzeniem, w ścisłej korelacji z implementacją rozwiązań ustrojowych i prawnych stanowiących kanon państwa demokratycznego, od modelu państwa władzy do modelu państwa usług społecznych, od państwa scentralizowanego do państwa zdecentralizowanego, zdekoncentrowanego, zorganizowanego wielopoziomowo i wielopodmiotowo, a także państwa, w którego sferze publicznej monitorowany i ograniczany jest konflikt interesu. W sensie kalendarzowym ten etap przemian rozpoczął się już w okresie zmian ustrojowych, co było związane z procesami zbliżania w ramach działań implementacyjnych polskich rozwiązań do standardów świata zachodniego. Kluczowymi wydarzeniami tego okresu było pomyślne zakończenie procesów aplikacyjnych i implementacyjnych pozwalających na uzyskanie członkostwa, a następnie wypracowanie sobie pozycji aktywnego członka Unii Europejskiej i NATO.

Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013; G. Rydlewski, *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014.

²² Szerzej zob. A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2016; A. Łuczak, *Dekada polskich przemian. Studium władzy i opozycji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.

²³ A. Antoszewski (red.), *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994.

Trwający do chwili obecnej **trzeci etap zmian określić można jako czas modernizacji jakościowej**. W kontekście wymagań związanych z pojawianiem się wyzwań globalizacji, integracji ponadpaństwowej, zmian geopolitycznych w otoczeniu Polski oraz informatyzacji i cyfryzacji, a także nowej siły mediów, wypracowywane są w jego ramach rozwiązania służące zrównoważonemu i odpowiedzialnemu rozwojowi. Jeszcze przed kilku laty działania w tym etapie powiązane były w pierwszej kolejności z umacnianiem jakości, profesjonalizmu, efektywności i nowoczesności w przestrzeni publicznej, w tym wprowadzaniem nowoczesnych technik informatycznych i komunikacyjnych w ramach procesu przechodzenia od „państwa papierowego” do „państwa cyfrowego”. Dominujące znaczenie miała strategia zwiększania spójności oraz sprawności i poprawy dostępu do usług publicznych. Wskazane wyżej komponenty przekształceń są aktualne także i obecnie.

W ostatnich kilku latach **etap zmian modernizacyjnych i rozwojowych sam w sobie ulega jednak głębokiej transformacji**. W praktyce w coraz większym stopniu zostaje podporządkowany ostrej konkurencji, przechodzącej we frontalny spór między różnymi modelami modernizacji. W istocie nie jest to już spór o szczegóły, ale wręcz konflikt w sprawach pożądanej roli państwa, zasadniczych konturów jego modelu, władzy publicznej, administracji oraz modelu rządzenia. Mocno zarysowały się polityczne strony konfliktu²⁴.

Z jednej strony w tym sporze, **w ramach projektu liberalnego** (w istocie w dużej mierze postliberalnego), obecna jest afirmacja wielopoziomowości, wielopodmiotowości i wielopasmowości rządzenia i decydowania publicznego. W ten model wpisywane jest umiejscowienie państwa i władz państwowych, organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i finansowych, przechodzących głęboką transformację w czasach ekspansji władzy informacji i po upowszechnieniu Internetu mediów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz podmiotów ponadpaństwowych i międzypaństwowych. W tym sposobie rozumienia modernizacji pokazuje swoją siłę przekonanie o potrzebie działania w ramach instrumentów parametryzacji i standaryzacji oraz akcentowanie walorów pomocniczości i subsydiarności, a także stawianie sieciowości przed hierarchicznością. Monopol rządzenia zastępowany jest koncepcją współrządzenia.

Z drugiej zaś strony swoją zdolność oddziaływania społecznego pokazuje **koncepcja zachowawcza**, w dużej mierze będąca w opozycji do głównego nurtu rozwiązań europejskich. Zbudowana jest ona wokół przekonania o potrzebie eksponowania odrębności interesów państwa w przestrzeni międzynarodowej i zagrożeniu oraz konieczności obrony w tej przestrzeni wartości i interesów narodowych. W tej koncepcji modernizacji bez trudności dostrzec można prymat centralnego szczebla państwowego w stosunku do samorządu terytorialnego, silne eksponowanie znaczenia zachowania układu hierarchicznego, traktowanie jako podstawowej wartości bezpośredniej aktywności podmiotów administracji państwowej, dążenie

²⁴ Szerzej zob. G. Rydlewski, *Coś więcej niż spór o model rządzenia. Kilka kwestii do przemyślenia nie tylko przez politologów*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2017.

do rozbudowy nadzoru administracyjnego oraz projekt zarządzania przez poszerzanie przestrzeni własności państwowej.

PUNKTY KRYTYCZNE I SPRAWY NAJTRUDNIEJSZE W REFORMOWANIU PAŃSTWA

Zmiany ustrojowe i modernizacyjne w przestrzeni publicznej to nie tylko ciąg zdarzeń, lecz także **zadanie wymagające właściwego zaprogramowania i efektywnej realizacji**. Są one wyzwaniem: intelektualnym – związanym z identyfikacją problemów, celów i środków, zdolnością wartościowania wariantów i tworzenia programów; organizacyjno-logistycznym – wynikającym z konieczności realizacji w czasie rzeczywistym i zapewnienia skutecznej ewaluacji; politycznym – powiązanym z koniecznością zapewnienia przywództwa i poparcia; finansowym – związanym z zapewnieniem ścieżek finansowania; komunikacyjnym i mobilizacyjnym – dotyczącym zdolności nadania w świadomości społecznej określonego znaczenia faktom i projektom²⁵.

Istotny jest w tym przypadku **kontekst wielokryterialności wartościowania**. Kryteria osadzone w sferze aksjologicznej, normatywnej, społecznej, ekonomicznej, prakseologicznej i wynikające ze zobowiązań umownych krzyżują się niejednokrotnie w sposób kreujący przeciwstawne dyspozycje. Punktem odniesienia w przypadku zmian dotyczących instytucji, organizacji, procesów, standardów i całościowych rozwiązań są stany uznane za idealne lub przynajmniej jakościowo lepsze od tych, które zamierza się modernizować. Pamiętać jednak trzeba, że rządzenie jest sferą nie tylko faktów, lecz także ma tożsamość rzeczywistości wyobrażonej. Usytuowane jest w obrębie teorii znajdujących się w układach konkurencji. Jedynym racjonalnym wyjściem jest w tej sytuacji odwołanie się do kryteriów wartościowania, które zostały uznane w świecie jako uniwersalna podstawa standaryzacji oraz oceny mechanizmów i praktyki rządzenia²⁶.

W ujęciu przedmiotowym w świetle polskich doświadczeń ostatnich trzech dekad znajduje pełne potwierdzenie ocena, że **kluczowe znaczenie w procesach efektywnej realizacji zmian w rządzeniu** ma zagwarantowanie na niezbędnym poziomie zdolności: pozyskiwania informacji i zarządzania nimi w czasie rzeczywistym, programowania i planowania, zarządzania napięciami i sytuacją kryzysową, efektywnościowego wzmacniania synergii wewnątrzsystemowej, zapewnienia optymalnej implementacji decyzji, interaktywnej komunikacji społecznej i otwartości, wielokryterialnej ewaluacji i korekty działań (przy uwzględnieniu wskaźników

²⁵ Szerzej zob. G. Rydlewski, *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015; M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

²⁶ Na ten temat szerzej zob. J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013; J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2011.

legalności, stosowności skuteczności, trwałości efektów, efektywności i użyteczności oraz relacji między wkładem, wynikami i oddziaływaniem) oraz optymalnego rozpoznania strategicznych wyzwań przyszłości.

Zasadnicze znaczenie ma zagwarantowanie, aby reformy miały swoją infrastrukturę instytucjonalną. W sprawach reform dotyczących organizacji państwa potrzebne są jasne deklaracje polityczne, aktywność centrum rządu jako administracji na rzecz rządzenia oraz zespoły problemowe i zadaniowe w centrum i w terenie. Istotne jest jednak równocześnie budowanie, w ramach systemu konsultacji i uzgodnień, zaplecza zmian wykraczającego poza struktury władzy wykonawczej, obejmującego także podmioty pozarządowe. W warunkach, w których o ocenach w tak dużym stopniu decydują wizerunki, a nie same fakty, niezbędne jest konsekwentne wzmacnianie zrozumienia społecznego prowadzonej polityki reform.

Po trzydziestu latach polityki zmian widać wyraźnie **główne problemy, które utrudniają w Polsce dokonywanie reform państwa.** Oprócz ograniczeń obiektywnych należą do nich deficyty kilku ważnych zdolności, których poziom nie jest silną stroną procesu polskich reform. Po pierwsze – dotyczy to właściwej koordynacji wielu wymiarów zmian, które mają swoje odrębne mechanizmy i układy wartościowania, a które muszą być składane systemowo. Po drugie – wyłączenia najważniejszych zmian systemowych z bieżącej gry i walki politycznej. Po trzecie – kształtowania i utrzymywania projektów strategicznych ponad zmianami politycznymi i poskramiania pokusy mechanicznego zarzucenia projektów poprzedników w przypadku zmiany politycznej w zapleczu rządowym. Po czwarte – rozwiązywania dylematów relacji między koncepcją państwa wszechobecnego i nieobecnego, a tym samym właściwego uwzględnienia faktu, że pomocniczość nie może prowadzić do pozostawiania ludzi z ich problemami bez zainteresowania ze strony państwa, siła państwa zaś to co innego niż wszechobecność jego administracji. Po piąte – stymulowania przepływów między ośrodkami władzy, administracji i wiedzy oraz kreowania kultury władzy uczącej się, otwartej na nowe inicjatywy. Po szóste – wykorzystywania w działaniach publicznych, w tym w administrowaniu, potencjału partnerstwa publiczno-społecznego i partnerstwa publiczno-prywatnego.

BILANS POLSKICH DOŚWIADCZEŃ REFORMY SYSTEMU RZĄDZENIA

Po trzydziestu latach zmian społecznych, ustrojowych, politycznych i ekonomicznych kształtujących system rządzenia **ogólny bilans przemian jest pozytywny.** Mimo wszystkich pojawiających się napięć, zahamowań, a nawet okresowych powrotów do sytuacji, które wydawały się już przeszłością, Polska zmienia się w sposób systemowy na lepsze. Dotyczy to reform ustrojowych, integracji państwa i społeczeństwa ze światem demokratycznym oraz działań modernizacyjnych. Proces przebudowy odbywał się przy tym w sposób pokojowy. Pod względem rozwiązań systemowych zasadniczo zmieniło się usytuowanie Polski na mapie światowych relacji między demokracją i niedemokracją. Wzmocniły się zdolności wykorzystania obiektywnie dostępnych zasobów ludzkich i materialnych.

W procesie zmian bardzo ważne stały się **mechanizmy europejskiego wspomagania i stabilizacji**. Standardy związane ze wspólnymi wartościami europejskimi stanowią oręż w walce z pomysłami, których realizacja musiałaby grozić ponowną utratą kontaktu Polski z głównym nurtem rozwiązań demokratycznych. Są istotne szczególnie tam, gdzie siła oporu i starych przyzwyczajeń jest znaczna, dążenie zaś korzystających z demokratycznej legitymizacji do odtwarzania „państwa partyjnego” pokazuje swoje drapieżne oblicze. Nawet jeśli zdaje się, że głos Rady Europy, Komisji Europejskiej czy Trybunału Sprawiedliwości UE w Luksemburgu nieraz bywa odrzucany przez sprawujących urzędy państwowe, to w coraz większym stopniu staje się on okolicznością istotną w perspektywie społecznej.

Polskie doświadczenia potwierdzają, iż **w sprawach ustrojowych i modernizacyjnych nie ma jednego, optymalnego w ujęciu szczegółowym modelu państwa** oraz odpowiedniego na zawsze rozwiązania docelowego. Nakazują dostrzegać również w przyszłości, że w sprawach kształtowania przestrzeni ustrojowej i politycznej trwałym elementem jest przenikanie się uwarunkowań różnicujących – takich jak tradycja, ukształtowany historycznie ustrój organów państwa, struktura terytorialna państwa, doświadczenia samorządu terytorialnego, kultura polityczna i prawna obywateli, sytuacja geopolityczna i stan sfery publicznej oraz uwarunkowań unifikujących rozwiązania – przede wszystkim takich jak wymagania procesów demokratyzacji, globalizacji, integracji ponadpaństwowej, informatyzacji i cyfryzacji, a także stan globalnych zagrożeń oraz dominujący model konkurencyjności. Bilans tych uwarunkowań wymaga nieustannego ważenia racji.

Dokonane w Polsce zmiany pokazują, że trudne problemy związane z kształtowaniem nowych rozwiązań ustrojowych i politycznych udawało się rozwiązywać wtedy, gdy zagwarantowano **minimum współdziałania między najważniejszymi ośrodkami władzy, szczególnie w ramach władzy wykonawczej oraz między głównymi siłami politycznymi**, w tym między rządzącą większością i opozycją parlamentarną oraz pozaparlamentarną. Tak było w przypadku wypracowania treści konstytucji z 1997 r. oraz potwierdzonej w referendum decyzji o członkostwie Polski w Unii Europejskiej. Tak było w poszczególnych sprawach szczegółowych, by wspomnieć tylko tytułem przykładu współdziałanie w 1998 r. zasadniczo opozycyjnych wobec siebie sił politycznych współtworzących rząd premiera Jerzego Buzka oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej, które otworzyło drogę do przebudowy zasadniczego podziału terytorialnego Polski oraz stworzenia podstaw wykorzystania potencjału samorządu terytorialnego na poziomie powiatów i województw. W systemie ustrojowym i prawnym znajdują się instytucje, które mogą wspomagać współdziałanie w sprawach wymagających wyłączenia z bieżącej gry politycznej. Dotyczy to w szczególności Rady Bezpieczeństwa Narodowego jako organu doradczego prezydenta RP. W założeniu organ ten miał wspomagać głowę państwa w wykonywaniu zadań arbitra politycznego, wspierać budowę wspólnego stanowiska wszystkich liczących się sił politycznych w sprawach strategicznych, w których oczekiwać można jednego głosu na arenie międzynarodowej i wewnątrz kraju. Próby działań zmierzających w tym kierunku były podejmowane przez prezydentów Aleksandra

Kwaśniewskiego i Bronisława Komorowskiego. Za kadencji Andrzeja Dudy Rada Bezpieczeństwa Narodowego pozostaje w istocie martwa.

Z polskich doświadczeń zmian w przestrzeni publicznej wynika też, iż **powodzenie w procesie modernizacji państwa uzależnione jest od zdolności myślenia strategicznego**. Muszą być uwzględniane strategiczne wyzwania związane z zachodzącymi w szybkim tempie zmianami geopolitycznymi, doktrynalnymi i cywilizacyjnymi oraz z dynamiką rozwiązań optymalnych. Dostrzegać trzeba nowe, splecione ze sobą, mające zróżnicowaną dynamikę i obciążone licznymi niewiadomymi uwarunkowania. Marsz w kierunku świata algorytmów i sztucznej inteligencji, dająca o sobie znać w świecie nowa (tym razem technologiczna) zimna wojna, egzystencjalne zagrożenia ze strony środowiska naturalnego, napięcia między państwami narodowymi a strukturami międzypaństwowymi i ponadnarodowymi, problemy demograficzne związane z gwałtownym starzeniem się ludności połączone z oddziaływaniem nieuporządkowanej migracji dużych grup ludności między strefami kulturowymi i religijnymi współczesnego świata oraz kształtowanie się nowej architektury podziałów społecznych i wykluczenia społecznego – to tylko najważniejsze z tych uwarunkowań.

Kluczowe jest w tych warunkach **posiadanie profesjonalnej infrastruktury budowy projektów i scenariuszy wariantowych**, diagnozy silnych i słabych stron państwa oraz prognozowania przyszłych wyzwań i możliwości. Ostatnie trzydzieści lat nie przyniosło w Polsce niestety rozwiązań wyraźnie wzmacniających zaplecze instytucjonalne programowania strategicznego państwa. Rozstanie się z Komisją Planowania przy Radzie Ministrów okresu PRL było oczywiste w sytuacji, gdy zarzucono mechanizmy centralnego planowania i monopolu własności państwowej w gospodarce. Późniejsze próby tworzenia różnych narzędzi działania na rzecz strategicznego myślenia w domenie państwowej okazały się pozbawione sukcesu. Poszczególne instytucje stawiały się bowiem, bez względu na swoje nazwy, narzędziem rządzących wykorzystywanym do realizacji celów doraźnych. Wielkim obciążeniem polskich przemian jest to, że jako rzecz normalną przyjęto w polityce publicznej bilansowanie plusów i minusów działania w perspektywie najbliższych wyborów, a nie w perspektywie długo-, a nawet średniookresowej. Marnym pocieszeniem jest, że nie jest to tylko polska specyfika.

Do obowiązków organów władz publicznych należy **rozstrzygnięcie, ile z dostępnych zasobów angażować w budowę siły aktualnego obozu rządowego, a ile przeznaczać na przygotowanie do obsługi potrzeb przyszłości**. Doświadczenia z okresu po 2015 r. pokazują, że w perspektywie realizacji doraźnych celów politycznych skuteczne jest ukierunkowanie na bieżące wykorzystywanie dostępnych zasobów. Daje to poparcie większości, szczególnie na tle braku zdolności rządzących w latach poprzednich do systemowej poprawy sytuacji ludzi znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji materialnej i społecznej oraz braku umiejętności wpisania do obozu beneficjentów zmian tych, którzy w warunkach transformacyjnego stresu poczuli się zapomniani przez państwo. Miarą odpowiedzialności polityków musi być odrzucenie koncepcji władzy transakcyjnej, opartej na kupowaniu przyzwolenia społecznego bez uwzględnienia potrzeb przyszłości. Nie oznacza to rzecz

jasna postulat powrotu do sytuacji, w której bilansowania dokonuje się tylko na poziomie globalnych wskaźników, a położenie osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji staje się mało istotne w działaniu państwa.

Zauważyć trzeba na koniec, że trzydzieści lat po przełomie ustrojowym 1989 r. okolicznością szczególnie niepokojącą w domenie publicznej jest w Polsce to, iż miejsce szukania wspólnego stanowiska w sprawach najważniejszych, których bieg lub skutki wykraczają poza okres jednej kadencji, zajmuje **utrwalanie się równoległych, radykalnie przeciwstawnych narracji politycznych**. Kształtuje się rzeczywistość światów równoległych, która rujnuje świadomość społeczną i wzmacnia antagonistyczne podziały polityczne. W ten pejzaż wpisują się organy władzy publicznej. W kwestiach zmian dotyczących sądownictwa – a więc spraw o fundamentalnym znaczeniu dla gwarancji praw obywateli, bezpieczeństwa obrotu prawnego i praworządności w państwie demokratycznym – głos głowy państwa, Sejmu i rządu często lokuje się na kursie kolizyjnym z głosem sądów, z Sądem Najwyższym włącznie, oraz ze stanowiskiem autorytetów w zakresie prawa. Te same rozwiązania określane są w domenie publicznej jako szansa i jako dramat. W spektakularny sposób uzyskało to potwierdzenie w podjętych w końcu stycznia 2020 r. decyzjach Sejmu, który dzięki większości rządowej odrzucił zastrzeżenia Senatu do ustawy dyscyplinującej sędziów, oraz w uchwale trzech izb Sądu Najwyższego (przyjętej przez blisko sześćdziesięciu sędziów), w której zakwestionowano bezstronność i niezależność sędziów powołanych w ramach procesu z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa mającej piętno organu nominowanego przez rządzącą większość polityczną.

Spór jest naturalnym komponentem zmian, szczególnie dotyczących kwestii tak ważnych dla państwa, struktur pośrednich oraz poszczególnych osób jak w historii Polski po 1989 r. Chaos już nie ma takiej tożsamości. Jest w przestrzeni publicznej zjawiskiem niebezpiecznym, szczególnie gdy jest to chaos prawny. Na marginesie ostrej konfrontacji w sprawach niezależności i bezstronności sądów, sędziów i Trybunału Konstytucyjnego w sposób niebezpieczny krzyżują się oskarżenia z jednej strony w sprawie sędziowskiego zamachu stanu, sędziokracji, dyktatury prawników oraz – z drugiej strony – zagrożeń autokratycznych ze strony władzy wykonawczej zmierzającej szybkimi krokami do zatracenia istoty zasady trójpodziału władz. Rozwiązanie tego problemu w zgodzie ze standardami i procedurami demokratycznymi to jeden z istotnych warunków tego, by nie utracić dorobku, który jest udziałem Polaków w ciągu ostatnich trzydziestu lat zmian ustrojowych, transformacyjnych i modernizacyjnych. Spór w sprawie terminu i trybu wyborów prezydenta RP w maju 2020 r., który pojawił się w tle zagrożeń związanych z pandemią koronawirusa, pokazuje, że demokratyczne zasady rządzenia nie są zagwarantowane raz na zawsze, a pokusa patologicznego wykorzystania przez rządzących zasobów władzy w celach partykularnych nie jest tylko zjawiskiem z przeszłości.

THIRTY YEARS OF CHANGES OF GOVERNING IN POLAND AFTER 1989

After 1989, Poland's regime, its political system, governing mechanisms, and its administrative system have undergone a peaceful change of a revolutionary nature. The rejection of the solutions typical of a socialist state and their replacement with mechanisms of a democratic state, governed by the rule of law, has progressed in three stages: systemic changes, European transformation, and qualitative modernization. The economic system as well as the organization, principles, and standards of operation of public institutions have been radically reshaped. Three constitutional regimes have succeeded one after another. On the political scene, after a period of fragmentation, there emerged two blocs, both internally non-uniform and strongly opposed to one another. Bitter rivalry surfaced between the supporters of the liberal and pro-European direction and the proponents of the conservative project that emphasized particularisms and focused on threats to national interests. Poland's parliamentary cabinet system, with its separation of powers, dual executive and a strong local government, gave rise to a polycentric, multilayered and multilane model of government that was firmly grounded in a constitutional model but still not immune to threats in practice. After 2015, political power has been given to the leader of the biggest party in the Parliament, who is free of any constitutional responsibility; attempts to do away with the separation of powers have also got more aggressive. The will of the people has been interpreted as synonymous with immediate interests of the dominating party. Attempts to eliminate minority voices from the discussion of public matters have been many and evident. The overall positive outcome of the Polish transformation does not excuse the researcher from evaluating in an exhaustive manner and continuously identifying the critical points and strategic challenges that Poland faces in the domain of governing.

Keywords: model of government, regime change, constitution, European transformation, modernization of the state

Słowa kluczowe: model rządzenia, zmiana ustrojowa, konstytucja, transformacja europejska, modernizacja państwa

HENRYK SZLAJFER
ORCID: 0000-0003-4215-9864

DWA ŚWIATY: 1989–2019. POLSKA POLITYKA ZAGRANICZNA CZASU REWOLUCJI I CZASU NIEPEWNOŚCI

Polska pokojowa rewolucja 1989 r. zaskoczyła wszystkich. Jej przeprowadzenie było zatem siłą rzeczy operacją *ad hoc*, wielką improwizacją. Dotyczyło to również szeroko rozumianej sfery polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹. Pomysły na dyplomację przyszłej suwerennej Polski formułowane przez opozycję, głównie w latach 80., nigdy nie wykaczały poza ogólne rozważania, skądinąd intelektualnie interesujące. Sugestie o możliwym rozpadzie bloku (i ZSRR) pojawiały się wprawdzie coraz częściej w publikacjach „drugiego obiegu” od połowy lat 80.², ale taki radykalizm był w owym czasie zdecydowanie obcy badaczom stosunków międzynarodowych i politykom Zachodu. Liberalizacja, nie implozja, była na pierwszym planie. Raport *East-West Relations* przedstawiony w kwietniu 1989 r. na forum Trilateral Commission sugerował gradualizm. Już w momencie udostępnienia go szerszej publiczności latem 1989 r. był w istocie „requiem dla pewnej historycznie ukształtowanej koncepcji stosunków Wschód–Zachód”³. Także Zbigniew Brzezinski, pisząc niemal u progu niezapowiedzianej pokojowej rewolucji w Europie Środkowej i Wschodniej, nie kreślił scenariusza zakładającego wyjście z blokowej polityki, zwracał natomiast uwagę na bardziej realny, jak sądził, projekt odbudowy Europy Środkowej: „Strategicznym i historycznym celem Zachodu – pisał – nie powinno być wchłonięcie tego, co nazywane było niegdyś Europą wschodnią, przez to, co nazywane jest wciąż Europą zachodnią, lecz stopniowe wyłonienie się prawdziwie niezależnej, kulturalnie autentycznej i w istocie neutralnej Europy środkowej. **Ta *de facto* neutralność może kształtować się w kontekście geopolitycznej**

¹ Zob. przede wszystkim: R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008. Ta pionierska, dobrze udokumentowana monografia tematu jest nadal niezastąpiona.

² Przegląd tych kwestii zob. P. Kowal, *Testament Prometeusza. Źródła polityki wschodniej III Rzeczypospolitej*, Kolegium Europy Wschodniej–Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa–Wojnowice 2018, rozdz. 3.

³ H. Szlajfer, „Wstęp”, w: idem (red.), *Stosunki Wschód–Zachód. Raport H.A. Kissingera, Y. Nakasone i V. Giscarda d'Estaing dla Trilateral Commission. Uwagi krytyczne i komentarze*, Zespół Badań Europy Wschodniej, Working Papers Series No. 1, Warszawa, luty 1990, s. 3.

rzeczywistości współczesnej Europy określonej przez fakt istnienia dwóch bloków⁷⁴. Jednakże Brzeziński, inaczej niż bardziej zachowawczy badacze stosunków międzynarodowych, nie wykluczał możliwości przełomu, „nowej Wiosny Ludów” łamiącej radziecką kontrolę nad regionem; stąd koncepcja Europy Środkowej w jego ujęciu mogła być także interpretowana jako sytuacja tymczasowa, pomost prowadzący od starego do nowego układu sił w Europie.

Kluczowym elementem w fazie inicjacji pokojowej rewolucji i w ciągu jej pierwszych kilkunastu miesięcy był brak jasności, gdy szło o polityczne plany Michaiła Gorbaczowa i możliwe zmiany w radzieckiej polityce wobec Polski oraz perspektywy ewentualnych przekształceń w bloku. Brak klarowności dotyczył również relacji ZSRR z Zachodem, głównie Stanami Zjednoczonymi, a także wagi, jaką Waszyngton przywiązywał do relacji z Gorbaczowem i zapoczątkowanego przez niego „nowego myślenia”. Jedno było pewne, aby raz jeszcze odwołać się do Zbigniewa Brzezińskiego: „trwająca już blisko 40 lat rywalizacja o przyszłość Europy zmieniała charakter: z politycznej obrony Zachodu przed możliwą sowiecką dominacją przerodziła się w problem przetrwania sowieckiego panowania na Wschodzie”⁷⁵. Odpowiedzi na taką zmianę mogły być diametralnie różne. Wariant aktywnej obrony *status quo* przez Związek Radziecki, z użyciem siły, gdyby do niej doszło, spowodowałby straszliwe skutki. Spekulowano zatem intensywnie na ten temat w Waszyngtonie i innych stolicach Zachodu, a temperatura takich dyskusji w Warszawie sięgała wrzenia. Amerykański sekretarz stanu James Baker III przypominał, że „Imperia nie znikają dyskretnie w ciemności (...) pokojowe zmiany to rzadkość”. Z kolei zasadnicze ograniczenia, jakie prezydent George H.W. Bush polecił wprowadzić doradcom do swoich wystąpień w Warszawie w lipcu 1989 r., brzmiały: „Nie chcę, aby to zabrzmiało podżegająco ani prowokująco. Nie chcę, aby to, co robię, komplikowało życie Gorbaczowa i innych. (...) Nie chcę wsadzać palca w oko Gorbaczowa”⁷⁶. Istotnie, nie tylko w 1989 r., lecz także aż do rozpadu ZSRR te zalecenia były konsekwentnie przestrzegane. Nadto kontakty ludzi polskiego „starego systemu” w ZSRR – o tyle, o ile dzielili się wiedzą z opozycją – okazały się w tej sprawie mało przydatne. Z kolei eskapada Adama Michnika do Moskwy latem 1989 r. ograniczyła się do kontaktu na średnim szczeblu KC KPZR.

Negatywne konsekwencje związane ze znakiem zapytania, który dotyczył polityki i reakcji Gorbaczowa oraz jego współpracowników na zmiany w Polsce, wzmacniały niejasności odnośnie do możliwych reakcji Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych. Tylko jeden przykład. Rzucony przez przywódców opozycji pomysł przygotowania „planu Solidarności” i uzyskania wręcz natychmiast 10-miliardowej pomocy obejmującej również redukcję długu (wszystko to jeszcze przed utworzeniem rządu Tadeusza Mazowieckiego) wskazywał na skalę iluzji i niepewności

⁷⁴ Z. Brzeziński, „Powrót do Europy Środkowej”, *Aneks* 1988, nr 49, s. 10–11 (wyróżnienie – H.S.).

⁷⁵ Ibidem, s. 11.

⁷⁶ J.A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy. Revolution, War and Peace 1989–1992*, G.P. Putnam's Sons, New York 1995, s. 135; M.R. Beschloss, S. Talbott, *At the Highest Levels. The Inside Story of the End of the Cold War*, Little, Brown and Company, Boston 1993, s. 86.

(realizacja tego planu spadła głównie na prof. Witolda Trzeciakowskiego)⁷. Iluzje wzmocnione przez brak rozeznania dotyczącego „stylu” działania instytucji Zachodu zderzyły się z rzeczywistością. Administracja amerykańska zaś nie zamierzała inwestować większych kwot przed rozpoczęciem transformacji gospodarczej, podobnie jak w 1990 r. odrzuciła sugestie wzmocnienia kwotą 20 mld USD gospodarki ZSRR⁸. W praktyce ciężar naprawy został złożony na barki samych Polaków. Wsparcie przyjdzie później. W każdym razie dopiero co utworzony rząd Tadeusza Mazowieckiego uzyskał jesienią 1989 r. symboliczne – jeśli chodzi o zatwierdzone środki, ale politycznie ważne i rysujące możliwość kolejnych kroków – ekonomiczne wsparcie dla procesu transformacji ze strony amerykańskiego Kongresu i prezydenta USA (*Support for East European Democracy Act*). O sympatii i poparciu zapewniały G-24 oraz Wspólnoty Europejskie (w 1990 r. przygotowano pierwsze projekty w ramach utworzonego w grudniu 1989 r. PHARE). Finansowy parasol ochronny (międzynarodowy Fundusz Stabilizacji) pojawił się od stycznia 1990 r. jako fragment pakietu radykalnych działań naprawczych wynegocjowanych z MFW i określanych mianem „planu Balcerowicza”.

Zapoczątkowana w połowie 1989 r. transformacja była w znacznym stopniu „rozpoznaniem bojem”. Był to decydujący czynnik, który musi być brany pod uwagę w ocenie polityki wewnętrznej i zagranicznej w pierwszych miesiącach (a nawet latach) kształtowania nowej Polski. Proces wychodzenia ze starego systemu i tworzenia zrębów nowego był swego rodzaju grą cieni, w której iluzje i wyobrażenia niejednokrotnie brane były za rzeczywistość, informacja i doświadczenie innych były bądź ignorowane, bądź przechodziły przez specyficzny filtr „polityki wyobrazeniowej”, a w końcu możliwości krytycznego przemyslenia doświadczenia własnego i innych były ograniczane przez krótki horyzont czasowy działania nowych elit, a także przez niestabilność zewnętrznego otoczenia. Dotyczyło to zarówno problemów skoncentrowanych na wyborze strategii gospodarczej, jak i w nie mniejszym (większym?) stopniu polityki zagranicznej.

Szczególnie ważnym fragmentem tego „rozpoznania bojem” jako sposobu działania w warunkach narzuconych przez (historyczne) okoliczności był „czynnik ludzki”, a zatem charakter nowej ekipy przejmującej sprawę zagraniczne. W znacznym stopniu były to osoby nie tyle „ogólnie” z opozycji, ile aktywni w opozycji lub sympatyzujący z nią naukowcy, także ludzie pióra. Łączyły ich brak administracyjnego doświadczenia i znajomości złożonych struktur biurokratycznych, konieczność uczenia się w biegu „elementarza dyplomacji” (choćby postępowania z materiałami niejawnymi), jak również opanowania sztuki nawiązywania kontaktów z ludźmi, którzy byli postrzegani – tak jak chociażby politycy w Moskwie – jako przeciwnicy, a w najlepszym razie jako niechętni nowej Polsce. Negocjacje dyplomatyczne nie były inną formą seminarium naukowego. Słowem, *on-the-job*

⁷ Odnoszę wrażenie, że R. Kuźniar (op. cit., s. 107f.) posłużył się skrótem myślowym, łącząc aktywność Witolda Trzeciakowskiego w lipcu 1989 r. z różnymi formami pomocy i wsparcia transformacji z okresu głównie po 1990 r. W rzeczywistości „plan Trzeciakowskiego” (oparty na „planie Solidarności”) zawiśł w powietrzu. Niezwykle ważna redukcja długu została wynegocjowana dopiero w latach 1991–1994.

⁸ Zob. M.R. Beschloss, S. Talbott, op. cit., s. 53, 89, 210f.

training. Nie zaskakiwało też, że w ministerstwie Krzysztofa Skubiszewskiego na eksponowanych stanowiskach znajdują się niemal natychmiast młodzi opozycjoniści wywodzący się także z „ekstremistycznych” zespołów zajmujących się w latach 80. Wschodem. I jak to w życiu, w wielu przypadkach był to wybór trafny, w innych katastrofalny (niektóre z tych osób minister musiał w pewnym momencie odsuwać od negocjacji). Natomiast ocena, że do 1991 r. nie można mówić „o szybkiej zmianie kadrowej w MSZ – nawet jeśli nowe osoby zajęły formalnie znaczące stanowiska”⁹, jest, gdy przymierzamy rezultaty do oczekiwań, z pewnością trafna, choć jednocześnie ignoruje cały kontekst zapoczątkowanej w 1989 r. „transformacji jako pokojowej rewolucji”. Gdy opozycja ku własnemu zaskoczeniu przejmowała władzę, nie dysponowała swoją kuźnią kadr, wariantem *École nationale d’administration*. Mając na uwadze te wyjściowe warunki, można uznać, że sytuacja w MSZ była i tak o niebo lepsza aniżeli w innych resortach, od bezpieczeństwa począwszy, kończąc na oświacie. Kluczowe placówki dyplomatyczne – Waszyngton, Bonn, Paryż, Londyn, Tokio, Rzym, ale także Praga, Bukareszt czy Budapeszt – zostały obsadzone przez „nowych” (wyjątkiem Moskwa, gdzie pojawił się Stanisław Ciosek, były członek Biura Politycznego KC PZPR, jeden z uczestników negocjacji Okrągłego Stołu z ramienia generałów Jaruzelskiego i Kiszcza), niektóre departamenty w centrali zaś tworzyli lub w pełni kontrolowali „nowi”¹⁰.

W tym okresie to okoliczności dyktowały zadania, a jednocześnie konieczne było przyspieszenie prac koncepcyjnych rysujących główne kierunki polskiej polityki. Czas nie był tu sprzymierzeńcem. Od momentu skompletowania w połowie września 1989 r. nowego, niekomunistycznego rządu do wyborów jesienią 1993 r. wygranych przez koalicję SLD–PSL, a zatem w ciągu czterech lat, na ministerstwie kierowanym nieustannie – za kadencji czterech rządów i pięciu premierów – przez Krzysztofa Skubiszewskiego spocznie uporanie się niemal z dnia na dzień z lawiną priorytetów w dziedzinie polityki międzynarodowej i bezpieczeństwa. Wymieniam tylko „priorytety priorytetów”, bez próby ich uszeregowania wedle ważności:

- konsekwencje pokojowej, z wyjątkiem Rumunii, systemowej transformacji w „bloku”, w tym w NRD i obalenie muru berlińskiego;
- zamrożenie działalności wojskowej Układu Warszawskiego, a następnie jego rozwiązanie;
- zapoczątkowanie polityki „dwutorowości” w relacjach z jeszcze istniejącym ZSRR i republikami związkowymi;

⁹ P. Kowal, op. cit., s. 470.

¹⁰ To Krzysztof Skubiszewski, opisywany jako ten, który „nabrał cech osobowości wewnątrzresortowej” (opinia Antoniego Dudka, w: ibidem, s. 471), w 1993 r. podjął próbę zasadniczej zmiany kadrowej w ministerstwie. Dojście do władzy koalicji SdRP–PSL zahamowało ten proces. „Zemsta” dosięgnie byłego już ministra Skubiszewskiego w 1994 r., kiedy to posłowie z SLD, PSL i UP powołają nadzwyczajną komisję ds. oceny kadr w MSZ. Jej raport wywołał skandal, a nowy minister Andrzej Olechowski demonstracyjnie opuścił posiedzenie komisji spraw zagranicznych. Notabene zmiany kadrowe podjęte w 2006 r., za minister Anny Fotygi z PiS, miały zdecydowanie inny charakter: w tym przypadku czyszczono raczej „nowych”, którzy pojawili się w MSZ w 1989 r., a nie „starych”, których nie niepokojono. Czyszczenia przeprowadzane od 2015 r., najpierw przez Witolda Waszczykowskiego, a następnie przez Jacka Czaputowicza, to już inna opowieść.

- wymuszone wręcz przez prezydenta Francji na rządach europejskich czasochłonne negocjacje w sprawie „konfederacji europejskiej”, pomysłu grożącego zamrożeniem zmian w geografii politycznej Europy (szczęśliwie skończyły się na niczym);
- walka dyplomatyczna o możliwość choćby ograniczonego udziału w negocjacjach 2 + 4, które dotyczyły warunków zjednoczenia Niemiec (w tym polskiej granicy zachodniej);
- negocjacje w sprawie traktatu ze zjednoczonymi już Niemcami;
- rozpad ZSRR jako jedna z konsekwencji puczu Janajewa i przekształcenie polityki „dwutorowości” w uznanie i nawiązanie stosunków z niepodległą już Ukrainą i innymi byłymi republikami związkowymi;
- negocjacje w sprawie wycofania wojsk radzieckich z Polski;
- negocjacje w sprawie umowy polsko-rosyjskiej;
- Rosja rozdarta konfliktem między prezydentem Jelcynem a Dumą – podjęte już wcześniej pierwsze kroki przybliżające Polskę do NATO zostają wzmocnione przez nowe inicjatywy;
- utworzenie Trójkąta Weimarskiego (inicjatywa ministra spraw zagranicznych Francji).

I nieustanne negocjacje gospodarcze, w tym przede wszystkim w sprawie redukcji polskiego zadłużenia (MSZ także w nich uczestniczy). Pomijam tu inne ważne problemy, potencjalnie eksplozywne, a jednocześnie trudne do przewidzenia, które wymagały interwencji *ad hoc*¹¹.

Wydaje się, że ta (skrótowo opisana) agenda – konsekwencja pospołu rewolucyjnego przełomu i zmian w otoczeniu międzynarodowym – byłaby trudna do udźwignięcia nawet przez wspaniałe wyszkoloną, dobrze opłacaną i silnie zmotywowaną doświadczoną dyplomację. Z wszystkich tych cech nowym polskim dyplomatom nie brakowało tylko jednego – motywacji. Do niektórych elementów tej agendy jeszcze powrócę, natomiast w tym miejscu chciałbym wspomnieć o zjawisku, które, parafrazując Józefa Piłsudskiego, można opisać jako „cień nieodstępny, potworny karzeł, który nieustannie biegł koło twórców polityki zagranicznej nowej Polski”. Mam na myśli teorie spiskowe.

Ich pojawienie się nie zaskakiwało, było poniekąd nie do uniknięcia. Głębokie zmiany, nawet jeśli dokonywane jako „reformy”, a nie „rewolucja” znosząca dawny system, to wymarzone wręcz okoliczności sprzyjające formułowaniu poręcznych, prostych racjonalizacji. Kiedy Bismarck zapoczątkował reformę ordynacji wyborczej, którą następnie umiejętnie wykorzystała po zalegalizowaniu partia socjalistyczna, stało się to okazją do rozkwitu konspiracyjnych interpretacji. Pod koniec XIX w. pisał

¹¹ Choćby konieczność błyskawicznej reakcji ministra spraw zagranicznych po zamordowaniu przez polskiego rasistę Janusza Walusia drugiego po Nelsonie Mandeli przywódcy czarnych mieszkańców RPA. Zamordowany Chris Hani był jednocześnie liderem partii komunistycznej i dowódcą zbrojnych oddziałów ANC. Tylko dzięki nawiązaniu na polecenie Krzysztofa Skubiszewskiego przez formalnie jeszcze nieistniejącą w RPA polską placówkę dyplomatyczną kontaktu z Mandelą i jego dobrej woli oraz interwencji nie połała się w RPA polska krew. Z niezrozumiałych dla mnie powodów Mandela ani za życia, ani po śmierci nie doczekał się słów wdzięczności choćby ze strony polskiego Sejmu.

niemiecki historyk: „Są (...) wciąż jeszcze jednostki, co twierdzą, że (...) socjalna demokracja »urosla dzięki Bismarkowi« i tym podobne brednie”¹². A co dopiero, gdy owe okoliczności były w 1989 r. rewolucyjne – stawką była systemowa zmiana. Pomysł, iż w 1989 r. to tracący stopniowo władzę komuniści przejmowali, współdziałając z polskimi i sowieckimi służbami, i z pomocą opozycyjnych „użytecznych idiotów”, m.in. kontrolę nad poszczególnymi zasadniczymi dla nowej Polski posunięciami w zakresie spraw międzynarodowych, przemawiał do wielu. Było to twórcze zinterpretowanie teorii głoszonych od dawna przez b. agenta radzieckiego wywiadu Anatolija Golicyna¹³. „Zdrada” jako kluczowe pojęcie towarzyszyła udziałowi Polski w rokowaniach 2 + 4 i następnie procesowi ratyfikacji umowy polsko-niemieckiej, o „zdradzie” mówiono, gdy negocjowano warunki wyprowadzenia wojsk radzieckich z Polski i szykowano umowę polsko-rosyjską, „zdradą” była dopiero co kształtująca się nowa dyplomacja opisana w 1994 r. jako spisek „przedstawicieli mniej czy bardziej znakomitych rodów lub najzwyczajniejszych, ale umiejących dbać o swój interes rodzin i klanów towarzyskich” (w kularach mówiono już o spisku „arystokratów i Żydów”)¹⁴. „Zdradą” była w końcu utrata znacznej części rynków wschodnich (ZSRR) i innych korzyści gospodarczych, wynik zaciętrzewienia ideologicznego nowej ekipy i motywowanego egoizmem nacisku Zachodu¹⁵.

Dzisiaj owe teorie spiskowe czasu przełomu trwają jeszcze jako patriotyczna alternatywna historia lub karykatura. Jednak bez złudzeń: „zdrada” i „spisek” są zawsze pod ręką, a przywoływane przez lata deformują postrzeganie spraw publicznych. „Spiskowy przemysł” uruchomiony po katastrofie lotniczej w Smoleńsku w 2010 r. czy demaskowana nieustannie od 2015 r. zdrada opozycyjnych elit wymierzona w godność i interes narodowy Polski („Wykorzystają każdą okazję, żeby podpalać Polskę na arenie międzynarodowej”)¹⁶ dowodzą żywotności takich schematów i ich politycznych konsekwencji.

Wielka improwizacja w sferze polityki zagranicznej była wielowymiarowym procesem. Równoległe z wymuszonymi przez okoliczności działaniami zapoczątkowany został proces precyzowania długofalowych, strategicznych celów, których realizacja określi miejsce nowej Polski w regionie i Europie. To zadanie było wykonywane w niezwykle płynnej sytuacji międzynarodowej, jako część swoistych ruchów tektonicznych, które zmieniały strategiczną mapę Europy i świata. Układ

¹² W. Sombart, *Socjalizm i ruch społeczny*, Polskie Towarzystwo Nakładowe, Lwów 1907, s. 302.

¹³ W 2007 r. przekład jego rewelacji upowszechniała Służba Kontrwywiadu Wojskowego nadzorowana przez Antoniego Macierewicza.

¹⁴ Wystąpienie Tadeusza Samborskiego (PSL), członka nadzwyczajnej podkomisji ds. oceny kadr w MSZ. Cyt. w: H. Szlajfer, „Byliśmy optymistami”, w: *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu*, Wydawnictwo Miejskie Poznań, Poznań 2016, s. 373. Tamże podane źródło.

¹⁵ Ta ostatnia była szczególnie preferowana przez niektórych polityków SLD i PSL. Występując w 1994 r. w imieniu klubu SLD, jego ekspert w sprawach międzynarodowych z miedzianym czołem oświadczył: minister Skubiszewski „świadomie i programowo amputował interesy gospodarcze z działalności polityczno-dyplomatycznej” (*Wystąpienie posła Longina Pastusiaka w dyskusji nt. Informacji rządu o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski, 20. posiedzenie Sejmu RP 2 kadencji, 12 maja 1994 r.*, maszynopis).

¹⁶ Z wypowiedzi Beaty Kempy, poseł do PE z listy PiS, *Super Express*, 28 stycznia 2010 r.

dwubiegunowy, zmodyfikowany w latach 70. przez włączenie do międzynarodowego równania ChRL, przekształcał się, jak się okaże – nietrwale, ale zarazem na dostatecznie długo, bo na mniej więcej dwie dekady, w hegemonię jednego supermocarstwa. I w końcu formowanie nowej strategii było integralnie powiązane z procesem najpierw przygotowań, a następnie z realizacją od 1990 r. „szokowej terapii” gospodarczej (ten problem pominę jednak w dalszej części tekstu). Zanim przejdę do rozwinięcia tych kwestii, chciałbym poświęcić jeszcze chwilę uwagi reakcjom społeczeństwa, nazbyt często pomijanym w tego typu analizach.

Mimo wielu żywionych przez dopiero kształtujące się elity iluzji i mogących szokować posunięć (choćby w sprawie Ukrainy), w krytycznym momencie tworzenia zarysów nowej polityki zagranicznej pojawiło się zjawisko, które zdecydowanie ułatwiło cały proces. Było ono często w nazbyt uproszczony sposób opisywane jako konsens elit wokół polityki zagranicznej. W istocie nie o *pax et treuga Dei* dane niejako z góry w momencie zapoczątkowania rewolucji tu szło. Konsens, o którym mowa – obejmujący zarówno zróżnicowaną dawną opozycję, jak i ludzi „starego systemu” gotowych z różnych powodów zaakceptować zmiany – był w rzeczywistości kształtowany z trudnościami; pojawi się jako względnie trwałe zjawisko dopiero po czterech–pięciu latach od rozpoczęcia transformacji¹⁷. A przede wszystkim konsens ten był w znacznym stopniu wyrazem szerszej społecznej zgody na zaproponowaną nową politykę zagraniczną. A zatem...

Na początku lat 80. XX w. prof. Tadeusz Łepkowski opublikował w „drugim obiegu” fascynujący esej o sprawach Polski i Polaków w historycznej perspektywie¹⁸. Znalazł się w nim również zwięźle zarysowany obraz wahadła zmian demograficznych i zmian terytorialnych w XX w. W zapisie owych zmian – 400 km na wschód, 200 km na zachód – zawierał się dramat milionów, zawierał się również proces tworzenia nowego Polaka kształtowanego przez doświadczenie Drugiej Rzeczypospolitej, migracje i wojnę, przez ponad czterdziestoletnie doświadczenie PRL, a także czas triumfu i klęski Solidarności 1980–1981. Po 1989 r. ten nowy Polak zapisze kolejny rozdział historii: będzie twórcą suwerennej Polski. Ukształtowany w ruchach strasznego wahadła, nie zachłysnął się bezrozumnie odzyskaną wolnością. Zwłaszcza gdy szło o politykę zagraniczną. W polityce wewnętrznej (*casus* Tymiński) możliwe były gwałtowne zawirowania.

W pierwszych latach rewolucji twórcy i wykonawcy polityki zagranicznej dysponowali wewnątrz kraju znacznym zakresem autonomii. Potencjalnie było to również szerokie pole do czynienia głupstw, w tym wszczynania awantur w imię „polityki historycznej” (termin ten pojawi się później). Autonomia ta została jednak dobrze wykorzystana: strategiczne kierunki działania określono prawidłowo. Dwa co najmniej były tego powody: po pierwsze, trudne do przecenienia znaczenie osobowości Krzysztofa Skubiszewskiego i jednocześnie jego umiejętność współdziałania z prezydentem Jaruzelskim, a następnie Lechem Wałęsą, premierem

¹⁷ Zob. oceny b. ministrów spraw zagranicznych piastujących urząd w latach 1989–2006, w: *Polska i świat* (zapis dyskusji), Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2007.

