ROCZNIK STRATEGICZNY

2021/22

Faculty of Political Science
and International Studies
University of Warsaw

STRATEGIC YEARBOOK
2021/22

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

vol. 27

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
Scienti c Publishers
Warsaw 2022

jednak opinia, że ryzyko towarzyszące takim działaniom przekracza korzyści. Wyzwaniem jest natomiast realizacja dostaw, możliwych głównie z Polski (zwłaszcza wobec braku zgody Węgier na tranzyt sprzętu wojskowego i broni do Ukrainy przez ich terytorium)[10].

Szczególne znaczenie miała postawa strategicznie położonej i prowadzącej mocno autonomiczną politykę Turcji, utrzymującej dobre stosunki z Ukrainą, ale i Rosją. Ankara z jednej strony kontynuowała dostawy broni na Ukrainę (w tym nadspodziewanie efektywnych dronów bojowych Bayraktar TB-2) oraz zamknęła dla marynarek wojennych kontrolowane przez nią cieśniny morskie (28 lutego), z drugiej z rezerwą odnosiła się do daleko idących sankcji na Rosję i zarówno przed agresją, jak i po niej proponowała – m.in. w telefonicznych rozmowach prezydenta Erdoğana z prezydentami Zełenskim (4 marca) i Putinem (6 marca) – mediacje w konflikcie, czego rezultatem było m.in. pierwsze od wybuchu walk spotkanie szefów dyplomacji Ukrainy i Rosji w Antalyi (10 marca), zakończone jednak bez rezultatów.

Reakcję NATO w początkowej fazie konfliktu można więc uznać za adekwatną do sytuacji, ale też nieco przewidywalną w – raczej uzasadnionej – koncentracji na bezpieczeństwie sojuszników i przyjęciu „czerwonej linii" stanowionej przez działania o znamionach bezpośredniego zaangażowania w konflikt na obszarze Ukrainy. Wątpliwe też, by Sojusz tę linię przekroczył, chyba że zmuszony mocno eskalacyjnymi działaniami Rosji. Z pewnością jednak rosyjska agresja dodatkowo wzmocni prymat zbiorowej obrony w przygotowywanej na czerwiec 2022 r. koncepcji strategicznej, spychając na dalszy plan w optyce NATO – choć możliwe, że przejściowo – wyzwanie ze strony Chin.

Unia Europejska

Reakcję Unii Europejskiej i większości jej państw na rosyjską agresję również uznać należy, w stosunku do wcześniej podejmowanych działań, za **szybką, zdecydowaną i w dużej mierze bezprecedensową**. Świadczy o tym zwłaszcza zakres nałożonych przez Radę UE na Rosję sankcji, obejmujących m.in.: zamknięcie przestrzeni powietrznej, zamrożenie rezerw rosyjskiego banku centralnego w walucie euro (ok. ⅓ rosyjskich rezerw), zakaz wykorzystania europejskiej waluty w transakcjach z udziałem Rosji i zmniejszenie skali obrotu rosyjskimi papierami wartościowymi (a także kryptoaktywami), usunięcie części rosyjskich banków z systemu rozliczeń

[10] S. Erlanger, „NATO countries pour weapons into Ukraine, risking conflict with Russia", *The New York Times*, 2 marca 2022 r.; „'Surprise move': U.S. stunned by Poland's fighter jet offer", www.politico.com/news/2022/03/08/poland-transfers-mig-fighters-to-the-us-as-ukraine-asks-for-help-00015259 (dostęp: 9.03.2022).

elektronicznych SWIFT[11] czy zakaz sprzedaży do Rosji określonych technologii[12]. Wiele podobnych restrykcji nałożono również na Białoruś[13]. Znacząco rozszerzono też podmiotowy i przedmiotowy zakres sankcji personalnych[14]. Bruksela udzieliła Ukrainie wsparcia nie tylko w wymiarze politycznym – m.in. w postaci przyjęcia przez Parlament Europejski 1 marca jej wniosku o członkostwo (w trakcie sesji, na której przyjęte owacjami przemówienie z Kijowa wygłosił prezydent Zełenski), co jest równoznaczne z poparciem dla przyznania statusu państwa kandydata. To poparcie znalazło także wyraz materialny. Oprócz spodziewanych form, takich jak pomoc humanitarna (środki w wysokości ok. 0,5 mld euro)[15], *novum* było przeznaczenie 0,5 mld euro w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju bezpośrednio na zakup uzbrojenia. UE udzieliła również Kijowowi wsparcia operacyjnego, m.in. w zakresie zwalczania cyberzagrożeń czy udostępniania satelitarnych danych wywiadowczych.

Reakcja Brukseli wynikała w dużej mierze z **istotnych przewartościowań polityki bezpieczeństwa części państw członkowskich, przede wszystkim Niemiec**. Wykazujące w pierwszych miesiącach prac nowego, centrolewicowego rządu wolę współpracy z Rosją, zrewidowały po 24 lutego 2022 r. to podejście. W wystąpieniu przez Bundestagiem (27 lutego) kanclerz Olaf Scholz ogłosił nowe założenia niemieckiej polityki bezpieczeństwa[16]. Uznając wagę rosyjskiego zagrożenia, podkreślił potrzebę bardziej proaktywnej

---

[11] Lista objęła siedem banków, ale m.in. nie odnotowujący największe obroty Sbierbank oraz trzeci co do wielkości Gazprombank. Decyzję tę uzasadniono koniecznością rozliczeń związanych z zakupami rosyjskich surowców energetycznych. Zob. P. Blenkinsop, „EU bars 7 Russian banks from SWIFT, but spares those in energy", Reuters, 3 marca 2022 r. Ujawniło to zarazem rozbieżności wewnątrz UE, jako że początkowo Niemcy, Włochy, Węgry i Cypr sprzeciwiały się tej propozycji, a swoje stanowisko zmieniły dopiero pod wpływem presji opinii publicznej i pozostałych członków.

[12] Dotyczy to głównie tych wykorzystywanych w przemyśle naftowym, samolotów, półprzewodników i pewnych rodzajów oprogramowania komputerowego.

[13] Ich lista – i tak długa w związku z represjonowaniem opozycji po sfałszowanych wyborach prezydenckich z 2020 r. – objęła m.in.: usunięcie trzech białoruskich banków z systemu SWIFT, zakaz importu drewna, stali i potażu, zakaz transakcji z bankiem centralnym Białorusi oraz wykorzystywania euro w rozliczeniach z białoruskimi podmiotami, zmniejszenie skali obrotu białoruskimi papierami wartościowymi (w tym kryptoaktywami).

[14] Łącznie objęły one 862 osoby fizyczne i 53 prawne z Rosji i Białorusi, których aktywa zostały zamrożone (stan na 9 marca 2022 r.). Na osoby fizyczne (w tym władze Rosji, oligarchów oraz przedstawicieli rosyjskiego sektora finansowego i państwowych mediów) nałożone zostały także zakazy wjazdu na terytorium UE.

[15] UE udzieliła też wsparcia państwom członkowskim przyjmującym ukraińskich uchodźców – zarówno finansowego, jak i proceduralnego (ułatwienie ich pobytu, swobodnego przemieszczania się, podejmowania pracy oraz dostępu do świadczeń socjalnych w ramach dyrektywy o ochronie tymczasowej).

[16] Tekst wystąpienia Olafa Scholza za: www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378 (dostęp: 9.03.2022).

polityki obronnej Niemiec, nastawionej na realizację zobowiązań sojuszniczych, m.in. przez zwiększenie wydatków wojskowych do ponad 2% PKB i zakupy uzbrojenia dla Bundeswehry za ok. 100 mld euro (w ramach wyznaczonych priorytetów). W kontekście NATO podtrzymana została, kontestowana wcześniej, wola uczestnictwa w *NATO nuclear sharing*, a także zapowiedziano wzmocnienie kontyngentu na Litwie w ramach EFP. Berlin zdecydował się też na dostawy m.in. broni przeciwpancernej oraz rakiet ziemia–powietrze do Ukrainy. Jeśli taka postawa Niemiec się utrwali, byłaby to radykalna zmiana w ich polityce bezpieczeństwa[17]. Dotyczy to także zapowiedzi zmian w polityce energetycznej – rezygnacji z uruchomienia gazociągu Nord Stream 2 i modyfikacji *Energiewende*, oznaczającej powrót do wykorzystywania elektrowni atomowych i węglowych. Niemniej Niemcy niechętnie podchodzą do ewentualnego embarga na import ropy i gazu z Rosji.

Istotne przewartościowanie zaszło też w polityce Francji. Prezydent Macron, postulujący do niedawna dialog strategiczny z Rosją[18] i zaangażowany (wraz z kanclerzem Scholzem, nie zawsze przy tym w koordynacji z sojusznikami) w rozmowy z Władimirem Putinem o deeskalacji napięcia, zdecydował o podjęciu określonych środków odwetowych. Należały do nich m.in. dostawy na Ukrainę uzbrojenia (choć jedynie defensywnego) i paliwa oraz wsparcie finansowe w wysokości ponad 300 mln euro oraz wysłanie dodatkowego kontyngentu żołnierzy na flankę wschodnią NATO – do Estonii i Rumunii. Ponadto Francja rozszerzyła zakres sankcji ponad restrykcje nałożone przez UE – m.in. przejmując część znajdującego się na jej terytorium majątku rosyjskich oligarchów (na podobny krok zdecydowały się także Włochy, początkowo sceptyczne wobec rozszerzania sankcji).

Zdecydowana większość państw UE udzieliła Ukrainie wsparcia w zakresie dostaw uzbrojenia. Na szczególną uwagę zasługują w tym kontekście te neutralne w swoich politykach bezpieczeństwa: Finlandia i Szwecja (które dostarczyły zasoby broni strzeleckiej i przeciwpancernej w określonej skali) oraz Irlandia wysyłająca sprzęt „nieśmiercionośny" (*non-lethal*). Symptomatyczna wydaje się też zapowiedź władz Danii przeprowadzenia w czerwcu 2022 r. referendum o rezygnacji z klauzuli *opt-out* i ewentualnym zaangażowaniu w unijną WPBiO.

Z kolei Austria, Bułgaria i Cypr zdecydowały się dostarczyć jedynie pomoc humanitarną, co można interpretować m.in. przez pryzmat skali obecności

[17] A. Kwiatkowska, „Niemcy: radykalna rewizja polityki względem Rosji", www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-03-01/niemcy-radykalna-rewizja-polityki-wzgledem-rosji (dostęp: 9.03.2022).

[18] „Emmanuel Macron in his own words (English). The French president's interview with The Economist", *The Economist*, 7 listopada 2019 r.

rosyjskiego kapitału w tych państwach. **Na szczególną uwagę zasługują w tym kontekście Węgry.** Choć potępiły agresję i poparły działania UE i NATO, nie podjęły jednostronnie żadnych kroków na rzecz wsparcia Ukrainy, nie zgadzając się nawet na tranzyt dostarczanej jej broni przez swoje terytorium. Sprzeciwiają się również ewentualnym ograniczeniom importu rosyjskiej ropy i gazu. Zbliżenie w relacjach węgiersko-rosyjskich w ostatnich latach (a nawet miesiącach) przed inwazją sprawiło, że Węgry zachowały się w tej sytuacji ambiwalentnie i dlatego uznać je należy za najbardziej prorosyjskie państwo UE i NATO, także z uwagi na kontynuowanie realizacji strategicznych projektów (np. w energetyce) w ramach porozumień dwustronnych z Moskwą[19]. W dodatku przedstawiciele władz i państwowe media powtarzają nierzadko główne tezy kremlowskiej propagandy.

Fakt rosyjskiej agresji na Ukrainę z pewnością już wywarł niebagatelny **wpływ na politykę UE w wielu obszarach**. Dotyczy to nie tylko jej priorytetów strategicznych – w kontekście m.in. debat o „strategicznej autonomii", tempa rozszerzania integracji europejskiej (zbliżenia z Ukrainą, choć również Gruzją i Mołdawią, które złożyły 3 marca wnioski o członkostwo) i kształtu relacji zewnętrznych – ale także takich dziedzin jak m.in. polityka klimatyczna, energetyczna, funkcjonowanie strefy euro czy polityka handlowa i technologiczna. Powyższe odnosi się ponadto do priorytetów poszczególnych państw członkowskich. Skala i trwałość tej transformacji będą jednak zależne od rezultatów wojny i jej długofalowych implikacji dla bezpieczeństwa europejskiego.

Implikacje agresji Rosji dla stosunków z Zachodem w sferze energetycznej

Interesy w sferze energetycznej przez lata wpływały na stosunki Zachodu z Rosją, w tym politykę liberalnych demokracji, które tolerowały brutalne zachowania rosyjskiego reżimu wobec opozycji i państw sąsiednich. Co więcej, kiedy jedni za wszelką cenę starali się redukować zależność energetyczną od Rosji, będącą spadkiem po układach w ramach bloku wschodniego, inni tę zależność wzmacniali, najpierw postrzegając Rosję jako po prostu jednego z wielu dostawców ropy i gazu, a z czasem jako partnera strategicznego. Powstawały projekty infrastrukturalne, z Nord Stream 1 i 2 na czele, dzielące politycznie Zachód, ale za to dające Rosji gwarancje dalszej dominacji na rynku europejskim. I w tym przypadku, kiedy jedni badacze i politycy ostrzegali przed geopolitycznym charakterem owych projektów i uzbrajaniem Rosji w nowe narzędzia oddziaływania na bezpieczeństwo

[19] Zob. D. Héjj, „Węgry wobec wojny w Ukrainie", *Komentarze IEŚ* 2022, nr 56, ies.lublin.pl/komentarze/wegry-wobec-wojny-w-ukrainie/ (dostęp: 14.03.2022). Istotny dla zrozumienia postawy Węgier jest fakt zamieszkiwania południowo-zachodniej części Ukrainy (Zakarpacie) przez mniejszość węgierską (ok. 130–150 tys.).

państw europejskich, inni przekonywali o ekonomicznych korzyściach z nich płynących i ich „czysto biznesowym charakterze". W rezultacie **w przededniu agresji zbrojnej Rosji na Ukrainę udział Rosji w unijnym imporcie ropy, gazu i węgla wynosił odpowiednio 26%, 38% i 49%.** Oprócz uzależnienia od rosyjskich dostaw rynek ropy i gazu w Europie był pod silnym wpływem rosyjskich manipulacji podażowo-cenowych, w wyniku których ceny gazu osiągały rekordowe wielkości, a europejskie magazyny gazu – jeden z podstawowych wentyli bezpieczeństwa – nie były zapełnione w stopniu dającym realną gotowość na ewentualne zakłócenia dostaw. Dla państw pozaeuropejskich rosyjskie surowce odgrywają znacznie mniejszą rolę pod względem zaspokojenia ich potrzeb energetycznych – np. w minionym roku USA sprowadzały z Rosji około 8% importowanej ropy i produktów naftowych, Japonia zaś około 4% i 9% odpowiednio importowanych ropy i LNG. Mimo to z perspektywy konsumentów, w tym zwłaszcza importerów netto węglowodorów, w momencie agresji zbrojnej na Ukrainę rynek był bardzo napięty ze względu na liczne ograniczenia po stronie podażowej. Wszystkie te czynniki znacząco utrudniają podjęcie strategicznej decyzji mogącej istotnie wpłynąć na możliwości rosyjskiej projekcji siły i kontynuowania działań zbrojnych w Ukrainie – wprowadzenia embarga na rosyjską ropę i gaz. Po 14 dniach bombardowań ukraińskich miast i wsi jedynie USA – największy światowy producent ropy i gazu, a także państwo o największych rezerwach strategicznych ropy i produktów naftowych – nałożyły embargo na dostawy rosyjskich surowców energetycznych. Wielka Brytania zapowiedziała zaś wstrzymanie zakupów rosyjskiej ropy do końca 2022 r. (obecnie jej udział w brytyjskiej konsumpcji ropy to około 8%) i rozważenie analogicznej decyzji w odniesieniu do gazu (co nie powinno być większym problemem, jako że rosyjski gaz pokrywa 4% potrzeb importowych Wielkiej Brytanii).

UE stała się natomiast zakładnikiem nadmiernej zależności od rosyjskich surowców, w obliczu której nałożenie sankcji na import ropy, gazu czy węgla postrzegane jest jako broń obosieczna i paraliżowane obawami o bezpieczeństwo energetyczne. Na decyzje poszczególnych państw UE wpływ ma zatem ocena realnych możliwości substytuowania rosyjskich dostaw surowcami pochodzącymi z innych kierunków, a także obawy przed kosztami finansowymi takiego zwrotu. **Niemniej jednak również UE zapowiedziała ograniczanie zakupów rosyjskich surowców** – zadeklarowano dążenie do zmniejszenia importu o ⅔ do końca roku. O ile z perspektywy operacyjnej dla walczącej Ukrainy znaczenie ma szybkie odcięcie Rosji od zachodniego rynku surowcowego, o tyle z perspektywy średniookresowej kluczowe jest radykalne ograniczenie możliwości dalszego finansowania putinowskiego totalitarnego już reżimu i militaryzacji Rosji.

Agresja Rosji w 2014 r. nie skutkowała zmniejszeniem zachodnich zakupów ropy czy gazu, wręcz przeciwnie, zależność importowa się zacieśniała,

a sankcje wówczas nałożone utrudniły wprawdzie realizację wspólnych projektów w zakresie zagospodarowywania i eksploatacji szelfowych złóż arktycznych i złóż niekonwencjonalnych, ale rosyjska ropa i gaz bez problemów płynęły na zachodni rynek. Obecnie staje się jasne, że wycofanie się zachodnich koncernów naftowych z „aliansów strategicznych" z rosyjskimi gigantami naftowymi i gazowymi, blokowanie dostaw rosyjskiej ropy i gazu, czy to przez poszczególne porty, czy państwa, zapowiedzi zmniejszania zakupów przez kluczowe dotychczas dla Rosji europejskie rynki zbytu, oznacza zapaść finansową i technologiczną rosyjskiego sektora naftowo-gazowego, a w konsekwencji i rosyjskiej gospodarki. Z perspektywy stosunków energetycznych Rosji z Zachodem to niemalże powrót do sytuacji, które znamy z historii – kiedy najpierw po rewolucji bolszewickiej bojkotowano rosyjską ropę na zachodnim rynku, a następnie w okresie zimnej wojny za sprawą COCOM, ale także decyzji podejmowanych przez NATO, uniemożliwiano transfer nowoczesnych technologii dla radzieckiego sektora naftowo-gazowego i ostrzegano państwa członkowskie Sojuszu Północnoatlantyckiego, zwłaszcza po kryzysie naftowym 1973 r., przed nadmiernym uzależnianiem się od radzieckiej ropy. Analogie historyczne, tak często dzisiaj obecne w naszej próbie diagnozy implikacji agresji Rosji, nasuwają się same. Jasne, że realia rynkowe, potrzeby popytowe, możliwości podażowe są zasadniczo odmienne, a logika przemysłu naftowo-gazowego nie zawsze pozwala na szybką i zdecydowaną reakcję, tj. natychmiastowe odcięcie się od Rosji. Mimo to zbrodniczymi działaniami w Ukrainie putinowska Rosja zdaje się dziś przypieczętowywać swój los w przyszłych relacjach energetycznych z Zachodem. Mimo że biznes naftowy jest wybitnie oportunistyczny, to kluczową rolę odegra jednak polityczny zwrot, przede wszystkim w postrzeganiu Rosji – to nie wiarygodny dostawca i partner biznesowy, jak jeszcze do niedawna przekonywało wielu zachodnich analityków, lecz agresor burzący pokój i bezpieczeństwo w Europie. Wystarczy już, że reakcje Rady Bezpieczeństwa są paraliżowane rosyjskim wetem. Uzbrojenie Rosji w analogiczną broń w odniesieniu do zachodniego (a zwłaszcza unijnego) rynku energetycznego, jak widać, było strategiczną głupotą.

Zakupy ropy i gazu realizowane przez Zachód latami finansowały rosyjskie zbrojenia i modernizację armii, umożliwiając *de facto* realizację obecnej brutalnej kampanii wojennej przeciwko Ukrainie. **W nowej sytuacji długofalowy zwrot w polityce energetycznej państw Zachodu jest więc nieuchronny.** Po pierwsze, jeśli mamy kupować ropę i gaz jeszcze przez kolejne dekady, to musimy znaleźć nowe ich źródła i dostawców, bo uniezależnienie się od Rosji nie jest już tylko kwestią bezpieczeństwa energetycznego, lecz także bezpieczeństwa w wymiarze wojskowym, politycznym czy cywilizacyjnym! Po drugie, długofalowo tylko transformacja energetyczna i odejście

od zależności naszych gospodarek od paliw kopalnych, w tym od fluktuacji ich cen na światowym rynku (m.in. gdy agresorem okazuje się państwo o ogromnym znaczeniu dla stabilności światowych dostaw ropy i gazu), jest rozwiązaniem współczesnych dylematów bezpieczeństwa energetycznego związanych z utrzymywaniem przez większość państw Zachodu wysokich zależności importowych i tym samym finansowaniem bandyckich reżimów.

Sankcje finansowe wobec Rosji

Istotny element reakcji społeczności międzynarodowej na rosyjską inwazję na Ukrainę stanowią sankcje finansowe. Obejmują one mniej lub bardziej skoordynowane działania międzynarodowych instytucji finansowych i banków centralnych, jak też inicjatywy prywatnych instytucji finansowych. Działania te wpisują się w szerszą agendę sankcji gospodarczych, których celem jest izolacja Rosji od światowego systemu gospodarczego. O ile inne państwa (m.in. Iran, Korea Północna, Wenezuela) już wcześniej doświadczały podobnych kar finansowych, o tyle nigdy wcześniej nie nałożono tak szerokich restrykcji na tak dużą gospodarkę, jaką jest Rosja. Wprowadzone przez państwa wspierające Ukrainę sankcje finansowe **uderzają w kluczowe elementy systemu finansowego Rosji**, tj. walutę, bank centralny, rynki finansowe oraz instytucje finansowe. Podjęto również działania skierowane przeciwko obywatelom Rosji, w istotny sposób ograniczając ich dostęp do zgromadzonych poza krajem aktywów. Przy czym sytuacja jest bardzo dynamiczna, a zakres ograniczeń udziału Rosji i jej obywateli w międzynarodowym systemie finansowym niemal codziennie ulega rozszerzeniu.

Jednym z pierwszych działań podjętych przez międzynarodowe instytucje finansowe była koordynowana przez Unię Europejską seria sankcji skierowanych przeciwko rosyjskim bankom. Chodzi tutaj o szeroko komentowane odłączenie części rosyjskich banków od wykorzystywanego do realizacji transgranicznych transferów pieniężnych systemu SWIFT[20]. Odłączenie rosyjskich banków od systemu SWIFT samo w sobie nie uniemożliwia im dokonywania transakcji transgranicznych, ale może znacząco opóźniać przekaz środków i zwiększyć koszty takich operacji. Działanie to dotyczy na razie stosunkowo niewielkiej części rosyjskich banków, reprezentujących około ¼ tamtejszego systemu bankowego. Możliwe jest jednak stopniowe rozszerzanie listy banków objętych sankcjami[21].

[20] Akronim SWIFT oznacza zarówno zarejestrowane w Belgii Stowarzyszenie na rzecz Światowej Międzybankowej Telekomunikacji Finansowej (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), jak i zarządzany przez to stowarzyszenie międzynarodowy system komunikacji między bankami.

[21] J. Kirschenbaum, N. Véron, „Financial sanctions have devastated Russia's economy. The EU and global financial system are absorbing the shock", Peterson Institute for International

Do osłabienia rosyjskiej gospodarki w znacznym stopniu przyczynia się **zamrożenie części aktywów Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej**. Rosyjski bank centralny nie ma obecnie możliwości korzystania z rezerw walutowych zgromadzonych m.in. w USA, UE, Wielkiej Brytanii, Kanadzie, Australii i Szwajcarii. W praktyce oznacza to zamrożenie dostępu Rosji do około 630 mld USD oszczędności[22]. Działania skierowane przeciwko bankowi centralnemu Rosji charakteryzuje niespotykana wcześniej skala i zakres koordynacji na poziomie międzynarodowym. O ile pojedyncze państwa nakładały w przeszłości sankcje na inne banki centralne (np. USA w 2019 r. na Wenezuelę i Iran), o tyle nigdy wcześniej państwa G-7 nie podejmowały takich kroków równocześnie. Zgodnie z zapowiedziami amerykańskich władz z 10 marca kolejne kroki obejmą m.in. zakaz kredytowania Rosji przez międzynarodowe instytucje finansowe, w szczególności Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Grupę Banku Światowego[23]. Znamienne jest również, że nigdy wcześniej nie zdarzyło się, aby podjęto działania przeciw bankowi centralnemu zrzeszonemu w bazylejskim Banku Rozrachunków Międzynarodowych (Bank for International Settlements, BIS). Co więcej, 10 marca BIS podjął bezprecedensową w swojej niemal stuletniej historii decyzję o zawieszeniu członkostwa banku centralnego Rosji. O wadze tego wydarzenia świadczy fakt, że ta sama instytucja w czasie II wojny światowej nie zdecydowała się zawiesić członkostwa hitlerowskich Niemiec[24].

Niezależnie od sankcji finansowych o charakterze wielostronnym wiele państw zdecydowało się na **indywidualne rozszerzenie ograniczeń finansowych wobec Rosji**. Istotne w tym zakresie są m.in. działania Wielkiej Brytanii; w obrębie jej jurysdykcji bowiem ulokowana jest istotna część aktywów rosyjskich oligarchów. Brytyjskie sankcje obejmują m.in. wykluczenie większości banków rosyjskich z brytyjskiego systemu finansowego i zamrożenie ich aktywów oraz zakaz pozyskiwania kapitału na obszarze

---

Economics, 7 marca 2022 r., https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/financial-sanctions-have-devastated-russias-economy-eu-and (dostęp: 12.03.2022); „What sanctions are being imposed on Russia over Ukraine invasion?", BBC News, 11 marca 2022 r., https://www.bbc.com/news/world-europe-60125659 (dostęp: 12.03.2022).

[22] N. Gordon, „Banks are stopping Putin from tapping a $630 billion war chest Russia stockpiled before invading Ukraine", Fortune, 3 marca 2022 r., https://fortune.com/2022/03/03/russia-sanctions-central-bank-ruble-us-eu-foreign-reserves/ (dostęp: 12.03.2022).

[23] The White House, Fact Sheet: United States, European Union, and G7 to Announce Further Economic Costs on Russia, 11.03.2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/11/fact-sheet-united-states-european-union-and-g7-to-announce--further-economic-costs-on-russia/ (dostęp: 12.03.2022).

[24] J. Kirschenbaum, N. Véron, op. cit.; C. Ostroff, „Russia suspended from Bank for International Settlements", *The Wall Street Journal*, 11 marca 2022 r., https://www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-03-11/card/russia-suspended-from-bank-for--international-settlements-gEiXwjyiIlkp9jSTV7sU (dostęp: 12.03.2022).

Wielkiej Brytanii przez Rosję i zarejestrowane na jej terenie przedsiębiorstwa[25]. Nie bez znaczenia ze względów wizerunkowych jest też fakt rozpoczęcia przez Polskę działań na rzecz opuszczenia kontrolowanego przez Rosję Międzynarodowego Banku Współpracy Gospodarczej, wielostronnego banku rozwoju będącego swoistą pozostałością po Radzie Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG)[26].

Równocześnie zwraca uwagę fakt, że dwie największe gospodarki wschodzące – Chiny i Indie – nie zdecydowały się na istotne ograniczenia względem Rosji. Chiny sprzeciwiły się jednostronnym sankcjom finansowym i zapowiedziały, że nie będą uczestniczyć w takich sankcjach nałożonych na Rosję przez państwa zachodnie[27]. Z kolei Indie wezwały do położenia kresu przemocy w Ukrainie, ale powstrzymały się od jednoznacznego potępienia Rosji. Równocześnie państwo to próbuje budować kanały płatności w rupiach, umożliwiające kontynuację współpracy handlowej z Rosją[28].

Niezależnie od decyzji poszczególnych rządów niektóre międzynarodowe korporacje finansowe z własnej inicjatywy (chociaż często pod wpływem opinii publicznej) ograniczyły świadczenie usług na terenie Rosji. 6 marca decyzję o zawieszeniu świadczenia usług w tym kraju ogłosiły VISA i MasterCard, co oznacza brak możliwości używania wydanych w Rosji kart płatniczych poza granicami tego państwa. Zawieszenia lub całkowitego zakończenia działalności w Rosji i na Białorusi dokonały również m.in. Deloitte, Goldman Sachs, JPMorgan, Pricewaterhouse Coopers oraz agencja ratingowa Moody's[29].

W chwili pisania tego tekstu wydaje się, że o ile sankcje finansowe w znacznym stopniu naruszyły podstawy systemu finansowego Rosji, o tyle osłabienie gospodarcze jest jeszcze dalekie od kryzysu finansowego, jaki

---

[25] „What sanctions...", op. cit.

[26] B. Godusławski, „Polska opuści międzynarodowy bank kontrolowany przez Kreml", Business Insider, 2 marca 2022 r., https://businessinsider.com.pl/finanse/polska-opusci-miedzynarodowy-bank-kontrolowany-przez-kreml-moze-sluzyc-rosji-do/ttmfsbk (dostęp: 12.03.2022).

[27] A. Garciá-Herrero, „Can China bail out Putin?", Bruegel, 9 marca 2022 r., https://www.bruegel.org/2022/03/can-china-bail-out-putin/ (dostęp: 12.03.2022); „China won't take part in Western financial sanctions on Russia: Bank regulator chief", *The Wall Street Journal*, 2 marca 2022 r., https://www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-03-02/card/china-won-t-take-part-in-western-financial-sanctions-on-russia-bank-regulator-chief-uWcY1AvqXs5ssr2057HA (12.03.2022).

[28] R. Jadhav, N. Anand, A. Ahmed, „India explores setting up rupee trade accounts with Russia to soften sanctions blow – sources", Reuters, 25 lutego 2022 r., https://www.reuters.com/world/india/india-explores-setting-up-rupee-trade-accounts-with-russia-soften-sanctions-blow-2022-02-25/ (dostęp: 12.03.2022).

[29] I. Ivanova, K. Gibson, „These are the companies that have pulled out of Russia since its invasion of Ukraine", CBS News, 11 marca 2022 r., https://www.cbsnews.com/news/russia-ukraine-corporations-pull-out-invasion/ (dostęp: 12.03.2022).

dotknął tę gospodarkę w 1998 r.[30] Sytuacja w tym zakresie może się jednak bardzo szybko zmienić, mimo że rosyjskie władze monetarne podejmowały w ostatnich latach działania mające zmniejszyć zależność Rosji od światowego systemu finansowego. Rosyjski bank centralny od czasu inwazji na Krym w 2014 r. stopniowo dywersyfikował strukturę swoich rezerw walutowych, rezygnując z instrumentów finansowych denominowanych w dolarach amerykańskich i funtach brytyjskich na rzecz euro, renminbi oraz złota. Równolegle starano się stworzyć alternatywną wobec SWIFT sieć komunikacji bankowej[31]. Jednak **skala działań podjętych przez zachodnie banki centralne i międzynarodowe instytucje finansowe przekroczyła prognozy**, na jakie przygotowane były rosyjskie władze monetarne. Obecnie wyraźnie widać skutki sankcji w postaci osłabienia rosyjskiego rubla do poziomu najniższego w historii, zamknięcia rosyjskiej giełdy, obniżenia ratingu kredytowego Rosji do poziomu „śmieciowego", ucieczki kapitału prywatnego z Rosji, zamrożenia dostępu do rosyjskich rezerw walutowych oraz *de facto* odcięcia tego państwa od międzynarodowych rynków finansowych. W połączeniu z sankcjami skierowanymi wobec pozostałych sektorów gospodarki powoduje to, że Rosja prawdopodobnie stoi u progu głębokiego kryzysu finansowego i gospodarczego. Już w tej chwili **znalazła się w sytuacji tzw. technicznej upadłości** (*technical default*) ze względu na brak wypłaty przypadających na koniec lutego odsetek od rosyjskich papierów skarbowych[32].

O ile odnosi się wrażenie, że sankcje finansowe wobec Rosji przynoszą efekty, o tyle same sankcje i działania o charakterze odwetowym ze strony Rosji dotychczas jedynie w umiarkowanym stopniu zakłóciły funkcjonowanie światowego systemu finansowego, w tym systemy finansowe największych gospodarek świata – UE i USA. Wydaje się, że duży wpływ na zwiększoną odporność międzynarodowego systemu finansowego miały reformy dokonane po światowym kryzysie finansowym 2008 r. Niemniej jednak banki z obszaru UE (np. BNP Paribas, Société Générale, UniCredit) oraz Stanów Zjednoczonych (m.in. Citigroup), które posiadają istotne

[30] „Western sanctions have rocked Russia's financial system", *The Economist*, 5 marca 2022 r., https://www.economist.com/graphic-detail/2022/03/05/western-sanctions-have-rocked--russias-financial-system (dostęp: 12.03.2022).

[31] C. Norrlöf, „Banning Russia from SWIFT is a big deal. But the real pain comes from sanctions", *The Washington Post*, 7 marca 2022 r., https://www.washingtonpost.com/politics/2022/03/07/swift-sanctions-russia-ukraine-banking/ (dostęp: 12.03.2022); P. Cohen, J. Smialek, „Russia tried to isolate itself, but financial ties called its bluff", *The New York Times*, 3 marca 2022 r., https://www.nytimes.com/2022/03/03/business/economy/russia-sanctions-global-economy.html (dostęp: 12.03.2022).

[32] P. Bednarz, „Rosja na skraju technicznej niewypłacalności. Oto 5 groźnych konsekwencji", Business Insider, 7 marca 2022 r., https://businessinsider.com.pl/finanse/rosja-i-niewyplacalnosc-jakie-beda-tego-skutki/dtvn15d (dostęp: 12.03.2022).

aktywa w Rosji, mogą w dłuższym okresie odczuć skutki sankcji[33]. Patrząc na reakcję światowych rynków finansowych, na których główne indeksy giełdowe (m.in. S&P 500 czy FTSE 100) po początkowym spadku 24 lutego wróciły do stanu sprzed inwazji, można stwierdzić, że na razie wpływ wojny na światowe przepływy kapitału nie jest znaczący. Jednak wraz z kontynuacją działań wojennych sytuacja w tym zakresie może ulec zmianie. Wojna finansowa, jak każda inna, powoduje nieprzewidywalne wstrząsy wtórne i może działać jak miecz obosieczny[34].

Na koniec należy wspomnieć, że **system finansowy Ukrainy** – pomimo osłabienia – nadal funkcjonuje. Oczywiście w strefach objętych wojną dostęp do usług finansowych jest utrudniony, jednak zdaniem ukraińskich władz monetarnych cały system finansowy jest stosunkowo odporny na rosyjską inwazję. Dzieje się tak m.in. dzięki międzynarodowemu wsparciu, którego wartość 3 marca szacowano na około 15 mld USD. Co więcej, od 24 lutego ukraiński bank centralny korzysta ze swapa walutowego Narodowego Banku Polskiego. Ponadto 1 marca rząd ukraiński wyemitował obligacje wojenne o wartości 270 mln USD, a MFW i Grupa Banku Światowego wydały oświadczenie o pomocy dla Ukrainy, rozszerzając zakres linii kredytowych dostępnych dla tego państwa[35].

Biorąc pod uwagę dynamikę rozwoju wydarzeń, trudno prognozować dalszy rozwój sytuacji. Wysoce prawdopodobne jest jednak rozszerzanie sankcji finansowych wobec Rosji. Kolejne rosyjskie banki mogą zostać wykluczone z systemu SWIFT, jak też możliwy jest całkowity zakaz transakcji z rosyjskimi bankami (co Stany Zjednoczone już częściowo realizują). Ponadto wydarzenia ostatnich dni wskazują, że dalsze działania na rzecz gospodarczego osłabienia Rosji oprócz decyzji w sferze finansów obejmą przede wszystkim ograniczenia handlowe, w tym zapowiedziane już odebranie Rosji klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU), co

[33] N. Aminu, „Ripple effect: What Russia's invasion of Ukraine means for global finance", Business Standard, 6 marca 2022 r., https://www.business-standard.com/article/international/could-the-russian-invasion-of-ukraine-spark-a-global-financial-crisis-122030600191_1.html (dostęp: 12.03.2022); J. Kirschenbaum, N. Véron, op. cit.

[34] Anbound, „The impact of the Russia-Ukraine conflict on global financial markets", Modern Diplomacy, 5 marca 2022 r., https://moderndiplomacy.eu/2022/03/05/the-impact-of-the-russia-ukraine-conflict-on-global-financial-markets/ (dostęp: 12.03.2022); G. Tett, „War in Ukraine threatens the global financial system", *Financial Times*, 3 marca 2022 r., https://www.ft.com/content/5005cd1a-bb46-47e6-abd8-14ae01a7a6f0 (dostęp: 12.03.2022).

[35] „Ukraine's banking system remains resilient despite war, says central bank governor", Reuters, 3 marca 2022 r., https://www.reuters.com/business/finance/ukraines-banking-system-remains-resilient-despite-war-says-central-bank-governor-2022-03-03/ (dostęp: 12.03.2022); Joint IMF-World Bank Group Statement on the War in Ukraine, 01.03.2022, https://www.worldbank.org/en/news/statement/2022/03/01/joint-imf-wbg-statement-on-the-war-in-ukraine (dostęp: 12.03.2022).

de facto wyeliminuje to państwo z przywilejów związanych z członkostwem w Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO).

Kontekst prawnomiędzynarodowy wojny Rosji

Atak z 24 lutego 2022 r. Rosji na Ukrainę, wykorzystujący terytorium Białorusi, **oznaczał rozpoczęcie agresji zarówno przez Rosję, jak i Białoruś** w świetle rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 3314 z 1974 r., w przypadku bowiem tej drugiej samo udostępnianie własnego terytorium do dokonania agresji jest również aktem agresji. Rosja naruszyła podstawową zasadę porządku międzynarodowego, a mianowicie zakaz użycia siły wyrażony w art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych, który również zakazuje groźby użycia siły, a za taką można uznać działania rosyjskie poprzedzające atak (zgromadzenie ogromnego potencjału wojskowego o charakterze ofensywnym przy granicy ukraińskiej). Złamania zakazu użycia siły nie można uzasadnić w tym przypadku ani samoobroną, gdyż Rosja nie została zaatakowana; ani koniecznością obrony własnych obywateli czy lokalnej ludności przed zbrodniami międzynarodowymi, gdyż nie ma wiarygodnych źródeł o dokonywaniu takich zbrodni przez Ukrainę; ani interwencją na zaproszenie, gdyż takie zaproszenie mogą wystosować władze niepodległego, suwerennego państwa, a takimi nie są uznane przez Rosję Ługańska Republika Ludowa oraz Doniecka Republika Ludowa, zgodnie bowiem z konwencją z Montevideo z 1933 r. o prawach i obowiązkach państw nie ma na razie podstaw do tego, aby stwierdzić, że republiki te mają określone terytorium (istnieje spór co do ich granic); rząd – podejmujący niezależne decyzje od Rosji; czy zdolność do nawiązania stosunków z innymi państwami; ani wsparciem prawa do samostanowienia wspomnianych republik, bo prawo to przysługuje ludności i obecnie oznacza prawo do domagania się autonomii, poszanowania praw mniejszości itp., a nie prawo do secesji. Dodać należy, że nawet jeżeli państwo działa w samoobronie, to musi przestrzegać zasady konieczności i proporcjonalności, ma użyć tylko tyle siły, ile jest konieczne dla odparcia napaści. W tym świetle nie da się uzasadnić ataków, do których dochodzi niemal na całym obszarze Ukrainy.

Zakaz agresji jest niewątpliwie normą peremptoryjną, co zgodnie z zasadami odpowiedzialności państwa za czyny niezgodne z prawem międzynarodowym, skodyfikowanymi przez Komisję Prawa Międzynarodowego w 2001 r., oznacza **ciążący na całej społeczności międzynarodowej obowiązek podjęcia odpowiednich środków**, które mają doprowadzić do zaprzestania jej naruszenia oraz do nieuznawania skutków jej naruszenia. Wykluczone jest więc uznanie jakichkolwiek nabytków terytorialnych dokonanych w wyniku obecnej agresji; a społeczność międzynarodowa ma

wręcz obowiązek przyjęcia odpowiednich sankcji w celu zmuszenia Rosji do przestrzegania prawa międzynarodowego.

Ukraina została zaatakowana i dlatego może działać w samoobronie zarówno indywidualnej, jak i kolektywnej, zatem państwa, które ją wspierają, działają legalnie. W idealnym świecie odpowiednie środki w odpowiedzi na tę oczywistą agresję podjęłaby Rada Bezpieczeństwa ONZ, ale jej członkiem jest Rosja, która – co oczywiste – 25 lutego 2022 r. zawetowała złożony przez Albanię i Stany Zjednoczone projekt rezolucji, który zobligowałby ją do zaprzestania działań zbrojnych (S/2022/155). Co jednak ciekawe, w głosowaniu nad projektem wstrzymały się też trzy inne państwa – Chiny, Indie oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie. Te same państwa wstrzymały się, a Rosja głosowała przeciwko, gdy przyjmowano rezolucję 2623 z 27 lutego 2022 r., która uruchamiała procedurę Zjednoczeni dla Pokoju, tzn. zwoływała nadzwyczajną sesję Zgromadzenia Ogólnego, aby omówić sytuację w Ukrainie. ZO przyjęło 2 marca rezolucję A/RES/ES-11/1, zgodnie z którą potwierdziło terytorialną integralność Ukrainy, w tym jej międzynarodowo uznane granice, jasno też stwierdziło, że działania Federacji Rosyjskiej to agresja, oraz zażądała natychmiastowego zawieszenia broni i wycofania sił zbrojnych FR z Ukrainy, a także wycofała się ze swoich decyzji co do statusu ww. republik ludowych. Zgromadzenie udzieliło też m.in. wielu ważnych rekomendacji w zakresie konieczności przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego oraz zapewnienia bezpieczeństwa dla personelu humanitarnego i umożliwienia dostarczenia pomocy humanitarnej. Za przyjęciem rezolucji głosowało 141 państw, przeciw było tylko 5, tj. Białoruś, Erytrea, Korea Północna, Rosja, Syria; 35 państw wstrzymało się od głosu.

O międzynarodowym konflikcie zbrojnym (kwalifikacja zgodna z MPH) w kontekście wojny w Ukrainie mówimy już od 2014 r., kiedy Rosja rozpoczęła okupację Krymu (zgodnie z art. 2 konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny z 1949 r.), jednak obecna eskalacja poskutkowała szeregiem naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego oraz praw człowieka i oczywiście obnażyła w pełni zaangażowanie Rosji w konflikt toczący się od 2014 r. również we wschodniej Ukrainie. Międzynarodowe prawo humanitarne nakazuje każdej stronie konfliktu stosowanie zasady rozróżnienia, zgodnie z którą atakowane mogą być tylko cele wojskowe, natomiast nie można atakować ludności cywilnej i obiektów cywilnych; wśród obiektów cywilnych (typowe to domy mieszkalne, szkoły), które szczególnie są chronione, należy wymienić szpitale, elektrownie, tamy, dobra kultury, dobra niezbędne dla przetrwania ludności cywilnej; nie można dokonywać ataków bez rozróżnienia między celami wojskowymi a obiektami i osobami cywilnymi, oznacza to też zakaz stosowania takiej broni, która w określonych warunkach nie umożliwia rozróżnienia między celami wojskowymi a dobrami cywilnymi; ranni i chorzy powinni być zbierani

i leczeni, wszelkiego rodzaju placówki pomocy medycznej, tak jak i personel medyczny, podlegają ochronie; kombatanci, którzy znaleźli się w rękach nieprzyjaciela, mają prawo do statusu jeńca wojennego; zakazane jest używanie wszelkich metod i środków prowadzenia walki, które mogą powodować zbędne cierpienie; zabronione jest również stosowanie takich metod i środków, które wywołują rozległe, długotrwałe i poważne szkody w środowisku naturalnym lub po których można oczekiwać, że takie szkody wywołają; nie można dokonywać ataków, które wywołują nieproporcjonalne w stosunku do korzyści wojskowych straty cywilne; strony walczące, które prowadzą działania zbrojne, są zobowiązane do podjęcia odpowiednich środków ostrożności, aby uchronić osoby cywilne przed ich skutkami. Praktyka rosyjskich sił zbrojnych, o czym niżej, wskazuje, że **powyższe zakazy i nakazy są przez nie systematycznie łamane**.

Ukraina rozpoczęła szereg procedur mających na celu **pociągnięcie Rosji oraz poszczególnych zbrodniarzy do odpowiedzialności**. Takim krokiem było złożenie do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości wniosku w sprawie wszczęcia postępowania w związku z doniesieniami o ludobójstwie w świetle Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r. Konwencja ta bowiem zawiera klauzulę sądową, która umożliwia rozpoczęcie postępowania w MTS bez wyrażanej osobno zgody stron sporu. Ukraina zwróciła się również z prośbą o zarządzenie środków tymczasowych i wysłuchanie w tej sprawie odbyło się 7 marca 2022 r. (Rosja nie wzięła udziału w procedurze, ale w składzie sędziowskim MTS jest sędzia rosyjski, który z pewnością przybliży rosyjską narrację). Spodziewane są też kolejne skargi Ukrainy przeciw Rosji w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Dodatkowo, na podstawie deklaracji Ukrainy z 2015 r., Międzynarodowy Trybunał Karny ma jurysdykcję nad zbrodniami wojennymi, zbrodniami przeciwko ludzkości, ludobójstwem, popełnionymi w związku z konfliktem w Ukrainie, a dzięki przekazaniu sytuacji w Ukrainie przez 39 państw, w tym Polskę, prokurator mógł rozpocząć dochodzenie, nie czekając na zgodę Izby Przygotowawczej. MTK nie może jednak sądzić zbrodni agresji, gdyż ani Ukraina, ani Rosja nie są stroną odpowiednich poprawek, a przekazanie sytuacji w Ukrainie przez RB ONZ jest wykluczone ze względu na weto Rosji. Nie wyklucza to jednak prowadzenia postępowania w sprawie zbrodni agresji, a ściślej zbrodni w postaci wszczęcia wojny napastniczej (art. 117 polskiego kodeksu karnego) przez polską prokuraturę i ich odpowiedniki w innych państwach.

Agresja Rosji na Ukrainę sprowokowała również inne pytania prawne, np. o obowiązki Turcji związane z wykonywaniem konwencji z Montreux z 1936 r., w tym zamknięcie cieśnin czarnomorskich dla okrętów wojennych, z wyjątkiem tych powracających do swojego portu. Obowiązkami wynikającymi z tej konwencji Turcja tłumaczyła opóźnienie w ograniczeniu ruchu

przez owe cieśniny dla rosyjskich okrętów, co jest niezrozumiałe w świetle innych obowiązków Turcji, związanych ze wspomnianym wyżej naruszeniem norm peremptoryjnych.

Do agresji Rosji na Ukrainę odniosła się także **Rada Praw Człowieka ONZ**, która w rezolucji 49/1 z 4 marca 2022 r. potępiła naruszenia praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego oraz podjęła decyzję o zastosowaniu najsilniejszego instrumentu, którym dysponuje w takich sytuacjach – powołaniu międzynarodowej komisji śledczej. Jej mandat obejmuje gromadzenie dowodów na popełniane nadużycia i zbrodnie, ustalanie faktów, okoliczności i przyczyn naruszeń prawa, a także sformułowanie zaleceń dotyczących pociągnięcia sprawców do odpowiedzialności karnej.

Aspekty humanitarne

O ile w pierwszych dniach wojny Rosja atakowała głównie cele wojskowe i unikała prowadzenia działań zbrojnych w miastach, o tyle z czasem ataki stały się coraz bardziej uciążliwe dla ludności cywilnej. **Eskalacja konfliktu doprowadziła do głębokiego kryzysu humanitarnego**, zwłaszcza na wschodzie Ukrainy. Strona ukraińska, agencje ONZ i organizacje pozarządowe donosiły o licznych ludzkich i materialnych stratach cywilnych, w tym bombach zrzucanych na osiedla mieszkalne i obiekty medyczne, m.in. w Czernihowie, Charkowie, Chersoniu i Sumach. Światowa Organizacja Zdrowia ONZ zweryfikowała aż 26 ataków na placówki i pracowników służby zdrowia oraz karetki pogotowia, w tym zbombardowanie szpitala położniczego w Mariupolu, które spowodowało 12 zgonów. W oblężonym Mariupolu panowała najtrudniejsza sytuacja humanitarna. Na skutek prowadzonych działań zbrojnych 400 tys. osób zostało pozbawionych dostępu do bieżącej wody, elektryczności i ogrzewania. Uzgodnione 4 marca korytarze humanitarne, które miały pozwolić na ewakuację cywilów i dostęp do pomocy humanitarnej, początkowo nie mogły być wykorzystane ze względu na ostrzał. Obecna na miejscu organizacja Lekarze bez Granic apelowała o przywrócenie dostępu do wody, spodziewając się wybuchu epidemii.

Siły rosyjskie były oskarżane o używanie środków naruszających zasady międzynarodowego prawa humanitarnego, takich jak bomby termobaryczne i broń kasetowa. Co prawda Federacja Rosyjska nie ratyfikowała konwencji o zakazie broni kasetowej z 2008 r., jednak jej użycie na obszarach wysoce zurbanizowanych nie pozwalało na precyzyjne rozróżnianie celów i przyczyniło się do znacznego zwiększenia strat cywilnych.

Według Biura Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców w ciągu dwóch tygodni konfliktu kraj opuściło 2,5 mln uchodźców wojennych, kierując się głównie do Polski, na Węgry, Słowację i do innych państw Europy Zachodniej, a 1,85 mln zdecydowało się na uchodźstwo wewnętrzne. Około 12,65 mln osób zostało

ciężko dotkniętych działaniami wojennymi[36]. Wysoki Komisarz Praw Człowieka ONZ donosił 10 marca 2022 r. o 564 zabitych cywilach i 982 rannych[37]. Przedstawione dane należy uznać za prawdopodobnie zaniżone.

Wojna w sferze informacyjnej

Wojna wywołana rosyjską inwazją na Ukrainę może być uznana za historycznie pierwszą „klasyczną" (tj. międzypaństwową) wojnę toczoną w realiach współczesnego środowiska informacyjnego, zdominowanego przez Internet i media społecznościowe. Stanowiły one bowiem kluczowy kanał komunikacji strategicznej ze strony władz Ukrainy, służący nie tylko umacnianiu morale społeczeństwa i zdobywaniu poparcia zagranicznej opinii publicznej, lecz także, dzięki wszechobecnym – w tym w rejonie walk – urządzeniom mobilnym z dostępem do sieci, pozwalający dokumentować i upowszechniać na cały świat informacje o sytuacji na obszarze działań zbrojnych (m.in. o trwających starciach czy popełnianych zbrodniach wojennych[38]), jak również odkłamywać na bieżąco tezy rosyjskiej propagandy. Z tego powodu Rosja zdecydowała się wprowadzić ograniczenia w zakresie dostępu do informacji przez wyrugowanie z przestrzeni publicznej kluczowych mediów, innych niż podporządkowane Kremlowi – nie tylko niezależnych nadawców rodzimych (takich jak m.in. radio „Echo Moskwy" czy TV Dożd') i zagranicznych (w tym BBC i CNN)[39], ale także mediów społecznościowych (znacząco ograniczono dostęp m.in. do Facebooka, Twittera czy Youtube[40]). Z kolei wiele państw Zachodu (w tym cała UE) zakazało nadawania rosyjskim mediom propagandowym – RT i Sputnikowi.

Na szczególną uwagę zasługuje również **skala reakcji ze strony podmiotów niepaństwowych** – zarówno przedsiębiorstw, jak i społeczności internautów. Największe korporacje sektora IT zdecydowały się zablokować dostępność swoich usług w Rosji – w tym producenci sprzętu i oprogramowania

---

[36] *Ukraine Situation Flash Update*, UNHCR, 11 March 2022.

[37] *Ukraine: Civilian Casualties as of 24:00 10 March 2022*, United Nations, 11 March 2022.

[38] Możliwość prezentacji działań zbrojnych za pomocą urządzeń mobilnych pozwala odbiorcom na poznanie przebiegu walk „od wewnątrz", z perspektywy ich bezpośrednich uczestników. Wielość tych relacji sprawia, że „mgła wojny" wynika już nie z niedostatku informacji, ale raczej z ich ogromnej, niemożliwej do przetworzenia i zweryfikowania liczby. Tendencja ta może również prowadzić do nadużyć na tle norm prawa humanitarnego – np. w kontekście traktowania jeńców wojennych (choćby przez udostępnianie ich wizerunku w sieci).

[39] W tym miejscu wspomnieć należy również o podpisanej przez Władimira Putina 4 marca ustawie penalizującej rozpowszechnianie „fałszywych" (czyli innych od oficjalnej linii Kremla) informacji dotyczących sił zbrojnych, co mogłoby podlegać karze nawet do 15 lat więzienia. W reakcji na ten krok wiele zagranicznych agencji informacyjnych wycofało swoich korespondentów z Rosji w obawie o ich bezpieczeństwo.

[40] Zastrzec należy, że te ograniczenia dość łatwo przezwyciężyć, np. za pomocą wirtualnej sieci prywatnej (VPN).

(m.in. Microsoft, Apple i Oracle) oraz dostawcy usług internetowych (np. PayPal, Netflix lub część serwisów gamingowych) i największe portale społecznościowe – Facebook (Meta), Google bądź Twitter. Wiele z tych firm udzieliło Ukrainie bezpośredniego wsparcia, finansowego lub w postaci darmowego dostępu do oferowanych usług – m.in. koncern SpaceX Elona Muska dostarczył terminale umożliwiające dostęp do satelitarnego, bezprzewodowego i energooszczędnego łącza internetowego Starlink.

Regularnym działaniom zbrojnym towarzyszyły również liczne próby cyberataków. Jeszcze 14 stycznia 2022 r. Rosja zaatakowała strony internetowe ponad 70 ukraińskich instytucji państwowych, a tuż przed samą inwazją przeprowadzony został atak DDoS na serwery wielu z nich (m.in. Rady Najwyższej, rządu i MSZ). Jednocześnie odparto rosyjski cyberatak za pomocą oprogramowania HermeticWiper, mający na celu zniszczenie danych na serwerach części ukraińskich instytucji publicznych oraz podmiotów sektora finansowego. Ze względu na skalę konfliktu zakres rosyjskich cyberataków należy jednak uznać za mniejszy od oczekiwanego, również z uwagi na wzmiankowaną aktywność koncernów IT (tu: Microsoft i ESET) na rzecz obrony przed nimi.

Ponadto **działania Rosji spotkały się z kontrakcją społeczności internautów** – swoistą „cyberwojnę" wypowiedziała jej grupa haktywistów Anonymous. W ciągu kilkunastu dni doprowadzili oni do blokady serwerów rosyjskich i białoruskich instytucji (ok. 300 stron większości ministerstw i innych urzędów państwowych), mediów i przedsiębiorstw (w tym Gazpromu i banków). Przyczyniło się to m.in. do czasowego uniemożliwienia dostaw gazu ziemnego na terytorium Rosji, blokady dostępu do jej satelitów szpiegowskich czy ujawnienia zawartości kilku poufnych baz danych. Działania Anonymous służyły również przezwyciężaniu rosyjskiej blokady informacyjnej, m.in. z wykorzystaniem w tym celu niekonwencjonalnych kanałów komunikacji. Społeczność internautów wydatnie przyczyniła się ponadto do zwalczania rosyjskiej dezinformacji przez identyfikowanie i publiczne napiętnowanie jej przejawów.

Polska wobec wojny

Bezprecedensowa koncentracja wojsk rosyjskich przy granicy z Ukrainą, groźby wysuwane przez Rosję wobec Ukrainy i NATO oraz ostateczne rozpoczęcie inwazji 24 lutego 2022 r. znacząco pogorszyły sytuację Polski w zakresie bezpieczeństwa. Część żądań Rosji dotyczyła bezpośrednio wschodniej flanki – wyprowadzenia wojsk NATO z państw przyjętych po 1997 r. Ponadto istniało pewne zagrożenie rozlania się konfliktu na jej terytorium, a jako państwo sąsiadujące Polska stała się głównym zapleczem logistycznym dla dostaw broni oraz pomocy humanitarnej.

Zarówno w okresie poprzedzającym agresję, jak i już w jej trakcie **intensyfikacji uległy kontakty na szczeblu dwustronnym i wielostronnym z udziałem polskich władz**. Dotyczyło to Stanów Zjednoczonych (m.in. rozmowy z prezydentem Joem Bidenem 4 marca 2022 r., wizyta wiceprezydent Kamali Harris 10 marca 2022 r.), Wielkiej Brytanii, Kanady, Niemiec, Francji, Rumunii, Litwy, Austrii, Norwegii, a także forum NATO, tzw. Dziewiątki Bukaresztańskiej, UE i Grupy Wyszehradzkiej. Szerokie konsultacje, z których za kluczowe można uznać te inicjowane przez prezydenta Joego Bidena, miały na celu potwierdzenie sojuszniczych zobowiązań, wzmocnienie wschodniej flanki NATO, wypracowanie stanowiska w sprawie postulatów Rosji oraz przygotowanie wspólnej reakcji na agresję. Polska nie mogła odgrywać roli w podejmowanych wówczas wysiłkach dyplomatycznych względem Federacji Rosyjskiej. Wizyta w Moskwie ministra spraw zagranicznych Zbigniewa Raua jako przewodniczącego OBWE 15 lutego nie przyniosła efektów, tak jak i wizyty innych europejskich polityków, jednak intensyfikacji uległy relacje prezydenta Andrzeja Dudy z prezydentem Ukrainy Wołodymyrem Zełenskim, który 20 stycznia przyjechał do Polski na dwudniową wizytę, a po rozpoczęciu inwazji systematycznie kontaktował się z polskim prezydentem. Władze intensywnie zabiegały o wszechstronne wsparcie dla Ukrainy, poparły także jej wniosek z 28 lutego o przyjęcie do Unii Europejskiej i zaapelowały o przyspieszony tryb uzyskania członkostwa. 15 marca w geście solidarności z Ukrainą premier Morawiecki i wicepremier Kaczyński wraz z premierami Czech i Słowenii złożyli wizytę w Kijowie. Delegacja, niebędąca wprawdzie misją UE, zaapelowała o bardziej aktywne wsparcie Wspólnoty i NATO dla Ukrainy w jej walce z agresją Rosji. Wicepremier Kaczyński wezwał także do dyskusji na temat wysłania do Ukrainy misji NATO (stabilizacyjnej lub humanitarnej) mającej zdolność do obrony przed atakami sił Rosji. Niejasność i brak realizmu tej propozycji wzbudziły spore kontrowersje nie tylko w Polsce.

Polska była w gronie państw, które opowiadały się za możliwie szerokimi sankcjami przeciwko Rosji, lobbowała na rzecz wykluczenia rosyjskich banków z systemu SWIFT i jako jedna z pierwszych podjęła decyzję o zamknięciu przestrzeni powietrznej dla rosyjskich samolotów 25 lutego 2022 r. Choć premier Mateusz Morawiecki wielokrotnie wypowiadał się o konieczności odcięcia Europy od dostaw rosyjskich surowców energetycznych, to nie przedstawił formalnej propozycji w Unii Europejskiej w tej sprawie. Władze nie zdecydowały się także na wprowadzanie jednostronnych sankcji wobec Rosji. **Nie podjęły nadto wysiłku, aby zakończyć spór z instytucjami UE wokół praworządności w Polsce, by odblokować fundusze i wzmocnić pozycję państwa we wspólnocie.**

8 lutego rząd przyjął uchwałę w sprawie dostarczenia Ukrainie środków z zasobów sił zbrojnych RP. Chodziło m.in. o przenośne przeciwlotnicze

zestawy rakietowe Piorun przeznaczone do zwalczania szerokiego spektrum celów powietrznych, amunicję dla ukraińskich systemów artyleryjskich i broni strzeleckiej. Niezręczne publiczne dyskusje toczyły się w sprawie przekazania Ukrainie 28 Mig-29, w zamian za co Polska miałaby otrzymać nowocześniejsze myśliwce zachodnie F-16 lub F-35. Sekretarz stanu Antony Blinken ogłosił w mediach, że państwa NATO mają w tym zakresie „zielone światło", a następnie podczas wizyty w Kiszyniowie poinformował o toczących się rozmowach z Polską. Ostatecznie Stany Zjednoczone nie zgodziły się na polską propozycję pośredniczenia w ich przekazaniu.

W sytuacji wojny w Ukrainie równie istotne było wzmocnienie zdolności obronnych wschodniej flanki NATO. **Do Polski przybyli dodatkowi żołnierze**, głównie ze Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Przetransportowano także dwie baterie Patriot, stanowiące element systemu antyrakietowego. Władze zapowiedziały intensyfikację działań na rzecz budowania potencjału obronnego państwa. Przyspieszono prace nad projektem ustawy o obronie ojczyzny, który zakładał m.in. zwiększenie liczebności wojska polskiego do 300 tys., wzrost budżetu na obronność, a także modernizację techniczną armii. Kongres Stanów Zjednoczonych wyraził w marcu zgodę na sprzedaż Polsce 250 czołgów Abrams.

Polskie władze kierowały także na Ukrainę pomoc humanitarną oraz uprościły procedury graniczne dla międzynarodowych transportów z pomocą humanitarną. **Całkowicie otworzyły granice dla uchodźców wojennych.** Do 12 marca 2022 r. granicę z Polską przekroczyło niemal 1,6 mln osób z Ukrainy. Wobec oczekiwanej liczby od 3 do 5 mln uciekinierów zintensyfikowano zabiegi w celu uzyskania pomocy państw i instytucji międzynarodowych, w tym ONZ i UE.

*

Na szczęście Ukraina nie okazała się ani tak bezbronna, ani tak osamotniona jak Polska we wrześniu 1939 r., o czym mówił cytowany wyżej wiersz Zbigniewa Herberta. Brutalność niczym niesprowokowanej agresji oraz bohaterski opór Ukraińców zjednały jej nie tylko sympatię świata, lecz także istotne wsparcie Zachodu[41]. Należy jednocześnie podkreślić z całą mocą, że ta wojna **to nie jest żaden konflikt zastępczy (*proxy war*)** między Zachodem a Rosją, jak sugerują środowiska sprzyjające Moskwie. Dla Ukrainy jest to egzystencjalne być albo nie być. Dlatego nigdy wcześniej ofiara agresji nie otrzymała tak rozległej pomocy międzynarodowej – wprost oraz w postaci bezprecedensowych sankcji wobec agresora. Stworzone przez Rosję zagrożenie dla Europy obudziło cały Zachód, który wcześniej

[41] The Editorial Board, „'I want peace'. Zelensky's heroic resistance is an example for the world", *The New York Times*, 5 marca 2022 r.

wykazywał w podejściu do niej wiele tolerancji i ospałości ze względów zarówno doktrynalnych, jak i biznesowych. Paradoksalnie agresja Rosji okazuje się także zastrzykiem witalności dla liberalnego porządku międzynarodowego, który w tym kontekście jawi się państwom i narodom świata bardziej przyjazny niż „oferta" Rosji czy Chin. **Sama Rosja, przez powrót do politycznej epoki kamienia łupanego, znalazła się pod każdym względem w ślepej uliczce**[42]; skazuje się na margines w społeczności cywilizowanych narodów. Sięgając do swych już wcześniej ujawnianych bandyckich instynktów, prezydent Rosji rujnuje także kraj i przyszłość jego obywateli. Nie wiemy, czym się skończy wywołana przez Rosję największa awantura wojenna na kontynencie po II wojnie światowej. Trzeba być przygotowanym także na złe scenariusze, choć już pierwsze dwa tygodnie tej wojny są koszmarem, w który trudno byłoby uwierzyć jeszcze kilka dni przed jej wybuchem. Jednak Ukraina ostatecznie nie musi tej wojny przegrać. Agresor zaś może zostać przykładnie ukarany, łącznie z osądzeniem zbrodniarzy wojennych i wypłatą reparacji dla Ukrainy za straty poniesione przez nią w wyniku agresji[43].

Zespół autorski:
Roman Kuźniar, Bolesław Balcerowicz, Agnieszka Bieńczyk-Missala, Patrycja Grzebyk, Karina Jędrzejowska, Robert Kupiecki, Marek Madej, Kamila Pronińska, Andrzej Szeptycki, Piotr Śledź

[42] L. Mandeville, „Comment Vladimir Poutine s'est mis dans un cul-de-sac stratégique et politique", *Le Figaro*, 2 marca 2022 r.

[43] R. Kuźniar, „Warunki Zachodu dla Moskwy", *Rzeczpospolita*, 7 marca 2022 r. Wiele stowarzyszeń i organizacji pozarządowych na całym świecie rozpoczęło dokumentację zniszczeń dokonywanych przez Rosję. Intencją tych prac jest nierzadko przygotowanie dowodów, które umożliwią w przyszłości pociągnięcie sprawców do odpowiedzialności karnej, także przed MTK.

OBSERWATORIUM
BEZPIECZEŃSTWA

Roman Kuźniar
ORCID 0000-0002-1959-465X

Przegląd sytuacji międzynarodowej: aspekty globalne i regionalne

Afganistan, Afganistan

Afgańska epopeja Ameryki czy nawet Zachodu znajdzie zapewne swoją legendę w postaci filmu w rodzaju *Pożegnanie z Afryką* lub *Indochiny*. Będzie zapewne mniej romantyczna niż wspomniane sceniczne opowieści, ale będzie się „dużo działo". Ideowo powinna jednak nawiązywać do *Czasu apokalipsy*, o czym jeszcze poniżej. Już sama dramatyczna ewakuacja wojsk USA oraz afgańskich cywilów z Kabulu w sierpniu 2021 r., porównywana przez media do ewakuacji Amerykanów z Sajgonu w 1975 r., nadaje się na początek takiego wojennego thrillera. Jednak dla analityków strategicznych lekcja Afganistanu nie może się ograniczać do efektownych zdjęć z niechlubnego końca niemal dwudziestoletniego zachodniego pobytu w tym górskim kraju. To historia bardzo deprymująca, nie tylko dla wojskowych czy polityków, ale właśnie dla naszego środowiska. Lekcje z niej płynące powinny zostać z nami na długo.

W sierpniu 2009 r. pisałem w artykule dla *Polityki*, że „Interwencja w Afganistanie staje się powoli złą wojną", i stawiałem pytanie: „Ilu jeszcze talibów musimy zabić, jakie ofiary musi ponieść afgańska ludność cywilna i ile lat musimy tam spędzić, aby dopiąć swego?"[1]. Nie sądziłem wtedy, że spędzimy tam jeszcze 12 lat i nie tylko nie dopniemy żadnego ze swych celów, ale w zawstydzający sposób będziemy stamtąd uchodzić, ponieważ lokalny „sojusznik", w którego przez 20 lat inwestowaliśmy gigantycznie, odwróci się od nas z dnia na dzień. Ta wojna stała się z czasem istotnie zła, i to nie tylko ze względu na kosztowne ludzko i materialnie błędy na poziomie operacyjnym. Pod względem strategicznym popełniono tam niemal wszystkie możliwe błędy, co – miejmy nadzieję – trafi do uczelni wojskowych jako lekcje, na których trzeba się uczyć. Oczywiście, byłoby lepiej, aby takie „okazje" już nam się nie przytrafiały. **Problem podstawowy**

[1] R. Kuźniar, „Rola Polski w misji w Afganistanie", *Polityka*, 18 sierpnia 2009 r.

tkwił w zignorowaniu być może najważniejszej, lecz rzadko pamiętanej maksymy von Clausewitza: „Pierwszym, najważniejszym, najbardziej decydującym sądem, jaki wydać powinien mąż stanu i wódz, jest uświadomienie sobie, czy zamierzoną wojnę trafnie przewiduje, czy też może uważa ją za coś takiego albo czy też nie pragnie jej uczynić czymś takim, czym wojna z natury danych okoliczności stać się nie może". Reszta była konsekwencją nieznajomości tej myśli, choć trzeba przyznać, że u zachodnich polityków i generałów ostatnich niemal dwustu lat jest ona rzeczywiście mało znana... Generałom polecono wygrać tę wojnę, a oni domagali się od polityków więcej wojska i to wojsko było im bezkrytycznie dawane. W szczytowym okresie wojny w Afganistanie, w końcu pierwszej dekady naszego stulecia, były tam oddziały niemal 40 państw – NATO i przyjaciół Sojuszu. Von Clausewitz, ze swoim prymatem polityki nad wojną, przewracał się w grobie.

Dramatyczne sceny z upadku Kabulu, w tym niemożność ewakuacji stamtąd wszystkich chętnych, nie przekreślają słuszności decyzji prezydentów: Trumpa o zakończeniu interwencji w Afganistanie i Bidena o dotrzymaniu terminu wycofania stamtąd amerykańskich wojsk. Były one stuprocentowo słuszne. Idealnie, aby zadowolić wszystkich zachodnich komentatorów i Afgańczyków pragnących opuścić swój kraj, można było taką operację przeprowadzić wyłącznie... na papierze. W realnym żywiole końca wojny to nigdy nie jest możliwe. Nie oznacza to, że nie może zdumiewać dramatycznie słabe rozpoznanie sytuacji na miejscu przez amerykański wywiad; nie pierwszy raz w ciągu ostatnich 20 lat. Decyzja o dotrzymaniu terminu wyjścia, a może nawet lekkim jego przyspieszeniu, była również dlatego słuszna, że pozwoliła uniknąć przewlekłej bratobójczej walki na miejscu, z zachodnim udziałem i zapewne jeszcze większymi kosztami dla miejscowej ludności.

To prawda, ta wojna została przez Stany Zjednoczone i cały Zachód przegrana. Symboliczny „upadek Kabulu" wyznaczy być może *ex post* zamykającą cezurę końca liberalnego porządku międzynarodowego. Uwolnienie się od niej daje wszelako szansę na przemyślenie, co i w jaki sposób da się z tego porządku uratować na przyszłość. Jednak o dwóch lekcjach z afgańskiego doświadczenia trzeba pamiętać dłużej. Pamięć o pierwszej lekcji będzie łatwiejsza, ponieważ nieprędko trafi się okazja, aby zabrnąć w podobnie kosztowny błąd. Chodzi o **konieczność rozstania się z liberalnym interwencjonizmem** jako teorią uzasadniającą zachodnie, arbitralne „prawo" do posługiwania się siłą zbrojną w celu obalania tyranii czy ochrony praw człowieka wtedy, gdy są one gdzieś na świecie w masowy i drastyczny sposób naruszane. Generalnie liberalny interwencjonizm, jako radykalny nurt w zachodniej myśli i praktyce politycznej po zimnej wojnie, służył poszerzaniu obszaru wpływów liberalnego Zachodu na świecie. Jego praktyka stała

się z tego punktu widzenia radykalnie kontrproduktywna. I to nie dlatego, że – jak uważali niektórzy amerykańscy neokonserwatyści – używaliśmy zbyt mało siły[2], tylko przeciwnie, że używaliśmy jej w nadmiarze, a do tego niemądrze, choć wiele mądrzej też nie można było tego robić. Afganistan do końca negatywnie zweryfikował tę teorię. Będzie musiała być zarzucona jako przynosząca liberalnej wizji świata więcej szkód niż pożytku, a co ważniejsze, wyrządzająca wielkie szkody dla Zachodu i jego globalnej pozycji.

Porzucenie liberalnego interwencjonizmu będzie o tyle łatwe, że mamy do czynienia z zasadniczo zmienioną w stosunku do ostatnich 30 lat sytuacją międzynarodową. Chodzi w szczególności o jeden jej wymiar – układ sił. Po pierwsze, Rada Bezpieczeństwa nigdy nie da państwom zachodnim prawa do takich interwencji. Było o tym wiadomo już w 2011 r., kiedy NATO i mocarstwa zachodnie radykalnie nadużyły mandatu rezolucji dotyczącej Libii. Rezolucja nr 1973 z marca 2011 r. pozwalała jedynie na ochronę ludności cywilnej przed represjami ze strony oddziałów al-Kaddafiego, nie zezwalała natomiast na pomoc powstańcom, ani tym bardziej na udział w obaleniu al-Kaddafiego, do czego doszło w praktyce. Jak wiadomo, zachodnią interwencję zainicjował wtedy dążący do reelekcji francuski prezydent Sarkozy, w nadziei na to, że jego zwycięska „troska" o prawa człowieka w Libii spodoba się Francuzom, którzy go ponownie wybiorą. Skutki znamy. Sarkozy na szczęście przepadł. Problemem będzie nie tylko uzyskanie autoryzacji Rady Bezpieczeństwa dla podobnych interwencji. Wcześniej Zachodowi zdarzało się to omijać. Obecnie jednak trzeba się liczyć z oporem Chin i Rosji, które w praktyce zablokują pozbawioną mandatu Rady interwencję Zachodu. Bo też jeśli zdarzy się gdzieś Zachodowi wejść bezprawnie, pojawią się tam natychmiast Rosjanie, jak w Syrii w 2015 r. Paradoksalnie, pojawili się tam legalnie, za zgodą Damaszku, a przy tym działali bardziej skutecznie niż mocarstwa zachodnie. Trzeba przypomnieć, że w odniesieniu do relacji polityka–wojna Putin znacznie lepiej posługuje się von Clausewitzem niż USA czy Francja.

Pisaliśmy na Berdyczów

Jeśli doświadczenie Afganistanu jest dla nas tak deprymujące, to dlatego, że przez wiele lat krytykując różne aspekty tej operacji, pisaliśmy na Berdyczów; my, czyli środowisko studiów strategicznych. Czy już jako Zachód

[2] Robert Kagan, jeden z czołowych zwolenników muskularnej polityki zagranicznej czasów G.W. Busha, próbował *ex post* bronić tej interwencji, w tej formie, jak ona przebiegała, twierdząc, że Amerykanami powodował wtedy strach. Zapomniał, że była ona wstępem do wojny w Iraku (której Kagan był piewcą), nie mówiąc już o tym, że likwidacja zagrożenia ze strony Al-Kaidy i bin Ladena nie wymagała okupacji całego Afganistanu. Zob. idem, „It wasn't hubris that drove America into Afganistan. It was fear", *The Washington Post*, 26 sierpnia 2021 r.

okażemy się mądrzy po szkodzie? Zależy, jak z tej lekcji skorzystamy. A musi ona także polegać na uświadomieniu sobie ograniczoności pożytku zmasowanego użycia siły zbrojnej, nawet jeśli zdaje się, że mamy rację, a przeciwnik jest słaby, nawet jeśli za jej użyciem opowiadają się zastępy świetnie wykształconych i sprawnych w argumentacji ekspertów i spin doktorów; nierzadko zresztą ci pierwsi stają się tymi drugimi. **Siła w połączeniu z inteligencją potrafi odbierać nie tylko rozum, ale i przyzwoitość.** To się zachodnim mocarstwom zdarzyło kilkakrotnie po zimnej wojnie, zawsze ze złym skutkiem. Stany Zjednoczone są tym mocarstwem, które dysponuje najpotężniejszą *power projection* w historii oraz największą armią ekspertów, analityków, badaczy, uniwersytetów i think tanków zajmujących się sprawami międzynarodowymi, także problemami użycia siły w polityce USA, i jednocześnie to właśnie one zaliczyły w ostatnich 20 latach bezprecedensowe porażki na tym polu. To przecież z powodu nadmiaru siły, bogactwa („kto bogatemu zabroni") i pewnych siebie ekspertów po najlepszych szkołach stosunków międzynarodowych na świecie m.in. zapracowały na syndrom pana Kurtza (z *Jądra ciemności* Conrada) w Afganistanie[3]. Chodzi w nim o tak długo prowadzoną operację, która pod wpływem wcześniej nieprzewidzianych czynników oddala się od swego pierwotnego sensu, aż w końcu ulega zupełnej degeneracji. W przywołanym wcześniej artykule pisałem, że „Afganistan jest ich ojczyzną, nie naszą, i oni będą tam zawsze, a my kiedyś musimy stamtąd wyjść". Cytowałem też przypisywane talibom stwierdzenie skierowane ku Amerykanom: „wy macie zegarki, a my mamy czas". Bo w strategii nie o wszystkim rozstrzyga czynnik siły. Ważna jest też między innymi przestrzeń i właśnie czas, o czym przekonali się w Rosji Napoleon i Hitler, a kilkanaście wieków przed nimi w Azji Aleksander Macedoński.