¹⁸ T. Łepkowski, „Myśli o historii Polski i Polaków”, *Zeszyty Historyczne* 1984, z. 68.

Mazowieckim i kolejnymi szefami rządu oraz Bronisławem Geremekiem, liderem „solidarnościowego” klubu parlamentarnego, po drugie, odmowa, słabo zwerbalizowana, niezorganizowana, ale przez to nie mniej wyraźna, większości społeczeństwa, owych nowych Polaków, podejmowania jakichś awantur, tromtadacji i innych działań zadrażniających sytuację wokół Polski. Wszystko to w sytuacji, gdy poza Leszkiem Balcerowiczem to właśnie Krzysztof Skubiszewski był ministrem najostrzej przez cztery lata atakowanym przez opozycję SdRP i PSL. Nic lepiej nie ilustruje tej dyskretniej, długofalowej i mającej ogromne znaczenie zmiany jak ostrożny, pełen nieufności, a jednocześnie zaciekawienia stosunek do Ukrainy w pierwszych latach po 1989 r. Mimo awantury w Przemyślu ubranej w religijne szaty. Mimo pamięci o krwawej łaźni sprawionej Polakom przez UPA na Wołyniu, która – zrządzeniem losu? Dzięki spontanicznej samokontroli? – nie pojawiła się jako problem w 1990 czy 1991 r. W trakcie „pierwszego Majdanu” w 2004 r. konsekwencji prowadzonej od 1989 r. polityki wobec Ukrainy wyraziły się w nieoczekiwany sposób: po podpisaniu porozumienia kończącego wewnątrzukraiński konflikt dziesiątki tysięcy Ukraińców witało wychodzącego z Pałacu Maryńskiego Aleksandra Kwaśniewskiego i innych polskich mediatorów entuzjastycznym „niech żyje Polska!”. Potem było, jak było. W każdym razie uniknięcie w okresie tworzenia nowej polityki zagranicznej czołowego starcia konkurencyjnych, niełatwych do pogodzenia „pamięci historycznych” i związanych z tym społecznych ekscytacji było trudnym do przecenienia społecznym wkładem do sukcesu polityki zagranicznej III RP. Czy „nowi Polacy” ukształtowani już po 1989 r. będą kontynuatorami tej tradycji? Czy historyczny rewizjonizm pozostanie zajęciem marginalnych grup? Nie mam odpowiedzi na te pytania¹⁹. Natomiast przykład Ukrainy w omawianym okresie zyskał też ogólny walor: Polska skonfliktowana z sąsiadami nie miała żadnych szans na wejście do NATO i następnie do Unii Europejskiej. Notabene zrozumienie tego faktu rzutowało również na zdecydowanie wstrzemięźliwą w owym czasie politykę wobec Litwy.

Trzy dekady polityki zagranicznej nowej Polski dzielą się na dwa, wręcz idealnie równe okresy. Cezurami są zarówno afiliacje instytucjonalne, jak i zasadnicze zmiany w globalnym układzie sił i charakterze systemu międzynarodowego. W pierwszym okresie, do 2004 r., działania dyplomacji będą skoncentrowane na osiągnięciu celów, od których spełnienia zależało określenie miejsca Polski w Europie: członkostwa w dwóch „klubach” – NATO i Unii Europejskiej. Ten sukces był traktowany jako ostateczne potwierdzenie odmowy zajęcia przez Polskę pośredniej pozycji między Rosją a integrującą się Europą Wspólnot. A jednocześnie dążenie do członkostwa Polski w NATO napotkało wewnątrz kraju opór ze strony SLD i PSL. Okres po 2004 r. to z kolei proces poszukiwania miejsca dla Polski w obu instytucjach, a szerzej: w szybko zmieniającym się układzie w Europie i świecie.

¹⁹ Jeśli ocena politologa, że współcześni nowi Polacy „myślą darwinistycznie i krótkoterminowo”, jest prawidłowa, nie wróży to dobrze jego przeświadczeniu, że „radikalizmów i radykalnych rozwiązań Polacy nie akceptują”, za: R. Chwedoruk, „Graj, jak mogą (rozmawia J. Żakowski)”, *Polityka*, 29 stycznia – 4 lutego 2020 r., s. 20, 22.

Dzisiaj sytuacja wewnątrz kraju i w regionie, prowadzona od 2017 r. polityka amerykańskiej administracji wobec sojuszników oraz na arenie międzynarodowej, a także pierwsze w historii Wspólnot Europejskich i UE zmniejszenie liczby członków „klubu” spowodowane odejściem Wielkiej Brytanii, drugiej pod względem znaczenia gospodarczego w Europie i pierwszoplanowej w wymiarze militarnym, pogłębiają chaos i niepewność. Dodajmy do tego rosyjską politykę resentymentów i ambicje mocarstwowe Chin.

Osiągnięcie celów w pierwszym okresie – uzyskanie członkostwa w NATO i UE – zabrało znacznie więcej czasu, aniżeli idealistycznie i nierealistycznie zakładano bezpośrednio po 1989 r. Iluzje dotyczące czasu urzeczywistnienia obu celów, wynikające po części z przeszacowania wagi, jaką w strategiach USA i Europy Zachodniej powinna zyskać – wedle polskich elit politycznych – rewolucja i transformacja w dawnym bloku, były niezwykle silne. Tylko tytułem przykładu: kiedy w 1995 r. autorzy *Raportu Polska–NATO* stwierdzą, że przyjęcie Polski do NATO nastąpi prawdopodobnie w 1999 r.²⁰, uznano to za wręcz polityczny defetyzm. Przyjęcie nastąpiło rzeczywiście w 1999 r., zaproszenia do negocjacji członkostwa wystosowano zaś w 1997 r.

Mówiono zatem w Polsce o powrocie do Europy, choć nowe instytucjonalne afiliacje potwierdzone w 1999 i 2004 r. były w istocie już rezultatem, końcowym etapem wcześniejszych procesów. W trakcie zapoczątkowanej w 1989 r. rewolucji powrót do Europy w przypadku Polski oznaczał, oprócz zerwania ze stosunkami zależności od ZSRR i podkreślania roli wartości, także umiejętne wykorzystanie instrumentów polityki równowagi sił w celu zagwarantowania naszych interesów narodowych. W 1990 r. w trakcie negocjacji 2 + 4, które przesądziły o zjednoczeniu Niemiec (i losach NATO), szło zatem o uzyskanie potwierdzenia granicy zachodniej, a zarazem o zaangażowanie USA, a z ich pomocą również jednoczących się Niemiec, w długofalową politykę eliminowania konsekwencji blokowej przeszłości. Wspominał już po latach Krzysztof Skubiszewski: „Bałem się, że przy okazji zjednoczenia Niemiec może dojść do nowej Jałty. W Ameryce Kissinger lansował wówczas tezę, że jest to okazja, by z Rosjanami ułożyć się na nowo. Natomiast prezydent Bush i sekretarz stanu Baker przedstawili podwójną koncepcję, która nam odpowiadała: zjednoczenia Niemiec i zarazem wspierania niepodległości państw Europy Środkowej. Obawialiśmy się, by nie skończyło się na pierwszej części. Nie wszyscy dostrzegali takie niebezpieczeństwo”²¹. Z kolei w 1991 r. chodziło o ustalenie

²⁰ A. Ananicz, P. Grudziński, A. Olechowski, J. Onyszkiewicz, K. Skubiszewski, H. Szlajfer, *Poland–NATO: Report*, Euro-Atlantic Association, Warsaw 1995, s. 40.

²¹ K. Skubiszewski, w: *Rzeczpospolita*, 13 listopada 1997 r., s. 3. Sens polskiego stanowiska w trakcie negocjacji 2 + 4 interpretowano następująco: „połączenie przez Polskę nacjonalizmu z *Realpolitik* okazało się skuteczne. Narodowe interesy i równowaga sił, nie zaś polityka oparta na wartościach moralnych i obietnicy »nowego porządku światowego«, są mottem dnia, jeżeli chodzi o stosunki Europy Środkowej z Niemcami” (J. Rupnik, „Europe’s new frontiers: Remapping Europe”, *Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences* 1994, t. 123, nr 3, s. 108). W polskiej nowszej literaturze zob. A. Dudek, „Problem zachodniej granicy Polski oraz zjednoczenia Niemiec w polityce zagranicznej rządu Tadeusza Mazowieckiego (1989–1990)”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne* 2018, t. 145, z. 1.

właściwej sekwencji wycofywania wojsk rosyjskich z Polski i Niemiec. Za tym terminem kryła się odmowa poświęcania strategicznego polskiego interesu na rzecz niejasnej gry na linii Bonn–Moskwa. Warszawa żądała zatem rozpoczęcia operacji wycofywania rosyjskich wojsk z Polski przed ich wyprowadzeniem z Niemiec. Był to dramatyczny moment w relacjach z Niemcami i Rosją, ale także przykład (zapomnianej) solidarności okazanej wówczas Polsce przez Pragę. Zawarty kompromis zakładał równoległe wycofywanie rosyjskich wojsk z Niemiec i Polski²². Od mniej więcej 1993 r. powrót do Europy oznaczał już uzyskanie członkostwa w NATO, nie jako życzenie, jak w 1991 r., lecz jako kierunek praktycznej polityki. Po konfrontacji między Jelcynem a Dumą, która unaoczniała dramatycznie niestabilność Rosji, dążenie to znalazło wsparcie w części amerykańskiej administracji.

O nieodwracalnym w praktyce charakterze strategicznych wyborów dokonanych w polityce zagranicznej po 1989 r. bodaj najlepiej zaświadczać konsekwencje *rupture* w polskiej polityce wewnętrznej: wygrane przez SLD i PSL wybory do Sejmu jesienią 1993 r. i w grudniu 1995 r. zwycięstwo Aleksandra Kwaśniewskiego w wyborach prezydenckich. W tym jednak momencie aksjomaty polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są już na swoim miejscu, aczkolwiek wymagają jasnego potwierdzenia przez SLD–PSL; w przypadku NATO nie nastąpiło to ani natychmiast, ani łatwo. Oto po upływie kilkunastu lat dochodzi do interesującej wymiany zdań między byłymi ministrami spraw zagranicznych. Bronisław Geremek, odnosząc się do spotkania z delegacją amerykańską, która w sprawie programu PfP pod koniec 1993 r. zawitała do Polski, relacjonował wypowiedź Aleksandra Kwaśniewskiego, ówczesnego przywódcy SLD: „pan Geremek ze swoimi przyjaciółmi przegrał wybory, ja zaś je wygrałem, ponieważ mieliśmy odmienne stanowiska w sprawie NATO. **My występowaliśmy przeciwko wejściu Polski do NATO**, oni byli za wejściem, ale nie uzyskali odpowiedzi ze strony USA. Wybory się odbyły (...) i chciałbym zawiadomić delegację amerykańską, że moje ugrupowanie będzie udzielało wsparcia wejściu Polski do NATO”. Włodzimierz Cimoszewicz próbował cieniować: „nie brałem udziału we wspomnianym przed chwilą spotkaniu i nie znam wypowiedzi Aleksandra Kwaśniewskiego. Chciałbym jednak coś podkreślić. Moje środowisko polityczne w latach 1990–1992 miało wątpliwości co do konieczności wstąpienia Polski do NATO. Nie przypominam sobie jednak, by w programie wyborczym 1993 roku kwestia członkostwa w NATO była szczególnie podejmowana”. Andrzej Olechowski zaś puentował: „Faktem jednak jest, że do programu rządowego postulat członkostwa w NATO wpisała Unia Pracy, która później zresztą nie weszła do koalicji rządowej”²³.

²² Ostatnie oddziały armii rosyjskiej opuściły Polskę we wrześniu 1993 r., natomiast Niemcy – rok później. Skala operacji była ogromna: w latach 1990–1994 przetransportowano z Niemiec do Rosji 540 tys. żołnierzy wraz z rodzinami, 4200 czołgów, 3700 dział, 1400 samolotów i ok. 700 tys. ton amunicji. Główny szlak tych transportów prowadził przez Polskę. Zob. R. Atkinson, „Russian troops leave Germany”, *The Washington Post*, 1 września 1994 r. Krótki opis tej kwestii w: M. Zaborowski, *Germany, Poland and Europe. Conflict, Cooperation and Europeanization*, Manchester University Press, Manchester–New York 2004, s. 86f.

²³ *Polska i świat*, op. cit., s. 16, 19f (wyróżnienie – H.S.).

Jednak wbrew zapewnieniom Kwaśniewskiego sprawa NATO i polskiej polityki bezpieczeństwa nie została ostatecznie zdecydowana tuż po wyborach. W maju 1994 r., występując w imieniu klubu SLD, Longin Pastusiak przedstawił następującą propozycję: „Zdaniem Klubu Parlamentarnego Sojusz Lewicy Demokratycznej Polska zyskałaby wiele prestiżu, gdybyśmy zaangażowali się w ideę stworzenia euroatlantyckiego [obejmującego również Rosję] systemu bezpieczeństwa zbiorowego z międzynarodowym dowództwem i międzynarodowymi mobilnymi siłami wojskowymi”. Do tej propozycji Pastusiak dołączył jeszcze koncepcję Trójkąta Warszawskiego, tj. modelowanej na Trójkącie Weimarskim współpracy Berlina, Warszawy i Moskwy²⁴. Łącznie inicjatywy te tworzyły obraz innej niż proponowana przez dotychczasowe rządy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Gdyby zostały przyjęte, oznaczałyby w istocie zamknięcie drogi do NATO i podważenie sensu negocjacji prowadzonych w ramach PpP. Szczęściem dla kraju ten projekt SLD i Pastusiaka szybko poszedł w zapomnienie. Ze swojej strony premier Pawlak kokietował koncepcją „Partnerstwa dla Rozwoju” w miejsce „Partnerstwa dla Pokoju”, ale podobnie jak w przypadku inicjatywy SLD skończyło się na kokietowaniu.

Aksjomaty, których *rupture* 1993 r. nie mogło już zmienić, nie dotyczyły tylko członkostwa w NATO. Obejmowały również starania o włączenie Polski do procesów integracji europejskiej, a zatem dążenie do uzyskania członkostwa w UE. Zakładano nawet, że sukces w tej sprawie pojawi się wcześniej niż członkostwo w NATO. Drugim ważnym aksjomatem było podtrzymanie współpracy regionalnej, głównie w ramach Grupy Wyszehradzkiej (rozumianej także jako wsparcie strategii zmierzającej do uzyskania członkostwa w NATO i UE). I w końcu podtrzymanie zmodyfikowanej po rozpadzie ZSRR wielowektorowej polityki wobec państw sukcesorów, a jednocześnie podjęto próby szerszego otwarcia w stosunkach z Rosją. Kilka zatem słów w tej ostatniej sprawie.

Mimo zawirowań, jakim podlegało stanowisko prezydenta Borysa Jelcyna wobec ewentualnego członkostwa Polski w NATO, zakładano, że jest on przywódcą, z którym możliwe jest kontynuowanie dialogu. Wsparcie jeszcze przez rząd Hanny Suchockiej, z rekomendacji ministra Skubiszewskiego, właśnie Jelcyna w jego dramatycznym starciu z Dumą, z użyciem siły, było wyrazem takiej oceny. Sądzę, że ta „inwestycja” w perspektywie okazała się korzystna. Mam tu na uwadze lata 1996–1997, gdy dojdzie do finalnych negocjacji w sprawie otwarcia Polsce, Węgrom i Czechom drogi do NATO. Działania ówczesnego ministra spraw zagranicznych (i uprzednio dyrektora Służby Wywiadu Zagranicznego Rosji) Jewgienija Primakowa, który przedstawił zagrażający naszym interesom projekt „politycznego NATO” dla nowych członków²⁵, były jednocześnie świadectwem stopniowego odchodzenia przez Moskwę od polityki totalnego odrzucania

²⁴ Wystąpienie posła Longina Pastusiaka, op. cit.

²⁵ Ten projekt Primakowa nie miał już wiele wspólnego z „doktryną Kwicińskiego–Falina” z lat 1990–1991. Jego głównym celem było ograniczenie obecności USA w regionie, nie zaś uzyskanie silnego wpływu na „poziom suwerenności” krajów takich jak Polska. Kompromis z 1997 r. wzmacnia taką interpretację. Nie podzielam zatem sugestii o długowieczności „doktryny Kwicińskiego–Falina” przedstawionej przez P. Kowala (op. cit., s. 600–603).

możliwości rozszerzenia NATO. Jeszcze w 1995 r. mówiono w Rosji jedynie o ewentualnych gwarancjach Sojuszu dla Polski i innych krajów byłego bloku, bez członkostwa, aczkolwiek już to było samo w sobie ważnym sygnałem²⁶. W każdym razie w świetle z jednej strony perspektywy członkostwa w „politycznym NATO” i z drugiej członkostwa pełnego, ograniczonego jednak przez ustalenia *NATO–Russia Founding Act* z maja 1997 r., wybór był oczywisty. Rosja Jelcyna wybrała zachowanie twarzy, nie zaś totalny bojkot, a zawarty kompromis to zapewniał. Z formalnego punktu widzenia jest on dzisiaj tylko nieznacznie modyfikowany przez obecną strategię NATO na flance wschodniej („rotacyjna obecność”), a skala amerykańskiego zaangażowania mierzona liczebnością stacjonujących w bazach na terytorium Polski oddziałów nie narusza złożonego w 1997 r. zapewnienia o braku potrzeby dyslokacji „znaczących sił”²⁷.

Wszystkie wspomniane wyżej zasadnicze elementy polskiej polityki zagranicznej i strategii bezpieczeństwa były lokowane w świecie, który, z pewnym uproszczeniem, zostanie określony jako urzeczywistnienie amerykańskiej hegemonii. Polityczne i militarne przywództwo Stanów Zjednoczonych we wspólnocie transatlantyckiej było niekwestionowane, a rozpad ZSRR wzmocnił niepomniernie pozycję USA jako jedyne supermocarstwa mającego ambicje i dysponującego możliwościami działania w skali globalnej. Tworzenie gospodarczego i militarnego potencjału Chin było jeszcze słabo zaawansowane.

Ta unikatowa w XX w. sytuacja zostanie określona jako „jednobiegunowy moment” (*unipolar moment*)²⁸. Jednak od „jesieni ludów” 1989 r. aż do początku obecnego stulecia „moment” ten nie łączył się ze skrajnymi wariantami unilateralizmu. Nadto przeświadczenie, że ów „jednobiegunowy moment” jest w istocie „jednobiegunową epoką”²⁹, wzmacniał skłonność do samoograniczenia, bez obawy, że będzie ono poczytane za oznakę słabości. Natomiast tam, gdzie taki unilateralizm się pojawiał, jak choćby w trakcie ostatniej, „kosowskiej” fazy wojny na Bałkanach, był on „aż nazbyt często konsekwencją pasywności innych potęg”³⁰. Kiedy zatem w 1992 r. z Departamentu Obrony przecieknie do prasy tekst *Defense Planning Guidance*³¹, zawarta w nim teza, iż Stany Zjednoczone „muszą utrzymać mechanizmy zniechęcające (*detering*) potencjalnych konkurentów nawet do aspirowania do większej roli regionalnej lub globalnej”, została zinterpretowana

²⁶ Odnutowanym w Polsce m.in. w: A. Ananicz, P. Grudziński, A. Olechowski, J. Onyszkiewicz, K. Skubiszewski, H. Szlajfer, op. cit.

²⁷ W tej sprawie amerykańska administracja zachowa w kolejnych dwóch dekadach zadziwiającą wręcz konsekwencję: *pacta sunt servanda*. Natomiast w praktyce zmiany w doktrynach militarnych, sposobach mobilizacji zasobów i możliwościach szybkiej dyslokacji sił znacznie osłabiły restrykcyjny charakter przyjętych w porozumieniu z 1997 r. zapisów, narastająca militarna asertywność Rosji zaś skłania do podkreślania w publicznej dyplomacji faktu sojuszniczej obecności na wschodniej flance.

²⁸ Ch. Krauthammer, „The unipolar moment revisited”, *The National Interest*, zima 2002/2004, s. 17.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ch. Bertram, „One year after: A grand strategy for the West? Shaping a congenial environment”, *Survival* 2002–2003, t. 44, nr 4, s. 140.

³¹ P.E. Tyler, „U.S. strategy plan calls for insuring no rivals develop”, *The New York Times*, 8 marca 1992 r.

jako neokonserwatywna krytyka samoograniczającego się, „minimalnego realizmu” prezydenta George’a H.W. Busha. Takie podejście prezydent zademonstrował w trakcie pierwszej wojny irackiej i na Bałkanach, a także przez akcentowanie znaczenia sojuszy i negocjowanych rozwiązań. Czas dwóch kadencji prezydenta Clintona (1993–2001) był z tego punktu widzenia okresem kontynuacji. Radykalna zmiana, a zatem połączenie strategicznej dominacji USA w systemie międzynarodowym z unilateralizmem i doktryną uderzeń wyprzedzających (*preemption*), pojawi się dopiero w związku z atakami terrorystycznymi 11 września 2001 r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie. Będzie to Wielka Strategia prezydenta George’a W. Busha uzasadniająca globalną walkę z terrorem³².

Kształtowanie polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa było zatem w latach 1989–2000 zakotwiczone w takim z grubsza zarysowanym szerszym kontekście, ten zaś sprzyjał stabilizacji systemu światowego, gotowości do kompromisów i (twardych) negocjacji. Tłumaczy to po części, dlaczego *rupture* 1993 i 1995 r. nie spowodowało negatywnych skutków. Polityka koalicji SLD–PSL była niejako z definicji skazana na kontynuację. Zerwanie ze strategią „powrotów” (do Europy i zachodniej cywilizacji) lub wyraźne spowolnienie działań przybliżających założone po 1989 r. cele oznaczałoby wewnętrzny konflikt o trudnych do przewidzenia konsekwencjach. Niezbyt uprzejme hasło rzucone przez szanowaną dziennikarkę wywodzącą się z dawnej opozycji – „SLD mniej wolno” – odzwierciedlało dobrze dylematy niektórych polityków SLD (i narzucone ograniczenia). Odrębności mogły być zatem sygnalizowane jedynie w sprawach marginalnych, czasami jako małostkowość i drobne złośliwości, o których nie warto się w tym miejscu rozwodzić³³. Co więcej, po wspomnianych nieudanych i, dodam, niezbyt poważnych próbach zaznaczenia odrębności przez SLD, od momentu zwycięskich dla Aleksandra Kwaśniewskiego wyborów prezydenckich pod koniec 1995 r. pojawiła się wręcz tendencja, aby ów zasadniczy, strategiczny zwrot 1989 r. potraktować jako oczywisty i niemal wyłączny sukces tej partii. Wyrazi się to ze szczególną siłą w przypadku negocjacji dotyczących członkostwa w UE. Te jednak, jako żywo, nie rozpoczęły się z chwilą utworzenia rządu Włodzimierza Cimoszewicza w 1996 r. lub w 2001 r. rządu Leszka Millera³⁴, ale taką „konkurencję” w dobrej sprawie można potraktować jako koloryt polityki. Jej istotę stanowiły strategiczne założenia i cele ustalone w pierwszych latach III RP w trakcie rządów niedawnej opozycji.

Jednak już uzyskanie członkostwa w NATO w 1999 r. zwiększyło możliwości działania Warszawy na arenie międzynarodowej. Dotyczyło to również planów przełamania pewnego marazmu w polityce adresowanej do regionu. Zbliżający

³² Termin ten zaproponował J.L. Gaddis (*Surprise, Security, and the American Experience*, Harvard University Press, Cambridge, MA 2004).

³³ Wspomnę tylko o jednej sprawie. Było zdumiewające, że mianowany z rekomendacji SLD po rezygnacji Władysława Bartoszewskiego nowy minister spraw zagranicznych Dariusz Rosati nie dostrzegał potrzeby nawiązania kontaktu i współpracy z utworzoną w 1996 r. m.in. przez Krzysztofa Skubiszewskiego, Władysława Bartoszewskiego, Bronisława Geremka i innych społeczną Radą Polityki Zagranicznej. W miejsce gotowości współpracy pojawiła się arogancja.

³⁴ Zwięźły opis i analiza negocjacji akcesyjnych zob. R. Kuźniar, op. cit., s. 186–216.

się w 1997–1998 r. szczęśliwy koniec negocjacji z NATO, w trakcie których Grupa Wyszehradzka mniej lub bardziej udanie współpracowała w osiągnięciu wspólnego celu, skłaniał do przemyśleń. W planach nowego ministra Bronisława Geremka było opracowanie ambitnej strategii zbudowania pozycji Polski jako lidera regionu oraz kraju zainteresowanego ścisłą współpracą zarówno w regionie, jak i z partnerami z regionu w NATO, a w perspektywie najbliższych lat także w Unii Europejskiej³⁵. Szanse powodzenia takich zamierzeń zależały jednak w znacznym stopniu od czynników pozostających poza kontrolą Warszawy. Wprawdzie Polska była największym krajem regionu³⁶, ale ograniczone środki oraz bariery polityczne, psychologiczne, historyczne etc. powodowały, że budowanie pozycji lidera wymagało nie tylko współdziałania państw regionu, lecz także znalezienia partnerów, swego rodzaju „wspólników”, poza nim. Okazało się to trudne, a sukces rysowanych planów był tylko połowiczny. Dotyczyło to również projektów wzmocnienia współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego mimo doskonałych kontaktów Bronisława Geremka zwłaszcza z niemieckim ministrem Joschką Fischerem³⁷. Na braku zasadniczego postępu w tej sprawie wszyscy stracili. Jest to wręcz oczywiste z dzisiejszej perspektywy.

Natomiast spektakularnym w owym okresie przykładem zwiększonych od 1999 r. możliwości działania Polski było podjęcie z inicjatywy sekretarza stanu Madeleine Albright i ministra Bronisława Geremka współpracy przedstawicieli USA, Chile, Indii, Republiki Korei, Republiki Czeskiej, Mali i Polski w celu zorganizowania w Warszawie w czerwcu 2000 r. światowej konferencji na szczepie ministrów spraw zagranicznych. Jej celem było przyjęcie warszawskiej Deklaracji w sprawie promowania wartości demokratycznych i stworzenie podwalin pod „Wspólnotę Demokracji” (*Community of Democracies*). W konferencji wzięło udział 106 państw, reprezentowanych w większości przez ministrów. Ten ambitny projekt stał się jednak ofiarą historii. Ogłoszona w 2001 r. przez prezydenta George’a W. Busha wojna z terrorem zepchnęła pokojowe działania na rzecz demokracji na dalszy plan³⁸.

Okres po 2004 r. to z kolei proces poszukiwania, drogą prób i błędów, miejsca dla Polski już nie tylko w NATO, lecz także w UE, a szerzej: w szybko zmieniającym się układzie w Europie i świecie. Wielka Strategia prezydenta George’a W. Busha, zapoczątkowana po atakach terrorystycznych 11 września 2001 r. w skrajnie unilateralnym stylu, kończy się fiaskiem: ugrzęźnięciem Stanów Zjednoczonych

³⁵ Jeśli mnie pamięć nie zawodzi, to co najmniej dwa posiedzenia zasadniczo zmienionej przez ministra Geremka Rady Głównej MSZ, w której obradach uczestniczyli oprócz ministra sekretarz stanu i wiceministrowie oraz dyrektorzy tzw. dużych departamentów, zostały poświęcone dyskusji nad polityką w regionie.

³⁶ W 1993 r. ludność Polski przewyższała o ponad 2 mln łączną populację Węgier, Czech, Słowacji, Słowenii i Bułgarii. Dochód narodowy Polski (1993, PPP) stanowił ok. 40% łącznego dochodu regionu.

³⁷ Zob. H. Szlajfer, „Minister z prawdziwego zdarzenia”, w: P. Luty (red.), *Bronisław Geremek: ojciec polskiego liberalizmu*, Biblioteka Liberté!, Łódź 2010.

³⁸ W kolejnych latach echo tej inicjatywy pojawi się m.in. w Stanach Zjednoczonych w trakcie debat na temat projektu „Koncertu Demokracji”. Zob. I. Daalder, J. Lindsay, „Democracies of the world, unite”, *The American Interest*, styczeń–luty 2007; J.M. Lindsay, „The case for a concert of democracies”, *Ethics & International Affairs* 2009, t. 23, nr 1.

i sojuszników na lata w Iraku i Afganistanie. Bez szans na zwycięstwo (jak je zdefiniować?). Paradoksalną reakcją na rezultaty tej polityki było przyznanie w 2009 r. Pokojowej Nagrody Nobla zaprzysiężonemu zaledwie przed kilku miesiącami prezydentowi Barackowi Obamie, i to nie za wybitne osiągnięcia – tych jeszcze nie odnotował – ale zapewne za fakt, że nie jest prezydentem Bushem. Jeśli zatem wyróżnikiem pierwszego okresu było w systemie międzynarodowym niekwestionowane polityczne i militarne „amerykańskie przywództwo” i optymizm – zwłaszcza za prezydentury Billa Clintona – co do możliwości rozwojowych USA i siły oddziaływania liberalnych i demokratycznych wartości, to drugi okres wiąże się już z ewolucją od dominacji supermocarstwa do (kolejnego) nawrotu „deklinizmu”, tj. rozważań o zmierzchu amerykańskiej potęgi³⁹. W lutym 2020 r. te pesymistyczne nastroje postanowił rozwiać prezydent Donald Trump, ogłaszając w dorocznym orędziu do Kongresu „wielki powrót Ameryki” i stwierdzając: „Stan naszego kraju jest najlepszy w historii”. Węzeł gordyjski został przecięty. Tak się przynajmniej przez moment wydawało. Jednak na oczach milionów obserwujących w TV i Internecie to wystąpienie speaker Izby Reprezentantów Nancy Pelosi drze orędzie prezydenta, deklarując, że znajduje w nim same kłamstwa. Natomiast Joseph S. Nye, Jr., który przed laty ukuł termin „miękką potęgą” (*soft power*), tak zareagował: „Prezydent Trump twierdzi, że »uczynił Amerykę raz jeszcze wielką«. Fakty wskazują na coś zupełnie przeciwnego. (...) Od 2017 r. Stany Zjednoczone straciły wiarygodność. Jest oczywiste, że prezydentura Trumpa spowodowała erozję amerykańskiej miękkiej potęgi, zdolności przyciągania, nie dyrygowania. (...) Rok temu Gallup przeprowadził badania w 134 krajach i (...) stwierdził, że tylko 30 procent badanych ocenia pozytywnie Stany Zjednoczone (...). Oznacza to spadek o niemal 20 punktów od czasu prezydentury Baracka Obamy”⁴⁰. Zademonstrowane w Kongresie stanowiska i gesty były nie tylko wyrazem politycznego *theatrum*. Symbolizowały raczej, na oczach milionów, zmierzch pewnej epoki. Spór polityczny przestaje być konfrontacją racji, zamienia się w stopniową erozję obyczaju i instytucji demokratycznej republiki. W Europie zaś właśnie zapadła już ostateczna decyzja w sprawie brexitu, pierwszego w historii UE zmniejszenia liczby jej członków. Rewizjonizm w wykonaniu Rosji i Chin towarzyszy tym sukcesom USA (zadekretowanym przez prezydenta Trumpa) i porażkom UE, w sumie pogłębiając stan niepewności i chaosu w stosunkach międzynarodowych. Na tym tle należy sytuować politykę zagraniczną i bezpieczeństwa partii rządzącej w Polsce od 2015 r.

Nie jest już dzisiaj odkryciem twierdzenie, że PiS (wraz z satelitami) kontrolujący obecnie aparat władzy nie jest w stanie zapewnić odpowiadającego aspiracjom Polaków i ich interesom miejsca w Europie. Staranie o takie miejsce było co najmniej od 2004 r. i jest nadal w pierwszym rzędzie kwestią polityki w ramach i wobec Unii Europejskiej. Strategicznie ważna z militarnego punktu widzenia obecność

³⁹ Krytyczne objaśnienie tej kwestii zob. J.S. Nye, Jr., „The future of American power”, *Foreign Affairs*, listopad/grudzień 2010.

⁴⁰ J.S. Nye, Jr., „No, President Trump: You’ve weakened America’s soft power”, *The New York Times*, 25 lutego 2020 r.

w NATO jest trudnym do zastąpienia działaniem ubezpieczającym polskie interesy. Polityka stworzonego przez PiS nacjonalistyczno-populistycznego układu wobec unijnych instytucji i procedur jest kontrproduktywna, a jej rezultatem może być tylko instrumentalne traktowanie Polski, narastające zniecierpliwienie i lekceważenie. Układ, który nie reprezentuje większości narodu (*vide* rezultaty ostatnich wyborów do Sejmu), spycha kraj na marginalną pozycję: nie tyle w kierunku polexitu, ile braku znaczenia. W perspektywie PiS i znacznej części zwolenników tego układu UE jest obcym ideowo kontynentem, wrogim „polskiej tożsamości”, a zarazem z przyczyn historycznych, moralnych i wszelkich innych źródłem należnych Polsce funduszy.

Brexit, a także otwarcie w relacjach z Francją na początku 2020 r. przyjęte zostały przez PiS z nadzieją. Pojawiły się oczekiwania, że odejście Wielkiej Brytanii wprawdzie spowoduje polityczne i gospodarcze osłabienie UE, jednak z uwagi na potencjał Polski wzmocni pozycję nacjonalistyczno-populistycznego układu. Bez głębszej analizy wydaje się raczej pewne, że są to złudzenia. Ani Niemcy, ani Francja nie porzucą polityki „głównego nurtu”, tak znienawidzonej przez PiS, aby rozgrywać europejską politykę z pomocą Polski jako nacjonalistyczną grę, a już zwłaszcza w imię „powrotu do chrześcijańskich korzeni”. Przedmiotowe traktowanie Warszawy, i owszem. Robienie z Polską interesów, które służyć będą wzmocnieniu Francji czy Niemiec – z pewnością. Natomiast w grze o UE *à la carte* możliwości (i umiejętności) działania przywódcy PiS i jego podwładnych z pewnością nie dorównują doświadczeniu bardziej zaprawionych w takich bojach zachodnioeuropejskich polityków i biurokratów. Jak w praktyce wyraża się przedmiotowe traktowanie, polscy politycy mogli się przekonać dwukrotnie, i to w trakcie realizowania polityki wschodniej. Pierwszy raz w Gruzji, gdy w 2008 r. zaproponowana przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego i partnerów z regionu inicjatywa wsparcia zmagającej się z rosyjskim atakiem Gruzji została bezceremonialnie przejęta przez ówczesnego prezydenta Francji, pozostawiającego polskiego prezydenta z pustymi rękami. Należy również obecny prezydent Francji nie odczuwał wielkiej potrzeby konsultowania i uzgadniania z Polską (podobnie jak z większością UE) otwarcia w stosunkach z Rosją Putina. Po raz wtóry, kiedy w trakcie dramatycznych wydarzeń w Ukrainie w 2014 r. Polska, reprezentowana tym razem przez Radosława Sikorskiego, która odegrała wspólnie z Niemcami i Francją kluczową rolę mediatora w trakcie „Euro-majdanu”, nie została włączona do ustanowionego rok później „formatu normandzkiego” (Mińsk II). „Format” ten, tworzony przez Ukrainę, Rosję, Niemcy i Francję, otrzymał mandat do zajęcia się kwestią integralności Ukrainy i konsekwencjami rosyjskiej agresji. Słowem, UE *à la carte* byłaby jedynie nasileniem już dzisiaj obecnych tendencji do różnicowania. Rezultatem byłoby wzmocnienie zachodnioeuropejskiego rdzenia, dalsze zróżnicowanie Europy Środkowej i jeszcze silniejsze zaakcentowanie peryferyjnego statusu pozostałych (z Polską na czele)⁴¹.

⁴¹ Szerzej na temat takich tendencji silnie zaznaczonych już za prezydentury George’a W. Busha zob. A.Z. Kamiński (red.), *Polityka bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008.

Kontynuacja obecnej polityki wobec UE i wewnątrz kraju może jednak prowadzić do zmian o bardziej zasadniczym charakterze aniżeli wahania koniunktury politycznej. W perspektywie kształtowanych w długich okresach tożsamości kulturowych najpoważniejszym zagrożeniem jest wykluczenie. Idzie tu o radykalnie nacjonalistyczne treści narzucane przez socjalizację umocowaną w „tożsamościowych politykach” inicjowanych i/lub wspieranych przez PiS. Te zaś tworzą syndrom, w którym religia miesza się z etnicznością, wykluczenie z suwerennością, klerykalizm i obskurantyzm z chrześcijańską tradycją Europy. Ich rezultatem będzie pogłębienie różnic kulturowych między obywatelami starej i nowej Europy, wschodu i zachodu. Mowa o dystansach utrudniających chociażby zrozumienie sensu toczonych sporów. Kiedy poszczególne rady gmin przyjmują uchwały *de facto* w sprawie „obszaru wolnego od LGBT” (nazwy tych dokumentów są różne), uderza nie tyle dyskryminacyjny przekaz i wręcz jawna manipulacja, także zapisami konstytucji, ile niezdolność zrozumienia przez dzielnych obrońców wiary i obyczaju istoty sporu z zagranicznymi partnerami, sensu pojęcia „dyskryminacja”. Mentalność i frazeologia autorytaryzmu są postrzegane, z pomocą niektórych purpuratów, jako język miłości i wierności Kościołowi. Wyrwanie Polski z „pułapki zacofania” i kształtowanych przez nią postaw i zachowań to (niedokończone) zadanie, którego wykonanie jest możliwe tylko w długiej perspektywie „czasu obywatela” (o nim pisał w pierwszym roku rewolucji 1989 Ralf Dahrendorf). Obywatelskich cnót zakotwiczonych w społeczeństwie obywatelskim, dowodził, nie można ukształtować „w ciągu jednego sezonu czy nawet parlamentarnej kadencji. (...) potrzeba przynajmniej pokolenia”, jeśli nie kilkudziesięciu lat⁴². Natomiast odwrót od „obywatela”, stworzenie nacjonalistyczno-populistycznej harmonii wspartej mieszkanką demagogii i groźbami represji nie wymaga dziesięcioleci. Aby nie przedłużać: jeśli zapoczątkowany już odwrót od „obywatela” nie zostanie powstrzymany, to wykluczenie pojawi się jako proces „azjatyzacji” tych, którzy przekraczają granice dzielące reformę europejskiego klubu od jego kwestionowania i demonizacji. I nie jest ważne, czy takie przejście od reformy do odrzucenia już się dokonało, czy też jest dopiero w procesie stawania się. Kluczowa jest w tym przypadku percepcja owego procesu. Nadto taki zabieg prowadzący do wykluczenia nie jest innowacją świeżej daty. Tak właśnie „wymyślano” już w czasach Oświecenia Europę Wschodnią, o wielu innych historycznych przykładach zaś wzmiankował Eric J. Hobsbawm: „Dla Metternicha (...) już na granicy Wiednia, na Landstrasse, zaczynała się Azja. Jeszcze pod koniec XIX wieku wiedeńska *Reichspost* pisała o »barbarzyńsko-azjatyckich« Węgrach. Dla mieszkańców Budapesztu granica prawdziwej Europy przebiega jednak pomiędzy Węgrami a Chorwacją. (...) Również dumni Rumuni uważają się za naturalnych Europejczyków i za paryżan z wyboru, rzuconych zrządzeniem losu między zacofanych Słowian, aczkolwiek Gregor von Rezzori, Austriak z Bukowiny, określał [owych rumuńskich Europejczyków] mianem »Magrebińczyków«, czyli Afrykanów”⁴³.

⁴² R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, przeł. M. Gottesman, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1991, s. 92f.

⁴³ E.J. Hobsbawm, „Welchen Sinn hat Europa?”, *Die Zeit*, 4 października 1996 r.

Wykluczenie zaś oznacza – powracając do kwestii pozycji Polski i jej bezpieczeństwa – osłabienie gotowości do sojuszniczej solidarności w przypadku zagrożenia. Niepewność i wątpliwości wśród partnerów wzmacniają zarówno narastające podziały w polskim społeczeństwie, jak i naruszenia niektórych podstawowych norm i wartości ważnych dla zachowania politycznej jedności Unii Europejskiej. Konsekwencje w dłuższej perspektywie mogą być dla Polski opłakane: pęknięcie fundamentów politycznych i militarnych gwarancji. W sumie wraz z innymi już wymienionymi czynnikami stawia to pod znakiem zapytania jakość demokracji w Polsce. „Ochrzczeni późno i na dodatek źle” – ta myśl odnoszona kiedyś przez Konrada Adenauera do Niemców zza Łaby, których wykluczał z projektu niemieckiej jedności – ma wszelkie szanse, aby pojawić się dzisiaj także w refleksjach dotyczących sytuacji w Polsce czy na Węgrzech. W pierwszej dekadzie po 1989 r. objęcie władzy przez układ, z jakim mamy dzisiaj do czynienia w Polsce, byłoby i tak nieszczęściem, ale przede wszystkim dla dotkniętego jego działaniami narodu. Przychodzą tu na myśl przykłady Słowacji lub Rumunii w owym czasie. Nieszczęsny naród ulokowany między wschodem i zachodem Europy pojawiłby się jednak w kontekście międzynarodowym warunkowanym przez dwa zasadnicze czynniki, swego rodzaju kotwice pozimnowojennej europejskiej stabilności: słabość i ograniczoną asertywność Rosji oraz transatlantycką współpracę jako fundament, który umożliwił przekształcenie luźnych Wspólnot w Unię. Zmierzająca w takich warunkach ku autorytarnym rozwiązaniom Polska zostałaby otorbiona, potraktowana jako świadectwo trudnej do przewyciężenia przeszłości, przypadek godny ubolewania, ale nie implikujący konieczności podjęcia radykalnych, ryzykownych i kosztownych działań. Nie padłoby zapewnienie: „Polska warta jest mszy”.

Dzisiaj obie te kotwice stabilności idą już w górę, i, jak wspominałem, sytuację komplikuje niepomiarne dramatyczny wzrost potęgi Chin (a także innych potęg azjatyckich w procesie tworzenia). Jedynie wewnętrzny kataklizm powodujący gospodarczy i polityczny krach systemu mógłby utrudnić powtórzenie przez Państwo Środka drogi, którą przebyła Japonia – tylko w szybszym tempie. Taki scenariusz jest jednak dzisiaj trudny do wyobrażenia. Z kolei Rosja, asertywna i ponownie zdolna stwarzać zagrożenie strategiczne, pojawia się jako rewizjonistyczne mocarstwo regionalne, a jednocześnie aktor globalny na niektórych obszarach (*vide* Bliski Wschód). Przeświadczenie o ukształtowaniu po rozpadzie bloku i ZSRR „jednobiegunowej epoki” jest już tylko wspomnieniem. Można by rzec, że lekceważeni w czasach „jednobiegunowego momentu” realiści oczekują na przeprosiny, a ich analizy – ponownej lektury⁴⁴.

Wstępnym do urzeczywistnienia od 2017 r. skrajnie realistycznych scenariuszy stosunków międzynarodowych jest demontaż bądź próba osłabienia zarówno tradycji „minimalnego realizmu” czasów George’a H.W. Busha, jak i koncepcji hegemonii ufundowanej na liberalizmie politycznym oraz gotowości do sojuszniczej współpracy. Nowy realizm, jeśli taki jest projekt prezydenta Donalda Trumpa, miał

⁴⁴ Chociażby J.J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton & Company, New York–London 2001, rozdz. 10.

w czasach prezydentury George'a W. Busha swoich prekursorów, którzy odrzucali „iluzoryczną wspólnotę międzynarodową”, wysuwając na pierwszy plan amerykańskie interesy⁴⁵. Takie jednak odniesienia nie oddają radykalizmu obecnego prezydenta, w tym także szczególnej preferencji posunięć, które łączą polityczny unilateralizm z nacjonalizmem gospodarczym. Ten drugi, mimo ogłoszonych jako wielkie zwycięstwa umów z Meksykiem i Kanadą czy z Republiką Korei i Japonią, już w średniej perspektywie może uderzyć rykoszetem choćby w amerykański przemysł samochodowy (i miejsca pracy). Praktykowany przez USA regulowany handel zagraniczny zwiększa poczucie niepewności⁴⁶, zwłaszcza we wspólnotowej Europie, której waga w międzynarodowych relacjach gospodarczych USA nadal kilkakrotnie przewyższa znaczenie rynku chińskiego. Polityczny unilateralizm zaś osłabia m.in. wspólnotę transatlantycką, unikatowy rezultat ponad 70 lat starań, kryzysów i zwycięstw politycznych. Jeśli nawet ponawiane przez prezydenta Trumpa żądanie zwiększenia przez sojuszników wkładów do budżetu NATO do uzgodnionego przed laty poziomu jest uzasadnione – a już z pewnością tak to widzą zarówno republikanie, jak i demokraci – to publiczna dyplomacja (?) administracji w tej sprawie sprzyja zacieraniu różnic między twardymi negocjacjami a wymuszeniem. Wspólnota transatlantycka była jednocześnie sposobem obecności USA w Europie. Dzisiaj pojawia się groźba, której sens sprowadza się do następującej zmiany: Stany Zjednoczone, do tej pory „europejskie mocarstwo”, dryfują w kierunku statusu „mocarstwa obecnego w Europie”, zaangażowanego jedynie selektywnie w sprawy europejskie⁴⁷. I raz jeszcze: nie jest to innowacja. Dzielenie Europy przez sekretarza obrony Rumsfelda na „starą” i „nową” w trakcie drugiej wojny irackiej napsuło mnóstwo krwi, nie przynosząc żadnej korzyści także Stanom Zjednoczonym. Również za prezydentury Baracka Obamy pojawiła się tendencja do zredefiniowania pozycji USA w Europie, ale w tym przypadku szło raczej o podkreślenie priorytetowej wagi obszaru Pacyfiku i Azji, nie zaś o dzielenie Europy. Rosyjska agresja na Ukrainę w 2014 r. spowolniła ten proces „odwrótu od Europy”.

Prezydent Donald Trump zaś z jednej strony podtrzymuje zaangażowanie militarne w Europie, z drugiej natomiast „gra” na podziały wśród Europejczyków. Cena jest wysoka, choć trudno mierzalna: rosnący sceptycyzm i malejące zaufanie. Brexit może mieć z tego punktu widzenia zdecydowanie negatywne konsekwencje oraz pogłębić chaos i narastającą niepewność co do intencji Waszyngtonu. Nie można wykluczyć pojawienia się destrukcyjnych z punktu widzenia równowagi politycznej i perspektyw współpracy gospodarczej tarć między atlantyckim, anglosaskim biegunem a „kontynentalną Europą”. W przekładzie na język bieżącej politycznej debaty i uwzględniając jej specyficzny, populistyczny, dyktowany przez

⁴⁵ C. Rice, „Promoting the national interest”, *Foreign Affairs*, styczeń/luty 2000.

⁴⁶ Zob. W. Reinsch, *Bread, Circuses, and Managed Trade*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 10 lutego 2020 r.

⁴⁷ D.S. Hamilton, „Europe whole and free or fractured and anxious?”, w: S. Dębski, D.S. Hamilton (red.), *Europe Whole and Free: Vision and Reality*, The Polish Institute of International Affairs – Transatlantic Leadership Network, Warsaw–Washington 2019, s. 351.

dynamikę przedwyborczych kampanii język, zaniepokojenie chaosem i narastającą niestabilnością, które powoduje polityka prezydenta Trumpa, oddaje filipika byłego wiceprezydenta Josepha R. Bidena: „wiarygodność i wpływ Stanów Zjednoczonych w świecie zmniejszyły się od czasu, gdy prezydent Barack Obama i ja opuściliśmy urząd 20 stycznia 2017 r. Prezydent Donald Trump potraktował lekceważąco, osłabił, a w niektórych przypadkach opuścił amerykańskich sojuszników i partnerów. Zwrócił się przeciwko naszemu własnemu wywiadowi, dyplomatom i siłom zbrojnym. Wzmocnił naszych adwersarzy”. Zdolność Ameryki, kontynuuje Biden, uporania się „z wyzwaniem w sferze bezpieczeństwa, od Korei Północnej po Iran, od Syrii po Afganistan i Wenezuelę” została ograniczona, a jednocześnie prezydent „[r]ozpoczął nieprzemyślaną wojnę handlową zarówno przeciwko przyjaciółom Stanów Zjednoczonych, jak i wrogom, uderzającą w amerykańską klasę średnią”. I przede wszystkim, puentuje Biden, „porzucił demokratyczne wartości, które dają siłę naszemu narodowi i nas jednoczą”⁴⁸.