W studiach strategicznych pisze się o konieczności dyskretnej obecności w każdej strategii w działaniu „adwokata diabła". A to po to, aby decydenci, gdy operacja natrafia na przeszkody i grozi jej wykolejenie, mogli poznawać inne niż urzędowo optymistyczne analizy. Cóż, tacy jak ja i inni autorzy na łamach *RS* pisali na Berdyczów. A na niepokojące aspekty operacji w Afganistanie zwracałem uwagę już w 2002 r. Krytycznymi uwagami o wojnach w Afganistanie, Iraku czy w Libii można było zresztą zarobić na niemiłe etykiety od kolegów z branży, publicystów czy polityków. Jest może zatem, dzięki lekcji Afganistanu, szansa na powrót do rozumu, czyli także na większą powściągliwość i skromność w myśleniu o pożytkach z aktywnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych[4].

---

[3] To właśnie przypadek Conradowskiego pana Kurtza był inspiracją dla *Czasu Apokalipsy* Francisa F. Coppoli, opowiadającego o pobycie amerykańskich żołnierzy w Wietnamie. Zob. R. Kuźniar, „Pan Kurz wraca z Afganistanu", *Rzeczpospolita* (dalej: *Rz*), 16 sierpnia 2021 r.

[4] Idem, „Najważniejsza lekcja z Afganistanu – transportery opancerzone nie działają", Wyborcza.pl, 5 listopada 2021 r. Zob. szerzej liczne teksty poświęcone temu konfliktowi na

Jeśli uznawałem od samego początku decyzje Trumpa i Bidena w sprawie Afganistanu za słuszne, to ze względu na korzyści z wycofania się z tej wojny. Krótkoterminowy pożytek to ten, że przestajemy się wykrwawiać pod względem politycznym i moralnym, a także materialnym, bo nikt nie jest w stanie policzyć setek miliardów dolarów, jakie poszły na tę wojnę i na działania towarzyszące, także pomocowe. Te pomocowe miały nierzadko sens, i nawet pozostawiły po sobie coś dobrego, ale nieproporcjonalnie dużo w porównaniu z kosztami uległo zniszczeniu z powodu działań wojennych. Operacja w Afganistanie wiązała Zachodowi ręce, uzależniała od humorów i konieczności odwdzięczania się a to Pakistanowi, a to Rosji. Zresztą, Moskwa i Pekin miały wiele radości z powodu strategicznego grzęźnięcia Zachodu w Afganistanie i jednocześnie zbierały punkty za swoją „odpowiedzialność i zrozumienie" sytuacji w tym kraju. Chińczycy zaczęli tam jednocześnie robić interesy (surowce), a Zachód do Afganistanu wciąż potężnie dopłacał – materialnie, ofiarą żołnierza, politycznie.

Upokarzające dla zachodniego widza obrazy ewakuacji z Kabulu nie powinny w naszym myśleniu o Afganistanie wykluczać możliwości ułożenia sobie przez Zachód z tym krajem lepszych stosunków, niż mogłoby to wynikać z dwudziestoletniej wojny. Jeśli media chętnie porównywały Sajgon 1975 z Kabulem 2021, to warto zauważyć, że Ameryka i Wietnam mają obecnie coraz lepsze relacje. Rośnie gospodarcze zaangażowanie USA w tym kraju, Wietnamczycy zaś opowiadają się za amerykańską obecnością militarną w regionie, a to ze względu na ekspansywne poczynania Chin. Wiele będzie zależeć od samych talibów. Można założyć, że nie zechcą zostać sam na sam z Chinami i Rosją. Zachodnia obecność w Afganistanie odmieniła ten kraj i mamy do czynienia z trochę innymi talibami. Nie możemy zarazem oczekiwać, że podobnie jak ich utrzymywani przez Zachód poprzednicy, będą tolerować liberalne przejawy życia społecznego, ale przecież nie oczekujemy tego od wielu bliskowschodnich reżimów. Można żałować, że afgańskie piłkarki nożne nie zagrają prędko na stadionie w Kabulu, a członkinie afgańskiej filharmonii muszą szukać szczęścia na Zachodzie, ale to nie mógł być powód przedłużania bez końca zachodniej obecności wojskowej w tym kraju. Jednak z zachodniego punktu widzenia nie wszystko tam musi być stracone[5].

łamach *RS*, począwszy od wydania 2001/02. Zob. także M. Madej (red.), *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, w szczególności rozdział M. Madeja pod proroczym tytułem „Interwencja w Afganistanie – najdłuższa wojna, największe fiasko?".

[5] W samej Ameryce decyzja o wycofaniu się z Afganistanu oraz upadek Kabulu zostały przyjęte z mieszanymi uczuciami (ocenami). Zob. np. B. Stephens, „Abandoning Afghanistan is a historic mistake", *The New York Times* (dalej *NYT*), 20 kwietnia 2021 r.; A. Nossiter, „America's Afghan war: A defeat foretold?", *NYT*, 21 sierpnia 2021 r.

Najważniejszy polityczny i strategiczny zysk z wycofania się z Afganistanu polega na odzyskaniu przez Stany Zjednoczone oddechu, wolnej głowy i rąk w celu zajęcia się tym, co globalnie jest naprawdę ważne. Obecnie nie jest to *global war on terror*, jak chciała administracja G.W. Busha, lecz *rise of China* ze wszystkimi tego geopolitycznymi i geostrategicznymi konsekwencjami. Zostawiając za sobą nawet w nieprzynoszący chwały sposób uwikłanie w środkowej Azji, **USA mogą się skupić na rozległym Indo-Pacyfiku, gdzie będą się ważyć losy nie tylko globalnego układu sił w XXI wieku**, ale też być może kształt nadchodzącego porządku międzynarodowego. Wcale nie jest powiedziane, jak chcą niektórzy, że USA i Zachód stoją na straconych pozycjach. Już koalicja BRICS miała być zapowiedzią zmiany globalnego układu sił na niekorzyść Zachodu. I co? I już praktycznie jej nie ma. Bo to Zachód ma większą zdolność koalicyjną, czego nie rozumiał Trump, a zamierza to wykorzystać Biden. Ogłoszenie powstania AUKUS, wprawdzie mocno niezgrabne, co w końcu Biden sam przyznał, jest pierwszym sygnałem przegrupowania sił politycznych na tym pozornie odległym od Polski teatrze. Chciałoby się przy okazji zapytać, a co „upadek Kabulu" i afgańska lekcja znaczy dla Polski. Refleksję na ten temat trzeba prowadzić, jednak obecna sytuacja polityczna w kraju, a zwłaszcza całkowita atrofia myślenia strategicznego na poziomie kierownictwa państwa, wyklucza sens formułowania jakichkolwiek wniosków idących w tamtym kierunku.

Mój artykuł dla *Polityki* z sierpnia 2009 r. kończył się następującym zdaniem: „Byłoby niedobrze, gdyby poprzez niezdolność do wyciągania wniosków i dogmatyczne trwanie przy błędnych założeniach wyprawa natowskich argonautów do Afganistanu zakończyła się tak jak poprzednie ekspedycje do tego kraju". Oczekiwanie wyrażone w tym zdaniu się nie sprawdziło. W tym sensie **Afganistan jest opowieścią bez happy endu**, przede wszystkim dla tych Afgańczyków, którzy zdążyli polubić pewne elementy demokracji i zachodniego stylu życia. Demokracji w Afganistanie nie da się jednak zbudować bez samych Afgańczyków, a przynajmniej ich większości (widzimy zresztą, jak w Polsce wbrew woli większości społeczeństwa demokracja jest skutecznie demontowana). **Doświadczenie Afganistanu będzie musiało pozostać dla Zachodu lekcją pokory**. I dodajmy, zachodniego zobowiązania wobec tego kraju, aby już bez użycia siły wspierać jego ludność w drodze do lepszego życia, które zdołała cząstkowo poznać dzięki zachodniej dwudziestoletniej tam obecności.

USA – rok Bidena

Joe Biden, który został prezydentem Stanów Zjednoczonych przez dramatyczny „przypadek" (była nim pandemia koronawirusa, która ze względu na nieudolność Trumpa i jego administracji przyniosła USA najwięcej ofiar

w globalnej skali)[6], musiał od początku swego urzędowania mierzyć się z iście Herkulesowymi wyzwaniami. I musiał to czynić ze świadomością, że jeśli im nie podoła, jeśli nie uda mu się podleczyć Ameryki z jej schorzeń, to w kolejnych wyborach prezydenckich może wygrać Trump lub jego polityczny klon, którzy te choroby jedynie pogłębią. Dlatego Biden musiał się w pierwszym rzędzie zabrać do sanacji ogólnej kondycji Stanów Zjednoczonych, choć wbrew niektórym prognozom nie doszło do takiej koncentracji defektów Ameryki, jak na przełomie lat 20. i 30. XX wieku.

W 2004 roku znany francuski neokonserwatywny intelektualista Guy Sorman opublikował książkę zatytułowaną *Made in USA*. Zachwalał w niej Europejczykom amerykański styl życia, model społeczny i ekonomiczny, a także politykę Stanów Zjednoczonych. Nic dziwnego, w końcu wtedy Ameryką rządziła neokonserwatywna administracja G.W. Busha. W rzeczywistości była to Ameryka pogłębiających się nierówności, rządów finansowo-politycznej oligarchii, gigantycznych wydatków na zbrojenia oraz wojny w Iraku. **Niespełna dwadzieścia lat później marzeniem wielu Amerykanów było mieć Europę w Ameryce.** Wiele wskazuje na to, że stało się to również marzeniem jej prezydenta, który dobrze znał Europę. Chodzi o Europę większej sprawiedliwości społecznej, bardziej zrównoważonych dochodów, lepszej opieki zdrowotnej i infrastruktury, dbającą o środowisko naturalne, w której, w większości jej krajów, politycy nie reprezentują wielkiego kapitału i od niego nie zależą. Dlatego pierwszym celem polityki wewnętrznej Joego Bidena było ulżenie sytuacji ludzi najuboższych przez przekazanie im środków umożliwiających choćby niewielką poprawę ich sytuacji. Plan Bidena szedł jednak znacznie dalej i można powiedzieć, że był to **nowy plan Marshalla, tym razem dla Ameryki**. Sam Biden nazywał to planem „jednym na pokolenie". Chodziło o przekazanie słabszym materialnie osobom (rodzinom) w sumie 1,8 bln USD z założeniem, że te pieniądze zaktywizują amerykańską gospodarkę, oraz ok. 2,3 bln USD na szerokie inwestycje w infrastrukturę, edukację, ochronę zdrowia oraz ochronę klimatu, ale także w rozwój technologiczny USA, aby mogły one w ten sposób dotrzymać kroku Chinom. Owe gigantyczne wydatki miały skokowo podnieść deficyt budżetowy oraz dług publiczny USA; ten drugi do 117% procent PKB, co jest najwyższym wskaźnikiem od czasów II wojny światowej. Rzecz ciekawa, projekt wzbudził wprawdzie mocną krytykę w niektórych liberalnych ekonomicznie środowiskach, nie tylko republikańskich, lecz także demokratycznych, ale ostatecznie w 2021 r. udało się go przeforsować w Kongresie, ponieważ nawet przeciwnicy Bidena rozumieli, że chodziło o ratowanie pogrążonego w rozległym kryzysie kraju.

[6] M. Brauchli, „Gdyby nie wirus, Biden by przegrał" (rozmawiał J. Bielecki), *Rz* (Plus Minus), 14–15 listopada 2020 r. (Marcus Brauchli był redaktorem naczelnym *The Wall Street Journal* i *The Washington Post*).

Zgodzono się również z tym, że sfinansowanie tego potężnego programu musi nastąpić przez podniesienie podatków dla najbogatszych, także po to, aby uczynić Amerykę nieco bardziej sprawiedliwym (a raczej mniej niesprawiedliwym) i bezpiecznym socjalnie miejscem na ziemi. Wyważony amerykański komentator David Brooks określił Bidena mianem **„transformacyjnego prezydenta"**. I dodawał: „to nie jest socjalizm" (państwo nie zacznie zarządzać gospodarką), to jest *the Transfer State* (państwo transferu), czyli redystrybucji wielkiej sumy pieniędzy, aby podnieść zarobki ciężko pracujących, uczynić ich życie socjalnie znośnym, a zarazem proces ten ma odegrać rolę koła zamachowego dla amerykańskiej gospodarki po pandemicznym załamaniu[7].

Społeczne schorzenia Ameryki, których zatrutym owocem był m.in. wybór Donalda Trumpa na prezydenta, miały swoje źródło w jej systemie politycznym, czyli w amerykańskiej demokracji, w której od lat utrwalały się różne degeneracje. **Współczesny Alexis de Tocqueville byłby zdziwiony tym, jak bardzo „demokracja w Ameryce" jest podatna na wynaturzenia**, które podważają jej istotę. Owszem, 6 stycznia 2021 r. udało się jej (albo, jak pisali inni, „miała szczęście") uniknąć katastrofy. Ale zagrożenia pozostały. Wprawdzie najstarszy w historii USA prezydent elekt zaraz po objęciu urzędu uruchomił najbardziej ambitny program sanacji społecznej (pytanie: czy wystarczający), ale problem uporania się przez geriatryczne niczym w późnym ZSRR przywództwo kraju (administrację i Kongres, wraz z liderami opozycji)[8] z postępującą petryfikacją oligarchizacji władzy generującej kryzysy gospodarcze i polityczne jest w Ameryce śmiertelnie poważny. Już sam fakt, że sprawca największego zamachu na amerykańską demokrację został uwolniony w Kongresie od politycznej odpowiedzialności za ten akt przez swoich partyjnych kolegów i może nadal bezkarnie szkodzić, świadczy o jej bezbronności wobec różnych patologii[9]. Co gorsza, Partia Republikańska, przy pasywnej postawie demokratów, kontynuowała psucie demokracji przez przyjmowanie w rządzonych przez nią stanach takich zmian w prawie wyborczym, które ograniczały tam prawo obywateli do udziału w wyborach (liczbę osób uprawnionych do głosowania), a liczenie głosów i ustalanie wyniku oddawały w ręce działaczy partyjnych. Sam prezydent Biden dostrzegał powagę problemu, publicznie ostrzegając Partię Republikańską, że to, co robi, jest „jest najbardziej niebezpiecznym zagrożeniem dla procesu głosowania oraz integralności wolnych i uczciwych wyborów

[7] D. Brooks, „Joe Biden is a transformational president", *NYT*, 11 marca 2021 r.; A. Słabisz, „Biden chce bilionami zasilić najbiedniejszych", *Rz*, 31 maja 2021 r.

[8] H. Kozieł, „Ameryka. Kraj rządzony przez starych ludzi", *Rz* (Plus Minus), 10–11 kwietnia 2021 r.

[9] A nawet ci nieliczni republikanie, którzy głosowali za impeachmentem byłego już prezydenta, zostali przez swoją partię ukarani.

w historii" Ameryki, lecz nie podjął żadnych skutecznych przeciwdziałań. Cytowana przez zaniepokojonych bezczynnością Partii Demokratycznej w tej sprawie prof. Pippa Norris z Uniwersytetu Harvarda określała ten moment w zmianie systemu wyborczego USA jako kurs Titanica na górę lodową (egzystencjalne zagrożenie dla systemu politycznego) i ostrzegała, że jeśli nie zostanie on zatrzymany odpowiednią ustawą (*the Freedom to Vote Act*), to statek uderzy w górę i zatonie...[10]

Prawdą jest jednak, że Joe Biden i jego administracja musieli się zmagać w 2021 r. z bardzo licznymi problemami pozostawionymi zarówno wprost przez poprzedników, jak i przez długie lata postępującej degradacji sytuacji wewnętrznej w USA, oraz wyzwaniami, które przychodziły z zewnątrz. Dlatego Biden z otwartą ulgą przyjął nawet niechlubne zakończenie amerykańskiej operacji wojskowej w Afganistanie i bardzo odważnie bronił słuszności tej decyzji. Podkreślał przy tym, że Amerykanom i sojusznikom udało się wywieźć samolotami z Kabulu ponad 120 tys. ludzi w zaledwie kilkanaście dni, i to pomimo panującego tam chaosu. Broniąc w specjalnym orędziu (1 września 2021 r.) swej decyzji, powiedział jednocześnie, że oznacza to koniec epoki wielkich operacji militarnych USA daleko od kraju, koniec narzucania innym demokracji siłą. Ta decyzja wskazuje na przewrócenie ważnej kartki w najnowszej historii polityki zagranicznej Ameryki i daje jej szansę na nowe otwarcie[11]. Wiemy, że do tej pory interwencje wojskowe Stanów Zjednoczonych były jednym z czynników szkodzących ich polityce w ogóle (wewnętrznej i zagranicznej). Jeśli zatem deklaracja Bidena zostanie przez jakiś czas dotrzymana, może to się okazać wkładem w jej sanację.

Eksperci obiecywali sobie powrót do pragmatycznej i profesjonalnej polityki zagranicznej USA[12]. W ciągu ostatnich kilku prezydenckich kadencji cenę za jej ideologizację i nierzadko amatorszczyznę (dotkliwą zwłaszcza za Trumpa) ponosili głównie inni. Przed kosztami własnych błędów Amerykę chronił jej potencjał. Teraz jednak zarówno ona jest słabsza, jak i świat silniejszy, skończył się więc luksus poprzedniej dezynwoltury. Zbiegało się to z nieinterwencyjnym temperamentem Bidena (choć przypomnijmy, że nieinterwencyjny był też Obama, a jednak zdarzyła mu się Libia, na pozór interwencyjny Trump zaś ustrzegł się tego rodzaju operacji). Znakiem profesjonalnej klasyki, dobrze rozpoznającej interesy i starannie je realizującej, miał być w dyplomacji powrót do bliskich stosunków z sojusznikami, czyli przede wszystkim z Europą (głównie za pośrednictwem NATO i UE). Niezależnie od

[10] F. Manjoo, „The year America lost its democracy", *NYT*, 8 grudnia 2021 r.

[11] „In Afghanistan, an unceremonious end to America's longest war", edytorial, *NYT*, 31 sierpnia 2021 r.; A. Zurcher, „Joe Biden defends US pull-out as Taliban claim victory", BBC News World, 1 września 2021 r.

[12] G. Rose, „Foreign policy for pragmatists. How Biden can learn from history in real time", *Foreign Affairs*, marzec–kwiecień 2021.

licznych kontaktów poprzedzających miała temu służyć tradycyjna wiosenna (czerwiec 2021 r.) podróż prezydenta USA do Europy. Ceniony polski analityk Eugeniusz Smolar ujął jej sens następująco: „Najważniejszym jej celem była reintegracja Zachodu na bazie gwarancji bezpieczeństwa, demokratycznych wartości, pogłębienia więzi z sojusznikami oraz osłabienia napięć i nieufności we wzajemnych stosunkach po dramatycznym spadku zaufania do Ameryki w czasie prezydentury Trumpa". Pomóc temu miały spotkania na szczycie, począwszy od G-7, przez szczyt Sojuszu Atlantyckiego, po szczyt USA–UE (przypomnijmy, że Trump zrezygnował z tej formy spotkań z Europejczykami z uwagi na swoją wrogość wobec Unii). Posługując się zręcznym francuskim słówkiem dla tego rodzaju sytuacji – *retrouvailles*, można powiedzieć, że to czerwcowe **euro-amerykańskie „odnalezienie się" przebiegło bardzo gładko**. Ważne było kategoryczne i bezwarunkowe potwierdzenie ważności art. 5 traktatu waszyngtońskiego jako fundamentu Sojuszu i wzajemnych zobowiązań bezpieczeństwa. Po raz pierwszy w historii szczytów NATO odniesiono się do Chin (więcej poniżej). Zgodzono się co do konieczności zacieśnienia współpracy wobec nowych zagrożeń ze sfery cybernetyczno-informatycznej (dywersja informacyjna, ataki na infrastrukturę krytyczną). W stosunkach z UE doszło do bardzo interesujących uzgodnień dotyczących współpracy w sferze nowych technologii i sztucznej inteligencji (także w kontekście chińskiego wyzwania) oraz włączających USA w unijny projekt PESCO, co będzie służyć lepszemu współdziałaniu na linii NATO–UE. Jednym z ruchów, który miał ułatwić powrót do przyjaznych relacji USA z UE, było cofnięcie amerykańskich sankcji wobec podmiotów budujących gazociąg Nord Stream 2 (ukłon Bidena w stronę Merkel, czyli Niemiec)[13]. W toku tych wszystkich konsultacji ważnymi zewnętrznymi tematami zarówno dla USA, jak i dla Europejczyków były stosunki z Rosją i Chinami, w której to dziedzinie pojawiły się pewne różnice, o czym szerzej dalej.

Do końca kadencji Trumpa niemożliwe było podjęcie zagadnienia nowej koncepcji strategicznej Sojuszu. Ta obowiązująca nadal w 2021 r. została przyjęta w listopadzie 2010 r., co w sensie geostrategicznym wydaje się inną epoką. Przypomnijmy, że na szczycie w Lizbonie prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew był przez wielu wylewnie traktowany jak „swój", a Chiny nie widniały na radarze NATO. W czerwcu 2021 r. **w Brukseli podjęto o decyzję o uruchomieniu prac nad nową strategią, która powinna być gotowa wiosną 2022 r**. Problem stanowić będzie nie tylko pytanie, jak zapisać w niej rosyjskie zagrożenie (po raz pierwszy po zimnej wojnie), ale również czy i jak odnieść się do Chin postrzeganych w tej chwili jako „systemowe wyzwanie". Tak czy inaczej, „nowe NATO" odchodzi od operacji *out of area* i powraca do silnego prymatu zbiorowej obrony. Jak pisze znany ekspert z NATO Defense

[13] E. Smolar, „Europejski kontredans Bidena", *Kultura Liberalna*, 1 lipca 2021 r.

College Thierry Tardy, będzie to wymagać zarówno zbudowania od nowa kultury działalności operacyjnej zdolnej zapewnić Sojuszowi wiarygodność odstraszającą, jak i wejścia Organizacji w obszary dla niej nowe, w których nie ma wielkiego doświadczenia ani przewagi komparatywnej nad państwami czy innymi podmiotami zmuszonymi już wcześniej do rozwinięcia takich zdolności. Chodzi przede wszystkim o konfrontację w cyberprzestrzeni i hybrydową, dezinformację, sztuczną inteligencję, nowe typy broni rakietowej, zmiany klimatyczne, pandemie czy odporność infrastruktury krytycznej na różne typy zagrożeń. Do tego, jak zauważa Tardy, szczyt NATO w Brukseli pokazał, że „to **Chiny są nieuchronnie wyłaniającym się wyzwaniem, które może zapewnić Sojuszowi nową rację bytu**. Jednakowoż nie jest jasne, co NATO może wnieść do zmagań z chińską niewiadomą (*conundrum*), zważywszy na systemową, gospodarczą, technologiczną oraz aksjologiczną (*value-driven*) istotę problemu"[14].

Jak jednak trafnie zauważył Ian Bond, analityk londyńskiego Centre for European Reform, tak wymodlona przez Europejczyków Ameryka Bidena może w niektórych sprawach ignorować europejskie oczekiwania i lęki. A znalazło to potwierdzenie już w 2021 r. pomimo serdecznej atmosfery towarzyszącej czerwcowym spotkaniom na szczycie. Bond wymienił trzy kryzysowe problemy, których sprawcą była administracja Bidena: 1) nikłe lub pozorne konsultacje z sojusznikami w sprawie wycofania z Afganistanu; 2) ogłoszenie utworzenia AUKUS (zarówno sama formuła, jak i sposób jej ujawnienia); 3) porozumienie z Merkel w sprawie Nord Stream 2 (pomimo zagrożenia, jakie gazociąg potencjalnie niesie dla europejskiego bezpieczeństwa, oraz dwupartyjnej zgody w Kongresie co do potrzeby zablokowania tego projektu). Uprzejmości na powierzchni stosunków transatlantyckich towarzyszy słabe uwzględnianie trosk Europejczyków, konkluduje Bond[15]. Problemy, które stwarza Waszyngton, być może częściowo z powodu niezręczności, ale też z politycznej kalkulacji, mogą rodzić pewien brak zaufania i podziały w Europie oraz pomiędzy (niektórymi) państwami europejskimi a USA. I mogą, jak spekulowano, utrudnić mu pozyskanie Europy dla zamierzonej przez administrację Bidena konfrontacji z mocarstwami autokratycznymi[16]. Od początku wyraźny był dystans (czasem ostentacyjne ignorowanie) samego Bidena i jego administracji wobec tych

[14] T. Tardy, „Ensuring NATO's long-term relevance", FRS, NATO Brief Series No 3, 17 czerwca 2021 r.; także J. Bielecki, „NATO: przyszła kolej na Chiny", *Rz*, 19 października 2021 r.

[15] I. Bond, „Transatlantic relations after Afghanistan and AUKUS", CER, Bulletin article, 30 września 2021 r. Także: J. Bielecki, „Francja poświęcona w walce USA z Chinami", *Rz*, 17 września 2021 r.; S. Erlanger, „The sharp U.S. pivot to Asia is throwing Europe off balance, *NYT*, 18 września 2021 r.

[16] A. Rovan, „Biden veut faire de l'UE son 'partenaire' dans sa bataille contre les autocraties", lefigaro.fr, 26 marca 2021 r.

państw Europy Środkowej, w których nastąpił w ostatnich latach demokratyczny regres. Dotyczyło to w szczególności Polski[17].

O ile Biden i jego rząd mogli uznać, że Europę da się „tanio odzyskać" (to znaczy tylko przez zmianę atmosfery i języka), o tyle **do Chin nowy Waszyngton podszedł nadzwyczaj poważnie, jak nigdy dotąd żadna administracja USA**. Już początek w kontaktach między nową administracją a Chinami był bardzo zły. Pierwsze spotkanie szefów dyplomacji obu mocarstw w Anchorage na Alasce 19 marca 2021 r. okazało się teatralną wymianą oskarżeń i pokazem głębokiej wzajemnej nieufności. Antony Blinken otwarcie zarzucił Pekinowi złe traktowanie mieszkańców Sinkiangu, pogwałcenie autonomii Hongkongu, prowokacje wobec Tajwanu, cyberataki przeciwko USA oraz przejawy ekonomicznego przymusu wobec sojuszników USA. Tego typu działania, twierdził Blinken, „zagrażają porządkowi opartemu na normach, który służy globalnej stabilności". Chińczycy zaś oskarżyli USA o utrudnianie normalnego handlu przez nadużywanie argumentu o bezpieczeństwie narodowym oraz podżeganie innych krajów do wrogiej postawy wobec Chin. Chiny były ważnym tematem czerwcowej podróży Bidena do Europy[18]. **Prawdziwą armatnią salwą na tym kierunku okazało się ogłoszenie 15 września przez Waszyngton, Londyn i Canberrę zawarcia porozumienia o współpracy obronnej na obszarze Indo-Pacyfiku, które dostało nazwę AUKUS.** Bardziej konkretnie chodzi w nim o „wzmocnione partnerstwo strategiczne" polegające na ścisłej współpracy technologicznej w sferze obrony, co ma dotyczyć głównie technologii wywiadowczych (w tym cybertechnologii) oraz materiałów wrażliwych. Pierwszym wywołującym burzę efektem porozumienia było porzucenie przez Australię wielkiego kontraktu na zakup we Francji okrętów podwodnych o klasycznym napędzie na rzecz ogromnego zamówienia na takie okręty o napędzie nuklearnym, ale w USA i Wielkiej Brytanii (powstaną w koprodukcji). Zawarcie AUKUS wywołało potężne reperkusje, zarówno w Europie (pozostawienie na marginesie Francji, która w rejonie Indo-Pacyfiku jest od dawna strategicznie obecna), jak i w Azji, szczególnie w Chinach. Porozumienie powszechnie uznawane jest za wymierzone w Chiny (a motywowane szybką modernizacją floty morskiej Państwa Środka). W większości krajów azjatyckich, nawet w Japonii, spotkało się z przynajmniej ambiwalentną reakcją. Nikt w tamtym rejonie świata nie chce otwartej konfrontacji z Chinami. Wyjątkiem okazały się Filipiny, które po kilka latach flirtu z Chinami zwróciły się ponownie ku Stanom Zjednoczonym. Pomyślane jako twardy element strategii powstrzymywania Chin porozumienie przez wywołane reakcje pokazało, że wdrożenie w czyn takiej strategii nie będzie oczywiste.

---

[17] Z. Rau, „Amerykanie nie znaleźli dla nas czasu" (rozmawiał J. Bielecki), *Rz*, 10 czerwca 2021 r.
[18] M. Czarnecki, „Ameryka chce zatrzymać Chiny", *GW*, 14 czerwca 2021 r.

Politycznym elementem tej strategii pozostaje formuła Quad (USA, Indie, Japonia, Australia). Waszyngtonowi udało się nawet zwołanie pierwszego spotkania Quad na szczycie w Waszyngtonie 24 września. Przywódcy „Czwórki" zobowiązali się do wspólnego popierania „wolnego, otwartego i opartego na normach (*rules-based*) porządku" oraz współdziałania na rzecz „rządów prawa, wolności żeglugi i przelotów, pokojowego rozwiązywania sporów, wartości demokratycznych oraz terytorialnej integralności państw". Aluzja wobec Chin bardziej niż oczywista. Postanowiono, że takie szczyty będą się odbywać raz do roku. W drugiej połowie 2021 r. Amerykanie złagodzili nieco kurs. Doszło do ostentacyjnie serdecznego w klimacie wirtualnego spotkania na szczycie Biden – Xi Jinping. Obaj przywódcy skupili się na wspólnej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów globalnych (dotyczy to zwłaszcza klimatu) i zgodzili się, że ich „rywalizacja nie może przeradzać się w otwarty konflikt"[19]. W podobnej atmosferze przebiegały inne spotkania obu stron pod koniec 2021 r. Budowanie przez USA twardego powstrzymywania i odstraszania wobec Chin czy publiczne oskarżanie ich o polityczne traktowanie minerałów ziem rzadkich nie zawsze brzmią poważnie. Oto okazało się, że na przełomie 2020 i 2021 r. Chiny przejęły w Kongu za półdarmo potężne kopalnie kobaltu i miedzi, w które USA od 60 lat inwestowały kapitałowo i politycznie. Niekompetencja i dysfunkcja różnych amerykańskich agend rządowych (z NSC i State Department na czele) w tej strategicznej sprawie była niepojęta[20].

Prezydent Putin, jak gdyby zazdrosny o wyraźny prymat Chin w polityce zagranicznej USA (poza stosunkami transatlantyckimi), postanowił sprawić, by nowy prezydent USA traktował go tak samo poważnie jak Angelę Merkel czy Xi Jinpinga. Był z tym kłopot, ponieważ **Biden miał o Putinie jak najgorsze zdanie**, czemu dał wyraz bezprecedensowo radykalnie. W głośnym wywiadzie dla ABC z 17 marca 2021 r., w którym zapowiedział, że Putin „zapłaci cenę", gdyby potwierdziło się, że Rosja ponownie mieszała się w amerykańskie wybory, na pytanie dziennikarza, czy uważa Putina za „zabójcę" (*killer*), potwierdził, że tak, że „tak uważa". Szok w Rosji, i nie tylko, był łatwy do wyobrażenia. Moskwa odwołała na chwilę swojego ambasadora z Waszyngtonu, aby uniknąć „nieodwracalnego pogorszenia" stosunków z USA[21]. Putin nie dał za wygraną. Gromadząc duże siły militarne w pobliżu granicy z Ukrainą, stworzył wrażenie, że szykuje się do ataku na ten kraj. Aby go obłaskawić, Biden zaproponował

[19] S. Roggeveen, „The price of American hegemony in Asia", *IPS Journal*, 29 września 2021 r.; V. Niquet, M. Péron-Doise, „L'Asie face à l'AUKUS: interrogations et attentisme prudents", Note de la FRS, 9 grudnia 2021 r.

[20] Zob. szerzej E. Lipton, D. Searcey, „How the U.S. lost ground to China in the contest for clean energy", *NYT*, 21 listopada 2021 r.

[21] S. Rainsford, „An insult taken in Putin's stride", BBC News World, 18 marca 2021 r.

mu spotkanie dwustronne w Genewie, do którego doszło 16 czerwca, po uprzednich konsultacjach z europejskimi sojusznikami. Szczyt Biden –Putin, choć porównywany ze spotkaniami przywódców USA i ZSRR, był zupełnie inny, osobliwy i ascetyczny. Obaj prezydenci spędzili przy wodzie mineralnej niemal trzy godziny *tête-à-tête* i nie okazywali sobie żadnej serdeczności. Rozmawiano o stosunkach dwustronnych, sytuacji w różnych regionach (Bliski Wschód, Ukraina) oraz o prawach człowieka (ogólnie, jak ważne są one w polityce USA). Z oszczędnych komentarzy obu stron oraz mowy ciała obu prezydentów można wywnioskować, że Biden skierował pod adresem Putina szereg ostrzeżeń, wręcz postawił go pod ścianą z jasnym końcowym przekazem: konfrontacyjny kurs Rosji będzie ją kosztować. A jeśli Rosja pozbawi się dobrych relacji z Zachodem, będzie skazana na usługiwanie Chinom.

Gdy zaczęto już spekulować o możliwym odprężeniu w stosunkach USA–Rosja, nawet na niskim poziomie (miało o tym świadczyć cofnięcie sankcji USA wobec Nord Stream), Putin, niezadowolony ze wsparcia, jakiego Zachód udzielał Ukrainie w jej zmaganiach z rosyjską presją, zmusił Amerykanów do ponownego zwrócenia na niego uwagi. Problemem Rosji były oczywiście sankcje nałożone na nią po agresji na Ukrainę, które dotkliwie uderzały w jej gospodarkę i do których zniesienia Putin chciałby skłonić Zachód. W listopadzie komentatorzy i politycy, najpierw ukraińscy, potem zachodni, zaczęli podejrzewać Rosję, że gromadząc wielkie siły wojskowe (ok. 120 tys. żołnierzy) przy północnej granicy Ukrainy, szykuje się do inwazji na dużą skalę. W ten sposób Biden, który nie traktował Rosji jako mocarstwa zasługującego na jego uwagę, musiał ponownie zająć się kaprysami Putina. A ponieważ Kreml w ultymatywnym tonie domagał się pisemnych (najlepiej traktatowych) gwarancji bezpieczeństwa dla Rosji, czyli obniżonego poziomu bezpieczeństwa dla jej sąsiedztwa w Europie Wschodniej (zwłaszcza bezbronna miała być Ukraina), obaj prezydenci przeprowadzili dwie dłuższe, w zdalnym trybie, rozmowy w grudniu i ustalili, że wysocy rangą przedstawiciele ich dyplomacji spotkają się, aby porozmawiać o rosyjskich lękach. W jakiejś mierze Amerykanie musieli zajmować się Rosją, która natrętnie nie pozwalała o sobie zapomnieć. W trakcie obu tych rozmów Biden surowo ostrzegał Rosję przed atakiem na Ukrainę, obiecując bardzo ostrą reakcję Zachodu.

Rosyjska nerwowość polegająca na wymuszaniu uwagi czy ewentualnych ustępstw ze strony USA brała się w dużym stopniu ze wsparcia Waszyngtonu dla niepodległości Ukrainy. Warto podkreślić, że prezydent Wołodymyr Zełenski był drugim po Merkel przywódcą państwa europejskiego przyjętym w Białym Domu (1 września). Ameryka starała się wspierać Ukrainę w sprawach energetycznych (trochę jako „zadośćuczynienie" za Nord Stream 2), ale przede wszystkim w sprawach bezpieczeństwa. To

drugie polegało na dostawach sprzętu o przeznaczeniu obronnym oraz – co istotne – współpracy w zakresie cyberbezpieczeństwa i wywiadu oraz technologii dla obronności. Było to przedmiotem gwałtownej irytacji Moskwy i wymagało z kolei politycznych działań osłonowych Waszyngtonu w bezpośrednich kontaktach z Moskwą. Putin stawiał Bidena wobec dylematu: albo porzucicie Ukrainę (wydacie ją na naszą łaskę i niełaskę), albo będziemy was nękać, choćby atakami w cyberprzestrzeni (*cyber warfare*), na które Ameryka jest dość podatna. W styczniu 2022 r. musiało dojść do ponownych, wymuszonych przez Moskwę konsultacji, nad którymi wisiała groźba Putina, że użyje siły wobec Ukrainy, jeśli Zachód nie pójdzie na wyraźne ustępstwa. Amerykanie dobrze skoordynowali stanowisko Zachodu i w czasie trudnego spotkania Blinken–Ławrow w Genewie 21 stycznia amerykański sekretarz stanu mógł przedstawić Rosjaninowi twardy sprzeciw wobec żądań Moskwy, co zostało potwierdzone pisemną reakcją USA i NATO przekazaną Rosji w kolejnym tygodniu. Waszyngton wytrzymał ultymatywną ofensywę dyplomatyczną, a Rosjanie z jednej strony oświadczyli, że nie zamierzają dokonywać zbrojnej inwazji na Ukrainę, lecz z drugiej ich retoryka świadczyła, iż dreszczowiec fundowany przez nich Zachodowi w tej sprawie nie dobiegł końca[22]. Amerykanie oceniali ryzyko wybuchu dużego konfliktu zbrojnego jako „poważne" i na rosyjskie groźby użycia siły reagowali zapowiedzią nałożenia bezprecedensowych sankcji na Rosję oraz dostaw sprzętu obronnego na Ukrainę. W końcu stycznia Biały Dom zdecydował się zrobić to, co powinien był zrobić już w połowie grudnia, czyli wnieść sprawę rosyjskich gróźb stanowiących „zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego" na forum RB NZ[23].

Unijny suspens: wybory, USA, Rosja...

Zważywszy na liczbę i różnorodność państw członkowskich, zakres kompetencji oraz burzliwe otoczenie międzynarodowe, UE zawsze ma „ręce pełne roboty". Dlatego w życiu Wspólnoty zdarzają się lepsze i gorsze lata, kiedy podejmuje ona wyzwania strategiczne lub się z nimi zmaga albo kiedy na jej wokandzie znajdują się bieżące problemy, niektóre zresztą bardzo dokuczliwe. Na zdolność Unii do działania mają wpływ polityczne kalendarze (wybory) zarówno w dużych państwach członkowskich, jak i na zewnątrz.

[22] C. Wergin, „Cyberwojna z USA" (przedruk z *Die Welt*), *GW*, 24 lipca 2021 r.; A. Łomanowski, „Z pomocą do Kijowa", *Rz*, 24 listopada 2021 r.; A. Zurcher, „Russia–Ukraine: Emergency diplomacy offers up few results", BBC News World, 21 stycznia 2022 r.; M. Czarnecki, „Zachód mówi jednym głosem w sprawie Rosji", *GW*, 21 stycznia 2022 r.; T. Gutschker, „Die Ukraine ist von drei Seiten umstellt", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23 stycznia 2022 r.

[23] R. Kuźniar, „Zawlec Rosję do Rady Bezpieczeństwa", *GW*, 26 stycznia 2022 r. Amerykanie zgłosili do RB NZ wniosek w tej sprawie dzień po ukazaniu się powyższego artykułu, 27 stycznia, Rada zaś zebrała się 31 stycznia.

Trochę tak wyglądała sytuacja w 2021 r. Ważne było dla Unii, kto po wrześniowych wyborach parlamentarnych obejmie władzę w Niemczech, zwłaszcza że chodziło o nowy rząd po 16 latach sprawowania urzędu kanclerskiego przez Angelę Merkel, która przez ponad dekadę uchodziła za kotwicę stabilności UE i dlatego nierzadko była nazywana „cesarzową Europy". Przy tej okazji pojawiły się kolejne bilanse jej „panowania". Stosunkowo mniej korzystnie oceniano ostatnie lata rządów (Nord Stream 2, stagnacja gospodarcza i społeczna w sensie braku potrzebnych reform, wyrozumiałość dla autokratów rządzących w Polsce i na Węgrzech, blokowanie reform w UE). Na plus zaliczono jej przywództwo w czasach kryzysu (2008–2010, 2015 – migracyjny), odpowiedzialność i obliczalność, stanowczość wobec Putina. Dlatego nowy rząd, socjaldemokratów z liberałami i Zielonymi, kierowany przez Olafa Scholza, obdarzono sporym kredytem nadziei, zwłaszcza jeśli chodzi o sprawy socjalne i transformację energetyczną. Będzie to rząd jednoznacznie proeuropejski (prounijny, ale bez reformatorskiego radykalizmu), przykładający, jak oceniano, większą wagę niż rząd Merkel i ona sama do standardów demokracji i praworządności w krajach Unii[24].

Druga ważna dla UE zmiana władzy nastąpiła... w Waszyngtonie. Jak to już zostało wyżej powiedziane, w Europie (głównych krajach Unii) z entuzjazmem przyjęto zwycięstwo Bidena i jego czerwcowe spotkania w Brukseli przebiegały w serdecznej, niemal rodzinnej atmosferze, a europejscy eksperci i politycy oceniali je w superlatywach[25]. Już wtedy jednak nie obyło się bez znaczących niuansów, które w części brały się ze spadku zaufania do stabilności amerykańskiej demokracji (syndrom Trumpa), a w części z większej gotowości niektórych unijnych stolic do bardziej samodzielnego kursu, zwłaszcza wobec Chin czy Rosji, co dotyczyło głównie Berlina. Dobrze przyjmowano słowa Bidena *America is back*, ale to była już inna Ameryka w relacji do nieco innej Europy[26]. Merkel upierała się przy bardziej „pragmatycznym" podejściu do Chin (bo taki był interes niemieckiego przemysłu) i do Rosji (bo niemiecka transformacja energetyczna potrzebowała rosyjskiego gazu i Nord Stream 2)[27]. Macron niezmiennie powtarzał przekonanie o „autonomii strategicznej" UE. Na atmosferę spotkań w Brukseli te „niuanse" jeszcze nie wpłynęły. Jak powszechnie oceniano, miodowy miesiąc między UE

[24] K. Adler, „Merkel legacy: EU's queen with a tarnished crown", BBC News World, 13 września 2021 r.; B. Wieliński, „Wygrała ściślej zjednoczona Europa", *GW*, 28 września 2021 r.; P. Jendroszczyk, „Berlin na nowym kursie", *Rz*, 26 listopada 2021 r.

[25] „Biden: How Europeans have reacted to president's visit", BBC News World, 16 czerwca 2021 r.

[26] J.-L. Bourlanges, „Amerykańskie ambicje kontra amerykańskie zmęczenie" (rozmawiał G. Perrault), *GW* (Wolna Sobota), 21 sierpnia 2021 r. (o błędach USA, za które musi płacić Europa, mówił przewodniczący komisji spraw zagranicznych francuskiego parlamentu).

[27] K.-O. Lang, „Niemcy z USA, ale nie bezwarunkowo" (rozmawiał P. Jendroszczyk), *Rz*, 16 czerwca 2021 r.

a Ameryką Bidena skończył się pod koniec lata 2021 r. Najpierw pod koniec sierpnia doszło do niekonsultowanego z sojusznikami z Europy wycofania się z Afganistanu. Następnie, 15 września, ogłoszono zawiązanie AUKUS, co w związku z zerwaniem przy tym przez Australię wartego ok. 60 mld euro kontraktu na zakup francuskich okrętów podwodnych Paryż uznał za „cios w plecy" oraz po raz pierwszy w historii odwołał swojego ambasadora z Waszyngtonu (i Canberry). Po stronie Francji stanęła jednoznacznie UE, a przynajmniej przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen.

Te dwa wydarzenia – Afganistan i AUKUS – dały asumpt do kolejnej fali dyskusji na temat zakresu i wyrazu autonomii UE wobec USA w sprawach bezpieczeństwa. Jednak o ile wśród większych państw w zasadzie panowała zgoda, że Unia powinna umieć czytać „znaki czasu", to znaczy być silniejsza i militarnie i zdolna do samodzielnego prowadzenia operacji *out of area*, o tyle na słowach się kończyło, ponieważ poza Francją wszyscy pozostali obawiali się negatywnych konsekwencji strategicznej autonomii UE dla stosunków z USA i NATO, czyli osłabienia wiarygodności atlantyckiego parasola w sferze bezpieczeństwa. Jak zauważali eksperci, z jednej strony Waszyngton od dłuższego czasu głosił, że konieczne jest wzięcie przez Europę większej odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo (sprawa kosztów). Z drugiej jednak jego sygnały w tej sprawie były niespójne, „jeśli bowiem tylko Europejczycy rozpoczynali poważną dyskusję o strategicznej autonomii, w Waszyngtonie pojawiała się wyraźna nerwowość, a jeśli Europa nadal zdawała się na amerykański parasol bezpieczeństwa, natychmiast słyszała wymówki, że jedzie na gapę"[28]. Zdaniem dyrektora Centre for European Reform Charlesa Granta Europejczycy powinni tym bardziej wzmocnić swoje zdolności w sferze bezpieczeństwa, że po katastrofach amerykańskich interwencji wiarygodność amerykańskiej tarczy (gotowości obrony z dala od swych granic) mocno zmalała, a zarówno Rosja, jak i Chiny stają się poważnymi geostrategicznymi graczami. Polityczno-strategiczna pigmejowatość Europy powinna być dla niej niepokojąca[29].

Jedynym dużym krajem Unii, który prezentował od pewnego czasu ambitną wizję zjednoczonej Europy, była Francja, ale to za sprawą jej prezydenta, ponieważ sami Francuzi stali się wobec Wspólnoty bardziej wstrzemięźliwi. Emmanuel Macron, mając atut w postaci przewodnictwa w Unii w pierwszej połowie 2022 r., zaczął bardzo wcześnie lansować pewne idee, które – gdyby zostały zrealizowane – uczyniłyby z niej quasi-mocarstwo na globalną skalę. Ideą podstawową była „strategiczna autonomia" Europy,

[28] T. Parsi, „The end of American adventurism abroad", IPS Journal, 7 stycznia 2022 r. Także A. Słojewska, „Afgańska lekcja Unii", *Rz*, 3 września 2021 r.; M. Lowen, „Afghanistan cirisis: How Europe's relationship with Joe Biden turned sour", BBC News World, 3 września 2021 r.
[29] Ch. Grant, „'Europe after September 11th' revisited", CER Bulletin article, 30 września 2021 r.

przez co Macron rozumiał nie tylko wzmocnienie zdolności w sferze bezpieczeństwa i obrony, w tym bezpieczeństwa granic (migracja), lecz także zdolność do obrony jej interesów bądź niezależności w innych dziedzinach, takich jak energia, handel, usługi finansowe oraz technologie krytyczne (czyli związane z infrastrukturą krytyczną, IT). Zdaniem cytowanego nieco wyżej Charlesa Granta Macron może liczyć na sojuszników w głównych instytucjach unijnych i niektórych państwach członkowskich. Na jego rzecz przemawia też swoisty układ sił na szczeblu przywódczym (m.in. odejście Merkel, brak wyrazistych przywódców w innych państwach, brexit). Na początek swej prezydencji Macron zapowiada inicjatywy na rzecz regulacji działań platform cyfrowych (zwiększenie ich odpowiedzialności) oraz konkretne kroki w celu zmniejszenia emisji CO_2[30]. Aby jednak idee Macrona miały jakieś szanse, konieczne jest jego zwycięstwo w wyborach prezydenckich we Francji (kwiecień 2022 r.). Na początku 2022 r. nie było to oczywiste z uwagi na wzrost nastrojów populistyczno-nacjonalistycznych, zatem także eurosceptycznych. Tym razem za najpoważniejszego konkurenta Macrona (reprezentującego proeuropejski mainstream) uważa się nie Marine Le Pen (narodowa prawica), ale francuskiego Trumpa (tak się go określa) – Erica Zemmoura. Porównanie o tyle niesprawiedliwe, że Zemmour to wcześniej wyrazisty publicysta o intelektualnym zacięciu, wybitny erudyta i autor. Czerpie on swą popularność z obietnicy uporania się z postępującą „islamizacją Francji" (tak to określa), która zagraża jej tożsamości, przestępczością, problemem kontroli granic (w celu powstrzymania niepohamowanej migracji), a także demonstracyjnego przywiązania do francuskiego dziedzictwa kulturowego oraz tradycyjnych wartości. Notabene nawet wyżsi wojskowi w stanie spoczynku wezwali do wprowadzenia jakiejś formy stanu wyjątkowego w celu utemperowania zjawisk przemocowych wnoszonych, ich zdaniem, przez migrację, która ustanawia na terytorium kraju swoje nietykalne przez siły porządku enklawy. To właśnie z tych powodów, do których nawiązuje Zemmour, Francuzi stają się eurosceptykami, coraz chętniej dającymi posłuch hasłu „Europy narodów"[31].

W życiu UE szarpanej kolejnymi kryzysami i poddawanej presji oczekiwań nie do spełnienia rzadko zdarzają się sukcesy. Ona sama i jej trwanie jest sukcesem, ale już problemy, z którymi się zmaga, z reguły stanowią pretekst do nierzadko niesprawiedliwej krytyki. W 2020 r. udało się coś, co zdarza się rzadko. Odważna reakcja na skutki pandemii dała przełomowy Fundusz Odbudowy. W 2021 r. już nic tak wielkiego nie mogło się zdarzyć,

[30] Idem, „Macron's Europe", CER Bulletin article, 1 czerwca 2021 r.; M. Kiełczewska-Konopka, „Jakiej Europy chce Macron?", *GW*, 14 grudnia 2021.

[31] L. Mandeville, „Czy Francja ma swojego Trumpa?" (za *Le Figaro*), *GW*, 16 października 2021 r.; M. Meister, „Francuzi wątpią w Unię. Rekordowe 58 proc." (za *Die Welt*), *GW*, 23 października 2021 r.

ale pojawiło się kilka pozytywnych sygnałów. Do takich należy z pewnością bardziej stanowcze podejście do Turcji. W poprzednich latach prezydent Erdoğan przypuszczał nieprzytomne ataki na UE i niektórych jej przywódców[32]. W UE wzięło górę przekonanie, że nie może sobie pozwolić na to, aby być bez końca szantażowana przez autokratę z Ankary, który stosując broń migracyjną (według określenia innych *weapons of mass migration*), próbował zastraszać Unię i domagać się od niej różnych ustępstw oraz daniny finansowej. Zmiana podejścia do Turcji była możliwa dzięki uszczelnieniu granicy Unii w tamtym rejonie, spadkowi presji migracyjnej oraz jej problemom gospodarczym (to Turcja potrzebowała Unii, nie odwrotnie). Ankara nie tylko została wykluczona jako państwo aspirujące do członkostwa, ale nie zawarto z nią nawet porozumienia o unii celnej. Zapowiedziano także „szczery" przegląd stosunków z Turcją, czyli koniec taryfy ulgowej dla niej (przymykania oczu na autorytarne rządy „Sułtana", jak czasem nazywano w Turcji Erdoğana). Dobrą wiadomością dla Wspólnoty jest najwyższe od chwili wprowadzenia wspólnej waluty euro poparcie dla niej, co pokazały wynika badania Eurobarometru w maju 2021 r. W ich świetle niemal 80% mieszkańców 19 krajów strefy euro opowiadało się za wspólną walutą i uważało ją za korzystne rozwiązanie, a do najbardziej ją popierających należeli Litwini i Słoweńcy. To ważny czynnik legitymizacji UE. W 2021 r. UE zdobyła się na realne sankcje wobec tych krajów członkowskich, które łamią jej zasady (praworządność), to znaczy wobec Węgier i Polski, które do stycznia 2022 r. nie otrzymały żadnych środków z Funduszu Odbudowy, właśnie dzięki wprowadzonemu w 2020 r. mechanizmowi „pieniądze za praworządność". Oba kraje straciły także Grupę Wyszehradzką jako instrument wojny z Brukselą, w Czechach bowiem w wyniku październikowych wyborów władzę przejął silnie proeuropejski rząd Petra Fiali. Ciężko chory prezydent Zeman nie będzie w stanie kontestować nowego kursu Pragi, sceptycznego wobec Rosji i nawiązującego otwarcie do tradycji polityki Václava Havla[33].

Najpoważniejszym wyzwaniem dla UE w 2021 r. stała się awanturnicza polityka Rosji i Białorusi. Odpowiedź na zagrożenie stwarzane przez Rosję wobec Ukrainy (bezpieczeństwa w Europie Wschodniej) wzięli początkowo na siebie Amerykanie. Natomiast zagrożenie, które „zorganizował" białoruski dyktator, było dość zaskakujące. Otóż w sytuacji gdy UE przygotowywała się do rozwiązywania problemu masowego napływu uchodźców z Afganistanu, to Łukaszenka postanowił zemścić się na Unii za pomocą „broni migracyjnej". Zemścić za nieuznawanie go przez UE jako prezydenta

[32] G. von Felbemayer, E. Yalcin, „Zeit fur neue Ehrlichkeit in den Beziehungen zur Turkei", *Die Welt*, 23 marca 2021 r.; J.O. Kleist, „Europe cannot allow itself to be blackmailed forever", *IPS Journal*, 29 marca 2021 r.

[33] A. Łomanowski, „Przeciw Chinom i Rosji", *Rz*, 10–11 listopada 2021 r.

Białorusi, a przy tym nałożenie sankcji za brutalne zduszenie protestów po sfałszowanych przezeń wyborach. Polegało to na zaaranżowaniu przez reżim białoruski przywozu tysięcy migrantów z Bliskiego Wschodu chętnych do przedostania się do UE oraz ich siłowym przepychaniu przez granice państw Unii – Litwy, Łotwy i Polski. Doszło w ten sposób do kryzysu humanitarnego na zewnętrznej granicy UE z Białorusią. Kraje „frontowe", zwłaszcza Polska, zdecydowanie odpychały migrantów (część z nich to byli uchodźcy) przez budowanie ogrodzeń i twardą praktykę *push-back*, wojsko i służby policyjne Białorusi zaś starały się „przepchnąć" zwabionych obietnicą łatwego przedostania się tych ludzi w drugą stronę. Sytuacja stała się humanitarnie dramatyczna, zwłaszcza wzdłuż granicy z Polską, która uniemożliwiała udzielanie im jakiejkolwiek pomocy. Pojawiły się ofiary śmiertelne. Jednocześnie Warszawa odmawiała przyjęcia pomocy UE w tej operacji. Cele Warszawy i Brukseli stały się rozbieżne: pierwsza chciała zademonstrować przed swoją opinią publiczną (wyborcami obozu rządzącego) nieugiętość w obronie granicy, druga – rozwiązać kryzys. W końcu górę wzięła UE: jej wysocy przedstawiciele wywarli presję na rządy krajów, z których pochodzili migranci, aby nie pozwoliły Mińskowi na używanie tej „broni" (transportu ludzi z ich krajów na Białoruś), a także podjęli rozmowy z samym Łukaszenką i Putinem, ostrzegając przed dalej idącymi sankcjami[34]. Już w połowie grudnia 2021 r. presja migracyjna na UE organizowana przez Białoruś mocno zelżała. Należy przy tym zaznaczyć, że nawet posługiwanie się pojęciem „kryzysu migracyjnego" w odniesieniu do tej sytuacji nie jest trafne. Łukaszence w sumie udało się zorganizować zaledwie kilkanaście tysięcy chętnych, a większość z nich została odwieziona samolotami do miejsc, z których pochodzili. W 2015 r. do Europy z południa przedostało się około 1,5 mln uchodźców i migrantów (głównie z powodu wojny w Syrii i Iraku). Tym bardziej grubym nadużyciem było stosowanie do tej taktyki Białorusi określenia „wojna hybrydowa" (nie dochodziło do użycia sił zbrojnych Białorusi przeciwko tym trzem państwom).

O ile w czasie wiosennego przesilenia (2021) w stosunkach Rosji z Zachodem nieobecność UE była słabo zauważana, o tyle jej brak oraz dwuznaczności w postawie Niemiec i Francji wywarły na komentatorach bardzo złe wrażenie. Zachodnich sojuszników bulwersowały wołania Berlina o dialog z Moskwą (jak gdyby problemem był brak dialogu) oraz podkreślanie interesów gospodarczych i energetycznych Niemiec w stosunkach z Rosją, a na domiar złego utrudnianie dostaw sprzętu obronnego dla Ukrainy. Nawet w mediach niemieckich pojawiły się bardzo krytyczne komentarze wobec stanowiska rządu Scholza w sprawie zagrożenia stwarzanego dla Ukrainy

[34] I. Bond et al., „Lukashenka is the problem, not the migrants", CER Insight, 12 listopada 2021 r.; R. Stefanicki, „Europa szykuje się na exodus Afgańczyków" (który nie nastąpił – R.K.), *GW*, 23 sierpnia 2021 r.

przez Moskwę (łącznie z określeniem „koń trojański Putina w Europie"). Mieszanina podejścia nazywanego *Russland Versteher* z interesami, których symbolem był gazociąg Nord Stream 2, w obu głównych partiach Niemiec, stanowiła mocny argument na rzecz nieufności wobec możliwości polegania na Berlinie w obliczu rosyjskiego zagrożenia. W Paryżu natomiast odezwały się w tym kontekście stare sentymenty wobec Rosji oraz pragnienie zaznaczenia odrębności pozycji w porównaniu z kursem USA. Ostatecznie w rozmowie telefonicznej z Putinem Macron (28 stycznia 2022 r.) powtórzył oczekiwania Zachodu wobec Rosji, lecz ograniczanie się do kontaktów dyplomatycznych, z pominięciem gotowości demonstracji siły w obliczu demonstracji siły Rosji (w logice *chicken game*), podważało francuską wiarygodność w głoszeniu hasła „autonomii strategicznej UE"[35]. W tym jednak przypadku egzaminu z zarówno nietzscheańskiej „woli mocy", jak i już zupełnie ludzkiej siły woli nie zdała cała Unia.

Russia the rogue power

Polityka Rosji wobec Zachodu – głównie USA – w 2021 r. mogła sprawiać wrażenie, że prezydent Putin postanowił sprawdzić psyche nowego prezydenta USA. Może nawet nie tyle sprawdzić, ile – z góry zakładając, że Joe Biden jest psychicznie miękki – wymusić na USA ustępstwa, o których myślał od dawna, a które wydawały mu się właśnie teraz do osiągnięcia. Nie chciał ryzykować starcia z mało obliczalnym Trumpem, z którym ponadto wiązał pewne nadzieje, zatem ten odłożony w czasie atak polityczny postanowił przypuścić na demokratę Bidena. W ocenie Bidena Putin być może sugerował się niezbyt pochlebną charakterystyką (podkreślanie rzekomej słabości i powolności kontrkandydata), którą posługiwał się w stosunku do niego urzędujący prezydent Trump. Obaj się pomylili.

Przedmiotem obsesji Putina, ale też pretekstem do stawiania daleko idących żądań pod adresem Zachodu, była Ukraina. Geostrategiczny sens tej obsesji władca Rosji wyjaśnił w swoim słynnym tekście „O historycznej jedności Rosjan i Ukraińców" z końca lipca 2021 r. Poddając najpierw surowej krytyce wszelkie próby współpracy Ukrainy z Zachodem, konkluduje: „Widzimy jak na dłoni wszystkie sztuczki projektu »anty-Rosja«. I nigdy nie pozwolimy, żeby nasze historyczne ziemie i bliscy nam mieszkający tam ludzie zostali wykorzystani przeciwko Rosji. **A tym, którzy podejmą taką próbę, chcę powiedzieć, że zniszczą swój kraj.** [...] Wierzę, że prawdziwa

[35] „Russland ist kein Feind Europas", wywiad z chadeckim premierem Bawarii Markusem Söderem, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22 stycznia 2022 r.; N. Doll, „Deutschlands Zaudern bestärkt Putin nur in seinem aggressiven Kurs", *Die Welt*, 25 stycznia 2022 r.; G. Koenen, „Die SPD und Putins Strategie für das 21. Jahrhundert", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 stycznia 2022 r.

suwerenność Ukrainy możliwa jest właśnie w partnerstwie z Rosją. W końcu jesteśmy jednym ludem"[36]. Oczywiście, zniszczyć Ukrainę gotów był Putin, lecz jak zwykle odpowiedzialność zamierzał przerzucić na tych, którzy chcieliby zapobiec powrotowi Ukrainy do statusu rosyjskiej półkolonii. O tym, że nie żartował, że gotów jest z użyciem siły uniemożliwić Ukrainie współpracę z Zachodem, zwłaszcza w sprawach jej bezpieczeństwa, można się było przekonać już wiosną 2021 r., gdy Rosja „z niewiadomych powodów" zaczęła gromadzić dużą liczbę wojska (ponad 100 tys. żołnierzy) blisko granicy z Ukrainą. Z obawy przed rosyjską inwazją zbrojną na Ukrainę Biden zdecydował się zaprosić Rosjanina na spotkanie na szczycie w Genewie (16 czerwca), co już samo w sobie było dla Putina sukcesem, zwłaszcza gdy Biden przyznał w jednym z wcześniejszych wywiadów, że uważa go za „zabójcę" (Moskwa wycofała wtedy tymczasowo swego ambasadora z Waszyngtonu). Jak się zdaje, wiosenny szantaż Putina miał jedynie to na celu, to znaczy doprowadzenie do spotkania na szczycie, nie tylko aby mógł on się poczuć jak Breżniew (dla Rosjan respekt ze strachu przed nimi ma wielkie znaczenie), ale przede wszystkim aby móc bezpośrednio przedstawić Bidenowi „czerwone linie" Rosji. Te czerwone linie to, jak wiadomo, zakres wyłącznej strefy wpływów Moskwy, dla której utrzymania jest ona gotowa używać siły. Putin wycofał swe wojska znad granicy z Ukrainą zaraz po otrzymaniu zaproszenia od Bidena[37]. Wówczas straszenie Zachodu przez Putina w stylu Kim Dzong-una (*treat or threat*) wyglądało jeszcze na przejaw jego bezradności.

Genewski szczyt (więcej o nim wyżej) najwyraźniej nie spełnił oczekiwań Putina. To raczej prezydent USA przekazał prezydentowi Rosji silne ostrzeżenia przed wywoływaniem przezeń kolejnych awantur. Putin kontynuował więc pod adresem Zachodu ostre oskarżenia o wywołanie konfliktu w Ukrainie (zorganizowanie tam zamachu stanu w 2014 r.) oraz popierał to pogróżkami i próbą rozbicia jedności Zachodu (neutralizacji Europy Zachodniej). Jednocześnie ludzie Kremla (Fiodor Łukjanow) apelowali o „przewidywalność konfrontacji", bo powrotu do normalności w stosunkach Rosja–Zachód nie będzie. Moskwa zaczęła głośno mówić, że trzeba „tworzyć **nowe zasady stabilności strategicznej**"[38]. Dlatego wobec niezmiennego potwierdzania przez Zachód przywiązania do niepodległości Ukrainy, czego przejawem

[36] *GW*, 31 lipca 2021 r.

[37] W. Radziwinowicz, „Moskwa wściekła na Bidena"; idem, „Rosja i USA wymieniają ciosy. Kiedy zaczną rozmawiać"; idem, „Putin odwołuje wojsko znad granicy ukraińskiej. Co to oznacza?", *GW*, 19 marca, 19 kwietnia oraz 23–24 kwietnia 2021 r.; P. Lokshin, „Putins Parallelwelt", *Die Welt*, 21 kwietnia 2021 r.; R. Kuźniar, „Gry wojenne Putina", *Rz*, 28 kwietnia 2021 r.; M. Galeotti, „Kreml nie chce wojny o Donbas" (rozmawiał J. Bielecki), *Rz* (Plus Minus), 30 kwietnia – 3 maja 2021 r.

[38] „Gra powinna mieć zasady", R. Szoszyn rozmawia z F. Łukjanowem, *Rz*, 16 czerwca 2021 r. Fiodor Łukjanow jest przewodniczącym rosyjskiej Rady ds. Polityki Zagranicznej i Obronnej.

były wielkie manewry na Morzu Czarnym z udziałem Ukrainy i kilkunastu państw NATO, jeszcze latem 2021 r., Kreml zaczął okazywać widoczne zniecierpliwienie graniczące z histerią. Pod koniec ubiegłego roku Rosja postanowiła przypuścić kolejny atak, tym razem już szerzej zakrojony, bo na pozimnowojenne podstawy systemu bezpieczeństwa w Europie. Status Ukrainy tym razem był już tylko fragmentem większej całości, którą Putin postanowił ultymatywnie narzucić Zachodowi. Do tej nowej ofensywy, połączonej po raz kolejny z szantażem napaści zbrojnej na Ukrainę, ośmieliły Rosję być może dwa wydarzenia z lata 2021 r.; po pierwsze, spektakularny upadek Kabulu interpretowany jako dowód słabości USA i administracji Bidena w szczególności, po drugie, zawiązanie AUKUS, mogące świadczyć o chińskim priorytecie Waszyngtonu. Dlatego od listopada 2021 r. Rosja zaczęła gromadzić wielkie siły u granic Ukrainy, zaostrzać retorykę antyzachodnią, by na końcu znienacka (17 grudnia) położyć na stół projekty układów z USA i NATO zawierające nowe regulacje w sferze bezpieczeństwa (*security guarantees*) w Europie Środkowej i Wschodniej.

Zarówno projekty porozumień, jak i atmosfera ultimatum tworzona przez Moskwę („albo podpiszecie, co chcemy, albo zrobimy, co zechcemy") **przypominały czasy Monachium 1938 r**. Chodziło wszakże o los niepodległego państwa, wobec którego Rosja formułowała żądania terytorialne i polityczne. Żądań zawartych w tych projektach było kilka: zakaz przyjmowania do NATO państw będących kiedyś republikami ZSRR, zakaz jakiejkolwiek współpracy militarnej Zachodu z nimi, istotne zmniejszenie potencjału obronnego NATO na terenie krajów, które przystąpiły do Sojuszu po 1997 r., zakaz takiej aktywności stron, która przez drugą stronę (to znaczy przez Rosję) mogłaby być uznana za zagrażającą jej interesom bezpieczeństwa. USA miały także usunąć broń nuklearną, która jest stacjonowana na terytorium innych krajów. Można powiedzieć, że Moskwa, zanim usiadła do stołu rokowań, złamała podstawową zasadę prawa i stosunków międzynarodowych, to znaczy zakaz użycia siły lub groźby jej użycia przeciwko integralności terytorialnej i niezawisłości politycznej państw. Wszak umowy z Zachodem legitymizowałyby dokonaną siłą aneksję części terytorium Ukrainy, a ponadto Putin domagał się akceptacji swych propozycji pod groźbą użycia siły wobec Ukrainy. **Chciał bowiem upiec dwie pieczenie na jednym ogniu**: stać się tym, który „zjednoczył ziemie ruskie" pod berłem Kremla, oraz *de facto* cofnąć rozszerzenie NATO (stworzyć szarą strefę bezpieczeństwa między Rosją a NATO z 1991 r.). Dwoma dodatkowymi trofeami miały być: wzmocnienie legitymizacji wewnętrznej nadwyrężonej sankcjami zachodnimi i pogorszeniem się warunków życia w Rosji oraz współdecydowanie o bezpieczeństwie europejskim (głównie z USA i częściowo z Niemcami). Warto zauważyć, że posłużenie się przez Moskwę wziętą jako zakładnikiem Ukrainą, aby uzyskać od Zachodu

maksymalistyczne „gwarancje bezpieczeństwa", było o tyle absurdalne, że to Rosja dokonała agresji na Ukrainę i zaanektowała część jej terytorium, nie odwrotnie, i to Rosja jest mocarstwem nuklearnym, nie Ukraina.

Tak bezczelny, że aż głupi ruch Rosji (dyplomatyczny *non-starter*) nie mógł przynieść zamierzonego rezultatu, chyba że był przygotowaniem do dalszej akcji (to znaczy przewidywana odmowa Zachodu miałaby jej dawać wolną rękę w sprawie Ukrainy). W rozmowach, które strasząc zaatakowaniem Ukrainy, Putin wymusił na USA i NATO, 10 i 12 stycznia br. w Genewie i Brukseli, delegacja rosyjska zderzyła się z zachodnią ścianą. Stanowisko Ameryki i jej sojuszników było po pierwsze stanowcze (odrzucenie jakichkolwiek zobowiązań pogarszających sytuację bezpieczeństwa Ukrainy i innych krajów regionu), po drugie bardzo spójne (bez pęknięć po stronie Zachodu), a po trzecie Rosjanie usłyszeli obietnicę bezprecedensowych sankcji w razie inwazji Ukrainy. Niezależnie od demonstrowanej złości na wynik tych rozmów przedstawiciele Rosji zadeklarowali, że nie zamierza ona atakować zbrojnie Ukrainy, której Zachód nie pozostawił samej i bezbronnej w obliczu agresywnych ruchów Moskwy. Niemałą rolę odegrała tu, oprócz stanowczości Bidena, lepsza niż w przeszłości determinacja samych Ukraińców gotowych do obrony swego kraju przed ewentualną napaścią ze strony Rosji, w tym znacząco lepsze uzbrojenie (zachodnie) i wyszkolenie ich armii. Jedyną, choć niemałą korzyścią Rosji jest uchronienie Nord Stream 2, który w razie jej ataku na Ukrainę zostałby trwale zablokowany. Manipulując zaś cenami i dostawami gazu na początku 2022 r., Moskwa próbowała zmiękczyć postawę krajów europejskich wobec stworzonego przez nią kryzysu wokół Ukrainy. Sukcesem Putina jest też niewątpliwie zupełne przejęcie kontroli nad Białorusią, gdy rosyjski prezydent stał się jedyną gwarancją przetrwania u władzy jej dyktatora[39]. Krwawa rebelia w Kazachstanie w pierwszej dekadzie stycznia br., w której pacyfikacji udział wzięły siły rosyjskie, nie odwróciła uwagi Kremla od usilnego dążenia do jednoznacznego zwasalizowania Ukrainy przez pozbawienie jej jakiegokolwiek wsparcia z Zachodu. Niektórzy porównywali kryzys wywołany przez Rosję do kryzysu berlińskiego z 1948–1949, ale nikt nie miał wątpliwości, że dalej idące ustępstwo wobec jej żądań miałoby poważne i długofalowe konsekwencje dla

[39] W. Radziwinowicz, „Rosja przymusza Europę do Nord Stream 2", *GW*, 16 sierpnia 2021 r.; Ł. Wójcik, „Syndrom Putina", *Polityka*, 24 listopada 2021 r.; „Wojna z Ukrainą? To się Rosji nie opłaca", W. Bieliaszyn rozmawia z N. Kapitonienką (dyrektorem Centrum Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Narodowego z Kijowa), *GW*, 30 listopada 2021 r.; J. Marcus, „What form Russia's military option could take", BBC News World, 8 grudnia 2021 r.; „Russia invites calamity if invades Ukraine", edytorial *NYT* z 10 stycznia 2021 r.; M. Czarnecki, „Bez dużych nadziei przed szczytem USA–Rosja", *GW*, 11 stycznia 2021 r.; A. Kublik, „Putin szykuje gazową Jałtę bis", *GW*, 17 stycznia 2022 r.

bezpieczeństwa europejskiego, zwłaszcza dla wschodniej części kontynentu[40]. Rosyjski rollercoaster na tym kierunku z pewnością nie zatrzymał się po styczniowych rozmowach z USA i NATO.

Chiny mniej przejrzyste

„Imperium nieprzejrzystości", tak zatytułował swój edytorial szef serwisu międzynarodowego *Le Figaro* Patrick Saint-Paul[41]. Powodem było zamknięcie się Chin na wszelkie międzynarodowe próby wyjaśnienia pojawienia się wirusa C-19, a nawet sankcje wobec tych, którzy bardziej stanowczo domagali się (Australijczycy) prawa dostępu do miejsca, skąd wirus się wydostał. Jednocześnie Pekin chlubił się tym, że sprawnie opanował epidemię w swoim kraju, co w systemie nie tylko cyfrowej dyktatury było nieporównanie łatwiejsze niż w otwartych demokracjach przywiązanych do praw człowieka. Wysoka garda trzymana przez chińskie władze w sprawie źródła pandemii uwiarygodniała przypuszczenie zachodnich ośrodków analitycznych, że wirus wymknął się jednak z wielkiego laboratorium w Wuhan, a nie z „mokrego targu" w tym mieście. A przy tym, jak to określał renomowany francuski analityk François Heisbourg, „**koronawirus to chiński Czarnobyl do n-tej potęgi**"[42]. Chińczycy bynajmniej nie wykazywali nawet cienia pokory z powodu globalnej katastrofy, za którą częściowo ponosili odpowiedzialność. Przeciwnie, Pekin nie ustawał w wojowniczej retoryce. Z okazji stulecia powstania Komunistycznej Partii Chin (powołanej w 1921 r.) jej obecny przewodniczący Xi Jinping obiecał, że Chińczycy nigdy nie pozwolą na złe traktowanie czy zniewolenie swego kraju, a każdy, kto będzie tego próbował, skończy „z głową krwawo rozbitą o Wielki Stalowy Mur wykuty przez 1,4 miliarda Chińczyków". Po komunikacie z czerwcowego szczytu NATO, w którym określono Chiny jako „systemowe wyzwanie", Pekin także wezwał Sojusz, by zaprzestał oczerniać Chiny. Zdaniem Chin rozbudowa i modernizacja ich potencjału zbrojnego jest „usprawiedliwiona, przejrzysta i rozsądna", nie powinna być zatem wykorzystywana jako „pretekst do polityki międzyblokowej konfrontacji czy rywalizacji geopolitycznej". Dla Zachodu problem polegał na tym, że wzrostowi potencjału i ambicji geopolitycznych Chin towarzyszyła skryta kampania wykradania cennych informacji, szpiegostwa oraz dezinformacji i pozyskiwania agentów wpływu w celu delegitymizacji liberalnego modelu ustrojowego. We Francji pojawił się nawet zwrot ***l'entrisme de la Chine*** **na oznaczenie**

[40] S. Plokhy, „Que cherche la Russie en Ukraine" (wywiad), *Le Figaro*, 21 stycznia 2022 r. (autor jest profesorem historii na Harvardzie).
[41] „Empire d'opacité", *Le Figaro*, 3 maja 2021 r.
[42] Rozmowa z F. Heisbourgiem w *Le Figaro*, 2 marca 2021 r.; J. Bielecki, „Chiński rachunek dla świata", *Rz*, 28 maja 2021 r.

infiltrowania przez Chińczyków zachodnich społeczeństw. Raporty ośrodków analitycznych wskazywały na narastanie tego rodzaju aktywności, a z jej skali na Zachodzie początkowo nie zdawano sobie sprawy. Podobnie jak wobec działań Rosji, świadomość tego rodzaju zagrożenia oraz metody przeciwdziałania pojawiły się zupełnie niedawno[43].

Równocześnie odnotowano symptomy mogące wskazywać na **spowolnienie rozwoju gospodarczego** (w przypadku Chin to i tak dużo, bo ok. 5% wzrostu PKB rocznie, ale już nie 8–10%) oraz wystąpienie poważniejszych problemów gospodarczych w nadchodzących latach. Wprawdzie Chiny pokonywały wcześniejsze przeszkody na drodze wzrostu dość łatwo, jednak zwrot w kierunku gospodarki nastawionej na zaspokajanie potrzeb wewnętrznych wynika ze świadomości, że czas łatwej ekspansji na rynkach międzynarodowych (a to ona była motorem wzrostu gospodarczego Chin w ciągu ostatnich 30 lat) się skończył. W ostatnim roku ujawniła się potężna bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości (*casus* Evergrande); podobna w USA przyniosła załamanie w 2008 r. Ogromnieje zadłużenie wewnętrzne – firm, samorządów, rządu. I w tym czasie władze dobierają się do wielkich firm, które były markami świadczącymi o sukcesach międzynarodowych rynkowej części chińskiego kapitalizmu (w rodzaju internetowej megakorporacji Alibaba). Poddanie partyjno-rządowej kontroli ma ograniczyć ich kontakty międzynarodowe, a inne decyzje wskazujące na selektywną izolację gospodarki chińskiej od gospodarki światowej powinny zmniejszyć jej uzależnienie od obrotów z Zachodem, ale z równocześnie będą podcinać dotychczasowe korzenie wzrostu. Mówi się wręcz o takim przestawianiu chińskiej gospodarki (wprowadzanie elementów autarkii), które sygnalizuje **przygotowania do długotrwałej konfrontacji z Zachodem**. Chińskie władze, także niektórzy eksperci spoza Chin, uważają, że gospodarka Państwa Środka jest wystarczająco duża i wszechstronna, by poradzić sobie w tych warunkach. Związane z tym zmniejszanie się impulsów rynkowych na rzecz centralnego zarządzania oraz powiązań z gospodarką światową będzie nieuchronnie ograniczać dynamikę wzrostu oraz procesy modernizacyjne. Do tego dochodzi zupełna zapaść demograficzna w sensie trwale niskiego wskaźnika przyrostu naturalnego (ok. 1,5%), co powoduje szybkie starzenie się ludności. Chiny nie tylko wejdą w pułapkę średniego rozwoju, lecz także moment prześcignięcia przez nie gospodarki USA znacząco oddali się poza horyzont roku 2030 (kilka lat temu mówiono, że stanie się to w latach 2025–2030). Chińskie przywództwo ma jednak nadzieję, że w ten sposób zmniejszą się różnice wewnętrzne w dochodach (rozpiętości zaczęły być

[43] P. Gélie, „Entrisme de la Chine: »Les yeux ouverts«", oraz I. Lasserre, „Ingérence, manipulation, désinformation... L'entrisme de la Chine menace l'Occident", *Le Figaro*, 11 października 2021 r.

porównywalne do tych w USA), a kraj wstąpi na drogę bardziej zrównoważonego rozwoju[44].

Z powyższą tendencją wiąże się być może nawet coś poważniejszego z punktu widzenia Chin, to znaczy ich ambicji i szans zbudowania hegemonicznej pozycji w regionie i przywódczej w świecie (zastąpienia na tym miejscu USA). **Chiny izolując się wewnętrznie, tracą swoją wcześniej i tak niezbyt rozwiniętą zdolność koalicyjną.** Gdy nie miała jej Ameryka Trumpa, Pekin zdawał się atrakcyjnym, a nawet jedynym mocarstwowym partnerem w swojej części świata. Po dojściu Bidena do władzy USA szybko ruszyły z międzynarodową ofensywą, której częścią jest zatrzymanie marszu Chin ku pozycji nr 1 w świecie. AUKUS jest niewątpliwie tego przykładem. Dla państw regionu, które zrażała polityka dość brutalnego rozpychania się Chin, bliższa współpraca, także obronna, z normalnymi Stanami Zjednoczonymi stała o wiele lepszą opcją. Jak twierdzi były premier Australii Kevin Rudd, w grupie łatwiej się obronić przed złym humorem Pekinu. Chiny nie tylko z wyboru się nieco ekonomicznie izolują, co już nie jest dla nikogo dobre (Pascal Lamy), ale też stoją w obliczu osamotnienia jako rezultatu ich polityki zagranicznej. Nie oznacza to oczywiście samotności absolutnej, bo jest sporo państw, np. w Afryce, których przychylność Pekin może sobie kupić, jest także podyktowane wyrachowaniem przymierze z Rosją, ale to niewiele w porównaniu z tym, na co może liczyć Ameryka i Zachód – bardziej przyjazne politycznie, rozwinięte gospodarczo, atrakcyjne kulturowo[45]. Trzeba tu zastrzec, że nikt z zewnątrz nie próbuje izolować Chin; to efekt ich reakcji na domaganie się przez Zachód przestrzegania ogólnych reguł prawa i stosunków międzynarodowych. Pekin obawia się zaraźliwego wpływu zachodniego modelu rozwojowego na chińskie społeczeństwo.

W kategoriach geostrategicznych cenne było dla Pekinu ścisłe współdziałanie z Rosją w sprawach bezpieczeństwa, a także dostęp do jej surowców naturalnych. Oba mocarstwa wystrzegały się określenia „sojusz" w sensie strategicznym, oba chyba tego nie chciały, ale różne formy współpracy militarnej, od wspólnych manewrów, przez sprzedaż-zakupy broni, po demonstracje siły były dla obu stron cenne z punktu widzenia sytuacji geostrategicznej na Dalekim Wschodzie. Pekin doceniał też (nieuzgodnione?) rosyjskie angażowanie Zachodu w sprawy bezpieczeństwa Europy Wschodniej, ponieważ odciągało to uwagę Waszyngtonu od Azji Południowo-Wschodniej. **Przymierze Pekinu i Moskwy było także sojuszem**

[44] R. Stefanicki, „Cesarz Xi zamyka Chiny", *GW*, 21 sierpnia 2021 r.; P. Arak, „Smok zaczyna się krztusić", *Rz* (Plus Minus), 27–28 listopada 2021 r.

[45] R. Stefanicki, „Samotność długodystansowca", *GW*, 25 września 2021 r.; P. Lamy, „An isolated China is a more dangerous China", CER Bulletin article, 29 listopada 2021 r. (w latach 2005–2013 autor był dyrektorem wykonawczym WTO, a wcześniej komisarzem UE ds. handlu).

autokracji przeciwko demokratycznemu Zachodowi i jego próbom wnoszenia problematyki demokracji i praw człowieka do stosunków międzynarodowych, choć już nie tak asertywnie jak kilkanaście lat wcześniej. W obliczu napięć w stosunkach z USA („niezwykle niedyplomatyczne" rozmowy na Alasce) czy impasu w relacjach z UE (zamrożone porozumienie handlowo-inwestycyjne z grudnia 2020 r.) za cenny sukces Pekin może uznać warte 400 mld USD porozumienie inwestycyjno-energetyczne z Iranem: chińskie inwestycje za irańską ropę. Warto dodać, że ten sukces Chiny zawdzięczają głównie wieloletniej antyirańskiej obsesji Waszyngtonu[46].

A review of 2021/21: Global and regional aspects

From a strategic point of view, there were two developments which dominated the year 2021. First, something inevitable – the end of the Western military presence in Afghanistan. Something we had got used to and that was supposed to happen, but the dramatic scenes from the fall of Kabul in August 2021 underlined a closure of the era of global primacy of the West. The rising military assertiveness of Russia was the second one. Using the threat of force, Moscow tried to get Western consent to the strategic and political submission of Ukraine to its will and the change of the geostrategic status of Central Europe (withdrawal of NATO defence infrastructure and of even symbolic numbers of military troops from the region). Facing strong resistance of the West and Ukraine to Russian demands, Moscow decided to go ahead with a direct armed aggression, which began on 24 February 2022. Despite the change in Germany (departure of chancellor Angela Merkel), the West managed to consolidate its position due to the resolve and competent leadership of the new American administration of Joe Biden. The COVID-19 pandemic as well as Western containment (e.g. establishing AUKUS) frustrated the Chinese ambition to move to the top position in global politics. Beijing, in the meantime, focused on centralizing its power structure and weakening its ties with the West.

Keywords: fall of Kabul, AUKUS, EU stability fund, Russian aggression on Ukraine, refugees, Pegasus, Dworczyk's e-mails, Nord Stream 2, Indo-Pacific

Słowa kluczowe: upadek Kabulu, AUKUS, fundusz stabilności UE, agresja Rosji przeciwko Ukrainie, uchodźcy, Pegasus, maile Dworczyka, Nord Stream 2, Indo-Pacyfik

[46] B. Plett-Usher, „Unusually undiplomatic", BBC News World, 19 marca 2021 r.; F. Fassihi, S. Lee Myers, „China, with USD 400 billion Iran deal, could deepen influence in Mideast", *NYT*, 27 marca 2021 r.; P. Loksin, M. Kalkhof, „Die Super-Allianz gegen den Westen", *Die Welt*, 29 maja 2021 r.; A. Łomanowski, „Wspólne interesy czy już sojusz", *Rz*, 16 grudnia 2021 r.

Marek Madej
ORCID 0000-0003-1266-2565

NATO: pierwszy rok po Trumpie – wielkie nadzieje i rosyjska „próba ognia"

Na początku 2021 r., po raz pierwszy od dłuższego czasu, kontekst strategiczny funkcjonowania NATO można było oceniać z ostrożnym optymizmem. Decydowały o tym jednak nie tylko „niski poziom oczekiwań", zważywszy na skalę napięć Sojuszu z lat poprzednich, w których padły mocno rezonujące w organizacji wypowiedzi o jego „śmierci mózgowej"[1], lecz przede wszystkim kierunek i dynamika zmian w samej organizacji w końcu 2020 r., a szczególnie w USA. Wygrana w wyborach prezydenckich 3 listopada 2020 r. Joego Bidena, niezależnie od obaw o uznanie wyników przez ustępującego prezydenta Donalda Trumpa i jego zwolenników oraz ich bezprecedensowego w historii Stanów Zjednoczonych „ataku" na Kapitol w dniu oficjalnego liczenia głosów elektorskich (6 stycznia 2021 r.), zapowiadała powrót do bardziej partnerskiego dialogu między sojusznikami. Z pewnością przyczyniło się to do intensyfikacji dyskusji nad nową koncepcją strategiczną, czego dowodziła publikacja raportu grupy refleksyjnej o przyszłości NATO w grudniu 2020 r.[2]

Zarazem jednak stan środowiska zewnętrznego nie dawał równie mocnych podstaw do optymizmu. Silnie rzutująca na funkcjonowanie Sojuszu (jak i całego świata) pandemia COVID-19 nie ustępowała, powodując poważne następstwa społeczne i gospodarcze (w tym związane z zakłóceniem łańcuchów dostaw), acz na początku roku żywiono nadzieję – przynajmniej w krajach NATO – na jej opanowanie lub ograniczenie dzięki

[1] „Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead", *The Economist*, 7 listopada 2019 r.

[2] Por. M. Madej, „NATO 2020: atak epidemii, ale koniec smuty?", *Rocznik Strategiczny* 2020/21, s. 78–81. Dodatkowo w styczniu 2021 r. rozmowy w sprawie wschodniej części Morza Śródziemnego podjęły – po wzroście napięcia w 2020 r. – Grecja i Turcja, co również, niezależnie od ograniczonej rangi problemu dla NATO oraz niewielkich wyników negocjacji, łagodziło występujące w nim napięcia. Zob. „Turkey and Greece resume talks on maritime disputes after five-year hiatus", 26.01.2021, www.euractiv.com/section/all/news/turkey-and-greece--resume-talks-on-maritime-disputes-after-five-year-hiatus/ (tu i dalej dostęp: 31.01.2022).

wprowadzanym właśnie szczepionkom[3]. Nie uległa też poprawie sytuacja geostrategiczna w żadnym istotnym z perspektywy NATO regionie ani w jego relacjach z kluczowymi państwami trzecimi – napięcia w relacjach z Rosją, owocujące faktycznym brakiem dialogu, nadal były silne, zwłaszcza w kontekście kontroli zbrojeń i rozbrojenia oraz Ukrainy. Dodatkowy niepokój w Europie Wschodniej wiązał się z kryzysem na Białorusi po sfałszowanych wyborach prezydenckich i brutalnym tłumieniu protestów społecznych przez Alaksandra Łukaszenkę. W Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, niezależnie od pewnych sukcesów wysiłków pokojowych w Afganistanie i Libii, nadal toczyły się intensywne walki, a w regionie Sahelu i Rogu Afryki rozmaite starcia – nawet jeśli lokalne, to o potencjale destabilizacyjnym w skali międzynarodowej – jeszcze, jak w choćby Mali czy Etiopii, narastały. Stałe – częściowo zresztą także w wyniku paraliżującej światową gospodarkę pandemii – umacnianie się pozycji międzynarodowej Chin, prowadzące do mających charakter strukturalny tarć, zwłaszcza w ich relacjach z USA, potęgowały potrzebę przemyślenia przez Sojusz swojej percepcji stanowionego przez te państwo wyzwania. Niemniej poprawa relacji wewnątrz NATO pozwalała sądzić, iż Sojusz będzie w 2021 r. zdolny do bardziej spójnej i skutecznej reakcji na te liczne problemy i zagrożenia.

Półrocze optymizmu – odnowa więzi sojuszniczych i szczyt w Brukseli

Funkcjonowanie NATO w pierwszym półroczu 2021 r. przebiegało pod znakiem podejmowanych z obu stron Atlantyku zabiegów o poprawę klimatu współpracy sojuszniczej po objęciu władzy przez nową administrację w USA oraz przygotowań do wieńczącego ten okres „nowego otwarcia", zaplanowanego na połowę czerwca szczytu Sojuszu w Brukseli. Zarówno ton wypowiedzi o stanie i wadze więzi transatlantyckich prezydenta Bidena oraz innych wysokich przedstawicieli USA, jak i przebieg ich pierwszych spotkań z partnerami z Europy oraz kierownictwem Sojuszu (m.in. sekretarza stanu Antony'ego Blinkena w siedzibie głównej NATO 23 marca),

[3] Ostatecznie nadzieje na opanowanie epidemii, mimo poprawy sytuacji globalnej w pierwszej połowie roku, się nie ziściły, także w konsekwencji nowych mutacji COVID-19. Niemniej sama epidemia, choć wciąż wymagająca reakcji Sojuszu, nie wpływała na jego działalność w takim stopniu jak w 2020 r., a aktywność podejmowana przez NATO w tym względzie polegała głównie – oprócz adaptacji do wymogów pandemicznych funkcjonowania struktur instytucjonalnych NATO i działalności operacyjnej – na wsparciu sprzętowym i organizacyjnym dla potrzebujących tego członków (np. kilkakrotnie Macedonia Północna, Czarnogóra w lutym czy Rumunia w grudniu 2021 r.) lub partnerów (m.in. Gruzja, Ukraina, Mołdawia i Tunezja w lutym, Bośnia i Hercegowina w lipcu), organizowanym przez Europejskie Centrum Koordynacji Reagowania w Przypadku Katastrof (EARDCC). Por. www.nato.int/cps/en/natohq/topics_117757.htm.

dawały powody do optymizmu[4]. W pewnej mierze gestem sojuszników wobec nowej administracji była też – niezależnie od prośby władz irackich i potrzeb *stricte* operacyjnych – lutowa decyzja o zwiększeniu misji szkoleniowo-doradczej w Iraku (NMI) z 500 do 4000 żołnierzy i rozszerzeniu jej aktywności poza Bagdad[5]. Wyraźnie ożywiła się też debata zarówno na szczeblu międzyrządowym, jak i – nawet mocniej – w strukturach Sojuszu oraz gremiach eksperckich i pozarządowych w ramach zainaugurowanej w 2020 r. przez sekretarza generalnego Sojuszu Jensa Stolteberga inicjatywy *NATO 2030*, szczególnie w kwestii następstw rozwoju nowych technologii (tzw. *emerging disruptive technologies* – EDT, np. 5G, sztuczna inteligencja). Wszystko to pozwalało sądzić, iż szczyt w Brukseli będzie okazją do zainicjowania konkretnych prac nad nową koncepcją strategiczną i głębszej refleksji nad przyszłością organizacji.

Nie oznacza to jednak, że współpraca międzysojusznicza oraz przygotowania do szczytu przebiegały bez zakłóceń. Zgrzyt w relacjach w NATO przyniosła ogłoszona przez prezydenta Bidena (13 kwietnia) zapowiedź zakończenia obecności wojskowej USA w Afganistanie do 11 września 2022 r. Nie chodziło przy tym o samo wycofanie amerykańskich sił, o tym bowiem (a co za tym idzie, także końcu misji „Resolute Support") w zasadzie przesądziło zawarcie jeszcze przez prezydenta Donalda Trumpa porozumienia z talibami w 2020 r. Niemniej sojuszników zaskoczyło – mimo prowadzonych w tej sprawie przez administrację Bidena konsultacji – odejście od uzależniania decyzji o wycofaniu od poziomu bezpieczeństwa w Afganistanie i wskazanie konkretnej daty końca operacji (późniejszej, co prawda, niż ustalony jeszcze przez Trumpa 1 maja), i to mimo faktycznego narastania konfliktu i coraz silniejszej pozycji talibów. Jednakże 14 kwietnia również NATO zapowiedziało zakończenie misji RSM do września (choć zamierzano utrzymać wsparcie finansowe i szkoleniowe – ale już poza Afganistanem – dla afgańskiej armii)[6].

Kluczowym natomiast czynnikiem zewnętrznym angażującym uwagę sojuszników były agresywne poczynania Rosji we wschodniej Europie. Oprócz bowiem już niemal rutynowych prowokacji w formie wtargnięć w przestrzeń powietrzną państw NATO czy ataków cybernetycznych w marcu i kwietniu Rosja skoncentrowała stopniowo wokół granic

---

[4] „Blinken seeks to 'revitalize' NATO alliance", 23 marca 2021 r., www.dw.com/en/blinken-seeks-to-revitalize-nato-alliance/a-56957728.

[5] „NATO to expand Iraq mission to around 4,000 personnel", 18 lutego 2021 r., www.france24.com/en/europe/20210218-nato-to-expand-iraq-mission-to-around-4-000-personnel.

[6] „North Atlantic Council Ministerial Statement on Afghanistan", 14 kwietnia 2021 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_183146.htm?selectedLocale=en; L. Seligman, „Biden heads to NATO amid friction over Afghanistan withdrawal", 13 czerwca 2021 r., www.politico.com/news/2021/06/13/biden-nato-afghanistan-withdrawal-493580.

Ukrainy – formalnie w celach ćwiczebnych i szkoleniowych – ponad 100 tys. żołnierzy, wywołując obawę przed wybuchem nowego konfliktu zbrojnego i oficjalną krytykę ze strony USA i NATO[7]. Ostatecznie siły te w istotnej części wróciły do baz przed szczytem NATO w Brukseli (a raczej o dwa dni późniejszym spotkaniem Biden–Putin w Genewie), ale towarzyszyła temu wypowiedź ministra obrony gen. Siergieja Szojgu zapowiadającego utworzenie do końca roku 20 nowych jednostek wojskowych w pobliżu zachodniej granicy Rosji[8]. Dodatkowo 7 czerwca Rosja ogłosiła wycofanie się z Traktatu o otwartych przestworzach[9]. Poza tym do wzrostu niepokoju na wschodniej flance przed szczytem w Brukseli przyczyniło się też wymuszenie przez reżim Łukaszenki 23 maja (z rosyjskim wsparciem) lądowania w Mińsku samolotu linii Ryanair lecącego z Aten do Wilna w celu zatrzymania przebywającego na jego pokładzie małżeństwa dysydentów, co przywódcy NATO potępili w oficjalnym oświadczeniu[10].

Sam szczyt odbył się 14 czerwca. Ponieważ było to pierwsze wydarzenie tej rangi z udziałem prezydenta Bidena, a dodatkowo bezpośrednio po obradach w Brukseli udawał się on na rozmowy dwustronne z Władimirem Putinem w Genewie, to towarzyszyły mu – mimo że przeznaczono nań zaledwie jeden dzień – liczne spotkania dwustronne amerykańskiego przywódcy, w tym z Recepem Erdoğanem, prezydentem Turcji, z którą relacje USA, choćby z uwagi na zakup przez nią rosyjskiego sprzętu wojskowego (prowadzące do oficjalnego wyłączenia jej z programu F-35 w kwietniu) czy politykę we wschodniej części Morza Śródziemnego, szczególnie się skomplikowały. O intensywności zaś i owocności obrad (ale też w jakiejś mierze liczbie spraw, z których głębszym omawianiem wstrzymywano się najwyraźniej w NATO w ostatnich latach) świadczyła objętość komunikatu końcowego (79 często obszernych punktów, poświęconych szerokiemu – może nawet nadmiernie – zakresowi zagadnień).

---

[7] „North Atlantic Council Statement following the announcement by the United States of actions with regard to Russia", 15 kwietnia 2021 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_183168.htm?selectedLocale=en.

[8] „Russian military build-up near Ukraine numbers more than 100,000 troops, EU says", 19 kwietnia 2021 r., www.reuters.com/world/europe/russian-military-build-up-near-ukraine-numbers-more-than-150000 -troops-eus-2021-04-19/; „Russia tells U.S. to expect 'uncomfortable' signals ahead of Putin-Biden summit", 31 maja 2021 r., www.reuters.com/world/europe/russia-deploy-military-units-near-border-response-nato-minister-2021-05-31/.

[9] H. Rammer, „Russia officially leaves Open Skies Treaty", *Arms Control Today*, lipiec/sierpień 2021, https://www.armscontrol.org/act/2021-07/news/russia-officially-leaves-open--skies-treaty. Wcześniej na mocy jednej z ostatnich decyzji prezydenta Trumpa w listopadzie 2020 r., uzasadnianej naruszeniami porozumienia przez Rosję (i mimo odmiennego stanowiska prezydenta elekta Bidena), z traktatu wystąpiły USA.

[10] *Statement by the North Atlantic Council on Belarus*, 26.05.2021, www.nato.int/cps/en/natohq/news_184114.htm. Stanowisko to potwierdzono w komunikacie ze szczytu NATO w Brukseli (pkt 54).

W dokumencie znalazła się nie tylko bieżąca ocena sytuacji geostrategicznej NATO, podsumowanie jego osiągnięć oraz wskazanie zadań w najbliższym czasie, ale też istotne wyznaczniki wizji przyszłego rozwoju Sojuszu, zapowiadające kierunek prac nad nową koncepcją strategiczną. W tym ostatnim kontekście kluczowe było skonkretyzowanie inicjatywy *NATO 2030* w formie dziewięciu punktów wyznaczających priorytety rozwojowe Sojuszu. Wskazano wśród nich umocnienie NATO w roli forum politycznych konsultacji i koordynacji współpracy transatlantyckiej, wzmacnianie jego zdolności do odstraszania i obrony (podkreślono w tym względzie priorytet regionu euroatlantyckiego), poprawę odporności (*resilience*) na zróżnicowane formy presji, zachowanie pozycji lidera technologicznego w świecie (w tym celu uruchomiono platformę współpracy cywilno-wojskowej *Defense Innovation Accelerator for the North Atlantic* – DIANA), umacnianie porządku międzynarodowego opartego na prawie i wartościach, intensyfikację ćwiczeń i rozwoju zdolności sojuszniczych, wreszcie należytą reakcję na zmiany klimatu. Dodatkowo zdecydowano o przygotowaniu do następnego szczytu w 2022 r. w Madrycie nowej koncepcji strategicznej pod kierunkiem – ustępującego wówczas ze stanowiska – sekretarza generalnego Jensa Stoltenberga, a także o zwiększeniu od 2023 r. wspólnego budżetu organizacji (przesuwając jednakże ustalanie konkretów w tej sprawie na kolejny rok)[11].

Punkty poświęcone bardziej bieżącym sprawom, a zwłaszcza sojuszniczą ocenę zagrożeń, zdominowała kwestia rosyjska. Członkowie jednoznacznie uznali Rosję za źródło najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa euroatlantyckiego, wskazując na podejmowaną przez nią w wielu wymiarach, w tym na nielegalnie okupowanym Krymie i w obwodzie kaliningradzkim, rozbudowę potencjału wojskowego, wprowadzanie nowych rodzajów uzbrojenia (m.in. pocisków hipersonicznych) i modernizację potencjału nuklearnego, znaczną intensyfikację wrogich wobec NATO działań hybrydowych, zwłaszcza dezinformacyjnych i cybernetycznych. W odpowiedzi sojusznicy potwierdzili aktualność wypracowanej od 2014 r. „dwutorowej" polityki wobec Rosji, łączącej stanowcze odstraszanie i gotowość do obrony z otwartością na dialog (oparty jednak na poszanowaniu prawa i podstawowych wartości). Stanowisko to uzupełnili deklaracją poparcia dla integralności terytorialnej Ukrainy, Gruzji i Mołdawii (pkt 9–15). Waga zagrożenia ze strony Rosji powodowała też, że niezależnie od potwierdzenia aktualności trzech podstawowych misji NATO ze strategii lizbońskiej – odstraszanie i obrona, zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo kooperatywne – w dokumencie wyraźnie wskazywano na priorytet pierwszej z nich w aktywności Sojuszu. Przejawem zaś tego, oprócz kontynuacji inicjatyw takich jak

[11] *Brussels Summit Communiqué*, 14.06.2022, pkt 5–8; *NATO 2030*, NATO Factsheet, czerwiec 2021.

Wzmocniona Wysunięta Obecność (EFP) na wschodniej flance i dostosowana wysunięta obecność (tFP) w jej południowej części oraz tzw. *NATO Readiness Initiative*, było potwierdzenie znaczenia komponentu nuklearnego w doktrynie odstraszania Sojuszu (wzmacnianego systemami obrony przeciwrakietowej, ale przy zapewnieniu o braku intencji rozmieszczania pocisków nuklearnych bazowania lądowego w Europie) oraz wagi mechanizmu *nuclear sharing* (pkt 20–29).

Istotnym *novum* w sojuszniczej ocenie środowiska było uznanie Chin w oficjalnym dokumencie NATO za „systemowe wyzwanie dla porządku międzynarodowego i bezpieczeństwa Sojuszu", także z uwagi na szybki rozwój potencjału nuklearnego oraz wdrażanie strategii „fuzji cywilno-wojskowej" (*military-civil fusion*; pkt 55)[12]. Równocześnie NATO deklarowało jednak chęć konstruktywnego dialogu z Chinami, zwłaszcza w takich sprawach jak zmiany klimatu. Innym nowym elementem było podkreślenie wagi wyzwań wynikających z rozwoju EDT, a także zaakcentowanie potrzeby zaangażowania NATO w walkę z konsekwencjami zmian klimatycznych. Równocześnie utrzymano znaczenie walki z terroryzmem jako zadania Sojuszu. Już tradycyjnie – mimo wielu punktów poświęconych sprawom pozaeuropejskim, w tym np. sytuacji w Sahelu – ogólnikowo ujęto kwestie współpracy z partnerami, dowodząc, niestety, utrzymującego się braku wizji co do kierunku jej rozwoju. Zadeklarowano też kontynuację polityki otwartych drzwi w kwestii rozszerzenia (acz bez wskazania kandydatów do ewentualnej szybkiej akcesji; pkt 66).

Na szczycie przyjęto jeszcze dwa inne dokumenty, związane z wybranymi aspektami projektu *NATO 2030*: Wzmocnione zobowiązanie w sprawie odporności (*Strengthened Resilience Commitment*) oraz Plan działań w sprawie zmian klimatu i bezpieczeństwa (*NATO Climate Change and Security Action Plan*). W pierwszym podkreślono wagę współpracy sojuszników na rzecz budowy odporności, wskazując kluczowe zagrożenia i wyzwania wymagające odpowiedzi (m.in. wrogie działania informacyjne, ataki w cyberprzestrzeni, terroryzm, ingerencja w procesy demokratyczne, w tym wybory), ale też lokując odpowiedzialność za utrzymanie gotowości w tym względzie głównie na szczeblu narodowym. Plan działań natomiast, nawiązując do przyjętego przez Radę Północnoatlantycką (NAC) w marcu programu (*NATO's Climate Change and Security Agenda*), wyróżniał cztery główne sfery aktywności Sojuszu w tym zakresie (budowa świadomości związków bezpieczeństwa ze zmianami klimatu wśród sojuszników, adaptacja

[12] Chodzi o chińską strategię budowy potencjału wojskowego przez integrowanie cywilnego i wojskowego wymiaru innowacji technologicznych oraz aktywności ekonomicznych. Zob. *Military-Civil Fusion and the People's Republic of China*, www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/What-is-MCF-One-Pager.pdf.

działań NATO do zmian klimatu, przyczynianie się przez Sojusz do ograniczania ich negatywnych następstw, aktywizowanie partnerów), co świadczy o poważnym podejściu sojuszników w ocenie tego zagadnienia[13].

Przebieg szczytu i jego rezultaty nie tylko w organizacji, lecz także przez zewnętrznych komentatorów przeważnie były oceniane pozytywnie. Niezależnie bowiem od wciąż utrzymujących się rozbieżności między sojusznikami oraz skali i zróżnicowania wyzwań, przed jakimi stoi Sojusz, spotkanie dowiodło, iż groźba narastania w NATO tarć o randze bez mała egzystencjalnej spadła, a sojusznicy osiągnęli konsens w sprawach kluczowych, takich jak ocena charakteru i wagi głównych wyzwań i zagrożeń (zwłaszcza ze strony Rosji i Chin) czy potrzeba oraz kierunek prac nad nową koncepcją strategiczną, a także co do wielu konkretnych działań, także w kontekście budzących najwięcej emocji w latach poprzednich spraw finansowych[14]. Tym samym szczyt pozwolił wiarygodnie zamanifestować aktualną jedność i spoistość Sojuszu, nadwątlone w ostatnich latach, ale też rosnącą w nim świadomość przyszłych wyzwań, zwłaszcza technologicznych, oraz gotowość zmierzenia się z nimi.

Po szczycie – nadchodzą sztormy

Po udanym spotkaniu w Brukseli wydawało się, iż NATO będzie mogło się skoncentrować na wdrażaniu jego ustaleń, w tym na pracy nad nowym dokumentem strategicznym. Tymczasem w drugiej połowie roku Sojusz musiał się zmierzyć z serią szybko następujących po sobie i wręcz nawarstwiających kryzysów, wymagających skupienia uwagi na bieżącej na nie reakcji.

Pierwszy z nich był wynikiem gwałtownych zmian w Afganistanie. Co prawda jeszcze w kwietniu, jak wspomniano, NATO zapowiedziało zakończenie misji „Resolute Support" (RSM) do września, niemniej nie miało to oznaczać całkowitej rezygnacji z zaangażowania w sprawy bezpieczeństwa tego kraju (należącego przecież do grupy tzw. partnerów globalnych NATO – *partners across the globe*) – ale jeszcze na brukselskim szczycie potwierdzono zobowiązanie do finansowego i szkoleniowego (choć już poza Afganistanem) wsparcia afgańskich sił zbrojnych oraz utrzymanie w Kabulu cywilnego przedstawicielstwa Sojuszu. Tymczasem błyskawiczne sukcesy talibów w walkach z reagującymi opieszale siłami rządowymi, zakończone ich wkroczeniem do Kabulu 15 sierpnia i upadkiem rządu Aszrafa Ghaniego, diametralnie zmieniły sytuację. Kluczowym zadaniem stała się ewakuacja pozostających w Afganistanie obywateli państw członkowskich

[13] Oba dokumenty dostępne na: www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.

[14] R. Pszczel, „NATO Summit 2021 – initial scoresheet", Pulaski Commentary, 15 czerwca 2021 r., pulaski.pl/pulaski-commentary-r-pszczel-nato-summit-2021-initial-scoresheet./

oraz lokalnych współpracowników (np. tłumaczy), narażonych na represje ze strony talibów. A ponieważ wówczas już większość wojsk NATO – z prawie 10 tys. na początku roku – wycofano (podobnie jak siły USA), to działania w tym zakresie poszczególni sojusznicy podejmowali indywidualnie (a co za tym idzie, z różnym skutkiem). Sojusz nie tylko okazał się przy tym niezdolny do organizacji wspólnej operacji ewakuacyjnej, lecz także w niewielkim stopniu ją koordynował (choć wykorzystano pewne komponenty sił szybkiego reagowania NRF), a to pogłębiało chaotyczność samej akcji. Jako organizacja ograniczył się w zasadzie do zawieszenia w oficjalnym oświadczeniu NAC (20 sierpnia) wszelkich form pomocy dla władz w Kabulu (wówczas już faktycznie stanowionych przez talibów) oraz do apeli o poszanowanie praw człowieka i zakończenie konfliktu[15]. Taki koniec niemal dwudziestoletniej obecności NATO w Afganistanie, jego największej operacji ekspedycyjnej w dziejach, bez wątpienia stanowił porażkę Sojuszu i cios wizerunkowy, zwłaszcza że budowana z dużym wsparciem finansowym, materiałowym i szkoleniowym armia afgańska okazała się nieefektywna[16]. I choć dla większości sojuszników misja afgańska była już w tym momencie sprawą drugorzędną, mało angażującą i nieco „zapomnianą" (*cold case*), to brak wspólnej operacji ewakuacyjnej tylko tę percepcję zaangażowania w Afganistanie jako fiaska potęgował, ujawniając zarazem istotne słabości mechanizmów kryzysowych NATO. Między innymi stąd wrześniowa decyzja Sojuszu o przeprowadzeniu całościowej oceny działań NATO w Afganistanie. Pierwsze wnioski (*lessons learned*) specjalnie w tym celu utworzonego komitetu przedstawiono NAC w listopadzie. Wskazywały one zarówno konkretne powody niepowodzenia (np. zbyt mały wpływ NATO na przebieg negocjacji z talibami), jak i bardziej ogólne spostrzeżenia co do sposobu organizacji misji ekspedycyjnych (np. o niepełnej adekwatności potencjału NATO do prowadzenia misji typu *state-building* oraz potrzebie lepszego uwzględniania specyfiki kulturowej kraju rozmieszczenia na etapie planowania działań)[17]. Wpłyną więc one zapewne na kierunki debaty strategicznej w kontekście reagowania kryzysowego i misji *out-of-area*.

Równolegle w samej Europie narastały powiązane ze sobą kryzysy ostatecznie daleko bardziej rzutujące na sytuację NATO i poziom (oraz poczucie) bezpieczeństwa społeczeństw państw członkowskich. Pierwszy, o mniejszym znaczeniu, wynikł z nasilających się prób nielegalnego przekroczenia przez migrantów, głównie z krajów bliskowschodnich (Syria, Irak, Afganistan), ale też Afryki, granic Białorusi z jej należącymi do NATO

[15] *Statement by NATO Foreign Ministers on Afghanistan*, 20.08.2021, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_186086.htm?selectedLocale=en.
[16] W. Lorenz, „Przejęcie przez talibów władzy w Afganistanie", *Biuletyn PISM*, nr 174/21, 4 października 2021 r.
[17] *Afghanistan Lessons Learned Process*, NATO Factsheet, listopad 2021.

sąsiadami – począwszy od czerwca Litwą i Łotwą, a od połowy sierpnia też Polską. Udział w organizacji tego procederu władz białoruskich – nieuznawanych za legalne przez NATO z uwagi na fałszerstwa wyborcze w 2020 r. – był niewątpliwy (podobnie jak co najmniej przyzwolenie na to ze strony Rosji). Jego celem było zaś zapewne wymuszenie – przez wywołanie presji migracyjnej i ryzyka kryzysu humanitarnego (a w konsekwencji też wizerunkowego) na wschodniej granicy Sojuszu (i UE) – ustępstw na nim i (nade wszystko) Unii oraz ograniczenia nałożonych na Białoruś w 2020 r. i wzmocnionych w 2021 r. sankcji. Początkowo kryzys ten miał jednak charakter lokalny i NATO jako całość nie zajęło wobec niego oficjalnego stanowiska, ale monitorowało sytuację i dyskretnie doradzało swym doświadczającym trudności członkom. Niemniej radykalna reakcja Polski na presję na jej granice, oskarżającej Białoruś o agresję hybrydową i równocześnie brutalnie powstrzymującej imigrantów, spowodowała, że Sojusz zaczął poświęcać sprawie więcej uwagi, wspierając wypowiedziami swych przedstawicieli władze Polski i państw bałtyckich, choć oficjalne oświadczenie w tej sprawie, zarzucające Białorusi instrumentalne wykorzystywanie migrantów do destabilizacji regionu, wydał dopiero 12 listopada[18]. Wszystko to, choć niektórych członków skłoniło do działań samodzielnych (np. Wielka Brytania czasowo zwiększyła liczbę swoich żołnierzy rozmieszczonych w Polsce[19]), nie prowadziło więc do podjęcia przez Sojusz wspólnej akcji, o czym decydowała zapewne ograniczona skala problemu[20], dostępność innych, bardziej adekwatnych narzędzi reakcji (np. agencji UE Frontex), jak i swoista ambiwalencja Polski, prawdopodobnie oczekującej deklaratywnego poparcia jej oceny sytuacji (a w konsekwencji legitymizacji jej reakcji), ale nie przejęcia przez NATO funkcji kierowniczej. Zarazem swoista „zachowawczość" NATO w sprawie Białorusi wynikać musiała też w jakiejś mierze z obaw o możliwość wykorzystania go w kampaniach

[18] *Statement by the North Atlantic Council on the situation at the Poland-Belarus border*, 12.11.21, www.nato.int/cps/en/natohq/news_188529.htm?selectedLocale=en.

[19] „Wielka Brytania wysyła na granicę Polski 140 żołnierzy. Zostaną do kwietnia", *Rzeczpospolita*, 9 grudnia 2021 r. Co istotne, równocześnie Turcja faktycznie przyczyniała się do narastania kryzysu, utrzymując loty komercyjne na Białoruś dostępne np. dla osób z Iraku, ograniczyła je zaś, za namową części państw UE, nie wcześniej niż w połowie listopada (Irak – oficjalny „partner globalny" NATO – także zawiesił takie loty dopiero w listopadzie). Zob. „Loty z Turcji na Białoruś są, ale nie dla wszystkich", *Rzeczpospolita*, 12 listopada 2021 r.

[20] Liczbę migrantów nielegalnie przekraczających granicę Polski, Litwy i Łotwy trudno ustalić, ale z pewnością była daleko mniejsza niż w wypadku kryzysu migracyjnego 2015 r. czy nielegalnej migracji w 2021 r. tylko z terytorium Libii. Polskie władze informowały o ponad 30 tys. prób nielegalnego przekroczenia granicy z Białorusią od stycznia do połowy listopada (ale obejmowała ona wielokrotne próby podejmowane przez te same osoby). Zob. *„Umierajcie tutaj albo idźcie do Polski". Wspólna odpowiedzialność Białorusi i Polski za nadużycia na granicy*, HRW Report, listopad 2021, s. 1–2.

propagandowych oraz jako pretekst do własnych, wrogich wobec Sojuszu kroków ze strony Rosji, z którą relacje szybko w tym czasie się pogarszały.

Rozczarowujące dla prezydenta Władimira Putina przebieg i rezultaty szczytu NATO oraz genewskiego spotkania dwustronnego z prezydentem Bidenem 16 czerwca (zakończonego osobnymi konferencjami prasowymi obu przywódców i uzgodnieniem zaledwie powrotu do dialogu w sprawach zbrojeń strategicznych) mogły skłaniać rosyjskie kierownictwo do demonstracji niezadowolenia i stanowczości wobec Zachodu. W połączeniu z problemami wewnętrznymi (spadek poparcia społecznego, trudności gospodarcze, uciążliwości pandemii) oraz przekonaniem o słabej pozycji politycznej Bidena (także zmagającego się z wyzwaniami gospodarczymi, kolejnymi falami COVID-19, a dodatkowo silnie spolaryzowaną sceną polityczną) i jego planach koncentracji na wyzwaniu chińskim mogło to oznaczać – zwłaszcza wobec zauważalnych podziałów w UE i NATO (szczególnie wokół współpracy z Rosją w sprawach energetycznych) – iż nadszedł dogodny moment na próbę przemodelowania europejskiego ładu w sferze bezpieczeństwa w sposób ograniczający istotnie rolę Sojuszu, co stanowiło jeden ze stałych celów rosyjskiej polityki[21]. W kolejnych miesiącach Rosja podejmowała więc działania „przygotowujące grunt" pod prezentację odpowiednich propozycji w tym względzie. To zaś w oczywisty sposób zmuszało NATO do reakcji.

Swoistym „testem" postawy Zachodu, prócz przyzwolenia na eskalację kryzysu uchodźczego wokół Białorusi (a raczej jego ułatwiania lub wręcz powodowania), były rosyjsko-białoruskie manewry „Zapad-2021", z udziałem – wedle źródeł rosyjskich – nawet 200 tys. żołnierzy, floty i lotnictwa (w tym bombowców strategicznych). Ich główna faza odbyła się od 10 do 16 września (choć przerzut wojsk uczestniczących trwał od czerwca–lipca), a scenariusz był konfrontacyjny wobec NATO, zakładał bowiem formalnie obronę Republiki Polesia (czyli Białorusi) przed agresją z zewnątrz, ale z uwzględnieniem działań na terytorium agresorów, w tym możliwych ataków jądrowych[22]. Reakcja Sojuszu była jednak wyważona i ograniczała się do uważnej obserwacji oraz kontynuacji własnych ćwiczeń, mających jednak mniejszy rozmach, choć stale od 2014 r. intensyfikowanych[23].

---

[21] Na przykład jeszcze w 2009 r. Rosja proponowała – nieskutecznie – zawarcie traktatu o bezpieczeństwie europejskim, którego pewne elementy przypominają jej postulaty zgłaszane w 2021 r. Por. „Obszar WNP: w stronę nowego ładu?", *Rocznik Strategiczny* 2009/10, s. 210–211.

[22] Manewrom towarzyszyły rosyjskie ćwiczenia na Bałtyku, okupowanym Krymie i w Arktyce. Zob. A.M. Dyner, „Zapad 2021 – kompleksowe ćwiczenia wymierzone w państwa NATO", *Biuletyn PISM*, nr 166/21, 22 września 2021 r.

[23] Co prawda najważniejsze w 2021 r. ćwiczenia NATO („Steadfast Defender", zsynchronizowane z trwającymi od marca do czerwca amerykańskimi „Defender Europe 2021") odbyły

Relacje NATO–Rosja pogorszyły się jeszcze w październiku, po wydaleniu przez Sojusz za szpiegostwo (8 października) ośmiu rosyjskich dyplomatów z misji przy NATO (i ograniczeniu jej dopuszczalnej wielkości do dziesięciu osób), na co Rosja odpowiedziała (18 października) całkowitym zawieszeniem swego przedstawicielstwa przy organizacji oraz żądaniem zamknięcia punktu informacyjnego NATO w Moskwie[24]. Proces ten pogłębiło też zestrzelenie przez Rosję jej uszkodzonego satelity 15 listopada, gdyż sposób wykonania tej akcji USA i NATO uznały za nieodpowiedzialny i zagrażający funkcjonowaniu innych obiektów, w tym Międzynarodowej Stacji Kosmicznej[25]. Głównym jednak powodem szybkiego wzrostu napięcia między Rosją a NATO i jego poszczególnymi członkami była postępująca rozbudowa sił rosyjskich przy granicy z Ukrainą (w tym na Krymie i Białorusi, gdzie pozostała m.in. część jednostek uczestniczących w ćwiczeniach „Zapad-2021"). W rezultacie w listopadzie rosyjskie siły wokół Ukrainy (w tym na Krymie) ponownie liczyły już ponad 100 tys. żołnierzy, co wywiady państw zachodnich uznawały za dowód przygotowań do ataku[26].

W odpowiedzi na działania rosyjskie władze Sojuszu wielokrotnie oficjalnie deklarowały poparcie dla integralności terytorialnej Ukrainy, a sekretarz generalny odbył szereg konsultacji z przywódcami państw wschodniej flanki (krajów bałtyckich, Polski, Rumunii, ale też Niemiec) oraz partnerów w regionie (Ukraina, Szwecja, Finlandia). Zwiększono też (nieznacznie) stan osobowy jednostek uczestniczących w EFP i prowadzących ćwiczenia

---

się jeszcze w czerwcu i lipcu, jednak ich przedmiotem był m.in. istotny w kontekście odstraszania Rosji test sprawności sił wysokiej gotowości (NRF i VJTF) oraz zdolności przerzutu wojsk w Europie, po raz pierwszy z udziałem formowanych od 2017 r. nowych dowództw odpowiedzialnych za sprawy logistyczne w Europie i na Atlantyku. W czasie zbliżonym do manewrów „Zapad-2021" Sojusz zorganizował m.in. ćwiczenia na Morzu Czarnym. Zob. W. Lorenz, „Ćwiczenie Defender Europe 21 – znaczenie dla obrony i odstraszania w Europie", *Biuletyn PISM*, nr 12/21, 5 lipca 2021 r.

[24] Decyzja NATO nastąpiła dzień po apelu grupy senatorów USA do prezydenta Bidena o wydalenie 300 rosyjskich dyplomatów (z ok. 400) z ambasady w Waszyngtonie w proteście przeciw ograniczaniu liczebności amerykańskiego przedstawicielstwa w Moskwie do 100 osób. Zob. „Russia to suspend Nato diplomatic mission amid tension", 18 października 2021 r., www.bbc.com/news/world-europe-58959386. Warto też wspomnieć o wydaleniu jeszcze w kwietniu przez władze Czech (z poparciem Sojuszu) najpierw 18, a następnie (w odpowiedzi na rosyjskie retorsje w postaci wydalenia niemal całego personelu czeskiej ambasady w Moskwie) 60 dyplomatów Rosji po ujawnieniu udziału agentów rosyjskiego wywiadu w sabotażu w czeskim składzie amunicji w 2014 r. (w czasie walk w Ukrainie; w ataku zginęły 2 osoby) – „Czechs expel more Russian embassy staff over bombing claims", 22 kwietnia 2021 r., www.politico.eu/article/czech-republic-russia-embassy-staff-bombing-claims/.

[25] *Statement by the North Atlantic Council on the recent anti-satellite missile test conducted by the Russian Federation*, 19.11.21, www.nato.int/cps/en/natohq/news_188780.htm.

[26] Działo się to w czasie szybkiego wzrostu cen energii w Europie, powodowanego częściowo przez rosyjskie manipulacje dostawami gazu, służące doprowadzeniu do akceptacji uruchomienia gazociągu Nord Stream 2.

na wschodniej flance. Mimo to, po nieudanej próbie złagodzenia kryzysu w drodze wideorozmowy prezydenta Bidena z rosyjskim przywódcą (7 grudnia), Rosja 17 grudnia oficjalnie poinformowała o przekazaniu USA 15 grudnia (konsekwentnie pomijając NATO i próbując przywrócić zimnowojenną logikę „dialogu supermocarstw") propozycji dwóch porozumień (osobno z USA i NATO) określających nową architekturę bezpieczeństwa europejskiego. Przewidywały on m.in. zobowiązanie USA i NATO do powstrzymywania się od: działań uznawanych przez Rosję za szkodliwe dla jej bezpieczeństwa; rozszerzania Sojuszu; rozmieszczania rakiet średniego i pośredniego zasięgu poza terytorium NATO i w rejonach, w których możliwe jest rażenie Rosji, a także broni jądrowej poza terytorium państw jądrowych i likwidacji infrastruktury to umożliwiającej (oznaczałoby to m.in. koniec programu *nuclear sharing*); aktywności wojskowej w Ukrainie i innych państwach poradzieckich; a także do wycofania wojsk sojuszniczych z krajów członkowskich przyjętych po 1997 r.[27] Zarówno owe żądania, jak i „styl negocjacyjny" (z równoczesną koncentracją wojsk wokół Ukrainy, w komunikacji dwustronnej z USA i z niezwłocznym upublicznianiem treści projektów, świadczącym o ich głównie propagandowym charakterze) były nie do przyjęcia dla Sojuszu i USA. Nie taka była zresztą zapewne intencja Rosji, która daleko idące postulaty wysunęła w nadziei, że w warunkach pandemii, kryzysu energetycznego (przez nią częściowo sprokurowanego), kłopotów wewnętrznych prezydenta USA i przywódców zachodnich, a także bezpośrednio po zmianie koalicji rządowej w Niemczech i przed wyborami prezydenckimi we Francji (kwiecień 2022 r.) z jednej strony spotęguje to rozbieżności między sojusznikami, z drugiej zaś skłoni NATO, a przede wszystkim USA, do negocjacji z Rosją na korzystnych dla niej warunkach. I plan ten udało się zrealizować o tyle, że USA, a w konsekwencji też Sojusz, zgodziły się na rozmowy o niektórych elementach rosyjskich projektów.

W NATO pojawiły się też pewne rozbieżności co do sposobu reakcji (choć nie tak głębokie, jak Rosja oczekiwała), mniej może na same rosyjskie propozycje, bardziej zaś na eskalację napięcia wokół Ukrainy. Co prawda jeszcze 16 grudnia (a więc przed ogłoszeniem rosyjskich propozycji, a po spotkaniu sekretarza generalnego z prezydentem Ukrainy Wołodymyrem Zełenskim w Brukseli) NATO oficjalnie potępiło działania Rosji jako niesprowokowane, żądając (co potem wielokrotnie powtórzono) ich zaprzestania i zapowiadając „poważne następstwa (sankcje)" w razie agresji, a także uznając kształt relacji z Ukrainą za wyłączną sprawę sojuszników i Kijowa, ale jednocześnie ponawiając zaproszenie Rosji do rozmów w ramach Rady

[27] M. Menkiszak, „Rosyjski szantaż wobec Zachodu", 20 grudnia 2021 r., www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-12-20/rosyjski-szantaz-wobec-zachodu.

NATO–Rosja (NRC), „martwej" od lipca 2019 r.[28] Jako sojusz NATO pogłębiło dotychczasową współpracę z Ukrainą, koordynując działania dyplomatyczne i intensyfikując wymianę informacji wywiadowczych, a także zacieśniając współpracę techniczną, zwłaszcza w zakresie rozwoju zdolności ukraińskich do cyberobrony. Niemniej decyzje o ewentualnym wsparciu dalej idącym, w tym o dostawach sprzętu wojskowego i broni, poszczególni sojusznicy podejmowali samodzielnie. Występowały zaś między nimi w tej kwestii istotne różnice – podczas gdy do końca stycznia 2022 r. USA, Wielka Brytania, kraje bałtyckie, Czechy i Polska zdecydowały się nieodpłatnie przekazać Ukrainie amunicję i uzbrojenie (głównie systemy przeciwpancerne – np. Javelin, NLAW – i przeciwlotnicze – np. Grom, Stinger), a kilka innych państw (m.in. Dania) wyraziło taką gotowość, to sprzeciwiały się temu Niemcy (częściowo z przyczyn wewnętrznych – krytyka społeczna dochodów z eksportu broni, a częściowo w obawie o wpływ takich działań na możliwość dyplomatycznego rozwiązania konfliktu), które nie zezwoliły nawet na reeksport haubic z dawnych arsenałów NRD przez Estonię (choć pod wpływem międzynarodowej krytyki zapowiedziały dostawę na Ukrainę 5 tys. hełmów). Sceptycyzm wykazywała też m.in. Norwegia i (początkowo) Holandia[29].

Odrębną kwestią były działania wzmacniające bezpieczeństwo wschodniej flanki Sojuszu w związku z możliwością wybuchu konfliktu i jego „rozlania się" na państwa członkowskie. Tu także sojusznicy podejmowali decyzje samodzielnie, acz przeważnie działając w ramach inicjatyw NATO, głównie misji „Air Policing" w krajach bałtyckich (wzmocnionej w styczniu czterema samolotami F-16 z Danii), *tailored Enhanced Presence* w Rumunii i Bułgarii (dodatkowe samoloty z Hiszpanii, Francji i Holandii) oraz ćwiczeń NATO (fregata Danii na Bałtyku, okręty hiszpańskie na Morzu Czarnym). Na początku lutego rozmieszczanie w Polsce odpowiednio 350 i 2000 żołnierzy rozpoczęły Wielka Brytania i USA (te ostatnie przesunęły także 1000 żołnierzy z Niemiec do Rumunii)[30].

W reakcji natomiast bezpośrednio na rosyjskie postulaty zmian w europejskim ładzie bezpieczeństwa postawa NATO okazała się stanowcza i solidarna,

---

[28] *Statement by the North Atlantic Council on the situation in and around Ukraine*, 16.12.21, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_190373.htm?selectedLocale=en.

[29] Dodatkowo wiele państw NATO (m.in. Francja, Turcja, Wielka Brytania) zawarło w ostatnich latach z Ukrainą umowy na odpłatne dostawy sprzętu wojskowego i broni. Zob. J. Gotkowska, P. Szymański, „Państwa NATO wobec dostaw broni dla Ukrainy", *Komentarze OSW*, nr 423, 3 lutego 2022 r.

[30] „Dodatkowe wojska USA w Europie: »Potężny sygnał«, »działania warte więcej niż groźby«", *Dziennik. Gazeta Prawna*, 2 lutego 2022 r. Natomiast prezydenci Chorwacji i Czech (choć bez aprobaty swych rządów) skrytykowali dokonywane wzmocnienia, deklarując nawet wolę wycofania własnych wojsk z krajów wschodniej flanki.

co z pewnością zaskoczyło władze Rosji. Niemniej zgodziły się one na wznowienie prac NRC, której sesję zaplanowano na 12 stycznia 2022 r., jako element serii spotkań na temat deeskalacji napięć, po roboczych amerykańsko-rosyjskich w Genewie (10–11 stycznia), a przed posiedzeniem Stałej Rady OBWE (13 stycznia). Spotkanie poprzedziły szerokie konsultacje wewnątrz Sojuszu (głównie w formie narad Jensa Stoltenberga z przywódcami państw członkowskich, zwłaszcza wschodniej flanki, ale też specjalnego posiedzenia NAC na szczeblu szefów dyplomacji – 7 stycznia) oraz z partnerami (UE, Szwecja, Finlandia, Mołdawia, Gruzja), a także sesja Komisji NATO–Ukraina (10 stycznia, na której potwierdzono deklarację z Bukaresztu z 2008 r. o przyszłym członkostwie Ukrainy i Gruzji w organizacji). Samo posiedzenie NRC, choć dowodziło rudymentarnej woli dialogu z obu stron, posłużyło (podobnie jak poprzedzające je konsultacje amerykańsko-rosyjskie w Genewie oraz późniejsze rozmowy w OBWE) głównie prezentacji stanowisk, nie wypracowania rozwiązań. Rosja powtórzyła postulaty z 17 grudnia, podkreślając, że uznaje je za „pakiet", i odmawiając negocjowania poszczególnych jego części, uzupełniając to żądaniem pisemnej na nie odpowiedzi w ciągu tygodnia oraz zaniechania dostaw broni i doradztwa wojskowego dla Ukrainy. NATO ponowiło natomiast apel o zakończenie eskalowania napięcia przez Rosję wokół Ukrainy i potwierdziło aktualność polityki otwartych drzwi oraz utrzymania zdolności do zbiorowej obrony (oznaczającej odmowę „powrotu do stanu sprzed 1997 r."), proponując za to wznowienie prac przedstawicielstwa Rosji przy NATO i biur Sojuszu w Moskwie oraz dialog w sprawie środków budowy zaufania (np. redukcji ryzyka incydentów wojskowych oraz zagrożeń w przestrzeni kosmicznej i cybernetycznej, a także kontroli zbrojeń, w tym pocisków średniego zasięgu i polityki nuklearnej)[31]. Rosja jednak uzależniła dalsze kroki w dialogu od kształtu pisemnych odpowiedzi NATO (i USA) na jej propozycje (ponawiając to oczekiwanie podczas spotkania szefów dyplomacji USA i Rosji 21 stycznia). Te zostały przekazane równocześnie – i po wcześniejszych międzysojuszniczych konsultacjach, co stanowiło kolejny dowód zachowania spoistości przez NATO[32] – 26 stycznia. W treści nie odbiegały one istotnie od stanowisk wyrażonych wcześniej, uszczegółowiały jedynie niektóre punkty oferty odnośnie do systemów rakietowych i spraw nuklearnych (m.in. wzajemne zobowiązanie do nierozmieszczania ofensywnych pocisków bazowania lądowego na terenie

[31] J. Gotkowska, W. Rodkiewicz, „Spotkanie Rady NATO-Rosja: między dialogiem a konfrontacją", 13 stycznia 2022 r., www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-01-13/spotkanie-rady-nato-rosja-miedzy-dialogiem-a-konfrontacja. Na spotkaniu w Genewie USA przedstawiły podobne stanowisko, odrzucając rosyjskie żądania, choć proponując dialog w sprawie dyslokacji systemów rakietowych w Europie i (w przyszłości) wielkości i zakresu ćwiczeń wojskowych.

[32] Pewien wyłom w tym względzie stanowiła natomiast wizyta premiera Węgier Viktora Orbána w Rosji 1 lutego 2022 r.

Ukrainy, podjęcie prac nad umową o broni jądrowej, w tym niestrategiczną) oraz środków budowy zaufania (np. otwartość NATO na rosyjską propozycję linii telefonicznej między cywilnymi przedstawicielami obu stron)[33]. Rosja uznała je za „zawierające racjonalne ziarna w sprawach drugorzędnych", ale dalece niewystarczające, sygnalizując tym samym kontynuację w najbliższym czasie własnej „dwutorowej" polityki, polegającej na podtrzymywaniu groźby konfliktu zbrojnego w Ukrainie i napięcia na wschodniej flance Sojuszu, ale też zachowaniu możliwości dialogu (choć niekoniecznie w formacie NRC)[34].

Co dalej?

Najpierw kryzysy afgański i białoruski, a następnie eskalacja przez Rosję napięcia wokół Ukrainy i generalnie wywołanie poważnej burzy w jej relacjach z Zachodem zepchnęły w cień inne działania Sojuszu, wyhamowując też nieco, a na pewno „wyciszając" debatę o nowej koncepcji strategicznej. Nie znaczy to, że NATO zarzuciło aktywność operacyjną[35] ani że przestało pracować nad odpowiedzią na nowe wyzwania bezpieczeństwa, czego dowodem choćby przyjęcie przez NAC (21 października) pierwszej w historii strategii wobec sztucznej inteligencji. Co więcej, pewne wątki debaty strategicznej, np. miejsce odstraszania nuklearnego w nowej koncepcji, w świetle poczynań Rosji uległy wręcz uwypukleniu[36]. Niemniej rosyjska

[33] A. Kacprzyk, „USA i NATO odpowiadają pisemnie na rosyjskie żądania i propozycje", *Komentarz PISM* 2022, nr 7, 7 lutego 2022 r.

[34] Równocześnie uznając odpowiedź USA za „dyplomatyczną i konstruktywną", a natowską za „zideologizowaną", Rosja kontynuowała zabiegi o pogłębienie podziałów w NATO i nadanie szczególnej rangi jej kontaktom z Waszyngtonem. Zob. W. Rodkiewicz, „Odpowiedź USA i NATO na żądania Kremla – reakcje rosyjskie", 28 stycznia 2022 r., www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-01-28/odpowiedzi-usa-i-nato-na-zadania-kremla-reakcje-rosyjskie.

[35] Nie przebiegała ona zresztą spokojnie – m.in. po wzroście napięcia na granicy serbsko-kosowskiej we wrześniu siły KFOR musiały czasowo przejąć nad nią kontrolę. Zob. „NATO-led mission at Kosovo-Serbia border after deal to ease tensions", 3 października 2021 r., www.euronews.com/2021/10/03/nato-led-mission-at-kosovo-serbia-border-after-deal-to-ease-tensions.

[36] Co prawda w nowych okolicznościach straciły na znaczeniu pojawiające się w pierwszej połowie roku w NATO obawy o wiarygodność odstraszania nuklearnego w związku z sugerowaną przez Wstępne Wytyczne Strategiczne Bezpieczeństwa Narodowego USA z marca 2021 r. i wypowiedzi prezydenta Bidena (głównie sprzed objęcia urzędu) redukcją znaczenia broni jądrowej w strategii USA (koncepcja *sole purpose*, ograniczająca zadania tej broni do odstraszania i obrony przed atakiem nuklearnym), niemniej niepokój budziło stanowisko władz Niemiec po październikowych wyborach w sprawie ich dalszego udziału w programie *nuclear sharing*. Przed wyborami SPD i Zieloni, współtworzący nową koalicję, zapowiadali wycofanie się z tej inicjatywy (także z uwagi na koszt wymiany potrzebnych do jej realizacji samolotów, wychodzących z użycia od 2025 r.). Podałoby to w wątpliwość rzeczywistą zdolność utrzymania systemu *nuclear sharing* przez NATO. Obawy sojuszników (zwłaszcza USA i wschodniej flanki) wydawały się wówczas na tyle uzasadnione, że skłoniły sekretarza generalnego Sojuszu (wspieranego dyplomatycznymi zabiegami nuklearnych członków

agresywność w Europie przesunęła na drugi plan rozważania – jeszcze na czerwcowym szczycie postrzegane jako priorytetowe – na temat postawy NATO wobec Chin (co życzliwy wobec rosyjskich poczynań Pekin przyjął zapewne z zadowoleniem). Ponownie w zasadzie nie podjęto refleksji nad – coraz bardziej dysfunkcjonalnym w wymiarze instytucjonalnym – systemem partnerstw NATO z państwami trzecimi, w tym z „partnerami globalnymi", z których część (zwłaszcza z regionu Azji–Pacyfiku – Australia, Nowa Zelandia, Korea i Japonia) oczekiwała bardziej skonkretyzowanej oferty[37]. W pewnym sensie rosyjska polityka ożywiła, co prawda, ideę rozszerzenia Sojuszu, wzmagając choćby dyskusje o ewentualnym członkostwie – na razie niezwieńczone konkluzjami – w Szwecji i Finlandii. Jednocześnie zastanawiający wydaje się brak istotnej koordynacji – prowadzonych przecież równolegle w 2021 r. – prac nad koncepcjami strategicznymi UE (tzw. Kompas Strategiczny) i NATO, który nie najlepiej świadczy o stanie współpracy tych organizacji, kluczowej przecież dla ich sprawności działania w sferze bezpieczeństwa, a co za tym idzie stabilności ich członków.

Niemniej rozwój sytuacji w ostatnim roku, zwłaszcza w Europie, dowiódł słuszności kursu obranego przez NATO w 2014 r. i koncentracji na problemach (nowocześnie i szeroko pojmowanej) zbiorowej obrony, a nawet zwiększył jego aktualność. Istotne jest też, że w obliczu działań rosyjskich sojusznicy zachowali jedność, może nie taką, jakiej należałoby sobie życzyć, ale zarazem większą niż przewidywana. Tę „próbę ognia" NATO przechodziło więc na razie zaskakująco dobrze, nie oddając Rosji inicjatywy, a zwłaszcza pola w „walce na narracje", ale nie zapominając przy tym (a przynajmniej nie całkowicie) o potrzebie refleksji nad swoją rolą w dalszej perspektywie. Wygląda jednak na to, że testowanie przez Rosję hybrydową presją (co uważnie obserwować będą też Chiny) spoistości Sojuszu i jego gotowości do stanowczej reakcji będzie także trwało w 2022 r. Co prawda jednoznaczna reakcja NATO na rosyjskie żądania i posunięcia wobec Ukrainy wskazuje, iż gruntowna przebudowa ładu europejskiego

NATO) do publicznego „wyrażenia wiary" w wolę kontynuacji udziału Berlina w *nuclear sharing*, w czasie gdy w Niemczech trwały rozmowy koalicyjne. Ostatecznie utrzymanie tego zaangażowania zapisano w umowie koalicyjnej powołującej rząd Olafa Scholza (SPD). Zob. A. Kacprzyk, „Administracja Bidena wobec zasad użycia broni jądrowej przez USA: implikacje dla NATO", *PISM Policy Paper*, nr 21, listopad 2021; „Germany to remain part of NATO's nuclear sharing under new government", 24 listopada 2021 r., www.reuters.com/world/europe/germany-remain-part-natos-nuclear-sharing-under-new-government-2021-11-24/.

[37] Na tym tle istotne tarcia we współpracy sojuszniczej wywołała decyzja Australii, USA i Wielkiej Brytanii (15 września) o zawarciu porozumienia AUKUS (jej konsekwencją było bowiem zerwanie przez Australię kontraktu z Francją na dostawy okrętów podwodnych, co spotkało się z jej bardzo ostrą reakcją – także z uwagi na brak wcześniejszych konsultacji ze strony uczestników nowego przymierza). G. Grgić, „Partners across the globe and NATO's strategic concept", *NDC Policy Brief* 2021, nr 16, s. 4.

bezpieczeństwa jest mało prawdopodobna, jednak Rosja – sprawna w wykorzystywaniu okazji powstałych w następstwie wywoływanych przez nią kryzysów – będzie zapewne „regulować” napięcie (np. podejmując rozmaite działania, w tym zbrojne, wobec Ukrainy), licząc, że pozwoli to skłonić Zachód do selektywnych ustępstw i rezygnacji z niektórych elementów europejskiej architektury bezpieczeństwa lub ich wymiany na bardziej korzystne z perspektywy Moskwy (szczególnie że proces tej swoistej erozji udało się już zainicjować wcześniej, doprowadzając np. do wygaśnięcia INF i faktycznego końca reżimu otwartych przestworzy, co otwiera szanse na zastąpienie ich nowymi rozwiązaniami, czym przecież NATO i USA są, mimo wszystko, zainteresowane). W świetle wydarzeń 2021 r. można jednak żywić nadzieję, iż NATO ten swoisty *stress-test* skutecznie pokona.

NATO: First year after Trump – Great expectations and “trial by fire” by Russia

The article discusses the functioning of NATO in 2021. It opens with a brief presentation of the strategic context of transatlantic cooperation, stressing the importance of the new US administration for the improvement in contacts between allies. Next, it discusses the activities of NATO in the first part of the year, focusing on the preparation to NATO Brussels summit in June. It also analyzes in more detail the results of the summit, particularly in the context of the work on the future NATO strategic concept. In the second part of the year, it focuses on NATO response to external crises, starting with its reaction to the Taliban takeover of Afghanistan, then the response to the increase in numbers of illegal border crossings in its eastern flank members, instigated by Belarus, and ending with NATO–Russia relations in light of the Russian military build-up around Ukraine and Moscow’s proposals concerning European security architecture. It also offers some predictions concerning the functioning of NATO in 2022.

Keywords: Russia, Ukraine, Belarus, Afghanistan, NATO 2030, new strategic concept, nuclear sharing, emerging disruptive technologies – EDT, NATO–Russia Council – NRC

Słowa kluczowe: Rosja, Ukraina, Białoruś, Afganistan, NATO 2030, nowa koncepcja strategiczna, *nuclear-sharing*, *emerging disruptive technologies* – EDT, Rada NATO–Rosja – NRC

Marek Madej
ORCID 0000-0003-1266-2565

Marcin Terlikowski
ORCID 0000-0002-1822-9052

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w 2021 r.: czy kompas pokaże właściwy kierunek?

Kontekst strategiczny – mgła (po)covidowa

Na początku 2021 r. uwarunkowania rozwoju WPBiO były niejednoznaczne, nie pozwalały wskazać czytelnie najbardziej prawdopodobnego kierunku jej ewolucji. Kluczowa determinanta kształtu stosunków transatlantyckich, a w konsekwencji także europejskich w sferze bezpieczeństwa – objęcie na początku stycznia urzędu prezydenta USA w miejsce mocno eurosceptycznego Donalda Trumpa przez deklarującego wolę odbudowy relacji z europejskimi partnerami Joego Bidena, oczekującego przy tym od nich, wedle publicznych deklaracji, większego zaangażowania w budowanie stabilności regionalnej (i globalnej) – mogła z jednej strony zapowiadać intensyfikację kooperacji amerykańsko-europejskiej, a tym samym nowy impuls dla WPBiO, z drugiej jednak mogła też okazać się czynnikiem jej rozwój *de facto* hamującym, zważywszy, iż w ostatnich latach idea tzw. strategicznej autonomii Europy, tworzonej z wykorzystaniem WPBiO, formułowana była przez jej największych promotorów (zwłaszcza Francję) w znacznej mierze jako alternatywa dla ścisłej współpracy państw europejskich (i Unii) ze Stanami Zjednoczonymi. Również najmocniej chyba decydująca o funkcjonowaniu WPBiO (jak i całej Unii) w 2020 r. walka z COVID-19 nie zmierzała w jasno określonym kierunku – choć bowiem wraz z rozpoczęciem w końcu 2020 r. powszechnych szczepień na tę chorobę wśród władz oraz społeczeństw europejskich pojawiła się nadzieja na stosunkowo szybkie ograniczenie epidemii, to jednak jej globalny zasięg i intensywność nawet największym optymistom nie pozwalały wierzyć w powrót do „pełnej normalności" już w 2021 r., a także w uniknięcie spowodowanych przez nią zakłóceń w funkcjonowaniu światowej gospodarki, w tym zwłaszcza przerwania lub przynajmniej

destabilizacji łańcuchów dostaw[1]. Wreszcie rosnąca agresywność polityki rosyjskiej wobec państw europejskich, stanowiąca największe źródło zagrożeń i destabilizacji ładu europejskiego, zwłaszcza – ale nie tylko – w jego tradycyjnym, polityczno-wojskowym wymiarze (choć z uwagi na rosyjską praktykę działań hybrydowych przejawiało się to w rozmaitych formach, a najczęściej w postaci akcji dezinformacyjnych lub w cyberprzestrzeni), także mogła z jednej strony wskazywać na potrzebę rozwoju przez Unię (niezależnie od więzi transatlantyckich lub w ramach ich wzmacniania) odpowiedniego potencjału odpowiedzi, z drugiej jednak „kłóciła" się z dotychczasowym kursem rozwoju WPBiO, a szczególnie prowadzonych w jej ramach działań operacyjnych, ukierunkowanych na regiony pozaeuropejskie (głównie Afrykę) oraz aktywność w zakresie humanitarnym lub tworzenia, utrzymywaniu i budowy pokoju w „państwach wrażliwych" czy wychodzących z konfliktu[2].

Pewne czynniki oddziałujące na WPBiO, zwłaszcza te o charakterze dla Unii wewnętrznym, pozostawały stałe. Przede wszystkim współpracy tej nie ułatwiały utrzymujące się podziały w ramach UE, głównie na tle sporów o przestrzeganie fundamentalnych dla wspólnoty wartości, takich jak praworządność, transparencja i zachowanie demokratycznych standardów. Dodatkowo jednak sytuację komplikował specyficzny „kalendarz wyborczy" w Unii, przede wszystkim ze względu na zaplanowane na jesień i zapowiadające się na przełomowe (choćby z uwagi na przesądzone już odejście

---

[1] W pierwszej połowie roku dzięki generalnie szybkiemu (mimo początkowych opóźnień np. we Francji) postępowi szczepień w populacjach europejskich wydawało się, że rozwój sytuacji epidemicznej zmierza w dobrym kierunku, jednakże począwszy od późnego lata, wraz z rozprzestrzenianiem się nowych mutacji wirusa, zwłaszcza delta, a w końcu roku omikron, w niemal całej Europie ponownie gwałtownie wzrosła liczba zachorowań, opóźniając i spowalniając proces znoszenia restrykcji. Niemniej to właśnie „optymistyczny nastrój" pierwszych miesięcy 2021 r. spowodował zapewne, że walka z COVID-19 w zasadzie przestała być zadaniem struktur WPBiO (poza adaptacją jej instytucji i aktywności operacyjnej do warunków epidemicznych), stając się przedmiotem uwagi UE w ramach jej cywilnych narzędzi reagowania kryzysowego (rescEU). Por. *Emergency Response Coordination Centre (ERCC)*, ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination--centre-ercc_en (tu i dalej dostęp: 31.01.2022).

[2] Sytuację komplikowała kwestia powiązań gospodarczych UE i jej członków z Rosją, a zwłaszcza sprawa gazociągu Nord Stream 2, na początku 2021 r. bliskiego już ukończenia. Ma on dostarczać do Niemiec ok. 55 mld m^3 gazu rocznie, z perspektywy tego państwa i części krajów UE stanowiąc zarówno dochodowe przedsięwzięcie, jak i sposób na zapewnienie stabilnych dostaw ekologicznego (względnie) paliwa. Dla innych, zwłaszcza ze wschodu Unii (oraz USA, których nowy prezydent przez pierwsze miesiące groził nawet – ostatecznie z tego rezygnując – sankcjami wobec firm zaangażowanych w projekt), Nord Stream 2 był bardziej środkiem uzależniania przez Rosję od siebie państw europejskich oraz potencjalnym (a jak dowiodły ostatnie miesiące 2021 r., także realnym) narzędziem nacisku na nie. Zob. C. Salloum, „Towards new Transatlantic relations?", *NDC Policy Brief* 2021, nr 11/21, s. 2–3.

z polityki wieloletniej chadeckiej kanclerz Angeli Merkel, a z czasem też na rosnące prawdopodobieństwo zmiany składu koalicji rządzącej) wybory parlamentarne w Niemczech, ale też w związku z faktycznie już się rozpoczynającym „pozycjonowaniem" potencjalnych kandydatów (także w kwestiach europejskich) w odbywających się wiosną 2022 r. wyborach prezydenckich we Francji.

Nie można też zapominać o wadze czynników pozaeuropejskich, zarówno stale rosnącej – głównie w wyniku postępów ekstremizmu islamskiego – niestabilności znacznej części Afryki Subsaharyjskiej, w tym priorytetowych dla Francji (ale nie tylko dla niej) regionów Sahelu i Afryki Zachodniej, jak i ciągłego braku rozwiązań dla większości konfliktów bliskowschodnich. Nade wszystko jednak czynnikiem wpływającym na perspektywę UE w odniesieniu do jej polityki zewnętrznej (czego częścią pozostaje WPBiO) był wzrost międzynarodowej pozycji Chin, który w państwach Unii budził oceny ambiwalentne, od obaw przed chińską ekspansją (głównie technologiczno-ekonomiczną, a nieco mniej wojskową), po nadzieję na trwały impuls rozwojowy dla europejskich gospodarek[3].

W tak niejednoznacznych warunkach niełatwo było więc przewidywać kierunek refleksji strategicznej nad globalną rolą Unii oraz miejscem, kierunkiem i charakterem WPBiO w ramach jej aktywności zewnętrznej, choć wydawało się, że podnoszona przez niektórych obserwatorów w 2020 r. teza o „momencie hamiltonowskim" w rozwoju UE i WPBiO zachowuje do pewnego stopnia aktualność[4].