Miejsce Polski PiS w tych procesach, Polski zmierzającej ku nieliberalnej demokracji (to tylko inne opakowanie prząsnętego autorytaryzmu znanego z polskiej historii), jawi się jako pozycja pionka na szachownicy, którą kontrolują potężniejsi gracze. Jednym z symptomów takiej peryferyzacji jest atrofia publicznej dyskusji w Polsce na tematy międzynarodowe i strategii międzynarodowego bezpieczeństwa. Układ u władzy zatracił w ogóle zdolność do komunikowania się w tych sprawach: debatę zastępuje wręcz kłamliwa narracja dotycząca zarówno bieżącej polityki, jak i historii. Z kolei opozycja ogranicza się do deklamowania bez większego entuzjazmu kilku haseł, wyraźnie bez chęci przekonania kogokolwiek. W czasach niepewności i niestabilności Polska rządzona przez PiS i satelitów nie będzie jednak otorbiona, przeciwnie – osłabiona, będzie nagrodą do zdobycia na warunkach dyktowanych przez silniejszych. Anarchizacja życia publicznego jest zawsze zaproszeniem do takich rozwiązań. Kwestionowanie pewników dotyczących podpisanych umów międzynarodowych, hierarchii źródeł prawa i porządku konstytucyjnego, równości i niedyskryminacji czy gwarancji praw obywatelskich – słowem: podważanie państwa silnego obywatelem i prawem – ma swoją dynamikę i naiwnością jest sądzić, że ograniczy się tylko do wewnętrznego porządku. Wykoncypowana jeszcze w dawnej epoce przez Hermana Kahna zasada „thinking the unthinkable” stosowana dzisiaj w sprawach wewnętrznych, ba! postrzegana przez naiwnych i cyników pospołu jako dowód głęboko przemyślanej strategii politycznej, może znaleźć zastosowanie również w świecie zewnętrznym. Rosyjska machina propagandowa, mając do czynienia z Polską osłabioną na arenie międzynarodowej, zademonstrowała, że ukazanie ofiary hitlerowskich Niemiec jako współnika Hitlera nie jest wykluczone, a wynurzenia prezydenta Putina na temat „historycznej prawdy” nie spotkały się z adekwatną reakcją większości przywódców w Europie i Ameryce. A zatem czy „thinking the unthinkable” jest również do wyobrażenia, gdy mowa o naszym bezpieczeństwie i granicach? Jeden z głównych twórców

⁴⁸ J.R. Biden, Jr., „Why America must lead again. Rescuing U.S. foreign policy after Trump”, *Foreign Affairs*, styczeń/luty 2020.

amerykańskiej polityki czasu zimnej wojny i autor koncepcji *containment*, George F. Kennan, opisując historię swojego słynnego „planu A” wobec Niemiec końca lat 40. XX w., stwierdził po latach, już po zakończeniu zimnej wojny: „Przekazanie większości Niemiec na wschód od Łaby Polakom wydawało mi się w owym czasie, a i dzisiaj również, jako brzemiennie w skutkach i zdecydowanie zbędne szaleństwo (*folly*), posmakowanie jego ostatecznych skutków jest zaś jeszcze przed nami”⁴⁹. Polityka prowadząca do osłabiania pozycji Polski w Europie, którą praktykuje PiS ze swoimi satelitami, wpisuje się w ten niebezpieczny kontekst. W każdym razie wszystkim utożsamiającym interes PiS z interesem Polski sugeruję lekturę Michała Bobrzyńskiego *Dziejów Polski w zarysie*.

Jak bardzo układ pozostający obecnie u władzy podważa bezpieczeństwo Polski, świadczy m.in. raport dotyczący sytuacji w NATO i przyszłości Sojuszu przygotowany przez dwóch cieszących się autorytetem weteranów amerykańskiej dyplomacji i sił zbrojnych. Ambasador Nicholas Burns i generał Douglas Lute, uprzednio na różnych wysokich stanowiskach współpracujący z prezydentami George’em W. Bushem i Barackiem Obamą, przedstawili ocenę, która jeszcze kilka lat temu byłaby nie do pomyślenia. Stwierdzają, iż w chwili obecnej NATO stoi w obliczu „potencjalnie śmiertelnego (*potentially cancerous*) zagrożenia z wewnątrz. Trzy sojusznicze rządy – Polski, Węgier i Turcji – podważają w różnym stopniu własne demokracje, dławiąc swobodę wypowiedzi i wolną prasę oraz ograniczając niezależność sądów. Ponieważ NATO jest przede wszystkim sojuszem demokratycznych [państw], działania tych rządów zagrażają podstawowym wartościom – demokracji, swobodzie jednostki i rządowi prawa – do których przestrzegania każdy sojusznik jest zobowiązany zgodnie z Traktatem Północnoatlantyckim”. Polska, sygnalizują autorzy, jest na granicy wyłączenia z grupy krajów określanych jako „skonsolidowane demokracje”. Proponują podjęcie w tej sytuacji działań, które polegałyby na corocznym przeglądzie stanu demokracji w krajach członkach sojuszu, naruszenie jej standardów zaś skutkowałoby „zawieszeniem w ćwiczeniach wojskowych NATO lub odmową dostępu do szkoleń i funduszy na sojuszniczą infrastrukturę”⁵⁰.

styczeń–luty 2020 r.

⁴⁹ G.F. Kennan, „A letter on Germany”, *The New York Review of Books*, 28 lipca 1998 r. Tamże cytowana wcześniej uwaga Konrada Adenauera na temat „późnego chrztu”.

⁵⁰ D. Lute, N. Burns, *NATO at Seventy. An Alliance in Crisis*, Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge, MA, luty 2019, s. 4.

TWO WORLDS: 1989–2019. POLISH FOREIGN POLICY
AT A TIME OF A REVOLUTION AND OF INSECURITY

Foreign policy of independent Poland after 1989, at a time when the previous bipolar system was disintegrating and America had its unipolar moment: priorities, building of the foreign service before joining NATO and the EU; shaping of the new international order in the beginning of the 21st century, growing uncertainty and unpredictability in international relations, Law and Justice's and its political satellites' foreign policy; threats to Polish national interests.

Keywords: Poland, international order, foreign policy 1989–2020

Słowa kluczowe: Polska, system międzynarodowy, polityka zagraniczna 1989–2020

ANNA WOJCIUK

ORCID: 0000-0001-8573-0026

POLSKA W ŚWIECIE IMPERIÓW WIEDZY

Edukacja i nauka są czynnikami siły państwa na arenie międzynarodowej¹. Trzydzieści lat od początku transformacji demokratycznej warto się przyjrzeć, w jakim stanie są w Polsce oświata, szkolnictwo wyższe i badania naukowe, gdzie upatrywać można naszych mocnych stron, a w których obszarach wyniki, jakie osiąga Polska, są wysoce niezadowalające. Niniejszy tekst obejmuje swoim zakresem następujące dziedziny: oświatę, szkolnictwo wyższe oraz naukę.

III Rzeczpospolita odziedziczyła po PRL system oświaty, który w czasach powojennych skutecznie uporał się z analfabetyzmem oraz egzekwował powszechny obowiązek szkolny, zapewniając całej populacji solidne (zwłaszcza w porównaniu ze standardami z pierwszej połowy XX w.) minimum wykształcenia². Analizy porównawcze rozwoju wskazują, że pozytywne wyniki transformacji w Polsce i innych postkomunistycznych krajach Europy Środkowo-Wschodniej związane były m.in. z mniejszymi nierównościami edukacyjnymi, brakiem analfabetyzmu oraz problemu wykluczenia z dostępu do oświaty³. Te ostatnie są rzeczywistymi wyzwaniami np. państw Ameryki Łacińskiej, z których część była na początku lat 90. na podobnym poziomie dochodu krajowego *per capita* co Polska. Szkolnictwo PRL odpowiadało zapotrzebowaniu gospodarki socjalistycznej, w której duże znaczenie miały przemysł i zatrudniona w fabrykach klasa robotnicza, zatem było ono nastawione na kształcenie właśnie klasy robotniczej. Oznacza to, że bardzo rozwinięte były zasadnicze i średnie szkoły zawodowe. Elity rządzące PRL nigdy nie pozwalały jednak na nadmierny rozwój średniego szkolnictwa ogólnokształcącego, a współczynnik skolaryzacji na poziomie wyższym nie przekraczał 10%. Oznaczało to, że bardzo niewielki odsetek ludności miał możliwość zdobycia wyższego wykształcenia. Priorytetem PRL nie było poszerzanie wykształconej elity ani wzmacnianie bardziej odpornej wobec narzuconego systemu inteligencji. Paradoksalnie zatem socjalistyczny system edukacji wcale nie zapewniał mobilności

¹ A. Wojciuk, *Imperia wiedzy: edukacja i nauka jako czynniki siły państw na arenie międzynarodowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

² G. Ekiert, G. Soroka, „Poland. Political and economic lessons from democratic transitions”, w: I. Coleman, T. Lawson-Remer (red.), *Pathways to Freedom: Political and Economic Lessons from Democratic Transitions*, Council on Foreign Relations Press, New York 2013, s. 5.

³ Y. Feng, P.J. Zak, „The determinants of democratic transitions”, *Journal of Conflict Resolution* 1999, nr 43(2), s. 162–77.

edukacyjnej, nie umożliwiał wszystkim utalentowanym młodym ludziom zdobycia wykształcenia wyższego. Z wyjątkiem krótkiego okresu w latach 70., gdy otworzono nieco szkolnictwo wyższe, szanse awansu do grona inteligencji były bardzo ograniczone. Sytuacja ta znacznie różniła się od wysoko rozwiniętych państw Zachodu, gdzie prawdziwy i trwały boom edukacyjny przypadł na lata 70., kiedy nastąpiło widoczne do dziś umasowienie szkolnictwa wyższego. Wiązało się to z większymi aspiracjami edukacyjnymi obywateli, ale również ze zmianami gospodarczymi – rosnącym sektorem usług, który potrzebował osób z wyższym wykształceniem, oraz z rozwojem sektora R&D.

Początki transformacji w kierunku gospodarki rynkowej i ustroju demokratycznego przyniosły w Polsce radykalną restrukturyzację przemysłu, w wyniku której upadło wiele potężnych zakładów przemysłowych, a inne zostały sprywatyzowane. Oznaczało to prawdziwe trzęsienie ziemi dla szkolnictwa zawodowego oraz techników. Wiele z tych szkół działało przy fabrykach i we współpracy z nimi. Szkolnictwo zawodowe i średnie techniczne w PRL rzadko było na poziomie zachodnim, jednak jego zapaść, która nastąpiła w latach 90., do dziś nie znalazła skutecznej odpowiedzi ze strony decydentów politycznych. O ile pod koniec roku szkolnego 1990/91 ponad 75% absolwentów szkoły podstawowej wybierało dalsze kształcenie w szkole zawodowej – średniej lub zasadniczej, o tyle dwadzieścia lat później blisko połowa decydowała się na liceum ogólnokształcące⁴. Szkolnictwo zawodowe, które w koordynowanych gospodarkach rynkowych, takich jak Niemcy czy Szwajcaria, jest oparte na ścisłej współpracy przemysłu oraz systemu oświaty poprzez rozbudowany system praktyk, w Polsce nie funkcjonuje. Taki model utrudnia budowę polskiego przemysłu opartego na wysoko wykwalifikowanej zawodowo kadrze, która znajduje stabilne zatrudnienie i pozwala przedsiębiorstwom średniej wielkości konkurować jakością.

Polski model kształcenia umiejętności bardziej przypomina liberalną gospodarkę rynkową⁵. W takich systemach stawia się na budowę u absolwentów umiejętności o charakterze ogólnym, które można wykorzystywać w różnych miejscach pracy. Tego typu podejście jest typowe dla gospodarek idących bardziej w kierunku rozwoju sektora usług oraz przemysłu niewymagającego tworzenia „na miejscu” innowacji. Przykładem takiego przemysłu są rozmaite montownie, w których składa się samochody, pralki, a nawet komputery z gotowych podzespołów, wedle schematów opracowanych w znajdujących się gdzie indziej centrach R&D. W Polsce ulokowano stosunkowo dużo zakładów produkcyjnych o takim charakterze i znacznie mniej centrów R&D. Nie są to zatem ogniwa łańcuchów produkcji o najwyższych wartościach dodanych, co gorsza jednak, tego rodzaju produkcja jest wrażliwa na zmiany kosztów pracy. Ponieważ nie wymaga bardzo specyficznych lub bardzo zaawansowanych kwalifikacji, łatwo może zostać zdelokalizowana. W literaturze poświęconej różnorodności modeli kapitalistycznych zazwyczaj uważa się, że pewniejsze z punktu

⁴ M. Herbst, A. Sobotka, „Studia jako dźwignia awansu? Wybory i ścieżki edukacyjne inteligencji i osób aspirujących do wyższego statusu społecznego”, *Kultura Współczesna* 2015, nr 4, s. 14–36.

⁵ D. Bohle, B. Greskovits, *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, wyd. 1, Cornell University Press, Ithaca 2012; P.A. Hall, D. Soskice (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, wyd. 1, Oxford University Press, New York 2001.

widzenia globalnej konkurencji jest budowane strategii w zakresie edukacji i wiedzy na kompetencjach zaawansowanych, trudno zastępowalnych oraz ściśle powiązanych z przemysłem. Wówczas państwo ma pewniejsze miejsce w globalnych łańcuchach wartości – jest mniej narażone na wyniszczającą i ograniczającą w dłuższej perspektywie rozwój konkurencję kosztami pracy oraz na groźbę delokalizacji produkcji.

O ile zmiany w szkolnictwie zawodowym i technicznym były najsłabszym ogniwem transformacji w polskim systemie edukacyjnym, o tyle Polska wzbudzała międzynarodowe uznanie dzięki swoim reformom kształcenia ogólnego. Cel reformatorów polskiej oświaty stanowiła demokratyzacja kształcenia, której przejawem od strony podaźowej był znaczący rozwój kształcenia ogólnego. Od strony popytowej na przełomie XX i XXI w. mieliśmy do czynienia z rosnącymi aspiracjami edukacyjnymi obywateli. Był to podobny proces, jaki na Zachodzie odnotowano w latach 70. Demokratyzacja kształcenia oznaczała zwiększenie dostępu do liceów ogólnokształcących. Bardzo dużą zmianą z punktu widzenia instytucjonalnego było wprowadzenie przez rząd AWS/UW gimnazjów oraz wydłużenie o rok kształcenia ogólnego dla całego rocznika w 1999 r.⁶ Międzynarodowe badania porównawcze PISA ujawniły, że polski system oświaty ma bardzo wysoką skuteczność w wyrównywaniu szans edukacyjnych młodzieży. Analizy OECD zaś wskazywały, że Polska zbudowała na początku XX w. jeden z najbardziej równych oraz efektywnych kosztowo systemów edukacyjnych, minimalizujących wpływ statusu społeczno-ekonomicznego rodziców na szanse edukacyjne dzieci. Polska osiągała w badaniach PISA wyniki wyraźnie powyżej średniej OECD dla wszystkich trzech części pomiaru, wypadając lepiej niż pozostające na podobnym poziomie rozwoju kraje regionu: Czechy, Słowacja oraz Węgry. Ponadto wyniki polskich uczniów w badaniu PISA wykazywały w latach 2003–2012 trend wzrostowy (w kolejnej edycji nastąpiła zmiana metodologii pomiaru, co utrudnia porównywalność)⁷.

W każdym systemie edukacyjnym najsilniejszym korelatem wyników edukacyjnych dzieci jest wykształcenie matki; sprawiedliwość systemów edukacyjnych mierzy się właśnie tym współczynnikiem. Z uwagi na to, że zdolności mają w populacji rozkład normalny, im większy wpływ wykształcenia matki na wyniki edukacyjne dziecka, tym bardziej niesprawiedliwy – reprodukujący nierówności – system edukacyjny. Polskie gimnazja w badaniach PISA okazywały się jednymi ze skuteczniejszych w wyrównywaniu szans edukacyjnych. Hipotezy odnośnie do mechanizmów przyczynowo-skutkowych obejmują tutaj po pierwsze rejonizację (w kolejnych latach rodzice nauczyli się co prawda omijać obwody szkolne w przypadku gimnazjów, co prawdopodobnie doprowadziłoby w przyszłości do narastania nierówności)⁸, po drugie fakt istnienia obowiązkowego egzaminu gimnazjalnego,

⁶ K. Konarzewski (red.), *Szkolnictwo w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.

⁷ M. Herbst, A. Wojciuk, „Common legacy, different paths: The transformation of educational systems in the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland”, *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 2017, nr 47(1), s. 122.

⁸ A. Dziemianowicz-Bąk, J. Dzierżgowski, A. Wojciuk, *Autoselekcja na progu gimnazjum – działania rodziców w kontekście działań szkół i polityki samorządu*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015.

którym objęty był cały rocznik młodzieży (w przeszłości kompetencje młodzieży, która szła do szkół zawodowych, nigdy nie były mierzone), a po trzecie ograniczenie roli małych szkół wiejskich. Gimnazja, stosunkowo wcześniej przenosząc uczniów do większych szkół, oferujących bogatszą ofertę, były korzystne zwłaszcza dla dzieci z rodzin o niższym kapitale społeczno-kulturowym. Polskim reformatorom oświaty udało się wprowadzić i utrzymać skutecznie standardy kształcenia, zapobiegając wzrostowi nierówności⁹. Dobre wyniki Polski w badaniach PISA stały się przyczyną popularności Polski na świecie i licznych międzynarodowych wizyt studyjnych, badających mocne strony polskiego systemu¹⁰. Gimnazja były równocześnie krytykowane w kraju, zwłaszcza podnoszono argument, że młodzież w trudnym wieku dojrzewania znajdowała się w szkole jednego szczebla. Nie były też lubiane za to, że ich działanie zbiegało się czasowo z wprowadzeniem nowej podstawy programowej, która odchodziła od encyklopedycznego modelu nauczania. Zmiana ta wywoływała znaczny opór części rodziców. Rządy PiS doprowadziły do likwidacji gimnazjów oraz przywrócenia systemu 8 + 4. Koncentrację na kluczowych kompetencjach, jaka charakteryzowała podstawę programową z czasów PO, zastąpiono większym naciskiem na wychowanie patriotyczne. Jeśli trafne były hipotezy przypisujące polskim gimnazjom zasługi w ograniczaniu nierówności edukacyjnych mierzonych w badaniu PISA, to należy się spodziewać, że w kolejnych edycjach badania PISA nierówności edukacyjne w Polsce będą rosnąć. Tymczasem w edycji badania z 2018 r. ostatni rocznik gimnazjalistów ponownie uzyskał bardzo wysokie wyniki, awansując na wyższe miejsce rankingu wśród państw OECD¹¹.

Mimo dobrych wyników w pomiarze PISA głównym wyzwaniem stojącym przed polską szkołą, z którym do tej pory nie zmierzył się skutecznie żaden rząd, jest nadmiernie bierna rola ucznia w procesie dydaktycznym. Szkoła XXI w. musi zmierzać w kierunku kształcenia aktywnego poszukiwacza wiedzy, obywatela, który analizuje i myśli krytycznie¹². W polskiej szkole te złożone umiejętności nigdy nie były należycie dowartościowane. Chociaż rządy Platformy Obywatelskiej czyniły rozmaite deklaracje zmierzające do reformowania oświaty w tym kierunku, to zanim wdrożono całą koncepcję reformy, została ona odwrócona przez Prawo i Sprawiedliwość. W obecnym dyskursie rządowym dotyczącym edukacji zupełnie brak jest poważnego namysłu nad tym, czym są kompetencje XXI w., nie mówiąc o próbach wdrażania stosownych rozwiązań.

W minionych trzydziestu latach gigantyczna zmiana dotyczyła szkolnictwa wyższego i związana była z umasowieniem kształcenia w tym zakresie¹³. W ciągu zaledwie kilkunastu lat współczynnik skolaryzacji na tym poziomie wzrósł

⁹ M. Herbst, A. Wojciuk, op. cit., s. 130.

¹⁰ A. Ripley, *The Smartest Kids in the World: And How They Got That Way*, reprint, Simon & Schuster, New York 2014.

¹¹ *PISA 2018 Results*, t. 1: *What Students Know and Can Do*, OECD 2019, https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2018-results-volume-i_5f07c754-en (dostęp: 27.01.2020).

¹² M. Federowicz i in., *Dynamika przemian w edukacji i diagnoza problemów do rozwiązania*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015.

¹³ M. Herbst, A. Wojciuk, op. cit., s. 121.

w poszczególnych kohortach wiekowych z niecałych 10% do ponad 50%¹⁴. Tylko w ciągu dekady liczba studentów zwiększyła się z 404 tys. (1990/91) do prawie dwóch milionów, a więc niemal pięciokrotnie¹⁵. Było to związane z demokratyzacją kształcenia, deregulacją sektora akademickiego, przede wszystkim jednak z rosnącymi aspiracjami edukacyjnymi Polek i Polaków. W tym czasie w sposób niepoddany żadnej strategii politycznej wzrosła liczba miejsc w uczelniach publicznych, zarówno na studiach stacjonarnych, jak i na studiach płatnych: zaocznych i wieczorowych. Po dziesięciu latach transformacji około 50% studentów kształciło się na studiach zaocznych i wieczorowych¹⁶. Często gwałtowny rozwój ilościowy radykalnie obniżał jakość kształcenia na studiach dziennych, natomiast w wielu wypadkach studia płatne, choć zakończone ekwiwalentnym dyplomem, oferowały tylko namiastkę programu oraz wymagały jedynie ułamka wysiłku oczekiwanego od studentów studiów dziennych¹⁷.

Ilościowemu rozrostowi uczelni publicznych nie towarzyszyło proporcjonalne poszerzenie kadry. W efekcie ponad trzykrotnie zwiększyła się liczba studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego. W tym czasie największe przyrosty liczby studentów obserwowano na kierunkach niewymagających nakładów inwestycyjnych ze strony uczelni, głównie z dziedzin nauk społecznych i humanistycznych, takich jak pedagogika, zarządzanie, politologia czy administracja¹⁸. Główne koszty kształcenia na tych kierunkach były związane z zatrudnieniem kadry. O ile na kierunkach o wysokiej kosztochłonności, takich jak nauki ścisłe i przyrodnicze oraz medycyna, nie było możliwości podobnego zwiększania liczby studentów, o tyle na kierunkach, które można było tanio prowadzić, interes środowiska naukowego prowadził do znacznego wzrostu liczby studentów. Na tanich w prowadzeniu i cieszących się zainteresowaniem kandydatów kierunkach w zasadzie nie rozwijano badań naukowych, koncentrując się na dydaktyce, która dzięki dużej liczbie godzin ponadwymiarowych przynosiła dochody kadrze. Oprócz godzin ponadwymiarowych (niekiedy dwu-, trzy-, a nawet czterokrotnie przekraczających pensum) polska kadra naukowa pracowała również na wielu etatach.

Wieloletowość zatrudnienia, niekiedy nie tylko na dwóch, ale na trzech, a nawet czterech etatach, wiązała się z rozwojem niepublicznego szkolnictwa wyższego. W latach 1991–2011 stworzono ponad 300 uczelni niepublicznych, z tym że ciągle funkcjonowało około 130 uczelni publicznych¹⁹. Gwałtowny rozwój liczby szkół wyższych o rozmaitych profilach nie był poddany żadnej efektywnej kontroli jakości przez państwo. Chociaż w tym czasie powstało kilka dobrych szkół wyższych, jak Uniwersytet SWPS, Collegium Civitas, Akademia Leona Koźmińskiego czy Polsko-Japońska Wyższa Szkoła Technik Komputerowych, to większość

¹⁴ M. Federowicz, A. Wojciuk (red.), *Kontynuacja przemian. Raport o stanie edukacji 2011*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2012, s. 28.

¹⁵ M. Herbst, A. Sobotka, op. cit., s. 14.

¹⁶ Ibidem, s. 15.

¹⁷ M. Federowicz, A. Wojciuk (red.), op. cit., s. 29.

¹⁸ Ibidem, s. 30.

¹⁹ Ibidem, s. 32.

niepublicznych uczelni wyższych zapewniała podaż dyplomów, mającą odpowiedzieć na, jak się zdawało, niewyczerpujący się popyt. Były one zatem niczym więcej jak przedsiębiorstwami dochodowymi.

Choć ilościowy rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce był bardzo istotnym elementem demokratyzacji państwa oraz odpowiadał na dynamiczny wzrost aspiracji edukacyjnych obywateli, to utrata przez państwo kontroli nad jakością kształcenia oraz brak skutecznego egzekwowania standardów doprowadziły do sytuacji, w której dziesiątki tysięcy absolwentów uczelni niepublicznych, a także publicznych, otrzymały za prawdziwe pieniądze dyplomy, za którymi nie stały ani realnie odbyte godziny zajęć, realnie zrealizowane zadania edukacyjne, ani rzetelnie przeprowadzone egzaminy. W drugiej dekadzie XXI w. powszechna stała się świadomość niskiej wartości systemu certyfikacji kompetencji. Pilność reform okazała się tym bardziej wyraźna, że w obliczu nadciągania do uczelni niżu demograficznego obliczono, iż jeśli państwo nie ograniczy wyraźnie liczby miejsc na studiach dziennych w uczelniach publicznych, to w 2020 r. będzie więcej takich miejsc finansowanych z budżetu państwa niż maturzystów. Absurd tej sytuacji ilustruje najlepiej, do jakiej zapaści doprowadziły polskie szkolnictwo wyższe z jednej strony brak skutecznej polityki publicznej, a z drugiej brak dbałości o jakość kształcenia oraz niskie standardy etyczne części polskiej kadry naukowej. Jak pokazują Mikołaj Herbst i Jakub Rok²⁰, upowszechnienie studiów wyższych odbyło się kosztem obniżenia jakości kształcenia i znacznej polaryzacji sektora – zarówno pod względem poziomu poszczególnych szkół, jak i warunków studiowania oferowanych różnym studentom. Dopiero po 2015 r. rząd PiS podjął w ramach reformy 2.0 działania na rzecz ograniczenia liczby miejsc w uczelniach publicznych.

Niekontrolowany boom edukacyjny przysłał niepokojący fakt, że wiele wydziałów nawet renomowanych uczelni nie prowadziło ani nawet nie dążyło do rozwijania badań naukowych spełniających międzynarodowe standardy rzetelności. Liczone w setkach nadgodziny oraz wieloletowość sprawiały wrażenie zapracowania kadry, jednak zwłaszcza w naukach społecznych nie było czasu na wartościowe publikacje naukowe. Zamiast pracowitych, solidnych metodologicznie badań produkowano masowo tzw. zbiorówki, w których niewielkim kosztem, metodą idiograficzną wypełniano arkusze tekstu i następnie publikowano, nie tracąc czasu na selektywny i czasochłonny proces anonimowych recenzji. W rezultacie struktura prac naukowych publikowanych w Polsce drastycznie odbiegała w wielu dziedzinach od wzorców zachodnich, gdzie złotym standardem jest system publikowania artykułów naukowych w czasopiśmie *double blind peer review*, wspierany przez również anonimowo recenzowane monografie²¹.

²⁰ M. Herbst, J. Rok, „Equity in an educational boom: Lessons from the expansion and marketisation of tertiary schooling in Poland”, *European Journal of Education* 2014, nr 49(3), s. 435–50.

²¹ J. Czaputowicz, K. Ławniczak, A. Wojciuk, *Nauka o stosunkach międzynarodowych i studia europejskie w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015; J. Czaputowicz, A. Wojciuk, „IR scholarship in Poland: The state of the discipline 25 years after the transition to democracy”, *Journal of International Relations and Development* 2016, nr 19(3), s. 448–474.

W Polsce badaniami naukowymi zajmuje się około 70 tys. osób, co daje nam miejsce w pierwszej dziesiątce Europy. Jednak pod względem odsetka osób zatrudnionych w nauce wypadamy znacznie słabiej, zaledwie w trzeciej dziesiątce państw europejskich. Wyprzedzamy pod tym względem jedynie Rumunię i Cypr. Gdybyśmy chcieli mieć taki odsetek osób zatrudnionych w nauce, jakim dysponuje Finlandia, w Polsce musiałoby być około pół miliona uczonych. Pokazuje to skalę różnic, jakie dzielą nas od europejskich liderów. Bardzo ważną charakterystyką współczesnej nauki jest poziom umiędzynarodowienia. Jak wskazuje Marek Kwiek²², reformy nauki nie zwiększyły istotnie poziomu umiędzynarodowienia polskich badań w latach 2007–2017. Choć stawiały sobie to za priorytet, okazały się nieskuteczne. Struktura publikacji w indeksowanych międzynarodowych bazach rosła bardzo powoli, a w wielu dziedzinach nie zmieniła się przez tę dekadę.

Zapaść nauki była wprost proporcjonalna do rozwoju ilościowego kształcenia. Jak już wspomniałam, na trudniejszych w studiowaniu i bardziej kosztownych kierunkach ścisłych nigdy nie doszło do takiego wzrostu liczby studentów. Równocześnie zatrudniona tam kadra zawsze funkcjonowała w powiązaniu (a nie chwalebnej izolacji) z nauką światową. Dlatego dziś najwyższy poziom badań naukowych Polacy osiągają w dziedzinach ścisłych, w których umiędzynarodowienie jest oczywistością, zawsze publikowano rezultaty badań w międzynarodowych, anonimowo recenzowanych czasopismach, realizowano międzynarodowe granty i nigdy nie zapanowała moda na rekordy w liczbie godzin ponadwymiarowych oraz wieloletowości. Nauki ścisłe, astronomia, chemia, fizyka i matematyka to dziedziny, w których Polska ma znacznie lepsze wyniki niż w przypadku nauk społecznych. Są to wyniki, których nie musimy się wstydzić na tle państw europejskich. Najwyższe miejsce pod względem liczby publikacji naukowych, przeciętnej liczby cytowań oraz indeksu h zajmuje fizyka²³. Należy podkreślić, że dobre rezultaty publikacyjne polskich nauk ścisłych nie są efektem transformacji – przeciwnie, od początku lat 80., gdy pojawiły się pierwsze tego typu analizy, Polska utrzymuje podobną pozycję w tych porównaniach. Można zatem zauważyć, że transformacja nie popsuła polskich nauk ścisłych, czego nie da się powiedzieć o naukach technicznych, biologicznych, medycznych i naukach o Ziemi, które w ciągu ostatnich czterdziestu lat spotkał relatywny regres²⁴.

Odzwierciedleniem powyżej opisanych zjawisk jest niska (poniżej wartości oczekiwanej w świetle ogólnego poziomu rozwoju) pozycja polskich uczelni w międzynarodowych rankingach. Choć kryteria używane w rankingach uczelni są o wiele mniej przejrzyste niż wskaźniki bibliometryczne, mają one duże znaczenie prestiżowe. W 2019 r. Uniwersytet Jagielloński i Uniwersytet Warszawski lokowały się w okolicach trzeciej i czwartej setki uczelni światowych według najbardziej popularnego tzw. rankingu szanghajskiego (ARWU). Choć nieraz wyrażałam sceptycyzm

²² M. Kwiek, *Umiędzynarodowienie badań naukowych i widzialność polskiej nauki w świecie*, Centrum Studiów nad Polityką Publiczną UAM, Poznań 2019, s. 5.

²³ A.K. Wróblewski, „Pozycja nauki polskiej w międzynarodowych rankingach”, *Studia Biura Analiz Sejmowych* 2013, nr 3(35), s. 105.

²⁴ Ibidem, s. 98.

wobec tego rodzaju porównań, trudno jest znaleźć argumenty, dzięki którym można byłoby bronić jakości badań i kształcenia w polskich uczelniach. Ten ponury obraz dopełnia raport NIK z 2017 r., który wskazuje, że słabe wyniki w różnych wskaźnikach i pomiarach międzynarodowych nie znajdują uzupełnienia ani rozwinięcia w analizach krajowych. Jednym z głównych wniosków raportu NIK było stwierdzenie, że państwo polskie *de facto* nie monitoruje jakości kształcenia i prowadzenia badań naukowych w polskich uczelniach publicznych. Pokazuje to poziom zaniedbań w tej dziedzinie, jakie towarzyszyły trzydziestu latom transformacji²⁵.

Reforma nauki i szkolnictwa wyższego wprowadzona przez rządy PiS kadencji 2015–2019 w świetle deklaracji autorów zmierza do implementacji w polskich uczelniach międzynarodowych standardów prowadzenia badań naukowych i rozliczalności kadry. Wiele wdrażanych rozwiązań zdaje się świadczyć o prawdziwości deklarowanych intencji, lecz w obecnej chwili nie sposób przewidzieć skutków tych zmian. Reforma ta jest jednak dopiero w fazie wdrażania i napotyka duży opór części środowiska naukowego, tymczasem w różnych innych dziedzinach polityki publicznej rząd PiS realizuje reformy charakterystyczne dla państw zmierzających w kierunku tzw. wyborczego autorytaryzmu. Jeśli intencją elit PiS jest faktycznie wprowadzenie wyborczego autorytaryzmu i działania te nie zostaną powstrzymane, to zmiany na pewno wpłyną na środowisko naukowe. Wyborcze autorytaryzmy charakteryzuje bowiem tendencja do ograniczania wolności badań naukowych. Zjawiska tego rodzaju obserwujemy np. na Węgrzech, gdzie zabroniono działalności Uniwersytetowi Środkowoeuropejskiemu oraz zamknięto *gender studies*. W ramach reform tzw. ustawy 2.0 bardzo wyraźnie scentralizowano w Polsce uczelnie, co może faktycznie pomóc w poprawie jakości i umiędzynarodowieniu, ale też łatwo posłużyć przejściu kontroli nad uczelniami przez rząd na mocy zaledwie jednej, niekonsultowanej z nikim, uchwalonej w jedną noc ustawy.

POLAND IN THE WORLD OF EMPIRES OF KNOWLEDGE

This text offers an analysis of the outcomes of transformation in Poland in the fields of education and science, namely: general education, professional education, higher education, and science. The author discusses Poland's major strengths in these fields and its most striking weaknesses.

Keywords: education, professional education, higher education, science

Słowa kluczowe: edukacja, oświata, kształcenie zawodowe, szkolnictwo wyższe, nauka

²⁵ Informacja o wynikach kontroli. System oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2017.

PIOTR ŚLEDŹ

ORCID: 0000-0003-4562-7491

KALENDARIUM WYDARZEŃ 2019

EUROPA I AMERYKA PÓŁNOCNA

11 stycznia – Parlament w Skopje wyraził zgodę na ratyfikację porozumienia z Prespy dotyczącego uregulowania sporu z Grecją o nazwę państwa. 25 stycznia owo porozumienie zaakceptował parlament grecki. Od 12 lutego oficjalnie obowiązującą nazwą państwa jest Macedonia Północna.

14 stycznia – W wyniku obrażeń zadanych w ataku nożownika dzień wcześniej zmarł prezydent Gdańska, Paweł Adamowicz.

15 stycznia – Izba Gmin odrzuciła wynegocjowane przez rząd Theresy May porozumienie z Unią Europejską dotyczące warunków brexitu. Stosunek głosów wyniósł 432:202, co stanowiło największą pod tym względem porażkę opcji rządowej w historii brytyjskiego parlamentaryzmu.

22 stycznia – Prezydent Francji Emmanuel Macron oraz kanclerz Niemiec Angela Merkel podpisali w Akwizgranie nowy traktat o wzajemnej współpracy i integracji, zakładający zacieśnienie relacji na płaszczyznach: gospodarczej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, edukacji i kultury, naukowo-technologicznej oraz polityki klimatycznej.

23 stycznia – Łotewski parlament uchwalił wotum zaufania dla rządu centroprawicowej, prozachodniej koalicji pięciu partii z premierem Krišjānisem Kariņšem na czele.

25 stycznia – Zakończył się najdłuższy w historii USA, trwający 35 dni *shutdown* (czasowe zawieszenie prac części agencji rządu federalnego) spowodowany brakiem porozumienia w sprawie budżetu na rok 2019 między prezydentem Trumpem a Izbą Reprezentantów.

29 stycznia – Brytyjska Izba Gmin stosunkiem głosów 318:310 odrzuciła możliwość opuszczenia Unii Europejskiej bez umowy. Kilka minut po głosowaniu przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk poinformował, że Unia nie przewiduje możliwości dalszych negocjacji z Londynem w sprawie warunków brexitu.

29 stycznia – sekretarz generalny ONZ António Guterres został uhonorowany Nagrodą Karola Wielkiego.

1 lutego – Stany Zjednoczone ogłosiły zawieszenie stosowania się do postanowień Traktatu o całkowitej likwidacji rakiet pośredniego i krótkiego zasięgu (INF). Następnego dnia analogiczną deklarację złożył prezydent Rosji Władimir Putin, zapowiadając przy tym rozbudowę rosyjskiego arsenału tego rodzaju broni. 3 lipca weszła w życie ustawa o wycofaniu się Federacji Rosyjskiej z reżimu traktatowego. 2 sierpnia analogiczną formalną decyzję ogłosiły USA i z tym dniem traktat INF przestał obowiązywać.

16 lutego – Początek kryzysu politycznego w Albanii. W efekcie masowych protestów antyrządowych, w których manifestanci oskarżali władze o korupcję i manipulacje wyborcze,

a także domagali się dymisji rządu premiera Ediego Ramy i rozpisania nowych wyborów, po słowie opozycji rzekli się swoich mandatów parlamentarnych. Opozycja zdecydowała również o zbojkotowaniu zaplanowanych na 30 czerwca wyborów samorządowych. Prezydent Albanii Ilir Meta podjął decyzję o przeniesieniu ich na 13 października, czego z kolei nie uznała rządząca państwem Socjalistyczna Partia Albanii. Ostatecznie wybory odbyły się w pierwotnym terminie mimo bojkotu opozycji, a socjaliści odnieśli zwycięstwo w 60 z 61 jednostek administracyjnych (zwanych *baszkami*).

24 lutego – Wybory parlamentarne w Mołdawii wygrała postkomunistyczna, prorosyjska Partia Socjalistów. Nie zdobyła jednak większości pozwalającej na samodzielne rządzenie. 8 czerwca socjaliści powołali rząd koalicyjny z centrowym blokiem partii, którego przedstawicielka, Maia Sandu, została premierem. Jednak dzień później mołdawski Sąd Konstytucyjny uznał decyzję o powołaniu rządu za nielegalną (z powodu przekroczenia przewidzianego na to czasu) i zawiesił prezydenta Igora Dodona w pełnieniu jego funkcji, powierzając ją dotychczasowemu premierowi Pavlowi Filipowi z Demokratycznej Partii Mołdawii opozycyjnej wobec nowo powołanego gabinetu. Zdecydował on o rozpisaniu przedterminowych wyborów do parlamentu na 6 września. 14 czerwca Filip podał się do dymisji, a dzień później kraj opuścił oligarcha Vladimir Plahotniuc, będący nieformalnym przywódcą Demokratycznej Partii Mołdawii. Dymisje złożyli ponadto wszyscy sędziowie Sądu Konstytucyjnego. Igor Dodon, po upływie okresu zawieszenia, pozostał na stanowisku prezydenta, a rząd Mai Sandu uznano za jedyny legalny. 12 listopada mołdawski parlament przegłosował jednak wobec niego wotum nieufności. Dwa dni później nowym premierem został Ion Chicu – bezpartyjny (choć bliski socjalistom) urzędnik i były minister finansów.

3 marca – Liberalne ugrupowanie Estońska Partia Reform zwyciężyło w wyborach do parlamentu. Mimo to kilka tygodni później rząd utworzyła koalicja partii centrowych i prawicowych, na której czele stanął dotychczasowy premier Jüri Ratas.

12 marca – Brytyjska Izba Gmin odrzuciła (stosunkiem głosów 391:242) uzupełniony (m.in. o kwestię tzw. backstopu, a więc regulacji dotyczących swobodnego przepływu osób i towarów przez granicę Republiki Irlandii i Irlandii Północnej) projekt umowy dotyczącej wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Dzień później organ ten minimalną większością głosów (312:308) po raz kolejny odrzucił możliwość opuszczenia UE bez umowy. Dwa dni później Izba Gmin sprzeciwiła się z kolei organizacji drugiego referendum członkowskiego i opowiedziała za opóźnieniem brexitu w stosunku do pierwotnie planowanej daty 29 marca.

16–17 marca – Fala masowych protestów antyrządowych w krajach bałkańskich. Serbowie (także bośniaccy), Czarnogórcy, Albańczycy i Bułgarzy wyrazili sprzeciw wobec korupcji elit politycznych i ograniczania swobód obywatelskich.

20 marca – Rządząca Węgry partia Fidesz została zawieszona w prawach członka Europejskiej Partii Ludowej.

22 marca – Specjalny prokurator Robert Mueller przekazał prokuratorowi generalnemu USA Williamowi Barrowi treść raportu ze śledztwa w sprawie rosyjskich prób ingerencji w wybory prezydenckie w 2016 r. Z opublikowanego przez Barra dwa dni później streszczenia raportu wynika, że zebrany przez Muellera materiał dowodowy nie jest wystarczający do postawienia Donaldowi Trumpowi ani osobom z jego sztabu wyborczego zarzutów dotyczących uczestnictwa w zмовie lub koordynowania działań wraz ze stroną rosyjską. 18 kwietnia treść raportu (w wersji zredagowanej przez prokuratora Barra, z licznymi wyłączeniami jawności) została udostępniona opinii publicznej.

29 marca – Izba Gmin po raz trzeci odrzuciła (stosunkiem głosów 344:286) treść umowy z Unią Europejską dotyczącej warunków opuszczenia Wspólnoty przez Wielką Brytanię.

31 marca – Zuzana Čaputová, kandydatka liberalnej partii Progresywna Słowacja, wygrała wybory na prezydenta Słowacji.

1 kwietnia – Izba Gmin odrzuciła cztery alternatywy dotyczące kształtu stosunków z Brukselą po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE – unię celną, wspólny rynek (tj. członkostwo w EOG, EFTA i porozumienie celne z UE), referendum ratyfikacyjne wokół treści porozumienia oraz zobowiązanie rządu do wycofania w razie braku porozumienia lub niemożności przedłużenia terminu.

2 kwietnia – George Vella z Partii Pracy wybrany przez parlament na nowego prezydenta Malty.

14 kwietnia – Socjaldemokratyczna Partia Finlandii zwyciężyła w wyborach do parlamentu, minimalnie pokonując nacjonalistyczną Partię Finów. 6 czerwca został zaprzysiężony nowy gabinet z liderem socjaldemokratów, Anttim Rinne, na czele. W wyniku napięć koalicyjnych na początku grudnia Rinne podał jednak swój rząd do dymisji. 10 grudnia nowym premierem Finlandii została 34-letnia socjaldemokratyczna polityk Sanna Marin.

21 kwietnia – Odwołujący się do antyestablishmentowych haseł aktor Wołodymyr Zełenski, uzyskawszy poparcie prawie trzech czwartych spośród głosujących, odniósł zdecydowane zwycięstwo w drugiej turze wyborów prezydenckich na Ukrainie, pokonując urzędującą głowę państwa – Petra Poroszenkę.

24 kwietnia – Prezydent Władimir Putin podpisał dekret umożliwiający mieszkańcom obwodów donieckiego i ługańskiego nabywanie rosyjskiego obywatelstwa w uproszczonym trybie. Tydzień później postanowienie zostało rozszerzone na mieszkańców okupowanego przez Rosję Krymu.

28 kwietnia – Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (PSOE), z premierem Pedro Sánchezem na czele, wygrała wybory parlamentarne. Żadnej z partii nie udało się jednak stworzyć rządu opartego na stabilnej większości w Kortezach, w związku z czym zdecydowano się na rozpoznanie nowych wyborów (w terminie 10 listopada).

3 maja – Generał Tod Wolters został zaprzysiężony jako nowy Naczelný Dowódca Sił Sojuszniczych w Europie (SACEUR). Kieruje odtąd Sojuszniczym Dowództwem ds. Operacji NATO.

5 maja – Stevo Pendarovski, centrolewicowy i proeuropejski kandydat, zwyciężył w wyborach na prezydenta Macedonii Północnej.

6 maja – Komisja wyborcza zdecydowała o unieważnieniu i powtórzeniu głosowania w wyborach burmistrza Stambułu, wygranych przez kandydata Republikańskiej Partii Ludowej opozycyjnej wobec rządzącej Partii Sprawiedliwości i Rozwoju. W powtórzonych 23 czerwca wyborach po raz kolejny wygrał kandydat opozycji, Ekrem İmamoğlu.

18 maja – Większość państw Komitetu Ministrów Rady Europy opowiedziała się za pozostawieniem Rosji w strukturach tej organizacji.

19 maja – Kanclerz Austrii Sebastian Kurz ogłosił chęć rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych w odpowiedzi na rozpad koalicji rządowej, do którego doszło w wyniku ujawnienia nagrań z udziałem wicekanclerza i lidera koalicyjnej nacjonalistycznej Wolnościowej Partii Austrii (FPÖ), Heinza-Christiana Strache. Oferował on kobiecie podającej się za rosyjskiego inwestora (w rzeczywistości bośniackiej studentce) państwowe koncesje w zamian za

wsparcie działalności FPÖ przez wykup jednej z gazet. 27 maja austriacki parlament przegłosował wotum nieufności dla rządu Sebastiana Kurza. Kanclerzem na okres przejściowy została dotychczasowa prezes Trybunału Konstytucyjnego, Brigitte Bierlein.

20 maja – Wołodymyr Zełenski został zaprzysiężony jako prezydent Ukrainy. Jego pierwszą decyzją było rozwiązanie Rady Najwyższej, co miało na celu przyspieszenie zaplanowanych pierwotnie na październik wyborów parlamentarnych. Prezydent wezwał też do ustąpienia premiera Wołodymyra Hrojsmana, jednak jego dymisja została 30 maja odrzucona głosami członków Rady Najwyższej.

24 maja – Theresa May ogłosiła rezygnację z przywództwa w Partii Konserwatywnej z dniem 7 czerwca i, po wyborze nowych władz partyjnych, ze stanowiska premiera Wielkiej Brytanii.

26 maja – Odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego na kadencję 2019–2024. Mimo utraty znacznej liczby mandatów najsilniejsze pozostały frakcje Europejskiej Partii Ludowej (chadecka) i Postępowego Sojuszu Europejskich Socjalistów i Socjaldemokratów. Duży wzrost swojej reprezentacji w PE zanotowały za to frakcje liberalna (Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, od czerwca 2019 r. pod nazwą Odnówmy Europę) oraz Zielonych (Zieloni – Wolny Sojusz Europejski). Na poziomie narodowym dobre wyniki uzyskiwały ugrupowania eurosceptyczne, wygrywając wybory we Francji (Zjednoczenie Narodowe), w Wielkiej Brytanii (partia Brexit Nigel Farage’a), we Włoszech (Liga) oraz w Polsce (Prawo i Sprawiedliwość).

26 maja – Gitanas Nausėda, bezpartyjny ekonomista, zwyciężył w drugiej turze wyborów prezydenta Litwy.

26 maja – Konserwatywna partia Nowy Sojusz Flamandzki zdobyła najwięcej mandatów w Izbie Reprezentantów w wyniku wyborów federalnych w Belgii.

29 maja – Łotewski parlament wybrał Egilsa Levitsa, byłego sędziego TSUE, na nowego prezydenta państwa.

31 maja – Czeskie media ujawniły raport opracowany przez Komisję Europejską, stwierdzający, że premier Czech Andrej Babiš mimo przekazania swojej spółki Agrofert funduszowi powierniczemu zachował możliwość wpływania na jej decyzje, przez co mogło dojść do konfliktu interesów m.in. w kontekście budżetu UE i rozdzielania unijnych dotacji. Babiš w odpowiedzi oskarżył KE o próby ingerowania w wewnętrzne sprawy państwa. W efekcie 4 czerwca w Pradze odbył się największy po 1989 r. antyrządowy protest z udziałem ponad 100 tys. uczestników. Jeszcze większą manifestację tego typu zorganizowano 16 listopada, a uczestniczyło w niej ok. 250 tys. osób.

2 czerwca – Szef administracji (rejencji) regionu Kassel w Niemczech, Walter Lübcke, zginął zastrzelony przez napastnika. Z ustaleń niemieckiej policji i prokuratury wynika, że morderca był związany ze skrajnie prawicowymi organizacjami politycznymi.

5 czerwca – Socjaldemokracja zdobyła najwięcej mandatów w wyborach do duńskiego parlamentu, pokonując rządzącą liberalną partię Venstre. Nowym premierem została liderka socjaldemokratów, Mette Frederiksen, stając na czele jednopartyjnego, mniejszościowego rządu, wspieranego przez mniejsze ugrupowania lewicowe.

7 czerwca – Prezydent Rosji Władimir Putin stwierdził podczas Międzynarodowego Forum Ekonomicznego w Sankt Petersburgu, że obecnie nie ma podstaw do zjednoczenia Białorusi z Federacją Rosyjską. Mimo to integracja (w tym wypadku gospodarcza) obu państw była przedmiotem rozmów dwustronnych. We wrześniu dziennik *Kommiersant* ujawnił, że oba

państwa opracowały plan działań integracyjnych, zakładający m.in. utworzenie do 2022 r. konfederacji gospodarczej. 7 grudnia w Soczi odbyło się spotkanie prezydentów obydwu państw w sprawie koordynacji kolejnych kroków integracyjnych (ustalono m.in. regulacje w zakresie rolnictwa, ceł i komunikacji). Jednocześnie Rosja nie zgodziła się na ujednolicenie cen gazu i ropy naftowej dla białoruskich podmiotów względem rosyjskich. Perspektywa pogłębienia integracji obu państw spowodowała w grudniu liczne protesty uliczne środowisk opozycyjnych na Białorusi.

7 czerwca – Włoski parlament jednogłośnie zaakceptował utworzenie systemu obligacji rządowych o niskich nominałach, tzw. *Mini-BOT*. Eksperti, w tym prezes EBC Mario Draghi, sugerowali, że koncepcja ta (której autorem jest prawniczo-populistyczny i antyeuropejski ówczesny wicepremier Matteo Salvini) może stanowić próbę stworzenia alternatywy wobec obowiązującej we Włoszech waluty euro.

12 czerwca – Podczas spotkania głów państw w Waszyngtonie Donald Trump i Andrzej Duda podpisali deklarację o dwustronnej współpracy obronnej. W efekcie ustaleń Polska zobowiązała się do sfinansowania budowy bazy stacjonujących na jej terytorium wojsk amerykańskich, a liczba tychże żołnierzy ma zostać zwiększona o mniej więcej tysiąc. Polska podpisała także *letter of request* w zakresie zakupu 32 myśliwców Lockheed Martin F-35 Lightning II. Rozmowy dotyczyły również współpracy energetycznej – zakupu z USA gazu LNG.

16 czerwca – *The New York Times* ujawnił, że Stany Zjednoczone prowadzą działania w cyberprzestrzeni wymierzone w Rosję. Przez złośliwe oprogramowanie zainfekowany został m.in. rosyjski system energetyczny. Prezydent Trump zaprzeczył jednak, aby dokonywano tego typu ataków. Tydzień później pojawiły się analogiczne informacje dotyczące cyberataków na cele irańskie – system sterujący instalacjami rakietowymi i ośrodek szpiegowski.

24 czerwca – W wyniku głosowania w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy Rosja odzyskała prawo głosu w tym organie. Nastąpiło to po ponad pięcioletnim zawieszeniu w związku z aneksją Krymu.

26 czerwca – The Atlantic Council dotarła do rosyjskich prób dezinformacji przy użyciu mediów społecznościowych, obliczonych na podsycanie konfliktu w Irlandii Północnej.

2 lipca – Rada Europejska uzgodniła kandydatury na najważniejsze unijne stanowiska na kadencję 2019–2024. Państwa zdecydowały o powierzeniu funkcji przewodniczącej Komisji Europejskiej dotychczasowej minister obrony Niemiec, Ursuli von der Leyen. Premiera Belgii, Charles’a Michela, nominowano, w miejsce Donalda Tuska, na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. Na funkcję nowego Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wyznaczono Hiszpana Josepa Borrellę, szefa MSZ w rządzie Pedro Sáncheza i byłego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Z kolei dotychczasowa dyrektor zarządzająca Międzynarodowym Funduszu Walutowego, Christine Lagarde, została prezesem Europejskiego Banku Centralnego.

3 lipca – Parlament Europejski wybrał na swojego przewodniczącego Włocha Davida Sassolego z frakcji socjaldemokratów.

7 lipca – Centroprawicowa Nowa Demokracja zwyciężyła w wyborach parlamentarnych w Grecji, pokonując rządzącą przez poprzednie cztery lata Syryzę. Następnego dnia lider zwycięskiego ugrupowania, Mitsotakis, został zaprzysiężony jako premier.

21 lipca – Partia prezydenta Wołodymyra Zełenskiego, „Sługa Narodu”, w wyniku przyspieszonych wyborów uzyskała samodzielną większość w Radzie Najwyższej Ukrainy.

24 lipca – Boris Johnson objął stanowisko premiera Wielkiej Brytanii. Dzień wcześniej został wybrany na nowego przewodniczącego Partii Konserwatywnej.

8 sierpnia – Wicepremier Włoch Matteo Salvini poinformował o wystąpieniu jego partii, Ligi, z koalicji rządzącej państwem. Druga z koalicyjnych partii, Ruch Pięciu Gwiazd, 28 sierpnia porozumiała się jednak z centrolewicową Partią Demokratyczną w sprawie utworzenia nowego rządu. Jego szefem pozostał dotychczasowy premier, Giuseppe Conte.

18 sierpnia – Prezydent Donald Trump potwierdził wolę zakupu przez USA od Danii terytorium Grenlandii. Duńskie władze wykluczyły jednak taką możliwość. W rezultacie Trump odwołał zaplanowaną na 2 września wizytę w tym państwie.

28 sierpnia – Premier Wielkiej Brytanii Boris Johnson złożył do królowej Elżbiety II wniosek o zawieszenie prac brytyjskiego parlamentu, co z założenia miało uniemożliwić zablokowanie brexitu. Wniosek został przyjęty, czego skutkiem było wstrzymanie prac obu izb do 14 października. Przed wejściem tej decyzji w życie brytyjski parlament odbył jednak rozpoczęte 4 września posiedzenie, na którym Izba Gmin przyjęła ustawę uniemożliwiającą wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE bez stosownej umowy, i odrzuciła złożoną przez Johnsona propozycję przeprowadzenia 15 października przedterminowych wyborów. Rządząca Partia Konserwatywna straciła ponadto wówczas większość w Izbie Gmin. 24 września brytyjski Sąd Najwyższy uznał decyzję o zawieszeniu prac parlamentu za nielegalną. Następnego dnia obrady zostały wznowione.

29 sierpnia – Pierwsze posiedzenie ukraińskiej Rady Najwyższej w nowo wybranym składzie. Głosami rządzącego ugrupowania „Sługa Narodu” Rada zatwierdziła kandydaturę Ołeksija Honczaruka na stanowisko szefa rządu.

29 sierpnia – Prezydent Donald Trump ogłosił odtworzenie po 17 latach Dowództwa Kosmicznego Stanów Zjednoczonych (United States Space Command) w perspektywie powołania do życia sił kosmicznych US Army. O ich oficjalnym powstaniu od 2020 r. prezydent Trump poinformował 21 grudnia.

10 września – Ursula von der Leyen przedstawiła kandydatów na komisarzy w zaproponowanym przez siebie składzie Komisji Europejskiej. Pierwszym zastępcą przewodniczącej KE pozostał Holender Frans Timmermans odpowiedzialny za szeroko pojęte kwestie ochrony klimatu. Pośród nominowanych znaleźli się ponadto m.in.: były premier Łotwy Valdis Dombrovskis (ds. finansowych), były szef włoskiego rządu Paolo Gentiloni (ds. gospodarczych), Czeszka Věra Jourová (ds. wartości europejskich i transparentności), Dunka Margrethe Vestager (ds. konkurencji), była minister obrony Francji Sylvie Goulard (ds. rynku wewnętrznego – Parlament Europejski odrzucił ostatecznie jej kandydaturę, a francuskim komisarzem został Thierry Breton – były minister gospodarki i finansów), Słoweńiec Janez Lenarčič (ds. reagowania kryzysowego), Irlandczyk Phil Hogan (ds. handlu), Finka Jutta Urpilainen (ds. partnerstw międzynarodowych UE) oraz były prezes NIK Janusz Wojciechowski (ds. rolnictwa). Finalizacja procedury powołania nowej KE przeciągała się z powodu sprzeciwu wobec kandydatów z Francji, Węgier i Rumunii. 27 listopada Parlament Europejski w głosowaniu zaakceptował ostatecznie skład KE.

10 września – Trybunał Sprawiedliwości UE uchylił decyzję Komisji Europejskiej przyznającą Gazpromowi możliwość korzystania z pełnej przepustowości gazociągu OPAL (odnogi Nord Stream 1 położonej wzdłuż niemiecko-polskiej granicy).

10 września – Donald Trump zwolnił Johna Boltana z funkcji doradcy prezydenta USA ds. bezpieczeństwa narodowego. Zastąpił go Robert C. O'Brien – prawnik zajmujący się uprzednio sprawami związanymi z amerykańskimi zakładnikami przetrzymywanymi poza granicami USA.

24 września – Speaker Izby Reprezentantów USA, Nancy Pelosi, poinformowała o wszczęciu formalnej procedury impeachmentu wobec prezydenta Donalda Trumpa w związku z próbą nakłonienia obcego państwa do ingerencji w proces wyborów w USA. Sygnalista (oficer CIA oddelegowany do Białego Domu) poinformował, że w rozmowie z prezydentem Ukrainy Wołodymyrem Zełenskim Trump wywierał nań naciski w sprawie zainicjowania śledztwa dotyczącego działań Huntera Bidena – syna byłego wiceprezydenta USA i faworyta prawyborów prezydenckich Partii Demokratycznej, Joe Bidena – podczas jego pracy w spółce Burisma zajmującej się wydobywaniem gazu ziemnego na terytorium Ukrainy. 19 grudnia większość demokratów w Izbie Reprezentantów przegłosowała postawienie Trumpa w stan oskarżenia. Stał się on tym samym trzecim w historii USA prezydentem, wobec którego wszczęto procedurę impeachmentu.

29 września – Austriacka Partia Ludowa (ÖVP) zwyciężyła w przyspieszonych wyborach parlamentarnych, zdobywając 37,5% głosów i 62 ze 183 mandatów w Radzie Narodowej. Do końca 2019 r. liderowi centroprawicy, Sebastianowi Kurzowi, nie udało się jednak sformowanie koalicji rządzącej.

1 października – Prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski zaakceptował próbę deeskalacji konfliktu w obwodach donieckim i ługańskim na podstawie tzw. formuły Steinmeiera. Zakłada ona m.in. przyznanie tym obwodom specjalnego statusu i przeprowadzenie na ich terytorium wolnych wyborów samorządowych, wyprowadzenie wojsk z okupowanych terenów Donbasu oraz przejęcie kontroli nad granicą ukraińsko-rosyjską przez Ukrainę. Decyzja ta wywołała protesty Ukraińców sprzeciwiających się ustępstwu względem Rosji. 9 grudnia w Paryżu odbyło się pierwsze od 2016 r. spotkanie w formacie normandzkim (z udziałem przywódców Ukrainy, Rosji, Niemiec i Francji). Najważniejszym rezultatem rozmów było uznanie porozumień mińskich z lutego 2015 r. za podstawę w procesie pokojowym. Ukraina uzależniła przeprowadzenie wyborów w obwodach donieckim i ługańskim od odzyskania kontroli nad granicą.

5 października – Agencja informacyjna Reuters poinformowała o cyberataku przeprowadzonym przez grupy powiązane z rządem Iranu, wymierzonym w sztab wyborczy Donalda Trumpa.

6 października – Rządząca Portugalią od czterech lat Partia Socjalistyczna zwyciężyła w wyborach parlamentarnych, zdobywając 36,4% głosów. Premierem pozostał Antonio Costa dzięki wsparciu mniejszych lewicowych formacji.

9 października – W próbie zamachu na synagogę w niemieckim Halle, dokonanej przez neonazistę, zginęły dwie osoby.

10 października – Rumuński parlament przegłosował wotum nieufności dla rządu Partii Socjaldemokratycznej z Vioricą Dăncilă na czele. 4 listopada wotum zaufania otrzymał mniejszościowy, techniczny rząd Ludovica Orbana (lidera największej partii opozycyjnej, centroprawicowej Narodowej Partii Liberalnej), który ma sprawować władzę do czasu przyszłorocznych wyborów parlamentarnych.

13 października – Rządząca Polską od czterech lat Prawo i Sprawiedliwość wygrało wybory parlamentarne, zdobywając 43,6% oddanych głosów. Ugrupowanie to zachowało samodzielną większość w Sejmie. W wyborach do Senatu najwięcej mandatów uzyskali kandydaci opozycji.

Premierem rządu pozostał Mateusz Morawiecki, uzyskawszy dla swojego gabinetu wotum zaufania ze strony Sejmu. Na czele resortów spraw zagranicznych i obrony narodowej pozostali odpowiednio Jacek Czaputowicz i Mariusz Błaszczak.

14 października – Hiszpański sąd skazał na kary więzienia dziewięciu katalońskich polityków za organizację referendum niepodległościowego z 2017 r. Stało się to zarzewiem kilkudniowych masowych protestów ulicznych Katalończyków.

17 października – Podczas szczytu Rady Europejskiej Francja doprowadziła do zablokowania możliwości rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną.

17 października – Unia Europejska i Wielka Brytania uzgodniły kolejną wersję umowy dotyczącej warunków brexitu, umożliwiającą opuszczenie przez to państwo Unii 31 października. W jej myśl Irlandia Północna ma pozostać w ramach brytyjskiego obszaru celnego, choć w obrębie obu części wyspy nie powstanie fizyczna granica. Brytyjski parlament odłożył jednak głosowanie w czasie, przez co premier Johnson zmuszony był wnioskować do UE o przełożenie terminu opuszczenia Wspólnoty. Rada Europejska zgodziła się na datę 31 stycznia 2020 r. 29 października Izba Gmin przegłosowała przeprowadzenie 12 grudnia przyspieszonych wyborów parlamentarnych.

18 października – Stany Zjednoczone po uzyskaniu zgody WTO (która jednocześnie uznała obie strony za naruszające jej zasady i wezwała do negocjacji) wprowadziły karne cła wobec Unii Europejskiej. Ich wysokość szacuje się na 7,5 mld USD. Są one konsekwencją sporu o niedozwoloną pomoc publiczną dla Airbusa i Boeinga. Wprowadzone restrykcje obejmują samoloty Airbusa oraz produkty rolno-spożywcze i tekstylia. W odpowiedzi UE zapowiedziała nałożenie na USA ceł odwetowych i zwróciła się do WTO o zgodę na ów krok.

21 października – Rządząca państwem od czterech lat Liberalna Partia Kanady Justina Trudeau zdobyła w wyborach najwięcej mandatów w Izbie Gmin (choć największym poparciem wyborców cieszyła się Konserwatywna Partia Kanady). Trudeau pozostał premierem, stając na czele mniejszościowego rządu.

25 października – Duński rząd wydał stosownym spółkom pozwolenia na budowę na terytorium tego państwa elementów gazociągu Baltic Pipe. Ma on umożliwić dostawy norweskiego gazu ziemnego do Polski przez połączenie z duńskim systemem przesyłowym.

27 października – Sophie Wilmès objęła stanowisko premiera Belgii, zastępując nowego przewodniczącego Rady Europejskiej, Charles’a Michela. Jej rząd ma jednak charakter *stricte* techniczny, jest bowiem pozbawiony oparcia w większości parlamentarnej.

10 listopada – W kolejnych wyborach parlamentarnych w Hiszpanii zwyciężyła Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza. Zdobyła jednak nieco mniej mandatów w Kortezach w stosunku do kwietniowych wyborów. Swoją wynik znacząco poprawiła za to skrajnie prawicowa, nacjonalistyczna partia Vox, uzyskawszy ponad 15% głosów. Porozumienie o utworzeniu wspólnego rządu, z Pedro Sánchezem na czele, socjaldemokraci podpisali ze skrajnie lewicową partią Unidos Podemos.

11 listopada – Polska została oficjalnie włączona do programu Visa Waiver, dzięki czemu Polacy mogą podróżować do USA w celach turystycznych i służbowych na okres do 90 dni bez konieczności ubiegania się o wizę.

12 listopada – Rada Unii Europejskiej poinformowała o nowej transzy projektów realizowanych w ramach PESCO. Pośród nich znalazł się m.in. pierwszy program zainicjowany przez Polskę, dotyczący utworzenia Centrum Medycznego Szkolenia Wojsk Specjalnych.

21 listopada – Były przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk został wybrany na przewodniczącego Europejskiej Partii Ludowej.

22 listopada – Hiszpański Wysoki Trybunał Sprawiedliwości wszczął śledztwo w sprawie rosyjskich prób ingerowania w procesy związane z referendum niepodległościowym w Katalonii z 2017 r. 28 grudnia dziennik *El País* poinformował o aktywności trzech agentów GRU przy okazji referendum.

24 listopada – Prezydent Rumunii Klaus Iohannis uzyskał w wyborach reelekcję.

29 listopada – W zamachu terrorystycznym na London Bridge, dokonany przez dżihadystę, zginęły 2 osoby i napastnik, a 3 osoby zostały ranne.

3–4 grudnia – W Londynie odbył się szczyt NATO. W deklaracji końcowej sojusznicy potwierdzili ważność zobowiązań wynikających z art. 5, zobowiązali się do dalszych postępów w zakresie rozwijania narodowych zdolności obronnych i zwiększania budżetów wojskowych, a także podkreślili wagę zagrożeń wynikających z agresywnej polityki Rosji. Przyjęte zostały ponadto plany obronne NATO dla Polski i państw bałtyckich. 26 listopada agencja Reuters informowała, że Turcja odmówiła ich poparcia w celu uzyskania większego wsparcia ze strony Sojuszu w walkach z oddziałami kurdyjskimi na terytorium Syrii.

6 grudnia – Ponad rok po wyborach parlamentarnych Izba Reprezentantów Bośni i Hercegowiny zaakceptowała kandydaturę serbskiego ekonomisty Zorana Tegeltiji na stanowisko szefa rządu.

12 grudnia – Partia Konserwatywna zwyciężyła w wyborach do brytyjskiej Izby Gmin. Rząd Borisa Johnsona zapewnił sobie tym samym stabilną samodzielną większość parlamentarną (365 z 650 mandatów).

19 grudnia – Prezydent Rosji Władimir Putin w trakcie corocznej konferencji prasowej oskarżył Polskę o przeprowadzenie wraz z III Rzeszą rozbioru Czechosłowacji w 1938 r. Wypowiedź ta była reakcją na rezolucję Parlamentu Europejskiego przypisującą ZSRR współodpowiedzialność za wybuch II wojny światowej. W kolejnych dniach Putin kilkakrotnie zarzucał Polsce doprowadzenie do wojny, podnosząc w swoich wypowiedziach m.in. rzekome przyzwolenie władz II RP na zagładę Żydów i aneksję Czechosłowacji przez Niemcy.

20 grudnia – Izba Gmin, w nowo wyłonionym w wyborach składzie, przyjęła ustawę o warunkach opuszczenia przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej (większością głosów 358:234). Zawarto w niej m.in. możliwość wydłużenia okresu przejściowego na wypadek braku porozumienia z UE oraz uniezależnienie w pewnym stopniu pozycji rządu względem parlamentu w tychże negocjacjach.

AFRYKA, AMERYKA ŁACIŃSKA, AUSTRALIA I AZJA

6 stycznia – Abdykacja króla Malezji, Muhammada V Farisa Petry. Jego następcą został Tengku Abdullah.

7 stycznia – Nieudana próba wojskowego zamachu stanu porucznika Kelly’ego Ondo Obianga w Gabonie.

10 stycznia – Pomimo sporu o legalność wyborów na kolejną kadencję został zaprzysiężony prezydent Wenezueli Nicolás Maduro. Doprowadziło to do intensyfikacji protestów ulicznych w kraju. Organizacja Państw Amerykańskich nie uznała Maduro za legalnego prezydenta. 23 stycznia Zgromadzenie Narodowe Wenezueli ogłosiło, że tymczasową głową państwa

jest przewodniczący tego organu Juan Guaidó. Stany Zjednoczone oraz państwa Grupy Lima (oprócz Meksyku) uznały Guaidó za prawowitego prezydenta. 30 kwietnia doszło do nieudanej próby wywołania powstania, stłumionej przez siły lojalne wobec Maduro. Kolejne miesiące upłynęły pod znakiem represji ze strony rządu, w tym m.in. blokowania dostaw pomocy humanitarnej oraz pobić i aresztowań opozycjonistów. Wedle różnych szacunków działania rządu Maduro służące tłumieniu protestów i zwalczaniu opozycji kosztowały życie kilkuset ofiar.

14 stycznia – Wybuch trwających kilka dni protestów i zamieszek na szeroką skalę w Zimbabwie na skutek podwyżek cen benzyny. W starciach zginęło 12 osób. W sierpniu i listopadzie ponadto doszło do protestów antyrządowych w odpowiedzi na próby ograniczania przez władze działalności największej partii opozycyjnej.

19 stycznia – Agencja Associated Press dotarła do przedstawionego Radzie Bezpieczeństwa ONZ przez grupę ekspertów raportu stwierdzającego, że bojówki Huti finansują działania zbrojne w wojnie domowej w Jemenie ze środków zarobionych dzięki sprzedaży nielegalnie dostarczanego przez Iran paliwa.

21 stycznia – Narodowe Biuro Statystyczne Chin opublikowało dane dotyczące wzrostu gospodarczego. W 2018 r. jego stopa wyniosła 6,6%, co stanowiło najniższy pod tym względem wynik od 1990 r.

24 stycznia – Félix Tshisekedi został zaprzysiężony na prezydenta Demokratycznej Republiki Konga. Wybór ten wzbudził liczne kontrowersje związane z liczeniem głosów (wyniki zakwestionował m.in. kongijski Kościół katolicki) oraz masowe protesty i zamieszki, w których zginęły 34 osoby.

3 lutego – Centroprawicowy polityk Nayib Bukele został wybrany na prezydenta Salwadoru.

7 lutego – Wybuch masowych protestów na Haiti wymierzonych w prezydenta Jovenela Moïse w reakcji na aferę korupcyjną o dużej skali. Demonstracje i zamieszki przybierały na sile w czerwcu i październiku. W wyniku tłumienia protestów oraz akcji odwetowych ze strony rządu wedle różnych szacunków zginęło od kilkudziesięciu do ponad 200 ofiar. Wydarzenia te doprowadziły do paraliżu państwa w listopadzie i grudniu – zamknięto znaczną część szkół, sądów i innych instytucji publicznych oraz wiele podmiotów sektora prywatnego.

7 lutego – Rząd Australii poinformował, że serwery parlamentu tego państwa oraz najważniejszych australijskich partii politycznych padły ofiarą cyberataku z zewnątrz.

9 lutego – 23 marca – Syryjskie Siły Demokratyczne, wspierane przez siły rządowe, a także wojska międzynarodowe w ramach operacji „Inherent Resolve”, odniosły zwycięstwo w bitwie o Baghuz Fawqani, w efekcie czego tzw. Państwo Islamskie straciło niemal wszystkie tereny będące pod jego kontrolą na terytorium Syrii.

23 lutego – Urzędujący prezydent Nigerii Muhammadu Buhari uzyskał w wyborach reelekcję. Wyborom towarzyszyły akty przemocy, w których zginęło (wedle szacunków) 39 osób.

24 lutego – Reelekcję uzyskał prezydent Senegalu Macky Sall, zwyciężając już w pierwszej turze wyborów.

24 lutego – Prawie 91% Kubańczyków poparło w referendum nową konstytucję przyjętą przez parlament w czerwcu poprzedniego roku. Do najważniejszych jej założeń należą m.in.: uznanie prawa obywateli do własności prywatnej, dopuszczenie zagranicznych przedsiębiorstw do inwestowania na Kubie, zmiany ustrojowe (w tym przywrócenie stanowiska premiera Kuby, ograniczenia dotyczące pełnienia funkcji prezydenta i wzmocnienie pozycji władz lokalnych)

oraz zwiększenie zakresu praw i wolności obywatelskich. 21 grudnia Zgromadzenie Narodowe przegłosowało akty prawne umożliwiające wprowadzenie reform systemowych w życie. Premierem został Manuel Marrero z Komunistycznej Partii Kuby.

26 lutego – Indyjskie lotnictwo zbombardowało pozycje organizacji terrorystycznej Jaish-e-Mohammad na terytorium pakistańskiej części Kaszmiru. Według New Delhi w ataku zginęło ok. 300 członków organizacji. Doszło również do wymiany ognia w kilku miejscach spornej granicy obu państw. W odpowiedzi siły powietrzne Pakistanu zestrzeliły dwa indyjskie samoloty bojowe, które znalazły się w przestrzeni powietrznej tego państwa. W reakcji na to Indie zestrzeliły pakistański myśliwiec F-16 nad Dżammu.

1 marca – Organizacja ds. Zakazu Broni Chemicznej (OPCW) opublikowała raport stwierdzający na podstawie wniosków ustanowionej w tym celu misji, że w ataku przeprowadzonym 7 kwietnia 2018 r. na miasto Duma, nieopodal Damaszku, w którym zginęły 43 osoby, syryjskie władze użyły broni chemicznej (chloru).

11 marca – W wyniku masowych protestów społecznych rządzący Algierią przez ostatnie 20 lat prezydent Abdelaziz Bouteflika zapowiedział, że nie będzie się ubiegał o kolejną kadencję na tym stanowisku. 2 kwietnia ogłosił on swoją rezygnację z pełnionej funkcji. 4 lipca miały się pierwotnie odbyć wybory nowego szefa państwa, jednak Algierska Rada Konstytucyjna odrzuciła zgłoszone kandydatury i odwołała wybory, nie wyznaczwszy przy tym nowego ich terminu. Decyzja ta spowodowała kolejną falę masowych protestów. Wybory odbyły się ostatecznie 12 grudnia, a nowym prezydentem Algierii został Abdelmadjid Tebboune – były minister i premier w czasach rządów Boutefliki. Zwycięstwu Tebboune’a towarzyszyły dalsze protesty i bojkot wyborów ze strony części środowisk (stąd najniższa w historii wyborów prezydenta Algierii frekwencja).

15 marca – W nowozelandzkim Christchurch doszło do zamachów na meczety. W atakach przeprowadzonych przez skrajnie prawicowego terrorystę zginęło 51 osób.

19 marca – Rządzący Kazachstanem od 28 lat prezydent Nursułtan Nazarbajew ogłosił swoją rezygnację. Do czasu nowych wyborów pełniącym obowiązki głowy państwa został przewodniczący senatu Kasym-Żomart Tokajew. Dzień później parlament Kazachstanu podjął decyzję o zmianie nazwy stolicy państwa z Astana na Nur-Sułtan ku czci byłego już prezydenta. 9 czerwca Tokajew został zwycięzcą wyborów prezydenckich, następstwem których były liczne protesty wymierzone w charakter przemian politycznych w tym państwie. Zatrzymano ok. tysiąca uczestników.

23 marca – Zbrojne milicje w Mali (wedle różnych źródeł – dżihadystyczne lub plemienne) przeprowadziły na terenie wsi Ogossagou i Welingara ataki na członków koczowniczego plemienia Fulanów; w ich wyniku śmierć poniosło ok. 160 ofiar.

24 marca – Centrowa partia Pheu Thai zdobyła najwięcej mandatów w wyborach parlamentarnych w Tajlandii. Równocześnie najwięcej głosów uzyskały ugrupowania związane z juntą wojskową rządzącą tym państwem od zamachu stanu w 2014 r. i to one ostatecznie utworzyły zaprzysiężony 11 czerwca rząd pod wodzą dotychczasowego premiera – gen. Prayutha Chan-ochy.

9 kwietnia – Rządzący Izraelem od 10 lat Likud zwyciężył w wyborach parlamentarnych, zdobywając najwięcej mandatów w Knesecie. Desygnowany na premiera dotychczasowy szef rządu Benjamin Netanjahu nie był jednak w stanie stworzyć gabinetu opartego na większości parlamentarnej, w związku z czym Kneset 30 maja podjął decyzję o samorozwiązaniu i rozpisaniu na 17 września nowych wyborów.

11 kwietnia – Po 30 latach urzędowania prezydent Sudanu, Omar al-Baszir, został odsunięty od władzy w rezultacie wojskowego zamachu stanu. Przewrót poprzedziły kilkumiesięczne manifestacje Sudańczyków przeciwko al-Baszirowi i jego polityce. Armia poinformowała, że państwem tym przez dwuletni okres przejściowy rządzić będzie Rada Wojskowa, a na jej czele stanie gen. Ahmed Awad Ibn Auf. Protesty trwały w dalszym ciągu (do końca roku) – od ich początku zginęło ponad 200 osób (w tym co najmniej 128 w Chartumie 3 czerwca podczas masakry dokonanej przez islamskie zbrojne milicje). 7 czerwca Unia Afrykańska i Liga Państw Arabskich wezwały do zaprzestania przemocy politycznej wobec protestujących przeciw wojskowej juncie. Dodatkowo UA zawiesiła Sudan w prawach członka organizacji do czasu powołania cywilnego rządu tymczasowego. 17 lipca wojskowa junta oraz przedstawiciele opozycji podpisali porozumienie, w myśl którego powołana została tymczasowa (na 3 lata) Rada Niepodległości – jej pracami na zmianę kierować będą obie strony umowy, a po wskazanym okresie przeprowadzone zostaną demokratyczne wybory. 3 sierpnia osiągnięto porozumienie w sprawie powołania tymczasowego rządu. Jego premierem został Abdalla Hamdok (były urzędnik różnych organizacji międzynarodowych). 7 września UA przywróciła Sudanowi prawa członkowskie. Pod koniec listopada nowe władze przyjęły ustawy likwidujące prawo szariatu i porządek ustrojowy wprowadzony przez al-Baszira oraz tworzące fundamenty dla demokratyzacji państwa. 5 grudnia USA poinformowały o wznowieniu stosunków dyplomatycznych z Sudanem.

17 kwietnia – Prezydent Indonezji Joko Widodo uzyskał reelekcję, a jego ugrupowanie – Demokratyczna Partia Indonezji „Walka” – zdobyło najwięcej mandatów w wyborach do parlamentu. Ponad 270 pracowników komisji wyborczych poniosło śmierć w związku z wykonywaniem swoich zadań.

20–22 kwietnia – W Egipcie w referendum konstytucyjnym przyjęto poprawki do ustawy zasadniczej wydłużające mandat prezydenta as-Sisiego oraz poszerzające zakres jego kompetencji.

21 kwietnia – 259 osób zginęło w przeprowadzonych przez fanatyków religijnych zamachach bombowych na chrześcijańskie świątynie i luksusowe hotele w Sri Lance.

30 kwietnia – Abdykacja cesarza Japonii Akihito. Jego następcą został książę Naruhito, obejmując oficjalnie tron 22 października.

3–6 maja – W starciach izraelsko-palestyńskich w Strefie Gazy, zapoczątkowanych snajperskim ostrzałem izraelskich pozycji przez Hamas i Palestyński Islamski Dżihad, śmierć poniosło 27 osób.

4 maja – Korea Północna przeprowadziła na Morzu Japońskim test rakiet krótkiego zasięgu.

8 maja – Afrykański Kongres Narodowy zwyciężył w wyborach do parlamentu Republiki Południowej Afryki. Poparcie dla tej partii było jednak najniższe od zakończenia polityki apartheidu.

13 maja – Ugrupowanie prezydenta Rodrigo Duterte, Partia Demokratyczna Filipin – Władza Ludu, odniosło zwycięstwo w wyborach do filipińskiego parlamentu.

14 maja – Arabia Saudyjska ogłosiła, że padła ofiarą ataku na jej instalacje naftowe przeprowadzonego za pomocą dronów. Do aktu przyznały się rebelianckie bojówki Huti rezydujące w Jemenie. Rijad w odpowiedzi oskarżył władze Iranu o zlecenie ataku.

19 maja – Rządząca Australią koalicja Liberalnej Partii Australii i Narodowej Partii Australii, z dotychczasowym premierem Scottem Morrisonem na czele, zwyciężyła w federalnych wyborach parlamentarnych.

23 maja – Ogłoszone zostały wyniki trwających w dniach 11 kwietnia – 19 maja wyborów do parlamentu Indii. Zwycięstwo odniosła, zdobywając większość mandatów, koalicja Narodowy Sojusz Demokratyczny, z narodowo-konserwatywną Indyjską Partią Ludową premiera Narendry Modiego na czele. Jego kolejny rząd został zaprzysiężony tydzień później.

23 maja – Pakistan poinformował o przeprowadzeniu testów rakiet średniego zasięgu.

9 czerwca – Kilkaset tysięcy mieszkańców Hongkongu protestowało przeciwko zmianom w prawie ułatwiającym ekstradycję podejrzanych do ChRL. W rezultacie trwających ok. tygodnia protestów rząd Hongkongu zawiesił pracę nad zmianami w przepisach ekstradycyjnych (oficjalnie ustawa wycofana została 23 października). Mimo to protesty nie ustały, nabierając prodemokratycznego i antyrządowego charakteru. Przy okazji odbywających się regularnie manifestacji wielokrotnie dochodziło do starć z siłami porządkowymi. 5 sierpnia został ogłoszony dzień strajku generalnego. 14 sierpnia agencja Associated Press poinformowała o rozmieszczeniu przez Chiny wojsk w sąsiadującym z Hongkongiem rejonie Shenzhen. 18 sierpnia odbyła się demonstracja, w której uczestniczyli prawie 2 mln mieszkańców Hongkongu. W wyniku starć z policją (która użyła wobec uczestników m.in. amunicji ostrej) rannych zostało kilkadziesiąt osób. Kolejna intensyfikacja protestów nastąpiła w listopadzie w odpowiedzi m.in. na represje ze strony władz wobec osób uczestniczących we wcześniejszych manifestacjach oraz w reakcji na zakaz zasłaniania twarzy przez uczestników demonstracji. 24 listopada w wyborach lokalnych miażdżące zwycięstwo odnieśli kandydaci ugrupowań prodemokratycznych (obejmując władzę w 17 z 18 rad dzielnic). 27 listopada prezydent Donald Trump podpisał ustawę o wsparciu demokracji i praw człowieka w Hongkongu przez USA.

13 czerwca – Dwa tankowce operujące w Zatoce Omańskiej padły ofiarą ataku torpedowego. Sekretarz stanu USA Mike Pompeo o jego przeprowadzenie oskarżył Iran.

17 czerwca – Były prezydent Egiptu z ramienia Bractwa Muzułmańskiego, Muhammad Mursi, zmarł na sali sądowej w trakcie prowadzonego przeciwko niemu procesu o szpiegostwo.

21 czerwca – Początek trwających kilka tygodni masowych protestów pod parlamentem w Tbilisi w związku z wizytą rosyjskiego deputowanego. Manifestacje przerodziły się w starcia z policją, w wyniku których zatrzymano kilkaset osób.

22 czerwca – Nieudana próba wojskowego zamachu stanu w prowincji Amhara w Etiopii. W jej wyniku zginął m.in. szef sztabu etiopskiej armii – Se'are Mekonnen. Władze państwa o organizację puczu oskarżyły gen. Asaminew Tsige, zastrzelonego przez policję dwa dni później. W związku z zamachem stanu aresztowano ok. 250 osób.

22 czerwca – Generał Mohamed Ould Ghazouani zwyciężył w wyborach na prezydenta Mauretanii – w ten sposób po raz pierwszy od odzyskania przez to państwo niepodległości doszło tam do pokojowego przekazania władzy (choć w ramach jednego obozu politycznego).

1 lipca – Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej orzekła, że irańskie zasoby wzbogaczonego uranu przekroczyły normy ustanowione w porozumieniu JCPOA z 2015 r. Irańska strona rządowa i media z tego państwa potwierdziły ów fakt.

25 lipca – W wieku 92 lat zmarł prezydent Tunezji, Bedżi Kaib Essebsi. Nową głową państwa, wyłonioną w przeprowadzonych 13 października wyborach, został popierany przez islamską partię Ennahda Kais Saied. Partia ta zwyciężyła też tydzień wcześniej w wyborach parlamentarnych.

30 lipca – Urzędnicy działający w ramach Misji Wsparcia NZ w Afganistanie (UNAMA) opracowali raport zwracający uwagę na rosnącą liczbę ofiar cywilnych w tym państwie, za których śmierć częściej odpowiadają siły rządowe niż rebelianci.

5 sierpnia – Indie zniosły przepis konstytucji mówiący o specjalnym statusie Kaszmiru i Dżammu, odbierając władzom obu prowincji pewne autonomiczne kompetencje. Celem tych działań, jak również reformy lokalnej administracji, jest pełna integracja obu terytoriów z Indiami. W odpowiedzi Pakistan obniżył rangę stosunków dyplomatycznych z New Delhi, zamknął przestrzeń powietrzną dla indyjskich samolotów oraz zawiesił handel dwustronny. Władze Indii zdecydowały ponadto o objęciu rzeczonego terytorium blokadą informacyjną.

7 sierpnia – Kim Dzong-un poinformował o przeprowadzeniu przez Koreę Północną kolejnego testu rakiet manewrujących krótkiego zasięgu.

11 sierpnia – Reprezentujący konserwatywne ugrupowanie Vamos Alejandro Giammattei zwyciężył w drugiej turze wyborów na prezydenta Gwatemali, pokonując Sandrę Torres. Jej partia, lewicowa Narodowa Jedność Nadziei, zdobyła jednak najwięcej mandatów w przeprowadzonych 16 czerwca wyborach do Kongresu.

19 sierpnia – Początek masowych protestów w indonezyjskiej prowincji Papui. Ich zarzewiem były ataki na Papuasów na tle etniczno-narodowościowym, które rozbudziły tendencje separatystyczne z ich strony. Protesty trwały ponad miesiąc. W starciach z policją i wojskiem zginęło ponad 30 osób.

22 sierpnia – Powołany przez Radę Praw Człowieka ONZ zespół *ad hoc* opublikował raport, którego konkluzja dotyczyła masowych gwałtów dokonywanych przez armię Mjanmy na kobietach ze społeczności Rohingya.

26 sierpnia – Prezydent Indonezji Joko Widodo ogłosił decyzję o planach przeniesienia w 2024 r. stolicy państwa z Dżakarty do nowo zbudowanego miasta we wschodniej części wyspy Borneo. Uzasadnił ją przeludnieniem oraz problemami natury ekologicznej (zanieczyszczeniem i częstymi powodziami) dotychczasowej stolicy.

29 sierpnia – Władze Jemenu poinformowały o przejściu z rąk rebeliantów Huti prowincji Aden, z tymczasową stolicą państwa.

10 września – Giorgi Gacharia zastąpił Mamukę Bachtadzego na stanowisku premiera Gruzji. Nominacji tej towarzyszyły protesty społeczne, gdyż Gacharia, jeszcze jako szef MSW, doprowadził do próby siłowego stłumienia czerwcowych manifestacji.

14 września – Atak na dwie saudyjskie instalacje naftowe kompleksu rafineryjnego Bukajk położone na wschodnim wybrzeżu tego państwa. Do dokonania go przyznał się ruch Huti, grożąc przy tym kolejnymi atakami w odwecie za zaangażowanie Arabii Saudyjskiej w konflikt jemeński. W efekcie znacząco zmniejszyło się wydobycie saudyjskiej ropy. Władze USA, podobnie jak i te w Rijadzie, oskarżyły Iran o udział w ataku, a prezydent Donald Trump zagroził uderzeniem odwetowym. 18 września Arabia Saudyjska poinformowała o dołączeniu do amerykańskiej misji sił morskich w cieśninie Ormuz (prowadzonej wspólnie z Wielką Brytanią, Australią i Bahrajnem). Kilka tygodni później agencja Reuters doniosła o cyberataku USA na Iran przeprowadzonym w związku z podejrzeniami o udział w zamachu na saudyjskie pola naftowe.

17 września – Odbyły się przyspieszone wybory parlamentarne w Izraelu. Zwyciężyła centro-wa koalicja Niebiesko-Białych (zrzeszająca partie Hosen L'Yisrael, Yesh Atid i Telem), zdobywając o dwa mandaty do Knesetu więcej niż rządzący państwem przez dekadę Likud. Mimo

to wywodzący się z Likudu prezydent Re'uwen Riwlin powierzył misję utworzenia rządu Benjaminowi Netanjahu. Po jego niepowodzeniu przeszła ona w ręce Benny'ego Gantza, lidera zwycięskiego bloku, który również nie zdołał stworzyć rządu. Jako że 11 grudnia minął termin przewidziany na powołanie nowego gabinetu, Kneset zdecydował o rozpisaniu na 2 marca 2020 r. kolejnych wyborów.

30 września – Początek kryzysu konstytucyjnego w Peru. Prezydent Martin Vizcarra rozwiązał Kongres w odpowiedzi na powołanie kuzyna przewodniczącego izby na sędziego sądu konstytucyjnego. Parlament odmówił jednak uznania legalności działań Vizcarrы i zdecydował o zawieszeniu jego prezydentury, mianując głową państwa dotychczasową wiceprezydent, Mercedes Aráoz, która jednak odmówiła objęcia stanowiska. Decyzja parlamentu wzbudziła protesty społeczne oraz sprzeciw Organizacji Państw Amerykańskich. Prezydent Vizcarra poinformował o rozpisaniu nowych wyborów do Kongresu 26 stycznia 2020 r.

1 października – Początek eskalacji protestów, trwających falami od czerwca 2018 r., przeciwko skorpumpowaniu środowiska politycznego rządzącego Irakiem. 2 listopada protestujący zablokowali największy irański port w miejscowości Umm Kasr, a 19 listopada drugi co do wielkości, w Khor al-Zubair. Kilkakrotnie atakowane były ponadto irańskie budynki dyplomatyczne i konsularne, a także ambasada USA w Bagdadzie. 29 listopada do dymisji podał się premier Iraku, Adil Abd al-Mahdi. Do końca 2019 r. nie udało się wyznaczyć jego następcy i 26 grudnia swoją rezygnację zaproponował parlamentowi prezydent Barham Salih. W starciach protestujących z siłami rządowymi do końca roku zginęło ponad 500 osób, a ponad 20 tys. odniosło obrażenia.

2 października – Północnokoreański test rakiety krótkiego zasięgu.

3 października – Prezydent Ekwadoru Lenín Moreno wprowadził stan wyjątkowy na terytorium państwa w odpowiedzi na masowe protesty będące wynikiem zlikwidowania przez rząd dopłat do paliw (w porozumieniu z MFW). 9 października protestujący wdarli się do budynku parlamentu, w związku z czym rząd i Zgromadzenie Narodowe zmuszone były przenieść tymczasowo swoje siedziby z Quito do Guayaquil. W starciach z siłami porządkowymi zginęło osiem osób. Po rozmowach z opozycją prezydent Moreno wydał 14 października dekret przywracający dofinansowania do paliw we wcześniejszej ich wysokości, co doprowadziło do zakończenia protestów.

14 października – Początek masowych protestów w Chile. Zarzewiem manifestacji na ulicach Santiago były podwyżki cen biletów komunikacji zbiorowej. 18 października doszło do eskalacji, której efektami były zajęcie przez protestujących części budynków użyteczności publicznej i starcia z policją. Prezydent Chile Sebastián Piñera wprowadził stan wyjątkowy i godzinę policyjną. W zamieszkach, które rozlały się na cały kraj, zginęło 26 osób. 26 października Piñera poinformował o zdymisjonowaniu członków rządu (którego głęboką rekonstrukcję przeprowadził) oraz zniesieniu stanu wyjątkowego. W związku z protestami odwołano m.in. zaplanowany w dniach 16–17 listopada szczyt APEC, który miał się odbyć w Santiago. 15 listopada Kongres Narodowy zdecydował o rozpisaniu na 26 kwietnia 2020 r. referendum w sprawie nowej konstytucji i wyznaczeniu specjalnego ciała odpowiedzialnego za jej opracowanie.

20 października – Evo Morales został wybrany na prezydenta Boliwii na czwartą kadencję. Wyborowi temu towarzyszyły liczne kontrowersje i manipulacje (co stwierdziła w swym raporcie m.in. Organizacja Państw Amerykańskich) ze strony władz państwa, przez co stał się zarzewiem trwających przez następne tygodnie masowych demonstracji w największych miastach Boliwii. 10 listopada protestujący zajęli budynki telewizji rządowej. W odpowiedzi na niepokoje prezydent Morales ogłosił swoją dymisję. Meksyk udzielił byłej głowie państwa

azyłu politycznego. Tymczasowo obowiązki prezydenta przejęła liderka opozycji Jeanine Áñez. Sukcesji władzy również towarzyszyły liczne kontrowersje i spory konstytucyjne. 23 listopada parlament Boliwii przegłosował ustawę o rozpisaniu nowych wyborów prezydenckich. 19 grudnia boliwijska prokuratura wydała nakaz aresztowania Evo Moralesa. W zamieszkach do końca roku zginęły 33 osoby.

27 października – Alberto Fernández z lewicowej i populistycznej Partii Justycjalistycznej zwyciężył w wyborach na prezydenta Argentyny, pokonując urzędującą głowę państwa, Mauricio Macriego. Wiceprezydentem została rządząca Argentyną w latach 2007–2015 Cristina Kirchner.

29 października – Trwające kilkanaście dni masowe antyrządowe protesty uliczne przeciwko niezadowalającym warunkom życia, nowym podatkom i politycznej korupcji, w których zginęło co najmniej 7 osób, poskutkowały dymisją premiera Libanu, Saada Haririego, i jego gabinetu. Protesty jednak nie ustąpiły. 20 grudnia na urząd premiera desygnowany został Hassan Diab – bezpartyjny wykładowca akademicki.

4 listopada – Indie wycofały się z planów przystąpienia do Regionalnego Kompleksowego Partnerstwa Gospodarczego (*Regional Comprehensive Economic Partnership* – RCEP) – umowy zmierzającej do utworzenia strefy wolnego handlu, która miała objąć państwa ASEAN, Chiny, Japonię, Koreę Południową, Australię i Nową Zelandię.

5 listopada – Jemeńska strona rządowa oraz separatyści z południa kraju podpisali w Rijadzie porozumienie dotyczące podziału władzy oraz powołania wspólnego rządu. Układ dotyczył także wcielenia jednostek wojskowych uczestniczących w walkach z Huti do sił zbrojnych Jemenu.

6 listopada – Iran ogłosił, że w odpowiedzi na wycofanie się USA z porozumienia JCPOA rozpoczął wzbogacanie uranu powyżej poziomu ustalonego w ramach tego układu (do 5%, względem przepisowych 3,67%) przez uruchomienie 30 wirówek. Prezydent Hasan Rouhani zapowiedział stopniowe wycofywanie się Iranu z przestrzegania założeń JCPOA.

15 listopada – Wybuch masowych protestów antyrządowych w Iranie. Bezpośrednim zarzewiem stał się wzrost cen paliw. Demonstranci żądali reform gospodarczych oraz sekularyzacji państwa (w tym ustąpienia Najwyższego Przywódcy, Alego Chamenei). W licznych zamieszkach i starciach z siłami porządkowymi (które kilkakrotnie użyły broni palnej wobec demonstrantów), jak również w wyniku późniejszych represji do końca roku wedle różnych szacunków zginęło od 300 do ponad 1500 ofiar. Zniszczone zostały także liczne budynki użyteczności publicznej oraz miejsca kultu religijnego. W okresie między 16 a 23 listopada władze Iranu zdecydowały ponadto o wyłączeniu Internetu na terytorium państwa – później dostęp do niego został w ograniczonym zakresie przywrócony. USA i Izrael wyraziły poparcie dla protestujących. Władze Iranu oskarżyły Waszyngton i Jerozolimę o podżeganie do niepokojów i poinformowały o aresztowaniu w trakcie protestów ośmiu osób, rzekomo powiązanych z CIA.

16 listopada – *The New York Times* ujawnił ok. 400 dokumentów chińskiego rządu dotyczących obozów reedukacyjnych dla ludności ujgurskiej w prowincji Xinjiang. Osiem dni później Międzynarodowe Konsorcjum Dziennikarzy Śledczych (ICIJ) upubliczniło sześć dokumentów dotyczących trudnych warunków i rygorystycznych zasad panujących w tych obozach.

16 listopada – Gothabaya Rajapaksa z populistycznej partii Ludowy Front Sri Lanki zwyciężył w wyborach prezydenckich. Po zaprzysiężeniu desygnował swojego starszego brata i byłego prezydenta, Mahindę Rajapakse, na stanowisko szefa rządu.