Debata strategiczna i rozwój struktur WPBiO – Unia szuka azymutu

Proces opracowywania Kompasu Strategicznego. Rok 2021 upłynął w UE jednak przede wszystkim pod znakiem tej właśnie refleksji strategicznej, która towarzyszyła procesowi opracowywania Kompasu Strategicznego. Było to oczywiście wynikiem przewidywanego dużego wpływu tego dokumentu (prezentowanego jako swoista strategia obronna UE, przekładająca i aktualizująca ogólny język Europejskiej Strategii Globalnej z 2016 r. na skonkretyzowane zadania dla Unii) na dalsze kierunki rozwoju unijnego potencjału wojskowego, w tym na określenie zaktualizowanego poziomu ambicji Unii w dziedzinie obronności.

W pierwszym półroczu Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Josep Borrell (HR/VP) wraz ze swoim aparatem

[3] S. Biscop, *Biden, NATO and the EU: Who Deals With China, and Who With Russia?*, 29 marca 2021 r., aspeniaonline.it/biden-nato-and-the-eu-who-deals-with-china-and-who-with-russia/.

[4] Por. M. Madej, M. Terlikowski, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony 2020: ofiara koronawirusa czy »hamiltonowski moment«?", *Rocznik Strategiczny* 2020/21, s. 101–103.

urzędniczym z Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) prowadził konsultacje z państwami członkowskimi, głównie w formie roboczych warsztatów. Jednocześnie rządy opracowywały i prezentowały własne koncepcje reform WPBiO (najczęściej w formie tzw. *non-papers*, z których część dostała się do obiegu publicznego). Towarzyszyła temu nadzwyczaj ożywiona debata ekspercka, podejmowana przez liczne ośrodki analityczne w Unii, a przede wszystkim Instytut Studiów Strategicznych UE. Wspólnym celem tych działań było określenie stanowisk państw członkowskich wobec węzłowych wymiarów Kompasu (tzw. koszyków) – operacji zarządzania kryzysowego UE, zdolności wojskowych Unii, szeroko rozumianej odporności państw członkowskich (*resilience*) oraz unijnych partnerstw. Ze względu na ogólnikowość wytycznych Rady UE, które uruchomiły proces Kompasu (w czerwcu 2020 r.), ESDZ oczekiwała skonkretyzowanych pomysłów na reformy WPBiO. Musiały być to zarazem takie propozycje, które znalazłyby potem poparcie wszystkich państw członkowskich. Jednocześnie wraz ze zbliżającą się prezydencją Francji w Radzie UE (od 1 stycznia 2022 r.) ustalono, że ostateczny dokument Kompasu Strategicznego zostanie przyjęty już w marcu 2022 r., co wymusiło ambitny kalendarz prac nad dokumentem.

Techniczny charakter prac nad Kompasem spowodował, że w początkowych miesiącach roku nie przykuwały one uwagi szerszej opinii publicznej. Zmieniło się to w maju, gdy 14 państw członkowskich[5] zaproponowało, aby wykorzystać Kompas m.in. do zdecydowanego wzmocnienia potencjału wojskowego UE przez utworzenie nowych wspólnych sił, które stanowiłyby krok naprzód w stosunku do dysfunkcjonalnego systemu grup bojowych UE (nigdy nieużytych). Przedłożona Wysokiemu Przedstawicielowi koncepcja mówiła o stworzeniu połączonych sił szybkiego reagowania o wielkości brygady (ok. 5 tys. żołnierzy), a więc dysponujących własnymi zdolnościami lądowymi, powietrznymi, morskimi oraz wsparciem strategicznym (np. transport), które pozwoliłyby na błyskawiczne reagowanie w sytuacjach kryzysowych. Kontrowersje, które wzbudziła ta propozycja (krytycznie wobec niej wypowiadały się nie tylko państwa członkowskie z wschodniej flanki NATO, takie jak Polska czy Rumunia, lecz także np. Szwecja), zapowiadały gorącą debatę nad pierwszą wersją Kompasu, która miała być zaprezentowana przez Wysokiego Przedstawiciela na spotkaniu Rady UE w połowie listopada[6].

---

[5] Były to: Austria, Belgia, Cypr, Czechy, Niemcy, Grecja, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Portugalia, Słowenia, Hiszpania. Zob. R. Emmot, „EU seeks rapid response military force, two decades after first try", Reuters, 5 maja 2021 r., www.reuters.com.

[6] Zob. M. Terlikowski, „Powrót koncepcji armii europejskiej?", *Komentarz PISM* 2021, nr 40, www.pism.pl.

Jeszcze zanim Wysoki Przedstawiciel ukończył prace nad wstępną wersją Kompasu, dwa wydarzenia istotnie wpłynęły na debatę o celach, zakresie i znaczeniu tego procesu refleksji strategicznej. W sierpniu chaotyczne wycofanie sił międzynarodowych z Afganistanu uwidoczniło – kolejny raz – dramatyczny brak zdolności państw członkowskich UE do samodzielnego ewakuowania swoich obywateli z regionów ogarniętych kryzysem bezpieczeństwa. Skomplikowaną operacją wywozu obywateli USA i ich sojuszników z tego kraju całkowicie kierowały siły amerykańskie – w warunkach wojskowej dominacji talibów, którym udało się doprowadzić do poddania się afgańskiej armii i policji bez walki – zabezpieczyły one lotnisko w Kabulu i „zarządzały" wylotami kolejnych grup. Amerykańscy sojusznicy znaleźli się w sytuacji całkowitej zależności od USA w działaniach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom i Afgańczykom, z którymi współpracowali. Pomimo pełnej współpracy i koordynacji operacja kabulska nadszarpnęła też relacje transatlantyckie – uzasadniając wycofanie, prezydent Biden stwierdził, że celem obecności wojskowej USA i sojuszników w tym kraju nigdy nie była budowa demokracji[7]. Zostało to bardzo źle odebrane w Europie, ponieważ przeczyło polityce wobec Afganistanu prowadzonej przez poprzednie administracje (które próbowały nie tylko budować afgańskie siły bezpieczeństwa, lecz także organizować demokratyczne wybory). W wymiarze strategicznym taka wolta USA została uznana za dowód, że Europa musi dalej rozwijać własną koncepcję operacji zarządzania kryzysowego, w której użycie siły wojskowej byłoby jedynie elementem szerszych działań politycznych i ekonomicznych (zgodnie z utrwaloną w UE zasadą *integrated approach*). Pojawiły się też jednak głosy, że wobec spektakularnego fiaska operacji afgańskiej poziom ambicji UE w zakresie operacji zarządzania kryzysowego powinien być obniżony.

Z kolei 15 września USA, Wielka Brytania i Australia nieoczekiwanie zapowiedziały zawarcie porozumienia strategicznego (AUKUS), którego osią miał stać się program opracowania nowego modelu okrętu podwodnego z napędem jądrowym, odpowiadającego na australijskie potrzeby (długie, skryte patrole na Pacyfiku). Jednocześnie trzy kraje miały zacieśnić współpracę w cyberprzestrzeni, w zakresie sztucznej inteligencji oraz technologii kwantowych. Wskutek porozumienia wcześniejszy (2016) kontrakt Australii z Francją na dostawę okrętów podwodnych o napędzie konwencjonalnym stał się bezprzedmiotowy (jego wartość szacowano na 34 mld euro)[8]. Nieuprzedzona o tym wystarczająco wcześnie Francja zareagowała bardzo ostro, m.in. chwilowo odwołując swoich ambasadorów z USA i Australii. W kontekście Kompasu ponownie pojawiły się zaś wezwania do budowy

[7] *Remarks by President Biden on Afghanistan*, 16 sierpnia 2021 r., www.whitehouse.gov.

[8] Zob. M. Piotrowski, „AUKUS – wzmocnienie współpracy obronnej Australii, Wielkiej Brytanii i USA", *Komentarz PISM* 2021, nr 73, www.pism.pl.

europejskiej autonomii strategicznej, która miałaby być odpowiedzią na słabnące relacje transatlantyckie i rosnącą – w optyce wciąż licznej grupy europejskich polityków i liderów opinii – nieprzystawalność interesów USA i Europy. Istotny był przy tym nie tyle fakt, że USA uderzyły w interesy przemysłu obronnego Francji, ile brak konsultacji i synchronizacji działań amerykańskich z całą Unią, która w tym samym czasie finalizowała prace nad własną strategią dla Indo-Pacyfiku (ostatecznie opublikowaną 16 września). Napięcia te udało się częściowo załagodzić po dwustronnym spotkaniu prezydentów USA Joego Bidena i Francji Emmanuela Macrona w Rzymie 29 października. Wydane przez obu przywódców wspólne oświadczenie wskazywało m.in., że USA popierają wzmacnianie potencjału obronnego Europy, przy założeniu komplementarności takich działań z NATO. Jak dalece stanowisko amerykańskie obejmowało szczegółowe rozwiązania, które dopiero miały być zaproponowane w Kompasie, nie było wówczas jasne[9].

Opracowana przez Wysokiego Przedstawiciela pierwsza wersja Kompasu została omówiona przez Radę UE na spotkaniu 15–16 listopada i niemal natychmiast upubliczniona w mediach społecznościowych[10]. Dokument otwierała analiza zagrożeń dla UE, które jednak nie zostały uszeregowane pod względem wagi. I tak Unii grozić miały zarówno niestabilność w jej wschodnim i południowym sąsiedztwie, jak i wymierzone w nią samą działania o charakterze hybrydowym – dezinformacja, ingerencja w procesy wyborcze, instrumentalizacja migracji oraz ofensywne wykorzystanie nowych technologii, a zwłaszcza cyberprzestrzeni. Nie wskazano przy tym, jacy aktorzy stoją za tymi zagrożeniami, co samo w sobie ujawniało oczekiwaną przez Wysokiego Przedstawiciela dużą trudność ze znalezieniem przez państwa członkowskie wspólnego języka w zakresie percepcji zagrożeń dla UE. Katalog wyzwań dla bezpieczeństwa Unii zamykały zmiany klimatyczne, degradacja środowiska naturalnego oraz globalne kryzysy zdrowia publicznego.

W części wstępnej Kompasu znalazło się też odniesienie do relacji UE z Rosją i Chinami, wskazanymi jako państwa dążące do podważenia porządku międzynarodowego opartego na prawie (w tym prawach człowieka) i multilateralizmie. Rosję z jednej strony określono jako kraj, którego interesy są sprzeczne z wartościami i interesami europejskimi, stosujący cyberataki, dezinformację i działania hybrydowe. Z drugiej strony podkreślono wspólnotę kulturową Europy z Rosją i konieczność współpracy sektorowej z tym

[9] *United States-France Joint Statement*, Komunikat Białego Domu, 29 października 2021 r., www.whitehouse.gov.

[10] Dokument był przez pewien czas dostępny na poświęconym obronności europejskiej blogu internetowym B2 Le blog de l'Europe géopolitique, https://www.bruxelles2.eu. Elektroniczna kopia pozostaje w archiwach autorów.

krajem. Chiny zaś uznano za partnera, konkurenta gospodarczego i systemowego rywala, co stanowiło kopię formuły administracji USA prezydenta Joego Bidena, zaprezentowanej na początku roku. Inaczej niż w podejściu amerykańskim, w Kompasie nie znalazły się jednak odniesienia do wojskowych aspektów wzrostu potencjału Chin.

Zasadnicza część Kompasu została podzielona na cztery części, odpowiadające „koszykom", które wyznaczały zakres debat koncepcyjnych z pierwszej połowy roku. W każdej z nich zawarto skonkretyzowane cele dla UE wraz z terminami ich wykonania, co miałoby pozwolić na bezpośrednie wdrażanie Kompasu, bez konieczności przyjmowania kolejnych dokumentów przez Radę UE.

W części dotyczącej zarządzania kryzysowego znalazł się m.in. zaproponowany w maju przez 14 państw pomysł utworzenia połączonych, modułowych sił szybkiego reagowania, liczących 5 tys. żołnierzy. Określono je jako „zdolność" (EU Rapid Deployment **Capacity** [wytłuszczenie – autorzy]), co miało wskazywać, że będzie to pula sił państw członkowskich, przeznaczonych na potrzeby UE, a nie nowa, wielonarodowa jednostka wojskowa o stałym charakterze. Niemniej tej propozycji, której realizacja miałaby nastąpić do 2025 r., towarzyszyły kolejne koncepcje: dalszego wzmocnienia istniejącej już od 2017 r. w ramach WPBiO komórki dowódczej (MPCC) w taki sposób, aby stała się w praktyce dowództwem operacyjnym UE (EU OHQ), przeznaczonym dla nowych sił; a także organizacji przez UE ćwiczeń poligonowych, które miałyby zapewnić właściwy poziom interoperacyjności i tym samym ułatwiać ewentualną decyzję o ich operacyjnym użyciu. Zapowiedziano także decyzję (do 2023 r.) o uelastycznieniu warunków uruchomienia art. 44 TEU, pozwalającego grupie państw na prowadzenie operacji w imieniu całej UE.

W debacie eksperckiej (ze względu na fakt niekontrolowanego ujawnienia dokumentu państwa członkowskie UE oficjalnie wypowiadały się na jego temat w bardzo oszczędny sposób) to te właśnie propozycje wzbudziły największe emocje. Wskazywano, że stanowią duży postęp w stosunku do istniejącego instrumentarium UE w dziedzinie zarządzania kryzysowego, zastępując w praktyce (choć nie zostało to jasno powiedziane w dokumencie) system grup bojowych. „Tylnymi drzwiami" Kompas wprowadziłby też EU OHQ (na którego powołanie brakowało w UE zgody od chwili ustanowienia WPBiO na początku XXI w.), ale jednocześnie zapowiadał łatwiejsze konstruowanie „koalicji chętnych" na podstawie uelastycznionej procedury użycia art. 44. W praktyce Kompas można więc uznać za kolejną próbę otwarcia drogi do ustanowienia „awangardy obronnej UE", złożonej z państw członkowskich zdolnych i chętnych do podejmowania operacji zarządzania kryzysowego w imieniu całej Unii. Wzbudziło to obawy części państw

członkowskich, w tym Polski, ale też np. Szwecji czy Rumunii, które przede wszystkim obawiały się wpływu tak ambitnych postulatów na NATO i relacje transatlantyckie, zarówno w wymiarze politycznym, jak i praktycznym (ograniczenia narodowych zasobów wojskowych, dostępnych dla Sojuszu). Inne, zwłaszcza Francja, odpowiadały, że siły tej wielkości są niezbędne, jeśli UE ma mieć jakąkolwiek realną zdolność do zaangażowania w operacje ratownicze i ewakuacyjne zbliżone charakterem i skalą do wycofania z Kabulu z sierpnia.

W pozostałych częściach Kompasu znalazły się mniej kontrowersyjne propozycje, które w znacznie mniejszym stopniu zwróciły uwagę ekspertów i mediów. W sekcji dotyczącej odporności zaproponowano m.in. powołanie nowych oraz scalenie istniejących instrumentów unijnych w zakresie zwalczania zagrożeń hybrydowych w spójny pakiet pod nazwą *EU Hybrid Toolbox*. Zaproponowano też dalszy rozwój Polityki Cyberobrony UE oraz Strategii Kosmicznej UE, skoncentrowanych na zabezpieczeniu interesów Europy w tych domenach. W odniesieniu do rozwoju zdolności w Kompasie wskazano technologie i zdolności wojskowe, które powinny być w pierwszym rzędzie budowane przez państwa członkowskie (z wykorzystaniem instrumentów UE, głównie PESCO i EDF): morskie platformy bezzałogowe; samoloty bojowe nowej generacji; systemy satelitarne do obserwacji Ziemi; czołgi podstawowe: a także zdolności wsparcia strategicznego, m.in. transportu lotniczego, komunikacji satelitarnej, wsparcia medycznego, cyberobrony oraz amfibijne i rozpoznawcze na szczeblu operacyjnym. W sekcji dotyczącej partnerstw potwierdzono priorytet współpracy z NATO (oraz osobno: z USA), lecz wskazano także na wagę rozwijania kooperacji z organizacjami regionalnymi: Unią Afrykańską, OBWE oraz ASEAN.

Po omówieniu na spotkaniu Rady Kompas skierowano do dalszych negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi (zaplanowano cztery rundy), a jego przyjęcie zapowiedziano na specjalny szczyt Rady Europejskiej w marcu 2022 r.

Rozwój zdolności w PESCO i EDF. Na listopadowym spotkaniu Rada zaakceptowała też 14 kolejnych projektów PESCO (zwiększając ich liczbę do 60). Były wśród nich niemal wyłącznie inicjatywy o charakterze współpracy przemysłowo-obronnej, np. opracowania małych dronów rozpoznawczych nowej generacji (projekt NGSR, z udziałem Hiszpanii, Niemiec, Portugalii, Rumunii i Słowenii), bezzałogowców morskich (projekt M-SASV, Francji, Estonii, Łotwy i Rumunii), czy też amunicji krążącej (SSW, włosko-francuski) i technologii dla przyszłych okrętów bojowych (4E, hiszpańsko-włosko-portugalski)[11]. Brak w kolejnej, czwartej już transzy jakichkolwiek

[11] „Unijna współpraca obronna: Rada otwiera 4. rundę nowych projektów PESCO", Komunikat prasowy Rady UE, 16 listopada 2021 r., consillium.europa.eu; *Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s Projects – Overview*, ibidem.

inicjatyw ukierunkowanych na tworzenie wspólnych zdolności wojskowych tylko utrwalał charakter PESCO jako ramowego mechanizmu, służącego przede wszystkim zacieśnianiu współpracy przemysłowo-obronnej państw członkowskich UE, a nie bezpośrednio zorientowanego na zwiększenie zdolności UE do zaangażowania operacyjnego, co przewiduje Traktat o UE. Dla rozwoju PESCO istotniejsze było zarazem zaproszenie przez Radę w maju USA, Norwegii i Kanady do projektu *military mobility*. Stanowiło to bowiem wdrożenie decyzji z października 2020 r., która otwierała ten mechanizm współpracy na udział państw trzecich, i nadawało pozytywny impuls zacieśnianiu współpracy UE z NATO[12].

W czerwcu Komisja Europejska przyznała też dotacje – na łączną sumę 158 mln euro – z pilotażowej fazy EDF (programu EDIDP) kolejnym 26 projektom o charakterze badawczym (na 420 podmiotów, które uczestniczą w zwycięskich konsorcjach, znalazło się 8 instytucji i firm prywatnych z Polski). Największe dofinansowanie otrzymały projekt dotyczący rozwoju technologii zwalczania małych dronów (JEY-CUAS; 13,5 mln euro), opracowania bezzałogowej, morskiej platformy rozpoznawczej analogicznej do platform wiertniczych (USSPS, 12,8 mln euro), współpracy śmigłowców załogowych z bezzałogowymi dronami (MUSHER, 10 mln euro) oraz integracji morskich systemów załogowych i bezzałogowych w misji zwalczania okrętów podwodnych (SEANICE, 9 mln euro). Jak w roku poprzednim duża liczba projektów (15) była bezpośrednio związana z odpowiadającymi im inicjatywami w PESCO, co dalej zacieśniało wzajemne powiązanie obu tych mechanizmów rozwoju zdolności obronnych państw członkowskich UE[13]. Równolegle KE ogłosiła nabór wniosków o dofinansowanie już z właściwego EDF na lata 2021–2027. Z ogólnego budżetu w wysokości 1,2 mld euro największą pulę zaplanowano do rozdysponowania na projekty dotyczące technologii przyszłych samolotów bojowych (150 mln euro), lądowych pojazdów bojowych (150 mln euro), nowej generacji źródeł energii elektrycznej na potrzeby baz wojskowych oraz napędu samolotów (133 mln euro), a także obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej (100 mln euro).

Współpraca UE z NATO. Nieco niespodziewany natomiast przebieg, w świetle wcześniejszych zapowiedzi oraz optymistycznych nastrojów

[12] „PESCO: Kanada, Norwegia i USA zostaną zaproszone do udziału w projekcie »Mobilność wojskowa«", Komunikat Prasowy Rady UE, 6 maja 2021 r., www.consilium.europa.eu. Oficjalne powitanie nowych państw w programie nastąpiło w grudniu: *Official Welcome for the US, Canada and Norway in EU Military Mobility Project*, 14 grudnia 2021 r., www.permanentrepresentations.nl/latest/news/2021/12/14/official-welcome-for-the-us-canada-and-norway-in-eu-military-mobility-project.

[13] Zob. *European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)*, witryna informacyjna Dyrektoriatu ds. Przemysłu Obronnego i Kosmosu (DEFIS) Komisji Europejskiej, https://ec.europa.eu/defence-industry-space/index_en.

panujących w tej sprawie w obu organizacjach, przyjęła współpraca UE–NATO. Owszem, na poziomie roboczym i eksperckim rozwijano ją stosunkowo dynamicznie w ramach 74 wspólnych propozycji, zdefiniowanych zgodnie z intensyfikującymi tę kooperację w ostatnich latach dwoma deklaracjami, przyjętymi odpowiednio w 2016 i 2018 r. i określającymi podstawowe cele oraz zakres współpracy. Dotyczyło to zwłaszcza reakcji na zagrożenia hybrydowe (szczególną rolę w tym względzie odgrywało Europejskie Centrum Doskonalenia w ich zwalczaniu w Helsinkach – Hybrid CoE, a współpraca obejmowała m.in. budowę odporności – *resilience*, w tym zwiększanie społecznej świadomości wyzwań w tym zakresie; kwestie walki z terroryzmem czy strategicznej komunikacji), działalności operacyjnej (zwłaszcza operacji morskich i reagowania kryzysowego), cyberbezpieczeństwa, rozwoju zdolności obronnych, w tym przede wszystkim tzw. mobilności wojskowej (w powiązaniu z udziałem w projekcie PESCO państw NATO – Norwegii, Kanady i USA) oraz lotnictwa (np. synchronizacja programów rozwojowych w zakresie tankowania w powietrzu). Niemniej kooperacja nie wykraczała w zasadzie poza wymianę informacji, konsultacje i warsztaty czy wzajemny udział przedstawicieli w ćwiczeniach organizowanych przez obie organizacje.

Widoczna była większa intensywność kontaktów politycznych, przejawiająca się np. obecnością wysokich przedstawicieli NATO (sekretarz generalny i jego zastępcy) lub UE (HR/VP) w posiedzeniach głównych organów decyzyjnych partnerskiej organizacji[14]. Zarazem jednak wbrew podtrzymywanym jeszcze na jesieni m.in. przez przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen zapowiedziom przyjęcia do końca roku kolejnej deklaracji precyzującej i zwiększającej zakres współpracy[15] dokumentu tego nie udało się wypracować, co chyba tylko częściowo można wyjaśniać eskalacją kryzysów zewnętrznych w drugiej połowie roku i koniecznością koncentracji obu struktur na reakcji na nie. Dodatkowo procesy refleksji strategicznej w UE i NATO, czyli prace odpowiednio nad Kompasem i nową koncepcją strategiczną, przebiegały w dużej mierze „równolegle", najwyraźniej bez ich głębszej koordynacji.

W tym zakresie nie pomógł również powrót USA do głębszej współpracy z UE, zainagurowany podczas szczytu dwustronnego 15 czerwca z udziałem przewodniczących Rady Europejskiej Charles'a Michela i KE Ursuli von der Leyen z jednej strony i prezydenta Joego Bidena z drugiej. Oprócz specjalnych formatów dialogu na temat Chin oraz rozwoju nowych technologii

[14] Szerzej: *Sixth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 6 czerwca 2021 r.

[15] *2021 State of the Union Address by President von der Leyen*, 15 września 2021 r., ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701.

zapowiedziano wówczas rozwinięcie współpracy w obronności[16]. Jednak możliwość jego uruchomienia pojawiła się dopiero wraz z przyjęciem porozumienia administracyjnego USA z EDA (blokowanego dotąd latami przez Francję), które było formalnym warunkiem m.in. udostępnienia USA informacji niejawnych, związanych np. z projektami PESCO[17]. Pierwsze spotkanie w ramach nowego formatu dialogu zaplanowano dopiero na 2022 r.

Działalność operacyjna – Unia „buduje mięśnie" i ma kłopoty w Afryce

W kontekście działalności operacyjnej WPBiO najważniejszym wydarzeniem było wprowadzenie nowego narzędzia jej prowadzenia – Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (*European Peace Facility*). Po intensywnych, stymulowanych głównie przez Francję dyskusjach w 2020 r. decyzję w tej sprawie Rada UE podjęła 22 marca, a działalność EPF zainicjowano 1 lipca. Na nowy instrument, zastępujący wcześniejsze mechanizmy finansowania (częściowego) aktywności operacyjnej UE – *Athena* oraz *African Peace Facility* – przeznaczono na lata 2021–2027 do 5 mld euro (ceny z 2018 r.) ze środków pozabudżetowych UE (administrowanych więc w drodze jednomyślnych decyzji Rady UE, nie KE), powstałych ze składek państw członkowskich proporcjonalnych do ich dochodu narodowego brutto[18]. Pozwala on na pokrycie części kosztów wspólnych misji WPBiO, ale przede wszystkim wprowadza możliwość finansowania działań, w tym zakupu przez sprzętu wojskowego i broni, przez państwa spoza UE, stanowiąc tym samym niejako rozwinięcie inicjatyw typu *train and equip*, realizowanych już przez niektórych członków (np. Niemcy, Francja) indywidualnie we współpracy z krajami trzecimi.

Wedle zwolenników EPF jako źródło finansowania dostaw sprzętu i inicjatyw wspólnych z lokalnymi partnerami (np. G5 Sahel) usprawni aktywność stabilizacyjną UE, zmniejszy duplikację wysiłków w tym względzie podejmowanych przez członków samodzielnie, pomoże – umacniając pozycję Unii jako „geopolitycznego gracza" – ograniczać wpływy budowane dzięki współpracy wojskowej przez inne państwa, zwłaszcza w Afryce (Turcja w Libii, Rosja w Afryce Środkowej), wreszcie ułatwi wprowadzanie reform sektorów bezpieczeństwa w państwach partnerskich, wzmacniając procedury antykorupcyjne i transparentność ich funkcjonowania. Sceptycy (dość liczni) podkreślają natomiast, że prowadząc do koncentracji działań stabilizacyjnych UE na współpracy wojskowej (a nawet osiąganych z niej

[16] Więcej: M. Piotrowski, „Szczyt USA–UE: powrót do współpracy transatlantyckiej", *Komentarz PISM* 2021, nr 50, www.pism.pl.
[17] Zob. A. Brzozowski, „EU-US to start new defence and security dialogue in early 2022", Euractiv, 3 grudnia 2021 r., www.euractiv.com.
[18] Decyzja Rady (WPZiB) 2021/509, Dz. Urz. UE L 102/14, 24.03.21.

korzyściach materialnych i politycznych przez „uzależnianie" od europejskiego sprzętu czy *know-how*) oraz rezultatach krótkoterminowych (budowie bezpieczeństwa militarnego kosztem tworzenia możliwości rozwojowych po konflikcie), faktycznie zmniejszy ich efektywność, oddalając Unię od deklarowanego „całościowego podejścia" do rozwiązywania konfliktów i zmniejszając jej *soft power*. Wskazują oni przy tym, iż już teraz – jak pokazuje choćby przypadek Mali (zob. dalej) – pomoc szkoleniowa i sprzętowa UE faktycznie nadmiernie umacnia w państwach-odbiorcach struktury siłowe, ze szkodą dla demokratyczności tamtejszych reżimów i bezpieczeństwa lokalnych społeczności[19].

Od chwili uruchomienia EPF służy częściowemu finansowaniu już siedmiu misji wojskowych WPBiO. Dodatkowo fundusze te wykorzystuje się do wsparcia działań pokojowych UA (misja AMISOM – 130 mln euro) oraz walki z terroryzmem (w regionie Sahelu i Zatoki Gwinejskiej). I choć *gros* środków wydatkowanych z EPF służy inicjatywom UE i partnerów w Afryce, to od listopada pomoc w jego ramach skierowano także do Bośni i Hercegowiny (w tym na misję „Althea"), a od grudnia do Gruzji, Mołdawii i Ukrainy[20]. Do rosyjskiej agresji na Ukrainę w lutym 2022 r. z EPF nie finansowano zakupów przez państwa trzecie sprzętu bojowego, tylko tzw. *non-lethal*.

Jeśli zaś chodzi o poszczególne operacje w ramach WPBiO w 2021 r., to na ich kształt w mniejszym już stopniu niż rok wcześniej wpływały warunki pandemiczne. Choć co najmniej do wiosny w części misji nie przywrócono w pełni stanu osobowego sprzed wybuchu pandemii, to jednak na ogół wznowiono zdecydowaną większość zakładanych w ich ramach działań i inicjatyw, powracając do możliwie pełnej realizacji ich mandatów.

W 2021 r. uruchomiono jedną nową misję – w reakcji na prośbę władz Mozambiku, od 2017 r. zwalczającego rebelię islamistów w północnej prowincji Cabo Delgado, UE zdecydowała w lipcu o utworzeniu ok. 140-osobowej EU Training Mission Mozambique, wojskowej misji szkoleniowej w zakresie zwalczania terroryzmu i działań stabilizacyjnych dla miejscowych sił zbrojnych. Dwuletni mandat misji zakłada również dostawy niebojowego (*non-lethal*) sprzętu z wykorzystaniem EPF dla sił mozambickich, przewidując przeszkolenie łącznie ich 11 kompanii (w tym 6 sił specjalnych). Szczególną rolę w utworzeniu misji odegrała Portugalia (Mozambik to jej była kolonia), która swoich 60 instruktorów (oraz personel sił specjalnych)

[19] M. Ferando, „Is the European Peace Facility really about peace?", *CER Insight*, 17 grudnia 2021 r.

[20] W wypadku Ukrainy także dlatego, że rozważane jest uruchomienie w tym państwie nowej (oprócz EUAM) misji doradczej i szkoleniowej. Zob. European Parliamentary Research Service, „The European Peace Facility: A new tool in action", luty 2022.

skierowała do tego kraju już w maju[21], deklarując następnie ok. 50% udziału w siłach EUTM, co ułatwiło decyzję o jej uruchomieniu. EUTM zainicjowała działania w październiku 2021 r., do końca roku osiągając pełną gotowość operacyjną. Skierowanie (po raz pierwszy w historii UE) misji do Mozambiku, do tego przeprowadzone stosunkowo sprawnie i szybko, wskazywało z jednej strony, iż uwaga UE nie ogniskuje się wyłącznie na Sahelu, z drugiej zaś dowodziło wagi walki z ekstremizmem islamskim, nie tylko zresztą w Afryce, a także świadczyło o zachowaniu przez Unię – niezależnie od ograniczonej skali zaangażowania – zdolności do sprawnej mobilizacji koniecznych zasobów, przynajmniej na potrzeby misji szkoleniowych (acz prowadzonych w warunkach trwającego konfliktu)[22].

Spośród misji już wcześniej funkcjonujących najwięcej kontrowersji i problemów towarzyszyło – kluczowej z perspektywy Brukseli (a zwłaszcza Paryża) – obecności UE w Sahelu, w tym misjom w Mali (szkoleniowa EUTM, doradcza EUCAP Sahel) i Republice Środkowoafrykańskiej (EUTM, EUAM). W odniesieniu do Mali jeszcze w 2020 r. zdecydowano, uzasadniając to głównie potrzebą walki z dżihadyzmem w regionie i mimo wojskowego przewrotu w tym kraju oraz przypadków stosowania przemocy wobec cywilów przez personel szkolony wcześniej przez instruktorów UE, o przedłużeniu mandatu EUTM do 2024 r. i zwiększeniu jej liczebności do ok. 1100 żołnierzy, a w styczniu 2021 r. rozszerzono na część środkową tego kraju mandat EUCAP Sahel (dotąd ograniczony do południa). Niemniej gdy w maju również tymczasowy prezydent i premier zostali odsunięci od władzy przez wiceprezydenta, płk. Assimiego Goitę, UE znalazła się w trudnej sytuacji. Choć potępiła (wraz z ECOWAS) przewrót i zagroziła sankcjami osobom za niego odpowiedzialnym, to jednocześnie zachowała bez zmian swą obecność w Mali[23]. Równocześnie poparła apel RB ONZ (Rez. 2584(2021)) o utrzymanie ustaleń z 2020 r. i organizację wyborów w ciągu 18 miesięcy od pierwszego przewrotu. Nowe kierownictwo malijskie było jednak temu niechętne, na początku 2022 r. proponując ECOWAS (i UE) przełożenie wyborów aż do 2024 r. W reakcji UE nałożyła w styczniu 2022 r. (równocześnie z ECOWAS) sankcje na niektórych członków faktycznych władz Mali,

[21] Na miejscu siły UE współpracują jeszcze z kontyngentami z państw afrykańskich (w ramach inicjatywy SADC – m.in. 1000 żołnierzy z Rwandy i 1500 z RPA) oraz USA. Zob. „EU begins military training against Mozambique insurgency", 3. listopada 2021 r., www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-begins-military-training-against-mozambique-insurgency/.

[22] „European Union Training Mission in Mozambique", 15 października 2021 r., eeas.europa.eu/sites/default/files/trainingmozambique_15oct_0.pdf.

[23] *Special meeting of the European Council (24 and 25 May 2021) – Conclusions*, EUCO 5/21, s. 6; Mogło to wynikać z faktu, iż działania UE w Mali prowadzono w koordynacji m.in. z francuską operacją „Barkhane" (stopniowo w ciągu roku zwłaszcza od października zastępowaną inicjatywą 16 państw europejskich „Takuba Task Force") i misją ONZ MINUSMA, te zaś – mimo wątpliwości – zdecydowano się kontynuować.

ale nadal nie redukując zaangażowania wojskowego (a dodatkowo 2 grudnia Rada UE zdecydowała o przyznaniu Mali pomocy ze środków EPF). Niemniej w końcu roku sytuację dodatkowo skomplikowały doniesienia o współpracy sił Mali z rosyjską kompanią wojskową – formalnie prywatną, ale powiązaną z Kremlem Grupą Wagnera, nakładając się na wcześniejsze, kompromitujące dla Unii informacje o podobnym zaangażowaniu tej firmy w Republice Środkowoafrykańskiej, gdzie jej pracownicy wręcz dowodzili szkolonymi przez misję EUTM RCA żołnierzami. W konsekwencji z powodów zarówno *stricte* wojskowych, jak i wizerunkowych UE zdecydowała się na wstrzymanie od połowy grudnia szkoleń armii środkowoafrykańskiej przez europejskich instruktorów, a w styczniu także na zawieszenie części szkoleń w ramach EUTM MALI. Niewątpliwie więc rozwój sytuacji w tych państwach – podobnie jak w dotkniętych przewrotami wojskowymi Gwinei (październik 2021 r.) i Burkina Faso (styczeń 2022 r.), współpracujących z UE w ramach grupy Sahel G5 – stanowił poważne wyzwanie dla UE i trudny test dotychczasowego kształtu jej zaangażowania operacyjnego, skłaniając Josepa Borrella nawet do deklaracji o chęci utrzymania obecności w Mali (i Sahelu), ale „nie za wszelką cenę"[24].

*

Rok 2021 przyniósł UE długo oczekiwany proces refleksji strategicznej, skoncentrowanej na obronności. Był on tym ważniejszy, że przypadł na czas najgłębszych od kilku lat zmian w fundamentalnych wymiarach europejskiego bezpieczeństwa – relacjach transatlantyckich (objęcie władzy przez Joego Bidena i jego próba pozyskania europejskich sojuszników do realizacji globalnych celów polityki zagranicznej USA, z odpowiedzią na wzrost Chin na pierwszym miejscu), stosunkach z Rosją (eskalacja napięcia wokół Ukrainy najpierw wiosną, a potem pod koniec roku, wraz z formalną propozycją renegocjacji podstawowych zasad funkcjonowania międzynarodowego ładu w Europie) oraz w otoczeniu Europy (wycofanie z Afganistanu i destabilizacja Sahelu, chyba przypieczętowujące kres koncepcji liberalnego interwencjonizmu, nawet – a może szczególnie – w jego ograniczonej formie, osadzonej na koncepcji budowy zdolności lokalnych aktorów do stabilizowania sytuacji bezpieczeństwa).

W tak komplikującej się sytuacji międzynarodowej oczekiwano dość powszechnie, że UE wytworzy jasny dokument strategiczny, który łatwo znajdzie konsens państw członkowskich, jednak pierwsza wersja Kompasu, mimo ambitnego języka i istotnych propozycji reform, stała się z jednej strony niejako zakładnikiem nierealistycznych założeń o prymacie misji

[24] „EU wants to continue its military missions in Mali, but 'not at any cost'", 13 stycznia 2022 r., www.euractiv.com/section/africa/news/eu-wants-to-continue-its-military-missions-in-mali-but-not-at-any-cost/.

Tabela 1
Misje WPBiO (styczeń 2022 r.)

Misja	Typ: wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
Althea (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	BiH	2004	do 600 (14 państw UE + 5 partnerów)	– szkolenie sił zbrojnych BiH – wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz 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, walce z przestępczością i korupcją
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska (AP) – Strefa Gazy/ obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	17 (8 międzynarodowy, 9 lokalny; 6 UE)	– wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael–AP i współpracy władz Izraela, AP i Egiptu
EUPOL COPPS	C	Autonomia Palestyńska – Zachodni Brzeg	2006	106 (71 międzynarodowy + 35 lokalny) (27 UE + 3 non-UE)	– wsparcie szkoleniowo-doradcze policji i wymiaru sprawiedliwości AP
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	213 (26 UE)	– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie organów UE o sytuacji w Gruzji i regionie
EUNAVFOR Somalia (d. Atalanta)	W	Zatoka Adeńska, Morze Czerwone, zachodni Ocean Indyjski	2008	ok. 400 (1 okręt, 1 samolot, 1 helikopter; 17 UE, 3 non-UE)	– zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych WFP – monitoring rybołówstwa – wsparcie budowy bezpieczeństwa morskiego w regionie – monitoring embarga na broń do Somalii, zwalczanie przemytu broni, narkotyków, węgla drzewnego (od stycznia 2021 r.)
EULEX Kosowo	C	Kosowo	2008	Ok. 420 (27 UE + 5 non-UE)	– monitoring wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa; – pomoc techniczna – wsparcie w opanowywaniu zamieszek – ochrona świadków

EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia (do końca 2013 r. szkolenia w Ugandzie)	2010	203 (7 UE + 1 non-UE)	– strategiczne doradztwo i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa Somalii
EUCAP Somalia (d. EUCAP Nestor)	C	Somalia	2012	135 (114 mnr + 18 lok.; 22 państw)	– szkolenia, doradztwo, pomoc techn. dla służb policyjnych (w tym straży wybrzeża i policji portowych) oraz wymiaru sprawiedliwości w zakresie bezpieczeństwa morskiego
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	do 233 (150 międzynarodowy + 83 lokalny; 16 UE)	– doradztwo, szkolenie, pomoc techniczna dla sił bezpieczeństwa i zbrojnych Nigru
EUTM Mali	W	Mali (oraz państwa G5 Sahel)	2013	ok. 700 (maks. do 1100; 22 UE + 3 non-UE)	– szkolenie i doradztwo dla sił zbrojnych Mali oraz G5 Sahel Joint Force
EUBAM Libya	C	Libia (Trypolis), Tunezja (Tunis)	2013 (2014–2017 i od 2019 r. całkowicie relokowana do Tunezji ze względów bezpieczeństwa)	17 (13 UE)	– wsparcie (doradztwo i szkolenie) zarządzania granicami przez władze Libii
EUCAP Sahel Mali (w tym Regionalna Komórka Koordynacyjno-Doradcza – RACC)	C	Mali	2014 (operacyjna od 2015 r.)	180 (132 międzynarodowy, 48 lokalny, 16 UE + 3 non-UE)	– doradztwo i rozwój zdolności (szkolenia) struktur bezpieczeństwa Mali i ich zdolności operacyjnych oraz standardów etycznych – wsparcie władz sądowych i administracji – rozwój interoperacyjności służb bezpieczeństwa państw Sahelu (G5/ via RACC)
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	do 371 (24 UE + 1 non-UE)	– doradztwo strategiczne, – wsparcie (m.in. szkolenia) wdrażania reform cywilnej części sektora bezpieczeństwa Ukrainy
EUTM RCA	W	Republika Środkowoafrykańska (RCA)	2016 (operacyjna od sierpnia 2020 r.)	do 365 (12 UE + 4 non-UE + Brazylia na podstawie umowy dwustronnej z Portugalią)	– strategiczne doradztwo, szkolenie operacyjne dla sił zbrojnych i sektora bezpieczeństwa RCA

Tabela 1 – *ciąg dalszy*

Misja	Typ: wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUAM Iraq	C	Irak	2017	113 (80 międzynarodowy + 33 lokalny; 17 UE + 1 non-UE)	– wsparcie implementacji cywilnych aspektów strategii bezpieczeństwa Iraku i reform sektora bezpieczeństwa
EUAM RCA	C	Republika Środkowoafrykańska (RCA)	2019 (operacyjna od sierpnia 2020 r.)	do 66 (międzynarodowy)	– strategiczne doradztwo i wsparcie dla sektora bezpieczeństwa wewnętrznego RCA – budowa świadomości sytuacyjnej
EUNAVFOR MED Irini	W	Środkowe Morze Śródziemne	2020 (operacyjna od maja 2020 r.)	2 okręty, 5 samolotów, pojazdy bezzałogowe (24 UE)	– wdrażanie embarga na broń do Libii – zapobieganie nielegalnemu eksportowi ropy – szkolenie i rozwój straży przybrzeżnej i marynarki Libii – wsparcie walki z organizatorami nielegalnych migracji i handlu ludzi
EUTM MOZ	W	Mozambik	lipiec 2021 r. (utworzenie) październik 2121 r. (uruchomienie)	ok. 140 (10 UE)	– szkolenie sił zbrojnych Mozambiku, w tym w walce z terroryzmem i w wymiarze humanitarnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military-and-civilian-missions-and--operations (dostęp: 31.01.2022).

zarządzania kryzysowego wśród zadań UE z dziedziny bezpieczeństwa, a z drugiej strony ofiarą miałkich sformułowań w odniesieniu do zagrożeń europejskiego bezpieczeństwa. Wobec tego – oraz wobec faktu, że państwa członkowskie w zasadzie nie podjęły próby głębokich zmian w treści Kompasu, przynajmniej do końca roku – zapowiedź przewodniczącego Rady Europejskiej Charles'a Michela, że rok 2022 będzie „rokiem europejskiej obronności", wydawała się kolejną, jakże typową dla UE deklaracją na wyrost[25]. Wygląda więc na to, że deklarowany przez niektórych jeszcze w 2020 r. „hamiltonowski moment" dla europejskiej obronności, niezależnie od pewnych sukcesów w ostatnim roku oraz szans na konsens wokół Kompasu, ostatecznie się jednak nie zmaterializował.

Common Security and Defense Policy in 2021: Will the Compass point us the right direction?

The article discusses the developments within the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP) in 2021. It opens with the brief analysis of internal and external context of the development of CSDP at the beginning of 2021, with the special attention given to changes in the transatlantic relations due to Joe Biden election. Then the main problem of the issues within the CSDP framework for 2021 are discussed, starting with the evolution of strategic debate within the EU on shaping the so called Strategic Compass and setting the direction for further development of European cooperation in defense and security matters. Developments within PESCO and functioning of European Defense Fund are also analyzed. In addition, paper examines the changes in operational posture of the EU, especially in its missions in Africa and analyzing also the inauguration of European Peace Facility. In conclusions perspectives for further development of the CSDP are presented.

Keywords: European Union, Common Security and Defense Policy, PESCO, European Defense Fund, European Peace Facility, Strategic Compass, European Strategic Autonomy, defense

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, PESCO, Europejski Fundusz Obronny (EDF), Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EFP), Kompas Strategiczny, europejska autonomia strategiczna, obronność

[25] Zob. D.M. Herszenhorn, „Charles Michel declares 2022 'year of European defense'", Politico, 2 października 2021 r., www.politico.eu.

Patrycja Grzebyk
ORCID 0000-0003-4022-7018

Świat się gotuje: działalność Rady Bezpieczeństwa w 2021 r.

Niemal cały rok 2021 upłynął w cieniu COVID-19[1], którego wpływ na gospodarkę, konflikty, sytuację humanitarną był podkreślany w niemal każdej rezolucji[2] i oświadczeniu prezydialnym[3] Rady Bezpieczeństwa. Humanitarna pauza (zaprzestanie działań zbrojnych ze względu na konieczność walki z pandemią), do której poszanowania Rada wzywała wielokrotnie, nie przyczyniła się niestety do ograniczenia problemów z utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwa[4]. Dodatkowo, mimo że zmiana administracji w USA zaowocowała bardziej koncyliacyjnym podejściem w negocjacji tekstów rezolucji z Chinami czy Rosją, to stosunki między wymienionymi mocarstwami nadal były napięte i o rzeczywistym odnowieniu ducha współpracy trudno w RB mówić.

Aktywność Rady (liczona przyjętymi decyzjami) wzrosła, choć tylko jeśli chodzi o oświadczenia prezydialne (24), gdyż liczba rezolucji utrzymała się na tym samym poziomie (57) co w poprzednim roku. Tylko jeden projekt rezolucji (dotyczącej wpływu zmian klimatycznych na bezpieczeństwo) został zawetowany i tylko jeden (dotyczącej Bośni i Hercegowiny) nie uzyskał odpowiedniej liczby głosów. Jednak w przypadku wielu innych Rosja lub Chiny zazwyczaj wstrzymywały się od głosu, jasno wyrażając swoje niezadowolenie z „zachodniej" polityki. Wiele ważnych tematów było również pomijanych ze względu na twardy opór państw P-5.

Oprócz stałych członków w Radzie Bezpieczeństwa w 2021 r. zasiadały Estonia, Indie, Irlandia, Kenia, Meksyk, Niger, Norwegia, Tunezja, Saint Vincent

[1] Pandemia zmusiła Radę do prowadzenia swoich obrad w formie hybrydowej do końca maja 2021 r., zob. też United Nations, *Highlights of Security Council Practice 2021*, https://www.un.org/securitycouncil/content/highlights-2021 (wszystkie linki w niniejszym tekście były dostępne 31.01.2022).

[2] Zob. S/RES/2565 z 26.02.2021, a także np. S/RES/2579 z 3.06.2021 (Sudan); S/PRST/2021/7 z 24.03.2021 (Haiti); S/RS/2585 z 9.07.2021 (Syria).

[3] S/PRST/2021/21 z 28.10.2021.

[4] S/RES/2573 z 27.04.2021; S/RES/2565 z 26.02.2021.

i Grenadyny, Wietnam. Część z nich otrzymała funkcję tzw. penholdera, czyli państwa odpowiadającego za przygotowanie decyzji w danej sprawie, np. Estonia i Norwegia zajmowały się wypracowaniem rozwiązania co do Afganistanu; Niger – Gwinei-Bissau; Norwegia i Irlandia – Syrii, ale jedynie w zakresie kwestii humanitarnych; Irlandia i Niger – Afryki Zachodniej, w tym Sahelu; Norwegia – dzieci i konfliktów zbrojnych, Wietnam – Mechanizmu Rezydualnego, Meksyk – nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia; Estonia wspólnie z Francją – inspekcji statków na morzu otwartym przy wybrzeżu Libii; natomiast Saint Vincent i Grenadyny odpowiadały za ewentualne decyzje dotyczące metod pracy Rady. Zauważalne więc było zwiększenie wzrostu znaczenia niestałych członków. Trzeba jednak podkreślić, iż nowi członkowie RB byli wyjątkowo ostrożni w forsowaniu nowych tematów w jej programie, utrwalając zachowawczą postawę Rady[5], która w przypadku nowego kryzysu, takiego jak lutowy zamach stanu w Mjanmie, woli podkreślać rolę organizacji regionalnych zamiast swojej[6]. Tym samym wszystkie państwa przyzwyczajają się do tego, iż warunki współpracy zmieniają się na coraz gorsze, ale je stopniowo akceptują, oddalając szanse na znalezienie rozwiązania problemów (syndrom gotującej się żaby).

Niniejszy rozdział podsumowuje prace Rady Bezpieczeństwa w 2021 r., wskazując w pierwszej części na tematy, co do których nie było jednomyślności albo które w ogóle nie mogły zaistnieć w pracach Rady. Następnie przeanalizowano tematy, co do których udało się jednomyślnie podjąć decyzje. Trzecia część odnosi się do operacji pokojowych, natomiast czwarta wskazuje na podwójne standardy, które stosują RB i ONZ w ogólności, a także jej członkowie.

Kto kogo gotuje?

W 2021 r. więcej rezolucji (48 spośród 57, czyli 84%) w porównaniu z poprzednim rokiem zostało przyjętych w drodze konsensusu. Jednak stali członkowie Rady blokowali wiele tematów, które powinny były się pojawić w programie RB, a mianowicie: konflikt w Ukrainie, skutki sfałszowanych wyborów w 2020 r. na Białorusi, w tym presja migracyjna na granicach Białorusi z państwami sąsiednimi[7], konflikt w Górskim Karabachu, konflikt w Etiopii, przewrót w Mjanmie, konflikt izraelsko-palestyński, a nawet przejęcie władzy przez talibów w Afganistanie.

---

[5] Special Briefing 6, 13.09.2021, Ten Challenges for the UN in 2021-2022, https://www.crisisgroup.org/sb006-ten-challenges-un-2021-2022.

[6] Zob. S/PRST/2021/5 z 10.03.2021 w sprawie Mjanmy i roli ASEAN.

[7] Zob. „Rosja w RB ONZ o kryzysie na granicy Polski: Zachód chce o tym mówić? Masochizm", *Rzeczpospolita*, 12 listopada 2021 r., https://www.rp.pl/dyplomacja/art19097401-rosja-w-rb-onz-o-kryzysie-na-granicy-polski-zachod-chce-o-tym-mowic-masochizm.

Ostatni przypadek – zbrojne przejęcie rządów w Afganistanie przez talibów – jest o tyle interesujący, iż od ponad 20 lat Afganistan pozostawał stałym punktem programu RB ONZ, a działania talibów były systematycznie potępiane. Jednak od czasu podpisania porozumienia między USA a talibami w lutym 2020 r.[8] retoryka rezolucji RB uległa zmianie. Gdy więc talibowie przejmowali władzę w sierpniu 2021 r., w rezolucjach odnoszono się enigmatycznie do trudnej sytuacji na międzynarodowym lotnisku w Kabulu (przy czym zamachy przypisano już tylko tzw. Państwu Islamskiemu, a nie talibom)[9]. Wskazano jednak, że terytorium afgańskie nie może być wykorzystane do przeprowadzania, planowania, finansowania ataków terrorystycznych ani do udzielania schronienia terrorystom, zwrócono również uwagę na sytuację kobiet i dzieci oraz mniejszości, a także konieczność zapewnienia swobody podróżowania i udzielania pomocy humanitarnej.

Rosja, która wstrzymała się podczas głosowania (podobnie jak Chiny) sierpniowej rezolucji, chętnie wskazywała na porażkę Zachodu i próbę obciążenia odpowiedzialnością za negatywne konsekwencje tego wieloletniego konfliktu talibów, a nie okupantów. Co ciekawe, krytykowała wywiezienie wartościowych ekonomistów i innych osób o określonych umiejętnościach, kluczowych dla odbudowy kraju, nie uwzględniając jednak, że ewakuacji nie dokonywano wbrew woli ewakuowanych. Sprzeciwiała się też zamrożeniu środków finansowych Afganistanu. Natomiast Chiny negatywnie oceniały pośpiech w pracy nad rezolucją, w szczególności wobec chaosu wywołanego pośpiesznym wycofywaniem wojsk. Dodatkowo bardzo ostro skrytykowały USA i Australię za zabijanie niewinnych cywilów (do takich incydentów jednak rzeczywiście dochodziło[10]) oraz ogólnie państwa, które wskutek swojej hegemonicznej praktyki narzucają sankcje i używają siły przy każdej okazji. Wytykały również popieranie przez te państwa rozwoju Afganistanu, gdy jednocześnie przejmowały one zagraniczne afgańskie aktywa. Chiny jasno wskazywały też na porażkę obecności USA i ich sojuszników w Afganistanie, skoro grupy terrorystyczne nie zostały ostatecznie zwalczone.

Kilka tygodni później, we wrześniu, Radzie udało się co prawda jednomyślnie przedłużyć funkcjonowanie misji UNAMA[11], a w grudniu 2021 r. utrzymać sankcje wobec osób, które były wcześniej określane jako talibowie[12],

[8] Tekst umowy dostępny na: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf.
[9] S/RES/2593 z 30.08.2021.
[10] „Afghanistan: US admits Kabul drone strike killed civilians", BBC, 18 września 2021 r., https://www.bbc.com/news/world-us-canada-58604655.
[11] S/RES/2596 z 17.09.2021.
[12] S/RES/2611 z 17.12.2021.

oraz zwrócić uwagę na trudny los i konieczność poszanowania praw kobiet, dzieci, mniejszości, a także na fakt, że udzielanie pomocy humanitarnej nie narusza reżimu sankcji, a tę pomoc należy umożliwić[13]. Zastanawiający był jednak brak w rezolucjach RB dotyczących Afganistanu choćby symbolicznych wyrazów wsparcia dla poprzedniego rządu, obalonego przecież w sposób niekonstytucyjny. W ONZ stałym przedstawicielem Islamskiej Republiki Afganistanu jest nadal Ghulam M. Isaczai nominowany przez poprzedni rząd, a nie nominat Islamskiego Emiratu Afganistanu – Suhail Shaheen. Jednak zacieśnianie przez talibów relacji z Rosją i Chinami, a także z Indiami wskazuje, że uznanie nowego afgańskiego rządu wydaje się kwestią czasu, zwłaszcza gdy podkreśla on brak jakichkolwiek problemów w relacjach z USA.

Nie tylko sytuacja w Afganistanie była dla Rosji i Chin okazją do krytyki polityki Zachodu. Znaczące było wstrzymanie się przez oba państwa oraz Indie w głosowaniu nad rezolucją, która miała na celu skuteczniejsze wdrażanie wszelkiego rodzaju sankcji dotyczących broni i ogólnie ograniczenie przemytu broni, w tym w szczególności tzw. małej broni[14]. W rezolucji tej wskazywano, że kluczowa dla rozważań o zniesieniu sankcji jest współpraca zainteresowanego państwa. Rosja jednak krytykowała przyjęcie jednego rozwiązania dla wszelkich rodzajów embarga na broń, a swoje niezadowolenie z systemu sankcji wyrażała, wstrzymując się również od głosu przy przyjmowaniu innych rezolucji w tej sprawie.

Rosja wstrzymała się od głosu podczas przyjmowania rezolucji przedłużającej sankcje w związku z sytuacją w Jemenie[15], wskazując, że samo nakładanie sankcji nie może być celem, ale trzeba myśleć o zakończeniu konfliktu[16]. Tym samym zdawała się nie zauważać, że część terytorium Jemenu jest pod kontrolą AQAP (Al-Kaida na Półwyspie Arabskim). Nie było jednak problemu z jednomyślnym przedłużeniem przez RB mandatu misji UNMHA[17].

Wspólnie z Chinami Rosja wstrzymała się, gdy przyjmowano w listopadzie rezolucję w sprawie sankcji wobec Somalii[18]. Przyczyną było wymienienie w decyzji Rady Erytrei i Dżibuti oraz odwołania do kwestii równości płci, co miało być rzekomo sztuczne i upolitycznione. Chiny zwróciły uwagę na

[13] S/RES/2615 z 22.12.2021.
[14] S/RES/2616 z 22.12.2021.
[15] S/RES/2564 z 25.02.2021.
[16] Innym polem, na którym jasno zarysował się podział co do sytuacji w Jemenie, był projekt rezolucji w Radzie Praw Człowieka w sprawie przedłużenia mandatu grupy badającej popełnione tamże zbrodnie, zob. „'A major setback': UN ends Yemen war crimes probe", Al Jazeera, 7 października 2021 r., https://www.aljazeera.com/news/2021/10/7/un-ends-yemen-war-crimes-probe-in-defeat-for-western-states – to pierwszy raz, gdy Rada odrzuca projekt rezolucji.
[17] S/RES/2586 z 14.07.2021.
[18] S/RES/2607 z 15.11.2021.

zignorowanie problemu wycieku danych finansowych oraz poprawy ogólnej sytuacji w Somalii. Warto jednak zaznaczyć, że rezolucja ta w sposób jednoznaczny była wymierzona przede wszystkim w grupę Asz-Szabab (m.in. zwrócono uwagę na finansowanie jej działań z handlu cukrem oraz nielegalnych połowów) oraz wskazywała na korupcję i sprzeniewierzenie środków publicznych przez władze Somalii. Pozostałe rezolucje, np. dotyczące przedłużenia mandatu misji wspierającej UNSOM[19] czy odnowienia antypirackich środków na kolejne trzy miesiące (ze szczególnym uwzględnieniem trudnych warunków, w jakich przetrzymywani są zakładnicy, i problemu nielegalnych połowów)[20], były przyjmowane jednomyślnie. Jednak fakt, iż przedłużenie autoryzacji dla AMISOM wymagało aż trzech rezolucji[21], świadczył o problemach negocjacyjnych w Radzie (podobne przeszkody wystąpiły przy przedłużaniu misji UNISFA[22]).

Co ciekawe, w głosowaniu dotyczącym przedłużenia sankcji wobec państw sudańskich wstrzymały się z kolei Indie i Kenia[23], które argumentowały, iż wyznaczone przez Radę warunki znoszenia kolejnych sankcji nie biorą pod uwagę pozytywnego rozwoju sytuacji w Sudanie Południowym i mają często charakter administracyjny, bez uwzględnienia wyzwań, z jakimi mierzy się to państwo. Wcześniejsze przedłużenie funkcjonowania panelu ds. sankcji nie wzbudziło jednak niczyich wątpliwości[24]. Ogólna sytuacja w Sudanie Południowym była niepokojąca, gdyż w wyniku starć między grupami zbrojnymi ginęły tysiące cywilów, a kolejne tysiące musiały opuścić miejsce zamieszkania[25], stąd też przedłużając misję UNMISS, zwracano uwagę na konieczność zapobieżenia powrotowi do wojny domowej[26]. Podkreślano również, jak negatywny wpływ ma sprzeniewierzenie środków publicznych. Bez jakiegokolwiek sprzeciwu przebiegało wycofywanie misji UNAMID z Darfuru[27] czy przedłużanie misji UNISFA w Abyei[28] oraz UNITAMS w Sudanie[29].

Sprzeciw (choć wyrażany jedynie przez wstrzymywanie się od głosu) budził nie tylko system sankcji, lecz także działalność poszczególnych misji. W odniesieniu do Republiki Środkowoafrykańskiej Rosja słusznie

[19] S/RES/2592 z 30.08.2021.
[20] S/RES/2608 z 3.12.2021; zob. również à propos piractwa S/PRST/2021/15 z 9.08.2021.
[21] S/RES/2563 z 25.02.2021 – przedłużenie tylko do 14.03.2021; S/RES/2568 z 12.03.2021 – przedłużenie na dziesięć miesięcy oraz S/RES/2614 z 21.12.2021 – przedłużenie na trzy miesiące.
[22] S/RES/2606 z 15.11.2021, S/RES/2609 z 15.12.2021.
[23] S/RES/2577 z 28.05.2021.
[24] S/RES/2562 z 11.02.2021.
[25] S/PRST/2021/20 z 27.10.2021.
[26] S/RES/2567 z 12.03.2021.
[27] S/PRST/2021/14 z 2.08.2021.
[28] S/RES/2575 z 11.05.2021.
[29] S/RES/2579 z 3.06.2021.

przypominała przypadki nadużyć seksualnych członków misji pokojowych, których mieli się dopuszczać także francuscy peacekeepersi. Gdy wstrzymywała się wraz z Chinami podczas głosowania nad przedłużaniem mandatu misji MINUSCA w Republice Środkowoafrykańskiej[30], wskazała na obiekcje państwa goszczącego. Wcześniej Rosja wstrzymała się również, gdy zwiększano liczebność misji[31], a Chiny – gdy przedłużano sankcje[32].

W przypadku Sahary Zachodniej, gdzie doszło do naruszenia zawieszenia broni, Rosja znalazła sojusznika w Tunezji i oba państwa wstrzymały się podczas przyjmowania rezolucji w sprawie przedłużenia misji MINURSO[33]. Rosja podkreślała, że jej sugestie nie były uwzględnione, a w samej rezolucji Rada odeszła od przyjętego słownictwa. Ponadto przyjęte środki są za słabe, by odpowiednio wesprzeć nowego przedstawiciela SG ds. Sahary Zachodniej – Staffana de Misturę – w jego staraniach negocjacyjnych na rzecz samostanowienia. Warto przypomnieć, że de Mistura, który poprzednio pełnił funkcję pełnomocnika SG ds. Syrii, był mocno krytykowany za zbyt prorosyjskie podejście i brak przywiązywania wagi do kwestii humanitarnych[34].

Choć Rosja i Chiny często narzekały, iż nie uwzględnia się ich uwag co do brzmienia danych projektów rezolucji, to same nie wykazywały jakiejkolwiek elastyczności, gdy trzeba było przyjąć decyzję w sprawie sytuacji w Bośni i Hercegowinie. Chińsko-rosyjski projekt rezolucji w tej sprawie[35], na mocy którego mandat Wysokiego Przedstawiciela wygasłby z końcem lipca 2022 r., nie znalazł poparcia u nikogo poza sponsorami rezolucji. Rosja oświadczyła więc, że w takim razie należy uznać, iż nie powołano na ww. funkcję Christiana Schmidta. Jednak pozostałe państwa argumentowały, że ta kandydatura uzyskała większość w odpowiednim komitecie i mimo braku poparcia ze strony Rosji Schmidt obejmie funkcję od 1 sierpnia. W konsekwencji Wysoki Przedstawiciel musi mierzyć się z otwarcie wrogą postawą Rosji[36]. Mimo tego wyraźnego rozdźwięku w sprawie Bośni i Hercegowiny Rada jednomyślnie przedłużyła funkcjonowanie misji stabilizacyjnej EUFOR Althea[37].

---

[30] S/RES/2605 z 12.11.2021.
[31] S/RES/2566 z 12.03.2021.
[32] S/RES/2588 z 29.07.2021.
[33] S/RES/2602 z 29.10.2021.
[34] Syria Justice and Accountability Centre, *De Mistura's Mistakes: What the New UN Special Envoy Should Learn from the Past Four Years*, 8.11.2018, https://syriaaccountability.org/updates/2018/11/08/de-misturas-mistakes-what-the-new-un-special-envoy-should-learn-from--the-past-four-years/.
[35] S/PV.8823 z 22.07.2021.
[36] „Russia does not recognize Schmidt as representative for Bosnia and Herzegovina – diplomat", TASS, 15 grudnia 2021 r., https://tass.com/politics/1376097.
[37] S/RES/2604 z 3.11.2021.

Największy cios ze strony Rosji przyszedł jednak w grudniu, gdy debatowano nad przyjęciem projektu rezolucji dotyczącej klimatu[38], sponsorowanego przez 113 państw (w tym Polskę) – był to drugi pod względem liczby sponsorów projekt w historii Rady (więcej, tj. 115, miał tylko projekt przyjęty ostatecznie jako rezolucja 2565, a dotyczący walki z COVID-19 i współpracy w ramach COVAX).

Celem projektu było symboliczne włączenie zmian klimatycznych na stałe do programu RB, m.in. przez zobowiązanie do uwzględnienia zagrożeń związanych z klimatem w opracowywaniu strategii mających na celu zapobieżenie konfliktom; przygotowywanie przez SG raportów nt. wpływu klimatu na bezpieczeństwo danego państwa lub regionu; szkolenie członków misji pokojowych z zakresu zagrożeń związanych z klimatem; uwzględnienie wśród personelu misji politycznych ekspertów od bezpieczeństwa klimatycznego na wzór UNSOM (Somalia). Mimo że w porównaniu ze swym niemieckim poprzednikiem z 2020 r. projekt zainicjowany przez Irlandię i Niger miał węższy i ograniczony charakter[39], Rosja oraz Indie zagłosowały przeciwko, a Chiny wstrzymały się od głosu.

Rosja ostro sprzeciwiła się tworzeniu ogólnego, automatycznego powiązania między zmianą klimatu a bezpieczeństwem międzynarodowym, co według niej oznaczało polityzację zagadnienia. Podkreśliła również, że jest to próba odwrócenia uwagi od źródeł konfliktów i w istocie sprzyja ona tym państwom, które wspomagały wybuch konfliktu lub podejmowały działalność zbrojną. Zdaniem Rosji problemy klimatyczne są pokłosiem polityki kolonialnej zachodnich państw (Wasilij Nebenzja określa je mianem *blame-shifters*), które chętnie za swoje błędy obarczyłyby teraz emisję gazów, Słońce i Księżyc lub państwa rozwijające się. Rosja wypominała, że w dyskusji zabrakło głosów o negatywnym wpływie konfliktów na środowisko, nie zauważając, że ten temat od lat jest badany przez Komisję Prawa Międzynarodowego[40]. Była zatem zdecydowanie przeciwna przyjęciu optyki klimatycznej, a w przypadku misji pokojowych twierdziła, że nie ma odpowiednich specjalistów, by włączać ich w personel misji, ani szans na ich szybkie odpowiednie wyszkolenie. Zdaniem Rosji, gdyby projekt został przyjęty, stałby się tykającą bombą, gdyż każde państwo mogłoby znaleźć się w programie Rady pod pretekstem zmian klimatu. Klimat to według niej – ale także Chin – kwestia zrównoważonego rozwoju, a RB nie może stać się komitetem Rady Gospodarczo-Społecznej. Chiny podkreśliły również, że przedłożony projekt

[38] S/2021/990, 13.12.2021.

[39] F. Krampe, C. de Coning, *Does Russia's Veto Mean Climate Security Is Off the Security Council Agenda?*, IPI Global Observatory, 13 grudnia 2021 r., https://theglobalobservatory.org/2021/12/russia-veto-climate-security-off-security-council-agenda/.

[40] Temat „Protection of the environment in relation to armed conflicts" został włączony do prac KPM w 2013 r., zob. https://legal.un.org/ilc/guide/8_7.shtml.

jest przykładem politycznego show, wtykania kija w mrowisko opinii publicznej, które ma usprawiedliwić niepodejmowanie istotnych wysiłków. Indie – jeden z największych poza USA i Chinami światowych trucicieli[41] – z kolei skupiły się na wyjaśnianiu, jak bardzo zmieniają własną politykę klimatyczną, i stwierdziły, że o wiele lepszym (bardziej kompetentnym i reprezentatywnym) forum do dyskutowania kwestii klimatu jest UNFCCC (Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu).

Rosja, Chiny i Indie zdają się lekceważyć np. konsekwencje zanikania jeziora Czad, które jeszcze 50 lat temu miało w zależności od pory roku od 22 do 68 tys. kilometrów kwadratowych, gdy dzisiaj jest to jedynie 1,35 tys. Jeziora nie da się już uratować, a przecież był to największy zbiornik wody pitnej w Sahelu, z którego korzystało 22 mln ludzi. Jednak te miliony ludzi, które będą musiały szukać gdzie indziej warunków życia, zapewne nie wybiorą Rosji na cel swojej migracji[42].

Kwestie klimatu są jednak już obecne w decyzjach Rady, gdyż przywołuje się je w wielu rezolucjach jako jedno ze źródeł konfliktów czy takich katastrof jak susze i związany z nimi głód[43]. W ramach RB z inicjatywy Niemiec od 2020 r. działa nieformalna grupa ekspercka ds. bezpieczeństwa klimatycznego, a dodatkowo Departament ds. Politycznych i Operacji Pokojowych Sekretariatu, UNDP oraz UNEP, a od 2022 r. także Departament Operacji Pokojowych utworzyły Mechanizm NZ ds. Bezpieczeństwa Klimatycznego (CSM). Kwestie klimatu będą więc systematycznie powracać w dyskusjach Rady, choć w wielu przypadkach już nie w kontekście prewencji, lecz jedynie stwierdzenia tragicznych faktów.

Minimalna zgodność w obliczu wyzwań

Mimo że Rada w tak wielu opisanych wyżej przypadkach nie była w stanie wypracować konsensusu, to w innych sytuacjach przyjęła jednomyślnie rozwiązania, choć można dyskutować, czy są one adekwatne.

Jako sukces przyjęto wypracowanie przez administrację Bidena porozumienia w sprawie możliwości wykorzystania syryjskiego przejścia granicznego

[41] W 2020 r. Indie odpowiadały za 7% globalnych emisji CO_2, co daje im trzecie miejsce po USA i ChRL (*Statistical Review of World Energy 2021*, 70th edition, BP 2021, s. 15, https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf; zob. również K. Pronińska, „Bezpieczeństwo energetyczne i polityka klimatyczno-energetyczna w warunkach pandemii COVID-19", *Rocznik Strategiczny* 2020/21, s. 162).

[42] Zob. https://climate.nasa.gov/climate_resources/56/lake-chad/ (dostęp: 14.01.2022).

[43] Zob. np. S/RES/2592 z 30.08.2021 (Somalia); S/RES/2567 z 12.03.2021 (Sudan Południowy); S/RES/2579 z 3.06.2021 (Sudan), S/RES/2576 z 27.05.2021 (Irak); S/RES/2584 z 29.06.2021 (Mali); S/PRST/2021/3 z 3.01.2021 oraz S/PRST/2021/16 z 17.08.2021 (Afryka Zachodnia i Sahel).

na północnym zachodzie w Bab al-Hawa (a więc w obszarze niekontrolowanym przez siły rządowe) dla dostaw pomocy humanitarnej[44]. Można jednak stwierdzić, iż utrzymanie jednego przejścia jest po prostu poddaniem się państw zachodnich, jeśli chodzi o dyskusję na temat sytuacji w Syrii, w szczególności aspektów humanitarnych.

Rada jednomyślnie przedłużyła sankcje (oraz mandat odpowiedniego panelu ekspertów) wobec Korei Północnej[45], DRK[46] i Libii (w tym te dotyczące zakazu eksportu wszelkiego rodzaju produktów ropopochodnych)[47] oraz związaną z nimi autoryzację dla inspekcji statków na morzu otwartym, jeśli istnieje podejrzenie, że dana jednostka jest zaangażowana w łamanie embarga na broń[48] oraz jeśli dana jednostka jest podejrzana o nielegalny przemyt ludzi[49], jednomyślnie też przyjęto sankcje wobec Mali[50]. Zgodnie też przedłużała mandaty misji UNAMI oraz grupy śledczej w Iraku[51], misji weryfikacyjnej w Kolumbii[52], UNDOF na Wzgórzach Golan[53], UNIFIL w Libanie[54], UNSMIL w Libii (choć konieczne były dwie rezolucje w odstępie dwóch tygodni)[55], MINUSMA w Mali[56] oraz autoryzację dla Francuzów do działań zbrojnych w Mali, gdzie nadal dochodziło do wielu ataków terrorystycznych na północy i w centrum. Zgodne przedłużanie misji nie zawsze oznaczało, iż sytuacja jest stabilna, czego dowodem jest sytuacja na Cyprze, gdzie przy okazji przedłużania mandatu misji UNFICYP[57] Rada musiała odnieść się do wymuszania przez Turcję zmiany statusu Waroszy[58] albo sytuacja w DRK, gdzie prolongowanie mandatu MONUSCO[59] wiązało się z równoczesnym przedłużeniem autoryzacji dla brygady interwencyjnej (FIB – Force Intervention Brigade) w związku z dalszą działalnością licznych grup zbrojnych – zagranicznych i krajowych, w tym Sojuszniczych Sił Demokratycznych (ADF).

---

[44] S/RES/2588 z 9.07.2021.
[45] S/RES/2569 z 26.03.2021.
[46] S/RES/2582 z 29.06.2021.
[47] S/RES/2571 z 16.04.2021.
[48] S/RES/2578 z 3.06.2021.
[49] S/RES/2598 z 29.09.2021.
[50] S/RES/2590 z 30.08.2021.
[51] S/RES/2576 z 27.05.2021; S/RES/2597 z 17.09.2021.
[52] S/RES/2574 z 11.05.2021; S/RES/2603 z 29.10.2021.
[53] S/RES/2581 z 29.06.2021 – w rezolucji tej wyrażono swoje pełne poparcie dla działań gen. mjr. Ishwara Hamala jako szefa misji; S/RES/2613 z 21.12.2021.
[54] S/RES/2591 z 30.08.2021.
[55] S/RES/2595 z 15.09.2021 – przedłużenie tylko na dwa tygodnie; S/RES/2599 z 30.09.2021 – przedłużenie na trzy miesiące.
[56] S/RES/2584 z 29.06.2021.
[57] S/RES/2561 z 29.01.2021; S/RES/2587 z 29.07.2021.
[58] S/PRST/2021/13 z 23.07.2021.
[59] S/RES/2612 z 20.12.2021.

We wszystkich wspomnianych wyżej państwach Rada uważnie śledziła przygotowania do wyborów, zdając sobie sprawę, że waży się kierunek zmian. Szczególnie niepokojąca była sytuacja w Libii, gdzie nadał występował duży problem z obecnością grup terrorystycznych, obcych sił i najemników[60] oraz implementacją porozumienia o zawieszeniu broni z października 2020 r.; tym większe znaczenie miało wyrażanie wsparcia dla UNSMIL oraz dla przejściowego rządu[61].

Niepokojące było też, że w takich państwach jak Demokratyczna Republika Konga[62] czy Haiti[63], gdzie obecność misji pokojowych ONZ miała być – zgodnie z wolą tych państw – coraz bardziej ograniczana, sytuacja się pogarszała. W DRK 27 mln osób potrzebowało natychmiastowej pomocy. ONZ nadal nie mogła się doprosić o sprawiedliwość dla zabójców dwóch członków grupy eksperckiej i towarzyszącym im Kongijczyków[64]. Z kolei w lipcu na Haiti zamordowano prezydenta Jovenela Moïse, władzę znów przejmowały gangi, a w sierpniu w wyspę uderzyło trzęsienie ziemi i tropikalny sztorm Grace. Rada jednak ograniczyła się do mechanicznego przedłużania mandatu BINUH[65].