21 listopada – Beniamin Netanjahu jako pierwszy w historii urzędujący premier Izraela został postawiony w stan oskarżenia. Prokurator generalny zarzucił mu korupcję, malwersacje i nadużycie władzy. Netanjahu nie przyznał się do winy.

21 listopada – Wybuch masowych protestów w Kolumbii wymierzonych w politykę prawicowego prezydenta Ivána Duque, w szczególności zaś brak postępów w procesie pokojowym w związku z wojną domową i panującą w państwie korupcją. Demonstracje z udziałem kilkuset tysięcy uczestników miały w większości pokojowy charakter, choć w starciach z siłami policji i wojska zginęły cztery osoby.

24 listopada – Kandydat opozycyjnej centroprawicy, Luis Lacalle Pou, zwyciężył w wyborach na prezydenta Urugwaju.

28 listopada – Kolejne testy północnokoreańskich rakiet krótkiego zasięgu na Morzu Japońskim.

12 grudnia – Prezydent Indii Ram Nath Kovind podpisał nowelizację ustawy o nabywaniu indyjskiego obywatelstwa, umożliwiającą przyznawanie go przedstawicielom prześladowanych w Pakistanie, Bangladeszu i Afganistanie mniejszości religijnych. Spod działania tych przepisów, będących pierwszym w historii Indii przypadkiem wykorzystania religii jako kryterium otrzymania obywatelstwa, wyłączono muzułmanów. Decyzja ta spotkała się ze sprzeciwem znacznej części społeczeństwa jeszcze na etapie procedowania ustawy w parlamencie. Protesty rozprzestrzeniły się na niemal całe Indie. W grudniu w wyniku starć z policją zginęło 28 osób, a kilka tysięcy zostało aresztowanych.

17 grudnia – Rządzący Pakistanem w latach 1999–2008 w następstwie wojskowego zamachu stanu jako premier i prezydent Pervez Musharraf został zaocznie skazany przez pakistański sąd na karę śmierci za zdradę stanu i sprzeniewierzenie się konstytucji.

22 grudnia – Ogłoszono wyniki przeprowadzonych 28 września wyborów na prezydenta Afganistanu. Zwycięzcą, już w pierwszej turze głosowania, została dotychczasowa głowa państwa – Aszraf Ghani. Kampanii wyborczej i samemu głosowaniu towarzyszyły liczne akty przemocy, w tym ataki terrorystyczne ze strony talibów. Ogłoszenie wyników było kilkakrotnie przesuwane na wniosek państwowego biura wyborczego. Pokonany w wyborach premier Abdullah Abdullah odmówił uznania ich wyniku i ogłosił się zwycięzcą.

28 grudnia – Zamach terrorystyczny w Mogadiszu. Do ataku, w którym zginęło prawie 100 osób, przyznała się islamistyczna organizacja Asz-Szabab. W odpowiedzi Stany Zjednoczone przeprowadziły ostrzał pozycji Asz-Szabab na terytorium Somalii przy użyciu dronów.

SPRAWY GLOBALNE

7 stycznia – Do dymisji podał się prezes Banku Światowego, Jim Yong Kim. Od 1 lutego do 5 kwietnia obowiązki prezesa BŚ pełniła jego wcześniejsza dyrektorka zarządzająca, Kristalina Georgiewa.

19–21 stycznia – Odbyło się 49. Światowe Forum Ekonomiczne w Davos. Lejtmotywnym tej edycji było hasło: „Globalizacja 4.0: Kształtowanie globalnej architektury w epoce czwartej rewolucji przemysłowej”. Mimo braku udziału przywódców największych światowych mocarstw uczestnicy poruszyli wiele istotnych kwestii, takich jak: współczesne problemy środowiska naturalnego i zmiany klimatu, brexit i jego doniosłość w wymiarze regionalnym i globalnym, znaczenie sztucznej inteligencji, symptomy nadchodzącego spowolnienia gospodarczego. Wydarzenie zaowocowało m.in. inicjatywą 75 państw WTO dotyczącą uregulowania zasad handlu

elektronicznego na poziomie globalnym, w kontekście rosnącej liczby transakcji zawieranych przez Internet.

26 stycznia – Wysoki Przedstawiciel ONZ do spraw Praw Człowieka wyznaczył trzyosobowy zespół śledczy, mający za zadanie zbadanie okoliczności zabójstwa dziennikarza Dżamala Chaszukdziego, do którego doszło 2 października 2018 r. na terenie saudyjskiej ambasady w Stambule. 19 czerwca grupa ta opublikowała raport przypisujący odpowiedzialność za zbrodnię Arabii Saudyjskiej. Władze w Rijadzie odcięły się od tego raportu i przeprowadziły własne śledztwo, w wyniku którego, wedle oficjalnych informacji, 23 grudnia pięć osób (ich tożsamość nie została ujawniona) zostało skazanych na karę śmierci.

29 stycznia – Stany Zjednoczone oskarżyły chińskie przedsiębiorstwo telekomunikacyjne Huawei o popełnienie 13 czynów zabronionych, w tym o szpiegostwo (także przemysłowe), kradzież technologii, oszustwa finansowe i omijanie sankcji nałożonych przez Waszyngton na Iran.

13–14 lutego – Z inicjatywy USA w Warszawie została zorganizowana konferencja międzynarodowa poświęcona bezpieczeństwu w regionie bliskowschodnim, w szczególności polityce wobec Iranu.

15–17 lutego – Odbyła się coroczna Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa. W jej trakcie poruszone zostały takie zagadnienia, jak m.in.: kształt relacji transatlantyckich, polityka wobec Rosji i Iranu, przyszłość traktatu INF, wydatki obronne oraz gazociąg Nord Stream 2.

27 lutego – W wietnamskim Hanoi odbył się dwustronny szczyt z udziałem prezydenta USA Donalda Trumpa oraz przywódcy Korei Północnej Kim Dzong-una. Rozmowy nie przyniosły rezultatów. Ich tematem były warunki implementacji postanowień powziętych rok wcześniej w trakcie szczytu w Singapurze.

6 marca – CEO amerykańskiej firmy informatycznej Citrix potwierdził, że padła ona ofiarą ataku ze strony irańskich hakerów. Wedle szacunków mediów branżowych wykradli oni z jej serwerów ok. 6–10 terabajtów danych dotyczących m.in.: NASA, FBI, zamówień z zakresu lotnictwa i saudyjskich spółek naftowych.

20 marca – Międzynarodowy Trybunał Karny zwiększył byłemu przywódcy bośniackich Serbów, Radovanowi Karadžićowi, karę pozbawienia wolności z 40 lat do dożywocia. W marcu 2016 r. Karadžić został skazany za ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne.

23 marca – Włochy jako pierwsze z państw grupy G-7 oficjalnie przystąpiły do chińskiej Inicjatywy Pasa i Szlaku (Road and Belt Initiative).

25 marca – Prezydent USA Donald Trump podpisał dekret o uznaniu zwierzchności Izraela nad Wzgórzami Golan.

28 marca – Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję nr 2462 wzywającą do stworzenia ogólnoświatowych standardów służących zwalczaniu i kryminalizacji finansowania ugrupowań terrorystycznych oraz do intensyfikacji międzynarodowej i transnarodowej współpracy w tym zakresie.

31 marca – Szczyt Ligi Państw Arabskich w Tunisie. Wśród poruszonych zagadnień znalazły się m.in.: kwestia zwierzchności nad Wzgórzami Golan (LPA odmówiła uznania decyzji USA w tym względzie), niestabilność w Syrii, Jemenie i Libii, antyrządowe protesty w Algierii i Sudanie, kryzys dyplomatyczny wokół Kataru oraz konflikt bliskowschodni (Liga po raz kolejny wezwała do utworzenia państwa palestyńskiego).

5 kwietnia – Rada Wykonawcza Banku Światowego wybrała Davida Malpassa na prezesa tej instytucji.

8 kwietnia – USA wpisały Korpus Strażników Rewolucji Islamskiej, gałąź irańskich sił zbrojnych, pełniącą funkcje milicji polityczno-religijnej, na listę organizacji terrorystycznych.

11 kwietnia – W rezultacie wycofania przez Ekwador azylu dyplomatycznego udzielonego Julianowi Assange'owi brytyjska policja zatrzymała i aresztowała założyciela portalu Wikileaks.

11–13 kwietnia – W chorwackim Dubrowniku odbył się szczyt z udziałem przedstawicieli uczestników inicjatywy 16 + 1, a więc Chin i państw Europy Środkowej (w tym premiera Polski). W trakcie szczytu poszerzono grupę o Grecję oraz omówiono inicjatywy służące zwiększeniu chińskiej obecności gospodarczej w regionie (zwłaszcza przez inwestycje).

30 kwietnia – 31 sierpnia – Operacja wojskowa „Świt Idlib” przeprowadzona przez syryjską armię sprzymierzoną z wojskami rosyjskimi i irańskimi w północno-zachodniej części państwa przeciwko lokalnym milicjom islamskim (wspieranym przez Turcję). Działania zbrojne, w których zginęło ok. 3 tys. wojskowych i ponad tysiąc cywilów, zakończyły się sukcesem sił rządowych. Kolejna faza operacji została rozpoczęta 24 listopada.

6 maja – Organizacja Narodów Zjednoczonych opublikowała raport pt. *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services* dotyczący bezprecedensowej skali antropogenicznej destrukcji środowiska naturalnego w minionym półwieczu.

10 maja – USA zwiększyły stawki taryf celnych na niektóre towary sprowadzane z Chin, na inne nakładając z kolei dodatkowe cła. Trzy dni później Chiny ogłosiły podjęcie analogicznych działań o charakterze odwetowym. W związku z grudniowymi ustaleniami w sprawie regulacji amerykańsko-chińskiego handlu obie strony wycofały się z tychże decyzji.

15 maja – Prezydent USA Donald Trump podpisał rozporządzenie zakazujące amerykańskim spółkom związanym z sieciami teleinformatycznymi zakupu i wykorzystywania sprzętu od koncernów mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, wymierzone w szczególności w chińską spółkę Huawei.

20 maja – Amerykański koncern Google zawiesił współpracę z chińskim przedsiębiorstwem Huawei. Do tego czasu Google dostarczało oprogramowanie (w tym systemy operacyjne) wykorzystywane w urządzeniach mobilnych produkowanych przez Huawei.

23 maja – Zgromadzenie Ogólne ONZ w stosownej rezolucji wezwało Wielką Brytanię do zwrotu Mauritiusowi wysp Czagos. Podstawą było w tym zakresie marcowe orzeczenie MTS stwierdzające, że Brytyjczycy bezprawnie wysiedlili ludność wyspy Diego Garcia, aby móc wydzierżawić teren USA w celu ustanowienia tam bazy wojskowej.

26–27 czerwca – Z inspiracji USA w stolicy Bahrajnu, Manامية, odbyła się konferencja poświęcona pokojowi na Bliskim Wschodzie. Reprezentujący USA Jared Kushner (starszy doradca i zięć Donalda Trumpa) zaprezentował plan, zakładający m.in. inwestycje rzędu 50 mld USD obliczone na poprawę warunków życia Palestyńczyków. Palestyna, popierana m.in. przez Liban i Oman, ów plan odrzuciła. W związku z konferencją grupa protestujących Irakijczyków wdarła się na teren ambasady Bahrajnu w Bagdadzie.

30 czerwca – Przy okazji wizyty w Korei Południowej prezydent Donald Trump spotkał się po północnej stronie strefy zdemilitaryzowanej z przywódcą Korei Północnej, Kim Dzong-unem, stając się tym samym pierwszym prezydentem USA, który odwiedził terytorium KRLD.

11 lipca – Międzynarodowy Trybunał Karny uznał warlorda Bosco Ntagandę za winnego zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości popełnionych w związku z konfliktem w kongijskiej prowincji Ituri (w latach 2002–2003). 7 listopada MTK ogłosił, że Ntaganda został skazany na 30 lat więzienia.

17 lipca – Brytyjski *The Times* ujawnił tezy raportu przygotowanego na zlecenie rządu Ekwadoru, stwierdzającego istnienie dowodów na współpracę założyciela Wikileaks Juliana Assange’a z rosyjskimi służbami specjalnymi.

19 lipca – Irański Korpus Strażników Rewolucji przechwycił na wodach cieśniny Ormuz brytyjski tankowiec *Stena Impero*. Władze w Teheranie zarzuciły brytyjskiej załodze nieprzestrzeganie przepisów prawa morza. 15 dni wcześniej brytyjskie siły morskie zatrzymały u wybrzeży Gibraltaru irański tankowiec *Grace 1*, podejrzewając naruszenie unijnych sankcji nałożonych na Syrię. Na mocy decyzji Wielkiej Brytanii statek opuścił port 18 sierpnia. Ruch ten krytycznie ocenił m.in. Donald Trump ze względu na wcześniejsze orzeczenie sądu w Waszyngtonie o wydaniu nakazu przejęcia tankowca w związku z łamaniem prawa USA i nałożonych na Iran sankcji. 27 września *Stena Impero* opuścił wody terytorialne Iranu.

22 lipca – Zmarł dyrektor Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, Yukiya Amano. 3 grudnia nowym szefem MAEA został argentyński dyplomata Rafael Grossi.

5 sierpnia – Decyzją chińskiego banku centralnego kurs juana w stosunku do dolara osiągnął najniższy poziom od dekady. Prezydent Donald Trump zarzucił w związku z tym Chinom celowe manipulowanie wartością waluty dla osiągnięcia przewagi w handlu międzynarodowym.

16 sierpnia – Początek obowiązywania amerykańsko-tureckiego porozumienia w sprawie utworzenia strefy buforowej w północnej Syrii. W związku z wycofaniem się wojsk USA z Syrii 9 października ustalenia te przestały być wiążące. Porozumienie w sprawie utworzenia nowej strefy buforowej Turcja i Rosja zawarły 22 października i obowiązuje ono od 1 listopada.

18 sierpnia – Pentagon poinformował o przeprowadzeniu u wybrzeży Kalifornii pierwszego po wystąpieniu z traktatu INF testu pocisku manewrującego krótkiego zasięgu. Próba spotkała się z dezaprobatą Rosji i Chin.

24–26 sierpnia – We francuskim Biarritz odbył się szczyt grupy G-7. Do głównych tematów rozmów należały m.in.: kwestia uczestnictwa Rosji w pracach grupy, brexit, deeskalacja napięcia na linii USA–Iran oraz zwalczanie pożarów puszczy amazońskiej. Przy okazji szczytu USA i Francja osiągnęły także porozumienie w sprawie uregulowań wokół podatku nałożonego przez francuski rząd na amerykańskich gigantów branży IT (Google, Amazon, Facebook, Apple).

23 września – Finalizacja ustaleń pomiędzy ONZ i zainteresowanymi stronami w zakresie ustanowienia i powołania Syryjskiego Komitetu Konstytucyjnego. W jego skład wejdzie po 50 przedstawicieli strony rządowej, zinstytucjonalizowanej opozycji i wyznaczonych przez ONZ reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego.

25 września – Kristalina Georgiewa objęła stanowisko dyrektora zarządzającego Międzynarodowego Funduszu Walutowego, zastępując na tym stanowisku Christine Lagarde, która 1 listopada została prezesem Europejskiego Banku Centralnego.

1 października – Ekwador zapowiedział wycofanie się z prac OPEC z powodu pogłębiającego się kryzysu finansowego. Wcześniej 1 stycznia 2019 r. członkiem kartelu oficjalnie przestał być Katar (w związku z bojkotem tego państwa ze strony Arabii Saudyjskiej, Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Bahrajnu i Egiptu).

8 października – Prezydent Donald Trump zdecydował o wycofaniu wojsk amerykańskich z terytoriów północnej Syrii.

9–17 października – Ofensywa tureckiej armii na terytorium Syrii w ramach operacji „Źródło Pokoju”. Celem działań zbrojnych Turcji (do spółki z protureckimi syryjskimi siłami opozycyjnymi) – nalotów wspomaganych przez ataki artyleryjskie – były przede wszystkim pozycje Kurdów (Partii Pracujących Kurdystanu i Ludowych Jednostek Samoobrony). Według Syryjskiego Obserwatorium Praw Człowieka w działaniach tych zginęło ok. 500 osób spośród wojskowych i ok. 150 ofiar cywilnych, a dodatkowo ok. 300 tys. cywilów zostało przesiedlonych. USA wyraziły brak poparcia dla tureckich akcji zbrojnych, Unia Europejska wezwała do ich zaprzestania, Liga Państw Arabskich potępiła działanie jako sprzeczne z prawem międzynarodowym, a Rosja zaapelowała do Turcji o poszanowanie procesu pokojowego w związku z syryjską wojną domową (choć zdecydowała się, mimo stacjonowania w Syrii rosyjskich sił, nie ingerować w tureckie akcje zbrojne na jej terytorium). Pod wpływem wysiłków dyplomatycznych USA i Rosji doprowadzono do zawieszenia broni. Mimo jego obowiązywania w kolejnych tygodniach dochodziło do akcji zbrojnych przeprowadzanych przez obie strony.

11 października – Premier Etiopii Abiy Ahmed został uhonorowany Pokojową Nagrodą Nobla. Komitet Noblowski w uzasadnieniu podkreślił jego zasługi dla unormowania stosunków z Erytreą (m.in. przez porozumienie pokojowe w związku z trwającym 20 lat konfliktem granicznym).

11 października – Prezydent Donald Trump poinformował o osiągnięciu wstępnego porozumienia w negocjacjach układu handlowego między USA a Chinami. Dotyczyło ono kwestii własności intelektualnej, usług finansowych oraz zakupu przez Chiny amerykańskich produktów rolnych za kwotę ok. 40–50 mld USD. USA zdecydowały również o zawieszeniu podwyżki opłat celnych za towary importowane z Chin. 13 grudnia władze obu państw ogłosiły sfinalizowanie „pierwszej fazy” negocjacji umowy handlowej.

27 października – Prezydent Trump oświadczył, że w wyniku działań sił specjalnych US Army śmierć poniósł Abu Bakr al-Baghdadi, uznawany za lidera tzw. Państwa Islamskiego. W kontekście potencjalnej sukcesji zabito również kilku bliskich współpracowników al-Baghdadi. Kilka dni później ISIS ogłosiło, że nowym przywódcą tej organizacji terrorystycznej został Ibrahim al-Kuraiszi.

4 listopada – Stany Zjednoczone poinformowały ONZ o chęci wycofania się z porozumienia paryskiego dotyczącego wspólnych działań na rzecz walki ze skutkami zmian klimatu, inicjując tym samym formalną procedurę.

15 listopada – Międzynarodowy Trybunał Karny wyraził zgodę na wszczęcie postępowania mającego na celu ustalenie, czy działania podjęte przez władze Mjanmy wobec mniejszości Rohingya (w tym wypędzenie na terytorium Bangladeszu) nosiły znamiona zbrodni przeciwko ludzkości.

20 grudnia – Rosja i Chiny zawetowały rezolucję RB ONZ dotyczącą warunków dostarczenia Syryjczykom pomocy humanitarnej ze specjalnych punktów znajdujących się na przygranicznym terytorium Turcji i Iraku.

21 grudnia – Główna prokurator MTK, Fatou Bensouda, poinformowała o wszczęciu śledztwa w sprawie przeciwko Izraelowi w związku z oskarżeniami o zbrodnie wojenne popełniane wobec Palestyńczyków. Decyzja spotkała się ze sprzeciwem władz Izraela, podważających status Palestyny jako strony Statutu Rzymskiego.

KARINA JĘDRZEJOWSKA
ORCID: 0000-0002-3203-9466

ANEKS: PAŃSTWA ŚWIATA – WYBRANE DANE I WSKAŹNIKI

Tabela 1. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne

A	B		C		D		E		F		G		H		I		J	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Nazwa grupy państw/regionu/państwa	AGREGATY REGIONALNE I GRUPY PAŃSTW																	
	8.1E-13	8.59E-13	3.108815	2.973629	10777.63	11312.45	2.162585	2.407717	58.0663	59.44264	..	..	5.048581	4.951002	2.32365	1.40181	2.250783	0.895917
Świat	2.59E-12	2.77E-12	0.832435	2.045976	6279.467	6608.807	1.783018	2.465943	86.7742	86.93278	..	..	9.95111	9.938817	1.214182	1.259743	1.45531	1.841744
Świat arabski	1.40E-12	1.63E-12	4.799035	4.305527	14183.38	15929	2.075936	2.534454	126.1452	127.6083	..	..	5.294535	4.328621	2.112856	-2.14279	0.434325	-4.11634
Europa Środkowa i kraje bałtyckie	2.39E-13	2.59E-13	4.591922	4.197954	10341.58	11142.59	1.800342	..	56.63452	58.03393	..	..	3.86961	3.86812	2.291682	2.160077	2.268654	1.720619
Azja Wschodnia i Pacyfik	2.16E-13	2.31E-13	2.758171	2.137993	23543.07	25107.27	1.8348	1.998382	82.588	84.09261	..	..	7.453814	6.943753	2.839119	-0.01253	3.067424	0.991735
Europa i Azja Środkowa	5.98E-12	5.8E-12	0.69091	0.499147	9407.349	9044.216	2.19201	2.298102	45.29137	46.8429	..	..	8.077729	8.054645	3.536516	3.583204	1.304244	0.776944
Ameryka Łacińska i Karaiby	3.27E-12	3.61E-12	1.481787	2.337763	7417.768	8042.849	1.492252	1.998886	79.50162	86.24212	..	..	9.872668	9.817741	1.749186	1.911681	1.078142	1.590463
Bliski Wschód i Afryka Północna	2.11E-13	2.23E-13	2.290582	2.827114	58434.03	61117.05	1.863497	2.355404	30.59098	31.05426	..	..	4.571528	4.1511	1.809845	1.36495	2.208739	-0.1162
Ameryka Północna	3.35E-12	3.45E-12	6.926783	6.662698	1866.981	1902.851	3.971812	4.061163	39.55402	42.07908	..	..	2.772761	2.749732	1.407306	1.444649	0.341803	0.337166
Azja Południowa	1.69E-12	1.71E-12	2.53117	2.387689	1610.488	1585.772	5.209717	3.702918	50.87803	53.6379	..	..	6.121278	6.094927	1.70792	1.891071	0.798789	0.520773
Afryka Subsaharyjska	1.74E-13	1.88E-13	2.597721	2.014855	33908	36569.73	1.469302	1.77578	85.56722	86.62766	..	..	7.61511	6.827696	2.786382	0.266368	3.554043	0.742846
Unia Europejska	1.26E-13	1.36E-13	2.542169	1.89985	36997.73	39927.62	1.381459	1.703498	86.89129	88.05503	8.03E-11	8.23E-11	9.055182	8.208085	2.506208	0.167555	3.462068	1.110988
Strefa euro	4.98E-13	5.27E-13	2.47011	2.250842	38424.38	40410.45	1.822643	1.881108	57.12536	58.2621	..	..	5.761697	5.315843	2.126533	0.818347	2.620695	0.75063
Członkowie OECD	8.44E-11	8.41E-11	2.765788	1.969293	1673.729	1633.166	1.362149	..	68.88041	75.68825	..	..	5.833429	5.883462	1.955839	1.763833	0.448046	0.357605
Państwa słabe (<i>fragile</i>) i dotknięte konfliktami	7.55E-11	7.29E-11	5.115398	4.112241	994.8816	934.6137	4.455156	3.06736	58.2593	61.48157	..	..	3.873328	3.89074	3.959917	3.909366	0.300005	0.305179
Mocno zadłużone kraje ubogie (HIPC)	1.09E-12	1.06E-12	4.810952	4.22576	1106.773	1054.539	5.092834	3.494458	50.50715	..	..	..	3.944348	3.943448	1.905946	1.930085	0.272961	0.156308
Kraje najsłabiej rozwinięte (LDCs); klasyfikacja NZ																		

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J									
GRUPY DOCHODOWE																		
Wysokie dochody	5.1E-13	2.302777	2.237871	44786.58	1.551898	1.77578	61.74899	62.65274	..	..	5.590455	5.113905	2.571868	1.101586	2.998531	0.98005		
Średni dochód	2.94E-13	3.11E-13	4.599749	5232.177	5485.485	3.227433	3.227035	49.14625	51.21708	..	..	5.084958	5.071121	1.868379	1.913278	0.936096	0.748258	
Niskie dochody	5.43E-11	5.88E-11	4.878738	4.952342	789.4631	833.8759	6.676411	..	55.68662	..	..	3.565551	3.566047	3.448515	3.285895	0.230286	..	
PAŃSTWA ŚWIATA – PODZIAŁ NA REGIONY																		
Azja Południowa																		
Afganistan	2.02E-10	1.94E-10	2.665292	1.03066	556.3021	520.8966	4.975952	..	51.23688	..	8.1E-09	8.21E-09	1.542	0.255222	0.718898	-0.05346	0.033053	
Bangladesz	2.5E-11	2.74E-11	7.284184	7.863709	1563.994	1698.263	5.70207	5.543621	35.304	38.24489	3.34E-10	3.2E-10	4.302	0.724959	1.072976	0.050753	0.005556	
Bhutan	2.53E-09	2.53E-09	4.629101	2.290648	3390.714	3360.287	3.85825	2.723777	78.64534	..	1.21E-09	9.87E-08	2.197	-0.65481	0.104527	..	..	
Indie	2.65E-12	2.72E-12	7.167889	6.811389	1981.269	2009.979	2.490887	4.860699	40.76668	43.37765	4.13E-11	3.99E-11	2.557	1.506879	1.549158	0.418142	0.419967	
Malediwy	4.74E-09	5.33E-09	6.803666	6.888817	9540.634	10330.62	2.817473	-0.13337	144.1489	146.2708	5.98E-08	7.22E-08	5.83	10.40421	10.35828	..	..	
Nepal	2.52E-10	2.9E-10	8.223499	6.657533	911.4443	1033.912	3.627096	4.061163	51.36345	55.23063	9.44E-09	8.34E-09	1.253	0.77943	0.553612	..	..	
Pakistan	3.05E-11	3.15E-11	5.554277	5.830242	1464.993	1482.403	4.085374	5.078057	25.85284	28.542	1.85E-10	1.18E-10	3.181	1.061178	0.74828	0.017073	0.002861	
Sri Lanka	8.8E-10	8.89E-10	3.419819	3.209131	4104.631	4102.481	7.704138	21.35038	50.54476	52.91863	7.96E-09	6.92E-09	4.18	1.559563	1.81162	0.081563	0.076328	
Europa i Azja Środkowa																		
Albania	1.3E-10	1.51E-10	3.821081	4.145238	4532.89	5268.849	1.993928	2.02079	78.16131	77.0824	3.59E-09	3.89E-09	13.75	13.898	7.852228	7.992357	-0.81517	-0.04398
Andora	3.01E-09	3.24E-09	1.724022	1.629345	39134.39	42029.76	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Armenia	1.15E-10	1.24E-10	7.5	5.2	3914.501	4212.071	0.969553	2.520234	86.83014	91.28896	2.31E-09	2.26E-09	17.827	17.712	2.176847	2.044111	0.252066	0.056402
Austria	4.17E-11	4.55E-11	2.476444	2.419764	47431.63	51461.95	2.081269	1.998382	104.7732	107.7903	2.18E-10	2.32E-10	5.499	4.786	3.74039	2.470108	3.738967	0.246742
Azerbejdżan	4.09E-10	4.69E-10	-0.28201	1.412874	4147.09	4721.178	12.90489	1.921883	90.40232	92.01125	6.68E-09	6.67E-09	5	5.22	7.016879	2.988948	6.275164	3.751373
Białoruś	5.47E-10	5.97E-10	2.532184	3.049906	5761.747	6289.939	6.031837	4.872302	133.3678	139.3435	7.32E-09	7.16E-09	5.65	5.708	2.332139	2.472072	0.123889	0.069223
Belgia	5.03E-11	5.43E-11	1.964193	1.458405	44219.56	47518.64	2.125971	2.053165	163.2292	165.3147	2.62E-10	2.69E-10	7.086	6.323	-7.84929	-11.8009	-1.67018	-11.2663
Bośnia i Hercegowina	1.81E-10	2.02E-10	2.127646	3.623546	5394.591	6065.673	1.168813	..	96.49314	96.36808	6.47E-09	6.81E-09	20.47	20.839	2.559344	2.407995	0.524949	0.163255
Bulgaria	5.82E-10	6.51E-10	3.811248	3.081157	8228.012	9272.629	2.064355	2.811868	131.9031	131.251	2.84E-10	2.87E-10	6.164	5.261	4.865996	3.961037	0.908813	1.473939
Chorwacja	5.53E-10	6.1E-10	3.139196	2.630786	13412.34	14909.69	1.129372	1.500125	99.43811	101.8782	1.88E-10	2E-10	11.208	8.85	3.688493	2.106487	1.161262	0.731574
Cypr	2.26E-10	2.5E-10	4.361229	4.060192	25760.76	28159.3	0.531766	1.435491	146.4048	145.3453	8.88E-08	9.24E-08	11.052	8.109	48.67263	-1.33391	25.33975	-23.0559

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J									
Czarnogóra	4.84E-09	5.5E-09	4.716465	5.07786	7784.065	8844.237	2.380236	2.611216	105.555	109.6093	1.02E-09	1.2E-09	16.071	15.462	11.56527	8.823238	0.228182	1.936
Czechy	2.16E-11	2.45E-11	4.352604	2.957784	20379.9	23078.57	2.450534	2.149495	151.9289	150.3891	1.48E-11	1.43E-11	2.89	2.397	5.203352	3.4636	4.35372	1.792092
Dania	3.29E-11	3.56E-11	2.036165	2.39133	57141.06	61350.35	1.147132	0.813609	103.2811	105.2361	7.52E-10	7.09E-10	5.743	4.975	0.71562	1.515697	2.164988	0.122997
Estonia	2.68E-10	3.07E-10	5.748802	4.761158	20337.85	23266.35	3.417235	3.436327	147.9951	145.0005	3.45E-08	7.55E-08	5.76	5.508	5.804502	3.874502	2.090696	-0.70822
Federacja Rosyjska	1.58E-12	1.68E-12	1.630186	2.254804	10750.59	11288.87	3.683331	2.878314	46.76077	51.51046	4.33E-11	4.08E-11	5.212	4.744	1.809008	0.529989	2.328421	1.892962
Finlandia	2.54E-11	2.77E-11	3.051281	1.671439	46191.93	50152.34	0.754015	1.083821	75.25345	77.85441	1.05E-10	1.03E-10	8.64	7.755	6.444499	-1.76279	5.166729	1.793769
Francja	2.59E-12	2.78E-12	2.260203	1.724881	38679.13	41463.64	1.032283	1.850815	62.69906	63.44844	1.56E-11	1.66E-11	9.397	9.18	1.451468	2.15476	1.989705	4.543942
Gibraltar	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Grecja	2.03E-11	2.18E-11	1.505099	1.934371	18883.46	20324.25	1.121235	0.625629	67.00056	72.5197	7.8E-09	7.58E-09	21.488	19.207	1.759727	1.977204	0.280251	0.408893
Grenlandia	..	..	0.468547	3.218027	..	..	..	..	84.87417	85.84936	..	..	..	..	..	..	..	..
Gruzja	1.62E-10	1.76E-10	4.8	4.8	4357.012	4717.143	..	..	104.0398	111.756	3.04E-09	3.29E-09	13.93	14.106	11.26601	6.727934	1.26128	1.658193
Hiszpania	1.31E-12	1.42E-12	2.891768	2.351008	28100.85	30370.89	1.956083	1.675068	66.77758	67.51969	6.94E-10	7.06E-10	17.224	15.487	0.473818	3.147668	1.994699	2.312578
Holandia	8.32E-11	9.14E-11	2.910903	2.597454	48554.99	53024.06	1.381459	1.703498	156.0282	157.6533	3.84E-10	3.84E-10	4.839	3.88	11.57108	-26.1882	17.33601	-24.7827
Irlandia	3.35E-11	3.82E-11	8.145296	8.169871	69649.88	78806.43	0.340532	0.48837	219.9983	211.5111	4.41E-09	5.22E-09	6.71	5.691	17.41185	16.87265	0.882413	24.67003
Islandia	2.45E-10	2.59E-10	4.603781	4.611476	71314.77	73191.12	1.760416	2.682918	88.12613	91.34944	6.57E-09	6.32E-09	2.742	2.918	-28.5832	-1.81251	-29.2501	0.02078
Kazachstan	1.67E-11	1.79E-11	4.1	4.1	9247.581	9812.601	7.442663	..	59.19737	62.8182	3.07E-10	3.1E-10	4.9	4.885	2.82522	0.116017	0.573422	-2.62694
Kirgistan	7.7E-09	8.09E-09	4.7	3.5	1242.77	1281.364	3.17531	..	100.6174	101.1224	2.18E-09	2.16E-09	6.89	7.17	-1.39184	0.575815	-0.37737	-0.02067
Kosowo	7.23E-09	7.94E-09	4.226087	3.813314	3948.053	4302.276	1.488234	..	79.18319	82.00968	8.2E-08	8.81E-08	..	..	4.497219	3.023851	0.606999	0.654942
Liechtenstein	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Litwa	4.76E-10	5.34E-10	4.247577	3.644757	16840.94	19153.41	3.722972	2.697928	144.8279	149.2898	4.45E-09	5.77E-09	7.073	6.007	2.499587	1.62387	1.215484	1.522558
Luksemburg	6.4E-10	7.09E-10	1.801182	3.110836	107361.3	116639.9	1.7308	1.528195	400.0795	387.1033	8.78E-08	9.39E-08	5.522	5.47	-10.6188	-7.92129	54.16587	1.936612
Łotwa	3.02E-10	3.44E-10	3.787314	4.620777	15548.08	17860.62	2.930363	2.534454	124.0967	122.7932	4.61E-09	4.37E-09	8.715	7.857	3.767338	1.23011	1.656463	-0.99423
Macedonia Północna	1.13E-10	1.27E-10	0.240521	2.664592	5417.642	6083.719	1.351619	1.458313	124.5728	133.236	2.8E-09	3.28E-09	22.381	21.552	3.375492	5.322735	1.615326	-0.47758
Moldawia	9.67E-09	1.14E-10	4.690793	3.4	2724.493	3227.312	6.57023	3.045054	85.63719	84.28665	2.8E-09	3E-09	4.098	3.411	1.66333	2.026972	0.114377	0.308293
Monako	6.42E-09	7.18E-09	-3.4	6.1	167101.8	185741.3	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Niemcy	3.66E-12	3.95E-12	2.46503	1.527446	44240.04	47603.03	1.509497	1.732168	87.6934	88.67084	2E-11	1.98E-11	3.746	3.425	2.281125	2.666862	3.757301	4.029835

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J									
Norwegia	3.98E-11	4.34E-11	2.323258	1.289548	75496,75	81697,25	1,875101	2,764831	69,16442	71,07419	6,59E-10	6,31E-10	4,162	3,919	1,508931	-4,39033	1,116435	0,362213
Polska	5.26E-11	4.937663	5,148018	13856,98	15420,91	2,075936	1,812952	104,5248	107,7444	107,7444	1,13E-11	1,17E-11	4,887	3,673	2,028253	2,054762	0,800051	0,120718
Portugalia	2.21E-11	3.506345	2,441267	21437,35	23407,91	1,368614	0,993716	84,43914	86,95676	2,61E-10	2,49E-10	8,867	6,86	4,539155	2,01894	0,328077	0,087459	
Rumunia	2.12E-11	2.4E-11	7,111441	3,953811	10807,68	12301,19	1,339021	4,625484	85,06415	86,49492	4,44E-10	4,21E-10	4,927	4,295	2,812016	2,872852	0,182494	0,415511
San Marino	1.63E-09	..	1,5	..	48494,55	..	1,045977	..	..	..	3,59E-08	3,39E-08	..	..	..	..	..	..
Serbia	4.41E-10	5.06E-10	2,049305	4,392237	6284,193	7246,732	3,131062	1,959841	107,6729	110,0684	1,19E-10	1,29E-10	13,477	13,51	6,560717	8,117673	0,33886	0,70775
Słowacja	9.52E-10	1.06E-11	3,040728	4,033703	17510,09	19442,71	1,311946	2,514037	188,0233	190,1551	3,62E-09	5,23E-09	8,131	6,756	6,217492	2,409475	4,219991	2,187918
Słowenia	4.84E-10	5.4E-10	4,833383	4,118218	23442,7	26123,97	1,429107	1,738609	157,4793	162,4769	8,9E-08	9,33E-08	6,564	5,51	2,469418	2,821541	1,302747	0,806818
Szwajcaria	6.8E-11	7.05E-11	1,799477	2,750517	80450,05	82796,55	0,533796	0,936313	119,508	120,0328	8,11E-11	7,87E-11	4,797	4,883	10,04312	-9,5977	-0,76254	6,694251
Szwecja	5.41E-11	5.50E-11	2,211851	2,225239	53744,43	54608,36	1,794499	1,953535	85,65881	89,07471	6,22E-10	6,06E-10	6,718	6,444	4,473258	0,832989	6,482416	2,603241
Tadżykistan	7.16E-09	7.52E-09	7,617493	7,3	806,0416	826,6215	..	..	56,64274	..	1,29E-09	1,28E-09	10,738	10,922	2,596124	2,935847	1,714536	-0,37603
Turcja	8.53E-11	7.71E-11	7,470867	2,826776	10513,65	9370,176	11,14431	16,33246	54,05831	60,15737	1,08E-11	9,3E-10	10,819	10,895	1,354089	1,69106	0,316767	0,471511
Turkmenistan	3.79E-10	4.08E-10	6,5	6,2	6587,09	6966,635	..	..	53,57536	35,16339	..	..	3,695	3,783	5,499995	4,870195	0	..
Ukraina	1.12E-11	1.31E-11	2,466053	3,335489	2640,676	3095,174	14,43832	10,95186	103,7778	99,01866	1,88E-10	2,08E-10	9,51	9,381	2,519824	1,892498	0,208574	0,088663
Uzbekistan	5.92E-10	5.05E-10	4,46154	5,122118	1826,567	1532,372	..	..	45,6789	67,84561	2,81E-10	2,71E-10	4,972	5,223	3,038105	1,236227	0,015248	0,003785
Węgry	1.42E-11	1.58E-11	4,322809	5,094003	14457,61	16161,98	2,348243	2,850248	166,9973	165,504	2,8E-10	3,14E-10	4,156	3,663	-9,14831	-46,1235	-10,691	-49,2302
Wielka Brytania	2.67E-12	2.88E-12	1,892077	1,385674	40361,42	42943,9	2,557756	2,29284	61,94514	61,77651	1,51E-11	1,73E-11	4,335	3,954	4,547794	2,054101	5,177332	1,510005
Włochy	1.96E-12	2.08E-12	1,716167	0,77434	32326,84	34483,2	1,226533	1,137488	58,70436	60,40778	1,51E-11	1,52E-11	11,211	10,205	0,468341	1,482991	0,665003	1,326341
Wyspa Man	6.77E-09	..	3,6	..	80989,17	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Normandzkie	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	7,347	7,288	..	..	..	..
Wyspy Owcze	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Bliski Wschód i Afryka Północna																		
Algieria	1.67E-11	1.74E-11	1,3	1,4	4044,298	4114,715	5,591116	4,26999	55,87915	57,96457	1,05E-11	8,74E-10	11,996	12,145	0,717464	0,866905	-0,00202	0,506261
Arabia Saudyjska	6.89E-11	7.87E-11	-0,7415	2,434111	20803,74	23338,96	-0,83485	2,465943	64,19518	66,56682	5,09E-11	5,09E-11	5,89	5,919	0,206052	0,539983	1,057181	2,922858
Bahrajn	3.54E-10	3.77E-10	3,803522	1,776728	23715,48	24050,76	1,387344	2,084812	142,83	151,5934	2,82E-09	2,33E-09	0,947	0,962	1,464419	4,014072	-0,64627	0,29452
Dzibuti	2.77E-09	2.98E-09	5,0769	5,460191	2930,703	3082,543	0,568112	0,147971	325,4395	327,6582	5,56E-08	4,54E-08	11,164	11,122	5,963462	8,965084	..	..

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J									
Egipt	2.35E-11	4.181221	5.314121	2440,51	2549,132	29,50193	..	45,1268	48,27827	3,64E-10	4,18E-10	11,77	11,436	3,147694	2,709343	0,084548	0,128334	
Irak	1.95E-11	2.24E-11	-2,49464	-0,56275	5205,288	5834,166	0,184059	0,367441	73,69921	79,91783	4,93E-10	6,47E-10	7,891	7,928	-2,57447	-2,17863	0,039801	0,084022
Iran	4.54E-11	..	3,755187	..	5627,749	..	9,987185	..	48,78064	..	..	..	12,1	11,995	1,105476	..	0,016684	..
Izrael	3.53E-11	3.71E-11	3,536703	3,453703	40541,86	41715,03	0,244211	0,814852	56,20584	58,46463	1,13E-11	1,15E-11	4,215	3,95	5,143305	5,609626	1,741752	1,650539
Jemen	2.68E-10	2.69E-10	-5,94232	-2,70147	963,4947	944,4085	..	..	..	..	..	..	13,175	12,934	-1,0062	-1,04813	0,020885	0,013397
Jordania	4.07E-10	4.22E-10	2,115733	1,940292	4162,821	4241,789	3,324392	4,461808	91,47383	90,19744	..	..	14,879	15,025	4,985927	2,249183	0,016261	-0,01801
Katar	1.67E-11	1.91E-11	1,57985	1,48934	61264,4	68793,78	0,408824	0,344165	88,29943	87,98607	1,5E-10	3,04E-10	0,14	0,142	0,590665	-1,14247	1,015273	1,840909
Kuwejt	1.21E-11	1.41E-11	-4,71234	1,246016	29759,53	33994,41	2,171833	..	97,84052	100,4876	3,69E-10	4,03E-10	1,997	2,076	0,093625	-0,0152	5,830763	2,112953
Liban	5.34E-10	5.68E-10	0,551995	0,199991	7838,343	8269,788	4,321352	6,076989	72,49371	62,9491	5,54E-10	5,24E-10	6,114	6,167	4,792184	5,084514	1,993678	1,868728
Libia	3.79E-10	4.84E-10	26,67587	7,949737	5756,423	7241,704	..	..	89,73574	102,3504	7,94E-10	8,53E-10	17,122	17,287	..	0	0,29038	0,85117
Malta	1.28E-10	1.46E-10	6,724326	6,772328	27283,54	30098,28	1,364354	1,157824	278,3169	268,8485	8,33E-08	1,02E-09	4,567	4,583	32,31863	33,02844	-50,868	-46,2487
Maroko	1.1E-11	1.18E-11	4,23485	2,990214	3036,171	3237,883	0,754663	1,912959	83,975	87,99012	2,62E-10	2,45E-10	9,053	9,04	2,442808	3,07494	0,922542	0,563631
Oman	7.06E-10	7.93E-10	0,266798	1,764088	15130,5	16415,16	1,597161	0,881302	101,8788	102,7833	1,61E-10	1,74E-10	3,137	3,113	4,132268	8,000157	3,433057	0,903487
Syria	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	8,031	8,12	..	..	..	..
Tunezja	3.98E-10	3.99E-10	1,824675	2,482827	3482,187	3447,508	5,308848	7,307592	101,3207	110,9566	6,14E-09	5,66E-09	15,379	15,478	2,036844	2,480348	0,144302	0,085281
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	1.45E-10	1.46E-10	3,140237	0,905278	3254,486	3198,867	0,212571	..	74,21248	79,60098	4,46E-08	5,38E-08	27,444	30,182	1,402779	1,796055	-0,12714	-0,26113
Zjednoczone Emiraty Arabskie	3.78E-11	4.14E-11	0,490861	1,726349	39811,63	43004,95	1,968876	3,068147	178,6668	161,8398	9,54E-10	9,95E-10	2,463	2,575	2,74138	2,507439	3,722506	3,640767
Azja Wschodnia i Pacyfik																		
Australia	1.33E-12	1.43E-12	2,367617	2,940334	54066,47	57373,69	1,948647	1,911401	41,77	43,19226	6,68E-10	5,39E-10	5,594	5,387	3,262436	4,250707	0,409706	0,156615
Brunei	1.21E-10	1.36E-10	1,328603	0,052238	28572,15	31628,33	-0,17131	0,150523	85,17675	93,89632	3,49E-09	3,41E-09	9,316	9,224	3,858208	3,770059	..	..
Chiny	1.21E-13	1.36E-13	6,757008	6,566974	8759,042	9770,847	1,593137	2,074789	38,14969	38,24615	3,24E-12	3,17E-12	4,4	4,417	1,367677	1,495368	1,138822	0,70893
Fidzi	5.35E-09	5.54E-09	5,42574	3,526209	6101,031	6266,968	3,347578	4,081476	..	..	1,12E-09	9,48E-08	4,143	4,152	7,240262	6,163005	-0,03069	-0,06558
Filipiny	3.14E-11	3.31E-11	6,677554	6,243738	2981,934	3102,713	2,853188	5,211605	71,89593	76,05875	8,14E-10	7,92E-10	2,552	2,515	3,270343	2,962249	1,053738	1,193175
Guam	5.85E-09	5.92E-09	0,249808	-0,26835	35615,8	35712,56	..	..	71,0135	73,36149	..	..	5,245	5,612	..	..	..	0
Hongkong (Chiny)	3.42E-11	3.63E-11	3,849493	3,902476	46225,78	48675,62	1,480583	2,407717	376,3853	376,5031	4,31E-11	4,25E-11	3,09	2,778	36,799294	23,83983	29,78215	15,43732
Indonezja	1.02E-12	1.04E-12	5,067406	5,17127	3836,914	3893,596	3,808798	3,198346	39,36275	43,02166	1,3E-11	1,21E-11	4,185	4,3	2,019878	1,919813	0,197777	0,609709

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J									
Japonia	4.86E-12	1.928757	0,788456	38331,98	39289,96	0,467212	0,979904	36,64136	36,64116	1,28E-12	1,27E-12	2,8	2,445	0,420167	0,520525	3,576961	3,20033	
Kambodża	2,22E-10	2,45E-10	7,01503	7,497964	1385,458	1510,325	2,890925	..	124,7878	124,8986	1,18E-10	1,39E-10	1,062	1,048	12,57005	12,64167	0,517836	0,505098
Kiribati	1,86E-08	1,88E-08	0,32844	2,001036	1625,576	1625,286	..	..	105,2306	..	..	..	..	..	0,422906	0,313887	0,067	0,064796
Korea (Demokratyczna Republika Ludowa)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	3,287	3,303	..	..	..	..
Korea (Republika)	1,53E-12	3,062768	2,668311	29742,84	31382,75	1,944456	1,475862	80,77922	83,00393	3,89E-11	4,03E-11	3,7	3,795	1,170203	0,894102	2,225666	2,403151	
Laos	1,69E-10	1,8E-10	6,892531	6,24796	2423,846	2542,487	0,825487	2,040129	..	..	1,27E-09	9,8E-08	0,603	0,609	10,04612	7,350036	0,057561	5,57E-05
Makao (Chiny)	5,08E-10	5,51E-10	9,887584	5,442543	81516,67	87208,54	1,226555	3,005221	113,2748	116,0014	2,02E-10	2,03E-10	2	2,023	0,849562	2,02129	3,153797	-0,90112
Malezja	3,19E-11	3,59E-11	5,74183	4,741606	10254,23	11373,23	3,871201	0,884709	133,2195	130,5028	1,02E-11	1,01E-11	3,41	3,36	2,937209	2,389996	1,758343	1,594154
Mariany Północne	1,6E-09	1,32E-09	25,56818	-19,6078	28305,22	23258,68	..	..	121,4241	108,6924	..	..	..	..	..	..	..	..
Mikronezja	3,67E-08	4,02E-08	2,682179	0,211658	3289,701	3568,291	0,522824	..	101,0242	100,8515	2,04E-08	2,04E-08	..	..	..	..	..	0
Mjanma	6,67E-10	7,12E-10	6,756629	6,200051	1249,829	1325,953	..	..	47,95317	..	5,21E-09	5,65E-09	1,551	1,564	5,968821	1,813101	..	..
Mongolia	1,14E-10	1,31E-10	5,337038	7,225849	3689,418	4121,732	4,050499	6,800039	117,2233	122,8932	3,02E-09	3,55E-09	6,359	6,32	13,07879	14,93507	0,425479	0,213725
Nauru	1,14E-08	1,28E-08	4,154685	5,7	8844,743	9888,894	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Nowa Kaledonia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	13,797	13,619	..	..	..	..
Nowa Zelandia	2,03E-11	2,05E-11	3,128461	2,773571	42260,13	41945,33	1,850788	1,598297	54,24897	56,39975	2,07E-10	1,77E-10	4,702	4,522	1,058521	0,785766	-0,28796	0,274549
Palau	2,86E-08	2,84E-08	-3,51792	1,705519	16078,27	15859,43	1,280463	..	127,3738	123,2981	..	..	..	..	9,599211	7,570558	..	0,422543
Papua-Nowa Gwinea	2,27E-10	2,35E-10	3,537839	-0,82077	2695,252	2730,275	5,422046	..	..	..	1,76E-09	2,24E-09	2,352	2,367	-0,79224	1,426472	-0,00014	-1,4585
Polinezja	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	12,097	12,016	..	..	..	..
Samoa	8,32E-08	8,2E-08	1,015562	-2,1681	4258,486	4183,408	1,749897	4,197459	78,47167	80,38728	1,31E-08	1,7E-08	8,324	8,325	1,089338	2,03807	0,011933	0,004616
Samoa Amerykańskie	6,02E-08	6,38E-08	-5,85443	2,184874	10823,44	11466,69	..	..	162,4585	168,239	..	..	..	..	..	..	..	..
Singapur	3,38E-11	3,64E-11	3,999782	3,139465	60297,79	64581,94	0,576325	0,438519	317,8327	326,1947	2,85E-11	2,93E-11	3,907	3,768	28,01695	22,52865	12,91228	9,976676
Tajlandia	4,55E-11	5,05E-11	4,024086	4,129226	6578,189	7273,563	0,665632	1,063898	122,5245	123,3069	2,03E-11	2,06E-11	0,632	0,665	1,767174	2,623494	4,09237	4,053801
Timor Wschodni	2,49E-09	2,58E-09	-9,15399	2,813982	2000,601	2035,534	0,557216	..	121,0047	..	5,44E-08	6,74E-08	2,963	2,999	0,270012	1,856877	..	0
Tonga	4,3E-08	4,5E-08	2,7	0,299994	4217,477	4364,016	7,442245	..	93,93206	98,2201	1,99E-08	2,27E-08	1,003	1,027	-1,3052	3,34126	0,132797	-0,89959
Tuvalu	40620557	4258778	4,094018	2,5	3572,608	3700,711	..	..	..	..	..	..	..	..	0,738542	0,701756	0	..
Vanuatu	8,8E-08	9,14E-08	4,4	3,2	3082,356	3123,893	3,084526	..	..	..	3,95E-08	4,21E-08	5,423	5,409	2,76434	4,15618	0,120143	0,12747

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J									
Wietnam	2.24E-11	2.45E-11	6,812246	7,075789	2365,622	2566,597	3,520257	3,539433	200,3846	208,3067	4,91E-10	5,55E-10	1,886	1,891	6,300835	6,321017	0,214497	0,243869
Wyspy Marshalla	2.13E-08	2.21E-08	4,056645	3,624753	3666,695	3788,164	..	..	122,9186	125,7277	..	..	..	..	2,578436	-0,4813	..	..
Wyspy Salomona	1.31E-09	1.4E-09	3,693618	3,854712	2059,045	2137,691	0,486887	..	..	..	5,74E-08	6,17E-08	1,771	1,79	2,792048	0,863941	0,445425	0,648859
Afryka Subsaharyjska																		
Angola	1.22E-11	1.08E-11	-0,14721	-2,13349	4095,813	3432,386	31,69169	20,19037	52,25682	..	1,75E-10	1,54E-10	7,139	7,253	-6,05721	-5,42074	1,107077	0,005403
Benin	9.27E-09	1.04E-10	5,837823	6,858002	829,4788	901,5439	0,079071	1,024127	67,57713	79,57426	..	..	2,18	2,125	2,161977	2,004108	0,343365	0,234921
Botswana	1.74E-10	1.86E-10	2,907531	4,453585	7893,21	8258,642	3,308281	3,238016	73,87228	77,12107	7,49E-09	6,66E-09	17,631	17,941	1,017574	1,22861	-0,00497	0,648995
Burkina Faso	1.23E-10	1.41E-10	6,349918	6,832388	642,4298	715,1229	0,361247	1,86445	66,56576	68,03047	..	..	6,015	6,059	0,020813	3,398297	0,083075	0,488975
Burundi	3.17E-09	3.04E-09	0,50001	1,609933	292,9976	271,752	16,05254	-2,8147	34,39624	38,26474	97402580	68126201	1,501	1,528	0,009976	0,032393	0,000314	1,85E-07
Czad	9.98E-09	1.13E-10	-2,9887	2,64133	664,3033	728,3432	..	..	73,57501	73,87621	8575237	1,48E-08	2,199	2,229	3,358134	5,874211	..	..
Erytrea	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	6,497	6,543	..	..	..	..
Eswatini	4.45E-09	4.71E-09	2,024963	2,35101	3953,089	4145,974	6,221496	4,814942	86,91505	84,41334	5,63E-08	4,41E-08	22,34	22,477	-1,33737	0,539581	1,46519	-0,24358
Etiopia	8.18E-10	8.44E-10	9,503859	6,810169	768,425	772,3135	9,84825	..	31,10757	31,16616	3,05E-09	3,99E-09	1,81	1,809	4,913329	3,924221	..	..
Gabon	1.49E-10	1.69E-10	0,479762	0,835805	7212,536	7952,526	2,651926	4,749067	75,06874	72,04888	9,65E-08	1,32E-09	19,374	19,488	10,05894	5,018236	-0,56208	-0,37338
Gambia	1.5E-09	1.63E-09	4,822611	6,547027	679,7773	716,1185	8,034106	6,521159	61,48226	63,36476	1,7E-08	1,92E-08	8,906	8,905	0,361847	1,785047	0,15692	-0,3416
Ghana	5.9E-10	6.56E-10	8,143447	6,263481	2025,886	2202,312	12,37192	9,836993	73,6482	71,67815	7,02E-09	6,29E-09	6,629	6,71	5,517234	4,559428	0,026968	0,123558
Gwinea	1.03E-10	1.09E-10	10,3	6,163853	855,5736	878,5996	8,915132	9,826042	101,2516	90,62836	9,43E-08	1,22E-09	3,572	3,607	5,594272	3,234189	0,010751	-0,00303
Gwinea Bissau	1.35E-09	1.48E-09	5,919177	3,8	736,7256	777,9699	1,362149	..	60,84702	57,79086	..	..	4,033	4,057	1,162159	1,189148	0,024745	0,078487
Gwinea Równikowa	1.23E-10	1.34E-10	-4,68568	-8,12875	9738,434	10261,176	0,744355	1,060074	97,69109	101,4553	45502925	48929814	9,155	9,162	2,474178	2,94724	..	..
Kamerun	3.49E-10	3.87E-10	3,549087	4,062405	1421,587	1533,742	0,640409	1,068858	41,18997	43,01128	3,2E-09	3,46E-09	3,359	3,361	2,330862	1,814454	0,062609	-0,024
Kenia	7.88E-10	8.79E-10	4,862538	6,319781	1568,202	1710,51	8,005723	4,68982	37,48928	36,1812	7,35E-09	8,2E-09	9,292	9,313	0,852604	1,849566	0,326431	0,166996
Komory	1.07E-09	1.18E-09	3,615702	3,430764	1320,542	1415,264	..	..	40,16436	43,09452	2,08E-08	1,99E-08	3,696	3,71	0,363798	0,669507	..	..
Kongo (Demokratyczna Republika)	3.8E-10	4.72E-10	3,728948	5,757933	467,0742	561,7772	..	..	74,29138	70,96241	6,99E-08	6,65E-08	4,102	4,155	2,756443	2,720115	0,768622	0,443028
Kongo (Republika)	8.7E-09	1.13E-10	-3,1	1,025554	1702,571	2147,769	0,450064	..	159,2039	154,9111	3,8E-08	4,24E-08	10,156	10,382	50,63641	38,29248	0,515123	0,120815
Lesotho	2.57E-09	2.74E-09	-2,27724	1,134188	1226,613	1299,153	5,317121	4,009998	125,2531	128,0076	6,59E-08	7,29E-08	23,613	23,596	1,682492	1,445358	..	..
Liberia	3.29E-09	3.26E-09	2,468626	1,222551	698,7018	677,3222	12,41963	23,56351	122,9999	120,3431	6,01E-08	5,6E-08	2,028	2,033	7,543643	3,743873	1,648912	2,57585

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J									
Madagaskar	1.32E-10	3.933308	4.564792	515.2927	527.5013	..	..	65.3434	62.50181	1.6E-09	1.74E-09	1.669	1.659	3.527972	4.41794	0.804214	0.851026	
Malawi	6.3E-09	7.08E-09	4.000031	3.5	356.7176	389.398	11.54339	12.42018	65.32987	..	7.7E-08	7.8E-08	5.468	5.43	4.396308	1.438292	-0.07984	0.080358
Mali	1.53E-10	1.72E-10	5.4	4.899996	828.512	899.6599	1.759857	..	58.03081	57.65449	..	..	9.435	9.569	3.646967	2.131958	0.081356	0.137614
Mauretania	4.91E-09	5.23E-09	3.073259	3.554278	1145.548	1188.835	2.254277	3.08736	117.9831	121.3143	8.74E-08	9.34E-08	10.276	10.305	11.99001	1.351623	0.196988	0.069477
Mauritius	1.33E-10	1.42E-10	3.814152	3.773819	10484.91	11238.69	3.666997	3.216054	97.59362	94.85348	5.98E-09	6.35E-09	6.752	6.867	3.340643	2.612581	0.645097	0.586126
Mozambik	1.32E-10	1.47E-10	3.741318	3.428174	461.4151	498.9572	..	..	99.71881	131.9857	3.38E-09	3.26E-09	3.173	3.172	17.54336	18.19766	0.196561	-0.09574
Namibia	1.36E-10	1.45E-10	-0.86788	-0.54633	5646.456	5931.454	6.143924	4.288575	84.13392	83.65086	2.43E-09	2.15E-09	23.088	23.095	3.399585	1.207726	-0.49006	0.654663
Niger	8.12E-09	9.29E-09	4.893437	6.483067	375.8695	413.9803	2.796373	2.967604	49.58748	48.77687	..	..	0.285	0.273	4.161159	4.952585	0.357364	0.473623
Nigeria	3.76E-11	3.97E-11	0.805887	1.937268	1968.56	2028.182	16.52354	12.09473	26.3476	33.00126	4.05E-10	4.28E-10	6.013	6.026	0.930745	0.502803	0.341737	0.347588
Republika Południowej Afryki	3.5E-11	3.68E-11	1.414513	0.787056	6132.48	6374.028	5.181082	4.504577	57.97389	59.47033	5.07E-10	5.16E-10	27.327	26.958	0.589283	1.484579	2.130299	1.234257
Republika Środkowoafrykańska	2.07E-09	2.22E-09	4.527278	3.789444	449.7864	475.7213	..	..	57.14355	65.86385	3.63E-08	3.62E-08	6.447	6.483	0.332413	0.810612	..	..
Republika Zielonego Przylądka	1.77E-09	1.98E-09	3.702039	5.077551	3292.646	3635.407	0.784415	1.256996	113.3032	116.9872	6.17E-08	6.06E-08	12.241	12.276	6.312151	5.158766	0.76241	1.120039
Rwanda	9.14E-09	9.51E-09	6.116656	8.606706	762.9144	772.9445	8.279537	-0.31273	50.98584	51.50545	1.18E-09	1.24E-09	0.954	0.971	2.961184	3.21306	0.171617	0.188923
Senegal	2.11E-10	2.41E-10	7.082922	6.766294	1367.219	1521.954	1.318153	0.456258	57.40915	57.93555	..	..	6.437	6.464	2.78365	2.608052	0.389968	0.302048
Seszele	1.5E-09	1.59E-09	4.332388	3.627352	15683.66	16433.94	2.856796	3.702918	192.0339	189.1169	5.45E-08	5.5E-08	..	..	8.280211	2.762801	-4.28909	-4.22079
Sierra Leone	3.74E-09	4.09E-09	4.211183	3.446163	499.3807	533.9912	18.21981	16.03279	74.08529	56.69583	5.49E-08	5.03E-08	4.325	4.313	20.10456	14.66299	..	0
Somalia	4.51E-09	4.72E-09	..	..	309.0654	314.5442	..	..	124.6074	125.528	..	..	13.913	13.956	8.516593	8.663919	0	..
Sudan	1.23E-11	4.09E-10	4.283071	-2.32083	3015.024	977.2736	..	..	21.50715	22.59447	1.78E-08	..	12.773	12.876	0.865721	2.78028	..	..
Sudan Południowy	..	..	..	..	..	..	..	187.8516	..	..	..	..	12.639	12.696	..	..	..	..
Tanzania	5.33E-10	5.8E-10	6.78568	5.444968	1004.841	1050.675	5.318716	3.494458	32.23894	..	5.89E-09	5.05E-09	1.939	1.932	2.213422	1.904788	0	..
Togo	4.81E-09	5.36E-09	4.357414	4.910148	624.5449	679.2571	-0.98189	0.927755	76.84592	73.60586	..	..	1.658	1.668	1.837337	1.903088	-0.67585	4.841861
Uganda	2.6E-10	2.75E-10	3.863024	6.152355	631.5227	642.7767	5.209717	2.616012	43.50272	48.19922	3.72E-09	3.36E-09	1.698	1.742	3.087914	4.869112	0.00119	0.001192
Wybrzeże Kości Słoniowej	3.81E-10	4.3E-10	7.702089	7.433072	1557.183	1715.531	0.685881	0.439063	64.76063	59.04406	..	..	2.488	2.48	2.555886	2.122574	1.772135	0.738879
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	3.75E-08	4.22E-08	3.871186	2.657694	1811.01	2001.141	5.690296	7.868596	..	..	59.50230	43.683545	13.139	13.319	9.121287	7.298714	0.085875	0.558429
Zambia	2.59E-10	2.67E-10	3.403169	3.794901	1534.865	1539.9	6.577312	7.494572	68.94569	75.65937	2.08E-09	1.57E-09	7.206	7.209	3.347373	1.528583	-0.79633	0.169621
Zimbabwe	2.28E-10	3.1E-10	4.704035	6.15919	1602.404	2146.996	0.909733	..	48.33645	48.43659	2.93E-08	8.6951094	4.943	4.915	1.083538	2.402015	0.185122	0.086359

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Ameryka Łacińska i Karaby									
Antigua i Barbuda	1.47E-09	3.145544	7.389197	15383,42	16726,98	2.432488	1,209822	..	0,531717
Argentyna	6.43E-11	2.66859	-2,48179	14591,86	11683,95	..	..	..	0,346667
Aruba	2.7E-09	..	1,330511	25630,27	..	..	..	..	..
Bahamy	1,22E-10	0,066664	1,56576	31827,24	32217,87	1,518207	2,265863	75,6543	0,957785
Barbados	4,99E-09	5,15E-09	-0,17307	17431,6	17949,28	4,660185	..	..	0,666433
Belize	1,84E-09	1,437289	3,035404	4887,56	4884,742	..	..	9	0,038391
Bolivia	3,75E-10	4,03E-10	4,195209	3351,124	3548,59	2,822758	56,70465	57,10996	-0,21971
Brazylia	2,05E-12	1,063833	1,117587	9880,947	8920,762	3,446368	3,66485	24,14449	0,752445
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Chile	2,78E-11	1,279183	4,024653	15037,35	15923,36	2,182718	2,43489	55,67083	0,6534
Curacao	3,12E-09	3,13E-09	-1,73977	19457,53	19567,89	1,585588	..	..	0,962501
Dominika	5,2E-08	5,51E-08	-6,79943	7274,721	7691,345	0,296253	0,889191	107,9571	0,006925
Dominikana	8E-10	8,58E-10	4,665705	6,982528	7609,345	8050,632	3,279557	3,564434	0,24452
Ekwador	1,04E-11	1,08E-11	2,368387	1,377127	6213,501	6344,872	0,417336	-0,2241	..
Grenada	1,13E-09	1,19E-09	4,459048	4,177215	10163,63	10640,5	0,908458	0,804102	1,294566
Gujana	3,56E-09	3,88E-09	2,100003	4,100002	4586,055	4979,002	1,904656	1,282843	0,000258
Gwatemala	7,56E-10	7,85E-10	2,760335	3,145043	4470,61	4549,01	4,424537	3,751862	0,300024
Haiti	8,41E-09	9,66E-09	1,17328	1,48388	765,7273	868,342	10,68009	12,48141	0
Honduras	2,31E-10	2,4E-10	4,788027	3,745585	2449,965	2500,113	3,934361	4,347349	0,90378
Jamaika	1,48E-10	1,57E-10	1,003365	1,940878	5069,184	5354,237	4,377511	7,378724	0,080634
Kajmany	5,14E-09	..	3,039349	..	8124,51	..	..	..	..
Kolumbia	3,12E-11	3,31E-11	1,351327	2,569221	6375,932	6667,791	4,312141	3,240234	1,547141
Kostaryka	5,82E-10	6,01E-10	3,397182	2,633985	11752,54	12027,37	1,625723	2,221198	0,968957
Kuba	9,69E-10	1E-11	1,809054	2,24848	8541,211	8821,819	..	..	..
Meksyk	1,16E-12	1,22E-12	2,118082	2,135958	9278,418	9675,444	6,041457	4,89935	0,856634

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J									
Nikaragua	1.38E-10	4.675792	2168,195	3,850672	4,947237	95,95157	93,2553	4,479	5,575857	2,738255	0,465919	0,572503						
Panama	6.23E-10	5.32123	3,677014	15166,12	15575,07	0,875586	0,761578	87,56671	..	2,7E-09	2,12E-09	3,9	3,922	7,749045	10,11204	0,313565	1,825222	
Paragwaj	3.9E-10	4,958051	3,676623	5680,581	5821,814	3,602477	3,97561	68,67783	70,4151	7,88E-09	7,74E-09	4,615	4,712	1,298644	1,247096	0,131043	0,126228	
Peru	2.11E-11	2,518835	3,976936	6710,508	6941,236	2,802839	1,317648	47,51355	48,9137	6,38E-10	6,03E-10	3,46	2,844	3,251307	2,921888	0,236992	0,008629	
Portoryko	1.04E-11	-2,65739	-4,90563	31353,43	31651,35	..	..	112,258	105,8394	..	..	10,8	11,444	..	..	..	..	
Saint Kitts i Nevis	9.97E-08	1,01E-09	-1,97734	2,923939	19155,43	19275,42	0,694917	-1,03712	105,3249	118,628	3,65E-08	3,63E-08	..	..	5,108335	8,393464	-0,04451	-0,04576
Saint Lucia	1.82E-09	1,92E-09	2,550018	0,857136	10039,67	10586,05	0,118418	1,938462	..	..	3,22E-08	2,86E-08	20,79	20,868	7,21235	7,031542	0,695933	0,686357
Saint Vincent i Grenadyny	7.92E-08	8,11E-08	1,000358	2,163129	7212,96	7361,401	2,153336	2,324145	89,6711	..	1,82E-08	1,7E-08	19,731	19,761	12,38858	12,38378	-0,58654	-0,5863
Saint-Martin (część francuska)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Salwador	2.49E-10	2,306557	2,53895	3902,242	4058,252	1,012354	1,09033	74,458	77,52596	3,57E-09	3,57E-09	4,385	4,39	2,021026	1,638024	-1,54462	-1,58411	
Sint Maarten (część holenderska)	..	-8,42588	..	..	..	2,19201	..	193,4865	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Surinam	3.07E-09	3,59E-09	1,687084	1,9	5379,119	6234,045	..	..	..	4,25E-08	5,81E-08	7,599	7,631	5,172961	5,625653	-0,06933	0,327787	
Trynidad i Tobago	2.25E-10	2,38E-10	-2,31212	-0,24521	16238,19	17129,91	1,880384	1,018569	..	..	8,45E-09	8,11E-09	2,817	2,83	-2,03277	-0,75666	0,418523	0,71922
Urugwaj	5.65E-10	2,591339	1,620084	16437,24	17277,97	6,218094	7,606534	39,76392	39,99224	1,6E-10	1,56E-10	7,89	7,961	4,65504	4,534557	8,485976	5,602485	
Wenezuela	..	-15,6714	-19,6215	..	..	..	..	67,15031	..	9,79E-09	..	7,422	8,365	..	..	..	..	
Wyspy Dziewicze (Stany Zjednoczone)	3.86E-09	..	-1,69654	..	35938,02	..	..	151,0765	..	..	..	8,462	8,41	..	..	..	..	
Wyspy Turks i Caicos	9.63E-08	1,02E-09	4,275466	5,282085	25933,61	27142,23	..	..	..	..	..	..	..	2,292718	4,130539	2,530633	-5,04171	
Ameryka Północna																		
Bermudy	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Kanada	1.65E-12	1,71E-12	2,978566	1,896975	45069,93	46232,99	1,596884	2,268226	65,14263	66,22397	8,67E-10	8,39E-10	6,34	5,92	1,688797	2,650743	4,990353	3,069536
Stany Zjednoczone	1.95E-13	2,05E-13	2,21701	2,927323	59927,93	62794,59	2,13011	2,442583	27,14232	27,5439	4,51E-11	4,5E-11	4,355	3,933	1,820076	1,257718	1,973642	-0,38189

Źródło: World Bank Development Indicators, 2019, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#> (dostęp: 15.02.2020).

Tabela 2. Wybrane wskaźniki społeczne

A	B		C		D		E		F		G		H		I	
	Dostęp do energii elektrycznej (tętność)		Tempo przyrostu naturalnego (%)		Odszetk osób ubogich przy linii ubóstwa (1,9 USD/dzień (%))		Częstość występowania HIV (% populacji w wieku 15–49 lat)		Częstość występowania niedożywienia (% populacji)		Populacja uchodźców według kraju lub terytoryum pochodzenia		Ludność miejska (% całej populacji)		Wydatki rządowe na edukację (% PKB)	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
AGREGATY REGIONALNE I GRUPY PAŃSTW																
Świat	88,6707	..	1,143093	1,108774	..	..	0,8	0,8	10,8	..	25376316	25899611	54,8224	55,27058	..	..
Świat arabski	90,27369	..	1,949024	1,915912	..	..	0,120764	0,120953	11,85445	..	8566301	8933335	58,64148	58,92542	..	..
Karaliby – małe państwa	98,38373	..	0,627343	0,601163	..	..	1,762916	1,7486	7,254677	..	5955	6362	51,04462	51,19036	..	..
Europa Środkowa i kraje bałtyckie	100	..	-0,24806	-0,22088	..	..	..	..	2,828538	..	33904	33895	62,24855	62,33208	..	..
Azja Wschodnia i Pacyfik	97,82556	..	0,682526	0,605775	..	..	..	..	8,649645	..	1736293	1729157	58,19656	59,05279	..	..
Europa i Azja Środkowa	99,99321	..	0,395673	0,368512	..	..	..	..	2,821978	..	408390	369601	71,99107	72,18351	..	..
Ameryka Łacińska i Karaliby	98,12576	..	0,97458	0,941967	..	..	0,443033	0,442714	6,527447	..	316710	291172	80,34405	80,58329	..	..
Ameryka Północna	100	..	0,69754	0,701862	..	..	..	..	2,5	..	360	426	81,98965	82,17315	..	..
Bliski Wschód i Afryka Północna	97,75678	..	1,766063	1,735419	..	..	0,108971	0,109041	9,464747	..	6967423	7351657	65,05258	65,37197	..	..
Azja Południowa	89,88649	..	1,223397	1,202181	..	..	..	..	15,34416	..	2909751	2973900	33,56414	33,99236	..	..
Afryka Subsaharyjska	44,57359	..	2,70185	2,680331	..	..	3,98993	3,901905	21,3504	..	7212819	7241992	39,64466	40,17682	..	..
Unia Europejska	100	..	0,190245	0,199587	..	..	0,226361	0,218792	2,532923	..	34392	34523	75,44649	75,66565	..	..
Strefa euro	100	..	0,16072	0,181381	..	..	0,257245	0,243554	2,528613	..	1807	2272	76,76992	76,99173	..	..
Członkowie OECD	100	..	0,580305	0,563459	..	..	..	..	2,612921	..	82228	92196	80,39517	80,59331	..	..
Państwa słabe (<i>fragile</i>) i dotknięte konfliktami	54,97059	..	2,19511	2,201207	..	..	1,97326	1,957795	25,71789	..	17102944	17470800	41,10123	41,50683	..	..
Mocno zadłużone kraje ubogie (HIPC)	42,04652	..	2,805976	2,783298	..	..	2,473565	2,421243	24,32623	..	7167302	7375530	35,54439	36,00847	..	..
Kraje najsłabiej rozwinięte (LDCs); klasyfikacja NZ	51,01923	..	2,371929	2,361955	..	..	1,828482	1,799585	22,81758	..	10752122	10767188	33,04053	33,56806	..	..
GRUPY DOCHODOWE																
Wysokie dochody	100	..	0,507299	0,488412	..	..	..	..	2,713286	..	38157	39427	81,15445	81,33498	..	..
Średni dochód	92,36218	..	1,106152	1,057632	..	..	..	..	10,80499	..	4419503	4478229	51,95362	52,53426	..	..
Niskie dochody	40,93992	..	2,586434	2,613689	..	..	2,211364	2,167772	2771196	..	15094086	15440249	32,12899	32,5722	..	..

A	B	C	D	E	F	G	H	I			
PAŃSTWA ŚWIATA – PODZIAŁ NA REGIONY											
Azja Południowa											
Afganistan	97,7	2,548347	2,394761	..	..	2624225	2681269	25,25	25,495	4,05887	..
Bangladesz	88	1,070244	1,050045	..	..	16755	21036	35,858	36,632	2,47255	1,98602
Bhutan	97,7	1,195337	1,176843	1,5	..	7929	7104	40,167	40,895	7,02813	6,64043
Indie	92,61866	1,062597	1,037323	..	..	7891	9602	33,6	34,03	..	..
Malediwy	99,8	4,299186	3,813136	..	..	54	73	39,38	39,808	..	..
Nepal	95,50748	1,333613	1,65398	..	..	8399	8594	19,336	19,74	5,08265	5,16365
Pakistan	70,79	2,074997	2,05588	..	..	128886	132259	36,442	36,666	2,89952	..
Sri Lanka	97,54498	1,13022	1,048393	..	..	115612	113963	18,384	18,476	2,80152	..
Europa i Azja Środkowa											
Albania	100	-0,09197	-0,24673	..	..	12163	13518	59,383	60,319	..	..
Andora	100	-0,38367	0,006493	..	..	..	3	88,15	88,062	3,19556	..
Armenia	100	0,294612	0,236306	1,4	..	10766	11047	63,103	63,149	2,70545	..
Austria	100	0,694621	0,560751	..	..	..	23	58,094	58,297	..	..
Azerbejdżan	100	0,981262	0,892099	..	..	10878	11246	55,343	55,68	2,48097	..
Belgia	100	0,385228	0,411542	..	..	52	54	97,961	98,001	..	..
Białoruś	100	-0,03442	-0,13567	0	..	3635	3539	78,134	78,595	4,82003	..
Bośnia i Hercegowina	100	-1,03121	-0,82685	..	..	17669	16964	47,876	48,245	..	..
Bulgaria	100	-0,73044	-0,73377	..	..	716	627	74,669	75,008	..	..
Chorwacja	100	-1,20061	-0,85541	..	..	24859	24107	56,667	56,947	..	..
Cypr	100	0,807965	0,809225	..	..	..	10	66,836	66,81	..	..
Czarnogóra	100	0,011248	-0,0045	..	..	699	716	66,477	66,813	..	..
Czechy	100	0,265643	0,294598	..	..	1272	1240	73,675	73,792	..	..
Dania	100	0,643351	0,561579	..	..	..	2	87,757	87,874	..	..
Estonia	100	0,121071	0,265326	..	..	278	280	68,717	68,88	..	..

A	B	C	D	E	F	G	H	I
Federacja Rosyjska	100	0,106872 -0,01294	..	..	2,5	61569	74,292 74,433	..
Finlandia	100	0,234671 0,17841	..	0,1	2,5	..	85,325 85,382	..
Francja	100	0,00804 0,18244	..	0,3	2,5	49	80,18 80,444	..
Gibraltar	100	-0,02668 -0,02965	..	..	..	1	100	..
Grecja	100	-0,19778 -0,25147	..	..	2,5	101	78,724 79,058	..
Grenlandia	100	-0,0267 -0,26026	..	..	..	..	86,574 86,816	..
Gruzja	100	0,013386 0,080332	5	0,4	7,9	6485	58,231 58,632	3,84973
Hiszpania	100	0,235649 0,27972	..	0,4	2,5	34	80,08 80,321	..
Holandia	100	0,591203 0,580411	..	0,2	2,5	34	91,077 91,49	..
Irlandia	100	1,088676 0,954743	..	0,2	2,5	..	62,947 63,17	..
Islandia	100	2,345583 2,919685	..	0,1	2,5	4	93,773 93,813	..
Kazachstan	100	1,360381 1,31478	0	0,2	2,5	2386	57,336 57,428	2,817
Kirgistan	100	1,933647 1,87955	1,5	0,2	7,1	2756	36,135 36,351	6,13628
Kosowo	100	0,7952 0,794346	0,2	..	..	..	..	..
Liechtenstein	100	0,376369 0,290583	..	..	..	..	14,315 14,338	..
Litwa	100	-1,39832 -1,3838	..	..	2,5	63	67,516 67,679	..
Luksemburg	100	2,430976 1,892315	..	0,3	2,5	..	90,727 90,981	..
Łotwa	100	-0,88622 -0,81194	..	0,4	2,5	157	68,075 68,142	..
Macedonia Północna	100	0,060105 0,046195	..	0,1	3,2	1633	57,748 57,963	..
Moldawia	100	-0,07768 -0,09339	0,1	0,6	..	2314	42,557 42,629	6,68377
Monako	100	0,842253 0,752527	..	..	..	3	100	1,46121
Niemcy	100	0,373725 0,327228	..	0,1	2,5	66	77,261 77,312	..
Norwegia	100	0,807673 0,705638	..	0,1	2,5	..	81,871 82,248	..
Polska	100	0,01248 0,009801	..	..	2,5	1108	60,105 60,058	..
Portugalia	100	-0,24389 -0,18014	..	0,5	2,5	6	64,652 65,211	..
Rumunia	100	-0,58459 -0,58142	..	0,1	2,5	1200	53,936 53,998	..

A	B	C	D	E	F	G	H	I					
San Marino	100	0,49721	0,337998	..	..	2	97,072	97,226	3,04131	..			
Serbia	100	-0,53219	-0,5538	..	0,1	0,1	35072	32370	55,942	56,092	3,95618	..	
Słowacja	100	0,155179	0,142914	..	0,1	0,1	913	1221	53,751	53,726	..	..	
Słowenia	100	0,065159	0,047608	..	0,1	0,1	2,5	7	54,273	54,541	..	..	
Szwajcaria	100	0,933156	0,762634	..	..	..	2,5	7	73,761	73,797	..	..	
Szwecja	100	1,347445	1,239854	..	..	..	2,5	14	87,146	87,431	..	..	
Tadżykistan	99,3	2,470382	2,453465	..	0,2	0,2	..	1354	1701	26,982	27,134	..	..
Turcja	100	1,591059	1,490445	..	..	..	2,5	61338	68903	74,644	75,143	..	..
Turkmenistan	100	1,668982	1,606416	..	..	..	5,4	340	461	51,153	51,593	..	..
Ukraina	100	-0,38628	-0,46643	..	0,9	1	3,5	139561	93263	69,246	69,352	5,414	..
Uzbekistan	100	1,683506	1,734862	..	0,2	0,2	6,3	3380	3284	50,55	50,478	6,28948	..
Węgry	100	-0,26586	-0,19616	..	0,1	0,1	2,5	3331	3927	71,062	71,351	..	..
Wielka Brytania	100	0,703806	0,649024	..	0,2	..	2,5	85	82	83,143	83,398	..	..
Włochy	100	-0,14986	-0,1743	..	0,3	0,3	2,5	47	69	70,144	70,438	..	..
Wyspa Man	100	0,372712	0,571345	..	..	..	..	..	..	52,458	52,588	..	..
Wyspy Normandzkie	..	1,038187	1,081493	..	..	..	..	..	..	30,914	30,914	..	..
Wyspy Owcze	100	0,327448	0,342876	..	..	..	..	..	..	41,914	42,064	..	..
Bliski Wschód i Afryka Północna													
Algeria	100	2,044953	2,007374	..	0,1	0,1	3,9	3991	4201	72,052	72,629	..	..
Arabia Saudyjska	100	2,0036	1,798875	..	..	..	7,1	1169	1493	83,622	83,844	..	..
Bahrajn	100	4,677987	4,921161	..	..	..	..	487	543	89,186	89,287	2,32721	..
Dżibuti	60,2	1,599962	1,557874	17,1	1,2	1,2	18,9	1741	2132	77,648	77,777	..	..
Egipt	100	2,090835	2,033262	..	0,1	0,1	4,5	22056	24864	42,705	42,704	..	..
Irak	100	2,540875	2,318464	..	..	..	29	362506	372342	70,278	70,473	..	..
Iran	100	1,38538	1,38648	..	0,1	0,1	4,9	118595	129940	74,394	74,898	3,7904	3,95536
Izrael	100	1,938726	1,93788	..	0,2	0,2	2,5	459	502	92,336	92,418	..	..

A	B	C	D	E	F	G	H	I
Jemen	79,2	2,424025	2,357023	0,1	0,1	38,9	36,016	36,642
Jordania	100	2,356016	1,792157	0,1	0,1	12,2	90,747	90,979
Katar	100	2,615829	2,068684	..	..	..	99,078	99,135
Kuwejt	100	2,476711	1,98244	0,1	0,1	2,8	100	100
Liban	100	1,490112	0,542459	0,1	0,1	11	88,429	88,593
Libia	70,1482	1,354886	1,475867	0,2	0,2	..	79,817	80,102
Malta	100	2,738663	3,26472	..	..	2,5	94,546	94,612
Maroko	100	1,287003	1,250795	0,1	0,1	3,4	61,908	62,453
Onan	100	4,083954	3,445118	0,2	0,2	6,8	83,56	84,539
Syria	89,63879	-2,23595	-0,95202	0,1	0,1	..	63,08619	66,4586
Tunezja	100	1,139079	1,145828	0,1	0,1	4,3	68,642	68,945
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	100	1,988886	2,533011	..	..	..	75,894	76,164
Zjednoczone Emiraty Arabskie	100	1,339385	1,503897	..	..	2,6	86,248	86,522
Azja Wschodnia i Pacyfik								
Australia	100	1,684523	1,574849	0,1	0,1	2,5	85,904	86,012
Brunei	100	1,106999	1,051994	..	..	3,2	77,312	77,629
Chiny	100	0,559121	0,4559	..	..	8,6	57,96	59,152
Fidzi	96	0,578334	0,684182	..	..	3,7	55,742	56,248
Filipiny	93	1,445493	1,396134	0,1	0,1	13,3	46,682	46,907
Guam	100	0,812883	0,901084	..	..	..	94,699	94,78
Hongkong (Chiny)	100	0,748223	0,79905	..	..	2,5	100	100
Indonezja	98,14	1,175103	1,13377	0,4	0,4	8,3	54,659	55,325
Japonia	100	-0,16448	-0,20267	0,1	0,1	2,5	91,535	91,616
Kambodża	89,07	1,530262	1,490355	0,6	0,5	16,4	22,98	23,388
Kiribati	98,61457	1,441692	1,46869	..	..	2,7	53,282	54,057
Korea (Demokratyczna Republika Ludowa)	43,87118	0,481855	0,470124	..	..	47,8	61,678	61,899

A	B	C	D	E	F	G	H	I		
Korea (Republika)	100	0,429345	0,327939	..	2,5	234	279	81,503	81,459	..
	93,6	1,553821	1,548023	..	16,5	7051	6938	34,388	35,004	..
Laos	100	1,57828	1,443311	..	11,2	..	2	100	100	2,71071
Makao (Chiny)	100	1,360193	1,352512	..	2,5	530	823	75,447	76,036	4,74071
Malezja	100	0,663417	0,564156	..	..	..	..	91,53	91,618	..
Mariany Północne	80,75668	1,122381	1,054008	..	..	..	..	22,608	22,703	..
Mikronezja	69,81484	0,633962	0,608483	..	10,6	1156732	1145154	30,322	30,579	2,16463
Mjanma	85,86965	1,861276	1,79601	..	13,4	2207	2254	68,363	68,445	4,08578
Mongolia	99,55317	-1,33464	-1,34482	..	..	..	..	100	100	..
Nauru	100	1,364719	1,314666	..	7,1	..	..	70,256	70,683	..
Nowa Kaledonia	100	2,122962	1,892736	..	2,5	34	38	86,466	86,538	..
Nowa Zelandia	100	0,467172	0,55439	..	..	..	3	79,365	79,93	..
Palau	54,42745	1,990145	1,97476	..	..	396	427	13,102	13,169	..
Papua-Nowa Gwinea	100	0,554954	0,569179	..	4,2	..	..	61,784	61,834	..
Polinezja	96,8	0,419096	0,397465	..	2,7	..	1	18,452	18,243	..
Samoa	..	-0,21731	-0,27907	..	..	..	..	87,17	87,153	..
Samoa Amerykańskie	100	0,088595	0,469704	..	0,3	43	48	100	100	..
Singapur	100	0,345238	0,315448	0	7,8	154	192	49,2	49,949	..
Tajlandia	80,38075	1,947068	1,968101	..	24,9	8	16	30,212	30,578	3,84654
Timor Wschodni	97,96759	0,851672	1,168658	..	..	34	33	23,169	23,131	..
Tonga	100	1,283487	1,206414	..	..	..	2	61,53	62,387	..
Tuvalu	62,78429	2,546959	2,480281	..	7,2	..	1	25,163	25,274	4,69537
Vanuatu	100	1,017796	0,992716	..	9,3	334044	334475	35,213	35,919	..
Wietnam	94,755	0,557894	0,609596	..	..	7	7	76,634	77,031	..
Wyspy Marshalla	62,89564	2,644731	2,610134	..	8,9	57	33	23,286	23,749	..
Wyspy Salomona										

A	B	C	D	E	F	G	H	I		
Afryka Subsaharyjska										
Angola	41,88623	3,322081	3,276134	..	25	8267	8253	64,839	65,514	..
Benin	43,07775	2,750056	2,734862	..	10,1	557	665	46,768	47,312	..
Botswana	62,82495	2,070326	2,197676	..	20,3	279	294	68,7	69,446	..
Burkina Faso	25,47374	2,890851	2,867078	..	0,7	20	2679	11460	28,743	29,358
Burundi	9,3	3,181368	3,166773	..	1,1	1	439280	387862	12,706	13,032
Czad	10,87642	3,077532	3,02358	..	1,3	37,5	16295	10898	22,858	23,059
Erytrea	48,42379	..	..	..	0,7	..	486169	507267	..	..
Eswatini	73,52628	0,962068	1,011798	..	20,6	221	240	23,625	23,799	..
Etiopia	44,3	2,663468	2,620013	..	1,1	1	87388	92234	20,31	20,763
Gabon	92,1912	2,796856	2,602954	3,4	3,8	10,5	211	347	88,976	89,37
Gambia	56,2	2,968566	2,946722	..	1,9	10,2	14539	17251	60,599	61,27
Ghana	79	2,220532	2,192829	..	1,7	5,5	16929	18086	55,407	56,06
Gwinea	35,44122	2,765011	2,833136	..	1,4	16,5	20313	23493	35,793	36,14
Gwinea Bissau	26,04735	2,532081	2,493772	..	3,5	28	1855	2049	42,945	43,36
Gwinea Równikowa	67,1841	3,780717	3,654507	..	7,1	122	144	71,646	72,143	..
Kamerun	61,40187	2,637694	2,612291	..	3,6	9,9	10982	45139	55,777	56,374
Kenia	63,81147	2,356813	2,305949	..	4,7	29,4	7547	7489	26,562	27,03
Komory	79,93129	2,274119	2,239171	..	0,1	..	575	622	28,784	28,965
Kongo (Demokratyczna Republika)	19,09363	3,258508	3,226699	..	0,8	..	620775	720307	43,88	44,46
Kongo (Republika)	66,21485	2,57063	2,581701	..	2,6	40,3	13225	13352	66,459	66,916
Lesotho	33,73076	0,78778	0,796281	..	23,6	13,1	6	11	27,73	28,153
Liberia	21,48887	2,485644	2,452523	..	1,3	37,2	5989	5525	50,697	51,151
Madagaskar	24,07539	2,679883	2,669613	..	0,3	44,4	277	298	36,522	37,191
Malawi	12,7	2,666616	2,641917	..	9,2	17,5	419	475	16,714	16,937
Mali	43,08984	2,999115	3,007914	..	1,4	6,3	150285	158275	41,572	42,356

A	B	C	D	E	F	G	H	I
Aruba	100	0,469944	..	..	..	..	43,283	43,411
Bahamy	100	1,008312	..	1,8	..	373	82,925	83,025
Barbados	100	0,152789	..	1,5	3,9	167	31,159	31,147
Belize	98,26512	1,980529	..	1,9	7,5	59	45,601	45,724
Boliwia	91,8	1,449235	5,8	0,3	17,1	505	69,08	69,425
Brazylia	100	0,807147	4,8	0,5	2,5	836	86,309	86,569
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	100	0,753414	..	..	..	..	47,337	47,723
Chile	100	1,425185	0,7	0,5	2,7	483	87,49	87,564
Curaçao	100	0,319536	-0,20373	..	..	35	89,203	89,145
Dominika	100	0,211537	0,233431	..	6,2	26	70,181	70,483
Dominikana	100	1,103628	..	0,9	9,5	412	80,277	81,074
Ekwador	100	1,768539	3,2	0,4	7,9	1236	63,67	63,821
Grenada	94,69567	0,554414	..	..	..	103	36,164	36,272
Gujana	90,86488	0,498518	..	1,5	8,1	255	26,538	26,606
Gwatemala	93,28809	1,981533	..	0,4	15,2	16274	50,68	51,054
Haiti	43,75256	1,305067	..	2	49,3	28414	54,346	55,278
Honduras	86,5	1,692229	17,2	0,3	12,9	14404	56,457	57,096
Janajka	99,50645	0,501624	..	1,9	8	2209	55,378	55,674
Kajmany	100	1,290996	..	..	..	6	100	100
Kolumbia	99,59524	1,503388	3,9	0,4	4,8	191607	80,446	80,778
Kostaryka	99,6	1,027676	1	0,4	4,8	190	78,56	79,34
Kuba	100	0,036605	..	0,4	2,5	5316	76,977	77,037
Meksyk	100	1,163968	..	0,2	3,6	11659	79,867	80,156
Nikaragua	86,7678	1,274855	..	0,2	17	1467	58,299	58,522
Panama	100	1,711591	2,5	0,9	10	31	67,365	67,709
Paragwaj	99,3	1,307317	1,2	0,5	10,7	62	61,3	61,585

A	B	C	D	E		F	G	H	I				
Peru	96,36299	1,661934	1,718247	3,4	..	0,3	0,3	2578	2592	77,72	77,907	3,92396	..
Portoryko	100	-2,42139	-3,9835	..	..	..	..	..	..	93,587	93,578	..	..
	100	0,810268	0,758	..	..	..	..	46	57	30,773	30,776	..	..
Saint Kitts i Nevis													
Saint Lucia	98,75979	0,515821	0,514823	..	..	..	..	995	1027	18,612	18,678	..	3,83341
Saint Vincent i Grenadyny	100	0,335635	0,348124	..	..	..	..	1301	1255	51,784	52,198	5,78273	..
Saint-Martin (część francuska)	100	1,363188	1,907297	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Salwador	99,49039	0,501858	0,509367	1,9	..	0,6	0,6	25861	32564	71,275	72,023	3,75133	..
Sint Maarten (część holenderska)	100	1,502331	0,196976	..	..	..	..	..	..	100	100	..	..
Surinam	96,78314	0,987868	0,958588	..	..	1,4	1,4	8,5	17	66,041	66,06	..	..
Trynidad i Tobago	100	0,471316	0,41717	..	..	..	..	5,5	310	53,205	53,184	..	..
Urugwaj	100	0,364799	0,367503	0,1	..	0,6	0,6	2,5	7	95,24	95,334	4,86891	..
Wenezuela	100	-1,53884	-1,78586	..	..	..	..	21,2	9247	88,183	88,208	..	..
Wyspy Dziewicze (Stany Zjednoczone)	100	-0,22535	-0,27165	..	..	..	..	..	..	95,603	95,721	..	..
Wyspy Turks i Caicos	100	1,509381	1,471008	..	..	..	..	14	16	92,817	93,098	..	2,75847
Ameryka Północna													
Bermudy	100	-1,05491	0,147165	..	..	..	..	..	..	100	100	1,50039	..
Kanada	100	1,185926	1,409247	..	..	..	..	2,5	75	81,35	81,411	..	..
Stany Zjednoczone	100	0,640459	0,619431	..	..	..	..	2,5	285	82,058	82,256	..	..

Źródło: World Bank Development Indicators, 2019, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#> (dostęp: 15.02.2020).

Tabela 3. Wybrane wskaźniki potencjału sił zbrojnych

A	B		C		D		E		F		G	
	Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI)		Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI)		Wydatki na wojsko (% PKB)		Wydatki na wojsko (USD)		Personel sił zbrojnych (% całkowitej siły roboczej)		Liczba personelu sił zbrojnych	
Nazwa kraju	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
AGREGATY REGIONALNE I GRUPY PAŃSTW												
Świat	..	..	3.18E-10	2.75E-10	2,161113	2,14063	1,7E-12	1,78E-12	0,798349	..	27414000	..
Świat arabski	..	..	1,22E-10	1,07E-10	6,383448	5,649372	1,19E-11	1,13E-11	2,113097	..	2737000	..
Europa Środkowa i kraje bałtyckie	..	..	4,51E-08	3,5E-08	1,52383	1,643397	2,2E-10	2,67E-10	0,999221	..	498000	..
Azja Wschodnia i Pacyfik	2,18E-09	..	8,33E-09	7,7E-09	1,685236	1,66724	3,93E-11	4,2E-11	0,652695	..	8192000	..
Europa i Azja Środkowa	1,54E-10	1,37E-10	4,46E-09	4,18E-09	1,702951	1,703939	3,62E-11	3,85E-11	1,140024	..	4990000	..
Ameryka Łacińska i Karaby	..	..	6,62E-08	6E-08	1,259272	1,255265	6,57E-10	6,42E-10	0,905615	..	2756000	..
Ameryka Północna	1,25E-10	1,06E-10	8,58E-08	8,28E-08	2,967517	3,01582	6,27E-11	6,7E-11	0,775738	..	1431000	..
Azja Południowa	590000000	480000000	4,32E-09	2,76E-09	2,513568	2,452004	8,21E-10	8,41E-10	0,724706	..	4940000	..
Afryka Subsaharyjska	..	..	..	..	1,343241	1,101888	2,16E-10	1,83E-10	0,396359	..	1790000	..
Unia Europejska	8,72E-09	6,31E-09	2,7E-09	1,98E-09	1,491154	1,498374	2,57E-11	2,81E-11	0,828844	..	2057000	..
Strefa euro	7,24E-09	5,32E-09	1,35E-09	1,16E-09	1,454403	1,44838	1,83E-11	1,98E-11	0,879555	..	1445000	..
Członkowie OECD	2,39E-10	1,94E-10	8,39E-09	8,2E-09	2,108518	2,132141	1,05E-12	1,12E-12	0,854777	..	5459000	..
Państwa słabe (<i>fragile</i>) i dotknięte konfliktami	..	..	1,56E-09	1,4E-09	3,016251	2,358553	1,95E-10	1,54E-10	1,219899	..	2298000	..
Mocno zadłużone kraje ubogie (HIPC)	..	..	..	..	1,668293	1,265911	1,17E-10	9,01E-09	0,432226	..	1506000	..
GRUPY DOCHODOWE												
Wysokie dochody	2,38E-10	1,92E-10	1,55E-10	1,43E-10	2,278863	2,278008	1,13E-12	1,2E-12	0,894779	..	5392000	..
Średni dochód	8,02E-09	..	1,59E-10	1,27E-10	1,969312	1,910557	5,57E-11	5,74E-11	0,745975	..	18822000	..
Niskie dochody	..	..	..	..	1,186273	1,173516	4,46E-09	4,82E-09	1,060161	..	3200000	..
PAŃSTWA ŚWIATA – PODZIAŁ NA REGIONY												
Azja Południowa												
Afganistan	..	..	2,84E-08	2,4E-08	0,943963	0,984561	1,91E-08	1,98E-08	2,398332	..	323000	..
Bangladesz	..	..	3,22E-08	1E-08	1,375058	1,364917	3,59E-09	3,89E-09	0,328475	..	221000	..