Mimo że Rosja i Chiny chętnie wytykały przy każdej okazji nieskuteczność zachodniej strategii zwalczania terroryzmu, paradoksalnie rezolucje dotyczące sankcji wobec członków grup terrorystycznych[66] zostały przyjęte jednomyślnie. Nadal podkreślano, że ISIS jest odpryskiem Al-Kaidy, i zwracano uwagę na czerpanie przez nie zysków z transnarodowej zorganizowanej przestępczości (handel bronią, ludźmi, narkotykami, artefaktami, zasobami naturalnymi – w tym metalami, kamieniami, minerałami, dzikimi zwierzętami, węglem drzewnym, ropą i produktami ropopochodnymi, porwania i okupy, napady na banki, szantaże) oraz wyrażano obawy w związku z powrotami zagranicznych bojowników do państw ich obywatelstwa. Rada zwróciła też uwagę, tak jak w poprzednich latach, na to, jak sprawnie terroryści nie tylko finansują swoją działalność, ale również jak użytecznym narzędziem np. w kontekście werbunku jest dla nich Internet, a z kolei napływ zagranicznych bojowników zwiększa intensywność i długość konfliktów[67]. Niepokój budził fakt, że po pierwsze, terroryści coraz

[60] S/RES/2570 z 16.04.2021.
[61] S/PRST/2021/4 z 9.02.2021; S/PRST/2021/6 z 12.03.2021; S/PRST/2021/12 z 15.07.2021; S/PRST/2021/24 z 24.11.2021.
[62] S/PRST/2021/19 z 20.10.2021.
[63] S/PRST/2021/7 z 24.03.2021.
[64] S/RES/2582 z 29.06.2021 – tamże mowa o specjalnym Follow-on Mechanism, który ma pomóc w doprowadzeniu winnych przed sąd.
[65] S/RES/2600 z 15.10.2021.
[66] S/RES/2572 z 22.04.2021; S/RES/2610 z 17.12.2021.
[67] S/PRST/2021/1 z 12.01.2021.

częściej używają technologii, która do tej pory była stosowana do ich zwalczania, tj. bezzałogowych systemów powietrznych, a po drugie, że celem ich ataków jest infrastruktura krytyczna[68].

Od lat Rada przesuwa odpowiedzialność za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa na organizacje regionalne i chętnie podkreśla ich rolę i znaczenie, w szczególności jeśli chodzi o Unię Afrykańską[69] czy Ligę Państw Arabskich[70]. Rada zdaje sobie również sprawę, że nie jest w stanie zastąpić bezpośrednich negocjacji, jak w odniesieniu do budowy Tamy Wielkiego Odrodzenia przez Etiopię, w tym bowiem przypadku należy uwzględnić także interesy Egiptu oraz Sudanu[71].

W decyzjach Rady z 2021 r., oprócz kwestii wpływu COVID-19 i zmian klimatu w danym państwie czy regionie, dość często przewijał się wątek zagrożeń związanych z wybuchowymi pozostałościami wojennymi, minami przeciwpiechotnymi i improwizowanymi ładunkami wybuchowymi[72] oraz ogólnie dostawami broni i amunicji dla grup zbrojnych typu Asz-Szabab czy ISIL[73].

Rada zwracała też uwagę na zagrożenia związane z atakami na personel humanitarny oraz utrudnianiem dostępu dla pomocy humanitarnej, atakami na dobra i infrastrukturę niezbędne dla przetrwania ludności cywilnej, szkoły[74]. Zauważyła, że ataki na szkoły mają obecnie często na celu uprowadzenie dzieci. Nieletni byli też zdaniem Rady szczególnie dotknięci pandemią, która często uniemożliwiała im kontynuowanie nauki i stąd konieczność promowania technik uczenia na odległość, które są jedyną szansą na zniwelowanie luki edukacyjnej[75].

Peacekeeping

W 2021 r. ONZ prowadziła 12 misji pokojowych, z czego 2 (UNTSO I UNMOGIP) są finansowane bezpośrednio z budżetu ONZ, a 10 pozostałych z budżetu operacji pokojowych. Ów budżet na rok fiskalny (1 lipca 2021 – 30 czerwca 2022 r.) został przyjęty na poziomie 6,38 mld USD, jednak warto

[68] S/RES/2617 z 30.12.2021.
[69] S/PRST/2021/9 z 19.04.2021; S/PRST/2021/21 z 28.10.2021 – podkreślono rolę UNOAU, czyli Biura NZ przy UA, oraz AUOM, czyli Stałego Przedstawicielstwa UA przy ONZ.
[70] S/PRST/2021/2 z 29.01.2021.
[71] S/PRST/2021/18 z 15.09.2021.
[72] S/RES/2589 z 18.08.2021; S/RES/2592 z 30.08.2021; S/RES/2612 z 20.12.2021; S/PRST/2021/8 z 8.04.2021.
[73] S/RES/2607 z 15.11.2021.
[74] S/RES/ 2601 z 29.10.2021; S/RES/2567 z 12.03.2021; S/RES/2573 z 27.04.2021; S/RES/2612 z 20.12.2021; S/PRST/2021/3 z 3.01.2021.
[75] S/RES/ 2601 z 29.10.2021.

pamiętać, że z niego finansowana jest również likwidacja misji w Darfurze (UNAMID), której nie wymienia się już w statystykach misji, a także wsparcie dla misji AMISOM w Somalii[76]. Co ciekawe, mimo że misje MONUSCO i UNISFA powinny być powoli likwidowane i formalnie Rada podejmowała decyzje o zmniejszeniu ich personelu, to w 2021 r. ich liczebność się znacząco zwiększyła (zob. tabela 1), tak jak MINUSCA i MINUSMA – tu jednak zapadły odpowiednie decyzje o zwiększeniu personelu, natomiast faktycznie spadła liczebność UNIFIL, UNMIK i UNMISS.

Radę Bezpieczeństwa szczególnie niepokoiła liczba ataków na członków misji pokojowych, dlatego wspierano działania sekretarza generalnego „Action for Peacekeeping" (A4P) oraz „Action for Peacekeeping +", których celem jest m.in. podkreślenie wagi pociągania do odpowiedzialności winnych zbrodni na personelu misji pokojowych[77]. Co szczególnie niepokojące, do tych ataków dochodzi również ze strony sił rządowych, za których zgodą przecież dana misja działa[78]. Rada zwróciła się też do SG, aby stworzył pełną, kompleksową bazę dotyczącą aktów przemocy wobec personelu misji.

Z oficjalnych danych (zob. tabela 2) wynika, że w 2021 r. najniebezpieczniejszą operacją pod kątem celowych ataków na personel misji była MINUSMA (20) i MINUSCA (4). Co ciekawe, w przypadku MONUSCO, w ramach której działa brygada interwencyjna, odnotowano zaledwie jeden celowy atak. Z kolei MINUSCA oraz MONUSCO miały największy wskaźnik zgonów w wyniku choroby. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że statystyki ONZ są bardzo ostrożne w kwalifikacji danego zgonu jako skutku celowego ataku. Przykładem jest UNISFA. RB w swojej rezolucji zwróciła uwagę na trudną sytuację w Sudanie Południowym w Gok Machar, której – jak Rada odnotowała – efektem był zgon członka misji. Jednak ów zgon nie został oficjalnie w statystykach ONZ zakwalifikowany jako celowy atak[79].

Rada podkreślała w swych decyzjach, że już na najwcześniejszym etapie członkowie misji pokojowych powinni być włączeni w planowanie i koordynowanie działań w okresach przejściowych, wycofywanie operacji bowiem musi być zawsze wkomponowane w szerszy kontekst budowania pokoju, w tym strategię zapobieżenia powrotowi do konfliktu[80].

Od lat operacje zmagają się ze zbyt rozbudowanymi mandatami, dlatego RB zaleca, by te mandaty były klarowne, możliwe do osiągnięcia, sekwencyjne i zaopatrzone w priorytety, a na każdym etapie należy zwracać uwagę na

[76] A/C.5/75/25 z 29.06.2021.
[77] S/RES/2589 z 18.08.2021, zob. też S/PRST/2021/11 z 24.05.2021.
[78] S/RES/2567 z 12.03.2021.
[79] SC/14666, 15.10.2021; S/RES/2609 z 15.12.2021.
[80] S/RES/2567 z 12.03.2021; S/RES/2594 z 9.09.2021; S/PRST/2021/23 z 16.11.2021.

Tabela 1
Misje pokojowe ONZ

Misja	Miejsce działania	Data utworzenia	Ogólna liczba personelu*	Żołnierze	Oficerowie sztabowi	Obserwatorzy wojskowi	Policja	Personel cywilny międzynarodowy	Personel cywilny lokalny	Wolontariusze ONZ	Ogólna liczba strat (od ustanowienia misji)	Budżet (w USD)
UNTSO	Bliski Wschód	1948	388 (+23)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	156 (+13)	0 (b.z.)	82 (+2)	150 (+8)	0 (b.z.)	52 (b.z.)	36,50 mln (finansowana bezpośrednio z budżetu ONZ)
UNMOGIP	Indie/ Pakistan	1949	111 (–6)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	43 (-2)	0 (b.z.)	21 (–3)	47 (–1)	0 (b.z.)	12 (b.z.)	10,52 mln (finansowana bezpośrednio z budżetu ONZ)
UNFICYP	Cypr	1964	1005 (–23)	745 (–12)	52 (b.z.)	0 (b.z.)	57 (–10)	36	115	0 (–1)	183 (b.z.)	57,56 (-4,03) mln
UNDOF	Syria	1974	1250 (+26)	1070 (+24)	55 (+2)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	46	79	0	56 (+1)	65,5 (+5,2) mln
UNIFIL	Liban	1978	10 638 (–192)	9622 (–173)	207 (+2)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	244 (+2)	565 (-23)	0 (b.z.)	324 (+4)	510,25 (+35,84) mln
MINURSO	Zachodnia Sahara	1991	488 (+26)	20 (b.z.)	14 (+7)	208 (+17)	2 (+1)	72	158	14 (+1)	18 (+2)	60,9 (+8,03) mln
UNMIK	Kosowo	1999	55 (–295)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	9 (+1)	10 (b.z.)	97	215	24 (+4)	55 (b.z.)	44,19 (+7) mln
MONUSCO	DRK	2010	17 783 (+316)	12 384 (+81)	328 (+45)	170 (–2)	1626 (+223)	769	2201	305 (-1))	230 (+23)	1,12 (+0,1) mld
UNISFA	Abyei (Sudan)	2011	3801 (+122)	3234 (+67)	120 (+7)	147 (+23)	49 (+25)	141	76	34 (b.z.)	47 (+5)	280,58 (+16,72) mln
UNMISS	Sudan Południowy	2011	17 982 (–1213)	13 254 (–974)	425 (+8)	222 (–2)	1411 (–242)	854 (–19)	1414 (+12)	402 (+4)	103 (+14)	1,2 (+0,8) mld
MINUSMA	Mali	2013	18 108 (+2192)	12 286 (+137)	500 (+35)	0 (–9)	1745 (+53)	805 (+214)	2579 (+1849)	193 (+13)	260 (+29)	1,26 (+0,19) mld
MINUSCA	Republika Środkowo-afrykańska	2014	15 663 (+720)	11 274 (+256)	372 (+73)	146 (+6)	2366 (+301)	653 (+10)	577 (+58)	275 (+16)	160 (+29)	1,11 (+0,18) mld
	W sumie		87 572	63 889	2073	1101	7266	3820	8176	1247	1500	Ok. 5,56 mld

Źródło: na podstawie Peacekeeping Operations Fact Sheet, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping_missions_factsheet_246_nov2021_en.pdf (dostęp: 18.01.2021).
* Liczba personelu cywilnego według stanu z maja 2018 r. oprócz: MINUSCA, MINUSMA, UNIFIL, UNMISS, UNMOGIP i UNTSO (dla tych misji stan z 2021 r.)

Tabela 2

Liczba i przyczyna zgonów członków misji pokojowych i politycznych w 2021 r.

Misja	Wypadek	Choroba	Celowy atak	Inne	Ogólna liczba zmarłych
MINURSO	0	2	0	0	2
MINUSCA	3	21	4	1	29
MINUSMA	5	10	20	2	37
MONUSCO	1	21	1	4	27
OSE-Syria	0	1	0	0	1
UNAMA	0	3	0	0	3
UNAMI	0	3	0	1	4
UNAMID	1	3	0	2	6
UNDOF	0	0	0	1	1
UNIFIL	0	3	0	0	3
UNISFA	1	3	0	2	6
UNMISS	0	11	0	3	14
UNSMIL	0	1	0	0	1
UNSOS	0	1	0	0	1
W sumie	11	83	25	16	135

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fatalities by Year, Mission and Incident Type up to 12/31/2021 11:59:59*, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/stats_by_year_mission_incident_type_5a_70_december_2021.pdf (dostęp: 14.01.2022).

kwestię równości płci[81]. Jest to też o tyle ważne, iż niejednokrotnie misjom nie udaje się osiągnąć wyznaczanych pułapów personelu, co przekłada się na redukcję tychże pułapów, niekoniecznie usprawiedliwioną sytuacją w terenie[82]. Z tego powodu Rada wykazuje coraz większe zainteresowanie technologiami, które pozwalają chronić zasoby ludzkie podczas wykonywania danych zadań (takich jak np. patrole)[83]. W 2021 r. w ramach przedłużania i modyfikowania mandatów operacji Rada wprowadziła nowy element w postaci wsparcia dla udziału kobiet, młodzieży, społeczeństwa obywatelskiego oraz grup zmarginalizowanych w procesie podejmowania decyzji politycznych, wyborach (MINUSCA, MINUSMA, UNMISS miały aktywnie zaangażować się w organizację krajowych wyborów), zapobieganiu konfliktom i ich rozwiązywaniu.

[81] S/RES/2594 z 9.09.2021.
[82] S/RES/2575 z 11.05.2021.
[83] S/PRST/2021/17 z 18.08.2021.

Tabela 3

*Lista największych (powyżej 2000 osób) dostawców personelu wojskowego lub policyjnego na misje pokojowe ONZ, stan na 30 listopada 2021 r.**

Pozycja na liście	Państwo	Liczba
(b.z.)	Bangladesz	6344
↑ (z 5)	Indie	5548
↑ (z 4)	Nepal	5438
↓ (z 2)	Rwanda	5299
(↓ z 3)	Etiopia	4846
(b.z.)	Pakistan	3946
(↑ z 8)	Indonezja	2808
↓ (z 7)	Egipt	2805
(b.z.)	Chiny	2253
(b.z.)	Ghana	2163
(b.z.)	Senegal	2115
34. (↓ z 30)	Francja	626
39. (↓ z 37)	Wielka Brytania	519
55. (b.z.)	Polska	201
63. (↑ z 70)	Rosja	77
81. (↑ z 82)	USA	31

* W każdym przypadku zaznaczono spadek lub awans w rankingu w porównaniu z 2020 r. ze wskazaniem miejsca w rankingu z grudnia 2020 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: 14.01.2022).

Wśród dostarczycieli personelu wojskowego i policyjnego w 2021 r. Bangladesz utrzymał pierwszą pozycję, natomiast Rwanda i Etiopia ustąpiły miejsca Indiom i Nepalowi, gdyż odpowiednio zredukowały swój personel o ok. 1000 i 1500 osób w związku z niespokojną sytuacją w DRK i Burundi oraz w Etiopii (konflikt w regionie Tigraj). Znaczącej redukcji dokonał również Pakistan (ok. 800 osób).

Janusowe oblicze ONZ czy państw?

W przypadku ONZ, w szczególności RB, trudno nie zwrócić uwagi na podwójne standardy, jakie organizacja i jej członkowie promują.

Wstrząsające były relacje z ewakuacji z Afganistanu, gdy ONZ (jak zresztą szereg innych organizacji międzynarodowych o charakterze międzyrządowym i pozarządowym) zadbała o wyjazd swojego międzynarodowego personelu, ale nie zapewniła ochrony personelowi lokalnemu i innym osobom z nim współpracującym, które często przy okazji odmowy ewakuacji dowiadywały się, że formalnie nie są kwalifikowane jako współpracownicy ONZ[84]. Tym bardziej zaskakują dość lakoniczne rezolucje RB w sprawie Afganistanu i brak wypracowania twardych gwarancji ze strony talibów lub planu ewakuacji osób, które mogą być przez nich prześladowane.

W każdej rezolucji dotyczącej operacji pokojowych mowa była o nietolerowaniu jakichkolwiek nadużyć członków misji pokojowych, jednak przestępstwa seksualne regularnie się zdarzały[85], a media obiegały nośne historie o poszukiwaniu przez haitańskie dzieci swoich ONZ-owskich ojców[86], lekceważeniu doniesień o gwałtach w Etiopii[87], wstrzymaniu funduszy przez UE w związku z doniesieniami z DRK[88], raportach dotyczących nadużyć dokonywanych przez pracowników WHO[89]. Nie można jednak nie zauważyć, postępów, np. wycofania w 2021 r. całego kontyngentu żołnierzy z Gabonu w związku z oskarżeniami o nadużycia seksualne[90] czy wysiłków utworzonego w 2017 r. Biura ONZ ds. Praw Ofiar, na którego czele stoi

---

[84] „Afghanistan: Taliban carrying out door-to-door manhunt, report says", BBC, 20 sierpnia 2021 r., https://www.bbc.com/news/world-asia-58271797; A. Pikulicka-Wilczewska, „International employers accused of abandoning Afghan staff", Al Jazeera, 27 sierpnia 2021 r., https://www.aljazeera.com/news/2021/8/27/afghan-local-staff-left-behind-as-evacuation--deadline-looms; M. Besheer, „UN moves 100 international staff out of Afghanistan", VOA, 18 sierpnia 2021 r., https://www.voanews.com/a/south-central-asia_un-moves-100-international-staff-out-afghanistan/6209724.html.

[85] S/PRST/2021/21 z 28.10.2021.

[86] K. Zabludowsky, „UN peacekeepers fathered dozens of children in Haiti. The women they exploited are trying to get child support", BuzzFeedNews, 30 sierpnia 2021 r., https://www.buzzfeednews.com/article/karlazabludovsky/haiti-earthquake-un-peacekeepers-sexual-abuse.

[87] R. Gramer, „U.N. officials downplayed sexual violence in Ethiopia in leaked call", *Foreign Policy*, 27 sierpnia 2021 r., https://foreignpolicy.com/2021/08/27/united-nations-officials-downplayed-sexual-violence-ethiopia/.

[88] „EU halts funds to WHO in DRC over sex abuse scandal", Al Jazeera, 29 października 2021 r., https://www.aljazeera.com/news/2021/10/29/eu-halts-funds-to-who-in-drc-over-sex-abuse-scandal.

[89] *WHO announces plan for 'profound transformation' following sexual abuse allegations in DR Congo*, United Nations, 21 października 2021 r., https://news.un.org/en/story/2021/10/1103722.

[90] „UN withdraws Gabon peacekeepers from CAR after sex abuse claims", France 24, 15 września 2021 r., https://www.france24.com/en/africa/20210915-un-withdraws-gabon-peacekeepers-from-car-after-sex-abuse-claims.

Jane Connors, a którego celem jest przywrócenie godności i pomoc dla ofiar nadużyć ze strony personelu ONZ[91].

RB podkreśla konieczność włączania kobiet we wszelkie procesy polityczne i gremia mające wpływ na utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa[92], jednak przez niemal osiem dekad istnienia ONZ kobieta nigdy nie objęła funkcji sekretarza generalnego. W czerwcu 2021 r. António Guterres bez jakichkolwiek problemów został rekomendowany przez RB, a następnie wybrany przez ZO na kolejną kadencję[93]. Nie miał formalnie żadnych kontrkandydatów, choć swoje zainteresowanie stanowiskiem wyraziły m.in. Arora Akanksha, koordynatorka audytu UNDP, oraz Rosalia Arteaga Serrano, była prezydent Ekwadoru[94]. Jednak żadna z kandydatek na kandydatkę nie uzyskała formalnego poparcia ze strony jakichkolwiek państw.

Guterres konsekwentnie mianuje kobiety na wysokie stanowiska w Sekretariacie[95], lecz jego najgłośniejszą nominacją w 2021 r. było powołanie na swojego przedstawiciela ds. technologii Chilijczyka Fabrizio Hochschilda Drummona (odpowiedzialnego wcześniej za koordynację obchodów 75-lecia ONZ)[96]. Hochschild był oskarżany o stworzenie toksycznej atmosfery pracy i dyskryminację kobiet, nie przeszkodziło mu to jednak w objęciu bardzo ważnej i intratnej funkcji. Choć bowiem na oficjalnej stronie zespołu Guterresa akurat tego stanowiska się nie wymienia, to osoba je zajmująca zarabia dwa razy więcej niż zastępczyni SG – Amina J. Mohammed.

Jeśli RB systematycznie podkreśla rolę kobiet w zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów, to wydawałoby się oczywiste, że kobiety powinny na równi zasiadać w głównym organie sądowym ONZ – Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości[97]. Z entuzjazmem więc zareagowano na wybór w listopadzie 2021 r. Hilary Charlesworth, która ma dokończyć kadencję Jamesa Crawforda, zmarłego w maju tego samego roku[98]. Prof. Charlesworth pokonała przytłaczającą większością greckiego kontrkandydata Linosa-Alexandra Sicilianosa

[91] https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/office-victims-rights-advocate.
[92] S/PRST/2021/22 z 9.11.2021.
[93] S/RES/2580 z 8.06.2021; A/RES/75/286 z 18.06.2021. Druga kadencja Guterresa obejmuje okres od 1 stycznia 2022 do 31 grudnia 2026 r.
[94] https://www.dw.com/en/could-rosalia-arteaga-become-the-first-woman-to-lead-the-un/a-57466320; https://www.passblue.com/2021/04/29/rosalia-arteaga-a-short-lived-president-of-ecuador-wants-to-run-against-the-uns-guterres/.
[95] https://www.un.org/sg/en/content/senior-management-group.
[96] https://www.un.org/sg/en/content/sg/personnel-appointments/2021-01-22/mr-fabrizio-hochschild-drummond-of-chile-secretary-generals-envoy-technology; „António Guterres' role questioned in UN harassment case", Politico, 19 maja 2021 r., https://www.politico.eu/article/antonio-guterres-harassment-united-nations-fabrizio-hochschild-drummond/.
[97] S/PRST/2021/23 z 16.11.2021.
[98] S/RES/2583 z 29.06.2021.

(w RB 11:4, a w ZO 119:71, ale jednak trzeba zaznaczyć, że to łatwe zwycięstwo było przesądzone, gdyż zwyczajowo wybiera się kandydata z tego samego państwa, z którego pochodził zmarły sędzia). Gorycz może budzić jednak fakt, że przed wyborem Charlesworth kobiety stanowiły jedynie 4 spośród 109 sędziów w historii MTS, a zatem zaledwie 3,7%[99]. Z przekąsem można również komentować fakt rzekomego przełomu, gdy wśród nowo wybranych przez Zgromadzenie Ogólne 18 członków Komisji Prawa Międzynarodowego znalazły się „aż" trzy kobiety.

Na marginesie należy dodać, że tegoroczne wybory do KPM pokazują, iż stali członkowie RB systematycznie tracą swoje wpływy. Dość szokujące jest bowiem, że do KPM nie dostała się kandydatka USA Evelyn Aswad, a kandydat Francji Mathias Forteau miał przewagę jedynie ośmiu głosów nad hiszpańską kontrkandydatką. Natomiast kandydat Zjednoczonego Królestwa Dapo Akande, aby zapewnić sobie wybór, prowadził bardzo aktywną kampanię i ostatecznie był nominowany aż przez pięć państw. Poparcie przez stałego członka RB to bowiem obecnie już za mało. Trzeba również zauważyć, że choć wybierano trzech przedstawicieli z państw Europy Wschodniej, Polska nie wystawiła kandydata. A zatem mija dekada, odkąd w KPM, głównym organie odpowiedzialnym za kodyfikację i rozwój prawa międzynarodowego, nie ma naszego przedstawiciela.

Inny przykład podwójnych standardów to oficjalnie wyrażane przez Radę ubolewanie z powodu faktu, że do Afryki trafiło zaledwie 2% szczepionek[100] administrowanych globalnie, gdy w tym samym czasie wszyscy stali członkowie mieli do nich nieograniczony dostęp[101]. Obecnie np. Francja rozważa doszczepianie czwartą dawką swoich obywateli, ignorując fakt, że nowe niebezpieczne odmiany przychodzą z regionów najmniej wyszczepionych na świecie. Logiczne wnioski muszą jednak ustąpić szczepionkowemu nacjonalizmowi.

*

António Guterres, sekretarz generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych, w swoim przemówieniu z okazji rozpoczynającego się 2022 r. wskazał na cztery wyzwania, które są testem dla świata, ale dla których mamy – jego zdaniem – stosowne rozwiązania[102]. Po pierwsze, pogłębiająca się bieda i nierówności, lecz bogatsze państwa mogą temu zaradzić, wspierając

[99] https://www.hrw.org/news/2021/10/28/international-court-justice-should-have-more--women-judges.
[100] S/PRST/2021/10 z 19.05.2021.
[101] https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/countries-and-territories/china/.
[102] The Secretary-General's New Year's Video Message 2022, 28.12.2021, https://www.un.org/sg/en/node/261343.

rozwijający się świat odpowiednim finansowaniem, inwestycjami, zwolnieniem z długu; po drugie, nierówna dystrybucja szczepionek przeciwko COVID-19, na którą odpowiedzią powinien być śmiały plan zaszczepienia każdej osoby w każdym miejscu na świecie; po trzecie, niedotrzymane zobowiązania w sprawie klimatu, które musi zastąpić zaangażowanie odpowiadające skali i pilności kryzysu; po czwarte, toczące się konflikty, podziały i dezinformacja, którym można zaradzić dzięki odnowionemu duchowi dialogu, kompromisu i pojednania oraz przez ponowne podkreślenie znaczenia nauki, faktów i rozsądku. SG musi wykazywać się pewną dawką optymizmu, jednak trudno go zachować, gdy weźmie się pod uwagę, że po pierwsze, problemem nie jest nawet to, by bogatsze państwa dzieliły się swoimi zasobami (notabene prędzej rozpoczną kolejny konflikt zbrojny, niż zrezygnują z dochodów czerpanych z wykorzystania zasobów państw rozwijających się), ale by pojedynczy miliarderzy jak Elon Musk zdecydowali się wesprzeć działania World Food Programme, by zlikwidować głód na świecie[103]. Po drugie, państwa są głuche na wezwania do solidarności, jeśli chodzi o szczepienia, i przykładowo Izrael rozpoczął szczepienie czwartą dawką swoich obywateli, gdy za jego murem są osoby, które nie otrzymały nawet pierwszej. Po trzecie, długotrwałe negocjacje nad rezolucją klimatyczną w Radzie Bezpieczeństwa kończą się fiaskiem ze względu na weto Rosji, gdyż decydują partykularne interesy państw, liczących, że jeszcze przez kilka lat Ziemia wytrzyma zwiększoną emisję CO_2, mimo przeciwnych głosów ekspertów. Po czwarte, nie może być mowy o zwalczaniu dezinformacji, jeśli Facebook – jedna z głównych platform społecznościowych – odmawia podjęcia działań na rzecz ograniczenia szerzenia kłamstw. Świat, jak przywołana we wstępie żaba, się gotuje. Sam. Przy cichym aplauzie Rady Bezpieczeństwa.

The world reaches the boiling point: The activities of the Security Council in 2021

The article summarizes the work of the UN Security Council in 2021. It points out the problems which, for political reasons, could not be decided or even discussed in the SC, and those points in the SC's agenda where a consensus could not be built and voting was required; it also discusses the only draft resolution vetoed in 2021, concerning the inclusion of climate change in the framework of the security-related discussions and actions of the SC. Next, it presents the topics in the agenda where a consensus was achieved, mainly decisions on sanctions and the prolongation of the mandate of missions. It emphasizes that SC's resolutions, apart from the ones

[103] J. Wattles, „UN to Elon Musk: Here's that $6 billion plan to fight world hunger", CNN Business, 18 listopada 2021 r., https://edition.cnn.com/2021/11/18/tech/elon-musk-world--hunger-wfp-donation/index.html.

concerning COVID-19, frequently touch upon the problem of explosive remnants of war, landmines and improvised explosive devices; as well as of the need to stop the transfer of weapons and ammunition to armed groups. In addition, SC often warned of attacks against humanitarian personnel and problems with the delivery of humanitarian aid. After discussing basic data concerning peacekeeping, the article shows that the UN and its members often use double standards when the issue of gender balance, security of humanitarian staff and the fight against sexual misconduct is concerned.

Keywords: Security Council, Secretary General, veto, P-5, E-10, peacekeeping, gender balance, International Court of Justice

Słowa kluczowe: Rada Bezpieczeństwa, sekretarz generalny, weto, P-5, E-10, operacje pokojowe, równość płci, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości

Piotr Śledź
ORCID 0000-0003-4562-7491

Zbrojenia i kontrola zbrojeń w 2021 r. Nowe wyzwania, stare problemy

Pomimo kilku istotnych pozytywnych sygnałów, które mogły się pojawić głównie dzięki objęciu przez Joego Bidena stanowiska prezydenta Stanów Zjednoczonych (czy być może nawet w większym stopniu – w efekcie opuszczenia Białego Domu przez Donalda Trumpa[1]), takich jak przedłużenie okresu obowiązywania Nowego START czy też powrót do negocjacji grupy P5+1, obliczonych na rewizję i ponowne zawarcie porozumienia regulującego irański program nuklearny, rok 2021 nie zmienił zanadto negatywnej tendencji słabnięcia znaczenia międzynarodowych reżimów kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Dowodzą tego w szczególności wystąpienie Stanów Zjednoczonych i Federacji Rosyjskiej z Traktatu o otwartych przestworzach (*Open Skies Treaty*), dalsze postępy – w kontekście reżimu nieproliferacji broni jądrowej – w programach nuklearnych Iranu i Korei Północnej, jak również, być może w największym stopniu, brak perspektyw uregulowania nowych obszarów rywalizacji zbrojeń mocarstw. Należą do nich m.in. plany ponownej militaryzacji przestrzeni kosmicznej oraz rozwój systemów broni antysatelitarnej i pocisków hipersonicznych. Ostatnie z wymienionych wyzwań zasługuje na szczególną uwagę zarówno ze względu na zaawansowanie prac mocarstw zmierzających do wejścia w jej posiadanie, jak i strategiczne implikacje takiego stanu rzeczy.

[1] Okoliczność ta zahamowała negatywny trend związany z polityką Trumpa polegającą na jednostronnym wypowiadaniu przez Waszyngton udziału w porozumieniach na rzecz kontroli zbrojeń i rozbrojenia (JCPOA, INF, *Open Skies Treaty*). Z kolei jeszcze na etapie kampanii w platformie wyborczej Bidena pojawiły się zapowiedzi odgrywania przez USA bardziej konstruktywnej roli w odniesieniu do kwestii tego rodzaju reżimów międzynarodowych – wznowienia rozmów o JCPOA, przedłużenia okresu obowiązywania Nowego START, a także dyplomatycznej ofensywy na rzecz denuklearyzacji Korei Północnej i ograniczenia roli broni jądrowej do zadań związanych wyłącznie z odstraszaniem – zob. https://joebiden.com/americanleadership/ (dostęp: 31.12.2021).

Porozumienia z zakresu kontroli zbrojeń i rozbrojenia w 2021 r. – Nowy START, TPNW, Traktat o otwartych przestworzach

Nieco z kronikarskiego obowiązku odnotować należy ustaloną 26 stycznia 2021 r. decyzję o przedłużeniu na kolejne pięć lat obowiązywania traktatu Nowy START o redukcjach strategicznych zbrojeń jądrowych USA i Rosji, której okoliczności zostały już szeroko omówione w poprzednim tomie *Rocznika Strategicznego*[2]. Kluczowym czynnikiem było w tym kontekście zaistnienie obustronnej woli politycznej w związku ze zmianą prezydenta Stanów Zjednoczonych. Ów konsensus wynikał przede wszystkim ze wzajemnej chęci uniknięcia wyścigu zbrojeń nuklearnych i związanego z nim wzrostu nakładów na ten cel[3]. Fakt przedłużenia okresu obowiązywania traktatu ułatwił nieco ponadto negocjacje dotyczące układu, który miałby zastąpić Nowy START po jego wygaśnięciu, dając obu państwom czas na dokonanie stosownych ustaleń. 28 lipca wznowiony został dwustronny Dialog o Stabilności Strategicznej, czyli rozmowy służące zmniejszaniu ryzyka wybuchu konfliktu jądrowego, w tym także przez działania na rzecz kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Podczas spotkania 30 września strony powołały dwie grupy robocze zajmujące się przygotowaniem założeń nowego traktatu ograniczającego strategiczne zbrojenia nuklearne oraz innego rodzaju zdolności i działania o strategicznych implikacjach (takie jak m.in. broń precyzyjna, pociski hipersoniczne czy taktyczna broń jądrowa)[4]. Rozbieżności w oczekiwaniach stron co do przyszłych uregulowań pozostają jednak bardzo znaczące[5]. Pozytywnym sygnałem jest za to dość konsekwentne przestrzeganie przez oba państwa wyznaczonych przez Nowy START pułapów, także w roku 2021[6].

W kontekście amerykańskiego arsenału jądrowego istotną kwestią, szczególnie z punktu widzenia bezpieczeństwa euroatlantyckiego, są pomysły części przedstawicieli administracji Joego Bidena (oraz wcześniejsze zapowiedzi jego samego) związane z redefinicją polityki nuklearnej tego państwa w ramach kolejnego *Nuclear Posture Review*, przewidzianego na

---

[2] Zob. M. Tabor, „Kontrola zbrojeń i rozbrojenie w dziedzinie jądrowej w 2020 r. w cieniu pandemii COVID-19", w: *Rocznik Strategiczny 2020/21*, s. 129–134.

[3] Zob. A. Kacprzyk, „Przedłużenie obowiązywania układu Nowy START", *Komentarz PISM* 2021, nr 10, https://pism.pl/publikacje/Przedluzenie_obowiazywania_ukladu_Nowy_START/ (dostęp: 31.12.2021); W. Rodkiewicz, „Rosja uzyskuje przedłużenie układu START-3", https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-02-04/rosja-uzyskuje-przedluzenie-ukladu-start-3 (dostęp: 31.12.2021).

[4] S. Bugos, „U.S., Russia establish strategic stability groups", *Arms Control Today* 2021, nr 11.

[5] Zob. A. Kacprzyk, „Rosja i USA wznawiają dialog o stabilności strategicznej", *Komentarz PISM* 2021, nr 62, https://www.pism.pl/publikacje/usa-i-rosja-wznawiaja-dialog-o-stabilnosci-strategicznej/ (dostęp: 31.12.2021).

[6] Zob. K. Davenport, *Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance*, Factsheets & Briefs, Arms Control Association, październik 2021, https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat (dostęp: 31.12.2021).

2022 r. Ożywioną debatę, również w kontekście ewentualnego osłabienia zdolności odstraszania nuklearnego NATO, wzbudził pomysł, aby w miejsce „strategicznej niejednoznaczności" i gotowości do użycia broni jądrowej jako strona inicjująca „w ekstremalnych okolicznościach" zastosować zasadę *sole purpose* – dotyczącą wykorzystania tejże broni jedynie w celach odstraszania i odpowiedzi na atak z jej użyciem ze strony innego państwa (bliską podejścia *no first use*)[7].

Innym godnym odnotowania z punktu widzenia procesu kontroli zbrojeń nuklearnych momentem 2021 r., również szeroko omówionym w poprzedniej edycji *Rocznika*[8], było wejście w życie 22 stycznia Traktatu o zakazie broni jądrowej (TPNW). Do końca grudnia 2021 r. dokument ratyfikowało łącznie 59 państw, a osiem, które dołączyły w minionym roku, to wszystko państwa bezatomowe w rozumieniu układu NPT oraz strony porozumień tworzących strefy wolne od broni jądrowej. Za pozytywny symptom zainteresowania społeczności międzynarodowej sprawami kontroli zbrojeń uznać można także wzmożenie dyskusji w ramach RB ONZ poświęconych kwestiom urządzeń wybuchających o niedyskryminującym, niehumanitarnym charakterze oraz zwalczania przemytu broni (zwłaszcza strzeleckiej)[9].

Miniony rok przyniósł ponadto faktyczną utratę znaczenia Układu o otwartych przestworzach (*Open Skies Treaty*) jako porozumienia służącego zwiększaniu stabilności i przewidywalności na obszarze euroatlantyckim. Traktat ten był kolejnym z serii porozumień z zakresu kontroli zbrojeń, z których USA wycofały się na mocy decyzji Donalda Trumpa (22 listopada 2020 r.). W przeciwieństwie jednak do JCPOA czy Nowego START administracja Joego Bidena nie wyraziła chęci ponownego związania się jego postanowieniami[10]. W odpowiedzi Rosja na początku 2021 r. zainicjowała procedury zmierzające do wyjścia z traktatu. W maju za takim rozwiązaniem opowiedziała się Duma, a 7 czerwca Władimir Putin podpisał właściwą ustawę, w wyniku czego 18 grudnia Rosja oficjalnie przestała być stroną rzeczonego porozumienia. Zaznaczyć jednak należy, że rozwój innych technologii obserwacyjnych (w tym satelitarnych) oraz fakt pozostawania stroną traktatu przez tworzącą z Rosją państwo związkowe Białoruś w praktyce

[7] A. Kacprzyk, „Administracja Bidena wobec zasad użycia broni jądrowej przez USA: implikacje dla NATO", *PISM Policy Paper* 2021, nr 21, https://www.pism.pl/publikacje/administracja-bidena-wobec-zasad-uzycia-broni-jadrowej-przez-usa-implikacje-dla-nato (dostęp: 31.12.2021).

[8] Zob. M. Tabor, op. cit., s. 125–129.

[9] Zob. P. Grzebyk, „Świat się gotuje – działalność Rady Bezpieczeństwa w 2021 r." w niniejszym tomie.

[10] „U.S. tells Russia it will not rejoin Open Skies arms control pact", Reuters, 27 maja 2021 r., https://www.reuters.com/world/us/us-tells-russia-it-will-not-rejoin-open-skies-arms-control-pact-ap-2021-05-27/ (dostęp: 5.01.2022).

w niewielkim stopniu ograniczają Moskwie możliwości działania przewidziane przez ów traktat[11]. Mimo wystąpienia dwóch kluczowych podmiotów i wynikającego z tego faktu obniżenia politycznego znaczenia układu wciąż pozostaje on w mocy, wiążąc 33 państwa.

Problemy proliferacji broni jądrowej w 2021 r. – Korea Północna, Iran, AUKUS

Miniony rok przyniósł ponadto dalszy rozwój programu nuklearnego Korei Północnej. Wprawdzie Pjongjang już czwarty rok z rzędu nie przeprowadził kolejnego testu broni jądrowej (co stanowi najdłuższą tego typu przerwę od czasu pierwszego z nich w 2006 r.)[12], za to intensywnie rozwijał swój potencjał rakiet nośnych. W marcu KRLD przetestowała pociski manewrujące krótkiego zasięgu KN-23, wystrzeliwane z platformy kolejowej, co stanowiło naruszenie zakazu wprowadzonego przez RB ONZ w rezolucji nr 1718/2006[13]. Kolejne miesiące roku 2021 przyniosły jednak zupełnie nową dynamikę północnokoreańskim zbrojeniom w kontekście aktywności Korei Południowej.

Moment zwrotny stanowiła wizyta Joego Bidena w tym państwie zwieńczona spotkaniem z prezydentem Moon Jae-inem 21 maja. Z punktu widzenia działań KRLD niezwykle istotne było ustalenie dotyczące zniesienia amerykańskich wytycznych ograniczających w wymiarze jakościowym rozwijane przez Koreę Południową rakiety (obowiązujących od 1979 r., choć kilkakrotnie zmienianych – na podstawie uzgodnień z 2017 r. maksymalny zasięg tychże pocisków mógł wynieść 800 km, bez ograniczeń dla masy ładunku, w jaki były wyposażone)[14]. Swoich aspiracji na rzecz rozbudowy arsenału rakietowego Seul dowiódł jednak we wrześniu, przeprowadzając próby pocisków krótkiego zasięgu wystrzeliwanych z okrętów podwodnych Dosan An Chang-ho – Korea Południowa stała się w ten sposób pierwszym państwem bezatomowym (w rozumieniu NPT), które zdecydowało

[11] M. Menkiszak, „Krokodyle łzy: Rosja wobec wyjścia USA z Traktatu o otwartych przestworzach", *Analizy OSW*, 22 maja 2020 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-05-22/krokodyle-lzy-rosja-wobec-wyjscia-usa-z-traktatu-o-otwartych (dostęp: 5.01.2022).

[12] Choć w opublikowanym 27 sierpnia raporcie Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej stwierdziła, że w lipcu 2021 r. najprawdopodobniej wznowione zostały prace reaktora w Jongbion, w przeszłości istotnego w procesie wzbogacania uranu. Za: *GOV/2021/40-GC(65)/22*, 27.08.2021, International Atomic Energy Agency, Vienna 2021, s. 4–5.

[13] M.B.D. Nikitin, *North Korea's Nuclear Weapons and Missile Programs*, Congressional Research Service, Washington 2021.

[14] S.-M. Kim, J. Masterson, K. Davenport, *Biden and Moon Discuss North Korea*, Arms Control Association, 25 maja 2021 r., https://www.armscontrol.org/blog/2021-05/north-korea--denuclearization-digest (dostęp: 1.01.2022).

się na rozwijanie narodowych SLBMs[15]. Także Korea Północna dokonała we wrześniu kilku prób rakietowych w rejonie Morza Japońskiego, wystrzeliwując m.in. pocisk manewrujący zdolny do atakowania celów lądowych, o zasięgu 1500 km (według deklaracji Pjongjangu podkreślających jego „strategiczne" znaczenie) i dwa pociski balistyczne krótkiego zasięgu bazujące na platformach kolejowych (według władz – o zasięgu 800 km)[16]. 28 września państwo to przeprowadziło kolejny test pocisku zdolnego przenosić głowice nuklearne – rakiety Hwasong-8, zdaniem władz KRLD mającej napęd hipersoniczny. Gdyby deklaracje te okazały się prawdziwe, stanowiłoby to dowód bardzo wysokiego zaawansowania prac nad rozwojem północnokoreańskiego programu rakietowego w wymiarze jakościowym. Amerykańscy oraz południowokoreańscy wojskowi i analitycy stwierdzili jednak, że choć pocisk przejawiał pewne cechy charakterystyczne dla wyposażonych w taki napęd, to prawdopodobnie znajdował się na dość wczesnym etapie rozwoju, a systemy przeciwrakietowe USA spełniłyby swoje zadanie, gdyby został wykorzystany operacyjnie[17].

Choć 19 października KRLD przeprowadziła kolejny test rakietowy – tym razem prawdopodobnie pocisku wystrzeliwanego z okrętu podwodnego (SLBM) o zasięgu poniżej 500 km[18] – zauważalna była pewna zmiana retoryki. Kim Dzong-un zasugerował chęć „wyjścia z impasu" w relacjach z Seulem, a akt dobrej woli stanowić miało ponowne uruchomienie 4 października „gorącej linii" między obydwoma państwami służącej komunikacji w sytuacjach kryzysowych (zlikwidowanej przez KRLD w czerwcu 2020 r.)[19]. Wydaje się, że na takie stanowisko władz w Pjongjangu wpłynęły nie tylko intensyfikacja prac nad południowokoreańskim arsenałem rakietowym, ale również ponowna konsolidacja relacji sojuszniczych Korei Południowej z USA, osłabionych nieco w okresie prezydentury Donalda Trumpa. Na nowo rozgorzały także dyskusje o ponownym rozmieszczeniu na południu Półwyspu Koreańskiego amerykańskiej broni jądrowej. Choć USA[20] i rządzący Koreą Południową Demokraci odrzucają ten pomysł, prawicowa

[15] K. Davenport, „South Korea tests submarine-launched missile", *Arms Control Today* 2021, nr 10.

[16] J. Masterson, „North Korea rachets up nuclear, missile activities", *Arms Control Today* 2021, nr 10.

[17] Idem, „North Korea claims to test hypersonic missile", *Arms Control Today* 2021, nr 11; B. Lendon, „North Korea says it tested a hypersonic missile. If true, it could change the military equation in east Asia", CNN World, 30 września 2021 r., https://edition.cnn.com/2021/09/29/asia/north-korea-hypersonic-missile-intl-hnk-ml/index.html (dostęp: 1.01.2022).

[18] Zob. J. Masterson, „North Korea tests SLBM", *Arms Control Today* 2021, nr 11.

[19] K. Davenport, „North Korea signals interest in talks", *Arms Control Today* 2021, nr 11.

[20] W. Gallo, „US rules out redeploying tactical nukes to South Korea", Voice of America, 24 września 2021 r., https://www.voanews.com/a/us-rules-out-redeploying-tactical-nukes--to-south-korea/6243767.html (dostęp: 1.01.2022).

opozycja postulowała powrót pod amerykański parasol nuklearny[21], co nabiera znaczenia w kontekście marcowych wyborów prezydenckich.

W grudniu 2020 r. irański parlament (mimo obiekcji prezydenta Rouhaniego) – w odpowiedzi na politykę Donalda Trumpa oraz zabójstwo przez izraelskie służby Mohsena Fahrizadeha, głównej postaci narodowego programu jądrowego – zobowiązał władze do zintensyfikowania prac nad wzbogacaniem uranu i ograniczenia inspektorom MAEA dostępu do kluczowych w tym kontekście miejsc, dopóki USA nie zniosą nałożonych sankcji[22]. W styczniu 2021 r. Iran ogłosił wzbogacenie uranu do 20% (wobec limitu 3,67% przewidzianego przez JCPOA), a ponadto plany budowy kolejnego reaktora atomowego na ciężką wodę. W lutowym raporcie Agencja stwierdziła fakt wzbogacania uranu do 20% oraz wznowienie produkcji uranu metalicznego, zakazanej przez JCPOA[23]. W lutym także Iran poinformował MAEA o zamiarze wycofania się z przestrzegania regulacji nałożonych przez Protokół dodatkowy do porozumienia o środkach kontrolnych (zakładających m.in. możliwość kontroli niezapowiedzianych i w niezadeklarowanych przez dane państwo lokalizacjach), co skutkować miało ograniczeniem dostępu do miejsc związanych z produkcją energii atomowej oraz zakresu informacji przekazywanych tej organizacji przez stosowne organy państwowe[24]. Polityka ta wymusiła zawarcie do końca 2021 r. kilku porozumień *ad hoc* między Teheranem a Agencją (m.in. o warunkach kontroli, zawartego na trzy miesiące w marcu[25], oraz o konserwacji sprzętu wykorzystywanego do obserwacji i magazynowania danych).

11 kwietnia doszło do incydentu w zakładach nuklearnych w Natanz – cyberatak, o którego autorstwo Teheran oskarżył Izrael, wywołał eksplozję; ta zaś spowodowała awarię zasilania[26]. Reakcją Iranu było dalsze przyspieszenie

---

[21] M. Shin, „How would a Yoon Suk-yeol administration approach North Korea?", *The Diplomat*, 5 listopada 2021 r., https://thediplomat.com/2021/11/how-would-a-yoon-seok-youl--administration-approach-north-korea/ (dostęp: 1.01.2022); M. Soendergaard Larsen, „Talk of a nuclear deterrent in South Korea", *Foreign Policy*, 9 września 2021 r., https://foreignpolicy.com/2021/09/09/south-korea-nuclear-deterrent-north-korea/ (dostęp: 1.01.2022).

[22] Zob. H. Humayun, M. Mostaghim, J. Deaton, „Iran's parliament passes bill threatening to boost uranium enrichment and suspend inspectors", CNN World, 3 grudnia 2020 r., https://edition.cnn.com/2020/12/03/middleeast/iran-uranium-enrichment-intl/index.html (dostęp: 4.01.2022).

[23] *GOV/2021/10*, 23.02.2021, International Atomic Energy Agency, Vienna 2021, s. 6–8.

[24] *GOV/INF/2021/13*, 16.02.2021, International Atomic Energy Agency, Vienna 2021.

[25] Iran miał zbierać stosowne informacje we własnym zakresie i przekazać je MAEA po powrocie USA do porozumienia JCPOA. Okres jego obowiązywania przedłużono o dodatkowy miesiąc w związku z trwającą rundą negocjacji grupy P5+1. MAEA z zasady unikała krytyki działań Iranu, aby nie zaszkodzić tym rokowaniom.

[26] Zob. P. Hafezi, „Iran blames Israel for Natanz nuclear plant outage, vows revenge", Reuters, 12 kwietnia 2021 r., https://www.reuters.com/world/irans-zarif-blames-israel-natanz-incident-vows-revenge-tv-2021-04-12/ (dostęp: 4.01.2022).

prac. W maju i czerwcu przeprowadzono próby rakiet balistycznych (według raportu ekspertów ONZ ponownie nawiązano w tym zakresie współpracę z KRLD[27]), a w listopadzie władze państwa poinformowały o wzbogaceniu uranu do poziomu 60% (podczas gdy do produkcji broni jądrowej potrzebny jest materiał ok. 90-procentowy). Listopadowy raport MAEA potwierdził te informacje – Iran miał dysponować 114 kg 20-procentowego uranu i 17,7 kg 60-procentowego, a także instalować bardziej zaawansowane wirówki, umożliwiające większą skalę wzbogacania pierwiastka[28]. Wedle niektórych szacunków *breakout time* – a więc okres potrzebny do zgromadzenia takiej ilości odpowiednio wzbogaconego uranu, która pozwala na wyprodukowanie głowicy atomowej – miał wówczas wynosić ok. trzech tygodni (JCPOA zakładał co najmniej rok)[29]. Dość głośnym echem odbiła się ponadto wypowiedź Ferydoona Abbasiego – parlamentarzysty i byłego dyrektora krajowej agencji energii atomowej – który wprost przyznał w jednym z wywiadów, że celem Iranu jest produkcja broni jądrowej[30], co stanowiło pierwszy tego rodzaju komunikat ze strony irańskiej (choć prezydenci Rouhani i Raisi deklarowali w pełni pokojowy charakter tychże działań).

Wydarzenia te toczyły się w określonym kontekście polityczno-dyplomatycznym. Joe Biden deklarował wolę rewitalizacji JCPOA, choć niebezwarunkowo, czego dowodzi utrzymanie w mocy sankcji nałożonych na Iran przez administrację Donalda Trumpa, a nawet pewne rozszerzenie ich zakresu na przestrzeni roku. Rozmowy przygotowawcze grupy P5+1 w Wiedniu udało się w kwietniu wznowić, mimo że początkowo strony irańska (na jej żądanie) i amerykańska znajdowały się w osobnych pomieszczeniach i korzystały z pośrednictwa pozostałych państw grupy, i do ok. połowy czerwca odbyło się ich sześć rund[31]. Mimo trudności przyniosły one pewne postępy.

Negocjacje wstrzymano w związku z wyborami prezydenckimi w Iranie. W ich rezultacie dość umiarkowanego Hasana Rouhaniego na tym stanowisku

---

[27] Za: M. Fitzpatrick, *North Korea–Iran Missile Cooperation is Reason for Ambitious Diplomacy*, International Institute for Strategic Studies, 15.02.2021, https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2021/02/north-korea-iran-missile-cooperation (dostęp: 4.01.2022).

[28] *GOV/2021/51*, 17.11.2021, International Atomic Energy Agency, Vienna 2021, s. 5, 11.

[29] Zob. D. Albright, S. Burkhard, A. Stricker, *Analysis of IAEA Iran Verification and Monitoring Report – November 2021*, Institute for Science and International Security, 19.11.2021, https://isis-online.org/isis-reports/detail/analysis-of-iaea-iran-verification-and-monitoring-report-november-2021 (dostęp: 4.01.2022).

[30] R. Spencer, „Fereydoun Abbasi-Davani: Ex-nuclear chief admits Iran aimed to create bomb", *The Times*, 29 listopada 2021 r., https://www.thetimes.co.uk/article/ex-nuclear-chief-admits-iran-aimed-to-create-bomb-fnp5wq0jz (dostęp: 4.01.2022).

[31] Także w ramach trzech grup roboczych do spraw: 1) ustalenia harmonogramu znoszenia amerykańskich sankcji, 2) usunięcia skutków dotychczasowych naruszeń porozumienia przez Iran, 3) ustalenia sekwencji działań wzajemnych USA i Iranu zmierzających do przywrócenia *status quo*.

zastąpił 5 sierpnia znacznie bardziej konserwatywny Ebrahim Raisi. Nowa administracja wyraźnie zaostrzyła irańskie stanowisko negocjacyjne, czego dowiodła podczas siódmej i ósmej rundy wiedeńskich rozmów w listopadzie i grudniu, wycofując się z wcześniejszych uzgodnień i żądając ustępstw ze strony USA w postaci zniesienia części sankcji[32]. Strona amerykańska wyraziła rozczarowanie postawą nowych władz Iranu[33]. Droga do porozumienia wydawała się daleka. Teheran oprócz zniesienia amerykańskich sankcji żądał gwarancji, że umowa nie zostanie nigdy w przyszłości złamana lub jednostronnie wypowiedziana przez USA[34]. Waszyngton oprócz znacznego wydłużenia *breakout time* postulował, by przywrócenie JCPOA stanowiło wstęp do negocjacji bardziej kompleksowego porozumienia, obejmującego również inne zagadnienia istotne dla bezpieczeństwa regionu, m.in. irański program rakietowy[35].

Wśród celów utworzonego we wrześniu 2021 r. przez Australię, Wielką Brytanię i USA sojuszu AUKUS pewne wątpliwości wzbudziły plany wyposażenia Australii przez dwa pozostałe państwa do 2040 r. w okręty podwodne o napędzie atomowym (wykorzystującym wysoko wzbogacony uran jako źródło energii), co uczyniłoby ją pierwszym państwem bezatomowym dysponującym takimi jednostkami. Kontrowersje budziło nie tylko zerwanie kontraktu na zakup od Francji podwodnych jednostek pływających typu Attack, lecz także zgodność tego programu z treścią porozumień rozbrojeniowych, których stroną jest Australia – traktatu NPT oraz układu z Rarotonga tworzącego strefę bezatomową na południowym Pacyfiku.

USA i Australia zadeklarowały, że celem porozumienia nie jest wyposażenie wyspiarskiego państwa w broń jądrową, postanowienia traktatu NPT zaś będą respektowane, a sama współpraca (Australia nie dysponuje żadnym reaktorem jądrowym, zatem uran musiałby być dostarczony przez USA i Wielką Brytanię) zostanie poddana nadzorowi MAEA[36]. Mimo że Australia często stanowi przykład państwa modelowo realizującego zobowiązania z zakresu nieproliferacji broni jądrowej[37], to pojawiły się pewne głosy

---

[32] J. Masterson, K. Davenport, *Iran Plays Hardball in Vienna*, Arms Control Association, 9 grudnia 2021 r., https://www.armscontrol.org/blog/2021-12/p4-1-iran-nuclear-deal-alert (dostęp: 4.01.2022).

[33] *Part 1: U.S. on Nuclear Talks*, The Iran Primer, United States Institute of Peace, 21 grudnia 2021 r., https://iranprimer.usip.org/blog/2021/dec/06/part-1-us-nuclear-talks (dostęp: 4.01.2022).

[34] Zob. N. Hadian, *Explainer: Iran's Priorities in Nuclear Talks*, The Iran Primer, United States Institute of Peace, 3.01.2022, https://iranprimer.usip.org/blog/2022/jan/03/explainer-irans--priorities-vienna-talks (dostęp: 4.01.2022).

[35] N. Rafati, „The arduous path to restoring the Iran nuclear deal", *Arms Control Today*" 2021, nr 4.

[36] T. Findlay, „The Australia-UK-U.S. submarine deal: Not necessarily a sure or a good thing", *Arms Control Today* 2021, nr 11.

[37] Stąd np. pierwsze miejsce w rankingu *Nuclear Threat Security Index* za 2020 r. organizacji Nuclear Threat Initiative. Zob. https://www.ntiindex.org/news/australia-ranks-1st-pakistan-is-most-improved/ (dostęp: 5.01.2022).

sugerujące możliwość naruszenia norm rozbrojeniowych przez tego rodzaju działania. W trakcie sesji ZO ONZ podniosły je Chiny i Korea Północna[38]. Głośne protesty Chin wynikają z faktu, że AUKUS może być postrzegany jako inicjatywa obliczona na równoważenie chińskich wpływów w rejonie Indo-Pacyfiku – stąd też promowanie przez Pekin narracji o naruszaniu w ten sposób zobowiązań dotyczących nieproliferacji broni jądrowej podjętych przez Australię (w szczególności traktatu z Rarotonga)[39]. Choć samo porozumienie o strefie bezatomowej na południowym Pacyfiku nie zakazuje stronom wprost posiadania okrętów o napędzie nuklearnym[40], to decyzja ta wzbudziła w niektórych państwach Oceanii pewne obawy o ewentualną nuklearyzację regionu[41]. Wydaje się ponadto, że może ona posłużyć w przyszłości jako wygodny pretekst i precedens dla innych państw świata (bezatomowych w rozumieniu NPT) zainteresowanych pozyskaniem okrętów podwodnych o napędzie atomowym.

The sky is (no longer) the limit. Ku militaryzacji przestrzeni kosmicznej

Jeszcze do niedawna rywalizacja mocarstw w przestrzeni kosmicznej wydawała się zimnowojennym reliktem. Jednak ewolucja globalnego układu sił w postaci powrotu do *power politics* w przypadku mocarstw wschodzących, takich jak Chiny, Rosja czy Indie, rozbudziła pewne aspiracje w tym zakresie – ze względów prestiżowych, ale szczególnie motywowane chęcią eksploatacji zasobów naturalnych w przestrzeni kosmicznej bądź jej wykorzystania w celach militarnych. W grudniu 2019 r. prezydent Trump odtworzył (i to jako odrębną gałąź US Armed Forces) siły kosmiczne. Będąca podstawą dla tej decyzji Dyrektywa Polityki Kosmicznej USA z lutego 2019 r. wprost definiowała jej cele m.in. jako zabezpieczenie narodowych interesów w przestrzeni kosmicznej, odstraszanie czy projekcję amerykańskiej siły[42]. Stanowiło to w największym stopniu odpowiedź na intensywny rozwój chińskiego programu kosmicznego. Rok 2021 okazał się w tym kontekście przełomowy z uwagi na uruchomienie w kwietniu pierwszego modułu

[38] Zob. *Delegates Highlight Disarmament Crisis Marked by Proliferating Weapons of Mass Destruction, Illicit Small Arms Trade, as First Committee Continues Debate*, GA/DIS/3670, 13.10.2021, https://www.un.org/press/en/2021/gadis3670.doc.htm (dostęp: 5.01.2022).

[39] Zob. R.A. Musto, „Does AUKUS violate the pledge of a nuclear-free South Pacific? China thinks it might", *The Diplomat*, 22 października 2021 r., https://thediplomat.com/2021/10/does-aukus-violate-the-pledge-of-a-nuclear-free-south-pacific-china-thinks-it-might/ (dostęp: 5.01.2022).

[40] J. Carlson, *AUKUS Nuclear-Powered Submarine Deal – Non-proliferation Aspects*, Asia-Pacific Leadership Network, 17 września 2021 r., https://www.apln.network/projects/aukus/aukus-nuclear-powered-submarine-deal-non-proliferation-aspects/ (dostęp: 5.01.2022).

[41] Zob. R.A. Musto, op. cit.

[42] *Space Policy Directive-4*, 19 lutego 2019 r., https://www.spaceforce.mil/About-Us/SPD-4/ (dostęp: 5.01.2022).

chińskiej stacji kosmicznej Tiangong, na którą w czerwcu dotarło pierwszych trzech chińskich astronautów („tajkonautów"), a także na wysłanie w maju łazika „Zhurong" na Marsa.

W kontekście militarnego wykorzystania przestrzeni kosmicznej za główne wyzwanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego uznać należy współcześnie rozwój systemów broni antysatelitarnej (ASAT), służących niszczeniu rozmieszczonych wokół Ziemi satelitów. Technologie satelitarne w następstwie tzw. rewolucji w dziedzinie wojskowości są powszechnie wykorzystywane przez różnego rodzaju sprzęt wojskowy – m.in. do komunikacji, lokalizacji (system GPS) czy obserwacji[43]. Satelity mają ponadto wiele zastosowań *stricte* cywilnych, przez co zniszczenie niektórych z nich mogłoby paraliżować pewne obszary aktywności państw i społeczeństw. Platformy antysatelitarne mogą obejmować specjalne rakiety (interceptory) wystrzeliwane z Ziemi oraz systemy umieszczane w przestrzeni kosmicznej (na orbicie okołoziemskiej) wykorzystujące do destrukcji satelitów energię kinetyczną, eksplozje lub wiązki energetyczne[44]. USA i Rosja (jeszcze jako ZSRR) rozpoczęły prace nad tego rodzaju systemami w okresie zimnej wojny, choć dopiero chińskie testy takiej broni w drugiej połowie pierwszej dekady XXI w. zdynamizowały analogiczne starania ze strony pozostałych mocarstw[45]. W ciągu ostatnich kilkunastu lat przeprowadzały one testy broni antysatelitarnej wykorzystującej pociski wystrzeliwane z Ziemi. Latem 2021 r. pojawiły się informacje o rozmieszczeniu przez USA w przestrzeni kosmicznej systemu o zaawansowanych zdolnościach do zwalczania satelitów i statków kosmicznych, ale na razie nie zostały one oficjalnie potwierdzone przez Biały Dom lub Pentagon[46].

Jednak najbardziej brzemiennym w skutki wydarzeniem 2021 r. w omawianym kontekście okazał się przeprowadzony 15 listopada przez Rosję test pocisku Nurod wyposażonego w platformę antysatelitarną Nariad. W jego efekcie doszło do zestrzelenia wysłanego jeszcze przez ZSRR satelity, który rozpadł się na ok. 1500 odłamków. Choć wcześniej zdarzały się już tego rodzaju incydenty[47], reakcja społeczności międzynarodowej była zdecydo-

---

[43] Zob. szerzej: Ł. Kamieński, *Technologia i wojna przyszłości. Wokół nuklearnej i informacyjnej rewolucji w sprawach wojskowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 25–26, 38–39.

[44] R. Kopeć, „Broń antysatelitarna. U progu drugiego etapu militaryzacji kosmosu", *Politeja* 2018, nr 2, s. 51–54.

[45] M. Krepon, S. Schoenberger, „Annex: A comparison of nuclear and anti-satellite testing 1945–2013", w: M. Krepon, J. Thompson (red.), *Anti-satellite Weapons, Deterrence and Sino-American Space Relations*, Stimson Center, Washington 2013, s. 133–137.

[46] „Czy Amerykanie umieścili broń w kosmosie?", *Rzeczpospolita*, 2 września 2021 r.

[47] Można tu wspomnieć o chińskim teście z 2007 r., który pozostawił ok. 3 tys. odłamków, czy indyjskim z 2019 r., który wygenerował ich ok. 400. Zob. A.J. Tellis, *India's ASAT Test: An Incomplete Success*, Carnegie Endowment for International Peace, 15.04.2019, https://

wana. Stany Zjednoczone potępiły ów test, którego pozostałości przez wiele lat stanowić będą zagrożenie dla obiektów w przestrzeni kosmicznej, w tym m.in. dla Międzynarodowej Stacji Kosmicznej (ISS), i wezwały do zaprzestania testów broni antysatelitarnej[48]. Oddźwięk, z jakim spotkała się owa rosyjska próba, mógł po części wynikać z podjętej 1 listopada 2021 r. decyzji ZO ONZ o utworzeniu otwartej Grupy Roboczej mającej na celu rewizję istniejących oraz wypracowanie nowych prawnomiędzynarodowych instrumentów zmierzających do powstrzymania wyścigu zbrojeń w przestrzeni kosmicznej[49]. Propozycję w tym zakresie złożoną przez Wielką Brytanię poparły Stany Zjednoczone i 161 innych państw, natomiast – co się tyczy pozostałych państw rozwijających narodowe zdolności ASAT – Rosja i Chiny były przeciwne jej przyjęciu, a Indie wstrzymały się od głosu[50]. Moskwa i Pekin opowiadają się za ustanowieniem traktatu zakazującego umieszczania broni w przestrzeni kosmicznej (rozumianej jako obiekty służące wyrządzeniu szkody innym spośród tam rozmieszczonych), który nie ograniczałby jednak możliwości wykorzystywania pocisków antysatelitarnych wystrzeliwanych z Ziemi[51]. USA długo opierały się tego typu rozwiązaniom, mogącym zniwelować ich technologiczną przewagę, promując przede wszystkim ustanowienie wspólnych norm i dobrych praktyk w zakresie działań państw w przestrzeni kosmicznej, mających na celu jej cywilną eksploatację (także w kontekście rosnącej skali zaangażowania podmiotów prywatnych), których dotyczyć miałyby podpisane w październiku 2020 r. tzw. porozumienia Artemis[52]. Układ o zaproponowanej przez USA treści do końca 2021 r. podpisało 14 państw (w tym Polska)[53]. W wymiarze militarnym środek do tego celu mógłby stanowić, będący od kilkunastu lat przedmiotem dyskusji na forum Komisji Rozbrojeniowej, Traktat o zapobieganiu wyścigowi zbrojeń w przestrzeni kosmicznej (PAROS), którego projekt został złożony przez Rosję w 2008 r., mający dopełnić treść Traktatu kosmicznego[54].

---

carnegieendowment.org/2019/04/15/india-s-asat-test-incomplete-success-pub-78884 (dostęp: 6.01.2022).

[48] M. Sheetz, „Pentagon calls for stop to anti-satellite weapons testing after Russian demo debris threatened ISS", CNBC, 1 grudnia 2021 r., https://www.cnbc.com/2021/12/01/pentagon-calls-for-stop-to-anti-satellite-weapons-testing.html (dostęp: 6.01.2022).

[49] *A/C.1/76/L.52*, United Nations General Assembly, 14.10.2021, https://undocs.org/A/C.1/76/L.52 (dostęp: 6.01.2022).

[50] Wyniki głosowania za: https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com21/votes/L52.pdf (dostęp: 6.01.2022). Uwagę zwraca ponadto wstrzymanie się od głosu Izraela.

[51] D.G. Kimball, „A small step toward an ASAT ban", *Arms Control Today* 2021, nr 12.

[52] Zob. M. Piotrowski, S. Zaręba, „Porozumienie Artemis – w kierunku nowych zasad eksploatacji kosmosu", *Biuletyn PISM* 2021, nr 47.

[53] J. Foust, „Mexico joins Artemis accords", SpaceNews, 10 grudnia 2021 r., https://spacenews.com/mexico-joins-artemis-accords/ (dostęp: 7.01.2022).

[54] Zob. https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/proposed-prevention--arms-race-space-paros-treaty/ (dostęp: 6.01.2022).

Broń hipersoniczna – istota, rozwój i znaczenie strategiczne

Rok 2021 oznaczał również dalszy dynamiczny rozwój narodowych programów budowy rakiet hipersonicznych. Z uwagi na wzrastające tempo swoistego wyścigu zbrojeń wokół tego typu broni pomiędzy Chinami i Rosją a Stanami Zjednoczonymi warto temu zagadnieniu poświęcić nieco więcej uwagi, w odniesieniu do właściwości tego rodzaju uzbrojenia, dynamiki rozwoju technologicznego, jak również jego znaczenia z punktu widzenia bezpieczeństwa międzynarodowego.

Wartość bojowa urządzeń hipersonicznych bierze się z szybkości, jaką mogą osiągnąć – co najmniej pięciokrotnie przekraczającej prędkość dźwięku (od ok. 6 tys. do nawet ponad 20 tys. km/h). Pociski te są niezwykle precyzyjne, dzięki czemu mogą wykorzystywać nie tylko, niczym „klasyczne" rakiety nośne, głowice konwencjonalne bądź jądrowe, ale również dokonywać uderzeń z użyciem jedynie siły kinetycznej[55]. Obecnie najbardziej dynamicznie rozwijane są dwie kategorie tego rodzaju platform:

- **hipersoniczne urządzenia szybujące** (HGV[56]) – są one rozpędzane przez rakiety do prędkości hipersonicznej i wynoszone w górne warstwy atmosfery, gdzie dochodzi do uwolnienia i rozpoczyna się lot szybujący do celu, na wysokości 40–100 km (niżej zatem od rakiet balistycznych), trajektorią *boost-glide*[57]; cechuje je duża zwrotność i manewrowość, umożliwiająca wręcz zmianę celu po wystrzeleniu, co w połączeniu z nieregularnym, w małym stopniu przewidywalnym torem lotu czyni je niezwykle trudnymi do wykrycia i zneutralizowania przez systemy obrony przeciwrakietowej,
- **hipersoniczne pociski manewrujące** (HCM[58]) – są to naprowadzane bezpośrednio na cel rakiety napędzane do prędkości naddźwiękowych przez silnik typu *scramjet*[59], również charakteryzujące się dużą zwrotnością (choć trajektoria lotu, podobnie jak w przypadku poddźwiękowych rakiet manewrujących, jest regularna), zdolne do przelotu na wysokości ok. 20–30 km[60].

---

[55] Zob. K.M. Sayler, *Hypersonic Weapons: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, Washington 2021, s. 2.

[56] Z ang. *hypersonic glide vehicles*.

[57] Urządzenie, dzięki aerodynamicznej powierzchni sterującej, która zawiera ruchome elementy, wykorzystuje efekt „windowania", co umożliwia zmiany toru lotu w sposób nieregularny.

[58] Z ang. *hypersonic cruise missiles*.

[59] Chodzi o silnik wykorzystujący w procesie spalania paliwa przepływ powietrza wygenerowany przez lot z naddźwiękową prędkością.

[60] Za: R.H. Speier, G. Nacouzi, C.A. Lee, R.M. Moore, *Hypersonic Missile Nonproliferation. Hindering the Spread of a New Class of Weapons*, RAND Corporation, Santa Monica 2017, s. 2–5.

Właściwości broni hipersonicznej obu typów sprawiają, że większość systemów obrony przeciwrakietowej, jakimi dysponują współcześnie państwa, nawet zaawansowanych technologicznie, nie byłaby w stanie zapewnić im obrony przed atakiem z użyciem tego typu urządzeń. Wynika to zarówno z ich szybkości, implikującej dużo krótszy czas na reakcję zaatakowanego państwa (analitycy RAND szacują, że w razie ataku z odległości 1000 km wyniósłby on ok. sześciu minut[61]), jak i z nieregularnego, a przez to nieprzewidywalnego toru lotu w przypadku urządzeń typu HGV. Podobnie jak innego rodzaju rakiety, urządzenia hipersoniczne mogłyby być również wykorzystywane w celach niemilitarnych (w szczególności transportowych, np. w kontekście lotów w przestrzeń kosmiczną).

O wzroście znaczenia strategicznego broni hipersonicznej świadczy tempo prac nad nią podjętych przez Stany Zjednoczone w odpowiedzi na przewagę Chin i Rosji w tym zakresie w trakcie prezydentury Donalda Trumpa, a zdynamizowanych dodatkowo w 2021 r. już przez administrację Joego Bidena. Departament Obrony USA wnioskował o umieszczenie w budżecie na 2022 r. wyższych o prawie 1/5 (w stosunku do 2021 r.) nakładów na programy badawczo-rozwojowe dotyczące uzbrojenia hipersonicznego – wzrost z ok. 3,2 mld do ok. 3,8 mld USD[62]. Ponadto Waszyngton z dużą intensywnością przeprowadzał w 2021 r., nie zawsze udane, testy tego rodzaju platform różnego typu[63]. Stany Zjednoczone dysponują jednak znacznie mniej zaawansowaną infrastrukturą badawczo-rozwojową umożliwiającą prace nad urządzeniami hipersonicznymi (służącą testowaniu i ewaluacji postępów, obejmującą m.in. specjalne tunele aerodynamiczne) w zestawieniu z Rosją czy w szczególności Chinami[64].

Poniższa tabela prezentuje najważniejsze projekty (zarówno zrealizowane, jak i wciąż prowadzone) obliczone na rozwój zdolności obronnych wykorzystujących technologię hipersoniczną, rozwijane przez Stany Zjednoczone, Rosję i Chiny.

[61] Ibidem, s. 16–17.
[62] S. Bugos, „Biden to speed development of hypersonic weapons", *Arms Control Today* 2021, nr 7–8.
[63] Zob. idem, „US hypersonic capability advance", *Arms Control Today* 2021, nr 11.
[64] K.M. Sayler, op. cit., s. 10–12, 14, 16–17.

Tabela 1

Amerykańskie, rosyjskie i chińskie projekty badawczo-rozwojowe dotyczące broni hipersonicznej

Państwo	Projekt	Charakterystyka projektu	Stopień zaawansowania
Stany Zjednoczone	Conventional Prompt Strike	HGV wyposażony w konwencjonalną głowicę, wystrzeliwany z okrętu podwodnego lub platformy naziemnej	faza testów (planowana finalizacja: 2025 r.)
	Long-Range Hypersonic Weapon	HGV o zasięgu ponad 2,5 tys. km, wystrzeliwany z naziemnej platformy mobilnej	faza testów (prototyp ma zostać opracowany do 2023 r.)
	AGM-183 Air-Launched Rapid Response Weapon (ARRW)	HGV o zasięgu ponad 1,6 tys. km, wystrzeliwany z powietrza	faza testów (planowana finalizacja: 2023 r.)
	Hypersonic Attack Cruise Missile	HCM wystrzeliwany z powietrza (z bombowców lub myśliwców)	faza koncepcyjna (prototyp ma zostać opracowany do 2025 r.)
	Tactical Boost Glide	HGV taktyczny wystrzeliwany z powietrza	wczesna faza testów
	Operational Fires	HGV taktyczny wystrzeliwany z platform naziemnych	faza koncepcyjna
	Hypersonic Air-Breathing Weapon Concept (HAWC)	HCM wystrzeliwany z powietrza, wykorzystujący silnik typu *scramjet*, w założeniu mniejszy od standardowych HGV	faza koncepcyjna
Rosja	Awangard	HGV wystrzeliwany za pomocą rakiet międzykontynentalnych (ICBMs – docelowo z rakiet Sarmat)	w służbie (od 2019 r.)
	Cyrkon	HCM wystrzeliwany z okrętów wojennych, o zasięgu do 1000 km	faza testów (planowana finalizacja: 2023 r.)
	Kindżał	wystrzeliwany z powietrza (docelowo ze strategicznych bombowców) hipersoniczny pocisk balistyczny, zdolny do lotu manewrującego	w służbie (od 2018 r.)
Chiny	DF-17	hipersoniczny pocisk balistyczny średniego zasięgu, zdolny do wystrzeliwania HGV (DF-ZF)	prawdopodobnie w służbie (od 2019 r.)
	DF-ZF	HGV o zasięgu prawie 2 tys. km	prawdopodobnie w służbie (od 2020 r.)
	Xingkong-2	hipersoniczny statek powietrzny typu *waverider*[65], zdolny do przenoszenia głowic jądrowych na odległość ok. 10 tys. km	faza testów (planowana finalizacja: 2025 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K.M. Sayler, op. cit., s. 5–16; J. Henrotin, *Hypersonic Weapons: What Are the Challenges for the Armed Forces*, Briefings de l'IFRI, Institut français des relations internationales, Paris 2021, s. 7–10, https://www.darpa.mil/ (dostęp: 9.01.2022); https://www.globalsecurity.org/wmd/world/china/xingkong-2.htm (dostęp: 9.01.2022).

[65] Chodzi o pojazd, któremu generowane przez własny lot z naddźwiękową prędkością fale uderzeniowe umożliwiają lot szybujący.

Treść powyższej tabeli może w pewnym stopniu potwierdzać tezy o większym zaawansowaniu rosyjskiego i chińskiego programu rozwoju broni hipersonicznej, szczególnie przy założeniu mniejszej niż w przypadku Stanów Zjednoczonych przejrzystości w odniesieniu do tego rodzaju prac, która pozwala domniemywać również utajnienie projektów znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju. W dodatku państwa te, w przeciwieństwie do USA, przygotowują tego typu platformy pod kątem umieszczenia na nich głowic nuklearnych. Należy jednak pamiętać, że amerykańskie spółki posiadają pewnego rodzaju *know-how* w produkcji hipersonicznych bezzałogowych statków powietrznych – można tu wymienić m.in. już oblatane Boeingi X-43 i X-51 Waverider oraz Hypersonic Technology Vehicle 2[66]. W dodatku to Stany Zjednoczone pierwsze rozpoczęły prace badawczo-rozwojowe nad systemami obrony hipersonicznej, w tym m.in. wyposażeniem istniejących systemów antyrakietowych w zdolność zwalczania także i tego typu urządzeń[67].

Oprócz wspomnianych trzech państw starania na rzecz rozwoju narodowego potencjału technologicznego w zakresie bojowych urządzeń hipersonicznych, choć nieporównywalnie mniej zaawansowane, podejmuje (poza – rzekomo – wspomnianą już Koreą Północną) wiele innych, w tym m.in.: Indie, Francja (obydwa kraje we współpracy z Rosją), Australia (we współdziałaniu z USA), Japonia czy Niemcy (także jako uczestnik wielostronnych programów badawczych pod egidą Europejskiej Agencji Kosmicznej)[68].

Potencjalne znaczenie strategiczne broni hipersonicznej wydaje się bardzo istotne – pod wieloma względami może ona wręcz zredefiniować dotychczasowy rozkład potęgi militarnej w skali świata. Daje dużą przewagę w szczególności pierwszej stronie przeprowadzającej uderzenie, gdyż jest w stanie przełamać ochronę zapewnianą przez większość istniejących systemów obrony przeciwrakietowej, a dzięki dużej precyzji uderzenia wzrasta prawdopodobieństwo ataku bezpośrednio uniemożliwiającego kontruderzenie (*disarming attack*) na takie obiekty przeciwnika, jak np. strategiczne systemy uzbrojenia (przykładowo silosy rakietowe), siedziby przywódców politycznych i dowódców wojskowych czy kluczowe elementy infrastruktury krytycznej. Krótki czas lotu, a przez to również czas na reakcję zaatakowanej strony, wymusza ponadto postawę *launch-on-warning*, zakładającą decyzję o uderzeniu w odpowiedzi na atak od razu po wykryciu przez stosowne systemy nadlatującego pocisku, bez możliwości kalkulacji skali i konsekwencji tejże wymiany ognia, co w dużej mierze zwiększa ryzyko

[66] Ponadto prace rozwojowe wciąż prowadzą takie spółki, jak m.in. Lockheed Martin (model SR-72) czy Stratolaunch Systems (model Talon-A).

[67] Zob. szerzej: M.A. Piotrowski, „Rozwój i finansowanie programów obrony hipersonicznej USA", *Biuletyn PISM* 2021, nr 149.

[68] Zob. R.H. Speier et al., op. cit., s. 53–98; K.M. Sayler, op. cit., s. 18.

niezamierzonej eskalacji konfliktu[69]. Chęć uchronienia się przed skutkami tego rodzaju uderzeń może narzucać m.in. swego rodzaju decentralizację systemu dowodzenia i kontroli (co stwarza pewne ryzyko, np. konieczności podejmowania decyzji o strategicznym znaczeniu na niższych szczeblach dowodzenia), bardziej rozproszone rozmieszczenie strategicznych sił na terytorium państwa (co z kolei może generować pewne wyzwania pod kątem logistyki) czy wręcz uderzenia preempcyjne (w dodatku w warunkach ograniczonej dostępności informacji o działaniach przeciwnika i pod presją czasu)[70]. Jak zauważa analityk IFRI, na obecnym etapie rozwoju broń hipersoniczna stwarza szczególnie duże możliwości prowadzenia operacji w środowisku morskim[71] (np. jako narzędzie ataku na grupy uderzeniowe lotniskowców). Ma również bardzo znaczący potencjał w kontekście odstraszania, a także jako element systemów antydostępowych.

Zdynamizowanie prac nad rozwojem tej broni przez Rosję i Chiny wydaje się na swój sposób zrozumiałe, wszak gdyby Stany Zjednoczone, posiadające już największy potencjał pod względem systemów przeciwrakietowych (w wymiarze ilościowym i jakościowym) oraz najbardziej zaawansowane technologicznie strategiczne uzbrojenie jądrowe, zyskały tego rodzaju zdolności, skala przewagi USA stałaby się bardzo duża. Zrodziło to zatem decyzję o rozwijaniu ich narodowych technologii i zasobów broni hipersonicznej, a w rezultacie uruchomiło mechanizm zbliżony do wyścigu zbrojeń. Paradoksalnie jednak uzbrojenie tego rodzaju w największym stopniu zagraża państwom wyposażonym w zaawansowane systemy antyrakietowe, te zaś, które ich nie posiadają, są narażone na atak tak samo jak z użyciem rakiet poddźwiękowych lub supersonicznych, szczególnie w sytuacji, gdy wszystkie trzy wzmiankowane potęgi dysponują pociskami o zasięgu międzykontynentalnym. Wyścig zbrojeń hipersonicznych można więc potraktować jako kolejny element *power politics* – globalnej rywalizacji największych mocarstw. W dodatku spotyka się głosy podające w wątpliwość opłacalność tego rodzaju programów[72].

Co się zaś tyczy perspektyw ograniczenia lub kontroli tego rodzaju zbrojeń, to są one bardzo mgliste i bez zaistnienia takiej woli ze strony trzech mocarstw (a obecny kryzys innych reżimów kontroli zbrojeń i rozbrojenia

[69] R.H. Speier et al., op. cit., s. 17–18.
[70] Ibidem.
[71] J. Henrotin, op. cit., s. 11.
[72] Niektórzy autorzy zwracają uwagę na stosunkowo niski w relacji do skali potrzebnych nakładów potencjał komercyjny tej technologii (czego przykładem choćby naddźwiękowy samolot pasażerski Concorde, wycofany z użycia na początku XXI w.) oraz liczne wyzwania natury technicznej, np.: zarządzanie temperaturą, baza materiałowa, brak infrastruktury potrzebnej do testowania, modelowania i symulacji czy trudności zintegrowania technologii w spójny system. Zob. R.H. Speier et al., op. cit., s. 100–107.

wskazuje ich niewielką ku temu skłonność) nie należy się w bliskiej przyszłości takich uregulowań spodziewać. Szanse na nowy traktat zakazujący wykorzystania tego typu uzbrojenia (mający możliwie realne i uniwersalne zastosowanie – w przeciwieństwie np. do TPNW) lub przeprowadzania testów (trudno zresztą o jasne rozróżnienie, które próby odbywają się z użyciem pocisków hipersonicznych, a które „klasycznych") czy też ustalający wzajemne środki budowy zaufania i bezpieczeństwa w związku ze zbrojeniami tego rodzaju (na co wskazuje los dokumentów wiedeńskich czy Traktatu o otwartych przestworzach) są obecnie bliskie zera. Nadaje to większe znaczenie jednostronnym środkom odwetowym, takim jak sankcje czy ograniczenia eksportowe. Pamiętać należy ponadto, że nawet w odniesieniu do rakiet „starego typu" nie istnieje żaden mechanizm międzynarodowy skutecznie ograniczający ich proliferację[73].

*

Wskazane powyżej wydarzenia 2021 r. dowodzą, że erozja istniejących międzynarodowych instrumentów ograniczających i kontrolujących zbrojenia państw jest procesem, który w XXI w. tylko przybiera z czasem na sile, co wynika przede wszystkim z charakteru ewolucji porządku międzynarodowego. Dobrze ilustruje to przykład reżimu nieproliferacji broni jądrowej. Wyzwania wynikające z proliferacji wertykalnej (a więc rozbudowa przez część mocarstw atomowych swoich zdolności tego rodzaju) oraz programów jądrowych Korei Północnej i Iranu, nierozwiązane od kilkunastu lat, stawiają jego przyszłość pod znakiem zapytania. W tym kontekście Konferencja Przeglądowa NPT, zaplanowana pierwotnie na styczeń 2022 r. i odłożona w czasie z powodu kolejnej fali pandemii COVID-19, urasta do rangi „krytycznej"[74], także w odniesieniu do fiaska poprzedniej w 2015 r. Dotychczas przyjęte porozumienia częściowo lub całkowicie (jak w przypadku INF) tracą na znaczeniu, a nowe (TPNW) nie znajdują zainteresowania po stronie największych mocarstw. Potwierdzają to również ich konkretne decyzje polityczne ukierunkowane na dalszą militaryzację – dobrym przykładem w tym kontekście jest rozmieszczanie przez Moskwę na masową skalę wojsk wokół granic Ukrainy z Rosją i Białorusią pod koniec 2021 r. w celu wywarcia presji na rząd w Kijowie i NATO, nie tylko stawiające pod znakiem zapytania przyszłość amerykańsko-rosyjskiego Dialogu o Stabilności Strategicznej, ale również stanowiące kolejny przejaw utraty znaczenia przez Traktat o siłach konwencjonalnych w Europie (CFE), którego stroną formalnie wciąż pozostawała Białoruś.

---

[73] Można w tym kontekście wskazać jedynie niesformalizowany Reżim Kontroli Technologii Rakietowych, ograniczający wyłącznie eksport pocisków wykorzystywanych do przenoszenia na odległość min. 300 km ładunków broni masowego rażenia o masie większej niż 500 kg. Należy do niego 35 państw, w tym USA i Rosja.

[74] Zob. D.G. Kimball, „NPT states prepare for a critical conference", *Arms Control Today* 2021, nr 12.

Moment atrofii układów z zakresu rozbrojenia i kontroli zbrojeń przypada ponadto na czas bardzo dynamicznego rozwoju nowych technologii obronnych, o dużych możliwościach niszczycielskiego oddziaływania, takich jak m.in. broń hipersoniczna czy antysatelitarna. Skala zainwestowanych w nie środków oraz zaostrzająca się konfrontacja między mocarstwami oddalają perspektywę ograniczenia czy choćby uregulowania tego rodzaju zbrojeń. Dotyczy to również innych ich kategorii, podobnie stanowiących potencjalny czynnik destabilizujący bezpieczeństwo międzynarodowe i przeorientowujący globalny rozkład potęgi militarnej, np. broni autonomicznej bądź wykorzystującej technologie sztucznej inteligencji czy platform bojowych do rozmieszczenia w przestrzeni kosmicznej.

Armaments and arms control in 2021. New challenges, old problems

The events of 2021 revealed numerous challenges for the existing arms control and disarmament mechanisms. Although the United States and Russia extended the New START treaty and the required number of states ratified the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, thus making it effective, the actual impact of the nuclear weapons non-proliferation regime was weakened because of a number of processes. These were, in particular, Iran's intensified efforts regarding its nuclear programme involving large-scaled Uranium enrichment, development of North Korea's missile capabilities, and the counter-reaction from South Korea. Moreover, controversy was caused by a pledge to provide Australia with nuclear submarines as an element of the AUKUS pact. The Russian withdrawal from the Open Skies Treaty, in reaction to the analogous move from the US a year before, proved once again the weakness of the arms control regime. Furthermore, the year 2021 brought dynamic development of modern military technologies not as yet restrained by any international regulations limiting and regulating them – anti-satellite weapons and hypersonic weapons. The former revealed the increasing risk of space militarization and a necessity to establish new mechanisms of control by the international community. In turn, intensive work on hypersonic weapons by the US, Russia, and China increasingly resembles an arms race in its characteristics, discussed in the article, and in their impact on the global balance of power.

Keywords: New START, TPNW, NPT, nuclear programme of North Korea, nuclear programme of Iran, JCPOA, Open Skies Treaty, AUKUS, anti-satellite weapons, militarization of space, hypersonic weapons

Słowa kluczowe: Nowy START, TPNW, NPT, program nuklearny Korei Północnej, program nuklearny Iranu, JCPOA, Traktat o otwartych przestworzach, AUKUS, broń antysatelitarna, militaryzacja przestrzeni kosmicznej, broń hipersoniczna

Kamila Pronińska
ORCID 0000-0002-2987-7653

Bolesław Balcerowicz
ORCID 0000-0003-2721-0646

Konflikty zbrojne w Afryce i na Bliskim Wschodzie w 2021 r.

Celem artykułu jest analiza dynamiki najbardziej intensywnych konfliktów 2021 r. Rozgrywały się one już tradycyjnie w regionie rozszerzonego Bliskiego Wschodu (Afganistan, Syria, Jemen) oraz w Afryce (od Sahelu przez Etiopię po Somalię). W Afganistanie zakończyła się dwudziestoletnia wojna-interwencja zbrojna Zachodu, ale jej koniec, w którym zwycięstwo odnieśli talibowie, jest w istocie żałosny. W Syrii najbardziej intensywny umiędzynarodowiony konflikt zbrojny ostatniej dekady powoli ulegał wygaszeniu. Wręcz przeciwnie działo się w Jemenie, gdzie losy wojny wciąż są nierozstrzygnięte, a ofensywa rebeliantów w Marib oraz naloty koalicji państw arabskich nie tylko prowadziły do wzrostu intensywności konfliktu, lecz także pogłębiały największy kryzys humanitarny świata. W Afryce – o ile w Libii odnotowywano postęp w procesie pokojowym, oczekując w warunkach zawieszenia broni na wybory prezydenckie, które finalnie nie doszły do skutku w 2021 r.[1], o tyle w innych krajach wzrosła intensywność działań zbrojnych. Do głównych frontów walk z dżihadystami – tj. Sahelu i Somalii – dołączyły konflikty zbrojne o podłożu przemocy politycznej, walk międzyplemiennych, międzyetnicznych i międzyklanowych. Jeden z najbardziej intensywnych toczył się wciąż w etiopskim Tigraju, w sąsiedniej Somalii zaś przekładane wybory doprowadziły do jednego z najpoważniejszych od lat kryzysu politycznego, który skutkował eskalacją działań zbrojnych. W artykule, będącym kontynuacją cyklu *Rocznika Strategicznego*, uwaga skupiona jest zatem na analizie wydarzeń i czynników wpływających na dynamikę tych najbardziej intensywnych konfliktów w 2021 r.

[1] W Libii dochodziło jedynie do sporadycznych wybuchów przemocy zbrojnej, w związku z tym konflikt w 2021 r. nie spełniał już kryterium wysokiej intensywności, a kraj ten nie pojawia się w tegorocznej analizie.

Afganistan. Zakończenie interwencji Zachodu – afganizacja konfliktu

Przełomowe znaczenie dla charakteru konfliktu zbrojnego (wojny) w Afganistanie miało porozumienie pokojowe zawarte między Stanami Zjednoczonymi i przywódcami talibów w Katarze (Dauha) 29 lutego 2020 r. Amerykanie zobowiązali się wycofać swoje wojska, a także kontyngenty sojuszników w ciągu 14 miesięcy; talibowie złożyli zapewnienie, że nie pozwolą na swoim terenie na rozwój Al-Kaidy i innych ekstremistycznych ugrupowań. Porozumienie niewątpliwie dobrze przysłużyło się „afganizacji" konfliktu, w znacznie mniejszym stopniu zaś porządnie zorganizowanemu nie tylko chaotycznemu zakończeniu wojny, lecz także – jak wkrótce się okazało – zmniejszeniu natężenia walk. Po jego podpisaniu bowiem przez kolejne miesiące przemoc militarna, natężenie działań zbrojnych oraz terrorystycznych pozostawały w istocie na dawnym poziomie.

Kapitalne znaczenie dla charakteru walk w 2021 r. (podobnie jak w roku poprzednim) miała obecność wojsk amerykańskich oraz ich aktywność bojowa – ograniczona do minimum.

Mimo zimy, kiedy natężenie walk i przemoc zbrojna były zazwyczaj mniejsze, w styczniu 2021 r. talibowie podejmowali rozproszone ataki na afgańskie (rządowe) siły bezpieczeństwa, m.in. w prowincjach Kandahar, Ghazni, Herat, Kunduz. Siły rządowe wsparte przez lotnictwo amerykańskie przez cały miesiąc odpierały ich ataki wokół miasta Kandahar. W lutym, w pierwszej połowie miesiąca, talibowie atakowali głównie na północy i wschodzie kraju. Na południu natomiast postępowała powolna, stała ich ekspansja. Należy zwrócić uwagę na relatywnie niskie liczby talibów zabitych w wyniku akcji zbrojnych podejmowanych w omawianym miesiącu (około 70)[2].

Po krótkim zastoju w aktywności talibów pod koniec lutego w pierwszej połowie marca nasiliły się prowadzone przez nich ataki. Wymierzone one były szczególnie w społeczność Hazarów; także zamieszkałych w Kabulu, skupionych w kilku dzielnicach miasta. Ze szczególnie dużą intensywnością podejmowane były działania w siedmiu prowincjach, a w atakach skierowanych głównie na posterunki sił bezpieczeństwa zginęło kilkadziesiąt osób.

W prowincji Wardak doszło do niebezpiecznego napięcia między milicją Hazarów a siłami bezpieczeństwa po zestrzeleniu przez bojowników (milicjantów) śmigłowca. Zginęło 10 żołnierzy. Siły rządowe zareagowały odbiciem centrum dystryktu Behsud, kontrolowanego przez przywódcę milicji.

[2] Szacunek autorski na podstawie analiz dziewięciu akcji zbrojnych podejmowanych przez talibów w lutym 2021 r. Analizy dokonywane głównie na podstawie materiałów z bazy danych CrisisWatch, https;//www..crisisgroup.org/crisiswatch/database (dostęp: 26.12.2021).

Dobrze zorganizowane działania talibów w kwietniu, ataki na wybrane cele w kilku kluczowych obszarach kraju sygnalizowały, jak się niebawem okazało, przygotowania do ofensywy na dużą skalę. Te poczynania pozostawały w oczywistym związku z ogłoszonym przez prezydenta Bidena w kwietniu planem ewakuacji wojsk amerykańskich. Deklaracja całkowitego wycofania USA w połączeniu niepewnością co do obiecanego solidnego wsparcia afgańskich wojsk rządowych po odejściu Amerykanów osłabiła już i tak niskie morale afgańskich sił bezpieczeństwa. Działały one bowiem skutecznie dzięki wsparciu lotniczemu, logistycznemu, technicznemu i fachowemu doradztwu; decyzja Waszyngtonu najpierw o zmniejszeniu kontyngentu wojskowego, a następnie całkowitym wycofaniu musiała więc podważyć afgańskie zdolności.

W maju rozpoczęła się coroczna wiosenna ofensywa talibów. Podjęte wiosną 2021 r. ogólnokrajowe działania różniły się od poprzednich skalą, rozmachem, dobrym przygotowaniem, organizacją, a także intensywnością. Wzięły w nich udział siły nieźle wyposażonych, uzbrojonych, dobrze zorganizowanych, doświadczonych bojowników, których liczebność ocenia się na około 85 tys.[3] Głównym efektem majowej ofensywy było przejęcie kontroli nad centrami okręgowymi w trzech prowincjach. W walkach zginęło 405 żołnierzy wojsk rządowych i funkcjonariuszy sił bezpieczeństwa oraz 260 cywilów[4].

Ofensywa wiosenna nabrała impetu w czerwcu. Na początku miesiąca w ciągu jednego tygodnia (4–10 czerwca) rebelianci zmusili wojska rządowe i milicję do wycofania się z 11 dystryktów. W efekcie działań w dniach 18–24 czerwca zajęli kolejnych 50 dystryktów, głównie na północy kraju. 21 czerwca talibowie przejęli kontrolę nad głównym przejściem granicznym z Tadżykistanem. Obiektem ataków w tym okresie była także mniejszość etniczna – Hazarowie. Straty po stronie rządowej wyniosły 703 zabitych żołnierzy i funkcjonariuszy bezpieczeństwa; śmierć poniosło 208 cywilów. Według afgańskiego ministerstwa obrony w walkach zginęło 1535 rebeliantów. W pierwszym półroczu dramatycznie wzrosła liczba poszkodowanej ludności cywilnej – zabitych i rannych – o 47%. Według UNAMA (Misji wsparcia Narodów Zjednoczonych w Afganistanie) oznacza to bezprecedensowy wzrost[5]. W lipcu ofensywa talibów objęła cały kraj. Największe postępy w zdobywaniu terytoriów odnosili na północy i północno-zachodnich obszarach kraju. Rebelianci z powodzeniem zmuszali

[3] Za: „The Taliban explained", Al Jazeera, 25 lipca 2021 r., https;//aljazzira.com/news/2021/7/25/the-taliban-explained (web.archive.org/Web/20210811164815) (dostęp: 12.12.2021).

[4] Dane za maj za: *Afghan War Casualty Reports*, June 2021, nytimes.com/2021/06/03/world/asia/afgan-war-casualty-report-june-2021.html. Dane za kolejne miesiące z tego źródła.

[5] Raport UNAMA za pierwsze półrocze, *Afghanistan Protection of Civilians and Armed Conflict 2021*, unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports (dostęp: 6.12.2021).

siły rządowe do wycofania z kolejnych dystryktów. Wszystkie dystrykty (z wyjątkiem dwóch) opanowali w prowincji Herat; podobnie w prowincji Badachszan (26 z 28 dystryktów). W połowie lipca po raz pierwszy okrążyli i zaatakowali Kandahar, największe miasto, stolicę prowincji na południu kraju. Był to pierwszy taki atak od początku interwencji Zachodu i wydarzenie o znaczeniu strategicznym, preludium finalnej fazy ofensywy. Wobec pogarszającej się sytuacji i porażki w obronie terytorium rząd podjął decyzję o skupieniu wysiłków na obronie głównych miast – stolic prowincji; decyzję wymuszoną i spóźnioną.

W lipcu rebelianci zdobyli ważne przejścia graniczne: z Iranem (w prowincji Herat) oraz z Pakistanem (w prowincji Kandahar). Straty wojsk rządowych w lipcu to 355 zabitych żołnierzy i funkcjonariuszy, do szczególnych strat należałoby zaliczyć zapewne 1500 żołnierzy, którzy uciekli do Tadżykistanu.

Szybkie postępy talibów na początku sierpnia i jednoczesne ataki na stolice prowincji były naturalnym następstwem sukcesów ofensywy rozpoczętej w maju, rozwijanej z dużym powodzeniem w czerwcu. Nad zdecydowaną większością terytorium talibowie już panowali, częściowo dzięki zawieraniu lokalnych „umów kapitulacji", które zapewniały bezpieczeństwo rządowym siłom bezpieczeństwa w zamian za broń i opuszczenie swoich placówek.

Początkowo siły rządowe stawiały zdecydowany opór w prowincjach Helmand, Kandahar (na południu) oraz Herat (na zachodzie). 6 sierpnia talibowie bez walki opanowali stolicę prowincji Nimroz, większość sił bezpieczeństwa bowiem uciekła. Każdego z kolejnych ośmiu dni zdobywali dalsze miasta, metropolie, w których nikt z nimi nie chciał walczyć. 14 sierpnia opanowali ostatnie, trzecie co do wielkości miasto kraju: Mazar-i-Szarif. Jego upadek oznaczał koniec zorganizowanego oporu. 15 sierpnia wkroczyli ze wszystkich stron do Kabulu w jednej z najkrótszych w dziejach kampanii, bez walki. Armia rządowa nie tyle przegrała lub przeszła na ich stronę, ile po prostu zniknęła[6]. Tempo ostatniej ofensywy i jej skuteczność zaskoczyły przede wszystkim Amerykanów. Jeszcze 10 sierpnia (pięć dni przed wkroczeniem rebeliantów do stolicy kraju) wywiad amerykański oceniał, że upadek rządu afgańskiego zajmie 30–90 dni[7]. 16 sierpnia talibowie ogłosili koniec wojny w Afganistanie.

Ostatnim zadaniem, jakie pozostało do wykonania przez Amerykanów i ich sojuszników w Afganistanie, było przeprowadzenie sprawnej ewakuacji

[6] Jak pisze znakomity znawca realiów afgańskich, pułkownik rezerwy, ostatni polski ambasador w Afganistanie, Piotr Łukaszewicz, „[...] po prostu rozpłynęła się w powietrzu", zob. „Dlaczego?", *Polityka* 2021, nr 35(3327).

[7] R. Mellen, „The shocking speed of the Taliban's advance", *The Washington Post*, 16 sierpnia 2021 r., washingtonpost.com/world/2021/08/15/Taliban-timeline/ (dostęp: 7.02.2022).

kontyngentów wojskowych, obywateli amerykańskich i państw sojuszniczych, a także dziesiątków tysięcy Afgańczyków, którzy współpracowali z interwentami. Ci ostatni w planach operacji wycofania chyba się nie znaleźli. 26 sierpnia podczas ewakuacji wojsk koalicji oraz cywilów dwóch bojowników Państwa Islamskiego Prowincji Chorasan (ISIS-K) dokonało samobójczego zamachu bombowego. Zginęło 183 cywilów (Afgańczyków) oraz 13 osób personelu amerykańskich wojsk. Zamach był nie tylko atakiem na siły amerykańskie. Było to w istocie wyzwanie rzucone talibom.

30 sierpnia Pentagon poinformował o zakończeniu wycofywania się z Afganistanu, tym samym kończąc najdłuższą, trwającą 20 lat wojnę. Amerykanie pozostawili w tym kraju m.in. tony nowoczesnego uzbrojenia.

Ostatnią niezdobytą w sierpniu przez talibów twierdzą była zamieszkana przez Tadżyków Dolina Pandższeru kontrolowana przez Narodowy Front Oporu (NFN), z jego przywódcą Ahmadem Masudem. Po zintensyfikowaniu wysiłków talibów 6 września mudżahedini (NFN) zaproponowali rozejm. Od tej pory we wrześniu sporadycznie dochodziło w kraju do incydentów. Pewną aktywność wymierzoną przeciwko siłom bezpieczeństwa przejawiało jedynie ISIS-K, w październiku natomiast znacznie nasiliło swoje działania przeciwko talibom. Prawie codziennie w całym kraju dochodziło do ataków na personel bezpieczeństwa. Dwa zamachy w dwóch meczetach szyickich zaowocowały licznymi ofiarami: 40 oraz 50 cywilów. W odpowiedzi talibowie podjęli szereg efektywnych przedsięwzięć represyjnych. Niewielką aktywność przejawiał na północy kraju Narodowy Front Oporu. Do końca roku talibowie mimo zagrożenia na małą skalę ze strony ISIS-K i NFN konsolidowali z zauważalnym powodzeniem swoją władzę.

Syria. Nadal wojna domowa

W połowie roku 2020 mogło się wydawać, że bliski jest koniec wojny domowej w Syrii. Jesienią jednak okazało się, że starcia zbrojne między różnymi aktorami tej wojny nie tylko nie ustały, lecz wręcz się nasiliły. Pozostało jeszcze tyle napięć, że konflikt mógł rozgorzeć na nowo. W grudniu nie było już mowy o końcu wojny w Syrii. Według Global Conflict Tracker nadal toczyła się wojna domowa, a stan konfliktu pozostawał niezmienny[8].

Wojna w tym kraju, do niedawna jedna z najgorętszych na świecie, co prawda ostygła, lecz się nie zakończyła, nie wygasł konflikt zbrojny. Terytorium Syrii faktycznie pozostawało podzielone na cztery części – każda kontrolowana przez inną frakcję z różnymi zewnętrznymi sojusznikami. Największa z nich to obszary kontrolowane przez reżim, w większości pozostające poza działaniami wojennymi. Kolejna to dwa oddzielone obszary,

[8] *Civil War in Syria*, cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/civil-war-syria (dostęp: 20.10.2021).

okupowane przez Turków w prowincjach Rakka, Hasaka oraz Aleppo (północny wschód kraju). Część trzecią obejmują obszary kontrolowane przez Kurdów oraz Syryjskie Siły Demokratyczne (SDF).

Główny front walk koncentruje się w północno-zachodniej prowincji Idlib, enklawie opozycji zbrojnej, gdzie panują ostatnie islamistyczne grupy zbrojne walczące z reżimem al-Asada. Wśród kilku zbrojnych grup rebeliantów dominującą pozycję zajmuje Hajat Tahrir asz-Szam (HTS), dawniej filia Al-Kaidy. Organizacją stawiającą opór jest także rozmieszczona przy granicy z Turcją Syryjska Armia Narodowa (wspierana przez Turków).

Mimo utrzymywania zawieszenia broni z marca 2020 r., przez cały rok 2021 w tej części Syrii toczyły się walki z niewielkim raczej natężeniem, z użyciem różnych środków i metod. Zamknięci w enklawie w prowincji Idlib rebelianci oprócz starć rywalizujących między sobą grup dżihadystów nie przejawiali większej ofensywnej aktywności. Poważniejszy atak na jednostkę rosyjską przeprowadzili dżihadyści z powiązanej z Al-Kaidą organizacji Ansar al-Tawhid w lutym; zginął rosyjski oficer oraz 10 żołnierzy syryjskich. W maju bojownicy Hajat Tahrir asz-Szam zabili pięciu żołnierzy syryjskich; jeden żołnierz zginął w ataku mało znanej grupy Ansar Abu Bakr al-Siddiq.

Przez cały rok rebelianci byli celami ataków wojsk rządowych oraz rosyjskiego lotnictwa. Od początku roku stosunkowo wysoką aktywność przejawiało lotnictwo rosyjskie w prowincji Idlib, a także Hama i Latakia. Większe straty – 51 osób – odnotowano po nalotach rosyjskich w czerwcu; w lipcu zginęło 35 osób; w sierpniu – 36. Do walki z rebeliantami Rosjanie stosowali także ostrzały artyleryjskie i rakietowe, niekiedy w połączeniu z atakami lotnictwa (m.in. w marcu, kwietniu, maju, lipcu, sierpniu, wrześniu). W wyniku ostrzału artyleryjskiego prowadzonego przez kilka tygodni w lipcu w rejonie Dżabal al-Zawija zginęło 24 cywilów. Siły rządowe ograniczały się do lokalnych akcji, blokowania enklawy, ostrzału artyleryjskiego i rakietowego. Zwiększone natężenie ataków reżimu powiązanych z nalotami powietrznymi odnotowano w październiku.

Napięcia, starcia, incydenty zbrojne o nieporównywalnie mniejszej intensywności występowały w północno-wschodniej części państwa, obejmującej przygraniczne obszary pod kuratelą Turcji oraz współpracującą z nimi zbrojną opozycję i milicje islamskie, a także tereny Autonomicznej Administracji Syrii Północno-Wschodniej kontrolowane przez Syryjskie Siły Demokratyczne (SDF) i kurdyjskie Ludowe Jednostki Ochrony (YPG).

Styczniowe starcia między siłami rządowym a SDF w mieście Quamiszli zostały zakończone porozumieniem stron (z udziałem Rosji). O atak z użyciem IED w mieście Ras al-Ayn oraz za podłożenie bomby pod samochodem Turcy obwinili kurdyjskie YPG (zginęło łącznie siedem osób, w tym

dwoje dzieci). Rozpoczęte w marcu starcia grup zbrojnych wspieranych przez Turcję z jednostkami SDF trwały przez cały kwiecień. Obie strony wzajemnie ostrzeliwały się w sierpniu w prowincji Hasaka. W lipcu Syryjskie Siły Demokratyczne użyły broni przeciwko demonstrantom; w sierpniu w starciach między kurdyjskimi siłami bezpieczeństwa a mieszkańcami (głównie arabskimi) zginęło osiem osób.

Większość kontrolowanego przez reżim terytorium kraju (ponad 70%) pozostawała tak jak w kilku poprzednich latach poza działaniami wojennymi. Wyjątek stanowiła prowincja Dara, przede wszystkim jej stolica o tej samej nazwie.

Od czasu porozumienia („pojednania") z 2018 r. w prowincji regularnie dochodzi do eksplozji i ataków typu „uderz i uciekaj". Zgodnie z porozumieniem część rebeliantów po przekazaniu broni ciężkiej wyjechała, część pozostała. Spośród tych, którzy pozostali, część zdecydowała się na lojalną współpracę z reżimem. Ci „byli rebelianci" byli stałymi celami napadów, zabójstw. Jakkolwiek byłych rebeliantów, urzędników, wojskowych zazwyczaj atakowały grupy niezidentyfikowanych bandytów, to 16 marca uzbrojeni bojownicy lojalni wobec byłego dowódcy dokonali zamachu na oddziały rządowe, które próbowały go pojmać. Zabitych zostało 21 żołnierzy i nieznana liczba rebeliantów.

Niezidentyfikowani napastnicy przejawiali regularną aktywność w kolejnych czterech miesiącach. W kwietniu, maju i czerwcu z ich rąk zginęło łącznie 37 żołnierzy i 28 byłych rebeliantów. W lipcu zabili co najmniej 17 żołnierzy i byłych rebeliantów. Konflikt nasilił się pod koniec miesiąca, gdy siły reżimu rozpoczęły ostrzał artyleryjski i ataki na zablokowane dzielnice (według reżimu – „komórki rebeliantów/terrorystów") miasta Dara (zginęły 32 osoby, w tym dzieci). Bojownicy antyrządowi podjęli działania odwetowe w całej prowincji. Na początku sierpnia uzbrojeni powstańcy zdobyli w pobliżu stolicy 18 wsi. Reżim przez miesiąc ponawiał ataki na oblężone dzielnicę. 1 września po ciężkim bombardowaniu zawarto rozejm. W mieście zginęły 32 osoby (w tym 12 cywilów), przesiedlono 38 tys. Napięcia w prowincji opadły, choć do końca roku odnotowano kilka zamachów.

Państwo Islamskie (ISIS) w Syrii co prawda nie sprawowało kontroli nad żadnym terytorium, jednak nie zostało wykorzenione jako ruch i nadal utrzymywało znaczącą grupę bojowników i sympatyków[9]. W 2021 r. dżihadyści nadal przejawiali aktywność, dość rzadko posługując się stosowaną wcześniej taktyką. W styczniu w dwóch atakach (w prowincjach Hama oraz Dajr az-Zaur) zabili 17 żołnierzy. We wrześniu na terenach kontrolowanych

[9] https:worldpoliticsreview.com/insights/28041/the-syria-civil-war-might-be-ending-but--the-crisis-will-live-on (dostęp: 27.10.2021).

przez Kurdów doszło do 12 zamachów. W listopadzie na pustyni Mastab w ich atakach zginęło 13 bojowników wspieranych przez reżim.

W odwecie za styczniowe zamachy lotnictwo rosyjskie przeprowadziło 40 nalotów w trzech prowincjach. Regularne naloty na cele ISIS, głównie na terytorium Pustyni Centralnej, lotnictwo rosyjskie wykonywało co miesiąc, od marca do końca roku. W ich efekcie w każdym miesiącu ginęło od kilkunastu do kilkudziesięciu islamistów.

Podobnie jak w ubiegłych latach, systemowych nalotów na cele powiązane z Iranem dokonywało lotnictwo izraelskie. Uderzenia lotnictwa, a także (rzadziej) ostrzały artyleryjsko-rakietowe kierowane były najczęściej na obrzeża Damaszku, ale również na prowincje: Dajr az-Zaur, Kuneitra, Homs, Aleppo. Ich rezultatem było m.in. kilkudziesięciu zabitych.

Według Syryjskiego Obserwatorium Praw Człowieka w 2021 r. zginęło 3700 osób, w tym 1505 to cywile (360 dzieci)[10]. To najniższa od dziesięciu lat liczba roczna ofiar. (W poprzednim, 2020 r.: 6800; w 2019 – 10 000). Straty ISIS w 2021 r. wyniosły ok. 600 zabitych; SDF – 158.

W toczącej się od dziesięciu lat wojnie w Syrii ostatnią operację na dużą skalę przeprowadzono na przełomie lat 2019 i 2020. W 2021 r. żadna ze skonfliktowanych stron nie podjęła szerszych działań. Działania wojenne (wojskowe) pozostawały w istocie na poziomie taktycznym: były to głównie starcia, utarczki, rzadziej bitwy – typowe dla mniejszych konfliktów zbrojnych. Sytuację w Syrii *Anno* 2021 należy jednak zaliczyć do kategorii większych konfliktów zbrojnych. Spełnia ona bowiem wszystkie przyjęte przez SIPRI kryteria tego rodzaju konfliktu[11], trzeba ją więc wciąż traktować jako umiędzynarodowioną wojnę domową.

Jemen – ofensywa Huti i eskalacja konfliktu

Największy kryzys humanitarny i zarazem jeden z najbardziej intensywnych konfliktów zbrojnych 2021 r. rozgrywał się w Jemenie. Uwaga społeczności międzynarodowej skoncentrowana była na działaniach zbrojnych w prowincji Marib i eskalacji konfliktu. Pierwszy rok pandemii COVID-19 siły rebelianckie Huti (Ansar Allah) wykorzystały do wzmocnienia swoich pozycji i przeprowadzenia ofensywy w celu zwiększenia stanu posiadania[12]. Spośród kilku frontów działań zbrojnych kluczowe były walki o strategicznie ważną, roponośną prowincję Marib i jej stolicę, tj. ostatni obszar niekontrolowany

[10] https:npr.org/2021/12/14/1067871944/Syria-civil-war-3700-death (dostęp: 20.12.2021)

[11] *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 61. Spełnienie wszystkich kryteriów konfliktu zbrojnego upoważnia do nazwania go wojną (stanowi to swoisty „próg wojny").

[12] Udało się im m.in. skonsolidować władzę w prowincjach Sana oraz Al-Dżauf i rozpocząć ofensywę na Marib.

przez Ansar Allah w północnym Jemenie[13]. W kolejnym roku ofensywa była kontynuowana mimo apeli ONZ o wstrzymanie działań zbrojnych ze względów humanitarnych[14]. W wyniku działań zbrojnych zgodnie z szacunkami agencji ONZ ds. migracji (IOM) od września kolejne 45 tys. osób zostało zmuszonych do ucieczki z Marib (agencje rządowe podają liczbę 93 tys. nowych IDPs)[15]. Ofensywa ta pochłonęła zarazem najwięcej ofiar śmiertelnych od 2018 r. Jemeńscy przedstawiciele wojskowi podają, że od czerwca zginęło 14 700 żołnierzy sił rządowych[16]. Huti raczej nie informują o skali strat własnych, ale i w ich przypadku szacunki sięgają tysięcy zabitych. Tak jak i w poprzednich latach wojny w toku działań zbrojnych obie strony konfliktu dopuszczały się zbrodni wojennych, atakując obszary gęsto zaludnione i infrastrukturę cywilną[17]. Arabia Saudyjska przeprowadzała bombardowania prowincji Sana, powodując liczne ofiary śmiertelne wśród cywilów[18]. Z kolei w trakcie ofensywy w Marib Huti wykorzystali dramatyczny w skutkach dla ludności cywilnej intensywny ostrzał artyleryjski i rakietowy.

Strategia Ansar Allah, jak ocenia ICG, koncentruje się na prowadzeniu „wielofrontowego natarcia na terytorium kontrolowane przez rząd", a jej

[13] W Marib oprócz infrastruktury naftowej znajdują się także niezwykle ważne dla Jemenu obszary rolne oraz instalacje hydrotechniczne.

[14] Marib (położone ok. 170 km od Sany) przez lata wojny domowej w Jemenie powstrzymywało skutecznie ofensywę Ansar Allah, stając się zarazem miejscem schronienia ponad miliona uchodźców wewnętrznych. Sukces ten zgodnie z oceną analityka Carnegie Middle East był wynikiem przyjętej przez tutejszych liderów plemiennych strategii walki na terenach górzystych zamiast obszarów gęsto zaludnionych. Od marca 2015 r. otrzymywali oni wsparcie zbrojne ze strony sił koalicji państw arabskich. Arabia Saudyjska wspiera lokalnych przywódców także finansowo, dostawami broni i szkoleniami. Przed ofensywą z 2021 r. szacowano, że za sprawą napływu uchodźców wewnętrznych liczba mieszkańców prowincji wzrosła z około 40 tys. do ponad 1,5 mln. Zob. A. Nagi, „Marib, Yemen: Rising above the conflict", Commentary, 31 lipca 2019 r., https://carnegie-mec.org/2019/07/31/marib-yemen-rising-above-confli (dostęp: 15.01.2022).

[15] M. Ghazi, „'The war crushed our dreams': Displaced again and again in Yemen's Marib", *The New Humanitarian*, 24 listopada 2021 r., https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2021/11/24/Yemen-Marib-displacement-endless-cycle (dostęp: 15.01.2022).

[16] J. Bowen, „Yemen's Marib: The city at the heart of a dirty war", BBC, 1 grudnia 2021 r., https://www.bbc.com/news/world-middle-east-59459750 (dostęp: 15.01.2022).

[17] Organizacje pozarządowe (Amnesty International, HRW) i agencje ONZ raportowały o wielu bezprawnych, masowych nalotach na ludność cywilną i struktury cywilne, które dokonywane były w trakcie konfliktu w Jemenie od początku kampanii zbrojnej sił koalicji. Z kolei siły Huti oskarżane są o używanie min przeciwpiechotnych i ostrzał artyleryjski zaludnionych obszarów. Do tego dochodzi blokowanie dostaw pomocy humanitarnej dla ludności cywilnej przez wszystkie strony walczące.

[18] W lutym prezydent Biden ogłosił zakończenie wsparcia dla „ofensywnych operacji" Arabii Saudyjskiej w Jemenie, w tym wstrzymanie sprzedaży tych elementów uzbrojenia, które mogłyby być wykorzystywane w konflikcie. Biorąc pod uwagę skalę zbrodni wojennych, jakich dopuszczały się siły saudyjskie od 2015 r., jest to ważny krok w kierunku radykalnej zmiany amerykańskiej polityki zagranicznej wobec tego kraju.

głównym celem jest Marib, którego przejęcie „ma być punktem zwrotnym w wojnie"[19]. Huti atakując z różnych stron, z zachodu, północy i południa z wykorzystaniem tysięcy uzbrojonych rebeliantów, a także dronów, starali się odbijać kolejne wioski w drodze ku stolicy prowincji[20]. Z perspektywy wojskowej przełom w działaniach zbrojnych nastąpił jesienią. Wówczas Huti przejęli kontrolę nad prowincją Al-Bajda. Strategicznie położona w środkowym Jemenie Al-Bajda stanowi połączenie między terytoriami północnymi i południowymi (trzema prowincjami pozostającymi pod kontrolą rządu Hadiego – Marib na północy, Szabwa na wschodzie i Abjan na południu, a także dwoma pozostającymi pod kontrolą STC, tj. Ad-Dali i Lahidż), a jej kontrola może realnie ułatwić zdobycie Marib. Huti politycznie starają się dzielić swoich oponentów, negocjować z przywódcami plemiennymi, jeszcze bardziej konsolidować władzę na północy[21]. Dozbrajani przez Iran dysponują coraz lepszym sprzętem wojskowym, co w warunkach podziałów w samej koalicji państw arabskich, podziałów politycznych w Jemenie (poszczególnych prowincjach), wykorzystania momentu pauzy w działaniach zbrojnych Arabii Saudyjskiej w związku z pandemią[22] istotnie może poprowadzić ich ku zdobyciu przewagi w konflikcie. Zwycięstwo w Marib zmieniłoby istotnie obecny układ sił w Jemenie, którego północna część stałaby się *de facto* „parapaństwem". Analitycy oceniają, że jeśli Huti przejmą kontrolę nad stolicą roponośnej prowincji, wówczas „staną się niekwestionowanym wojskowym i politycznym hegemonem na północy Jemenu, co wyznaczy swego rodzaju koniec obecnej fazy konfliktu"[23]. W istocie utrata Marib doprowadziłaby także do kryzysu politycznego uznawanego przez społeczność międzynarodową jemeńskiego rządu, co z kolei zapewne zostałoby natychmiast wykorzystane przez STC (Radę Przejściową Południa, ang. South Transitional Council). W takich uwarunkowaniach klęska sił rządowych z dużym prawdopodobieństwem zmusiłaby do zerwania porozumienia z Rijadu i wystąpienia

[19] ICG przewiduje jednak, że jeśli faktycznie Huti przejęliby Marib, rozpocznie się nowy rozdział w wojnie, prawdopodobnie jeszcze krwawszy. ICG, *After al-Bayda, the Beginning of the Endgame for Northern Yemen?,* Briefing No 84, 14 października 2021 r., https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/b84-after-al--bayda-beginning-endgame-northern-yemen (dostęp: 15.01.2022).

[20] https://www.france24.com/en/live-news/20211129-battle-for-marib-why-is-it-crucial-in--yemen-war (dostęp: 15.01.2022).

[21] W prasie pojawiały się informacje o prowadzonych w Sanie między Huti a przywódcami plemiennymi z Marib tajnych negocjacjach ws. pokojowego przejęcia prowincji. Zob. https://www.middleeasteye.net/news/dozens-killed-and-injured-houthi-attack-marib-says-government?utm_source=dailybrief&utm_medium=email&utm_campaign=-DailyNewsBrief2021Nov01&utm_term=DailyNewsBrief (dostęp: 15.01.2022).

[22] Saudyjski przywódca obiecywał w 2015 r., że zwycięstwo będzie szybkie i proste. Z perspektywy ponad 6-letniej obecności na frontach tamtejszej wojny jest jasne, że rozwiązania militarne nie przynoszą efektu, a Saudyjczycy „ugrzęźli" w Jemenie. Zob. *Rocznik Strategiczny* 2020/21.

[23] ICG, *After...*, op. cit.

STC z rządu jednościowego, a w konsekwencji rozlania się walk i przemocy w południowym Jemenie. Z pewnością wszystkie strony są świadome strategicznej wagi ewentualnego przejęcia kontroli nad miastem przez rebeliantów. Od początku 2022 r. nie ustawały tym samym działania zbrojne, przynosząc kolejne setki ofiar po obu stronach[24].

W strategii działań zbrojnych Ansar Allah oprócz walk o kolejne jemeńskie przyczółki ważne miejsce zajmują ataki rakietowe na Arabię Saudyjską oraz ataki w regionie strategicznej cieśniny Bab al-Mandab. W Arabii Saudyjskiej pod ostrzałem rakietowym i uzbrojonych dronów znalazła się m.in. infrastruktura naftowa. W rezultacie choć w 2020 r. z powodu pandemii Arabia Saudyjska zdecydowała się na jednostronne zawieszenie broni, to w kolejnym roku zintensyfikowała ataki zbrojne na pozycje Huti i kontrolowaną przez nich stolicę kraju. W styczniu 2022 r. po raz pierwszy rebelianci zaatakowali także cele w ZEA – lotnisko Abu Dabi i infrastrukturę naftową ANNOC. Wcześniej na Morzu Czerwonym przechwycili okręt pod banderą ZEA, którym zgodnie z komunikatem przywódców Huti miał być transportowany sprzęt wojskowy, a według strony przeciwnej sprzęt medyczny[25]. Odpowiedzią na te ataki była intensyfikacja bombardowań Sany.

Chaos wywołany ofensywą na północy kraju tradycyjnie już wykorzystywała STC, która wprawdzie z końcem 2020 r. porozumiała się z rządem Hadiego w sprawie utworzenia wspólnego gabinetu, ale ów rząd jedności jedynie nominalnie sprawuje władzę. W praktyce to pod kontrolą STC znajdują się i Aden, i gubernatorstwa południowego Jemenu (Ad-Dali, Lahidż, część Abjan, wyspa Sokotra, jest ona także obecna w Szebwie i Hadramaut – głównym przyczółku AQIM w Jemenie[26]). W połowie września przywódca STC Aydrous al-Zubaidi ogłosił stan wyjątkowy w południowym Jemenie[27]. Do decyzji tej (która *de facto* podważa porozumienie z Rijadu) doprowadziły liczne wystąpienia i niepokoje społeczne, które objęły południowe

[24] Zob. https://news.un.org/en/story/2022/01/1109642 (dostęp: 15.01.2022).

[25] „Houthis seize 'hostile' vessel off Yemen that Saudis say carried medical equipment", Reuters, 3 stycznia 2022 r., https://www.reuters.com/markets/commodities/ukmto-says-it-received-reports-vessel-attacked-off-yemen-2022-01-03/(dostęp: 15.01.2022).

[26] Zob. ACAPS, *Yemen. Increased Civil Unrest and Worsening Humanitarian Situation in Southern Governorates*, 29 listopada 2021 r., s. 2–6.

[27] Od 2017 r. na czele STC stoi były gubernator Adenu Aydrous al-Zubaidi. STC nawiązuje do secesjonistycznych tradycji Ruchu Południa, a jej protektorem od momentu powstania pozostają Zjednoczone Emiraty Arabskie. Na początku 2018 r. STC dokonała zamachu stanu i przejęła kontrolę nad Adenem. Wydarzenia te doprowadziły do konfliktu zbrojnego między siłami prezydenta Hadiego (wspieranego przez Arabię Saudyjską) i siłami STC (popieranymi przez ZEA) i w konsekwencji do rozłamu w samej koalicji państw arabskich. W grudniu 2020 r. w wyniku nacisków międzynarodowych zawarte zostało porozumienie między STC a rządem Hadiego ws. implementacji porozumienia z Rijadu z 2019 r. Na tej podstawie powołano nowy rząd jednościowy, z udziałem przedstawicieli północy i południa (STC) z tymczasową siedzibą w Adenie. Zob. *Rocznik Strategiczny* 2020/21 i *Rocznik Strategiczny* 2019/20.

gubernatorstwa[28]. Z perspektywy losów konfliktu jemeńskiego i prowadzonej przez siły rządowe kontrofensywy w Marib istotne są napięcia na linii STC – siły rządowe. STC zażądała wprowadzenia własnych sił zbrojnych do Abjan w celu obrony południowego Jemenu i jednocześnie usunięcia się z tego obszaru jednostek wojskowych związanych z rządem. Jest jasne, że działania te podważają i tak kruche podstawy porozumienia z Rijadu (a następnie z grudnia 2020 r.). W prasie pojawiły się wręcz insynuacje, że to STC powinno się obwiniać o sukces Huti w Al-Bajda, ponieważ celowo zablokowała ona atak rządowy z południa[29].

Przedłużający się konflikt w Jemenie kolejny rok z rzędu przynosił katastrofalne skutki dla ludności cywilnej. Mimo nacisków społeczności międzynarodowej i wynegocjowanych porozumień w kwestii dopuszczenia pomocy humanitarnej wciąż pojawiały się liczne utrudnienia, co w warunkach wojny i szerzącej się pandemii skazywało na głód miliony Jemeńczyków. Według danych USAID z początku 2022 r. spośród 30,5-milionowej populacji kraju aż 20,7 mln ludzi potrzebowało pomocy humanitarnej, a 16,5 mln doświadczało poważnego braku żywności[30]. Zgodnie z raportem UNDP wskutek wojny i jej dramatycznych konsekwencji humanitarnych w Jemenie do końca 2021 r. 377 tys. ludzi straciło życie, w tym 70% ofiar stanowią dzieci poniżej 5 roku życia[31]. W obliczu pandemii na obszarach pozostających pod kontrolą Huti organizacje humanitarne raportowały nie tylko o trudnościach w dostarczaniu pomocy, w tym prowadzeniu akcji szczepień, lecz także o niezwykle niebezpiecznych dla zdrowia i życia Jemeńczyków działaniach podejmowanych przez urzędników Huti, którzy szerzyli dezinformację w kwestii wirusa i szczepień[32].

---

[28] Powodami tych niepokojów i protestów były: pogłębiający się kryzys gospodarczy, inflacja (na którą złożyła się m.in. deprecjacja jemeńskiego riala) i pogarszające się warunki życia. Protesty zaczęły się w połowie sierpnia. We wrześniu protestujący blokowali drogi i atakowali służby bezpieczeństwa. Najwięcej incydentów odnotowano kolejno w Adenie, Hadramaut i Ahabwah. ACAPS, op. cit., s. 2.

[29] ICG, *After...*, op. cit.

[30] USAID, Yemen-Complex Emergency, Fact Sheet #3, 21 Jan. 2022, s. 1. Oprócz utrudnień generowanych przez strony konfliktu dodatkowym poważnym problemem jest brak funduszy w ramach Yemen Humanitarian Response Plan. Z końcem roku, kiedy alarmowano o znacznym wzroście braku bezpieczeństwa żywnościowego w Jemenie, niektóre organizacje (np. WFP) informowały o konieczności zmniejszenia dostarczanych tam racji żywnościowych z powodu braku funduszy. W pierwszej połowie 2021 r. według danych OCHA udawało się dotrzeć do 10,5 mln Jemeńczyków z pomocą żywnościową i do 3,4 mln osób z dostawami wody pitnej i środków higienicznych. Zob. OCHA, *Yemen Humanitarian Response Snapshot*, sierpień 2021.

[31] W wyniku bezpośrednich działań zbrojnych 154 tys. osób straciło życie (ang. *battle related deaths*). Zob. T. Hanna, D.K. Bohl, J.D. Moyer, *Assessing the Impact of War in Yemen, Pathways for Recovery*, UNDP 2021, s. 12.

[32] Wraz z kolejną falą pandemii COVID z marca 2021 r. władze Huti w Sanie kontynuowały politykę zatajania danych dotyczących zakażeń i zgonów, co więcej, żadne szczepionki

Sahel. Kontynuacja walk z dżihadystami

W 2021 r. Sahel należał do najbardziej niestabilnych regionów świata. Konflikty, które rozgrywały się od Mali, przez Burkina Faso, Niger, po Nigerię, są wielowymiarowe, a ich źródła złożone. Polityka miesza się tu z podziałami religijnymi, etnicznymi i plemiennymi, narastające w związku ze zmianami klimatycznymi deficyty ekologiczne napędzają konflikty międzyplemienne, a dramat humanitarny wykorzystywany jest przez aktywne w Sahelu ugrupowania dżihadystów, przemytników czy uzbrojone bandy. Do aktorów prowadzących działania zbrojne w regionie dochodzą siły międzynarodowe, zarówno w postaci formacji G-5 państw Sahelu, jak i sił francuskich. Ich obecność wynika z aktywności ugrupowań dżihadystycznych – ISGS oraz powiązanego z Al-Kaidą JNIM (arab. Jamaat Nusratul Islam wal-Muslimin), a także operującego obecnie wokół jeziora Czad Boko Haram.

Dynamika i intensywność konfliktów w regionie była różna w zależności od państwa, ale niepokojącym trendem, który cechował cały środkowy Sahel, stały się coraz częstsze ataki ugrupowań zbrojnych na ludność cywilną. Niger doświadczał wzrostu intensywności konfliktu w związku z aktywnością zarówno ISGS, jak i JNIM – odpowiednio w północnym i południowo-zachodnim Tillaberi. W regionie tym dochodziło do licznych masakr ludności cywilnej (zwłaszcza Tuaregów i Djerma), za które odpowiadał przede wszystkim ISGS[33]. Szacuje się, że w Tillaberi i Tahoua zginęło ponad 600 cywilów, tj. pięciokrotnie więcej niż w roku 2020[34]. ISGS po raz pierwszy przeprowadził także zamachy w sąsiednim Beninie. W Burkina Faso liczba ofiar działań zbrojnych nie była tak wysoka jak w roku wcześniejszym, co wiązało się ze skutecznością operacji zbrojnej przeciwko ISGS przeprowadzonej przez siły rządowe i francuskie, a także pewnej formy zawieszenia broni między federalnymi siłami bezpieczeństwa a JNIM[35]. Mimo to właśnie tam, w mieście Solhan, doszło do jednej z największych masakr w regionie, kiedy w czerwcu zginęło 160 osób. Żadna grupa dżihadystyczna

---

nie dotarły do obszarów pozostających pod ich kontrolą, zob. https://www.hrw.org/news/2021/06/01/yemen-houthis-risk-civilians-health-covid-19 (dostęp: 15.01.2022).

[33] Według szacunków ICG to ISGS odpowiada za ok. 79% ofiar cywilnych przemocy jednostronnej w Nigrze. Za: https://reliefweb.int/report/mali/sahel-2021-communal-wars-broken-ceasefires-and-shifting-frontlines (dostęp: 22.01.2022).

[34] Global Center for Responsibility to Protect, Central Sahel (Burkina Faso, Mali and Niger), 1 Dec. 2021, https://www.globalr2p.org/countries/mali/(dostęp: 22.01.2022).

[35] Strony podjęły negocjacje już w 2020 r. W ich wyniku JNIM zrezygnowała z ataków na siły rządowe, a te nie prowadziły w 2021 r. ofensywy przeciwko JNIM. W niektórych regionach wypuszczono jeńców. Dochodziło natomiast do starć między JNIM a lokalnymi ochotniczymi milicjami oraz do licznych aktów przemocy wobec ludności cywilnej. Zob. https://reliefweb.int/report/mali/sahel-2021-communal-wars-broken-ceasefires-and-shifting-frontlines (dostęp: 22.01.2022).

nie przyznała się do ataku, co tylko utwierdzało analityków w przekonaniu o sporej autonomii działania ugrupowań afiliowanych przy ISGS czy JNIM oraz narastającym rozdrobnieniu i braku koordynacji centrum–peryferie w obrębie obu tych ugrupowań zbrojnych[36]. W istocie masowe zabójstwa cywilów i inne formy przemocy jednostronnej stały się nieodłącznym obrazem konfliktów w regionie Sahelu ostatnich lat. Na wzrost liczby cywilnych ofiar konfliktu wpływ ma także polityka dozbrajania lokalnych milicji – sił samoobrony, która prowadzi do pogłębiania podziałów etnicznych i narastania przemocy m.in. między pasterzami z grupy etnicznej Fulani a rolnikami z innych grup etnicznych. Podziały te wykorzystują dżihadyści.

W Mali z kolei niestabilność polityczna – tj. kolejne zamachy stanu[37] w stolicy w połączeniu z sukcesami JNIM na froncie działań zbrojnych – doprowadziła do sytuacji, w której władze kraju zaczęły proponować dialog z JNIM[38]. Francja zdecydowanie sprzeciwia się takiemu rozwiązaniu, choć sama ogłosiła redukowanie swoich kontyngentów zbrojnych rozmieszczonych w regionie[39]. Miejsce francuskiej operacji miałaby zająć europejska grupa „Takuba Task Force". Perspektywa wycofania wojsk francuskich w połączeniu z próbą zapoczątkowania przez władze Mali dialogu z JNIM zaczyna przywodzić na myśl obawy o powtórkę scenariusza afgańskiego. Istotnie JNIM przez cały 2021 r. przeprowadzała ataki w wielu strategicznych miejscach w kraju, a rząd miał poważne problemy z kontrolowaniem północnych prowincji. Jedyną siłą oprócz dżihadystów operującą bardziej efektywnie w tym regionie były międzynarodowe siły zbrojne – operacja ONZ MINUSMA i francuska operacja antyterrorystyczna „Barkhane" licząca ponad 5 tys. żołnierzy. Mimo to z końcem roku Francuzi opuścili trzy kluczowe bazy w północnym Mali – Kidal, Tessal, Timbuktu – i przekazali je armii malijskiej[40]. W ostatnich latach nasiliły się ataki dżihadystów na siły MINUSMA i francuskie w regionie, zwiększające liczbę ofiar wśród sił międzynarodowych. Narastało również niezadowolenie społeczne z obecności wojskowej byłego kolonizatora.

---

[36] Zob. https://reliefweb.int/report/mali/sahel-2021-communal-wars-broken-ceasefires-and-shifting-frontlines (dostęp: 22.01.2022).

[37] Najpierw w sierpniu 2020 r. prezydent Keita został obalony przez juntę. Dziewięć miesięcy później wojsko pod dowództwem Goity dokonało kolejnego zamachu stanu. UA i ECOWAS zawiesiły członkostwo Mali.

[38] Zob. ICG, *Mali: Enabling Dialogue with the Jihadist Coalition JNIM*, Report no 306, 10 Dec. 2021.

[39] Prezydent Macron zagroził wycofaniem wojsk po kolejnym zamachu stanu w Bamako. Francja czasowo zawiesiła także wspólne operacje wojskowe i współpracę z rządem Mali. Oznaczało to m.in. pozbawienie kraju kluczowego w wojnie z dżihadystami wsparcia powietrznego i wywiadowczego.

[40] https://www.france24.com/en/africa/20211214-french-troops-quit-key-base-in-timbuktu-marking-turning-point-in-mali-mission (dostęp: 29.01.2022).

Mimo zakrojonych na dużą skalę międzynarodowych działań zbrojnych i utrzymywania znacznych sił w środkowym Sahelu rozwiązania militarne raczej nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, a dżihadyści wciąż destabilizujący region stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Co więcej, tutejsze demokracje są niezwykle kruche, a wysiłki międzynarodowe w tym zakresie także ponoszą klęskę (czego dowodem są zamachy stanu w Mali oraz z końca stycznia 2022 r. w Burkina Faso[41]). Czynnikiem, który może wpływać na osłabianie ugrupowań dżihadystycznych, jest rywalizacja ISGS oraz JNIM o terytoria i wpływy oraz starcia zbrojne. Wycofanie sił francuskich otworzy jednak przestrzeń do dalszej eskalacji przemocy i zapewne nabytków terytorialnych ugrupowań dżihadystycznych. Ponadto mogą się pojawić zupełnie nowe czynniki, które dodatkowo skomplikują próby zarówno militarnego, jak i dyplomatycznego rozwiązania konfliktu. W tym kontekście warto odnotować pojawiające się pomysły o zapełnieniu luki, która powstanie wraz z wyprowadzeniem wojsk francuskich, najemnikami rosyjskimi. Grupa Wagnera zdobyła już doświadczenia na frontach konfliktów w Republice Środkowoafrykańskiej czy Libii. Decyzja o ściągnięciu jej do Mali jest jednak kontrowersyjna nie tylko ze względu na dotychczasową „reputację" grupy i powiązania z Kremlem. Budzi ona też obawy i wywołuje głosy sprzeciwu wśród ważnych aktorów procesu pokojowego w Mali – koalicji CMA (ang. Coordination of the Movements of the Azawad), która już zapowiedziała, że współpraca rządu z rosyjskimi najemnikami zagrozi porozumieniu pokojowemu z 2015 r.[42]

Etiopia – eskalacja wojny domowej

Dla Etiopii rok 2021 był rokiem wyborów, które wygrała partia premiera Ahmeda Alego Abyi (w Tigraju nie przeprowadzono głosowania) i zarazem czasem eskalacji konfliktu zbrojnego, który wybuchł w listopadzie 2020 r. na północy kraju w prowincji Tigraj[43]. Konflikt ten szybko znalazł się na liście najbardziej intensywnych konfliktów zbrojnych. Niemalże pół roku po wybuchu rebelii Tigrajczyków i działaniach zbrojnych etiopskiej armii (wspieranej przez Erytreę) siły TPLF (Ludowy Front Wyzwolenia Tigraju, ang. Tigray People's Liberation Front), prowadzące do tej pory głównie walki o charakterze partyzanckim, w tym ataki typu *hit and run*, przeszły do kontrofensywy zbrojnej. W jej efekcie w końcu czerwca skutecznie wyparły one siły rządowe

[41] Zob. B. Ochieng, „Burkina Faso coup: Why soldiers have overthrown President Kaboré", BBC Monitoring, 25 stycznia 2022 r., https://www.bbc.com/news/world-africa-60112043 (dostęp: 29.01.2022).

[42] M. Rono, „Mali's plan for Russia mercenaries to replace French troops unsettles Sahel", BBC Monitoring, 2 października 2021 r., https://www.bbc.com/news/world-africa-58751423 (dostęp: 29.01.2022).

[43] O genezie i przebiegu konfliktu w 2020 r. zob. *Rocznik Strategiczny* 2020/21.

z Tigraju, a w kolejnych miesiącach letnich, mimo podejmowanych przez rząd prób wynegocjowania rozejmu, rebelianci zajęli także miejscowości w sąsiednich prowincjach Amhara (w tym Lalibela czy strategicznie ważne Dessie i Kombolcha znajdujące się ok. 400 km od Addis Abeby) oraz Afar[44] i zaczęli podążać ku stolicy kraju. W toku działań zbrojnych dziesiątki tysięcy żołnierzy armii etiopskiej znalazło się w niewoli rebeliantów. Armia rządowa ponosiła tak poważne straty, także o charakterze prestiżowym – w końcu Etiopczycy mieli markę poważnej, dobrze wyposażonej i wyszkolonej siły wojskowej w regionie – że zaczęto wzywać wszystkich obywateli i emerytowanych wojskowych do dołączania się do wojny przeciwko TPLF[45]. Abyi ogłosił też stan wyjątkowy. Powszechna mobilizacja i stan wyjątkowy były odpowiedzią na sukcesy militarne Tigrajczyków i ich sojusz z Armią Wyzwolenia Oromo (OLA)[46].

Mimo wycofania się armii rządowej z Tigraju etiopski rząd centralny utrzymywał blokadę komunikacyjną prowincji, w tym blokadę Internetu i dróg. Wstrzymywane były dostawy energii i paliw. Powodowało to narastanie katastrofy humanitarnej i masowe uchodźstwo. Szacuje się że ponad 2 mln mieszkańców Tigraju i sąsiednich prowincji stała się uchodźcami. Katastrofę humanitarną potęguje klęska głodu. World Food Programme oceniał, że ponad 5 mln mieszkańców regionu potrzebuje natychmiastowej pomocy żywnościowej, a w sąsiednich Amhara i Afar kolejne 4 mln[47]. Według danych ONZ i USAID śmierć głodowa grozi 350–900 tys. ludzi. W związku z blokadą

---

[44] TPLF po zajęciu tych terenów zapowiedział, że jedynie zamierza otworzyć korytarz humanitarny, a nie podbijać sąsiednie prowincje.

[45] Analitycy tłumaczyli sukcesy rebeliantów m.in. zdolnością do opanowania w pierwszych tygodniach konfliktu składów broni i bazy wojskowej. Dlatego też Etiopczycy musieli posiłkować się żołnierzami z Erytrei i milicjami Amhara. Zbrodnie popełniane przez żołnierzy sił rządowych i sprzymierzonych z nimi milicji skłaniały rzesze Tigrajczyków do dołączania do walk – w ten sposób wojna stała się „wojną między Tigrajczykami a armią, a nie tylko między TPLF a armią". W tych uwarunkowaniach do rebelii dołączali byli generałowie etiopskiej armii (w przeszłości Tigrajczycy stanowili ok. 18% żołnierzy, jeszcze większy był ich odsetek na stanowiskach oficerskich), aby przeszkolić i zorganizować dziesiątki tysięcy nowych rekrutów. Za: wywiad z etiopskim komentatorem politycznym i ekonomicznym Achamyelehem Tamiru dla BBC: ihttps://www.bbc.com/news/world-africa-59288744 (dostęp: 18.01.2022).

[46] OLA (ang. Oromo Liberation Army) jest wojskowym skrzydłem zdelegalizowanego przez Ahmeda Abyi w 2018 r. Frontu Wyzwolenia Oromo (OLF), którego celem jest autonomia dla ludu Oromo (a dawniej także secesja). OLA prowadzi działania zbrojne w zachodniej i południowej części Oromia. W marcu 2021 r. zarówno OLA, jak i TPLF zostały uznane przez parlament Etiopii za organizacje terrorystyczne. 11 sierpnia przywódca OLA ujawnił zawarcie sojuszu wojskowego z TPLF. Jak zauważają analitycy etiopskiej sceny politycznej, sojusz ten nie ma tylko tymczasowego charakteru taktycznego. Może on w przyszłości pomóc TPLF w legalnym przeprowadzeniu secesji terytorium. Zob. M.M. Hamza, „TPLF–OLA alliance is a prelude to Tigray's secession", Ethiopia Insight, 2 września 2021 r., https://www.ethiopia-insight.com/2021/09/02/tplf-ola-alliance-is-a-prelude-to-tigrays-secession/ (dostęp: 18.01.2022).

[47] L. Davies, „Ethiopia: Tigray on brink of humanitarian disaster, UN says", *The Guardian*, 14 stycznia 2022 r., https://www.theguardian.com/global-development/2022/jan/14/ethiopia-tigray-on-brink-of-humanitarian-disaster-un-says (dostęp: 18.01.2022).

komunikacyjną kraju – w tym utrudnianiem dostępu do ludności cywilnej zarówno organizacjom humanitarnym, jak i mediom – szacunki są bardzo ogólne. Blokowanie dostaw pomocy humanitarnej, niszczenie i grabienie plonów i skazywanie w ten sposób ludności cywilnej na głód, czystki etniczne, do których dochodziło w trakcie działań zbrojnych, w tym masowe gwałty, których dopuszczali się żołnierze etiopscy i erytrejscy, w końcu rozstrzeliwania cywilów, stanowią poważne przesłanki do formułowania zarzutów o zbrodnie ludobójstwa. W zachodnim Tigraju, zgodnie z raportami organizacji pozarządowych, milicje Amhara dopuszczały się licznych zbrodni na ludności cywilnej, w tym zabójstw, torturowania, przymusowych wysiedleń i separacji rodzin[48]. USA, UE i rządy państw afrykańskich naciskały na wstrzymanie działań zbrojnych, przeprowadzenie śledztwa, wpuszczenie pomocy humanitarnej i rozmowy pokojowe.

W tych uwarunkowaniach humanitarnych i polityczno-wojskowych zwrot w konflikcie nastąpił w drugiej połowie roku. Po ogłoszonej powszechnej mobilizacji w październiku nadeszła odpowiedź armii rządowej i sprzymierzonych z nią milicji. Strona rządowa przystąpiła do ofensywy zbrojnej, wykorzystując w niej flotę dronów zakupionych z ZEA, Turcji i Iranu[49]. Uzbrojone bezzałogowce silnie wpłynęły na pole walki, dając przewagę stronie rządowej w tej fazie konfliktu. Drony atakowały rebeliantów i ich konwoje z zaopatrzeniem, zmuszając TPLF do wycofywania się. Na początku grudnia przejęto kontrolę nad kluczowymi miastami prowincji Amhara zajętymi latem przez rebeliantów – Dessie, Kombolcha, Lalibelą. 19 grudnia TPLF ogłosił wycofanie wojsk z sąsiadujących z Tigrajem prowincji i gotowość do negocjacji pokojowych. Oficjalną przyczyną wycofania miało być dążenie do zgromadzenia w samym Tigraju jak największej liczby rebeliantów w związku z rosnącym zagrożeniem wojskowym ze strony Erytrei – sojusznika strony rządowej[50]. Mimo ogłoszenia 22 grudnia zawieszenia działań wojskowych od początku kolejnego roku trwały bombardowania, a siły rządowe i milicje Amhara prowadziły operacje w południowym Tigraju. Pod wpływem nacisków społeczności międzynarodowej powołano wprawdzie komisję dialogu narodowego, która ma za zadanie „utorować drogę do narodowego konsensusu i utrzymania integralności kraju"[51]. Niestety

[48] HRW, *Ethiopia: New Wave of Atrocities in Western Tigray International Investigations, Access to Detainees Key to Deter Further*, 16 grudnia 2021 r., https://www.hrw.org/news/2021/12/16/ethiopia-new-wave-atrocities-western-tigray (dostęp: 18.01.2022).

[49] Zob. D. Walsh, „Foreign drones tip the balance in Ethiopia's civil war", *The New York Times*, 20 grudnia 2021 r., https://www.nytimes.com/by/declan-walsh (dostęp: 20.01.2022).

[50] ICG, *A Rare Chance for Peace in Ethiopia*, Statement Africa, 23 Dec. 2021, https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/rare-chance-peace-ethiopia (dostęp: 20.01.2022).

[51] „MPs pass bill to set up National Dialogue Commission", *Ethiopian Monitor*, 29 grudnia 2021 r., https://ethiopianmonitor.com/2021/12/29/mps-pass-bill-to-set-up-national-dialogue-commission/ (dostęp: 20.01.2022).

nie włączono do niej ani TPLF, ani OLA, które uznawane są za organizacje terrorystyczne. Z perspektywy trwającego konfliktu i pogłębiającego się dramatu humanitarnego ów brak otwartości i inkluzywnego charakteru komisji dialogu narodowego nie jest dobrym prognostykiem na przyszłość.

Somalia – konflikt z Asz-Szabab w warunkach głębokiego kryzysu politycznego

Konflikt w Somalii toczył się w warunkach narastającego kryzysu politycznego (sporów między urzędującym prezydentem Mohamedem Abdullahi Mohamedem znanym jako Farmajo a siłami opozycji, a także między prezydentem a premierem Mohamedem Husseinem Roble'em), oczekiwania na wybory parlamentarne i prezydenckie oraz oskarżeń o manipulacje wyborcze. W istocie przez Somalię przetoczyło się kilka konfliktów zbrojnych w różnych regionach i o różnej intensywności. Oprócz walki z Asz-Szabab, którą utrudniało zmniejszanie kontyngentów AMISOM i niejasność co do przyszłości misji oraz wycofanie sił amerykańskich, otwarte zostały nowe fronty konfliktu somalijskiego. Przemocy i walk zbrojnych doświadczały m.in. Bnaadir, Galmudug, Puntland, Dżubaland, gdzie siły rządowe ścierały się z lokalnymi siłami bezpieczeństwa. Dochodziło także do starć międzyklanowych. W rezultacie walki o podłożu politycznym i klanowym po raz pierwszy przyciągały więcej uwagi społeczności międzynarodowej niż konflikt z dżihadystami.

W pierwszej połowie roku stabilności kraju, a tym samym także skuteczności walk z Asz-Szabab, zagroził spór o termin wyborów i wysunięcie pod adresem prezydenta oskarżeń o niekonstytucyjne przedłużanie mandatu[52]. W związku z kryzysem konstytucyjnym niektórzy aktorzy międzynarodowi, w tym UE, wstrzymali swoje wsparcie finansowe dla rządu. Kraj ogarnęły przemoc zbrojna i chaos. Frakcje zbrojne stojące po stronie opozycji

[52] Wybory zostały przełożone z listopada 2020 r. na kolejny rok, ale zwlekano z ogłoszeniem nowej daty, co wywołało protesty wśród opozycji. Mandat Farmajo wygasł w lutym 2021 r., wówczas to m.in. prezydenci Dżubalandu i Puntlandu ogłosili, że nie uznają już go za prezydenta kraju. W lutym dochodziło więc do starć zbrojnych między poszczególnymi frakcjami sił zbrojnych. W kwietniu parlament przedłużył mandat Farmajo o dwa lata, co ostro skrytykowały ONZ i UA oraz inne organizacje międzynarodowe, a konsekwencją była eskalacja przemocy w Mogadiszu. 1 maja izba niższa parlamentu jednogłośnie głosowała za uchyleniem kontrowersyjnej rezolucji. Pod koniec maja zawarte zostało porozumienie w sprawie przeprowadzenia wyborów parlamentarnych w ciągu 60 dni. W kolejnych miesiącach pojawiły się problemy z ustaleniem list kandydatów i oskarżenia o próby manipulacji wyborczych. Zob. O. Mahmood, *Why Somalia's Electoral Crisis Has Tipped into Violence*, ICG Q&A, 27 kwietnia 2021 r., https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/somalia/why-somalias-electoral-crisis-has-tipped-violence; https://acleddata.com/2021/04/07/a-turbulent--run-up-to-elections-in-somalia/; https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/somalia/crisiswatch-digest-somalia (dostęp: 20.01.2022).