A	B		C		D		E		F	G
Bhutan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Indie	56000000	46000000	2.92E-09	1.54E-09	2.509625	2.419034	6.48E-10	6.65E-10	0.599855	3031000
Malediwy	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Nepal	..	..	1000000	7000000	1.6055	1.442801	4.05E-08	3.99E-08	0.711162	112000
Pakistan	3000000	2000000	7.52E-08	7.77E-08	3.766192	4.025736	1.15E-10	1.14E-10	1.312252	936000
Sri Lanka	..	..	45000000	99000000	2.147999	1.891497	1.87E-09	1.68E-09	3.711173	317000
Europa i Azja Środkowa										
Albania	..	..	4000000	1000000	1.107551	1.178901	1.44E-08	1.8E-08	0.680094	9000
Andora	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Armenia	..	..	18000000	..	3.839826	4.778338	4.44E-08	6.09E-08	3.567089	49000
Austria	22000000	5000000	8000000	7000000	0.756179	0.735993	3.14E-09	3.37E-09	0.461088	21000
Azerbejdżan	..	..	2.85E-08	3.3E-08	3.847315	3.773694	1.53E-09	1.71E-09	1.629629	82000
Belgia	12000000	16000000	7000000	1000000	0.910371	0.925791	4.48E-09	4.98E-09	0.635248	32000
Białoruś	50000000	56000000	1.47E-08	1.42E-08	1.162417	1.265447	6.31E-08	7.15E-08	3.062432	155000
Bośnia i Hercegowina	..	..	..	..	0.906083	1.111913	1.65E-08	2.21E-08	0.821116	11000
Bulgaria	30000000	7000000	..	..	1.421706	1.688432	8.24E-08	1.1E-09	0.923333	31000
Chorwacja	3000000	..	13000000	2000000	1.425587	1.465054	7.84E-08	8.9E-08	0.983049	18000
Cypr	..	..	30000000	..	1.827517	1.572162	3.57E-08	3.82E-08	2.618302	16000
Czarnogóra	0	..	..	15000000	1.362776	1.546464	65734886	83806050	4.636696	12000
Czechy	98000000	64000000	..	2000000	0.969086	1.123606	2.08E-09	2.71E-09	0.424439	23000
Dania	20000000	27000000	58000000	50000000	1.146016	1.181415	3.76E-09	4.23E-09	0.502372	15000
Estonia	..	..	33000000	32000000	2.028362	2.058545	5.37E-08	6.18E-08	0.854491	6000
Federacja Rosyjska	5.74E-09	6.41E-09	93000000	26000000	4.233407	3.929511	6.65E-10	6.14E-10	1.957385	1454000
Finlandia	58000000	68000000	81000000	1.3E-08	1.365689	1.39852	3.43E-09	3.85E-09	0.922622	25000
Francja	2.3E-09	1.77E-09	75000000	1.96E-08	2.348679	2.293943	6.04E-10	6.38E-10	1.014731	307000
Grecja	30000000	..	81000000	65000000	2.519121	2.385282	5.09E-09	5.23E-09	2.980603	146000

A	B		C		D	E		F	G	
Gruzja	7000000	..	7000000	38000000	2,032071	1,935047	3,08E-08	3,17E-08	1,284939	26000
	8,2E-08	1,19E-09	87000000	1,56E-08	1,225993	1,273091	1,6E-10	1,82E-10	0,854975	196000
	1,13E-09	3,69E-08	35000000	1,05E-08	1,158527	1,241607	9,58E-09	1,12E-10	0,449997	41000
	..	..	2000000	40000000	0,310632	0,330585	1,03E-09	1,21E-09	0,38594	9000
Islandia	..	..	..	..	..	..	0	0	..	0
Kazachstan	..	..	2,14E-08	3,09E-08	0,894092	0,953875	1,39E-09	1,61E-09	0,799698	71000
Kirgistan	5000000	..	13000000	..	1,668933	1,57377	1,22E-08	1,21E-08	0,810326	21000
Kosowa	..	..	..	..	0,795724	0,795345	57262629	63344074	..	..
Liechtenstein	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Litwa	..	..	45000000	23000000	1,715539	1,957849	8,12E-08	1,03E-09	2,314331	34000
Luksemburg	..	..	0	..	0,576459	0,611663	3,58E-08	4,19E-08	0,686269	2000
Łotwa	..	..	29000000	20000000	1,679425	1,979551	5,09E-08	6,8E-08	0,597161	6000
Macedonia Północna	..	..	..	..	0,990701	0,952174	1,12E-08	1,17E-08	1,672073	16000
Moldawia	..	..	..	..	0,375067	0,348808	30629081	33957719	0,553204	7000
Monako	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Niemcy	1,98E-09	1,28E-09	43000000	14000000	1,234141	1,233769	4,54E-10	4,95E-10	0,414802	180000
Norwegia	1,53E-08	64000000	3,52E-08	5,37E-08	1,617824	1,608669	6,47E-09	7,07E-09	0,832511	23000
Polska	15000000	21000000	1,95E-08	1,71E-08	1,895984	1,977692	9,87E-09	1,16E-10	1,034316	191000
Portugalia	56000000	3000000	12000000	24000000	1,669977	1,779529	3,65E-09	4,25E-09	0,989993	52000
Rumunia	..	..	83000000	30000000	1,719541	1,934209	3,62E-09	4,61E-09	1,386996	126000
San Marino	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Serbia	2000000	..	65000000	49000000	1,959356	1,906136	8,02E-08	9,04E-08	0,994013	32000
Słowacja	22000000	12000000	47000000	34000000	1,101933	1,205238	1,05E-09	1,28E-09	0,579305	16000
Słowenia	..	..	..	..	0,982047	0,974192	4,74E-08	5,29E-08	0,680917	7000
Szwajcaria	1,84E-08	2,43E-08	34000000	10000000	0,681602	0,675557	4,63E-09	4,8E-09	0,426888	21000
Szwecja	84000000	1,34E-08	4500000	..	1,033502	1,042914	5,53E-09	5,79E-09	0,562402	30000

A	B		C		D		E		F		G	
Tadżykistan	..	..	19000000	3000000	..	..	..	..	0,691268	..	17000	..
Turcja	2,45E-08	3,64E-08	4,25E-08	6,95E-08	2,068141	2,504357	1,78E-10	1,9E-10	1,600385	..	512000	..
Turkmenistan	..	..	92000000	..	..	..	..	..	1,618336	..	42000	..
Ukraina	2,93E-08	2,24E-08	..	50000000	3,241493	3,782803	3,65E-09	4,75E-09	1,448371	..	297000	..
Uzbekistan	..	..	..	6000000	..	3,555483	..	..	0,448868	..	68000	..
Węgry	..	..	6000000	36000000	1,050168	1,082077	1,46E-09	1,64E-09	0,848398	..	40000	..
Wielka Brytania	1,24E-09	7,41E-08	9,52E-08	5,33E-08	1,771094	1,782205	4,64E-10	5E-10	0,436539	..	148000	..
Włochy	8,02E-08	6,11E-08	7,29E-08	3,11E-08	1,366529	1,332702	2,64E-10	2,78E-10	1,348604	..	347000	..
Bliski Wschód i Afryka Północna												
Algieria	..	..	9,62E-08	1,32E-09	6,014253	5,271414	1,01E-10	9,58E-09	2,631164	..	317000	..
Arabia Saudyjska	..	..	4,06E-09	3,81E-09	10,25136	8,774719	7,04E-10	6,76E-10	1,810741	..	252000	..
Bahrajn	..	..	19000000	48000000	4,38906	3,595485	1,53E-09	1,4E-09	2,190623	..	19000	..
Dżibuti	..	..	..	..	..	..	..	..	3,125068	..	13000	..
Egipt	..	..	2,4E-09	1,48E-09	1,422609	1,247069	2,77E-09	3,11E-09	2,726499	..	836000	..
Irak	..	..	9,66E-08	5,96E-08	3,838661	2,726528	7,42E-09	6,32E-09	2,139164	..	209000	..
Iran	20000000	..	4000000	4000000	3,105184	2,667512	1,39E-10	1,32E-10	2,082451	..	563000	..
Izrael	1,25E-09	7,07E-08	5,36E-08	4,98E-08	4,432564	4,348101	1,56E-10	1,59E-10	4,422339	..	178000	..
Jemen	..	..	6000000	9000000	..	..	..	..	0,621468	..	40000	..
Jordania	80000000	..	3,9E-08	2,15E-08	4,841144	4,692529	1,94E-09	1,96E-09	4,627076	..	116000	..
Katar	..	3000000	6,64E-08	8,16E-08	..	..	..	..	1,074121	..	22000	..
Kuwejt	..	..	1,11E-08	88000000	5,634716	5,055532	6,76E-09	7,3E-09	1,058387	..	25000	..
Liban	..	..	70000000	1,12E-08	4,59677	4,993891	2,44E-09	2,78E-09	3,389767	..	80000	..
Libia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Malta	..	..	8000000	..	0,513937	0,487919	64235888	69284610	0,908542	..	2000	..
Maroko	..	..	4,85E-08	3,87E-08	3,185027	3,104427	3,46E-09	3,7E-09	2,096988	..	246000	..
Omán	7000000	..	7,77E-08	3,16E-08	9,559806	8,1713	6,8E-09	6,71E-09	1,818809	..	47000	..

A	B	C	D	E	F	G
Syria	..	25000000	1.81E-08	..	4,946866	239000
Tunezja	..	89000000	1.8E-08	2,130722	2,089831	8,44E-08
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	..	..	..	..	..	..
Zjednoczone Emiraty Arabskie	1,03E-08	1,13E-08	1,07E-09	1,1E-09	0,33191	63000
Azja Wschodnia i Pacyfik						
Australia	98000000	38000000	1,81E-09	2,007966	1,89156	2,77E-10
Brunei	..	..	..	2,865124	2,370099	3,47E-08
Chiny	1,23E-09	1,04E-09	1,19E-09	1,89651	1,865937	2,28E-11
Fidzi	..	..	1000000	0,917588	0,922839	45705790
Filipiny	..	..	2,78E-08	25000000	1,197535	1,129324
Hongkong (Chiny)	..	..	..	..	..	..
Indonezja	94000000	15000000	1,22E-09	0,804337	0,716443	8,18E-09
Japonia	2000000	3000000	4,54E-08	0,930768	0,92384	4,54E-10
Kambodża	..	..	..	2,084628	2,208471	4,64E-08
Kiribati	..	..	..	..	..	..
Korea (Demokratyczna Republika Ludowa)	..	..	..	..	..	..
Korea (Republika)	7,51E-08	1,08E-09	1,07E-09	2,568844	2,617344	3,92E-10
Laos	..	..	3000000	1,11E-08	..	..
Makao (Chiny)	..	..	..	..	..	..
Malezja	..	..	1,91E-08	95000000	1,116541	0,984002
Mariany Północne	..	..	..	..	..	..
Mikronezja	..	..	..	..	..	..
Mjanma	..	..	96000000	1,92E-08	3,242343	2,924759
Mongolia	..	..	..	0,744867	0,761588	82755202
Nauru	..	..	..	..	..	..
Nowa Kaledonia	..	..	..	..	..	..

A	B		C		D		E		F		G	
Nowa Zelandia	4000000	6000000	1000000	6000000	1,208463	1,161388	2,33E-09	2,28E-09	0,33379	..	9000	..
Palau	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Papua-Nowa Gwinea	..	..	4000000	7000000	0,335833	0,271533	71907642	60592819	0,157785	..	4000	..
Singapur	..	..	4,51E-08	5,1E-08	3,154878	3,143632	1,02E-10	1,08E-10	2,401124	..	81000	..
Tajlandia	2000000	..	3,09E-08	5,78E-08	1,368561	1,327513	6,31E-09	6,83E-09	1,173372	..	455000	..
Timor Wschodni	..	..	..	..	0,855011	0,609203	25442000	20610000	0,666023	..	2000	..
Tonga	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tuvalu	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Vanuatu	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Wietnam	..	..	7,55E-08	5,46E-08	2,26797	2,289457	5,07E-09	5,5E-09	0,925924	..	522000	..
Wyspy Marshalla	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Salomona	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Afryka Subsaharyjska												
Angola	..	..	1,08E-08	75000000	2,421113	1,777138	3,06E-09	1,98E-09	0,951562	..	117000	..
Benin	..	..	..	..	1,264103	0,863004	1,16E-08	90212426	0,263318	..	12000	..
Botswana	..	..	3000000	4000000	3,021656	2,782322	5,22E-08	5,29E-08	0,864688	..	9000	..
Burkina Faso	..	..	2000000	18000000	1,427258	2,059186	1,91E-08	3,12E-08	0,156566	..	11000	..
Burundi	..	..	..	..	1,870652	1,882161	63908678	65456595	0,665782	..	31000	..
Czad	..	..	2000000	..	2,238589	2,12956	2,19E-08	2,33E-08	0,621619	..	35000	..
Erytrea	..	..	..	..	..	..	..	..	12,65922	..	202000	..
Eswatini	..	..	..	..	1,796563	1,500062	88678494	8787079	..	..	..	..
Etiopia	..	..	1000000	10000000	0,676662	0,64192	5,03E-08	4,97E-08	0,275114	..	138000	..
Gabon	..	..	..	..	1,810489	1,531208	2,67E-08	2,61E-08	1,034508	..	7000	..
Gambia	..	..	..	..	..	1,073434	..	11487225	0,136611	..	1000	..
Ghana	..	..	..	..	0,401719	0,413917	1,89E-08	2,18E-08	0,130853	..	16000	..
Gwinea	..	..	2000000	..	2,70832	2,467401	1,99E-08	2,09E-08	0,299108	..	13000	..

A	B	C	D	E	F	G
Gwinea Bissau	..	..	..	..	0,522133	4000
Gwinea Równikowa	..	7000000	..	..	0,203472	1000
Kamerun	..	8000000	1,306176	4,08E-08	0,223849	24000
Kenia	..	16000000	1,287374	1,02E-09	0,145986	29000
Komory	..	..	..	..	..	..
Kongo (Demokratyczna Republika)	..	..	0,737512	2,95E-08	0,479937	134000
Kongo (Republika)	..	..	4,268297	3,72E-08	0,583306	12000
Lesotho	..	1000000	2,012598	52594810	0,213532	2000
Liberia	..	..	0,728271	15334000	0,129505	2000
Madagaskar	..	..	0,580022	66906090	0,16884	22000
Malawi	..	..	0,762729	47416537	0,197371	15000
Mali	..	31000000	3,011908	4,59E-08	0,261941	18000
Maurelandia	..	..	2,907154	1,44E-08	1,774482	21000
Mauritius	..	19000000	0,178593	23823068	0,497461	3000
Mozambik	..	..	1,021643	1,28E-08	0,088643	11000
Namibia	..	35000000	3,349633	4,58E-08	1,746746	16000
Niger	..	4000000	2,473555	2E-08	0,117755	10000
Nigeria	..	49000000	0,430671	1,62E-09	0,36433	215000
Republika Południowej Afryki	1,03E-08	..	1,043663	3,64E-09	0,356337	80000
Republika Środkowoafrykańska	..	..	1,435513	27516264	0,43597	8000
Republika Zielonego Przylądka	..	..	0,53777	9354384	0,381573	1000
Rwanda	..	8000000	1,275162	1,16E-08	0,581434	35000
Senegal	..	47000000	1,886341	3,05E-08	0,468033	19000
Seszele	..	..	1,480933	22258545	..	0
Sierra Leone	..	..	1,114004	39577826	0,352069	9000
Somalia	..	2000000	..	60406000	0,555752	20000

A	B		C	D		E		F	G	
Sudan	..	..	56000000	3,910878	2,278302	4,38E-09	1,05E-09	1,087996	..	124000
Sudan Południowy	..	..	..	2,352869	1,329208	72388105	59353054	4,009249	..	185000
Tanzania	..	..	2000000	1,178377	1,211864	6,11E-08	6,75E-08	0,110398	..	28000
Togo	..	..	..	1,88558	1,97292	88414115	1,04E-08	0,286077	..	10000
Uganda	..	..	21000000	1,293593	1,425006	3,47E-08	4,08E-08	0,299016	..	48000
Wybrzeże Kości Słoniowej	..	1000000	14000000	1,277401	1,397657	5,02E-08	6,08E-08	0,333128	..	27000
Zambia	..	..	44000000	1,3052	1,40095	3,4E-08	3,78E-08	0,231213	..	16000
Zimbabwe	..	..	..	1,930134	2,169606	3,41E-08	4,2E-08	0,748192	..	51000
Ameryka Łacińska i Karaiby										
Antigua i Barbuda	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0
Argentyna	..	..	49000000	0,856138	0,854561	5,48E-09	4,14E-09	0,523696	..	105000
Aruba	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Bahamy	..	..	12000000	..	..	..	..	0,455693	..	1000
Barbados	..	..	..	..	..	..	..	0,643323	..	1000
Belize	..	..	..	1,323025	1,262456	23456750	23083113	1,150523	..	2000
Boliwia	..	..	7000000	1,542397	1,49655	5,74E-08	6,19E-08	1,364771	..	71000
Brazylia	47000000	1,11E-08	1,05E-08	1,419527	1,474902	2,93E-10	2,79E-10	0,699665	..	730000
Chile	..	0	50000000	1,935613	1,897384	5,37E-09	5,57E-09	1,324247	..	122000
Dominikana	4000000	..	..	0,700998	0,743856	5,33E-08	6,03E-08	1,471495	..	71000
Ekwador	..	2000000	20000000	2,361263	2,376712	2,48E-09	2,55E-09	0,492885	..	41000
Grenada	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Gujana	..	..	2000000	1,679493	1,693259	59724939	59809427	0,944578	..	3000
Gwatemala	..	..	3000000	0,363192	0,352941	2,75E-08	2,78E-08	0,628559	..	43000
Haiti	..	..	..	0,000875	0,00084	73613,49	79690,89	0	..	0
Honduras	..	..	10000000	1,743808	1,712589	3,98E-08	4,1E-08	0,552978	..	23000
Jamajka	..	..	13000000	0,976692	1,351956	1,44E-08	2,08E-08	0,269401	..	4000

A	B		C		D		E		F	G
Kolumbia	10000000	..	99000000	16000000	3,186273	3,17256	1E-10	1,08E-10	1,83756	481000
Kostaryka	..	..	..	..	0	0	0	0	0,429245	10000
Kuba	..	..	..	..	2,872403	..	1,23E-08	..	1,49249	76000
Meksyk	..	..	2,24E-08	26000000	0,502372	0,538884	5,78E-09	6,57E-09	0,603283	336000
Nikaragua	..	..	7000000	..	0,623063	0,608428	86725445	81593933	0,406649	12000
Panama	..	..	15000000	11000000	0	0	0	0	1,31153	26000
Paragwaj	..	..	..	..	0,893948	0,930583	3,48E-08	3,87E-08	0,793301	27000
Peru	..	..	64000000	92000000	1,242135	1,187145	2,67E-09	2,71E-09	0,885899	158000
Portoryko	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Salwador	..	..	..	..	1,051785	1,030575	2,61E-08	2,68E-08	1,489588	42000
Surinam	..	..	..	..	..	..	..	..	0,935086	2000
Trynidad i Tobago	..	..	..	..	0,952965	0,778173	2,03E-08	1,69E-08	0,59724	4000
Urugwaj	..	..	..	14000000	1,978552	1,950774	1,17E-09	1,17E-09	1,258641	22000
Wenezuela	..	..	..	..	0,487844	..	4,65E-08	..	2,602123	343000
Ameryka Północna										
Kanada	64000000	84000000	3,34E-08	2,15E-08	1,293395	1,252629	2,13E-10	2,16E-10	0,357811	72000
Stany Zjednoczone	1,25E-10	1,05E-10	5,24E-08	6,13E-08	3,10901	3,162865	6,06E-11	6,49E-11	0,826908	1359000

Źródło: World Bank Development Indicators, 2019, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#> (dostęp: 15.02.2020).

Tabela 4. Wybrane wskaźniki jakości instytucji

A	B		C		D		E		F		G	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Nazwa grupy państw/regionu/państwa	AGREGATY REGIONALNE I GRUPY PAŃSTW											
	2,824324	2,842466	3,216216	3,239726	2,817568	2,828767	3,231081	3,261644	2,864865	2,883562	61,32367	62,22786
Świat	2,083333	2,2	2,583333	2,7	2,333333	2,4	2,7	2,84	2,166667	2,5	53,54424	54,87892
Europa Środkowa i kraje bałtyckie	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	76,11319	76,15459
Azja Wschodnia i Pacyfik	3,107143	3,035714	3,25	3,25	2,75	2,785714	3,05	3,064286	3,071429	3,035714	64,66147	65,44826
Europa i Azja Środkowa	2,6	2,6	4,1	4,1	2,7	2,7	3,6	3,62	3	3	74,28564	74,72129
Ameryka Łacińska i Karaiby	3,4375	3,4375	3,375	3,375	3,3125	3,25	3,45	3,4625	3,25	3,1875	58,94137	59,23029
Ameryka Północna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	81,44534	81,62688
Azja Południowa	2,916667	2,916667	3,083333	3	2,916667	3	3,416667	3,4	2,75	2,833333	53,93979	56,28772
Afryka Subsaharyjska	2,653846	2,710526	3,128205	3,184211	2,769231	2,776316	3,205128	3,252632	2,75641	2,789474	49,66501	50,8604
Unia Europejska												
Strefa euro	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	75,62573	75,88054
Członkowie OECD	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	77,6939	77,97384
Państwa słabe (<i>fragile</i>) i dotknięte konfliktami	2,451613	2,516667	2,774194	2,816667	2,516129	2,55	2,8	2,853333	2,419355	2,483333	44,04326	45,33423
Mocno zadłużone kraje ubogie (HIPC)	2,631579	2,662162	3,052632	3,121622	2,789474	2,783784	3,184211	3,235135	2,723684	2,743243	47,46788	48,68689
GRUPY DOCHODOWE												
Państwa o wysokim dochodzie	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	73,37486	73,57565
Państwa o średnim dochodzie	3,044444	3,044444	3,388889	3,388889	2,955556	2,944444	3,32	3,335556	3,077778	3,077778	59,22688	60,34399
Państwa o niskim dochodzie	2,482759	2,517857	2,948276	3	2,603448	2,642857	3,093103	3,142857	2,534483	2,571429	45,15378	46,31568

¹ CPIA: Country Policy And Institutional Assessment – ocena polityki krajowej i ocena instytucjonalna.

A	B	C	D	E	F	G
PAŃSTWA ŚWIATA – PODZIAŁ NA REGIONY						
Azja Południowa						
Afganistan	2	1,5	2	2,6	2	37,13062
Bangladesz	2,5	3	2,5	3,4	2,5	41,5632
Bhutan	4,5	4	3	4	3,5	65,7664
Indie	..	..	..	..	..	60,9076
Malediwy	2,5	3,5	3	3,5	3	53,20063
Nepal	3	4	3,5	3,8	3	59,98159
Pakistan	3	2,5	3,5	3,2	2,5	53,01708
Sri Lanka	..	..	..	..	..	59,95122
Europa i Azja Środkowa						
Albania	..	..	..	..	..	66,98377
Andora	..	..	..	..	..	..
Armenia	..	..	..	..	..	71,49433
Austria	..	..	..	..	..	78,70694
Azerbejdżan	..	..	..	..	..	66,82696
Belgia	..	..	..	..	..	72,18146
Białoruś	..	..	..	..	..	73,57749
Bośnia i Hercegowina	..	..	..	..	..	65,24652
Bulgaria	..	..	..	..	..	71,89407
Chorwacja	..	..	..	..	..	72,60762
Cypr	..	..	..	..	..	72,28343
Czarnogóra	..	..	..	..	..	73,84108
Czechy	..	..	..	..	..	76,42162
Dania	..	..	..	..	..	84,5806
Estonia	..	..	..	..	..	80,76891
						80,79339
						66,98377
						..
						71,49433
						73,19187
						78,73995
						73,5854
						74,74503
						74,35306
						65,37254
						71,80724
						72,95462
						72,77735
						73,70804
						76,322
						85,17028
						80,79339

A	B		C		D		E		F		G	
Federacja Rosyjska	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	76.54336	77.40044
Finlandia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	79.98436	80.04165
Francja	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	76.01011	76.77957
Gibraltar	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Grecja	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	67.11485	67.40997
Grenlandia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Gruzja	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	83.01189	83.4992
Hiszpania	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	77.62772	77.69995
Holandia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	76.08463	76.09693
Irlandia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	80.10187	79.58999
Islandia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	78.99464	79.011
Kazachstan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	76.87746	78.04085
Kirgistan	3	3	4,5	4,5	3	3	3,7	3,8	3	3	62.35959	65.41049
Kosowo	3	3	3,5	3,5	3,5	3,5	3,3	3,3	3	3	70.51486	71.04522
Liechtenstein	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	64.85209
Litwa	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	80.63462	80.95864
Luksemburg	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	69.58844	69.58703
Lotwa	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	79.99279	80.31973
Macedonia Północna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	80.33318	80.65175
Moldawia	2,5	2,5	4,5	4,5	2,5	2,5	3,9	3,9	3,5	3,5	72.72602	73.12546
Monako	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Niemcy	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	79.34962	79.34794
Norwegia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	82.65966	82.91579
Polska	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	77.85723	76.93317
Portugalia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	76.50889	76.44344
Rumunia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	73.04132	72.51292

A	B	C	D	E	F	G
San Marino	..	..	..	..	..	61,8841 64,15819
Serbia	..	..	..	..	..	73,92341 73,92341
Słowacja	..	..	..	..	..	75,15124 75,445
Słowenia	..	..	..	..	..	76,39486 76,4142
Szwajcaria	..	..	..	..	..	76,60784 76,61632
Szwecja	..	..	..	..	..	82,01848 82,01848
Tadżykistan	2,5	2	4	4	2,5	54,34213 55,38718
Turcja	..	..	..	..	..	70,9145 75,25248
Turkmenistan	..	..	..	..	..	..
Ukraina	..	..	..	..	..	68,08579 69,07387
Uzbekistan	2	2,5	4	4	3	66,61398 67,75199
Węgry	..	..	..	..	..	72,6828 73,23963
Wielka Brytania	..	..	..	..	..	83,21535 83,55123
Włochy	..	..	..	..	..	73,19206 73,04291
Wyspa Man	..	..	..	..	..	..
Wyspy Normandzkie	..	..	..	..	..	..
Wyspy Owcze	..	..	..	..	..	..
Bliski Wschód i Afryka Północna						
Algieria	..	..	..	..	..	46,22686 48,49803
Arabia Saudyjska	..	..	..	..	..	62,08336 63,84761
Bahrajn	..	..	..	..	..	69,09366 70,13951
Dżibuti	2,5	2,5	3	3	2,5	50,88048 58,38141
Egipt	..	..	..	..	..	55,79763 58,51399
Irak	..	..	..	..	..	44,61783 44,65481
Iran	..	..	..	..	..	55,69678 58,63915
Izrael	..	..	..	..	..	74,34011 74,98013

A	B		C		D		E		F		G
Jemen	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	2,3	2,3	1,5	1,5	31,26677	30,67289
Jordania	..	..	..	..	..	..	..	..	..	59,92558	61,28281
Katar	..	..	..	..	..	..	..	..	..	66,02767	66,70677
Kuwejt	..	..	..	..	..	..	..	..	..	61,78943	62,56073
Liban	..	..	..	..	..	..	..	..	..	54,35106	54,42282
Libia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	32,50611	32,73696
Malta	..	..	..	..	..	..	..	..	..	65,21409	65,4975
Maroko	..	..	..	..	..	..	..	..	..	69,21146	71,67294
Omán	..	..	..	..	..	..	..	..	..	68,57321	68,84249
Samoa Amerykańskie	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Syria	..	..	..	..	..	..	..	..	..	41,44563	41,47442
Tunezja	..	..	..	..	..	..	..	..	..	65,29842	67,22278
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	..	..	..	..	..	..	..	..	..	59,27638	59,66608
Zjednoczone Emiraty Arabskie	..	..	..	..	..	..	..	..	..	79,30036	81,58883
Azja Wschodnia i Pacyfik											
Australia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	80,76007	80,70552
Brunei	..	..	..	..	..	..	..	..	..	67,68007	69,63482
Chiny	..	..	..	..	..	..	..	..	..	65,20491	73,95071
Fidżi	..	..	..	..	..	..	..	..	..	61,34481	61,38188
Filipiny	..	..	..	..	..	..	..	..	..	59,33172	60,87374
Guam	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Hongkong (Chiny)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	85,04658	85,08628
Indonezja	..	..	..	..	..	..	..	..	..	66,86799	68,184
Japonia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	78,01404	78,04159
Kambodża	2	1,5	4	3	3	3,4	3,4	2,5	2,5	53,38889	53,7971
Kiribati	3,5	3,5	2,5	2,5	2,5	3,1	3	3,5	3,5	46,16176	46,76976

A	B		C		D		E		F		G	
Korea (Demokratyczna Republika Ludowa)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Korea (Republika)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	83,96525	83,96046
Laos	2,5	2,5	4	4	2	2	3,4	3,5	3	3	49,98578	49,77807
Makao (Chiny)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Malezja	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	78,77204	81,33541
Mariany Północne	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Mikronezja	3,5	3,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	3	3	48,10096	48,09786
Mjanma	2,5	2,5	3	3	2,5	3	2,6	2,6	2,5	2	42,97482	43,4838
Mongolia	3,5	3	4	4	2,5	2,5	3,7	3,8	3	3	67,40642	67,67673
Nauru	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Nowa Kaledonia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Nowa Zelandia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	87,02213	87,00452
Palau	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	53,659	53,66252
Papua-Nowa Gwinea	3	3	2,5	2,5	3,5	3,5	2,6	2,6	2	2	59,39568	59,37055
Polinezja	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Samoa	4	4	4	4	3,5	3,5	3,9	3,9	4	4	62,05797	62,06781
Singapur	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	85,57215	85,84348
Tajlandia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	78,45338	79,51709
Timor Wschodni	2,5	2,5	3,5	3,5	2,5	2,5	2,9	2,9	2	2	37,98983	39,69791
Tonga	3,5	3,5	3	3	3,5	3,5	3,1	3,2	4	4	61,57496	61,65064
Tuvalu	3,5	3,5	3	3	2,5	2,5	2,9	2,9	3,5	3,5	..	..
Vanuatu	3	3	3,5	3,5	3	3	3,2	3,2	3,5	3,5	60,92111	60,72518
Wietnam	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	66,9796	68,56869
Wyspy Marshalla	3,5	3,5	3	3	2	2	2,6	2,6	3,5	3,5	50,94163	50,93322
Wyspy Salomona	3	3	3	3	3	3	2,7	2,7	3	3	54,87857	55,20356

A	B	C	D	E	F	G
Afryka Subsaharyjska						
Angola	..	..	..	..	..	39,00774 41,20205
Benin	3,5	3,5	2,5	3,4	3	51,57576 51,71272
Botswana	..	..	..	..	..	65,71078 66,17048
Burkina Faso	3,5	3,5	3	3,7	3	51,15106 51,26807
Burundi	1,5	4	2,5	3,5	2	45,91224 46,47561
Czad	2,5	2,5	2,5	2,6	2,5	35,52606 36,66065
Erytrea	2	2,5	1	2,4	2,5	21,37138 21,50372
Eswatini	..	..	..	..	..	58,62573 58,71977
Etiopia	3	3	3	3,7	3	46,14583 47,0561
Gabon	..	..	..	..	..	44,68792 44,49778
Gambia	2	3,5	2,5	3,3	3	47,75707 47,82604
Ghana	3,5	4	3	3,8	4	58,37525 60,43442
Gwinea	2,5	3	2,5	3,3	2,5	46,71106 49,26216
Gwinea Bissau	1,5	2	2	2,3	2	42,91537 43,19038
Gwinea Równikowa	..	..	..	..	..	40,26392 40,53653
Kamerun	2,5	3	3	3,1	2,5	45,05227 46,00492
Kenia	3	3,5	3,5	3,7	3	65,40809 70,97866
Komory	2,5	3	2,5	2,8	3	46,87233 47,01396
Kongo (Demokratyczna Republika)	2	2,5	2,5	3	2	34,57002 35,23313
Kongo (Republika)	2	3	3	2,8	2,5	37,86014 38,22684
Lesotho	3	4	3	3,4	3,5	58,56005 58,66291
Liberia	3	3	2,5	3,1	2,5	43,58222 43,54307
Madagaskar	2,5	4	3	3,3	2,5	46,38142 47,04235
Malawi	2,5	3,5	3	3,6	3,5	59,52076 60,362
Mali	3	2,5	3	3,1	2,5	52,87624 53,12964

[illegible]

A	B	C	D	E	F	G
Peru	..	..	..	..	..	67,76048
Portoryko	..	..	..	..	..	69,82224
Saint Kitts i Nevis	..	..	..	..	..	54,60143
Saint Lucia	4,5	4	3	3,8	4	63,57439
Saint Vincent i Grenadyny	4	3,5	3,5	3,6	4	56,97521
Saint-Martin (część francuska)	..	..	..	..	..	..
Salwador	..	..	..	..	..	64,70983
Sint Maarten (część holenderska)	..	..	..	..	..	..
Surinam	..	..	..	..	..	47,40665
Trynidad i Tobago	..	..	..	..	..	61,15191
Urugwaj	..	..	..	..	..	61,031
Wenezuela	..	..	..	..	..	30,03484
Wyspy Dziewicze (Stany Zjednoczone)	..	..	..	..	..	..
Wyspy Turks i Caicos	..	..	..	..	..	..
Ameryka Północna						
Bermudy	..	..	..	..	..	..
Kanada	..	..	..	..	..	79,30059
Stany Zjednoczone	..	..	..	..	..	83,57395

Źródło: World Bank Development Indicators, 2019, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#> (dostęp: 15.02.2020).

SKOROWIDZ

A

Abdullah Abdullah 59, 516
Abramczenko Wiktoria 228
Acosta Alex 207
Adamowicz Paweł 500
adaptacja strategiczna 414
Adenauer Konrad 487, 490
Ahmadineżad Mahmud 313
Ahmed Abiy 520
Aid for Trade 168
Akihito, cesarz Japonii 511
Akimow Maksim 228
al-Asad Baszar 44–45, 53, 122, 216,
309, 319, 322
al-Badawi Dżamal 126
al-Baghdadi Abu Bakr 129, 214, 520
al-Baszir Omar 97, 134, 511
Albright Madeleine 483
Alcaro Riccardo 34
Alijew Ilham 253, 336
Alijewa Mehriban 253
Al-Kaida (AQ) 121, 125–126, 129,
135–136
Al-Kaida Islamskiego Maghrebu (AQIM)
129, 137
Al-Kaida Półwyspu Arabskiego (AQIP)
137
Allison Graham 47
al-Mahdi Adil Abd 317, 514
Al-Mourabitoun 129
al-Muhandis Abu Maahdi 317
al-Rajmi Kasim 126
AMISOM Odyssey Lightning 78
Áñez Jeanine 515
Ansar Dine 129, 137
Appelbaum Yoni 28

Aráoz Mercedes 514
Arbatowa Nadieżda 40
Assange Julian 518–519
as-Sarradż Fajiz 132, 238, 322–323
as-Sisi Abd al-Fattah 511
Asz-Szabab 96, 516
Azevêdo Roberto 166

B

Babiš Andrej 503
Bachtadze Mamuka 513
Baka Władysław 364
Baker James 471, 478
Balcerowicz Leszek 343, 362, 364–365,
368, 436–437, 472, 477
Bałka Mirosław 398
Banasiak Jakub 396
Bank Rozrachunków Międzynarodowych
(Bank for International Settlements,
BIS) 162, 172–173
Bank Światowy 167, 172, 366
Barnier Michel 179
Barr William 204, 207, 501
Barradas Robert Zapato 165
Bartoszewski Władysław 482
Beauvois Daniel 357
Belka Marek 457–458
Benigno Aquino III 288
Benjamin Daniel 31
Benn Anthony 190
Bensouda Fatou 520
Bernhard David 207
bezpieczeństwo energetyczne 138–139,
155
bezpieczeństwo narodowe 414, 416, 422
Biden Hunter 250, 506

- Biden Joe 29, 42, 52, 94–95, 205–206, 247, 489, 506
 Bielecki Jan Krzysztof 457
 Biełousow Andriej 227–228, 233
 Bierlein Brigitte 503
 Bismarck Otto von 474
 Blecher George 28
 Blondel Jean 443
 Bloomberg Michael 206
 Błaszczak Mariusz 410, 507
 Bobrzyński Michał 490
 Boko Haram 131, 137
 Bolsonaro Jair 337
 Bolton John 30, 112–113, 207–208, 235, 249, 273, 277, 506
 Borisow Jurij 228
 Borrell Josep 69, 180, 504
 Borys Andżelika 335
 Bourdieu Pierre 433
 Bouteflika Abdelaziz 510
 Breton Thierry 69, 505
 brexit 34, 36, 50, 55, 64, 67, 74, 161, 163, 169, 175, 177, 187–192, 212, 237, 266, 270, 329, 449, 484–485, 488, 500–501, 505, 507, 516, 519
 Brouillette Dan 207
 Brzeziński Zbigniew 43, 347, 373, 470–471
 Buhari Muhammadu 509
 Bukajk (Abqaiq) 138–140, 142, 144
 Bukele Nayib 509
 Buras Piotr 185
 Burns William 30, 490
 Bush George H. W. 471, 478, 482, 487
 Bush George W. 20, 30, 45, 308, 312, 430, 482–485, 488, 490
 Butterwick Richard 357
 Buttigieg Pete 206
 Buzek Jerzy 369, 376, 378, 388, 391, 457–458, 466
C
 Camus Albert 47
 Čaputová Zuzana 330, 502
 Carranza Jovita 207
 Ceban Ion 250
 Cele Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs) 171, 173–174
 Celiński Andrzej 392
 Centrum Lewady 222, 225, 232
 Chamenei Ali 215, 315, 515
 Changoszwili Zelimchan 237, 268
 Chan-ocha Prayuth 510
 Charnay Jean-Paul 14
 Chaszukdzi Dżamal 517
 Chávez Hugo 86
 Cheung Peter T.Y. 297
 Chicu Ion 250–251, 501
 Chow Agnes 299
 Chruszczow Nikita 40, 357
 Churchill Winston 191
 Chusnullin Marat 228
 Cimoszewicz Włodzimierz 369, 378, 435, 441, 457, 479, 482
 Ciosek Stanisław 473
Civilian CSDP Compact (CCC) 76, 84
 Clinton Bill 29, 482, 484
 Coast Dan 207
 Cohen Jonathan 207
 Cohen Roger 26, 30
 Conte Giuseppe 505
 Conway George T. 17, 28
 Conway Kellyanne 28
 Cooper Laura 205
 Corbyn Jeremy 189
 Costa Antonio 506
 Craft Kelly Night 207
 Cruz Ted 235
 Cywińska Izabella 386–387
 Czaputowicz Jacek 100, 102, 325, 334, 336–337, 473, 507
 Czernyszenko Dmitrij 228
 Czujczenko Konstantin 228
D
 Dahrendorf Ralf 486
 Dăncila Viorica 506
 Danysz Marian 352
 Daul Joseph 179

Dąbrowski Jakub 389, 392
 de Gaulle Charles 34
 decentralizacja 343, 389, 391, 395, 399, 460
 Deklaracja z Buenos Aires w sprawie kobiet i handlu (Buenos Aires Declaration on Women and Trade) 159
 Delors Jacques 182, 191
 Deng Xiaoping 45, 294
 Diab Hassan 515
 Dietl Tomasz 352
 Djani Dian Triansyah 87
 Dobrzański Stanisław 410
 Dodon Igor 249–251, 501
 Dombrovskis Valdis 505
 „dopasowana” wysunięta obecność (tFP) 57
 Downs Anthony 436
 Draghi Mario 504
 Duda Andrzej 38, 325, 329–336, 410, 444–445, 456–457, 467, 504
 Duque Iván 516
 Duterte Rodrigo 48, 282–286, 290, 511
 Dzikowska Elżbieta 389
 dżihadyzm (dżihadyści) 44, 125–126, 128–131, 135–136, 508, 510

E
 Ederer Marcus 237
 efektywność energetyczna 138, 155, 251
 Elżbieta II, królowa 505
 emisje CO₂ 27, 138, 145–146, 150, 152–154, 260, 372, 375–376
 Erdoğan Recep Tayyip 36, 42, 44–45, 53, 122, 134–135, 238, 319–320, 322
 Esper Mark 207
 Essebsi Bedži Kaib 512
 EUCAP 78, 80, 130
 Eurazjatycka Unia Gospodarcza 243
 European Union Training Mission (EUTM) 76, 78, 80, 130, 137
 Europejski Bank Centralny (EBC) 178, 180–181, 504

Europejski Fundusz Obronny (EDF) 64–65, 68–75, 83–84
 eurosceptycyzm 36, 178, 187, 408, 440, 449, 503

F

fake news 25, 209, 220, 225
 Falin Walentin 480
 Falkow Walerij 228
 Farage Nigel 503
 Federalna Służba Podatkowa 226, 228
 Fernández Alberto 515
 Filip Pavel 501
 Fintech 159
 Fischer Joschka 483
 Fotyga Anna 473
 Fredriksen Mette 503
 Frlijć Oliver 395
 Frost Robert I. 357
 Fukuyama Francis 30, 32, 34
 Fundusz Dobrobytu Narodowego 231

G

Gacharia Giorgi 513
 Gałązka Robert 352
 Gantz Benny 514
 Gauke David 192
 Gentiloni Paolo 505
 Georgiewa Kristalina 171, 516, 519
 Geremek Bronisław 477, 479, 482–483
 Ghali Iyad Ag 129
 Ghani Aszraf 59, 516
 Ghazouani Mohamed Ould 512
 Giammattei Alejandro 513
 Giddens Anthony 148
 Gierek Edward 27
 Giuliani Rudy 29, 215
 Gliński Piotr 394–395
 globalne zarządzanie gospodarcze (*global economic governance*) 159–160, 174–175
 Godzic Wiesław 397
 Golicyn Anatolij 475
 Gołodiec Olga 228
 Gołunow Iwan 223–224

Gorbaczow Michaił 471
 Gordiejew Aleksiej 228
 Goulard Sylvie 69, 180, 505
 Gowin Jarosław 411
 Góralczyk Bogdan 45
 Grabowska Mirosława 434–435
 Grenell Richard 264
 Grigorienko Dmitrij 228
 Grodzki Tomasz 187
 Grossi Rafael 519
 grupa G-20 159, 167, 176, 272, 274,
 278–279, 289, 319
 grupa Wagnera 133, 238, 323
 Grupa Wsparcia Islamu i Muzułmanów
 (JNIM) 129
 Grupa Wyszehradzka 197, 330, 350,
 408, 418, 480, 483
 Gruszko Aleksandr 237
 Grybauskaitė Dalia 329
 Guaidó Juan 215, 509
 Gudkow Dmitrij 223
 Gülen Fethullah 54, 60
 Guo Shengkun 277
 Guterres António 85, 102, 150, 500

H

Hadi Abd Rabbuh Mansur 125–127, 310
 Haftar Chalifa 132–135, 238, 322–323
 Hamdok Abdalla 511
 Hani Chris 474
 Hariri Saad 515
 Haysom Nicholas 91
 Hill Fiona 205, 208, 216
 Hitler Adolf 489
 Hobbes Thomas 43, 45
 Hobsbawm Eric J. 486
 Hogan Phil 505
 Holland Agnieszka 398
 Honczaruk Ołeksij 505
 Howard Michael 342
 Hrojsman Wołodymyr 503
 Husajn Saddam 307–308
 Huti 124–128, 139, 310, 316–317, 509,
 511, 513, 515

I

ibn Auf Ahmed Awad 511
 ibn Salman Mohamed 31, 48
 Idlib 87–88, 121, 237, 241, 518
 İmamoğlu Ekrem 321, 502
 impeachment 28–30, 52, 203–206, 208,
 211, 214, 220–221, 235, 247, 506
 Indyk Martin 31
 Inicjatywa Pasa i Szlaku (Road and Belt
 Initiative) 37, 253, 274–275, 279,
 337, 517
 Inicjatywa Trójmorza 330, 338, 408
 inkluzywność 159–160, 166, 167–168
 integracja sojusznicza 414
 interwencje zbrojne 45, 124, 134–135,
 139, 216, 305, 307–308, 318,
 320–322, 403, 418
 Iohannis Klaus 508
 Ischinger Wolfgang 41
 Iwaniszwili Bidzina 252

J

Jaishankar Subrahmanyam 337
 Jan Paweł II 440
 Janajew Giennadij 437, 474
 Jaruzelski Wojciech 456, 473, 476
 Jaskanis Jan 389
 Jaszyn Ilja 223
 Jelcyn Borys 474, 479–481
 Jeong Kyeong-doo 278
 Johnson Boris 188–192, 505, 507–508
 Jourová Věra 39, 48, 505
 Juliusz Cezar 28
 Juncker Jean-Claude 68, 330

K

Kaczyński Jarosław 457–458
 Kaczyński Lech 196, 410, 441, 455–457,
 485
 Kadafi Muammar 45
 Kagan Robert 26
 Kahn Herman 489
 Kalwasiński Maciej 193
 Karadžić Radovan 517
 Karczewski Stanisław 335

- Kariņš Krišjānis 500
Katz Richard S. 443
Keita Ibrahim Boubacar 129–130
Keller Ska (Franziska Maria) 179
Kempa Beata 475
Kennan George F. 490
Kent George 205
Keynes John Maynard 174
Khazmi Malik 136
Kim Dzong-un 31, 107–108, 216, 276–277, 513, 517–518
Kim Jim Yong 516
Kim Song Nam 277
Kim Wan-su 277
Kirchner Cristina 515
Kissinger Henry 478
Kiszczał Czesław 473
Klein Naomi 387
Klich Bogdan 410
klimat polityczny 444–446, 450
Koczarian Robert 255–256
Kołobkow Paweł 228
Kołodziejczyk Piotr 409
Kołomojski Ihor 244
Komasa Jan 398
Komisja Europejska 19, 36–37, 39, 50, 64, 68, 72, 153, 177–184, 236, 245, 261, 275–276, 326–328, 330, 363, 449, 466, 503–505
Komitet ds. Globalnego Systemu Finansowego (Committee on the Global Financial System, CGFS) 172
Komorowski Bronisław 331, 403, 410–411, 413, 443, 456, 467
konflikt w Abchazji 252
konflikt w Afganistanie 43, 59, 85, 90–91, 120, 123–124, 215, 217, 307, 318, 403, 422, 484, 513, 516
konflikt w Burkina Faso 128–129, 131
konflikt w Czadzie 131
konflikt w Donbasie 42, 50, 244–245, 268, 426
konflikt w Górskim Karabachu 254–255
konflikt w Jemenie 44, 51, 66, 89, 124–129, 137, 216, 310, 509, 511, 517
konflikt w Libii 36, 41, 44–45, 51, 66, 70, 80, 90, 132–136, 140, 237–238, 268, 322–323, 444, 517
konflikt w Mali 90, 96, 128–130, 136
konflikt w Naddniestrzu 250–251
konflikt w Nigerii 131, 509
konflikt w Nigrze 129, 131, 137
konflikt w Osetii Południowej 252
konflikt w Somalii 78, 82, 85–86, 90–91, 390, 516, 538
konflikt w Syrii 33–34, 36, 43–45, 51–54, 59, 66, 86, 88–89, 93, 102, 120–122, 129, 134, 214, 216, 221, 236–238, 256, 264, 268, 308–309, 316–323, 332, 336, 424, 444, 489, 508–509, 517, 519–520
Konō Tarō 279–281
Konował Aleksandr 228
Konstytucja RP 38, 374, 411, 413, 435, 454–457, 459, 462, 466, 486
Kopacz Ewa 393, 457
koronawirus 15, 17, 19–21, 26, 47, 163, 222, 226, 230, 233, 238–239, 241
Kotiałow Anton 228
Kotiałow Michaił 228
Kovind Ram Nath 516
Kozak Dmitrij 227–228, 250
Kramp-Karrenbauer Annegret 55, 65, 260–261, 265–266
Krasnosielski Wadim 251
Kraśew Ivan 195
Krawcow Siergiej 228
Krym 89, 97, 229, 243–245, 426
Kukiz Paweł 446
Kurz Iwona 395, 502
Kurz Sebastian 503, 506
Kushner Jared 31, 518
Kwaśniewski Aleksander 410, 439, 456, 467, 477, 479–480, 482
Kwiciński Julij 480
Kwiek Marek 498

L

Lagarde Christine 180, 504, 519
 Laïdi Zaki 36, 186
 Lam Carrie 301
 Lamy Pascal 154
 Le Thi Thu Hang 286
 Lee Bruce 302
 Lee David 273, 302
 Lenarčič Janez 505
 Lendvai Paul 37
 Leonard Mark 37, 181, 352
 Lepper Andrzej 439
 Leszczyński Adam 394
 Letwin Oliver 191
 Levits Egils 503
 Lewicki Mariusz 85
 Leyen von der Ursula 37, 68–69, 154,
 180–182, 261, 267, 504–505
 Li Keqiang 290, 337
 Limbaugh Rush 208
 Lipset Seymour M. 433
 Liu He 263, 272, 278
 Liubimowa Olga 228
 Locsin Teodoro 285–286
 lokalizm 300
 Lu Kang 277, 280
 Lübcke Walter 503
 Lute Douglas 490

Ł

łagodzenie polityki pieniężnej 162
 Ławrow Siergiej 235
 Łepkowski Tadeusz 476
 Łukaszenka Alaksandr 247, 249, 335

M

Maas Heiko 265, 269
 Macierewicz Antoni 406, 411, 475
 MacLehose Murray 294
 Macri Mauricio 515
 Macron Emmanuel 31, 33, 35–37,
 54–56, 65–69, 106, 138, 178–180,
 183–186, 194, 237, 261, 265–267,
 327–329, 332, 500
 Maduro Nicolás 215, 236, 508–509

Maguire Joseph 207
 Mair Peter 443
 Malpass David 518
 Mandela Nelson 474
 Marciniak Ewelina 394
 Marcinkiewicz Kazimierz 457
 Marin Sanna 502
 Marrero Manuel 510
 Mattis James 52
 Matycin Oleg 228
 May Theresa 64, 112, 187–189, 251,
 255, 500, 503
 Mazowiecki Tadeusz 12, 342–343,
 364–365, 368, 370, 386, 419, 435,
 457, 471–472, 478
 McAleenan Kevin 207
 McKinley Michael 205
 McMahon Linda 207
 Mearsheimer John 347
 Mekonnen Se'are 512
 Merkel Angela 26, 31, 34–36, 41, 55, 65,
 67, 184, 186, 237, 258, 260–262,
 264–269, 328, 330, 500
 Meta Ilir 501
 Metternich Klemens von 486
 Miasnikowicz Michaił 335
 Michel Charles 180, 504, 507
 Michnik Adam 439, 471
 Miedinski Władimir 228
 Miedwiediew Dmitrij 226–228, 233
 Międzynarodowy Fundusz Walutowy
 (MFW) 160–162, 171–172, 180,
 363–364, 368, 377–378, 472, 514
 Mięśowicz Marian 352
 Miller Leszek 370, 388, 482
 MINUSMA 91, 94–95, 98, 129–130, 137
 Misja NATO w Iraku (NMI) 58, 63
 Miszustin Michaił 227–228, 233
 Mitrochin Siergiej 223
 Mitsotakis Kyriakos 504
 Mitterrand François 182
 Mizsei Kálmán 345
 Modi Narendra 240, 512
 Modzelewski Karol 369

- Mogherini Federica 70
Moïse Jovenel 509
Morales Evo 514–515
Morawiecki Mateusz 325, 327–328,
330–331, 334–335, 337, 383, 457,
507
Moreno Lenín 514
Morisson Tim 208
Morrison Scott 511
MSCI World Index 162
Mueller Robert 204, 501
Muhammad V Faris Petra, król Malezji
508
Mun Jae-in 278
Munk Yascha 30
Murad Nadia 93
Muraszko Michaił 228
Mursi Muhammad 512
Musharraf Pervez 516
Mutko Witalij 228
- N**
Nahles Andrei 261
Naruhito książę, cesarz Japonii 511
Nausėda Gitanas 329, 503
Nawalny Aleksiej 223
Nazarbajew Nursułtan 510
Netanjahu Benjamin 31, 44, 48, 510,
514, 516
Nguyen Phu Trong 288
Nguyen Xuan Phuc 287
Niemcow Borys 224
nierówności 85, 159–160, 171, 173–176,
193, 210, 373, 494–495
Nieznalska Dorota 395
Nixon Richard 29
Nord Stream 2 (gazociąg) 41, 183,
235–236, 241, 264, 266–267,
328–329, 338
Noskow Konstantin 228
Nowak-Jeziorański Jan 422
Nowy START 104, 108–114, 117, 119,
235, 241
Nowy Zielony Ład (*Green European
Deal*) 150–155, 177
- Ntaganda Bosco 519
Nye Joseph S. 484
- O**
O'Brien Robert 208, 506
Obama Barack 115, 148, 206, 210, 218–
220, 311, 425, 430, 484, 488–490
Obianga Kelly Ondo 508
odnawialne źródła energii (OZE) 144,
148, 267, 375
odporność (*resilience*) 56, 58, 63, 181
odstraszanie 56, 61, 110, 114, 331, 419,
423, 425, 425
oficjalna pomoc rozwojowa (*Official
Development Assistance*, ODA)
174
Okoński Zbigniew 410
Olechowski Andrzej 473, 479
Oleksy Józef 457
Olszewski Jan 457
Omilanowska Małgorzata 393
Onyszkiewicz Janusz 410
Opalka Roman 398
operacje i misje WPBiO 53, 58, 64–66,
68, 75–77, 82–84
Orban Ludovic 506
Orbán Viktor 20, 30, 37–38, 247
Organ Apelacyjny Światowej Organizacji
Handlu (Appellate Body, AB) 163,
165
Organ Rozstrzygania Sporów (Dispute
Settlement Body, DSB) 163–164
Organizacja Układu o Bezpieczeństwie
Zbiorowym 247, 255–256
Organizacja Współpracy Gospodarczej
i Rozwoju (Organization
for Economic Co-operation
and Development, OECD) 142–
143, 145–146, 148, 152, 159, 167,
174, 459, 494–495, 521, 531, 541,
550
Orieszkin Maksim 228
Osiatyński Jerzy 368
Owierzuk Aleksiej 228

P

Paczyński Bohdan 352
 państwa najmniej rozwinięte (*Least Developed Countries*, LDCs) 174, 521, 531
 Państwo Islamskie (ISIS, IS, ISIL) 43–44, 51, 53, 58–59, 66, 92–93, 121, 124, 126, 129, 131, 135, 136, 214, 264, 307–308, 320, 322, 509, 520
 Państwo Islamskie Sahary (ISGS) 129
 Państwo Islamskie w Prowincji Afryki Zachodniej (ISWAP) 131
 Państwo Związkowe Białorusi i Rosji 243
 Paradowska Janina 389
 Parlament Europejski 36, 39, 50, 65–66, 73, 154, 178–182, 258–259, 261–262, 325–328, 363, 503–505, 508
 Pastusiak Longin 480
 Paszynian Nikol 254–256
 Patruszew Nikołaj 235
 Pawlak Waldemar 367, 457
 Pawlikowski Paweł 398
 peacekeeping 95–96, 98, 103, 130, 428
 Pelosi Nancy 187, 206, 484, 506
 Pence Mike 322
 Pendarovski Stevo 502
 penholder 100
 Perry Rick 207
 Pesonen Timo 75
 Petru Ryszard 442–443
 Pham Binh Minh 287
 Pieskow Dmitrij 252
 Piketty Thomas 193
 Piłsudski Józef 474
 Piñera Sebastián 514
 PiS (Prawo i Sprawiedliwość) 13, 20, 38–39, 328–330, 350, 379, 381, 398, 401, 411, 441, 443–450, 457–458, 461, 473, 475, 484–486, 489–490, 495, 497, 499
 Plahotniuc Vlad 249–251, 256, 501
 Plan działania z Addis Abeby w kwestii finansowania rozwoju (*Addis*

Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development) 159

pluralizm 343, 371, 391, 399
 Pniewski Jerzy 352
 podział PiS–AntyPiS 443, 447
 podziały socjopolityczne 433–434, 450
 Polanyi Karl 342–343, 346–347, 351
 polityka handlowa 166, 168–169, 175
 polityka historyczna 391, 476
 polityka klimatyczna 147–148, 151, 177, 184, 194, 330, 500
 polityka obronna 68, 194, 402, 407
 Pompeo Michael (Mike) 30, 112, 114, 116–117, 235, 512
 populizm (populiści) 18, 25, 27, 36, 38, 50, 65, 187, 192, 341, 348–349, 429, 485–486
 Poroszenko Petro 42, 242, 502
 porozumienie P4 + 1 – Iran (JCPOA) 66, 105–106, 119, 214, 311–314, 316, 512, 515
 Pou Luis Lacalle 516
 Półwysep Koreański 107, 215–216, 221, 277–278
 Primakow Jewgienij 480
 produkt krajowy brutto (PKB) 27, 47, 52, 55, 143, 146, 148, 170–171, 174, 192, 197, 199, 209, 229, 231, 233, 263–264, 293, 300, 313, 345, 362–369, 372, 376–380, 382–384, 391–392, 396, 422, 426, 521, 531, 541
 Pruit Scott 207
 Przeworski Adam 433
 Putin Władimir 18, 29–31, 34–35, 38–42, 45, 48, 111, 114, 118, 222, 225–227, 229, 232–233, 238–239, 248, 252, 268, 274, 334, 350, 421, 485, 489, 500, 502–503, 508

R

Rada Bezpieczeństwa ONZ 31, 85, 92, 94, 103, 106, 132, 467, 517
 Rada Państwa 226, 229

- Rada Stabilności Finansowej (Financial Stability Board, FSB) 171, 223
- Radomski Paweł 93
- Rafferty Kirsten 63
- Rajapaksa Gothabaya 515
- Rajapaksa Mahinda 515
- Rakowski Mieczysław 364
- Rama Edi 501
- Raport Rozwoju Ludzkiego (Human Development Report, HDR) 159
- Rasmussen Anders 403
- Ratas Jüri 501
- Remarque Erich Maria 42
- Reszetnikow Maksim 228
- rezerwy walutowe 162, 231
- Rezzori Gregor von 486
- Ri Song Chol 277
- Rinne Anttim 502
- Riwin Re'uwen 514
- Rokkan Stein 433
- Romney Mitt 205
- Rosati Dariusz 482
- Rosneft' koncern 236
- Rosstat 229, 231–232, 234
- Rouhani Hasan 313, 515
- Ruch na rzecz Jedności i Dżihadu w Afryce Zachodniej (MUJAO) 137
- Rumsfeld Donald 488
- Runet 225
- Rutte Mark 179
- rynek ropy 138, 142, 155
- rząd wielkiej koalicji 270
- S**
- Saakaszwili Micheil 251
- Sahel 51, 66, 78, 80, 90, 120, 128–129, 131
- Sahraoui Adnan Abu Walid 129
- Saied Kais 512
- Salame Ghassan 132
- Salih Barham 514
- Sall Macky 509
- Salvini Matteo 504–505
- Samborski Tadeusz 475
- Sánchez Pedro 502, 507
- Sanders Bernie 206
- Sandu Maia 250–251, 501
- Sarkozy Nicolas 45
- Sasnal Wilhelm 398
- Sassole David 504
- Scalia Eugene 207
- Schumer Chuck 206
- Schwarzenegger Arnold 48
- Scola Angelo 180
- Sencow Oleh 245
- Serrano Pedro 75
- Shaheen Jeanne 235
- Shanahan Patrick 207
- Shengkun Guo 277
- Shinzō Abe 279–280, 330
- Siemioniak Tomasz 410–411
- Sikorski Radosław 410, 485
- Siła Syberii gazociąg 229, 239
- Siłuanow Anton 228, 233
- Simon Steven 31
- Siwicki Florian 409
- Skubiszewski Krzysztof 12, 343, 473–478, 480, 482
- Skwarcowa Weronika 228
- Sloterdijk Peter 192
- Sobianin Siergiej 223, 229
- Sobol Lubow 223
- Sondland Gordon 205, 214
- Sosnowska Monika 398, 454
- Spalding Robert 32, 46
- specjalne i różnicowane traktowanie (*special and differential treatment*, SDT) 167–168
- specjalne prawa ciągnięcia (*Special Drawing Rights*, SDR) 162
- spowolnienie gospodarcze 174
- spójność 182, 429, 447
- Sprague John 433
- stabilność finansowa 176
- Stała Współpraca Strukturalna (PESCO) 58, 64, 68, 70–75, 83–84, 332, 507
- Steinmeier Frank-Walter 506
- Stern Nicholas 374, 376

- Stoltenberg Jens 52, 56–57, 61, 253, 265
Strache Heinz-Christian 502
strategia obronna 400–402, 406, 414
Strzelecki Jan 21
Suchocka Hanna 368, 370, 437, 457, 480
Sulejmani Kasem 28, 30–31, 34, 41, 45,
59, 106, 128, 214–215, 236, 264,
317–318, 336
suwerenność strategiczna 414
system rozstrzygania sporów 163, 176
Szadajew Maksut 228
Szczerski Krzysztof 328, 334
Szczygło Aleksander 410
Szmajdziński Jerzy 410
Szojgu Siergiej 274
Szydło Beata 328, 457
Szyborska Wisława 348, 398
- Ś**
Śmiszek Krzysztof 326
Światowa Organizacja Handlu (World
Trade Organization, WTO) 154,
159, 163–170, 175, 193–194, 263,
279, 507, 516
Światowe Forum Ekonomiczne (World
Economic Forum, WEF) 159, 175
- T**
talibowie 123
Taylor Bill 205
Tebboune Abdelmadjid 510
Tegeltija Zoran 508
Tengku Abdullah 508
Timmermans Frans 68, 179, 267, 328,
505
Tokajew Kasym-Żomart 510
Tokarczuk Olga 25, 371, 398
Toomey Patrick J. 216
Topilin Maksim 228
Torres Sandra 513
traktat akwizygrąski 182–184, 266, 500
Traktat o Unii Europejskiej (TUE) 64,
326, 350
Trichet Jean-Claude 368
trójpodział Zachodu 49
Trudeau Justin 55, 507
Trump Donald 19, 26–34, 39, 41–42,
44–48, 50–53, 55–56, 62–63, 65,
94, 102–105, 107–108, 111, 114–
117, 125–126, 147, 152, 192–195,
203–208, 210–221, 234–236, 247,
249, 254, 257, 263, 265, 272–273,
276, 279, 312–313, 315–318, 320,
325–326, 331–332, 336, 347, 425–
426, 430, 484, 487–489, 500–501,
504–506, 512–513, 517–520
Trzeciakowski Witold 472
Tsang Donald 298
Tshisekedi Félix 509
Tsige Asaminew 512
Tung Chee-hwa 296–297
TurkStream (gazociąg) 37, 42, 236,
238–239
Tusk Donald 36, 179, 191, 197–198,
371, 379, 445, 455, 457–458, 500,
504, 508
Twain Mark 39
Tymczasowe porozumienie w sprawie
arbitrażu w postępowaniu
odwoławczym (*Interim Appeal
Arbitration Arrangement*) 164
Tymiński Stan 435, 476
- U**
Udalski Andrzej 352
Ujazdowski Kazimierz Michał 391–393
Ukłański Piotr 398
układ o całkowitej likwidacji pocisków
raketowych średniego zasięgu
(INF) 51, 56, 61–63, 65–66, 68,
104, 108, 112, 115–120, 235, 241,
268, 500, 517, 519
układ o całkowitym zakazie prób
jądrowych (CTBT) 104, 119
układ o nierozprzestrzianianiu broni
jądrowej (NPT) 104–106, 119
Urban Thomas 40
Urcosta Ridvan Bari 48
Urpilainen Jutta 505

V

Vella George 502
Vestager Margrethe 179, 505
Vindman Alexander 205
Vizcarro Martin 514
Volker Kurt 205

W

Wajda Andrzej 398
Walker David 165
Wallerstein Immanuel 195
Walt Stephen 124
Walter-Borjans Norbert 261
Waluś Janusz 474
Wałęsa Lech 370, 409, 435–437, 439, 456, 476
Wandycz Piotr 11, 13
Wang Qishan 280
Wang Yang 277
Wang Yi 280, 286, 290, 337
Wan-kan 300
Warren Elizabeth 206
Wasiljewa Olga 228
Waszczykowski Witold 473
Wąsowska-Pawlik Agata 387
Weber Manfred 179–180, 183, 266
Wei Fenghe 274, 278, 281
Weidmann Jens 180
Wheeler Andrew R. 207
Whitaker Matthew 207
Wiatrowycz Wołodymyr 335
Widodo Joko 511, 513
wielostronne banki rozwoju (Multilateral Development Banks, MDBs) 172
Wierzchowska Wiesława 389
Wilczek Mieczysław 364
Wilecki Tadeusz 409
Wilkin Jerzy 199, 201, 381
Wills Santiago 165
Wilmès Sophie 507
Wojciechowski Janusz 328, 505
wojny handlowe 221

Wojtyna Andrzej 381
Wolf Chad 207
wolny handel i protekcjonizm 176
Wolters Tod 502
Wołodin Wiaczesław 226
Wong Joshua 269, 299
Wright Eric 433
Wronecka Joanna 88, 92, 97, 102
Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) 53, 58, 64–66, 68, 75–77, 82–84
WTO Public Forum 154, 159, 163–170, 175, 193–194, 263, 279, 507, 516
Wu Ken 269
Wypiański Stanisław 395
wzmocniona wysunięta obecność (*Enhanced Forward Presence*, EFP) 57
wzrost gospodarczy 150, 160, 209, 229, 233, 272

X

Xi Jinping 29, 272, 275–281, 285, 289, 303

Y

Yovanovitch Marie 205, 214
Yu Bin 274
Yukiyo Amano 519

Z

Zarif Mohammad Dżawad 315
Zdrojewski Bogdan 393
Zełenski Wołodymyr 29, 42, 205, 242, 244, 334, 502–504, 506
Zhou Qiang 277
Zimnica-Kuzioła Emilia 396
Zinke Ryan 207
zmiany (klimatyczne) 62, 66, 151, 155, 159, 182, 194, 516
Zurabiszwili Salome 335
Zybertowicz Andrzej 395

ZESPÓŁ ROCZNIKA

BOLESŁAW BALCEROWICZ [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 120–137] – profesor dr hab., generał dywizji w stanie spoczynku. Zainteresowania badawcze: problemy wojny i pokoju, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo militarne, obronność, wojskowość. Autor kilku książek, m.in.: *Sojusz a obrona narodowa* (1999), *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych* (2010), *Pokój i „nie-pokój”* (2002), *O pokoju. O wojnie* (2013); współautor m.in. *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (red. M. Madej, 2017).

ANDRZEJ BIALAS [Panorama Rocznika, s. 352–361] – profesor dr hab., Instytut Fizyki Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Instytut Fizyki Jądrowej PAN w Krakowie. Prace z teoretycznej fizyki wysokich energii. Od 2006 r. na emeryturze. W latach 1991–1993 przewodniczący Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego. Członek czynny i prezes (2000–2018) Polskiej Akademii Umiejętności. Członek rzeczywisty Polskiej Akademii Nauk.

AGNIESZKA BIĘCZYK-MISSALA [Świat w Roczniku, s. 325–338] – doktor habilitowana w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, wicedyrektor ds. badań naukowych i współpracy z zagranicą (2008–2012), analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (2006–2008). Kierownik projektu naukowego *Zapobieganie masowym naruszeniom praw człowieka*, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (2013–2017). Stypendystka Fundacji Edukacyjnej Jana Karskiego na seminarium Georgetown Leadership (2016). Autorka publikacji z zakresu polityki zagranicznej RP, a także ochrony praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego: *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.* (2005), *Rafał Lemkin – The Hero of Humankind* (2010; red. nauk. z S. Dębskim), *Zapobieganie masowym naruszeniom praw człowieka. Międzynarodowe instytucje i instrumenty* (2018), *Wielkie mocarstwo i Polska. 100 lat stosunków polsko-amerykańskich* (2019; red. nauk.).

PAWEŁ J. BORKOWSKI [Świat w Roczniku, s. 177–202] – doktor habilitowany, w latach 2004–2019 pracownik Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, od 2019 r. profesor w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Autor 5 książek i ponad 30 artykułów naukowych, w tym *Polityczne teorie integracji międzynarodowej* – pierwszej w Polsce monografii poświęconej temu zagadnieniu. Swoje zainteresowania naukowe ogniskuje wokół teorii i historii integracji, wybranych problemów polityki zagranicznej Unii Europejskiej oraz instytucjonalnych

aspektów integracji europejskiej. Ostatnio opublikował: „Kryzysy w procesie integracji w perspektywie teorii”, w: J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewyższania* (2015); „EU foreign policy in times of EU crisis and fragmentation”, w: T.G. Grosse (red.), *European Union Policies at the Time of Crisis* (2017); „Unia Europejska – kryzys opowieści, kryzysowa opowieść”, *Sprawy Międzynarodowe* 2018 (2). Autor rozdziału poświęconego Unii Europejskiej w *Roczniku Strategicznym* od 2010 r.

MATEUSZ CHATYS [Świat w Roczniku, s. 271–291] – młodszy analityk Ośrodka Spraw Azjatyckich Uniwersytetu Łódzkiego, absolwent tej uczelni na kierunku stosunki międzynarodowe, specjalność orientalna; doktorant w Zakładzie Azji Wschodniej Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ; specjalizuje się w polityce ChRL wobec państw ASEAN, ze szczególnym uwzględnieniem teorii patron–klient w odniesieniu do stosunków z Wietnamem, Filipinami oraz Malezją; sekretarz konferencji *Lodz East Asia Meeting* (2018, 2019); stypendysta programu *EU Window Chinese Government Scholarship* w Chinach na Hainan University (2014–2015).

PRZEMYSŁAW CIBOREK [Świat w Roczniku, s. 271–291] – młodszy analityk oraz kierownik administracyjny biura Ośrodka Spraw Azjatyckich Uniwersytetu Łódzkiego, absolwent tej uczelni na kierunku stosunki międzynarodowe, specjalność orientalna; doktorant w Zakładzie Azji Wschodniej Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ; specjalizuje się w problematyce polityki zagranicznej ChRL w Europie Środkowej i Wschodniej ze szczególnym uwzględnieniem Bałkanów Zachodnich; uczestnik wymiany kulturowej na Tajwanie (2014); stypendysta rocznego kursu języka chińskiego na Tianjin University of Science and Technology w Tianjinie, Chiny (2014–2015); praktykant w Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Pekinie (2015); uczestnik programu dla młodych sinologów w Xi'an organizowanego przez Ministerstwo Kultury ChRL, Chińską Akademię Nauk Społecznych oraz Shaanxi Normal University (2016).

LIDIA GIBADŁO [Świat w Roczniku, s. 258–270] – analityczka ds. Niemiec w programie *Trójkąt Weimarski*. Absolwentka studiów licencjackich i magisterskich ze specjalizacją bezpieczeństwo i studia strategiczne na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Uczestniczka programu *Institute on Economics and International Affairs* na George Mason University. Stypendystka Niemieckiej Centrali Wymiany Akademickiej (DAAD) i Równy-Paderewski Scholarship.

STANISŁAW GOMUŁKA [Panorama Rocznika, s. 362–385] – magister fizyki teoretycznej (1962) i doktor nauk ekonomicznych (1967) na Uniwersytecie Warszawskim; członek Departamentu Ekonomicznego London School of Economics (1970–2005); w tym okresie także profesor i badacz na uniwersytetach Columbia, Harvard, Pennsylvania i Stanford w USA, w Holenderskim Instytucie Studiów Zaawansowanych, na Uniwersytecie Środkowoeuropejskim w Budapeszcie i Uniwersytecie Aarhus w Danii. Od 2013 r. członek Polskiej Akademii Nauk i doktor honoris causa Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Większość jego badań, zarówno empirycznych, jak

i teoretycznych, dotyczyła wzrostu gospodarczego, makroekonomii, ekonomii transformacji i porównawczych systemów ekonomicznych. W latach 1985–1988 doradca MFW do spraw Polski. W drugiej połowie 1991 r. doradca rządu Federacji Rosyjskiej; 1989–1995 i 1998–2002 doradca polskich ministrów finansów, 1995–1998 doradca prezesa Narodowego Banku Polskiego. Członek zespołu, który opracował i prowadził politykę reform Polski w okresie transformacji 1989–1994; w latach 1990–1992 członek delegacji Polski, negocjującej redukcję polskiego długu z klubami paryskim i londyńskim. W okresie styczeń–kwiecień 2008 r. wiceminister finansów w rządzie Donalda Tuska. W latach 2002–2006 główny ekonomista Grupy PZU, od 2008 r. główny ekonomista Business Centre Club.

Artykuły w wielu międzynarodowych czasopismach ekonomicznych; publikacje książkowe w języku angielskim dotyczące m.in. działalności innowacyjnej, dyfuzji innowacji i stadiów wzrostu gospodarczego, innowacyjności i reform w Europie Wschodniej, teorii zmian technologicznych. W Polsce opublikował m.in.: *Stanisław Gomułka i transformacja polska. Dokumenty i analizy 1968–1989* (2010, red. nauk. T. Kowalik), *Transformacja polska. Dokumenty i analizy 1990* (2011, red. nauk. z T. Kowalikiem), *Transformacja polska. Dokumenty i analizy 1991–1993* (2016, red. nauk.), *Transformacja i rozwój. Teoria i polityka gospodarcza* (2016). Stanisław Gomułka ma wpis w *Who's Who in Economics* (2. wyd. 1986 i 3. wyd. 1999), słowniku biograficznym najczęściej cytowanych ekonomistów świata.

PATRYCJA GRZEBYK [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 85–103] – zastępca redaktora naczelnego, sekretarz redakcji *Rocznika Strategicznego*, doktor habilitowana Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce międzynarodowego prawa karnego, międzynarodowego prawa humanitarnego oraz prawa do użycia siły. Stypendystka Fundacji na rzecz Nauki Polskiej oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Laureatka Nagrody im. Manfreda Lachsa. Autorka m.in. *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji* (2010) [wyd. angielskojęzyczne: *Criminal Responsibility for the Crime of Aggression* (London–New York 2013)]. Redaktor naukowa tomu *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki* (2016, z E. Mikos-Skużą), współautorka *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (2017, red. nauk. M. Madej). Ostatnio opublikowała monografię *Cele osobowe i rzeczowe w konfliktach zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego* (2018).

ALEKSANDRA JARCZEWSKA [Świat w Roczniku, s. 203–221] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW oraz Ośrodka Studiów Amerykańskich, stypendystka Programu Fulbrighta. Pracownik Katedry Studiów Regionalnych i Globalnych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: polityka i gospodarka Stanów Zjednoczonych, relacje transatlantyckie, również problematyka działalności przedsiębiorstw międzynarodowych i funkcjonowania gospodarki światowej. Autorka książki *Przedsiębiorstwa międzynarodowe* (2003), a także artykułów z zakresu polityki zagranicznej USA, stosunków transatlantyckich oraz globalizacji i działalności przedsiębiorstw międzynarodowych.

Redaktor naukowy tomu *TTIP. Transatlantyckie Partnerstwo w Dziedzinie Handlu i Inwestycji. Nowy etap instytucjonalizacji współpracy UE–USA* (2015, z M. Dunin-Wąsowicz) oraz *Region Azji i Pacyfiku w latach 1985–2015* (2016, z J. Zajączkowskim).

KARINA JĘDRZEJOWSKA [Świat w Roczniku, s. 159–176; Aneks, s. 521–559] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, absolwentka University of Manchester (MSc Globalisation and Development), Szkoły Głównej Handlowej (finanse i bankowość) oraz Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW; adiunkt w Katedrze Studiów Regionalnych i Globalnych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: finansowanie rozwoju gospodarczego, zarządzanie światowym systemem finansowym (Global Financial Governance), międzynarodowy system walutowy, zadłużenie międzynarodowe, międzynarodowe rynki finansowe oraz systemy finansowe państw rozwijających się. Członek Zarządu oraz skarbnik World International Studies Committee (WISC). Autorka monografii *Upadłość (bankructwo) państwa w stosunkach międzynarodowych* (2018) oraz licznych publikacji z zakresu finansów międzynarodowych, międzynarodowej ekonomii politycznej i ekonomii rozwoju. Współredaktor *The Future of Global Economic Governance – Challenges and Prospects in the Age of Uncertainty* (2020, z M. Rewizorskim i A. Wróbel) oraz *Globalne zarządzanie gospodarcze. Wyzwania dla światowego systemu handlu* (2020, z A. Wróbel i M. Rewizorskim).

KATARZYNA KASIA [Panorama Rocznika, s. 386–399] – doktor, filozofka, absolwentka Wydziału Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego; stypendystka Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Włoskiej i The Kościuszko Foundation, *visiting scholar* w Princeton University; prodziekan Wydziału Zarządzania Kulturą Wizualną Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie, gdzie prowadzi zajęcia z historii filozofii, estetyki i filozofii kultury z elementami antropologii; pod jej kierunkiem powstało kilkadziesiąt znakomitych teoretycznych prac dyplomowych i licencjackich. Autorka książek *Doświadczenie estetyczne i wspólnota spektaklu* (2019), *Rzemiosło formowania. Luigi Pareysona estetyka formatywności* (2008), tłumaczka tekstów włoskich filozofów (Pareyson, Vattimo i in.). Stała współpracowniczka *Kultury Liberalnej*, członkini zespołu redakcyjnego *Przeglądu Filozoficzno-Literackiego*, stała komentatorka *Szklą kontaktowego TVN24*.

STANISŁAW KOZIEJ [Panorama Rocznika, s. 400–414] – profesor dr hab., generał brygady w stanie spoczynku, w latach 2010–2015 szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, 2005–2006 podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej. Wieloletni nauczyciel akademicki w Akademii Sztapu Generalnego WP i Akademii Obrony Narodowej, obecnie profesor w Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Specjalizuje się w polityce i strategii bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego (w tym obronności) oraz strategicznym zarządzaniu bezpieczeństwem. Autor m.in. takich książek, jak *Teoria sztuki wojennej* (1993, 2011), *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku* (2006), *Rozważania o bezpieczeństwie* (2016), *Studia o bezpieczeństwie* (2017), współautor m.in. podręcznika *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)* (2017).

ROBERT KUPIECKI [Panorama Rocznika, s. 415–432] – doktor habilitowany, profesor UW, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zawodowy dyplomata, od 1993 r. w służbie zagranicznej RP, obecnie w randze ambasadora tytularnego; m.in. zastępca ambasadora przy NATO (1999–2004), dyrektor Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych (2004–2008), ambasador RP w Waszyngtonie (2004–2008), wiceminister obrony narodowej (2008–2015). Członek redakcji kwartalnika *Sprawy Międzynarodowe*. Autor kilkunastu monografii i ok. 200 artykułów naukowych, ostatnio m.in.: *NATO w polskiej perspektywie 1989–2019* (2019), *Through the Eyes of a Strategist and Diplomat. The Polish – American Relations post-1918* (2019, red. nauk.), „Europe whole and free. Mission accomplished or an unfulfilled promise?”, w: S. Dębski, D.S. Hamilton (red.), *Europe Whole and Free. Vision and Reality* (2019).

ROMAN KUŹNIAR [Wprowadzenie, s. 11–22; Przegląd, s. 25–49; Panorama Rocznika, s. 341–351] – redaktor naczelny *Rocznika Strategicznego* od 1995 r., profesor dr hab., kierownik Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Były dyrektor departamentu analityczno-planistycznego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Autor wielu publikacji z zakresu historii najnowszej stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa międzynarodowego, ochrony praw człowieka, polityki zagranicznej RP, m.in.: *Prawa człowieka. Prawo – instytucje – stosunki międzynarodowe* (wyd. III, dodruk 2006), *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki* (2005; wyd. II 2006), *Pozimnowojenne dwudziestolecie 1989–2010. Stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku* (2011), *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej* (2012), *My, Europa* (2013), *Europa w porządku międzynarodowym* (2016), *Porządek międzynarodowy. Perspektywa ontologiczna* (2019/20); współredaktor i współautor: *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian* (wyd. pol. 2003, ang. 2004, z Z. Lachowskim), *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu* (2011), *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (2012, z B. Balcerowiczem i in.), współautor *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (2017, red. nauk. M. Madej), *Jestem obywatelem Unii Europejskiej* (2019). W latach 2010–2015 doradca Prezydenta RP ds. międzynarodowych.

WIESŁAW LIZAK [Świat w Roczniku, s. 305–324] – doktor habilitowany w zakresie nauk o polityce, pracownik Katedry Studiów Regionalnych i Globalnych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: stosunki międzynarodowe w regionach Afryki, Bliskiego i Środkowego Wschodu (zwłaszcza problemy bezpieczeństwa i stabilizacji w tych regionach) oraz konflikty międzynarodowe. Autor kilkudziesięciu publikacji poświęconych tym zagadnieniom. M.in. współautor i współredaktor naukowy tomów: *Stosunki międzynarodowe w Afryce* (2002, z J.J. Milewskim), *Terroryzm w świecie współczesnym* (2004, z E. Haliżakiem, L. Łukaszukiem i E. Śliwką); *Kuba i Afryka. Sojusz dla rewolucji*

(2006, z M.F. Gawryckim); *Ochrona zdrowia w stosunkach międzynarodowych* (2013, z A.M. Solarz); *Bliski Wschód w stosunkach międzynarodowych w XXI wieku* (2016, z A.M. Solarz). Autor monografii *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa* (2012).

MAREK MADEJ [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 50–63; s. 64–84] – doktor habilitowany, adiunkt w Katedrze Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, wiceprzewodniczący Rady Naukowej Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauki o Bezpieczeństwie UW. W latach 2016–2019 wicedyrektor Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW, 2006–2010 główny specjalista – analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, a w okresie 2012–2013 ekspert ds. bezpieczeństwa w pierwszej edycji Laboratorium Idei – Prezydenckiego Programu Eksperymentalnego przy Kancelarii Prezydenta RP. Stypendysta Departamentu Stanu USA (2009). Zainteresowania badawcze: problematyka bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym funkcjonowanie NATO i innych instytucji bezpieczeństwa, kwestia użycia siły przez podmioty pozapaństwowe (m.in. terroryzm i inne zagrożenia asymetryczne), ewolucja współczesnych konfliktów zbrojnych oraz polska polityka bezpieczeństwa. Autor wielu publikacji poświęconych tym zagadnieniom, w tym monografii *Międzynarodowy terroryzm polityczny* (Warszawa 2001) i *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego* (2007) oraz współautor podręcznika *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (2012). Ostatnio opublikował: *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (2017, red. nauk.), *Western Military Interventions after the Cold War. Evaluating the Wars of the West* (2019, red. nauk.).

MAREK MENKISZAK [Świat w Roczniku, s. 222–240] – politolog, absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1995–2003 pracownik naukowy w Zakładzie Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych WDiNP UW; od 2000 r. w Zespole Rosyjskim Ośrodka Studiów Wschodnich. Koordynator projektów OSW: *Nowa rola NATO na obszarze WNP* (2003–2005); wspólnie z Centrum Stosunków Międzynarodowych: *Stosunki Rosja–Niemcy w latach 1998–2005* (2005–2007); *Aktywność gospodarcza Rosji za granicą w latach 2004–2010* (2007–2011). Od 2006 r. kierownik Zespołu Rosyjskiego OSW. Autor wielu artykułów na temat problematyki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityki wewnętrznej Rosji, a także problemów obszaru WNP, bezpieczeństwa europejskiego i studiów strategicznych; ostatnio: „Russia’s long war on Ukraine” (2016), „Najlepszy nieprzyjaciel Rosji. Rosyjska polityka wobec USA w epoce Putina” (2017), „Strategiczna kontynuacja, taktyczna zmiana. Polityka bezpieczeństwa europejskiego Rosji” (2019).

DOMINIK MIERZEJEWSKI [Świat w Roczniku, s. 271–291] – doktor habilitowany w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauk o polityce; kierownik Ośrodka Spraw Azjatyckich Uniwersytetu Łódzkiego; profesor nadzwyczajny w Zakładzie Azji Wschodniej Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ, specjalizuje się w zakresie retoryki dyplomacji chińskiej, chińskiej polityki zagranicznej w ujęciu regionalnym oraz rozwoju polityczno-ekonomicznego Chin współczesnych; studia

języka chińskiego na Shanghai International Studies University (1999–2000 i 2003–2004); stypendium Jana Karskiego przyznawane przez American Center for Polish Culture; staż w the Heritage Foundation w Waszyngtonie (2003); staż w Chińskiej Akademii Nauk (2010–2011, Pekin); kierownik projektów naukowych finansowanych z Narodowego Centrum Nauki; członek organizacji międzynarodowych: Association for Asian Studies, European Association for Chinese Studies, European International Studies Association oraz członek zespołów redakcyjnych *Azja-Pacyfik* (rocznik) i *Journal of Contemporary Eastern Asia* (Austria/Korea Południowa).

KAMILA PRONIŃSKA [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 120–137; s. 138–155] – doktor habilitowana, adiunkt w Katedrze Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: problematyka bezpieczeństwa energetycznego, polityka energetyczna UE i Rosji oraz konflikty międzynarodowe. Autorka monografii z tych dziedzin, m.in.: *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych* (2012), *Wpływ współpracy energetycznej krajów Europy Środkowej na regionalne bezpieczeństwo energetyczne i politykę energetyczną UE* (2013) oraz licznych artykułów, m.in.: „Energy security: Global and regional dimensions”, *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security* (2007); „Rozwój odnawialnych źródeł energii a wymiar geostrategiczny bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej”, *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* (2017).

JACEK RACIBORSKI [Panorama Rocznika, s. 433–450] – profesor nauk humanistycznych, socjolog, kierownik Zakładu Socjologii Polityki w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego; członek Komitetu Socjologii PAN od 2011 r.; redaktor naczelny półrocznika *Studia Socjologiczno-Polityczne. Seria Nowa*. Autor lub współautor 15 książek oraz ponad 100 artykułów i esejów opublikowanych w kraju i za granicą. Uprawia także publicystykę socjologiczną i politologiczną, m.in. na łamach *Przeglądu, Rzeczpospolitej* i *Gazety Wyborczej*. Do jego najważniejszych publikacji należą książki: *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995* (1997); *Demokratie in Polen. Elemente des politischen Systems* (2005, z J.J. Wiatrem); *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny* (2006), *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej* (2011). Ostatnio wraz z zespołem opublikował monografię *Państwo w praktyce: style działania* (2017).

GRZEGORZ RYDLEWSKI [Panorama Rocznika, s. 451–469] – profesor nauk humanistycznych, doktor habilitowany w zakresie nauk o polityce; profesor w Katedrze Nauki o Polityce i Administracji Publicznej na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. W przeszłości przewodniczący Rady Naukowej Instytutu Nauk Politycznych UW oraz założyciel i wieloletni kierownik Zakładu Nauki o Państwie i Administracji Publicznej. W latach 1993–2006 aktywny w administracji rządowej, m.in. jako szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sekretarz Rady Ministrów, szef doradców Prezesa Rady Ministrów oraz konsultant OECD,

przedstawiciel Polski na Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ na temat administracji publicznej i członek Rady Służby Cywilnej. Autor ponad stu publikacji w zakresie systemów politycznych i administracyjnych, relacji między polityką i administracją, decydowania w instytucjach władzy i administracji publicznej oraz strategii i systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym kilkunastu monografii książkowych, m.in.: *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych* (2000), *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne* (2001), *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji* (2002), *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium politologiczne* (2006), *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej* (2007), *Rządzenie w świecie megazmian. Studium politologiczne* (2009), *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego* (2014), *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce* (2015), *Coś więcej niż spór o model rządzenia. Kilka kwestii do przemyślenia nie tylko przez politologów* (2017), *Megasystem bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Ujęcie procesowe i funkcjonalno-decyzyjne* (2017), *Rządy i rządzenie w Polsce 1918–2018. Ciągłość i zmiany* (2018).

ANDRZEJ SZEPTYCKI [Świat w Roczniku, s. 242–257] – doktor habilitowany, adiunkt w Katedrze Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, profesor Donieckiego Uniwersytetu Narodowego im. Wasyla Stusa w Winnicy, kierownik Centrum Studiów Polskich i Europejskich w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki. Publicysta dwumiesięcznika *Nowa Europa Wschodnia*. Zainteresowania badawcze: polityka wewnętrzna i zagraniczna Ukrainy, polityka zagraniczna Polski, stosunki na obszarze poradzieckim i polityka wschodnia Unii Europejskiej. Najnowsze publikacje: *Contemporary Relations between Poland and Ukraine. “The Strategic Partnership” and the Limits Thereof* (2019), *Pamięć zbiorowa, pojednanie i stosunki międzynarodowe* (2020, red. nauk. z N. Masłowskim).

HENRYK SZLAJFER [Panorama Rocznika, s. 470–491] – emerytowany profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN oraz Instytutu Ameryk i Europy Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1991–2014 redaktor naczelny kwartalnika *Sprawy Międzynarodowe*. Autor książek i artykułów publikowanych w Polsce, USA, Szwajcarii i innych krajach poświęconych głównie historii gospodarczej Ameryki Łacińskiej oraz współczesnym stosunkom międzynarodowym. W latach 1993–2008 w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, ambasador *ad personam*, kierował departamentami Strategii i Planowania Polityki, Ameryk i Archiwum, sekretarz Rady Głównej, ambasador-stały przedstawiciel RP w OBWE, ONZ, MAEA i UNIDO w Wiedniu.

PIOTR ŚLEDŹ [Kalendarium, s. 500–520] – doktorant Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, afiliowany w ramach Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego WNPiSM UW.

Zainteresowania badawcze: bezpieczeństwo międzynarodowe w wymiarze politycznym i militarnym, problematyka bezpieczeństwa w teorii stosunków międzynarodowych, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE, zbrojenia i przemysł obronny, kontrola zbrojeń i rozbrojenie.

MAREK TABOR [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 104–119] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, docent w Katedrze Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: teoria stosunków międzynarodowych, zagadnienia z zakresu międzynarodowych stosunków politycznych i wojskowych, w tym globalizacja i problemy globalne, zbrojenia, kontrola zbrojeń i rozbrojenie. Autor wielu artykułów z tego zakresu. Ważniejsze publikacje: „Działalność ONZ na rzecz dekolonizacji”, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy* (2006), „Układ Moskiewski – nowe podejście do redukcji strategicznych zbrojeń ofensywnych”, w: E. Haliżak i in. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku* (2006); „Polska w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego”, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych* (2012); „Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia”, w: R. Kuźniar i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (2012).

MARCIN TERLIKOWSKI [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 64–84] – doktor nauk ekonomicznych (Szkola Główna Handlowa w Warszawie), kierownik programu *Bezpieczeństwo międzynarodowe* w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Zainteresowania badawcze: Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE, polityka przemysłowa i przemysł obronny w Unii Europejskiej, europejski rynek uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz regionalna współpraca wojskowa w Europie. Autor wielu analiz i artykułów naukowych nt. ekonomii obronności, polskiej polityki bezpieczeństwa oraz operacji zarządzania kryzysowego. Współprowadzący kilku międzynarodowych projektów badawczych, w tym: *Restructuring Europe's Armed Forces in Times of Austerity: A Dialog on Challenges and Opportunities for Government and Industry* (2010), *Weimar Defence Cooperation – Projects to Respond to the European Imperative* (2011), *Defence Austerity: A New Paradigm for Defence and Security Cooperation in the Visegrad Region* (2011–2013) (DAV4), *National and European Governance: Polish and Norwegian Cooperation towards More Efficient Security, Energy and Migration Policies – GoodGov* (2013–2016), *The Evolving Concept of Security: A Critical Evaluation across Four Dimensions EvoCS* (2014–2015).

ANNA WOJCIUK [Panorama Rocznika, s. 492–499] – doktor habilitowana, adiunkt w Katedrze Metodologii Badań nad Polityką na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: teoria stosunków międzynarodowych, międzynarodowe wymiary edukacji i wiedzy, teoria polityki, międzykrajowe badania porównawcze. Autorka: *International Relations in Poland. 25 Years After the Transition to Democracy* (2017, z J. Czaputowiczem) oraz *Empires of Knowledge in International Relations. Education and Science as Sources of Power for the State* (2018).

ANNA WRÓBEL [Świat w Roczniku, s. 159–176] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, pracownik Katedry Studiów Regionalnych i Globalnych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: globalne zarządzanie handlem światowym (Global Trade Governance), liberalizacja handlu międzynarodowego (w szczególności liberalizacja międzynarodowego handlu usługami i artykułami rolnymi), wspólna polityka handlowa UE, polityka handlowa Chin. Autorka monografii *Międzynarodowa wymiana usług* (2009), *The Dragon and the Evening Stars: Essays on the determinants of EU–China relations* (2013, z P.J. Borkowskim i Ł. Zamęckim), *Wewnętrzne uwarunkowania aktywności międzynarodowej Chińskiej Republiki Ludowej i jej relacji z Unią Europejską* (2013, z P.J. Borkowskim i Ł. Zamęckim), *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej* (2014), *Geografia ekonomiczna – międzynarodowe struktury produkcji i wymiany* (2017) oraz wielu artykułów poświęconych problemom współczesnych międzynarodowych stosunków gospodarczych. Współredaktor m.in. *The Future of Global Economic Governance – Challenges and Prospects in the Age of Uncertainty* (2020, z M. Rewizorskim i K. Jędrzejowską) oraz *Globalne zarządzanie gospodarcze. Wyzwania dla światowego systemu handlu* (2020, z K. Jędrzejowską i M. Rewizorskim).

ŁUKASZ ZAMĘCKI [Świat w Roczniku, s. 292–304] – doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Systemów Politycznych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Główne zainteresowania badawcze: polityki sporu, reżimy hybrydowe, transycja polityczna. Od 2016 r. prodziekan wydziału ds. badań naukowych i współpracy z zagranicą, wcześniej m.in. zastępca dyrektora Instytutu Europeistyki. W latach 2013–2015 sekretarz Zarządu Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich. Od 2017 r. sekretarz zarządu Komitetu Naukowego „Socio-political Pluralism” Międzynarodowego Towarzystwa Nauk Politycznych (IPSA). Kierownik projektu badawczego *A means to an end. 16+1 formula as a mile stone to the New Silk Road* finansowanego w ramach *The IEEM Academic Research Grants*. Uczestnik krajowych i międzynarodowych projektów naukowych. Członek redakcji *Przeglądu Europejskiego*. Współpracownik MEN i CKE. W latach 2010–2017 występował na konferencjach naukowych m.in. w Hongkongu, Makau, Chengdu, Londynie, Nikozji, Tallinie, Sofii.

**Ze względu na zmianę prawno-finansowych uwarunkowań
wydawania publikacji naukowych,
Rocznik Strategiczny od 2019 roku wrócił do swojej pierwotnej formuły –
czyli nie jest czasopismem,
lecz stał się na powrót wydawnictwem seryjnym**

Adres redakcji:

Katedra Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski
ul. Żurawia 4, 00-503 Warszawa
e-mail: rocznik.strategiczny@uw.edu.pl

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa
tel. 22 692 41 18, 22 828 93 91, 22 826 59 21
dział handlowy: jak wyżej w. 103, 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Nakład 200 egz.

Wydanie pierwsze, objętość 41 ark. wyd.

Skład i łamanie: Andrzej Kaczmarek

Printed in Poland

ROCZNIK STRATEGICZNY

jest jedyną w Polsce i w Europie Środkowej publikacją,
która systematycznie i całościowo
przedstawia główne wydarzenia i tendencje
w życiu międzynarodowym mijającego roku.

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA oferuje wnikliwą analizę
globalnych oraz regionalnych problemów bezpieczeństwa
w ujęciu instytucjonalnym i sektorowym.

ŚWIAT W ROCZNIKU jest geopolitycznym ujęciem
sytuacji międzynarodowej, w tym polityki wielkich mocarstw.

Diagnoza sytuacji strategicznej
dokonywana jest w *RS* z polskiej perspektywy.
Zawartość *RS* jest wzbogacona autorskimi tabelami i kalendarium.



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

Temat wydania:

30-lecie polskiej transformacji

Ponadto w obecnym wydaniu *RS* m.in.:

- **Koronawirus dżumą czasów globalizacji**
- **Autokracje w natarciu, czyli pandemia kratokracji**
- **Początek rozpadu Zachodu?**
- **Rządy Hobbesa na Bliskim Wschodzie**

ISBN 978-83-66470-32-3

ISBN 978-83-66470-32-3



www.scholar.com.pl