ścierały się z siłami zbrojnymi lojalistów. Do wymiany ognia oraz zamachów bombowych dochodziło w Mogadiszu. W pobliżu pałacu prezydenckiego używano broni ciężkiej, wystrzeliwane były pociski moździerzowe. Dowódcy wojskowi z różnych części kraju zapowiadali wysyłanie wojsk do stolicy w celu obrony procesów demokratycznych. W istocie na postawę tę wpływ miały nie tylko kryzys wywołany próbą nielegalnego utrzymania się przy władzy Farmajo, lecz także napięcia w relacjach z poszczególnymi klanami. Wcześniej w przestrzeni publicznej pojawiły się bowiem oskarżenia o próby zabójstw byłych somalijskich prezydentów, co odczytywano jako atak na klan Hawija[53]. W ten sam sposób interpretowano próby dzielenia wojska według klucza klanowego[54]. Zgodnie z danymi OCHA 60–100 tys. osób zostało zmuszonych do ucieczki tylko wskutek kwietniowych wydarzeń zbrojnych w Mogadiszu[55].

W czerwcu zawarto porozumienie w sprawie nowego kalendarza wyborczego, które chwilowo skutkowało deeskalacją przemocy politycznej. Jednakże już jesienią doszło do kolejnego kryzysu w związku z zawieszeniem Roble'a w funkcji premiera[56]. Rywalizacja między urzędującym prezydentem i premierem pogłębiała chaos polityczny, co wykorzystywały Asz-Szabab i siły opozycyjne w innych częściach kraju. W lipcu wybuchły walki w Hirshabelle, gdzie siły federalne ścierały się z siłami stanowymi. W kolejnym miesiącu w warunkach wyborów do senatu nie ucichły spory i kontrowersje, na czym korzystał Asz-Szabab i co prowadziło do kolejnych napięć politycznych i starć. Od końca września walki zbrojne toczyły się między somalijską armią a milicją ASWJ (Ahlu Sunnah Wal Jama'a)[57] w Galmudugu, gdzie przez ostatnią

[53] Obaj pochodzili z klanu Hawija, Farmajo zaś należy do klanu Darod.

[54] Zwraca się uwagę, że jednostki złożone z żołnierzy z klanu Hawija wysyłane były na linię frontu do walki z Asz-Szabab z kiepskim sprzętem i uposażeniem, zob. G. Ahmed, „A rigged election in Somalia could open the door to civil war", 12 maja 2021 r., https://www.mei.edu/publications/rigged-election-somalia-could-open-door-civil-war (dostęp: 20.01.2022).

[55] Statement by the Humanitarian Coordinator for Somalia Concerns over mass displacements in Mogadishu, Mogadishu, UN RC/HC Somalia, 28 April 2021, https://reliefweb.int/report/somalia/statement-humanitarian-coordinator-somalia-concerns-over-mass-displacements-mogadishu (dostęp: 20.01.2022).

[56] We wrześniu napięcie na linii Roble–Farmajo wzrosło w związku z decyzją premiera o zdymisjonowaniu szefa narodowej agencji wywiadu, który był bliskim sojusznikiem Farmajo, a następnie oskarżeniem premiera o łamanie konstytucji i korupcję. W tym czasie po raz kolejny odkładano wybory do niższej izby parlamentu z powodów technicznych, logistycznych, a także politycznych. Pojawiały się tym samym oskarżenia o próby manipulowania procesem wyborczym. Zob. ICG, Crisiswatch, https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/database?location%5B%5D=12&date_range=last_12_months&from_month=01&from_year=2021&to_month=01&to_year=2021 (dostęp: 20.01.2022).

[57] ASWJ jest ugrupowaniem paramilitarnym, w którego skład wchodzą umiarkowani sufici występujący w opozycji do salafickiego dżihadyzmu. Ich walka z Asz-Szabab ma zatem podłoże religijne – starają się zapobiec wprowadzeniu reguł szariaru i wahabizmu w Somalii i walczą w obronie swoich praktyk religijnych i interpretacji islamu. W 2008 r. po zniszczeniu

dekadę intensywnie zwalczano Asz-Szabab, a o ich efektywności w ogromnej mierze decydował sojusz sił rządowych właśnie z ASWJ. W październiku w miastach Ceel Dheer, Mataban i Guricel dochodziło do wymiany ognia, a ostrzał rakietowy w Guricel skutkował licznymi zniszczeniami newralgicznej infrastruktury cywilnej. Ponad 100 tys. osób musiało uciekać z miasta[58]. Konfrontacja zbrojna między ASWJ a siłami federalnymi w istocie zaprzepaszczała dotychczasowe osiągnięcia w walce z dżihadystami. Ofensywa Asz-Szabab, które przejmowało miasta w środkowym Galmudugu, prowadziła do intensywnych walk zarówno z siłami regionu, jak i wojskami federalnymi. W sąsiadującym od północy z Galmudugiem Puntlandzie także dochodziło do incydentów zbrojnych i wymiany ognia między jednostką sił specjalnych Puntlandu (PSF, ang. Puntland Security Forces) a regularnymi siłami zbrojnymi regionu[59]. Jeszcze w grudniu toczyły się starcia w ważnym portowym mieście Bosaso.

W uwarunkowaniach spadku zaangażowania sił międzynarodowych w Somalii wyraźnie widoczne jest rozmywanie się i zarazem mnożenie frontów walk zbrojnych. Swoiste odciąganie uwagi od Asz-Szabab na rzecz walk frakcyjnych, rywalizacji międzyklanowych oraz rozpad dotychczasowych sojuszy w walce z dżihadystami może naturalnie skutkować zdecydowanym wzmocnieniem tej organizacji. Dodatkowym czynnikiem wzmacniającym dżihadystów jest fakt, iż po wycofaniu sił USA z Somalii AFRICOM podejmował znacznie mniej nalotów na pozycje Asz-Szabab, choć i w tych przeprowadzanych w 2021 r. organizacja ponosiła straty[60]. Asz-Szabab udowadniało zatem swoją skuteczność przez dokonywanie licznych zamachów terrorystycznych w wielu miejscach w kraju, a także w Kenii. W ich wyniku ginęli żołnierze, urzędnicy państwowi, liczni cywile. Do krwawych zamachów bombowych dochodziło w zasadzie w każdym miesiącu w Mogadiszu oraz w innych częściach kraju. Do spektakularnych akcji należało zaatakowanie w marcu w Bosaso (Puntland) więzienia i wypuszczenie setek dżihadystów. Wzrosła też aktywność ugrupowania

---

przez dżihadystów sufickich grobowców ASWJ chwyciła za broń przeciwko Asz-Szabab. ASWJ jest aktywna w Galmudugu – stanie w środkowej Somalii, który w toku konfliktu zbrojnego przejawiał dążenia secesjonistyczne. Dominuje w nim klan Hawija.

[58] OCHA, Somalia: Flash update on the situation in Guri Ceel, Galmudug #1, as of 24 October 2021, Situation Report, 24 Oct. 2021.

[59] ICG, Crisiswatch, op. cit.

[60] Prezydent Trump tuż przed ustąpieniem z urzędu podjął decyzję o wycofaniu 700 żołnierzy z Somalii. Od tego czasu nawet spotkania ze szkoleniowcami amerykańskimi na potrzeby somalijskiej armii odbywają się głównie zdalnie. AFRICOM kontynuuje wprawdzie ataki powietrzne, ale jest ich mniej niż w poprzednich latach. W 2021 r. najwięcej dżihadystów (ok. 90) zginęło w amerykańskich nalotach w sierpniu w Galmudugu. Zob. M. Myers, „US troops now 'commuting to work' to help Somalia fight al-Shabab", *Military Times*, 27 kwietnia 2021 r., https://www.militarytimes.com/news/your-military/2021/04/27/us-troops-now-commuting-to-work-to-help-somalia-fight-al-shabab/ (dostęp: 20.01.2022); ICG, Crisiswatch, op. cit.

w sąsiedniej Kenii, gdzie w hrabstwach Lamy i Marsabit przeprowadzane były zamachy bombowe przeciwko służbom bezpieczeństwa i ludności cywilnej. W tych uwarunkowaniach 12 marca Rada Bezpieczeństwa odnowiła mandat AMISOM do końca roku, a w grudniu o kolejne trzy miesiące[61]. W lipcu pojawiła się propozycja przekształcenia misji UA, która od 14 lat działa w Somalii, w hybrydową misję ONZ-UA, ale została ona odrzucona przez stronę rządową. Tymczasem jest jasne, że brakuje funduszy na utrzymanie wojsk dotychczasowych afrykańskich kontrybutorów, a AMISOM wymaga nie tylko dodatkowego finansowania, lecz także reform. Obecny mandat misji koncentruje się na wsparciu sił federalnych w walce z Asz-Szabab oraz wsparciu procesu politycznego w Somalii. Misję wykonuje 19 tys. żołnierzy z pięciu państw afrykańskich (Burundi, Ugandy, Dżibuti, Kenii oraz Etiopii)[62]. Wycofanie sił międzynarodowych oznaczałoby oddanie pola Asz-Szabab i prawdopodobnie pogrążenie się Somalii w jeszcze większym kryzysie i rozpadzie.

Armed conflicts in Africa and Middle East in 2021

The article provides an analysis of the most intense armed conflicts in Africa and the Middle East in 2021. These conflicts have traditionally taken place in the region of the enlarged Middle East (Afghanistan, Syria, Yemen) and Africa (from the Sahel, through Ethiopia, to Somalia). The article discusses the ending of the war in Afghanistan and of the internationalized armed conflict in Syria, which slowly died down. In contrast, the wars in Yemen, Ethiopia, Sahel, and Somalia intensified. The authors analyse the dynamics of these major armed conflicts, together with their humanitarian consequences. The article is a continuation of the *Strategic Yearbook* recurring series and it focuses on analyzing events and factors influencing the dynamics of the most intense conflicts in 2021.

Keywords: armed conflicts, jihadism, conflict in Syria, conflict in Afghanistan, conflict in Tigray, conflict in Somalia, conflict in Yemen

Słowa kluczowe: konflikty zbrojne, dżihadyzm, konflikt w Syrii, konflikt w Afganistanie, konflikt w Tigraju, konflikt w Somalii, konflikt w Jemenie

[61] Security Council Reauthorizes African Union Mission in Somalia for Three Months, Unanimously Adopting Resolution 2614 (2021), https://www.un.org/press/en/2021/sc14746.doc.htm (dostęp: 20.01.2022).

[62] Zob. więcej: ICG, *Reforming the AU Mission in Somalia*, Briefing no 176, 15 Nov. 2021, https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/somalia/b176-reforming-au-mission-somalia (dostęp: 20.01.2022).

Kamila Pronińska
ORCID 0000-0002-2987-7653

Bezpieczeństwo energetyczne w warunkach gwałtownego wzrostu cen i kryzysu klimatycznego

Trendy globalne – rosnące ceny ropy i gazu, polityka OPEC+, obawy importerów

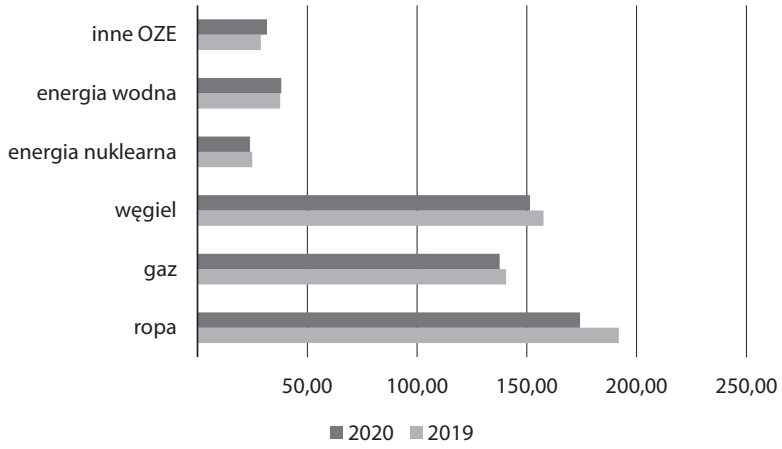
W 2021 r. rynek energetyczny doświadczał odbudowy po roku pandemii i spowolnienia gospodarczego. Oznaczało to naturalny wzrost popytu na energię, w tym importowane paliwa węglowodorowe. Wzrost potrzeb importowych najważniejszych rynków zbytu ropy i gazu był czynnikiem oddziałującym na wzrost cen surowców. Do zasadniczej zmiany trendów cenowych doszło jednak przede wszystkim w wyniku ograniczeń podażowych, które rozbudziły dawne obawy o bezpieczeństwo energetyczne i szerzej bezpieczeństwo surowcowe, zwłaszcza w wymiarze ekonomicznej dostępności surowców i rosnących kosztów ich zakupów dla gospodarek państw importerów.

Rok pandemii COVID-19 i Wielkiego Lockdownu doprowadził do bezprecedensowego spadku popytu na energię (o 4,5% w porównaniu z 2019 r.), w tym ze wszystkich nieodnawialnych źródeł energii (zob. wykres 1).

Szczególnie wyrazisty i zarazem bezprecedensowy był spadek popytu na ropę. W 2020 r. jej konsumpcja spadła o 8,9 mln baryłek dziennie (b/d), czyli 9,1%. Oznaczało to zmniejszenie jej cen i straty finansowe dla eksporterów[1], których odpowiedź była szybka i zdecydowana. Wiosną 2020 r. OPEC+ (23 państwa sygnatariusze tzw. deklaracji współpracy[2]) podjęło interwencję

[1] Zob. *Rocznik Strategiczny* 2020/21.

[2] Na deklarację współpracy składają się porozumienie algierskie podpisane 28 września 2016 r. podczas nadzwyczajnego spotkania 170. konferencji OPEC oraz porozumienie wiedeńskie z 30 listopada 2016 r. podpisane podczas 171. spotkania konferencji OPEC w Wiedniu. Porozumienie zostało zawarte przez OPEC i 10 państw spoza kartelu, tj. Azerbejdżan, Bahrajn, Brunei, Gwineę Równikową (obecnie już członka OPEC), Kazachstan, Malezję, Meksyk, Oman, Rosję, Sudan, Sudan Południowy. Zob. https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6748.htm (dostęp: 10.01.2022).



Wykres 1

Zmiany w konsumpcji nośników energii w latach 2019–2020 [EJ]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BP.

(decyzję o cięciach produkcji), której skala i czas trwania miały się okazać równie bezprecedensowe, jak i sama redukcja cen ropy z okresu pandemii. Kumulatywne cięcia produkcji miały wynieść 10 mln b/d, stopniowo skalę cięć zredukowano do poziomu 5,8 mln b/d[3]. W 2020 r. produkcja OPEC została zmniejszona o 4,3 mln b/d, tj. 12%[4]. W kolejnym roku producenci OPEC+ utrzymywali cięcia produkcji, co wobec rosnącego popytu i czynników, które wpłynęły na czasowe zaburzenia dostaw ropy z państw spoza OPEC+ (w tym zwłaszcza zaburzenia produkcji w USA), doprowadziło do gwałtownego wzrostu cen. W październiku ceny dwóch benchmarkingowych gatunków ropy osiągnęły szczytowy poziom powyżej 86 USD za baryłkę, zarówno w przypadku Brent, jak i WTI[5]. W ciągu całego 2021 r. ceny Brent i WTI wzrosły ponad 50%, co oznaczało, że był to najwyższy roczny wzrost od 2016 r.[6]

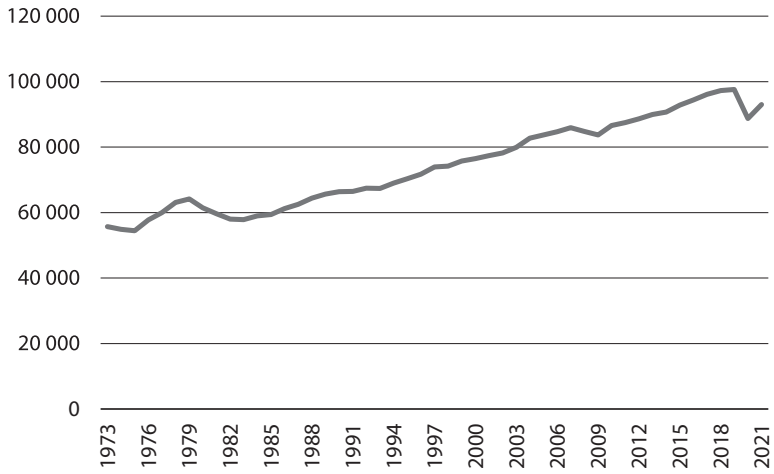
Sumarycznie w 2021 r. konsumpcja ropy wzrosła o 5,5%, ale mimo wzrostu transportu i aktywności przemysłowej w porównaniu z rokiem pandemii popyt na ropę był wciąż niższy niż w 2019 r. (zob. wykres 2). Tym

[3] „OPEC+ agree to 2-month, 10 million b/d production cut", *Oil and Gas Journal*, 9 kwietnia 2020 r., https://www.ogj.com/general-interest/economics-markets/article/14173829/opec-agree-to-2month-10-million-bd-production-cut (dostęp: 10.01.2022).

[4] Za: *BP Statistical Review of World Energy 2021. 70th edition*, BP 2022.

[5] Ceny dotyczą transakcji *spot*, https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=50738 (dostęp: 10.01.2022).

[6] „Oil posts biggest annual gain since at least 2016", Reuters, 31 grudnia 2021 r., https://www.reuters.com/markets/commodities/oil-heads-biggest-yearly-gains-since-2009-2021-12-31/ (dostęp: 10.01.2022).



Wykres 2

Światowa konsumpcja ropy w latach 1973–2021 [tys. b/d]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *BP Statistical Review 2021*. Dane za 2021 za: https://www.eia.gov/outlooks/steo/report/global_oil.php (dostęp: 18.01.2022).

samym to ograniczenia mocy produkcyjnych (i te nałożone arbitralnie przez kartel OPEC+, i te wywołane przerwami produkcji z innych powodów) odegrały kluczową rolę w trendach cenowych. Szczególny niepokój wywołały zaburzenia dostaw na rynku amerykańskim jako efekt klęsk żywiołowych. USA nie mogły bowiem pełnić dotychczasowej funkcji stabilizatora rynku naftowego w warunkach ograniczeń nakładanych przez OPEC. Dopiero pod koniec roku zarówno naciski ze strony importerów na producentów, by ci zwiększyli produkcję[7], jak i bezprecedensowa decyzja Chin z listopada o uwolnieniu rezerw strategicznych (SPR, ang. *strategic petroleum reserves*), a także analogiczne decyzje innych ważnych konsumentów[8] skutkowały spadkiem światowych cen. Istotną rolę w tym procesie odegrała w końcu odbudowa amerykańskiej produkcji. Charakterystycznym zjawiskiem był także wpływ informacji o pojawiających się kolejnych wariantach COVID (pod koniec roku był to niezwykle szybko rozprzestrzeniający się omikron) na funkcjonowanie rynku naftowego. Wzrost zakażeń skutkował niepewnością co do przyszłego popytu, tak

[7] W istocie w obliczu bijących kolejne rekordy cen ropy producenci OPEC+, osiągnąwszy cięcia produkcji o 5,75 mln b/d, od sierpnia zaczęli stopniowo ją zwiększać.

[8] W listopadzie USA ogłosiły uwolnienie do 50 mln baryłek ropy z SPR. W celu obniżenia cen energii w ten sam sposób zareagowały Indie, Korea Południowa, Japonia i Wielka Brytania. IEA szacowała, że łącznie może to oznaczać uwolnienie nawet 70 mln baryłek. Zob. IEA, *Oil Market Report – December 2021*, https://www.iea.org/reports/oil-market-report-december-2021 (dostęp: 10.01.2022).

iż najważniejsze agencje analityczne ponownie rewidowały w dół swoje szacunki co do przyszłorocznych trendów[9].

Rok 2021 z pewnością udowodnił niezwykłą podatność rynku naftowego na zagrożenia związane z katastrofami naturalnymi w regionach produkcji. W USA śnieżyce i rekordowe mrozy skutkowały zaburzeniami dostaw energii, w tym przestojami w rafineriach i przemyśle naftowym. Kilka amerykańskich rafinerii z Zatoki Meksykańskiej – regionu, który odpowiada za ponad połowę mocy rafineryjnych USA (w tym tylko na Teksas przypada 32% amerykańskich mocy produkcyjnych) – wstrzymało produkcję, co skutkowało największymi od lat zaburzeniami dostaw na rynku paliw płynnych[10]. W lutym za przerwy w dostawach odpowiadała zatem klęska żywiołowa, która przy okazji dobitnie ukazała, jak bardzo amerykański system energetyczny nie jest przygotowany na ekstremalne zjawiska pogodowe, które wraz z postępującymi zmianami klimatu będą tylko przybierać na sile i częstotliwości. W kolejnym miesiącu zaburzenia dostaw były już efektem zupełnie innego zjawiska – cyberataku przypuszczonego na Colonial Pipeline, tj. największy system rurociągów produktowych w USA, którym ropa płynie do północno-wschodnich stanów[11]. Atak ten, powodując panikę wśród konsumentów paliw, ale i w samym sektorze, uwydatnił skalę zagrożeń o charakterze cybernetycznym dla sektora energetycznego USA[12]. W drugiej połowie roku zaburzenia w produkcji amerykańskiej ropy i pracach rafinerii były skutkiem uderzenia huraganu Ida. Pod koniec sierpnia trzeba było wstrzymać aż 96% produkcji ropy i 94% produkcji gazu w obszarach administracyjnych Zatoki Meksykańskiej[13]. W połowie wrześ-

[9] Zob. ibidem.

[10] Zgodnie z danymi EIA dostawy ropy do rafinerii spadły o 3,7 mln b/d (czyli 20% amerykańskich mocy rafineryjnych). Większość rafinerii, które zostały wyłączone wskutek katastrofy naturalnej, znajdowała się w Teksasie. Większych zaburzeń amerykańskie rafinerie doświadczyły w ciągu ostatniej dekady tylko w 2017 r. w związku z uderzeniem huraganu Harvey. Zob. EIA, *Cold Weather Led to Refinery Shutdowns in U.S. Gulf Coast Region*, 1 marca 2021 r., https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=46936 (dostęp: 10.01.2022).

[11] Przepustowość Colonial Pipeline wynosi 3 mln b/d, a jego długość to 8850 km. Rurociąg łączy rafinerie położone na południu Stanów Zjednoczonych i nad Zatoką Meksykańską ze wschodnim wybrzeżem USA. Transportowane są nim m.in. ropa, benzyna i paliwo lotnicze.

[12] Między 7 i 12 maja zawieszono całkowicie transport Colonial Pipeline i ogłoszono stan wyjątkowy. W analizach cyberataku zwracano uwagę, że był to test dla przestarzałej amerykańskiej infrastruktury rurociągowej, a także i samej administracji w Waszyngtonie, która coraz częściej musi mierzyć się z zagrożeniami cybernetycznymi. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze za atak odpowiadała grupa przestępcza DarkSide, a przestoje w dostawach ropy przez Colonial Pipeline miały być środkiem prewencyjnym, uniemożliwiającym hakerom dalej idące działania. Zob. https://ics-cert.kaspersky.com/publications/reports/2021/05/21/darkchronicles-the-consequences-of-the-colonial-pipeline-attack/ (dostęp: 10.01.2022).

[13] EIA, *Hurricane Ida Disrupted Crude Oil Production and Refining Activity*, 16 września 2021 r., https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=49576 (dostęp: 10.01.2022).

nia uderzenie kolejnego huraganu – Nicholas, o znacznie mniejszej sile (huragan kategorii 1, podczas gdy Ida była huraganem kategorii 4) – doprowadziło do przerw w dostawach energii i m.in. zamknięcia dwóch nitek Colonial Pipeline[14]. Nie był to pierwszy przypadek wstrzymania produkcji amerykańskiej ropy (a także częściowo produkcji rafinerii) w sezonie huraganów[15]. Wszystkie te wydarzenia, wpływając na amerykański rynek naftowy, miały konsekwencje także dla globalnego łańcucha dostaw i ogólnego zmniejszenia poczucia bezpieczeństwa energetycznego.

Na rynku gazu ziemnego (wszystkich trzech głównych rynkach regionalnych – amerykańskim, europejskim i azjatyckim) kilka czynników nałożyło się na równie gwałtowny wzrost cen. Po pierwsze, warunki pogodowe. Mroźny początek roku w Europie i Azji, który z jednej strony spowodował zmniejszenie europejskich zapasów (szerzej omówione poniżej), z drugiej strony skutkował przekierowaniem znacznych dostaw LNG na rynki azjatyckie (które w przeciwieństwie do państw europejskich nie mają tak rozbudowanych mocy magazynowych, a zatem jedyną możliwością zaspokojenia nieoczekiwanego wzrostu zapotrzebowania jest import). Po drugie, ekstremalnie niskie temperatury i klęski żywiołowe wpływały na ograniczone możliwości zwiększenia podaży. W Ameryce Północnej burza śnieżna Uri i rekordowo niskie temperatury zaburzały produkcję gazu (w samym Teksasie w ciągu pierwszego tygodnia spadła ona o 75%)[16]. Równolegle przedłużający się sezon zimowy zwiększał zapotrzebowanie rynku wewnętrznego na gaz. Po trzecie, w niektórych regionach (Azja Północno-Wschodnia, USA, Meksyk) już na początku roku odnotowano zaburzenia łańcuchów dostaw i blackouty, co od razu wywindowało ceny LNG w transakcjach *spot*[17]. W związku z zaburzeniami w dostawach prądu w Teksasie w połowie lutego gubernator tego stanu zakazał eksportu gazu, tak by mógł być on wykorzystany do produkcji energii na miejscu[18].

---

[14] Ibidem.

[15] W sierpniu i październiku 2020 r. odpowiednio huragany Marco i Laura oraz Delta i Zeta siały analogiczne spustoszenie, powodując przerwy w produkcji.

[16] W USA ekstremalnie niskie temperatury skutkowały zamarzaniem odwiertów i przestojami w zakładach przetwarzania gazu. Problem dotknął Teksas, Oklahomę, Kansas, Luizjanę, Arkansas, Alabamę i Missisipi, z których pochodzi ok. 20–25% amerykańskiej produkcji gazu. Zob. U.S. Department of Energy, *Extreme Cold & Winter Weather*, Update #3, 18 lutego 2021 r., URL<https://www.energy.gov/sites/prod/files/2021/02/f82/TLP-WHITE_DOE%20Situation%20Update_Cold%20%20Winter%20Weather_%233.pdf (dostęp: 10.01.2022).

[17] IEA, *Statement on Recent Developments in Natural Gas and Electricity Markets*, 21 września 2021 r., https://www.iea.org/news/statement-on-recent-developments-in-natural-gas-and--electricity-market (dostęp: 10.01.2022).

[18] Zakaz eksportu budził wiele kontrowersji, m.in. natury prawnej. Trwał on jedynie pięć dni, ale zagroził całkowitym zamknięciem gazociągów eksportowych biegnących do Meksyku. W trakcie burzy śnieżnej Meksyk tracił około 142 mln m^3 gazu dziennie z Teksasu, co wywołało zaburzenia dostaw elektryczności w 29 stanach meksykańskich. Zob. „Texas gas export

Po czwarte, w wielu regionach susze skutkowały zwiększeniem wykorzystania gazu w miejsce tradycyjnej energetyki opartej na elektrowniach wodnych bądź technologiach wymagających znacznego poboru wody (Brazylia, Turcja, Ameryka Północna)[19]. W końcu gazowi giganci wykorzystali obserwowane trendy rynkowe, by jeszcze bardziej wywindować ceny, co najlepiej widoczne było w praktykach Gazpromu na europejskim rynku gazu. Rekordowo wysokie ceny paliwa miały swój efekt w postaci wzrostu cen energii elektrycznej, a także próbach substytuowania gazu węglem, co z kolei skutkowało większymi emisjami gazów cieplarnianych z sektora energetycznego.

Kryzys klimatyczny a efekty szczytu klimatycznego w Glasgow

Szczyt w Glasgow (COP26[20]) odbywał się w szczególnych warunkach. Z jednej strony kolejny rok z rzędu byliśmy świadkami skutków zmian klimatu w wielu częściach globu, niosących liczne zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego. Ekstremalne zjawiska pogodowe i klęski żywiołowe odnotowywane były na całym świecie (wiele z nich paraliżowało m.in. funkcjonowanie sektora energetycznego): powodzie w Niemczech i krajach Beneluksu, Kanadzie, Chinach, Indiach, Nepalu, huragany (w tym Ida, który niósł spustoszenie w USA), ekstremalne fale upałów od Japonii przez Irlandię i Wielką Brytanię po Amerykę Północną, susze w Ameryce Północnej (których efektem były m.in. jedne z największych w historii pożarów lasów w Kalifornii), na Syberii (gdzie odnotowywano największą suszę w okresie letnim od 150 lat) czy w regionie Morza Śródziemnego (jej efektem były fale pożarów w Turcji i Grecji) – to tylko niektóre przykłady. Zarówno skala, częstotliwość, jak i poniesione straty (ludzkie i finansowe) potwierdzają

ban remains unresolved: Wright", 9 listopada 2021 r., https://www.argusmedia.com/en/news/2272223-texas-gas-export-ban-remains-unresolved-wright (dostęp: 10.01.2022).

[19] IEA, *Statement on Recent Developments...*, op. cit. Warto zwrócić uwagę na sekwencję wydarzeń, które nakładając się na siebie w czasie, skutkowały tak drastycznym wzrostem cen. Najpierw, jak odnotowuje IEA, w styczniu mroźna zima spowodowała niższą dostępność LNG na rynku Azji Północno-Wschodniej, następnie w lutym huragan Uri uderzył w Amerykę Północną, gdzie już wówczas niskie temperatury wpłynęły na wyższą niż zazwyczaj o tej porze roku konsumpcję gazu, czego skutkiem były zaburzenia dostaw gazu i elektryczności w USA i Meksyku (IEA, *Gas Market Report*, Q4 2021, https://www.iea.org/reports/gas-market-report-q4-2021, dostęp: 10.01.2022). W tym czasie Europa opróżniała magazyny gazu, gdyż nie mogła skorzystać ze zwiększonych dostaw LNG. Przypomnijmy, że zostały one przekierowane do Azji. Kolejne miesiące przyniosły inną klęskę żywiołową – suszę, która skutkowała przerwami w pracy elektrowni wodnych w USA, Turcji, Brazylii. W końcu latem, kiedy normalnie europejskie magazyny gazu są zapełniane, Gazprom zamiast kierować dostawy do europejskich PMG, manipulował nimi, zapełniał własne magazyny, a inne pozostawiając niewystarczająco przygotowane na okres zimowy.

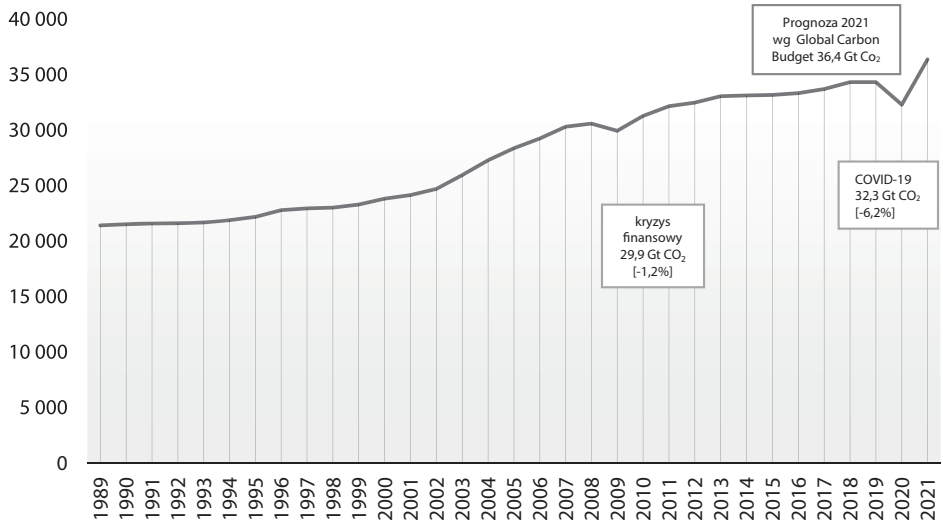
[20] COP (ang. Conferences of Parties) to spotkania stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) z 1992 r.

obserwowany w ostatnich dekadach trend wzrostowy[21]. Efekty zmian klimatu są coraz bardziej widoczne, w końcu już żyjemy w świecie, w którym temperatura powierzchni Ziemi wzrosła o 1,1°C w porównaniu z epoką przedindustrialną. Z kolei pandemia COVID-19 ukazała w pełnej wyrazistości to, czego źródła naukowe dowodzą od dawna – jak bardzo wzrost emisji gazów cieplarnianych w atmosferze powiązany jest z procesami przemysłowymi, a zatem działalnością człowieka. Sektor energetyczny i nasza konsumpcja energii, zarówno jej skala, powiązanie ze wzrostem gospodarczym (poziom intensywności energetycznej gospodarek), jak i struktura (oparcie bilansu energetycznego świata na nieodnawialnych i wysokoemisyjnych źródłach kopalnych), odgrywają kluczową rolę w obserwowanej koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze. W roku bezprecedensowego spowolnienia gospodarczego, spadku konsumpcji energii, w tym ropy, w końcu zmiany stylu życia wymuszonej lockdownem, po raz pierwszy globalne emisje CO_2 spadły o 6,2% (w tym w krajach OECD o 11,5%)[22]. Zarazem odbudowa gospodarcza, pakiety pomocowe i wzrost popytu na energię w kolejnym roku skutkowały powrotem emisji CO_2 do poziomu sprzed pandemii, a zgodnie z dostępnymi na koniec 2021 r. danymi i prognozami Global Carbon Project wzrost ten może być nawet wyższy niż spadek emisji CO_2, będący wynikiem pandemii (zob. wykres 3).

COP26 w Glasgow (31 października – 13 listopada), który ze względu na pandemię odbywał się rok później, niż wstępnie planowano, określany był

[21] W rapocie Christian Aid pt. *Counting the Cost 2021. A Year of Climate Breakdown* zidentyfikowano 10 najbardziej kosztownych ekstremalnych wydarzeń powiązanych ze zmianami w klimatu 2021 r. i oszacowano, iż każde z nich przyniosło straty powyżej 1,5 mld USD. Największe straty wywołały: huragan Ida, który uderzył w USA w sierpniu (65 mld USD), i powodzie w Europie (Niemcy, Francja, Holandia, Belgia, Luksemburg) z lipca (43 mld USD). Trzecia w kolejności jest śnieżyca w Teksasie (23 mld USD), która miała tak ogromne konsekwencje dla globalnego rynku ropy i gazu. Zob. K. Kramer, J. Ware, *Counting the Cost 2021 A Year of Climate Breakdown*, Christian Aid, grudzień 2021, https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2021-12/Counting%20the%20cost%202021%20-%20A%20year%20of%20climate%20breakdown.pdf (dostęp: 27.12.2021). Z kolei amerykańskie National Climatic Data Center (NCDC) zgodnie z danymi z października zidentyfikowało 18 ekstremalnych zjawisk pogodowo-klimatycznych, które dotknęły tylko USA, a ich łączny koszt szacuje na ponad 180 mld USD. Dla porównania w latach 1980–2020 średnia roczna tego rodzaju ekstremalnych wydarzeń wynosiła 7,1, a średnia z lat 2016–2020 to już 16,2 wydarzenia. Zob. NOAA National Centers for Environmental Information (NCEI), *U.S. Billion-Dollar Weather and Climate Disasters (2021)*, https://www.ncdc.noaa.gov/billions/, DOI: 10.25921/stkw-7w73; D. Nuccitelli, *2021 Was a Remarkable Year for Earth's Climate*, 14 grudnia 2021 r., https://yaleclimateconnections.org/2021/12/2021-was-a-remarkable-year-for-earths-climate/ (dostęp: 4.01.2022).

[22] Charakterystyczne jest, że w Chinach (odpowiadających za 30,7% globalnych emisji), gdzie zaczęła się pandemia i gdzie szybciej zniesiono restrykcje, przystępując do odbudowy, całoroczne emisje CO_2 wzrosły o 0,6% (dla porównania średni wzrost roczny dla Chin z lat 2009–2019 to 2,4%). W USA, odpowiadających za 13,8% globalnych emisji CO_2, spadły one o 11,6%, w UE zaś (7,9% globalnych emisji) spadek wyniósł 13,4%. Dane dot. emisji za: *BP Statistical Review*, op. cit.



Wykres 3

Światowe emisje CO_2 [mln ton CO_2]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BP za lata 1989–2020 i prognozy Global Carbon Project na rok 2021 (https://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/21/highlights.htm (dostęp: 4.01.2022).

jako najważniejszy szczyt klimatyczny od czasu Paryża (COP21 w 2015 r.)[23]. Miał on być szczytem podsumowującym i oceniającym, co udało się osiągnąć od czasu przyjęcia i ratyfikowania porozumienia paryskiego, oczekiwano zatem konkretów i działań (tj. konkretnych mechanizmów, które umożliwią realizację celów porozumienia paryskiego). Przed COP26 dokonano oceny NDC (ang. *Nationally Determined Contributions*), czyli narodowych celów w zakresie redukcji emisji CO_2 i polityk, które mają je realizować[24]. Wynik oceny był jasny – istnieje ogromna luka między dotychczas zadeklarowanymi NDC a redukcją emisji, która jest niezbędna do realizacji celów porozumienia paryskiego, tj. ograniczenia wzrostu temperatury powierzchni Ziemi do 1,5°C lub znacznie poniżej 2°C w porównaniu z erą przedindustrialną do końca stulecia. Jeśli zadeklarowane przed Glasgow NDC zostałyby w pełni zrealizowane[25],

[23] COP odbywają się co roku. Wyjątkowo w 2020 r. ze względu na pandemię COVID-19 spotkanie przesunięto na 2021 r.

[24] NDC to przyjmowane przez państwa sygnatariuszy porozumienia paryskiego (efektu COP21 z 2015 r.) krajowe cele i plany redukcji emisji gazów cieplarnianych. Są one dobrowolnie deklarowanymi przez państwa kontrybucjami, które łącznie mają prowadzić do realizacji prawnie wiążącego celu porozumienia paryskiego, tj. utrzymania wzrostu temperatury powierzchni Ziemi na poziomie znacznie poniżej 2°C w porównaniu z poziomem sprzed epoki przemysłowej i kontynuowania wysiłków na rzecz ograniczenia tego wzrostu do poziomu 1,5°C.

[25] Kilka państw nie wywiązało się w ogóle z określenia NDC. Inne państwa przedłożyły NDC, ale jednocześnie ocena polityk i metodologii obliczeń zakładanych redukcji emisji

to świat czeka w tym okresie wzrost temperatury o 2,4°C. Ograniczenie wzrostu do 1,5°C oznacza, że do 2030 r. konieczne są znacznie większe redukcje. Według szacunków Climate Action Tracker luka emisyjna w 2030 r. (tj. luka między zadeklarowanymi obecnie NDC a redukcjami, które są konieczne, aby zrealizować cel 1,5°C) wyniesie od 13 do 23 $GtCO_2e$[26].

W przyjętym w Glasgow pakcie klimatycznym (dalej: Pakt) czytamy, że strony COP „wyrażają ogromne zaniepokojenie faktem, iż działalność człowieka spowodowała dotychczas globalne ocieplenie o około 1,1°C, czego skutki są już odczuwalne w każdym regionie [...], i podkreślają pilną potrzebę zwiększenia ambicji i działań w odniesieniu do łagodzenia, adaptacji i finansowania zmian klimatu w tej krytycznej dekadzie, aby wyeliminować luki między obecnymi wysiłkami i ścieżkami w dążeniu do ostatecznego celu Konwencji i jej długoterminowego celu globalnego"[27]. Co zatem wynika z ustaleń przyjętego w Glasgow paktu klimatycznego?

---

budzi liczne kontrowersje. Przykładem są eksporterzy paliw kopalnych, Arabia Saudyjska, Rosja czy Australia, którzy w poczet redukcji emisji planują chociażby zaliczyć lasy w sposób wskazujący zdecydowanie bardziej na próby manipulacji danymi aniżeli podejmowania realnych działań. Nie zamierzają natomiast zmniejszać eksploatacji paliw kopalnych ani redukować emisji powstających przy eksporcie. Rosja wskazuje, że jej lasy są w stanie zrównoważyć około 38% krajowych emisji, ale rosyjskie programy kompensacji emisji dwutlenku węgla spotykają się z szeroką krytyką naukową. Wielka Brytania porównała proponowane przez Rosję mechanizmy kompensacji do „przesuwania leżaków, gdy Titanic tonie". Zob. D. Khrennikova, L.M. Lombrana, I. Arkhipov, „Russia wants to use a forest bigger than India to offset carbon", 23 marca 2021 r., https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-23/russia--wants-to-use-a-forest-bigger-than-india-to-offset-carbon (dostęp: 4.01.2022). Silnie krytykowana przez analityków jest także Australia, której rząd zaktualizował NDC przed COP26, ale *de facto* nie planuje zmian w polityce w zakresie paliw kopalnych. W tym przypadku 35% cięć w emisjach przed 2030 r. ma być udziałem rolnictwa lub wyborów konsumenckich, tj. opierać się na zasadach (cytat:) *technology not taxes*, *choices not mandates*. Krytycy określają to podejście jako *magical thinking*. Zob. D. Cave, „Australia pledges 'net zero' emissions by 2050. Its plan makes that hard to believe", *The New York Times*, 26 października 2021 r., https://www.nytimes.com/2021/10/26/world/australia/net-zero-delay.html (dostęp: 4.01.2022). Jest to tym bardziej zaskakujące podejście, że kraj ten znajduje się na pierwszej linii frontu, jeśli chodzi o konsekwencje globalnego ocieplenia.

[26] Luka, która kształtuje się między realizowanymi obecnie politykami a celem paryskim, jest jeszcze większa. Co istotne, te szacunki dotyczą już podwyższonych przez niektóre państwa zobowiązań w ramach NDC, tj. z listopada 2021 r. Zob. https://climateactiontracker.org/publications/glasgows-2030-credibility-gap-net-zeros-lip-service-to-climate-action/ (dostęp: 4.01.2022). Analitycy Chatham House szacują, że jeśli chcemy zrealizować cel 1,5°C, potrzebujemy osiągnąć redukcję emisji odpowiadającą dwóm latom obecnych całkowitych rocznych emisji CO_2 (>125 $GtCO_2e$), a zatrzymanie globalnego ocieplenia na poziomie wzrostu o 2°C wymaga redukcji odpowiadającej rocznym emisjom CO_2(>58 $GtCO_2e$). Zob. A.A. Åberg, T.G. Benton, A. Froggatt, A. Giritharan, N. Jeffs, D. Quiggin, R. Townend, *COP26: What Does This Mean, and What Happens Next?*, Chatham House Summary Analysis Environment and Society Programme, listopad 2021, s. 3.

[27] Pkt 3 i 4 Glasgow Climate Pact, Decision -/CP.26, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf (dostęp: 4.01.2022).

Negocjacje skupiły się na czterech sferach: łagodzenie globalnego ocieplenia – czyli redukcja emisji gazów cieplarnianych i zapewnienie osiągnięcia neutralności klimatycznej; adaptacja – pomoc dla najbardziej dotkniętych zmianami klimatu; finansowanie – pomoc państwom w realizacji celów klimatycznych; współpraca międzynarodowa – w tym doprecyzowanie zasad handlu emisjami. W kluczowej dziedzinie – przeciwdziałania globalnemu ociepleniu i łagodzenia jego skutków – przywódcy 120 państw (nie było wśród nich prezydentów Rosji i Chin) i kraje reprezentowane przez niższych rangą delegatów (w COP uczestniczy 197 państw) potwierdzili długoterminowy cel powstrzymania wzrostu średniej temperatury powierzchni Ziemi do poziomu znacznie poniżej 2°C i dążenie do ograniczenia tego wzrostu do 1,5°C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej. Zgodnie z ustaleniami naukowymi, w tym wnioskami płynącymi z najbardziej zaawansowanych modeli klimatycznych, zdecydowanie mniejsze będą implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego (w każdym możliwym jego wymiarze) zmian zachodzących w ziemskim systemie klimatycznym pod wpływem globalnego ocieplenia o 1,5°C, gdyby miało ono wynieść 2°C. Również zatem w Glasgow uznano, że najbliższe lata będą decydujące w ograniczaniu globalnego ocieplenia, a do realizacji celu 1,5°C niezbędne jest zredukowanie emisji CO_2 o 45% do 2030 r. w porównaniu z poziomem emisji z roku 2010, a następnie osiągnięcie zerowych emisji netto (tzw. neutralność klimatyczna) przed 2050 r.[28] W Pakcie pojawia się wezwanie państw do rozważenia dalszych cięć emisji gazów cieplarnianych (w tym metanu) i przyspieszenia rozwoju odpowiednich technologii i polityk, które umożliwią transformację systemu energetycznego (w tym rozwój OZE i poprawę efektywności energetycznej). Te państwa, które nie przedłożyły celów neutralności klimatycznej do połowy stulecia, wezwano w Glasgow do działań i powiązania tego długoterminowego celu z krótkoterminowymi celami redukcji emisji CO_2. Do końca 2022 r. 74 państwa odpowiedzialne za 73,8% globalnych emisji gazów cieplarnianych zadeklarowały cel neutralności klimatycznej[29]. W Glasgow premier Indii Narendra Modi oświadczył, że jego kraj (odpowiedzialny za 7% światowych emisji CO_2, a zatem plasujący się na czwartym miejscu pod tym względem po Chinach, USA i UE) stanie się neutralny klimatycznie do 2070 r.[30] Deklaracja ta jest ważna, choć termin odległy. Wcześniej Chiny zadeklarowały cel zeroemisyjności do 2060 r., podczas gdy USA i UE zamierzają go osiągnąć przed upływem połowy tego stulecia.

Zgodnie z ustaleniami z Glasgow nowe cele NDC na 2030 r. mają zostać zaktualizowane i przedstawione w 2022 r. Należy jednak pamiętać, że wiele krajów

[28] Pkt 17 Paktu, ibidem.

[29] Tylko 13 z nich wprowadziło ten cel do obowiązującego prawa. W 35 ma on charakter celu w dokumentach strategicznych/politycznych, natomiast 26 państw zakomunikowało ów cel w postaci deklaracji, https://www.climatewatchdata.org/net-zero-tracker (dostęp: 4.01.2022).

[30] https://www.bbc.com/news/world-asia-india-59125143 (dostęp: 4.01.2022).

wyznacza cele NDC, ale już obecnie jest jasne, iż proponowane narzędzia ich realizacji są nieodpowiednie. Niektóre państwa celowo wydają się manipulować chociażby metodologią obliczania redukcji emisji CO_2, inne nie adaptowały jeszcze odpowiedniej polityki mimo zwiększenia ambicji. Istnieje także grupa państw, która może nie zwiększyć swoich ambicji w zakresie redukcji CO_2 i innych celów sektorowych, hamując cały proces[31]. W końcu cele NDC mogą po prostu zostać niezrealizowane chociażby z powodów natury ekonomicznej. Z uwagi na te wszystkie czynniki kluczową rolę będzie odgrywać realna ocena nie tylko celów NDC, lecz także przedsięwziętych przez sygnatariuszy działań i polityk. W tym kontekście ważnym osiągnięciem COP26 jest sfinalizowanie tzw. zasad paryskich i katowickich[32], w tym w szczególności uzgodnienie wspólnego, wystandaryzowanego systemu sprawozdań dotyczących emisji gazów cieplarnianych, a zatem podstawowego narzędzia do oceny realizacji celów NDC (do tej pory było to blokowane m.in. przez Chiny), a także ustalenie zasad handlu redukcjami emisji. Zasady te mają zwiększyć transparentność podejmowanych działań i zminimalizować możliwości manipulowania obliczeniami redukcji emisji, choć, co należy podkreślić, system nie został na tyle uszczelniony, by zupełnie wyeliminować oszustwa[33].

Ze względu na wszystkie te słabości szczególnie ważne jest wprowadzenie dodatkowych narzędzi, które będą mobilizowały państwa do bardziej ambitnej polityki klimatycznej (zwłaszcza proponowane przez UE porozumienie w sprawie ceł od śladu węglowego, tj. CBAM), bądź – jak w przypadku krajów rozwijających się – takich, które stworzą większe możliwości finansowe (fundusz dla krajów rozwijających się zasilany przez państwa wysoko rozwinięte). W Glasgow przyznano, że dotychczasowa pomoc finansowa udzielana państwom rozwijającym się jest niewystarczająca, a ponadto nie realizują one celu przekazywania państwom rozwijającym się 100 mld USD rocznie na cele klimatyczne[34]. Państwa rozwijające się domagały się nie

[31] W listopadzie 124 państwa (123 państwa + UE) przedstawiły swoje nowe cele NDC. W ocenie Climate Action Tracker 34 szczegółowo przeanalizowanych państw uznano, że 12 z nich nie zwiększyło ambicji, były to: Australia, Brazylia, Etiopia, Indonezja, Meksyk, Filipiny, Rosja, Singapur, Szwajcaria, Tajlandia, Gambia, Wietnam. Za: https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/ (dostęp: 4.01.2022).

[32] Zasady paryskie były doprecyzowane w tzw. Katowice Rulebook. Glasgow poszło zatem jeszcze dalej, domykając przede wszystkim kwestie handlu emisjami.

[33] W odniesieniu do różnych form oszustw ważnym rozwiązaniem wydaje się powołanie grupy roboczej, która ma zajmować się tzw. greenwashingiem, czyli weryfikowaniem, czy korporacje nie stwarzają fałszywego wrażenia, jakoby ich produkty były bardziej przyjazne dla środowiska, oraz jak dalece ich działania prowadzą do faktycznego zmniejszania emisji.

[34] Zgodnie z deklaracją przyjętą w Kopenhadze w 2009 r. państwa rozwinięte miały przekazywać 100 mld USD/rok na cele klimatyczne państwom rozwijającym się. Szacuje się, że w 2021 r. kwota przekazywana krajom rozwijającym się w ramach tego funduszu celowego wynosiła 88 mld USD. Zob. A.A. Åberg et al., op. cit., s. 6; UK Presidency, COP the Glasgow Climate Pact, op. cit., s. 22.

tylko realizacji tego zobowiązania, lecz także zwiększenia kwoty i rozdzielenia funduszu na politykę klimatyczną (mitygację) i adaptację. Za sprawą tej grupy państw, w tym państw szczególnie narażonych, kwestie finansowania adaptacji, a także systemu rekompensowania nieodwracalnych strat i szkód powstałych w wyniku zmian klimatu (ang. *loss and damage*) znalazły się w centrum uwagi. W Pakcie wezwano państwa rozwinięte do zwiększenia pomocy finansowej i transferu technologii, odnotowując pogarszającą się sytuację państw rozwijających się w związku z postępującymi zmianami klimatu, a także pandemią. W ramach działań solidarnościowych przekazywanie 100 mld USD rocznie ma zostać osiągnięte do 2025 r., podniesiono też fundusze na adaptację (m.in. w ramach Funduszu Adaptacyjnego – 365 mln USD i Funduszu Krajów Najmniej Rozwiniętych – 413 mln USD). USA zablokowały jednak fundusz, który miałby rekompensować straty i szkody, a w jego miejsce wprowadzono zapisy o wymianie *know-how* i pomocy technologicznej oraz ustanowieniu Dialogu Glasgow w celu ustalenia możliwych form pomocy w tym zakresie[35].

W toku negocjacji jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii było zadeklarowanie przez strony COP „odejścia od węgla" (ang. *phase out*). Wobec sprzeciwu takich państw jak Indie, Chiny, Rosja, Australia w ostatecznym dokumencie zamiast sformułowania *phase out* pojawiło się *phase down*, a zatem zobowiązanie do zmniejszania udziału węgla, i *phase out*, czyli wycofania się z nieefektywnych subsydiów dla paliw kopalnych (pkt 20 Paktu). Także USA uznały, że jest to lepsze rozwiązanie, tłumacząc swoje stanowisko wewnętrznymi ograniczeniami o charakterze konstytucyjnym[36]. Należy jednak podkreślić, że jest to pierwsze porozumienie przyjęte przez COP, w którym pojawia się tego rodzaju odniesienie do węgla i paliw kopalnych. Spotkanie w Glasgow stało się historyczne także ze względu na liczbę deklaracji sektorowych oraz amerykańsko-chińską deklarację o współpracy w zakresie ambitnej polityki klimatycznej[37]. Ta ostatnia ma na pewno symboliczny charakter, zwłaszcza że została ogłoszona w warunkach (i pomimo) politycznych i ekonomicznych napięć w stosunkach

[35] Zob. A.A. Åberg et al., op. cit., s. 9.

[36] USA nie podpisały się także pod deklaracją dotyczącą wycofania z energetyki węglowej. W wywiadzie dla Euractiv John Kerry tłumaczył, że nie uczyniły tego z powodów czysto konstytucyjnych, a nie dlatego że są jej przeciwne, jak twierdzi Kerry, jest wręcz odwrotnie: nowa administracja realizuje *de facto* politykę zamykania elektrowni węglowych (cyt. oryg.: „The "phase out" language was one that we couldn't agree to because of our constitutional capacity. We are already phasing out coal, but we can't give an instruction under our constitution to the states to make that happen, this is just not constitutional"). https://www.euractiv.com/section/emissions-trading-scheme/interview/john-kerry-carbon-border-tariffs-are-a-legitimate-idea-to-have-on-the-table/ (dostęp: 4.01.2022).

[37] Efektem deklaracji ma być m.in. powołanie wspólnej grupy roboczej ds. wzmocnienia działań na rzecz klimatu i przyspieszenie procesu negocjacji klimatycznych.

chińsko-amerykańskich. Pojawiła się ona nieoczekiwanie tuż przed końcem negocjacji, co miało dać mobilizujący sygnał dla innych uczestników COP26. Spośród deklaracji sektorowych kilka zasługuje na odnotowanie. Po pierwsze, emisje metanu. Do inicjatywy UE i USA dotyczącej redukcji emisji metanu o 30% do 2030 r. przystąpiło ponad 100 państw[38]. Po drugie, węglowy *phase out*. Mimo że w samym Pakcie zrezygnowano z tego celu, pod deklaracją sektorową zapowiadającą odejście od węgla podpisało się 65 państw, w tym Polska (polski rząd zastrzegł, że nastąpi to w latach 40.)[39]. Polska podpisała się także pod kilkoma innymi deklaracjami sektorowymi, w tym bardzo ważnym dokumentem dotyczącym zatrzymania i odwrócenia procesu wylesiania (podpisanym przez 137 państw), rozwoju samochodów elektrycznych i współpracy na rzecz osiągnięcia zerowych emisji nowych samochodów osobowych i lekkich samochodów dostawczych do 2040 r. na świecie i do 2035 r. na wiodących rynkach[40], w końcu deklaracją sprawiedliwej transformacji. I choć są to jedynie deklaracje, a nie prawnomiędzynarodowe zobowiązania, to i tak oznaczają pewien postęp w skali bogatej historii porażek kolejnych polskich rządów w sferze polityki klimatycznej. Podobnie jak w przypadku innych państw kluczowe będzie nie tyle deklarowanie chęci zmian, ile ich realne przeprowadzanie.

Zawirowania na europejskim rynku gazu – manipulacje Gazpromu jako element wojny hybrydowej?

O ile ceny surowców, w tym gazu, rosły na całym świecie, o tyle w Europie wzrost cen był szczególnie dotkliwy, a i sama kumulacja niekorzystnych zjawisk podażowo-popytowych prowadziła do poważnych niepokojów

[38] W tym sześciu z dziesięciu największych emitentów tego gazu cieplarnianego: USA, Brazylia, UE, Indonezja, Pakistan, Argentyna. Oznacza to grupę państw odpowiadającą za 46% globalnych emisji metanu. Zob. COP26. The Glasgow Climate Pact, https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf, s. 15 (dostęp: 4.01.2022).

[39] Z 65. państw, które zadeklarowały wycofanie się z węgla, 48 jest członkami PPCA (ang. the Powering Past Coal Alliance). 34 państwa i 5 instytucji finansowych zobowiązało się też do zakończenia finansowania sektora paliw kopalnych (ang. *unabated fossil fuel*) do końca 2022 r., https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf (dostęp: 4.01.2022).

[40] Około 150 podmiotów (rządy, samorządy, producenci samochodów, operatorzy, inwestorzy, instytucje finansowe) podpisało deklarację w sprawie przyspieszenia odejścia od pojazdów spalinowych (ang. *The COP26 Declaration on Accelerating the Transition to 100% Zero Emission Cars and Vans*). Tego typu samochody osobowe i dostawcze miałyby zostać wycofane ze sprzedaży w 2035 r. w wybranych krajach rozwiniętych i w 2040 r. w innych częściach świata. Porozumienia nie podpisały m.in. USA, Chiny, Japonia, Francja i Niemcy. Podpisała je za to Polska. Zobowiązanie ma wejść w życie od 2035 r., ale w związku z brakiem deklaracji ze strony czołowych producentów samochodów jego szacowany wpływ na wysokość emisji w 2030 r. jest jednak niewielki.

o bezpieczeństwo dostaw. Przez rok ceny gazu na rynku europejskim wzrosły o ponad 500%, bijąc kolejne historyczne rekordy. Wynikało to nie tylko ze scharakteryzowanych wcześniej globalnych trendów i zjawisk, lecz także z charakterystycznych dla rynku europejskiego ograniczeń po stronie podażowej, związanej ze specyficzną strukturą dostaw opartą na dominacji rosyjskiego dostawcy, który w umiejętny sposób potrafi manipulować dostawami, zwłaszcza w tak napiętych warunkach rynkowych. Tym samym oprócz niepokoju o ekonomiczną dostępność surowca dla europejskich gospodarstw domowych i przemysłu w krajach europejskich pojawiły się także obawy o ograniczenie fizycznych dostaw, a zatem braki gazu w sezonie zimowym.

Gaz jest traktowany jako paliwo przejściowe w procesie transformacji energetycznej UE, stąd też jego rola w zaspokajaniu potrzeb energetycznych Europy sukcesywnie rośnie. W 2020 r. stanowił on 25% źródeł konsumowanej w państwach UE energii pierwotnej (zob. wykres 1). W roku pandemii COVID-19 jego konsumpcja w UE wyniosła 380 mld m^3, co oznaczało spadek o 3,1% w porównaniu z rokiem sprzed pandemii (podobnie zresztą i inne nieodnawialne nośniki energii odnotowywały spadki[41]). Zarazem aż 89,7% konsumowanego w UE gazu pochodziło z importu. Dla porównania na początku XX w. zależność od importu gazu wynosiła 65,7%[42]. Najważniejszym dostawcą gazu na rynek unijny jest Rosja, na którą przypada 41,3% eksportu. Drugim najważniejszym dostawcą jest Norwegia z wynoszącym 16% udziałem w rynku UE. Dla porównania udział Kataru, który jest głównym dostawcą LNG, to zaledwie 5,4%[43]. Spadek wewnętrznych możliwości produkcyjnych i wzrost zależności importowych oznacza, że w ciągu ostatnich dwóch dekad znacząco wzrosła podatność gospodarek państw UE zarówno na zaburzenia dostaw gazu na rynkach zewnętrznych, jak i fluktuacje cen tego surowca. W takiej sytuacji metodą na zwiększenie bezpieczeństwa jest zwłaszcza: rozbudowa infrastruktury importowej, w tym zwiększenie dostępu do rynku LNG, by zdywersyfikować źródła importu; zwiększenie liczby i przepustowości interkonektorów gazowych między państwami UE, by możliwe było reagowanie rynkowe i/lub solidarnościowe w warunkach zaburzeń dostaw; w końcu rozbudowa zdolności magazynowych. Tworzeniu tych instrumentów i mechanizmów służyły działania UE na rzecz wzmocnienia regulacji z zakresu wewnętrznego rynku gazu i ich dostosowania do zmieniających się uwarunkowań rynkowych

[41] Zob. *Rocznik Strategiczny* 2020/21.

[42] Dane Eurostatu dotyczące zależności importowej za rok 2019 i 2000: European Commission, *EU Energy in Figures. Statistical Pocketbook 2021*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2021, s. 24. Dane dotyczące konsumpcji za rok 2020: *BP Statistical Review of World Energy 2021*, op. cit.

[43] Dane za rok 2019, za: European Commission, *EU Energy in Figures...*, op. cit., s. 26.

(m.in. związanych z ekspansją Gazpromu, budową NS2 czy różnymi standardami bezpieczeństwa dostaw gazu w krajach członkowskich UE).

Z początkiem 2021 r. stało się jasne, że wyjątkowo zimne miesiące (styczeń–kwiecień) utrudnią utrzymanie mocy magazynowych na poziomie dającym bezpieczeństwo. Zgodnie z danymi Gas Infrastructure Europe w połowie kwietnia PMG (podziemne magazyny gazu) w UE (wraz z Wielką Brytanią) zapełnione były w 30%[44]. Dla porównania w 2020 r. w tym samym miesiącu poziom ten wynosił 61%, a średnia z pięciu ostatnich lat to 40%[45]. Co gorsza, zapasy wzrosły tylko do poziomu 33% w połowie maja, co oznaczało najniższy poziom rezerw od 10 lat[46]. Do października PMG były zapełnione w 75%, w analogicznym okresie w 2020 i 2019 r. poziom zapełnienia magazynów wynosił odpowiednio 95% i 97%[47]. Wskaźniki te oznaczały, że część państw europejskich nie jest wystarczająco przygotowana na sezon grzewczy i ewentualne zakłócenia w zewnętrznych dostawach gazu w warunkach mroźnej zimy mogłyby się przerodzić w poważne zagrożenie ich bezpieczeństwa energetycznego. Dodatkowo już na początku października (a zatem wcześniej niż zazwyczaj) część państw zaczęła zużywać gaz z PMG. Najbardziej niepokojące były jednak działania Rosji/Gazpromu – głównego dostawcy na rynek UE. Latem rosyjski koncern ograniczył dostawy do części europejskich magazynów i odmówił ich zwiększenia. Rezultat widoczny był natychmiast na giełdach, gdzie ceny gazu przekroczyły najpierw psychologiczną barierę 500 USD/1000 m^3, by jesienią osiągnąć rekordową wysokość ponad 1000 USD/1000 m^3. 6 października według indeksu TTF cena gazu na dostawy w listopadzie sięgnęła historycznie rekordowego poziomu 1937 USD/1000 m^3(!), czyli 161,5 euro/1 MWh[48]. Dla porównania w 2019 r. analogiczne kontrakty terminowe TTF wyceniane były na poziomie 17–20 euro/MWh[49]. Szok cenowy skutkował wzrostem niepokojów i obaw o bezpieczeństwo energetyczne zimą, zwłaszcza w kontekście możliwych manipulacji Rosji na rynku gazowym.

Nie ulega wątpliwości, że w Europie to Rosja właśnie stała się największym beneficjentem szalejących cen gazu. Jednocześnie prowadzi ona działania

---

[44] Gas Infrastructure Europe, https://agsi.gie.eu/#/historical/eu (dostęp: 27.12.2021).

[45] Q2 2021 TTF commentary, 22 May 2021.

[46] Ibidem.

[47] Zgodnie z tymi danymi na koniec września 2021 r. największymi rezerwami gazu dysponowały: Włochy (17,6 mld m^3), Niemcy (16,5 mld m^3), Francja (12,4 mld m^3). Polska w tym czasie zgromadziła 3,5 mld m^3 rezerw gazu i przez cały rok utrzymywała wysoki poziom zapełnienia magazynów, na początku października wynosił on 96%. W najgorszej sytuacji pod względem zapełnienia magazynów znajdowały się w tym okresie Holandia (58%), Austria (53%), Portugalia (49%). Dane: Gas Infrastructure Europe, op. cit.

[48] W tym czasie indeks TTF dla dostaw *spot* sięgał 115 euro/MWh.

[49] Dane: *Q3 2020 TTF Commentary*, 17 września 2020 r., http://3%2020%20commentary%20 17Sep20.pdf (dostęp: 18.12.2021).

o charakterze wojny hybrydowej w odniesieniu do państw bliskiej zagranicy, a i w coraz większym stopniu także państw UE. Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i litewsko-białoruskiej, autorstwa tandemu rosyjsko-białoruskiego, mający na celu destabilizację UE i zarazem wschodniej flanki NATO, jest jednym z przykładów tego rodzaju działań. Sektor energetyczny i ścisłe powiązania rynku gazowego UE z rosyjskim dostawcą stwarzają jeszcze większy potencjał wywoływania sytuacji kryzysowych, które mogą zagrażać bezpieczeństwu UE. W toku kryzysu migracyjnego białoruski reżim straszył odcięciem dostaw rosyjskiego gazu tranzytowanego przez terytorium Białorusi. Choć sama Rosja oficjalnie odcinała się od tych gróźb, to w 2021 r. pojawiały się problemy z dostawami gazociągiem Jamał–Europa (obniżanie ilości przesyłanego tą trasą gazu w kierunku zachodnim, a nawet przerwy). Równocześnie Gazprom nie dokonywał rezerwacji dodatkowych przepustowości gazociągu jamalskiego, podobnie zresztą jak tras biegnących przez Ukrainę. Nawet jeśli zatem wywiązywał się z kontraktów gazowych[50], to z całą pewnością równocześnie nie ułatwiał zadania swoim europejskim partnerom w tak trudnych warunkach rynkowych. Innymi słowy, Rosja doskonale wykorzystywała niepokoje rynkowe, gwałtowny wzrost cen i zwiększone zapotrzebowanie na gaz, aby realizować swoje interesy ekonomiczne, a także polityczne.

Koncentracja rosyjskich wojsk na pograniczu rosyjsko-ukraińskim, która wywoływała uzasadnione obawy przed możliwą inwazją, zbiegła się w czasie z kończeniem kluczowego, strategicznego projektu rosyjskiego Nord Stream 2 (NS2) i działaniami dyplomacji rosyjskiej na rzecz jego uruchomienia. NS2 stanie się nie tylko narzędziem utrwalania dominującej rosyjskiej pozycji eksportowej na unijnym rynku gazu (a zatem pokaźnym źródłem dochodów budżetu federalnego), ale przede wszystkim narzędziem geopolitycznych manipulacji i tym samym kolejnym instrumentem wojny hybrydowej. Przez cały 2021 r. Rosja grała na zwyżkę cen

[50] Jesienią agencje informacyjne Reuters, PAP i Ria Nowosti, powołując się na dane Gascade (niemieckiego operatora gazociągów), kilkakrotnie informowały o spadkach, a nawet przerwach w dostawach rosyjskiego gazu gazociągiem Jamał–Europa. Pod koniec października Gascade podawał, że dostawy gazociągiem jamalskim zostały wstrzymane. Gazprom każdorazowo oświadczał, iż „wymagania europejskich odbiorców gazu są realizowane". Europejskie koncerny potwierdzały, że faktycznie tak było, jednak odnotowywano spadek dostaw wszystkimi trzema głównymi trasami eksportowymi. Zgodnie z danymi Refinitiv Eikon, przytaczanymi przez Reuters, w ciągu pierwszych 10 miesięcy 2021 r. Rosja dostarczyła 31,806 GWh gazu dziennie, czyli mniej niż w analogicznym okresie 2020 r. (33,466 GWh/d). Zob. https://www.reuters.com/business/energy/why-russian-exports-hold-sway-over-european-british-gas-prices-2021-11-03/;https://www.reuters.com/business/energy/russian-westbound-gas-flow-via-yamal-europe-pipeline-stops-data-shows-2021-10-30/; https://www.reuters.com/business/energy/russian-gas-supply-via-yamal-europe-pipeline-fall-by-more-than-half--tues-2021-09-28/; https://www.reuters.com/business/energy/gas-flows-still-hold-via-russias-pipeline-poland-germany-2021-11-04/ (dostęp: 18.12.2021).

gazu. Temu celowi służyło zmniejszanie dostaw przez istniejące gazociągi, odmowa uzupełniania nierosyjskich magazynów[51] czy zapowiedzi niezwiększania dostaw w kolejnym roku. Naturalnie zadanie było ułatwione w związku z nałożeniem się licznych czynników o charakterze globalnym (problemy ze zwiększaniem dostaw LNG, rosnący popyt w Azji i Europie, niskie temperatury w pierwszym kwartale roku i inne wcześniej już wskazywane przyczyny). Manipulowanie dostawami do europejskich magazynów czy nierezerwowanie dodatkowych mocy przesyłowych istniejących tras eksportowych ma wywołać przekonanie, że jak najszybsze uruchomienie NS2 jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu do UE. Jest to też zarazem forma presji na UE i Niemcy w związku z przedłużającą się procedurą uruchomienia nowej nitki NS. W sierpniu niemiecki sąd wyższy w Düsseldorfie wydał orzeczenie, zgodnie z którym NS2 będzie podlegał regulacjom unijnym w zakresie unboundlingu i TPA (ang. *third party access*), co oznacza, że moce gazociągu będą musiały być rezerwowane w trybie aukcyjnym[52]. W konsekwencji tego orzeczenia we wrześniu KE poinformowała, iż do uruchomienia NS2 niezbędne jest sporządzenie przez NS AG wniosku do niemieckiego regulatora (BNetzA) o certyfikację gazociągu, który następnie musi zostać zaopiniowany przez KE. Procedura ta wynika ze znowelizowanej dyrektywy gazowej. Cały proces certyfikacyjny oznaczał przesunięcie terminu uruchomienia gazociągu. Plany NS AG dodatkowo pokrzyżowała decyzja niemieckiej Agencji ds. Sieci o wstrzymaniu certyfikacji do momentu utworzenia przez konsorcjum niemieckiej spółki zależnej[53]. Niezależnie od tego, kiedy zostanie uruchomiony NS2, jest jasne, że istniejący system magistrali eksportowych dysponuje odpowiednią przepustowością, aby zaspokoić rosnące zapotrzebowanie UE. Tym samym stanie się on jednym z kluczowych instrumentów rosyjskich nacisków na państwa będące dotychczasowymi najważniejszymi szlakami tranzytowymi. Głównym rosyjskim użytkownikiem gazociągu ma być Gazprom, ale toczące się w samej Rosji rzekomo „trudne negocjacje" Rosniefti z Kremlem w sprawie złamania monopolu Gazpromu na eksport gazociągowy do Europy

[51] Dopiero w listopadzie Gazprom miał zacząć uzupełnianie PMG (zgodnie z oficjalnym poleceniem prezydenta Putina), ale równocześnie rosyjski koncern zapowiedział wstrzymanie sprzedaży gazu w transakcjach *spot*.

[52] W 2020 r. konsorcjum NS2 AG zaskarżyło decyzję niemieckiego regulatora Bundesnetzagentur (BNetzA) o nieprzyznaniu NS2 derogacji, czyli możliwości niestosowania wobec tego gazociągu części unijnego prawa z zakresu trzeciego pakietu liberalizacyjnego. Zgodnie z prawem UE derogacja na 20 lat może zostać przyznana gazociągom ukończonym przed majem 2019 r.

[53] W listopadzie Agencja ds. Sieci zawiesiła proces certyfikacji; aby NS2 AG (z siedzibą w Szwajcarii) mógł działać zgodnie z prawem niemieckim, musi założyć niemiecką spółkę zależną (operatora sieci).

mogą się okazać kolejnym sprytnym zagraniem strony rosyjskiej. W przyszłości w ramach przetargu TPA Rosnieft' mogłaby uzyskać dostęp do NS2 i tym samym fikcyjnie stworzone zostanie wrażenie, że oto mamy dwóch różnych dostawców do UE. Praktycznie będzie to wciąż rosyjski dostawca, czy to w formie jednego, czy dwóch państwowych koncernów. W grudniu po raz pierwszy udzielona została zgoda na „eksperymentalną" współpracę Gazpromu i Rosniefti w zakresie eksportu gazu do Europy. Wstępnie Rosnieft' ma mieć możliwość eksportu 10 mld m^3 rocznie[54].

Oprócz sfery regulacyjnej dodatkowym czynnikiem utrudniającym dokończenie inwestycji NS2 była amerykańska polityka i sankcje nałożone na koncerny zaangażowane w realizację projektu. W lipcu jednak USA porozumiały się z Niemcami, co skutkowało decyzją o zawieszeniu sankcji i niemiecką obietnicą inwestycji w Ukrainie[55]. Nowy niemiecki rząd zapowiadał jednocześnie, że wrogie działania Rosji względem Ukrainy skutkować będą sankcjami. Rosyjska polityka względem Ukrainy, w tym w szczególności koncentracja wojsk przy granicy, nie pozwala jednak spokojnie przyglądać się uruchamianiu kolejnego narzędzia rosyjskich wpływów i manipulacji na rynku gazowym. W grudniu zapowiedziano głosowanie kolejnych sankcji w amerykańskim Senacie wymierzonych w rosyjski gazociąg[56], którym jednak jasno sprzeciwiają się Niemcy[57]. Według danych podawanych przez *Forbes* amerykańskie sankcje przyniosły Gazpromowi straty rzędu 921 mln USD w ciągu roku i zarazem przyczyniły się do jego spadku w globalnym rankingu największych światowych koncernów (z 53 na 99 miejsce)[58].

*

Kryzys gazowy jest kolejnym sprawdzianem dla zdolności UE do podejmowania wspólnotowych działań na rzecz przywrócenia równowagi rynkowej. Współczesny rynek gazu w Europie jest tak wrażliwy jak rynek ropy przed kryzysem finansowym 2008 r. Wynika to zarówno ze zmniejszonych możliwości zaspokajania popytu dzięki wewnętrznym mocom produkcyjnym, jak i ze strategii postawienia przez wiele państw UE na gaz jako

[54] Zob. https://novayagazeta.ru/articles/2021/12/16/s-i-m-na-severnoi-trube (dostęp: 20.12.2021).
[55] Niemcy mają stworzyć fundusz inwestycji w transformację energetyczną Ukrainy.
[56] https://www.pap.pl/aktualnosci/news,1032102,usa-senat-zgodzil-sie-na-glosowanie-w-sprawie-sankcji-na-nord-stream-2 (dostęp: 4.01.2022).
[57] Administracja Bidena jest niechętna sankcjom, mogą one bowiem pogorszyć stosunki z Niemcami. Zgodnie z doniesieniami Axios, niemiecka ambasada rozesłała do członków Kongresu dokument, w którym stwierdza się, iż sankcje „osłabią wiarygodność USA" i „zniszczą jedność transatlantycką". Zob. https://www.axios.com/germany-nord-stream-sanctions-congress-ukraine-4d28940b-dc3b-4b19-9d16-c122da6d113c.html (dostęp: 4.01.2022).
[58] https://www.forbes.com/sites/ninawolpow/2021/05/13/kremlin-backed-sberbank-outstrips-oil-giants-to-become-russias-top-public-company/?sh=1d2b729f697a (dostęp: 4.01.2022).

na paliwo przejściowe w procesie transformacji energetycznej. Zarówno doświadczenia rynku europejskiego, jak i globalne trendy na rynku ropy, gazu i w sferze polityki klimatycznej powinny skłaniać do myślenia i rewizji dotychczasowych polityk energetycznych.

Jakie lekcje płyną zatem z obserwowanych trendów rynkowych w 2021 r.? Po pierwsze, utwierdzają one importerów w przekonaniu, że zależność gospodarek od węglowodorów prowadzi do nadmiernej ich podatności na fluktuacje cen na światowych rynkach, ale także manipulacje eksporterów. Po drugie, w obliczu utrzymywania wysokich zależności importowych podstawowymi instrumentami bezpieczeństwa pozostają magazyny (poziom ich zapełnienia) oraz dywersyfikacja dostawców i samego bilansu energetycznego. Po trzecie, coraz większą rolę w ocenie ryzyka zaburzeń dostaw powinny odgrywać zmiany klimatu, które wpływają na częstotliwość i skalę katastrof naturalnych. Niestety choć w Glasgow osiągnięto pewien postęp, to ocena determinacji i dotychczasowych polityk państw będących największymi emitentami CO_2 skłania raczej do wniosku, że nie zrealizujemy celu paryskiego. Oczywiście należy poczekać na zapowiedziany w Pakcie z Glasgow przyszłoroczny *up-date* NDC i ich ocenę, niemniej jednak jeśli nie dostosujemy prowadzonych polityk do celu redukcyjnego niezbędnego do tego, by choćby mieć nadzieję na spowolnienie globalnego ocieplenia, to należy się spodziewać coraz większego i coraz częstszego wpływu katastrof naturalnych na bezpieczeństwo energetyczne. Po czwarte, polityka klimatyczno-energetyczna powinna być postrzegana nie tylko przez pryzmat walki o złagodzenie destrukcyjnych zmian w ziemskim systemie klimatycznym, lecz także jako swoista polisa ubezpieczeniowa wobec tradycyjnych zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego, tj. związanych z utrzymywaniem wysokich zależności importowych i podatności na fluktuacje cen importowanych nośników energii. W trudnych warunkach rynkowych zależności te okazują się zarówno wyzwaniem bezpieczeństwa ekonomicznego importerów, jak i potencjalnym potężnym narzędziem manipulacji (geo)politycznych ze strony eksporterów. Transformacja energetyczna jest konieczna, a postrzeganie rozwoju OZE oraz zwiększania efektywności energetycznej jako metod na zmniejszenie zależności importowych może tylko ułatwić czy nawet przyspieszyć realizację tego długofalowego zadania.

Energy security in the times of a steep rise of prices and the climate crisis

In 2021, the global energy market experienced a recovery after a year of pandemic--related and economic slowdown. This meant an increase in energy demand, including imported oil and gas. The increase in import needs, together with various constrains on the supply side, were major factors affecting rapid increase in hydrocarbon prices. The article provides an analysis of the contemporary trends of global and European energy security landscape. It follows global oil and gas market trends, changes in climate policy and the geopolitical motivations of Russia with regard to the gas market in Europe. In the first section, the article focuses on the trends in the oil and gas market, including economic, political and environmental factors behind the observed increase in oil and gas prices. It analyzes how the new price trend and producer countries' (OPEC+) policy raised old concerns about energy security and, more broadly, resource security, especially in terms of the economic availability of raw materials and the growing costs of their purchase for the economies of importing countries. It the second section, the results of COP26 in Glasgow are presented and analysed, and climate policy is considered as one of key factors impacting energy security and market trends. In the third section, a perspective for the European market is presented. It is argued that the over-500% increase in European gas prices, which were breaking new historical records, was not only the result of global trends and the supply-side constraints, but also of Russian supplier manipulations and the domination of Russia in the European structure of supplies. Russian actions are presented as an element of its hybrid war.

Keywords: energy security, COP26, CO_2 emissions, COVID-19, oil market, gas market, oil prices, gas storage, climate policy, climate neutrality, Russia's hybrid war, Nord Stream 2, OPEC+, Colonial Pipeline, Ida, Uri, natural disasters, UE energy policy

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, COP26, emisje CO_2, COVID-19, rynek ropy, rynek gazu, ceny ropy, podziemne magazyny gazu, polityka klimatyczna, neutralność klimatyczna, rosyjska wojna hybrydowa, Nord Stream 2, OPEC+, Colonial Pipeline, Ida, Uri, klęski żywiołowe, polityka energetyczna UE

ŚWIAT W *ROCZNIKU*

Karina Jędrzejowska
ORCID 0000-0002-3203-9466

Anna Wróbel
ORCID 0000-0002-4397-4759

Gospodarka światowa 2021–2022: niepełne i nierówne ożywienie gospodarcze czasu pandemii

Dwa lata od wybuchu pandemii COVID-19 trudno o jednoznaczną ocenę globalnej sytuacji gospodarczej. Mimo że największe osłabienie gospodarki światowej najprawdopodobniej już minęło, wiele problemów pozostaje aktualnych. Zdaniem Davida Malpassa, prezydenta Grupy Banku Światowego, rozwój sytuacji gospodarczej u progu trzeciego roku pandemii równocześnie zachęca do optymizmu, jak i budzi niepokój ze względu na utrzymujące się zagrożenia dla stabilności gospodarczej[1]. Do tych zagrożeń zaliczyć można m.in. wzrastający poziom zadłużenia państw, zmiany klimatyczne, pogłębiające się nierówności społeczno-gospodarcze czy nasilające się napięcia geopolityczne[2].

Sytuacji nie ułatwia pojawianie się nowych wariantów koronawirusa SARS-CoV-2, które przedłużają czas trwania pandemii i nasilają zakłócenia gospodarcze. Dominujący obecnie wariant omikron przyczynił się m.in. do kolejnego już załamania globalnych łańcuchów dostaw, niedoborów siły roboczej czy niestabilności cen energii. Wszystkie te elementy powodują wzrost inflacji, potęgując presję wynikającą z relatywnie wysokiego popytu i podwyższonych cen żywności, oraz ograniczają zdolność wielu państw do radzenia sobie z kolejnymi falami pandemii[3].

Rozprzestrzenianie się od końca 2021 r. wariantu omikron zakłóciło pracę instytucji zarządzania światowym systemem gospodarczym. Ze względu na

[1] World Bank Group, *Global Economic Prospects*, styczeń 2022, Bank Światowy, Waszyngton 2022, s. xvii.
[2] K. Vick, „Looking back on the year that was 2021", *Time*, 20 grudnia 2021 r., https://time.com/6129888/2021-year-in-review/ (dostęp: 13.02.2022).
[3] G. Gopinath, „A disrupted global recovery", IMFBlog, 25 stycznia 2022 r., https://blogs.imf.org/2022/01/25/a-disrupted-global-recovery/ (dostęp: 13.02.2022).

niepewność spowodowaną przez nową mutację wirusa przełożono 12. Konferencję Ministerialną Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO) oraz Światowe Forum Gospodarcze w Davos, a Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme, UNDP) po raz pierwszy w historii opóźnił publikację Raportu Rozwoju Ludzkiego (*Human Development Report*, HDR). Kolejny raport zawierający najnowszy ranking państw pod względem wskaźnika rozwoju ludzkiego (*Human Development Index*, HDI) ukaże się dopiero w maju 2022 r. Planowany temat przewodni HDR 2021/22 to – jakżeby inaczej – niepewność epoki antropocenu i pogłębiające się nierówności wywołane przez pandemię COVID-19 i zmiany klimatu[4].

O ile opracowanie skutecznych szczepionek przeciwko COVID-19 należy uznać za ogromne osiągnięcie 2021 r., o tyle dostępność szczepień wyznacza nowy kierunek podziałów i nierówności w gospodarce światowej. Gita Gopinath, od stycznia 2022 r. zastępca dyrektora zarządzającego Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), określiła ten problem jako „wielką przepaść szczepionkową"[5]. Podczas gdy prawie 60% populacji w państwach wysoko rozwiniętych jest w pełni zaszczepionych, a niektórzy otrzymują obecnie szczepionki przypominające, około 96% populacji państw o niskim dochodzie pozostaje nieszczepionych[6].

Oprócz przedłużającej się pandemii sytuację gospodarczą wielu państw w 2021 r. pogorszyły ekstremalne zjawiska pogodowe, które stają się coraz częstsze i poważniejsze wraz ze wzrostem temperatury mórz i powietrza. W 2021 r. odnotowano ogromne pożary (m.in. na Syberii i w Kalifornii), fale upałów i susze (np. zachodnie obszary Ameryki Północnej), ekstremalnie niskie temperatury i powodzie (np. w Niemczech i Belgii) czy huragany (np. Ida w Stanach Zjednoczonych), które spowodowały tysiące ofiar śmiertelnych, poważne zniszczenia mienia i zakłócenia gospodarcze. Skutki klęsk żywiołowych są szczególnie dotkliwe dla rolnictwa, przy czym w największym stopniu poszkodowane są zwykle państwa rozwijające się. W tym kontekście nie dziwi, że próby pogodzenia wysiłków na rzecz ożywienia gospodarczego i zapobiegania zmianom klimatycznym były w 2021 r. jednym z kluczowych tematów na forum międzynarodowym[7].

---

[4] A. Monck, „World Economic Forum's annual meeting 2022 deferred", World Economic Forum, 20 grudnia 2021 r., https://www.weforum.org/press/2021/12/world-economic-forum-s-annual-meeting-2022-deferred/ (dostęp: 13.02.2022); UNDP HDRO, *2021/22 Human Development Report to Explore Uncertainty in the Anthropocene*, UNDP, 22 listopada 2021 r., https://hdr.undp.org/en/content/2021-22-hdr-theme-announcement (dostęp: 13.02.2022).

[5] „Great vaccine divide" – zob. G. Gopinath, „A hobbled recovery along entrenched fault lines", IMFBlog, 12 października 2021 r., https://blogs.imf.org/2021/10/12/a-hobbled-recovery-along-entrenched-fault-lines/ (dostęp: 13.02.2022).

[6] Ibidem.

[7] R.K. Beals, „The 10 most expensive climate-change disasters of 2021 cost $170 billion – and this U.S. storm was no. 1", MarketWatch, 1 stycznia 2022 r., https://www.marketwatch.

Powyższe czynniki sprawiają, że – pomimo dodatnich wskaźników wzrostu – obecne ożywienie gospodarcze jest niepełne i nierówne. Tę niepełność i nierówność ożywienia można odnieść zarówno do gospodarki światowej jako całości, poszczególnych regionów, jak i zróżnicowania w obrębie poszczególnych państw. Szczególnie problematyczne wydają się rozbieżności w perspektywach rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych państw. W 2022 r. jedynie gospodarki zaawansowane i nieliczne rynki wschodzące mają szansę powrócić do trendów wzrostu sprzed pandemii, podczas gdy sytuacja znacznej części mieszkańców Globalnego Południa ulegnie pogorszeniu[8].

W zaistniałych warunkach niezwykle istotna jest współpraca międzynarodowa. Powstrzymanie pandemii, powrót na ścieżkę zrównoważonego rozwoju i inkluzywnego wzrostu oraz powstrzymanie zmian klimatycznych są możliwe jedynie dzięki współpracy i zaangażowaniu instytucji publicznych i prywatnych każdego szczebla: od instytucji lokalnych przez narodowe, regionalne i globalne[9]. Znaczenie multilateralizmu i umacniania wynikającego z Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs) globalnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju podkreślono w dokumentach końcowych tegorocznego spotkania G-20 w Rzymie oraz w dokumencie kończącym listopadowy 26. Szczyt Klimatyczny Narodów Zjednoczonych (Conference of Parties 26, COP26) – Pakcie klimatycznym z Glasgow (*Glasgow Climate Pact*)[10].

Celem tego rozdziału jest przedstawienie trendów w gospodarce światowej dwa lata od wybuchu pandemii COVID-19. W dalszej części dokonano przeglądu podstawowych wskaźników makroekonomicznych i prognoz odnośnie do przyszłego tempa światowego wzrostu gospodarczego. W kolejnych częściach przedstawiono tendencje w handlu światowym i wyzwania zarządzania światowym systemem handlu, sytuację na międzynarodowych rynkach finansowych i działania międzynarodowych instytucji finansowych, jak też pogłębiające się załamanie realizacji światowej agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju. Rozdział kończą wnioski z przeprowadzonej analizy.

---

com/story/the-10-most-expensive-climate-change-disasters-of-2021-cost-170-billion-and--this-u-s-storm-was-no-1-11640631670 (dostęp: 13.02.2022); PwC, „Global economy watch: Predictions for 2022", https://www.pwc.com/gx/en/research-insights/economy/global-economy-watch/reaping-benefits-high-pressure-economy.html (dostęp: 13.02.2022).

[8] OECD, *OECD Economic Outlook*, t. 2021, nr 2, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/66c5ac2c--en/index.html?itemId=/content/publication/66c5ac2c-en (dostęp: 13.02.2022).

[9] United Nations, *World Economic Situation and Prospects 2022*, 13 stycznia 2022 r., https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-2022/ (dostęp: 13.02.2022), s. viii.

[10] *G20 Rome Leaders' Declaration*, https://www.gpfi.org/sites/gpfi/files/7_G20%20Rome%20Leaders%27%20Declaration.pdf (dostęp: 15.02.2022); *The Glasgow Climate Pact – Key Outcomes from COP26*, https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact-key-outcomes-from-cop26 (dostęp: 15.02.2022).

Gospodarka światowa w drugim roku pandemii: nierównowagi i presja inflacyjna

Jeszcze rok temu wielu ekspertów przepowiadało, że pandemia da początek dekadzie globalnego wzrostu analogicznej do „ryczących lat dwudziestych" XX wieku[11]. Jednak wydarzenia 2021 r. i początek 2022 r. w znacznym stopniu przeczą zeszłorocznemu optymizmowi[12]. Obecnie podstawowe pytanie zadawane przez ekonomistów i polityków na całym świecie brzmi: czy w 2022 r. sytuacja gospodarcza wróci do stanu „normalności"[13]. Zdaniem Gity Gopinath powrót do „normalności" jest odległy, a z powodu COVID-19 światowa gospodarka w 2024 r. będzie o 13,8 bln USD mniejsza w stosunku do przewidywań sprzed pandemii[14].

Analogicznie do lat ubiegłych, również w 2021 r. MFW wielokrotnie zmieniał prognozy dotyczące wzrostu światowego PKB. Obecne szacunki zakładają na koniec 2021 r. rekordowy w XXI w. globalny wzrost gospodarczy na poziomie 5,9%. To globalne ożywienie było w znacznym stopniu napędzane przez wprowadzenie skutecznych szczepionek przeciw COVID-19, wzrost wydatków konsumpcyjnych i inwestycji, jak też wzrost wymiany handlowej. Mimo że oznacza to, iż światowy PKB w 2021 r. był o niemal 2% wyższy od poziomu z 2019 r., to jest to nadal wynik o przynajmniej 3,3% niższy od poziomu produkcji prognozowanego przed pandemią[15].

Co więcej, pojawienie się kolejnych wariantów koronawirusa, utrzymujące się zakłócenia w łańcuchach dostaw i presja inflacyjna powodują, że tak wysokie tempo wzrostu gospodarczego nie będzie możliwe do utrzymania w kolejnych latach. Opublikowana pod koniec stycznia 2022 r. prognoza MFW zakłada, że globalny PKB na koniec 2022 r. wzrośnie nie więcej niż o 4,4%, a w 2023 r. światowy wzrost gospodarczy spowolni do

---

[11] „Roaring twenties" – zob. „What history tells you about post-pandemic booms", *The Economist*, 1 maja 2021 r., https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/04/29/what-history-tells-you-about-post-pandemic-booms (dostęp: 13.02.2022); P. Coy, „The 1920s roared after a pandemic, and the 2020s will try", Bloomberg Businessweek, 26 stycznia 2021 r., https://www.bloomberg.com/news/features/2021-01-26/roaring-twenties-2020s-will-try-to-roar-like-1920s-after-covid (dostęp: 13.02.2022).

[12] Atlantic Council GeoEconomics Center, „By the numbers: The global economy in 2021", *New Atlanticist*, 21 grudnia 2021 r., https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/by-the-numbers-the-global-economy-in-2021/ (dostęp: 13.02.2022).

[13] H. Curr, „Will the world economy return to normal in 2022?", *The Economist*, 8 listopada 2021 r., https://www.economist.com/the-world-ahead/2021/11/08/will-the-world-economy-return-to-normal-in-2022 (dostęp: 13.02.2022).

[14] L. Elliott, „Inflation and Omicron will dent world growth in 2022, says IMF", *The Guardian*, 25 stycznia 2022 r., https://www.theguardian.com/business/2022/jan/25/inflation-and-omicron-will-dent-world-growth-in-2022-says-imf (dostęp: 14.02.2022).

[15] United Nations, *World Economic Situation*..., op. cit., s. vii.

3,8%[16]. Z kolei szacunki OECD zakładają odbicie gospodarcze na poziomie 5,6% na koniec 2021 r., przy czym prognozowane tempo wzrostu w 2022 r. wynosi 4,5%[17].

Pomimo zakłóceń spowodowanych rozprzestrzenianiem się wariantu omikron nastawienie inwestorów do obecnych warunków gospodarczych jest dość optymistyczne. Około 60% respondentów najnowszego sondażu przeprowadzonego międzynarodową firmę doradztwa strategicznego McKinsey & Company ocenia sytuację gospodarczą pod koniec 2021 r. jako lepszą niż rok wcześniej. Wyrażają jednak przy tym obawy w związku z utrzymującym się wysokim poziomem inflacji i wzrostami stóp procentowych[18].

Niezależnie od zakładanego tempa wzrostu światowego PKB obecne ożywienie gospodarcze charakteryzuje wiele wymiarów nierównowagi. Po pierwsze, istnieją znaczne rozbieżności w tempie ożywienia w poszczególnych państwach i regionach, których nie oddają zagregowane dane. Po drugie, walka z pandemią osłabiła finanse publiczne wielu państw, a wydatki rządowe, deficyty i zadłużenie publiczne osiągnęły rekordowo wysoki poziom. Po trzecie, w niektórych sektorach pojawiły się niedobory siły roboczej, a utrzymujące się zakłócenia w łańcuchach dostaw dodatkowo pogarszają sytuację. Wreszcie wyższe koszty żywności i energii w połączeniu z ekspansywną polityką gospodarczą spowodowały najwyższy od wielu lat wzrost globalnego poziomu inflacji[19].

Brak równowagi i niepełne ożywienie można odnieść do poszczególnych gałęzi przemysłu, z tym że sektory zależne od kontaktów międzyludzkich, przede wszystkim branża turystyczna, szczególnie mocno odczuły skutki pandemii, niezależnie od utrzymującego się stosunkowo wysokiego popytu na dobra konsumpcyjne. W sferze produkcyjnej niedobory półprzewodników i innych półproduktów wymusiły ograniczenia produkcji w wielu sektorach. Najbardziej ucierpiała branża motoryzacyjna, a globalna sprzedaż samochodów w okresie od kwietnia do września 2021 r. spadła o ponad 20%[20].

---

[16] IMF, *World Economic Outlook Update. Rising Caseloads, A Disrupted Recovery, and Higher Inflation*, styczeń 2022, MFW, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022 (dostęp: 13.02.2022).

[17] OECD, *OECD Economic Outlook*, op. cit.

[18] McKinsey & Company, *Economic Conditions Outlook, 2021*, 21 grudnia 2021 r., https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/economic--conditions-outlook-2021 (dostęp: 13.02.2022).

[19] OECD, *OECD Economic Outlook*, op. cit.; D. Broom, „Here's how rising inflation is affecting us around the world", World Economic Forum, 22 grudnia 2021 r., https://www.weforum.org/agenda/2021/12/rising-prices-inflation-ipsos-survey/ (dostęp: 15.02.2022).

[20] OECD, *OECD Economic Outlook*, op. cit.

W 2021 r. COVID-19 i zakłócenia dostaw przyczyniły się do wzrostu cen wielu towarów i usług. W pierwszej kolejności zwracają zmiany cen na rynkach surowców energetycznych. Ceny ropy naftowej wzrosły ponad dwukrotnie w okresie od czerwca 2020 r. do końca listopada 2021 r. Podobne tendencje zaobserwowano w przypadku węgla, niektórych metali oraz wielu towarów rolnych i przemysłowych. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization, FAO) podaje, że światowe ceny żywności wzrosły o 27,3% od listopada 2020 r. do listopada 2021 r. Wszystko to przekłada się na światowy wzrost cen przekraczający 4%[21].

Przez większość 2021 r. przedstawiciele banków centralnych i wielu ekonomistów twierdzili, że czynniki powodujące wzrost inflacji i spowolnienie wzrostu są tymczasowe. Jednak obecna sytuacja na wielu rynkach wschodzących i w gospodarkach rozwijających się wskazuje, że presja inflacyjna utrzyma się ze względu na wysokie ceny żywności, wahania cen ropy naftowej oraz deprecjację kursów wielu walut. W połączeniu z zapowiadanym spadkiem tempa wzrostu światowego PKB powoduje to obawy, że wiele państw – w tym gospodarki wysoko rozwinięte – może w najbliższych latach doświadczyć zjawiska stagflacji podobnego do sytuacji z lat 70. ubiegłego wieku[22].

Niezależnie od groźby stagflacji i nierównowagi można zauważyć i bardziej pozytywne tendencje gospodarcze. Światowe przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) wykazały w 2021 r. silne odbicie, wzrastając w ciągu roku o 77% i przekraczając poziom sprzed pandemii. Oznacza to wzrost z poziomu 929 mld USD pod koniec 2020 r. do około 1,65 bln USD w 2021 r. Jednak najnowsze dane Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) wskazują, że podkreślana wielokrotnie w tym tekście nierówność dotyczy również sfery inwestycji. O ile finansowanie infrastruktury wzrosło dzięki pakietom stymulującym ożywienie gospodarcze, o tyle działalność inwestycyjna typu *greenfield* pozostaje ograniczona niezależnie od lokalizacji i sektora przemysłu. Zwraca uwagę również fakt, że największe wzrosty napływu BIZ odnotowały państwa wysoko rozwinięte (+199%) przy ograniczonym ożywieniu inwestycji w państwach rozwijających się (+30%)[23].

---

[21] D. Broom, op. cit.; T. Adrian, G. Gopinath, „Addressing inflation pressures amid an enduring pandemic", IMFBlog, 3 grudnia 2021 r., https://blogs.imf.org/2021/12/03/addressing-inflation-pressures-amid-an-enduring-pandemic/ (dostęp: 13.02.2022).

[22] M. Grzegorczyk, F. Papadia, P. Weil, „Is the risk of stagflation real?", Bruegel Blog Post, 2 listopada 2021 r., https://www.bruegel.org/2021/11/is-the-risk-of-stagflation-real/ (dostęp: 15.02.2022).

[23] UNCTAD, „Global foreign direct investment rebounded strongly in 2021, but the recovery is highly uneven", 19 stycznia 2022 r., https://unctad.org/news/global-foreign-direct-investment-rebounded-strongly-2021-recovery-highly-uneven (dostęp: 13.02.2022).

Zarówno zagrożenie, jak i szansę na ożywienie gospodarcze w najbliższych latach stanowią procesy transformacji cyfrowej. Rozwój gospodarki cyfrowej (*digital economy*) znacząco przyspieszył w czasie pandemii. Aktualny raport UNCTAD wskazuje, że globalny ruch internetowy w 2022 r. ma szansę przekroczyć cały ruch internetowy odnotowany do roku 2016. Jednak procesy transformacji cyfrowej i związany z nimi gwałtowny wzrost ilości danych cyfrowych mogą kreować również wiele zagrożeń. Dane te są wielowymiarowe, a ich wykorzystanie ma wpływ nie tylko na handel i rozwój gospodarczy, lecz także na prawa człowieka, pokój i bezpieczeństwo. Tym samym zarządzanie tymi danymi i rozwojem gospodarki cyfrowej wymaga skoordynowanych działań ze strony poszczególnych rządów i instytucji międzynarodowych[24].

Handel światowy w 2021 roku

Handel światowy w 2021 r. zgodnie z wcześniejszymi prognozami powrócił na ścieżkę wzrostu. Wzrost wartości wymiany handlowej nie jest jednak równomierny we wszystkich sektorach. Zapowiadane w *Roczniku* 2020/21 „wielkie odbicie" nie dotyczy w równym stopniu handlu towarami i usługami[25]. Widoczne są różnice sektorowe zwłaszcza w przypadku handlu usługami.

W trzecim kwartale 2021 r. światowy handel towarami odnotował wzrost o 24% w ujęciu rok do roku[26]. W tym samym czasie globalny handel usługami wzrósł o 25%[27]. W handlu towarami wprawdzie nastąpił wzrost we wszystkich regionach, był on jednak wolniejszy niż w drugim kwartale 2021 r. ze względu na relatywnie wyższą bazę z tego samego kwartału 2020 r. W trzecim kwartale 2021 r. globalny eksport towarów wzrósł o 39% w Ameryce Południowej i Środkowej. Azja, Ameryka Północna i Europa odnotowały wzrost odpowiednio o 24%, 21% i 17%. Największą dynamikę wzrostu zaobserwowano jednak w pozostałych regionach. W tym przypadku wskaźnik ten osiągnął 56%. Światowy import towarów w trzecim kwartale 2021 r. wzrósł o 25%. Największy wzrost importu w tym czasie odnotowano w Ameryce Południowej i Środkowej (54%). W dalszej kolejności uplasowały się Azja (31%), pozostałe regiony (26%), Ameryka Północna (22%) i Europa (18%)[28].

---

[24] UNCTAD, *Digital Economy Report 2021*, styczeń 2022, https://unctad.org/webflyer/digital-economy-report-2021 (dostęp: 13.02.2022).

[25] K. Jędrzejowska, A. Wróbel, „Wielki lockdown i deglobalizacja: wpływ pandemii COVID-19 na gospodarkę światową", *Rocznik Strategiczny* 2020/21, s. 183.

[26] WTO, „Third quarter 2021 merchandise trade value", 17 grudnia 2021 r., https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/merch_value_latest.pdf (dostęp: 10.01.2022).

[27] WTO, „Latest trade trends", 17 grudnia 2021 r., https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/latest_trends_e.htm (dostęp: 10.01.2022).

[28] Ibidem.

Tabela 1

Handel towarami – roczna stopa wzrostu w 2021 r. w procentach według kwartałów

	Eksport				Import			
	2020 IV	2021 I	2021 II	2021 III	2020 IV	2021 I	2021 II	2021 III
Świat	3	17	47	24	2	14	44	25
Ameryka Północna	–3	5	55	21	3	11	42	22
Ameryka Południowa i Środkowa	–3	15	53	39	–3	11	61	54
Europa	5	13	48	17	6	12	47	18
Azja	9	28	37	24	1	20	42	31
Pozostałe	–17	10	75	56	–5	10	40	26

Źródło: WTO, „Third quarter 2021 merchandise trade value", 17 grudnia 2021 r., https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/merch_value_latest.pdf (dostęp: 10.01.2022).

W kontekście stabilności globalnych łańcuchów produkcji warto przeanalizować dane dotyczące handlu dobrami pośrednimi (*intermediate goods*, IG)[29]. Podobnie jak globalny eksport towarów ogółem światowy eksport dóbr pośrednich w trzecim kwartale 2021 r. nadal wykazywał tendencje wzrostowe. W trzecim kwartale 2021 r. światowy eksport dóbr pośrednich wzrósł o 27% w porównaniu z analogicznym okresem z poprzedniego roku. Tak jak w eksporcie towarów ogółem tempo to było niższe niż w drugim kwartale. Eksport dóbr pośrednich w drugim kwartale 2021 r. wzrósł bowiem o 47%[30].

W 2021 r. wzrost wartości eksportu dóbr pośrednich odnotowano we wszystkich regionach. Warto podkreślić, że dzięki wysokiej dynamice wzrostu przekroczono poziom wartości eksportu dóbr pośrednich sprzed pandemii COVID-19. W strukturze regionalnej Afryka oraz Ameryka Południowa i Środkowa nadal odnotowywały najsilniejszy wzrost w tym zakresie: w trzecim kwartale 2021 r. wzrost eksportu dóbr pośrednich w Afryce

[29] Dobra pośrednie (IG) to nakłady wykorzystywane do wytworzenia produktu końcowego, półprodukty służące do wytworzenia produktu finalnego, począwszy od upraw wykorzystywanych do produkcji żywności, po tekstylia i metale potrzebne do produkcji towarów. Handel dobrami pośrednimi jest wskaźnikiem aktywności w łańcuchach dostaw. Udział dóbr pośrednich w całkowitym handlu (bez paliw) w III kwartale 2021 r. wynosił 53%, osiągając poziom zbliżony do danych w tym zakresie z ostatniej dekady. Zob. WTO, Economic Research and Statistics Division, „Information note on trade in intermediate goods: Third quarter 2021", https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/info_note_2021q3_e.pdf (dostęp: 10.01.2022).

[30] WTO, „Exports of intermediate goods continue to grow in third quarter of 2021", 4 lutego 2022 r., https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/stat_04feb22_e.htm (dostęp: 5.02.2022).

Tabela 2

Eksport dóbr pośrednich według regionów w mld USD w latach 2019–2021 według kwartałów

	2019 I	2019 II	2019 III	2019 IV	2020 I	2020 II	2020 III	2020 IV	2020 I	2020 II	2020 III
Świat	1966	2008	1990	1983	1872	1690	1971	2159	2256	2480	2502
Afryka	47	48	47	47	45	38	47	54	57	68	67
Azja	769	809	833	836	734	740	854	928	938	1044	1097
Europa	766	758	719	714	727	596	697	766	839	896	861
Ameryka Północna	264	269	262	259	253	201	246	276	282	299	296
Ameryka Południowa i Środkowa	71	79	80	74	67	73	78	77	85	113	113
Pozostałe regiony	49	46	49	52	46	42	50	57	54	60	68

Źródło: WTO, Economic Research and Statistics Division, „Information note on trade in intermediate goods: Third quarter 2021", s. 3, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/info_note_2021q3_e.pdf (dostęp: 10.01.2022).

osiągnął 42%. Eksport dóbr pośrednich z Ameryki Południowej i Środkowej wzrósł o 45%, napędzany w głównej mierze przez wzrost wywozu rud żelaza i miedzi (73%) oraz soi (41%)[31].

Największą dynamikę wzrostu wśród dóbr pośrednich odnotowano w odniesieniu do kategorii „inne artykuły przemysłowe" (*IG other industrial supplies*)[32]. Kategoria ta obejmuje m.in. składniki szczepionek, części i akcesoria medyczne, odczynniki diagnostyczne i laboratoryjne oraz inne medyczne towary pośrednie. W tej grupie dóbr pośrednich uwzględnia się również metale surowe lub półprodukty, takie jak katody miedziane, wyroby z żelaza lub stali oraz aluminium. W porównaniu z trzecim kwartałem 2020 r. w przypadku tej kategorii dóbr pośrednich odnotowano wzrost o 38%[33]. Wartość eksportu tej grupy towarów zwiększyła się z 888 mld USD w trzecim kwartale 2020 r. do 1225 mld USD w analogicznym okresie 2021 r. i przewyższyła poziom sprzed pandemii (tabela 3). Warto podkreślić, że w tej grupie komponenty szczepionek wykazywały szczególnie wysoką dynamikę wzrostu. W trzecim kwartale były one najczęściej eksportowanymi składnikami w kategorii „inne artykuły przemysłowe". Eksport składników do szczepionek osiągnął poziom 40,5 mld USD, co stanowiło

[31] Ibidem.

[32] „Inne artykuły przemysłowe" (*IG other industrial supplies*) stanowiły prawie połowę całego eksportu dóbr pośrednich w trzecim kwartale 2021 r. Zob. WTO, „Exports of intermediate goods continue...", op. cit.

[33] WTO, „Information note on trade in intermediate goods...", op. cit.

Tabela 3

Struktura rzeczowa eksportu dóbr pośrednich w mld USD w latach 2019–2021 według kwartałów

	2019 I	2019 II	2019 III	2019 IV	2020 I	2020 II	2020 III	2020 IV	2020 I	2020 II	2020 III
Dobra pośrednie ogółem	1966	2008	1990	1983	1872	1690	1971	2159	2256	2480	2502
Dobra pośrednie w kategorii: żywność i napoje	75	75	75	81	79	82	81	94	97	107	104
Dobra pośrednie w kategorii: inne artykuły przemysłowe	967	979	933	921	893	798	888	985	1065	1214	1225
Rudy, kamienie szlachetne, metale ziem rzadkich	154	167	179	174	164	173	210	216	238	259	243
Części i akcesoria (z wyłączeniem sprzętu transportowego)	504	522	542	546	491	481	558	601	595	638	676
Części i akcesoria (sprzęt transportowy)	265	265	261	261	246	155	234	263	261	262	253

Źródło: WTO, Economic Research and Statistics Division, op. cit., s. 3.

1,6% całkowitego eksportu dóbr pośrednich[34]. Za sprawą eksportu szczepionek Belgia odnotowała w trzecim kwartale 2021 r. najwyższy wzrost (46%) wśród czołowych eksporterów dóbr pośrednich, a jeszcze wyższe wskaźniki wzrostu osiągnęła w drugim kwartale 2021 r. – 64%. W porównaniu z trzecim kwartałem 2020 r. w przypadku samych szczepionek Belgia odnotowała wzrost o 356%[35].

Pozostałe kategorie dóbr pośrednich charakteryzowała niższa dynamika wzrostu w trzecim kwartale 2021 r. Wprawdzie światowy eksport części i akcesoriów do sprzętu transportowego wzrósł w drugim kwartale 2021 r. o 69%, ale w trzecim kwartale 2021 r. było to już jedynie 8% w porównaniu z analogicznym okresem rok wcześniej. Spowolnienie dynamiki wzrostu widoczne było również w światowym eksporcie rud i minerałów. W tym przypadku dynamika wzrostu z 47% w drugim kwartale 2021 r. spadła do 16% w kolejnym kwartale, co było związane przynajmniej częściowo z obniżką cen rudy żelaza we wrześniu 2021 r.[36]

Wyhamowanie tendencji spadkowych w światowym handlu usługami nastąpiło zdecydowanie później niż w przypadku handlu towarami. Jeszcze w pierwszym kwartale 2021 r. sektor usług odnotowywał tendencje spadkowe w porównaniu z analogicznym okresem rok wcześniej. Wprawdzie

[34] Ibidem.
[35] WTO, „Exports of intermediate goods continue...", op. cit.
[36] Ibidem.

Tabela 4

Handel usługami – roczna stopa wzrostu w 2021 r. w procentach według kwartałów

	Eksport				Import			
	2020 IV	2021 I	2021 II	2021 III	2020 IV	2021 I	2021 II	2021 III
Świat	–14	–4	27	25	–19	–12	26	24
Ameryka Północna	–20	–10	19	18	–20	–14	30	32
Europa	–7	–1	29	25	–16	–13	28	23
Azja	–19	–2	26	26	–20	–8	22	21
Pozostałe	–27	–20	38	42	–30	–18	32	33

Źródło: WTO, „Latest trade trends", 17 grudnia 2021 r., https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/latest_trends_e.htm (dostęp: 10.01.2022).

spadki obserwowane w tym czasie okazują się wyraźnie niższe niż te, które wystąpiły w czwartym kwartale 2020 r., ale nadal są znaczące, w szczególności w imporcie. Poza Azją (–8%) we wszystkich regionach odnotowano bowiem dwucyfrowe spadki importu w porównaniu z analogicznym okresem rok wcześniej (por. tabela 4). „Wielkie odbicie" w handlu usługami obserwowane jest od drugiego kwartału 2021 r. Zarówno w eksporcie, jak i imporcie zaobserwowano dwucyfrowe stopy wzrostu we wszystkich regionach. W trzecim kwartale 2021 r. najwyższy wzrost eksportu wystąpił w pozostałych regionach (42%). Podobny wzrost eksportu usług odnotowano w Azji i Europie, odpowiednio 26% i 25%, w przypadku Ameryki Północnej zaś jedynie 18%.

Głównym czynnikiem napędzającym ożywienie w międzynarodowym handlu usługami były usługi transgraniczne dostarczane cyfrowo, m.in. komputerowe, finansowe i biznesowe, np. usługi komputerowe w okresie styczeń–wrzesień 2021 r. odnotowały skumulowany wzrost eksportu o 34% w porównaniu z tym samym okresem 2019 r. Należy podkreślić, iż wysoka dynamika wzrostu występowała w tym sektorze zarówno w gospodarkach rozwiniętych, jak i rozwijających się (np. Bangladesz 68%, Ukraina 63%, Irlandia 51%, Mauritius 42%, USA 29%)[37].

Ważną rolę w ożywieniu światowych obrotów usługowych odegrały również usługi transportowe, co było związane z rosnącymi stawkami za frachty w transporcie morskim. W sektorze usług transportowych w trzecim kwartale 2021 r. odnotowano wzrost o 45% w ujęciu rok do roku i o 12%

[37] WTO, „High shipping rates and digital services sustain services trade recovery in Q3 of 2021", 1 lutego 2022 r., https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/serv_01feb22_e.htm (dostęp: 5.02.2022).

w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r. Skala tego ożywienia była związana z gwałtownym wzrostem popytu konsumentów na towary w konsekwencji wcześniejszych lockdownów i zakłóceń w globalnych łańcuchach produkcji oraz fiskalnych środków stymulacyjnych wprowadzonych w państwach wysoko rozwiniętych. Gwałtowny wzrost popytu w połączeniu z ograniczeniami związanymi z pandemią spowodował „wąskie gardła" w portach, niewłaściwą alokację kontenerów na całym świecie i opóźnienia, co doprowadziło do silnego wzrostu stawek przewozowych. Przykładowo w trzecim kwartale 2021 r. eksport usług transportowych w Azji wzrósł o 71% rok do roku i o 46% w porównaniu z trzecim kwartałem 2019 r.[38]

Odnotowany w trzecim kwartale 2021 r. wzrost handlu usługami o 25% nie oznacza jednak jeszcze pełnego powrotu wymiany usług do poziomów sprzed pandemii, pozostaje on bowiem o 5% niższy od wartości z trzeciego kwartału 2019 r.[39] W dużej mierze jest to związane z bardzo stopniowym i narażonym na cykliczne zakłócenia ożywieniem w turystyce i podróżach zagranicznych w związku z nierówną dystrybucją szczepionek, pojawianiem się kolejnych wariantów koronawirusa oraz ograniczeniami wprowadzanymi przez poszczególne państwa. Wzrost zachorowań na COVID-19 wśród personelu linii lotniczych w kolejnych falach pandemii wpływał również na odwoływanie lotów i ograniczenie połączeń. Globalne wydatki podróżnych międzynarodowych w trzecim kwartale 2021 r. wzrosły o 54% rok do roku z bardzo niskiej bazy w 2020 r. Pozostały one jednak o 52% niższe od wartości z trzeciego kwartału 2019 r.[40]

Wśród sektorów usług nadal dotkniętych skutkami pandemii należy również wymienić usługi budowlane. W 2020 r. światowy eksport skurczył się o 18%. W okresie styczeń–wrzesień 2021 r. wartość eksportu usług budowlanych nadal była niższa o 12% w porównaniu z tym samym okresem 2019 r. Na sektor ten negatywnie oddziałują rosnące ceny podstawowych materiałów budowlanych oraz utrudniony dostęp do siły roboczej.

---

[38] Ibidem.

[39] Według dostępnych danych łączna wartość eksportu usług w okresie styczeń–listopad 2021 r. w wielu państwach pozostała poniżej poziomów z 2019 r. Największy spadek odnotowano w Australii (–35%). Eksport usług z Maroka i Ugandy był o 20% niższy niż w 2019 r. Natomiast eksport usług z Chin wzrósł o 37%, a z Republiki Korei o 12% w związku z ożywieniem w sektorze usług transportowych i wzrostem cen tych usług. Z kolei Indie i Pakistan za sprawą usług komputerowych wyeksportowały więcej niż przed pandemią. Zob. WTO, „High shipping rates...", op. cit.

[40] Ibidem.

Globalne zarządzanie handlem światowym w cieniu nowych wariantów COVID-19

Rok 2021 w Światowej Organizacji Handlu to okres intensywnych prac przygotowawczych do 12. Konferencji Ministerialnej (12th Ministerial Conference, MC12). Spotkanie, pierwotnie zaplanowane na czerwiec 2020 r. w Nur-Sułtan w Kazachstanie, zostało przełożone w związku z wybuchem pandemii COVID-19 na kolejny rok. Miało się rozpocząć 30 listopada 2021 r. i trwać do 3 grudnia 2021 r. W dniu 26 listopada 2021 r. Rada Generalna postanowiła jednak przełożyć MC12, gdy pojawienie się kolejnego wariantu COVID-19 skłoniło część państw do wprowadzenia ograniczeń w podróżowaniu, co uniemożliwiłoby wielu ministrom dotarcie do Genewy. Omikron stał się zatem przyczyną ponownego przełożenia MC12. Dotychczas nie ustalono nowej daty 12. Konferencji Ministerialnej WTO[41].

Podobnie jak rok wcześniej najważniejszym obszarem negocjacyjnym na forum WTO w 2021 r. były subsydia dla rybołówstwa. Oprócz rokowań wielostronnych członkowie organizacji kontynuowali plurilateralne rozmowy w ramach inicjatyw podjętych w Buenos Aires (*Joint Statement Initiatives*, JSIs), tj. w sprawie handlu elektronicznego[42], ułatwień inwestycyjnych[43], krajowych przepisów dotyczących usług oraz mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MSME). We wszystkich tych dziedzinach szczególnie wysoką dynamikę rozmów obserwowano przed zbliżającą się 12. Konferencją Ministerialną. Jej przełożenie nie zahamowało tej dynamiki. Należy podkreślić, że przełożenie spotkania nie oznacza zupełnego braku wyników rokowań. Co prawda są one zdecydowanie skromniejsze niż potencjalne ustalenia Konferencji Ministerialnej, ale nie mniej ważne. W normalnych warunkach stanowiłyby bowiem część rezultatów zaplanowanego spotkania ministrów państw członkowskich organizacji.

W dniu 2 grudnia 2021 r. 67 członków WTO zakończyło plurilateralne negocjacje w sprawie regulacji krajowych w usługach[44]. W tym dniu planowane było spotkanie w tej sprawie w ramach 12. Konferencji Ministerialnej. Nowe zasady w sektorze usług obejmują m.in. wymogi i procedury dotyczące

[41] WTO, „Twelfth WTO Ministerial Conference", https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/mc12_e.htm (dostęp: 30.01.2022).

[42] Zob. WTO, *Joint Statement Initiative on E-commerce, Statement by Ministers of Australia, Japan and Singapore, December 2021*, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ji_ecom_minister_statement_e.pdf; (dostęp: 30.01.2022).

[43] WTO, „Investment facilitation negotiators resume work, aim at conclusion by end of 2022", 27 stycznia 2022 r., https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/infac_27jan22_e.htm (dostęp: 16.03.2022)

[44] Zob. WTO, *Joint Initiative on Services Domestic Regulation, Services Domestic Regulation Rationale and Content, Potential Economic Benefits, and Increasing Prevalence in Trade Agreements*, https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sdr_factsheet_e_oct21.pdf (dostęp: 5.02.2022).

licencjonowania i uznania kwalifikacji, a także normy techniczne[45]. Osiągnięte porozumienie ma służyć obniżeniu kosztów administracyjnych i stworzeniu bardziej przejrzystego środowiska działania dla usługodawców pragnących prowadzić działalność na rynkach zagranicznych[46]. Krajowe regulacje i procedury dotyczące udzielania zezwoleń na świadczenie usług mają stać się bardziej transparentne, przewidywalne i jasne. W trakcie rokowań ustalono harmonogram, zgodnie z którym uczestnicy włączą nowe zobowiązania do swoich obecnych zobowiązań w zakresie usług. Zobowiązali się oni też do poświadczenia nowych zobowiązań w ciągu 12 miesięcy. Warto podkreślić, że wyniki negocjacji dotyczących regulacji krajowych w usługach będą stosowane na zasadzie najwyższego uprzywilejowania, co oznacza, że przyjęte ułatwienia w handlu usługami będą się odnosić do wszystkich 164 członków WTO, a nie tylko tych, którzy uczestniczyli w tej plurilateralnej inicjatywie[47].

Dyrektor generalna WTO Ngozi Okonjo-Iweala, komentując osiągnięte porozumienie, zwróciła uwagę iż: „Jest to pierwszy od 24 lat zbiór zasad dotyczących usług. Według badań przeprowadzonych przez WTO i OECD pozwoli on przedsiębiorstwom, zwłaszcza małym, zaoszczędzić 150 mld USD kosztów rocznie[48]. Usprawnia ponadto proces tworzenia reguł WTO. Pokazuje, że WTO jest w pełni sił i działa!"[49]. O wadze porozumienia dla handlu usługami świadczy fakt, że regulacje krajowe są jedną z najistotniejszych barier w tej dziedzinie[50]. Porozumienie pozostaje otwarte dla pozostałych członków WTO. Dyrektor generalna wskazała, że pomoc techniczna ze strony WTO może się przyczynić do przystąpienia do niego większej liczby członków WTO[51].

---

[45] WTO, *Declaration on the Conclusion of Negotiations on Services Domestic Regulation*, WT/L/112, 2 grudnia 2021 r.

[46] WTO, „Negotiations on services domestic regulation conclude successfully in Geneva", 2 grudnia 2021 r., https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/jssdr_02dec21_e.htm (dostęp: 5.02.2022).

[47] Ibidem.

[48] Zob. WTO, OECD, „Services domestic regulation in the WTO: Cutting red tape, slashing trade costs, and facilitating services trade", 19 listopada 2021 r., https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/jssdr_26nov21_e.pdf (dostęp: 5.02.2022); L. Baiker, E. Bertola, M. Jelitto, „Services domestic regulation – locking in good regulatory practices, analyzing the prevalence of services domestic regulation disciplines and their potential linkages with economic performance", *Staff Working Paper* ERSD-2021-14, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division, 17 września 2021 r., https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202114_e.pdf (dostęp: 5.02.2022).

[49] Press Conference: WTO Services Domestic Regulation Negotiations Concluding Meeting, 2 December 2021, https://youtu.be/pXySNCb_gEI (dostęp: 16.03.2022).

[50] Zob. A. Wróbel, *Międzynarodowa wymiana usług*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 99–118.

[51] Press Conference..., op. cit.

Oprócz zobowiązań plurilateralnych w sektorze usług w 2021 r. osiągnięto postęp w ramach trzech inicjatyw dotyczących ochrony środowiska naturalnego i handlu. Są to: 1) Ustrukturyzowana dyskusja na temat handlu i równowagi ekologicznej (*Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions*, TESSD[52]), 2) Nieformalny dialog na temat zanieczyszczenia plastikiem i zrównoważonego handlu tworzywami sztucznymi (*Informal Dialogue on Plastics Pollution and Sustainable Plastics Trade*, IDP)[53], Reforma subsydiowania paliw kopalnych (*Fossil Fuel Subsidy Reform*, FFSR). Współsponsorzy tych trzech nowych inicjatyw w zakresie ochrony środowiska spotkali się wspólnie w dniu 15 grudnia 2021 r. i zobowiązali do umieszczenia kwestii ochrony środowiska w centrum przyszłych dyskusji na temat handlu[54]. Członkom WTO przekazano stanowiska ministerialne wypracowane w ramach tych trzech inicjatyw. Ich uczestnicy zobowiązali się do kontynuacji działań i podjęcia badań, w jaki sposób handel i zasady handlowe mogą odegrać pozytywną rolę w rozwiązywaniu problemów analizowanych w ramach inicjatyw oraz w jaki sposób można skutecznie zająć się tymi kwestiami na forum WTO. Stanowisko ministerialne w sprawie handlu i równowagi ekologicznej określa przyszłe prace w ramach inicjatywy TESSD w dziedzinach takich jak handel i zmiany klimatu, handel towarami i usługami środowiskowymi, gospodarka cyrkularna (Gospodarka o obiegu zamkniętym, GOZ) i zrównoważone łańcuchy dostaw[55]. Stanowisko ministrów IDP określiło mapę drogową dla prac i wyznaczyło działania, jakie należy podjąć w celu zmniejszenia zanieczyszczenia plastikiem i wspierania zrównoważonego handlu tworzywami sztucznymi[56]. Z kolei Stanowisko ministerialne w sprawie subsydiowania paliw kopalnych zwraca uwagę na nieefektywność polityki wsparcia tego źródła energii oraz wskazuje na negatywne konsekwencje stosowania subsydiów w sektorze wydobywczym dla rozwoju odnawialnych źródeł energii. Oświadczenie to w grudniu 2021 r. podpisało 45 członków WTO[57].

Warto podkreślić, że liczba państw zaangażowanych w inicjatywy na rzecz handlu i środowiska stale rośnie i obecnie blisko połowa członków WTO

[52] 71 członków WTO bierze obecnie udział w dyskusjach w ramach TESSD.

[53] 67 członków WTO bierze obecnie udział w dyskusjach w ramach IDP.

[54] WTO, „New initiatives seek to put environment at heart of trade discussions", 15 grudnia 2021 r., https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/envir_15dec21_e.htm (dostęp: 5.02.2022).

[55] WTO, Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions (TESSD), Ministerial Statement on Trade and Environmental Sustainability, WT/MIN(21)/6/Rev.2, 14 December 2021; WTO, „New initiatives seek to put...", op. cit.

[56] WTO, Informal Dialogue on Plastics Pollution and Sustainable Plastics Trade (IDP) Ministerial Statement on Plastics Pollution and Sustainable Plastics Trade, WT/MIN(21)/8/Rev.2, 10 December 2021.

[57] WTO, Ministerial Statement on Fossil Fuels Subsidies, WT/MIN(21)/9/Rev.1, 14 December 2021; WTO, „New initiatives seek to put...", op. cit.

bierze udział w jednej lub kilku z nich. Dodatkowo struktura podmiotowa tych przedsięwzięć odzwierciedla różnorodność członków organizacji, uczestniczą w nich bowiem państwa, poczynając od małych gospodarek wyspiarskich, po duże kraje rozwinięte i rozwijające się[58], np. współsponsorami stanowiska ministerialnego dotyczącego subsydiowania paliw kopalnych są następujący członkowie WTO: Albania, Chile, Kostaryka, Unia Europejska, Fidżi, Islandia, Liechtenstein, Mołdawia, Czarnogóra, Nowa Zelandia, Macedonia Północna, Norwegia, Panama, Szwajcaria, Tonga, Wielka Brytania, Urugwaj oraz Vanuatu[59].

Wprawdzie dyskusja w ramach omawianych trzech inicjatyw dotyczy różnych aspektów związków środowiska naturalnego i handlu, niemniej jednak wszystkie te trzy projekty łączy wspólny priorytet – wspieranie Celów Zrównoważonego Rozwoju. Wielu członków WTO zaangażowanych w prace w ramach wspomnianych inicjatyw wyraża przekonanie, że handel może być częścią rozwiązań dla najważniejszych wyzwań środowiskowych, takich jak zmiany klimatu, zanieczyszczenie tworzywami sztucznymi i budowanie zrównoważonej gospodarki światowej, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyficznych potrzeb i wyzwań dla państw rozwiniętych i najmniej rozwiniętych[60].

Niezwykle ważnym, ale jednocześnie jednym z najtrudniejszych obszarów negocjacyjnych w WTO pozostaje handel rolny. Przed planowaną 12. Konferencją Ministerialną na posiedzeniu Komitetu ds. Rolnictwa na sesji specjalnej 25 listopada 2021 r. członkowie WTO omówili zmieniony projekt tekstu negocjacyjnego przekazany 23 listopada 2021 r. przez przewodniczącą, ambasador Glorię Abraham Peraltę (Kostaryka)[61]. Celem spotkania było wysłuchanie opinii na temat przedłożonego tekstu przed dalszymi pracami już w ramach spotkania ministerialnego[62]. W dokumencie zawarto propozycje rozwiązań dotyczące wsparcia krajowego, dostępu do rynku, konkurencji eksportowej, ograniczeń eksportowych, bawełny, zapasów publicznych dla celów bezpieczeństwa żywnościowego, specjalnego mechanizmu ochronnego (*special safeguard mechanism*, SSM) oraz przejrzystości[63]. Należy podkreślić, iż dokument ten jest pierwszym

[58] WTO, „New initiatives seek to put...", op. cit.
[59] WTO, Ministerial Statement on Fossil..., op. cit.
[60] WTO, „New initiatives seek to put...", op. cit.
[61] Committee on Agriculture Special Session, Committee on Agriculture in Special Session Report by the Special Chairperson, H.E. Ms Gloria Abraham Peralta, to the Trade Negotiations Committee, 19 November 2021, TN/AG/50, 23 November 2021.
[62] Przedstawiony dokument zastąpił wcześniejszy projekt z lipca 2021 r., Committee on Agriculture, Special session, Draft Chair text on agriculture, JOB/AG/215 29 July 2021.
[63] WTO, „Agriculture negotiators discuss revised draft text", 25 listopada 2021 r., https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/agri_30nov21_e.htm (dostęp: 5.02.2022).

tak zaawansowanym i kompleksowym tekstem negocjacyjnym w zakresie handlu rolnego od ponad dziesięciu lat.

Przed 12. Konferencją Ministerialną osiągnięto również postęp w negocjacjach dotyczących subsydiów w rybołówstwie. Na kilka dni przed planowanym rozpoczęciem MC12 w dniu 24 listopada przewodniczący negocjacji, ambasador Santiago Wills z Kolumbii, przedstawił ministrom państw członkowskich projekt porozumienia w tym zakresie. Dokument ten stanowi próbę znalezienia równowagi w stanowiskach członków i osiągnięcia kompromisu w trwających od 20 lat negocjacjach[64]. Oczekiwano, że finalizacja rokowań w sprawie subsydiów dla rybołówstwa będzie jednym z najważniejszych rezultatów 12. Konferencji Ministerialnej, pokazującym, że WTO mimo kryzysu potrafi wypracować globalne porozumienie. Jak już wcześniej wspomniano, omikron stanął na przeszkodzie tym planom, dając jednocześnie czas na osiągnięcie porozumienia w kwestiach wzbudzających jeszcze pewne kontrowersje.

W ramach Komitetu ds. Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych (SPS) przedmiotem dyskusji przed 12. Konferencją Ministerialną był projekt deklaracji w sprawie środków sanitarnych i fitosanitarnych przedłożony pod dyskusję przez 30 członków organizacji[65]. W dokumencie wskazano nie tylko główne wyzwania w tej dziedzinie, lecz także program prac i główne tematy, które należy podjąć w ramach dalszych prac organizacji w celu reagowania na współczesne wyzwania w zakresie SPS w międzynarodowym handlu żywnością, zwierzętami i roślinami[66]. Z kolei w ramach prac Rady ds. Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej (TRIPS) w dniu 5 listopada 2021 r. członkowie WTO uzgodnili projekt decyzji ministerialnej w sprawie tzw. nienaruszania praw własności intelektualnej oraz skarg dotyczących sytuacji w sferze własności intelektualnej[67]. Państwa rozwijające się, które eksportują bawełnę, liczą również na osiągnięcie wyników

[64] WTO, „Chair of fisheries subsidies negotiations outlines next steps for work in the new year", 10 grudnia 2021 r., https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/fish_10dec21_e.htm (dostęp: 5.02.2022).

[65] Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, Sanitary and Phytosanitary Declaration for the Twelfth WTO Ministerial Conference, Submission by Argentina, Australia, Belize, Brazil, Burkina Faso, Cabo Verde, Canada, Chile, Columbia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, The Gambia, Guatemala, Honduras, Japan, Mexico, New Zealand, Panama, Paraguay, Peru, Senegal, Singapore, Tajikistan, Togo, the United States of America, Uruguay and Viet Nam, G/SPS/GEN/1758/Rev.8, 29 October 2021.

[66] WTO, „Members discuss MC12 SPS Declaration, agree on schedule for thematic work in 2022", 5 listopada 2021 r., https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/sps_05nov21_e.htm (dostęp: 5.02.2022).

[67] WTO, „Members agree on recommendation to extend moratorium on IP 'non-violation' cases", 5 listopada 2021 r., https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/trip_05nov21a_e.htm (dostęp: 5.02.2022).

w ramach MC12 w tej dziedzinie negocjacji. Grupa Cotton-4 dąży w szczególności do zmniejszenia zakłócającego handel subsydiowania bawełny[68].

Stopniowo posuwają się również do przodu negocjacje plurilateralne w sprawie handlu elektronicznego. Dotychczas wypracowano dyscypliny dotyczące spamu, podpisów elektronicznych i uwierzytelniania, umów elektronicznych, ochrony konsumentów w Internecie i otwartych danych rządowych. W trakcie MC12 planowane jest wydanie oświadczenia podsumowującego dotychczasowe prace, które mają zostać zintensyfikowane w roku 2022[69]. Z kolei nieformalna Grupa robocza ds. mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MSMEs), dokonując przeglądu swoich planów w związku z MC12, zapowiadała uruchomienie nowej platformy Trade4-MSMEs[70] oraz jej prezentację w trakcie spotkania ministerialnego i w ramach towarzyszącego spotkaniu członków WTO Forum Biznesu. Koordynator grupy ambasador José Luís Cancela (Urugwaj) wezwał również członków do wykorzystania czasu przed MC12 na budowanie poparcia dla deklaracji grupy, która została sfinalizowana i ogłoszona we wrześniu 2021 r.[71]

Ważnym elementem planowanej 12. Konferencji Ministerialnej oprócz zakończenia negocjacji przynajmniej w niektórych obszarach było również rozszerzenie składu członkowskiego organizacji. Dyrektor generalna Ngozi Okonjo-Iweala otrzymała 24 listopada 2021 r. oficjalny wniosek Turkmenistanu o przyjęcie do WTO na mocy art. XII Porozumienia z Marrakeszu ustanawiającego Światową Organizację Handlu. Wniosek ten został skierowany do rozpatrzenia i podjęcia decyzji przez MC12[72]. Po akcesji Turkmenistanu organizacja będzie liczyć 165 członków.

W pracach WTO podobnie jak w roku poprzednim dużo uwagi poświęcano pandemii COVID-19 i jej oddziaływaniu na handel międzynarodowy i globalne łańcuchy dostaw. Toczą się rozmowy dotyczące proponowanego odstąpienia od niektórych regulacji Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (*Agreement on Trade--Related Aspects of Intellecual Property*, TRIPS) w związku z zapobieganiem,

[68] WTO, „WTO members highlight cotton's central role in COVID-19 recovery", 4 listopada 2021 r., https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/cott_09nov21_e.htm (dostęp: 5.02.2022).

[69] WTO, „Negotiations on e-commerce advance, eyeing a statement at MC12", 10 listopada 2021 r., https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ecom_10nov21_e.htm (dostęp: 5.02.2022).

[70] Celem platformy jest dostarczanie małym firmom pragnącym dotrzeć na rynki międzynarodowe informacji związanych z handlem oraz istotnych informacji dla decydentów.

[71] WTO, „Working group on small business discusses preparations for MC12", 8 listopada 2021 r., https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/msmes_08nov21_e.htm (dostęp: 5.02.2022).

[72] WTO, „Turkmenistan formally applies for WTO membership", 24 listopada 2021 r., https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/acc_25nov21_e.htm (dostęp: 5.02.2022).

ograniczaniem rozprzestrzeniania się i leczeniem COVID-19[73]. Oprócz tego postulatu złożonego pod przewodnictwem Indii i Republiki Południowej Afryki[74] w ramach prac Rady TRIPS przedmiotem dyskusji jest również propozycja Deklaracji Rady Generalnej w sprawie porozumienia TRIPS i zdrowia publicznego w obliczu pandemii przedłożona przez Unię Europejską 18 czerwca 2021 r.[75] Projekt tej deklaracji poprzedził komunikat pt. „Pilne działania w zakresie polityki handlowej w odpowiedzi na kryzys COVID-19: własność intelektualna" skierowany również przez UE do Rady TRIPS na początku czerwca 2021 r.[76]

Stałym tematem w ramach WTO pozostaje reforma organizacji, w szczególności konieczność przywrócenia efektywności systemu rozstrzygania sporów. Kontynuowane są także prace, które mają na celu wypełnienie zapisów przyjętej podczas 11. Konferencji Ministerialnej w Buenos Aires Deklaracji w sprawie handlu i wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet[77]. W tym kontekście w szczególności należy zwrócić uwagę na postanowienie dotyczące niedyskryminacji mężczyzn i kobiet wypracowane we wspomnianych plurilateralnych negocjacjach w sprawie regulacji krajowych w usługach. Przyjęte zobowiązania mają na celu zwiększenie udziału kobiet w handlu usługami. Jak zauważyła dyrektor generalna Okonjo-Iweala, są one ważnym elementem „poszukiwania nowych sposobów wspierania równouprawnienia gospodarczego kobiet"[78]. Podkreśliła również, iż po raz pierwszy w historii WTO jej członkowie zobowiązali się do zapewnienia niedyskryminacji kobiet i mężczyzn w swoich regulacjach dotyczących usług[79]. W ramach 12. Konferencji Ministerialnej nieformalna Grupa robocza ds. handlu i równouprawnienia płci przedstawi pod obrady projekt

[73] Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Waiver from Certain Provisions of the TRIPS Agreement for the Prevention, Containment and Treatment of Covid-19, Revised Decision Text, Communication from the African Group, the Plurinational State of Bolivia, Egypt, Eswatini, Fiji, India, Indonesia, Kenya, the LDC Group, Maldives, Mozambique, Mongolia, Namibia, Pakistan, South Africa, Vanuatu, the Bolivarian Republic of Venezuela and Zimbabwe, IP/C/W/669/Rev.1, 25 May 2021.

[74] Wniosek poparło dotychczas 65 współwnioskodawców. Zob. K. Jędrzejowska, A. Wróbel, op. cit., s. 189.

[75] Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Draft General Council Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health in the Circumstances of a Pandemic, Communication from the European Union to the Council for TRIPS, IP/C/W/681, 18 June 2021.

[76] Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, „Urgent trade policy responses to the COVID-19 crisis: intellectual property", IP/C/W/680) 4 June 2021.

[77] 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: 5.02.2022).

[78] WTO, Press Conference: WTO Services Domestic Regulation Negotiations Concluding Meeting, 2 December 2021, https://youtu.be/pXySNCb_gEI (dostęp: 5.02.2022).

[79] Ibidem.

dokumentu końcowego dotyczącego roli handlu w umacnianiu pozycji ekonomicznej kobiet. Pierwszą wersję tego projekty członkowie grupy omówili podczas spotkania w dniu 23 września 2021 r. W projekcie tym zawarto zalecenia dla członków organizacji dotyczące kontynuacji prac nad zwiększeniem udziału kobiet w handlu międzynarodowym. Postulowane jest też włączenie kwestii wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet do regularnych prac organów WTO, w tym m.in. uwzględnienie zagadnień płci w programach i strategiach WTO oraz zintensyfikowanie gromadzenia danych w tym zakresie, jak również koordynacja badań dotyczących wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet i handlu, dalsza promocja przedsiębiorczości kobiet i budowanie potencjału pod tym względem[80]. Kontynuacja prac WTO w tej sferze wydaje się ważna nie tylko w kontekście działań antykryzysowych członków związanych z pandemią COVID-19, lecz także w kontekście impulsów prowzrostowych w okresie po pandemii. W analizach i raportach międzynarodowych, które dotyczą skutków ekonomicznych pandemii COVID-19, wzmocnienie ekonomiczne kobiet jest traktowane jako ważny element strategii na rzecz ożywienia gospodarczego.

Podobnie jak w latach poprzednich, członkowie WTO podejmowali działania w celu zawarcia preferencyjnych porozumień handlowych stanowiących wyjątek od art. XXIV GATT[81] i art. V GATS[82]. Szczególną aktywnością, jak w roku poprzednim, wykazała się Wielka Brytania, która po brexicie na nowo określa warunki preferencyjnego handlu z głównymi partnerami handlowymi. W 2021 r. członkowie WTO notyfikowali organizacji podpisanie i wejście w życie pięciu nowych umów handlowych. Cztery z nich zawarła Wielka Brytania (z Albanią, Ghaną, Serbią oraz czterostronną umowę z Islandią, Liechtensteinem i Norwegią). Piątym porozumieniem notyfikowanym WTO w tym czasie jest umowa Indie–Mauritius.

(Nie)stabilność na międzynarodowych rynkach finansowych

Mimo że na światowych giełdach 2021 r. zakończył się niemal rekordowymi wzrostami, odnotowywane w ciągu roku zmiany wartości najważniejszych indeksów miały charakter skokowy i charakteryzowała je wysoka amplituda wahań. W rezultacie wielu analityków opisuje wydarzenia tego roku na międzynarodowych rynkach finansowych jako „wyboistą drogę", wskazując, że równie „wyboiście" zapowiada się dla rynków finansowych rok 2022, w którym przepływy kapitału w dalszym ciągu będą determinowane

[80] WTO, Trade and Gender Informal Working Group co-chairs present draft outcome document for MC12, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/women_23sep21_e.htm (dostęp: 5.02.2022).
[81] GATT – Układ ogólny ws. taryf celnych i handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade*).
[82] GATS – Układ ogólny ws. handlu usługami (*General Agreement on Trade in Services*).

przez presję inflacyjną, wzrost stóp procentowych i zakłócenia międzynarodowych łańcuchów dostaw[83].

Wahania cen papierów wartościowych znalazły odzwierciedlenie w wartościach głównych indeksów giełdowych, z których wiele osiągnęło rekordowe wartości. W 2021 r. indeks S&P 500 zanotował 70 maksimów, co jest najlepszym wynikiem wszech czasów i poprawą rekordu z 1995 r. Cały rok indeks ten zakończył blisko rekordu, zyskując 26,9% względem 2020 r. Podobnie imponujące wyniki osiągnęły indeksy Dow Jones Industrial Average (DJIA) oraz Nasdaq Composite, które zyskały w 2021 r. odpowiednio 18,7% i 21,4%[84].

Powyższe trendy potwierdzają wahania wskaźnika MSCI World Index ukazującego zmiany kapitalizacji rynku. Na koniec 2021 r. wartość wskaźnika dla państw wysoko rozwiniętych wzrosła o 22,35%. O ile wydaje się ona zadowalająca, o tyle wartości wskaźnika dla poszczególnych miesięcy pokazują wysoki poziom fluktuacji. Istotny problem sugeruje wartość analogicznego wskaźnika dla rynków wschodzących (MSCI Emerging Markets), który spadł o 2,22% w porównaniu z 2020 r. Oprócz utrzymującego się niskiego poziomu napływu BIZ do państw rozwijających się jest to kolejny czynnik, który wskazuje na zatrzymanie napływu kapitału do tych państw i utrzymującą się stagnację gospodarczą[85].

Wobec powyższych zmian na światowych giełdach dość zaskakująco przedstawiała się sytuacja na światowym rynku walutowym. Wahania kursów głównych walut międzynarodowych przez większą część roku były stosunkowo niewielkie i dopiero pojawienie się wariantu koronawirusa omikron spowodowało większe zawirowania na rynku. Do zmian na rynku walutowym przyczyniły się również podwyżki stóp procentowych, na jakie w związku z presją inflacyjną zdecydowało się pod koniec roku wiele banków centralnych. Działania te nie wpłynęły jednak na globalną pozycję poszczególnych walut międzynarodowych, wśród których nieodmiennie liderem pozostaje dolar amerykański. Aktywa denominowane w tej walucie stanowiły w czwartym kwartale 2021 r. 59,15% światowych rezerw (spadek o około 1% względem 2020 r.)[86]. Na kwiecień 2022 r. bazylejski Bank Rozra-

[83] „Bumpy ride" – zob. G. Wearden, „Global financial markets brace for a bumpy ride in 2022", *The Guardian*, 27 grudnia 2022 r., https://www.theguardian.com/business/2021/dec/27/global-financial-markets-brace-for-a-bumpy-ride-in-2022 (dostęp: 15.02.2022).

[84] A.-L. Jackson, J. Schmidt, „2021 stock market year in review", Forbes Advisor, 3 stycznia 2022 r., https://www.forbes.com/advisor/investing/stock-market-year-in-review-2021/ (dostęp: 14.02.2022).

[85] MSCI World Index, 31 stycznia 2022 r., https://www.msci.com/www/fact-sheet/msci-world-index/05830501 (dostęp: 13.02.2022).

[86] IMF Data, „Currency composition of official foreign exchange reserves (COFER)", 23 grudnia 2022 r., https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4 (dostęp: 14.02.2022).

chunków Międzynarodowych (Bank for International Settlements, BIS) zapowiedział kolejny, trzynasty już przegląd sytuacji na międzynarodowym rynku walutowym. Dopiero te dane pozwolą w sposób bardziej kompleksowy ocenić wpływ pandemii COVID-19 na waluty międzynarodowe[87].

W 2021 r. istotne zmiany nastąpiły w zakresie upowszechnienia walut cyfrowych. Pandemia nie tylko przyspieszyła zwrot w kierunku płatności cyfrowych i zbliżeniowych, lecz także doprowadziła do rozwoju alternatywnych jednostek monetarnych, w tym różnych form walut cyfrowych (*digital currencies*) i kryptowalut (*cryptocurrencies*). Kapitalizacja rynku tych ostatnich wzrosła w 2021 r. o 187,5%[88]. Co więcej, w 2021 r. wiele banków centralnych utworzyło lub zapowiedziało utworzenie walut cyfrowych. Dane Atlantic Council prowadzącej monitoring walut cyfrowych emitowanych przez banki centralne (*central bank digital currency*, CBDC) wskazują, że obecnie 87 państw (reprezentujących ponad 90% światowego PKB) rozważa wprowadzenie do obiegu CBDC. Dla porównania w maju 2020 r. było to tylko 35 państw. Co więcej, dziewięć państw już wprowadziło cyfrową walutę, a waluty cyfrowe kolejnych czternastu państw – w tym Chin i Korei Południowej – znajdują się w fazie testów[89].

Wobec konieczności intensyfikacji działań na rzecz zapobiegania zmianom klimatycznym zwraca uwagę fakt, że rok 2021 okazał się rekordowo korzystny dla specyficznej grupy instrumentów i usług finansowych, jakimi są zrównoważone finanse (*sustainable finance*), czyli mechanizmy finansowe wspierające zrównoważony rozwój. W rozumieniu wielu instytucji finansowych są to instrumenty finansowe uwzględniające tzw. czynniki ESG, przy czym skrót ESG oznacza odpowiednio: E – środowisko (*environment*), S – społeczną odpowiedzialność (*social responsibility*), G – zarządzanie (*governance*)[90]. Jednym z najbardziej popularnych tego typu instrumentów są obecnie tzw. zielone obligacje (*green bonds*), wykorzystywane do finansowania projektów środowiskowych. Stanowią one mniej niż 5% globalnego rynku instrumentów o stałym dochodzie, ale rynek ten bardzo szybko się rozwija.

---

[87] BIS, Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and OTC Derivatives. Markets Reporting guidelines for turnover in April 2022, BIS Monetary and Economic Department, 26.10.2022, https://www.bis.org/statistics/triennialrep/2022survey_guidelinesturnover.pdf (dostęp: 14.02.2022).

[88] N. Conte, „This is how the top cryptocurrencies performed in 2021", World Economic Forum, https://www.weforum.org/agenda/2022/01/top-cryptocurrencies-performance-2021/ (dostęp: 15.02.2022).

[89] Atlantic Council, Central Bank Digital Currency Tracker, https://www.atlanticcouncil.org/cbdctracker/ (15.02.2022); K. Martin, „The biggest market moments of 2021", *Financial Times*, 17 grudnia 2021 r., https://www.ft.com/content/55ea538a-e792-45a4-82a1-bf02e382e719 (dostęp: 14.02.2022).

[90] CFA Institute, *What Is ESG Investing?*, https://www.cfainstitute.org/en/research/esg-investing (dostęp: 08.02.2022).

O ile dekadę temu wielkość nowych emisji zielonych obligacji szacowano na około 10 mld USD rocznie, o tyle w 2021 r. wartość ta zbliżyła się do 500 mld USD. Oznacza to, że łączny skumulowany wolumen zielonych obligacji wynosi obecnie około 1,2 bln USD[91].

Czynnikiem pogłębiającym niestabilność na światowych rynkach finansowych od początku pandemii jest wzrost poziomu zadłużenia międzynarodowego. Opublikowane pod koniec grudnia 2021 r. dane MFW dotyczące globalnego poziomu zadłużenia wskazują, że w 2020 r. odnotowano największy jednoroczny wzrost zadłużenia od czasów II wojny światowej: wzrosło ono do 226 bln USD. Pożyczki zaciągane przez rządy odpowiadają za nieco ponad połowę tego wzrostu, a wartość globalnego długu publicznego w stosunku do PKB osiągnęła rekordowy poziom 99% PKB. Dynamika zadłużenia różni się jednak znacząco w zależności od państwa. Gospodarki rozwinięte i Chiny odpowiadały za ponad 90% z 28 bln USD wzrostu zadłużenia w 2020 r. Państwa te były w stanie zwiększyć dług publiczny i prywatny w czasie pandemii dzięki niskim stopom procentowym, działaniom banków centralnych (w tym zakupom długu rządowego) oraz dobrze rozwiniętym rynkom finansowym. Jednak większość gospodarek rozwijających się – mimo relatywnie niższych wskaźników zadłużenia – boryka się z ograniczonym dostępem do finansowania i wyższymi kosztami pozyskania kapitału, doświadczając problemów z bieżącą obsługą zadłużenia[92].

W stronę zielonego i sprawiedliwego zarządzania światowym systemem finansowym

Analogicznie do instytucji zarządzania handlem światowym, również działania międzynarodowych instytucji finansowych (*International Financial Institutions*, IFIs) w 2021 r. stanowiły kontynuację wcześniej zapoczątkowanych inicjatyw. Można przy tym wskazać, że bieżące działania większości IFIs dowodzą, w jak dużym stopniu wyzwania zarządzania światowym systemem finansowym stały się zbieżne z wyzwaniami międzynarodowej współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju, w którym to zakresie zadania wyrażone w Agendzie 2030, w tym konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania SDGs, wyznaczają kierunek działania. W 2021 r. IFIs podkreślały konieczność łagodzenia skutków zmian klimatu, zapewnienia płynności i umorzenia długów gospodarkom o ograniczonych

[91] Climate Bonds Initiative, 2021 Green Forecast Updated to Half a Trillion, 31.08.2021, https://www.climatebonds.net/2021/08/climate-bonds-updates-2021-green-forecast-half--trillion-latest-h1-figures-signal-new-surge (dostęp: 08.02.2022).

[92] V. Gaspar, P. Medas, R. Perrelli, „Global debt reaches a record $226 trillion", IMFBlog, 15 grudnia 2021 r., https://blogs.imf.org/2021/12/15/global-debt-reaches-a-record-226-trillion/ (dostęp: 15.02.2022).

możliwościach finansowych oraz koordynacji wielostronnych wysiłków na rzecz przyspieszenia równego dostępu do szczepień przeciwko COVID-19[93]. Równolegle w sferze regulacyjnej instytucje takie jak Rada Stabilności Finansowej (Financial Stability Board, FSB) i Komitet Bazylejski podejmowały działania mające na celu zapobieganie nowym zagrożeniom kreowanym przez rozwój technologii cyfrowych i upowszechnianie się kryptowalut.

W 2021 r. wiele instytucji zarządzania światowym systemem finansowym w większym stopniu niż dotychczas postawiło na zrównoważone finanse i działania wspierające realizację Agendy 2030. Ów zwrot w stronę bardziej zielonych mechanizmów finansowania rozwoju jest szczególnie widoczny w przypadku instytucji wchodzących w skład Grupy Banku Światowego. Obecnie najwięcej zasobów finansowych Grupy pochłaniają dwa obszary – rozwój ludzki i równouprawnienie oraz środowisko i zarządzanie zasobami naturalnymi. Zgodnie z ogłoszoną w 2021 r. strategią działania finansowanie tego ostatniego ma zostać znacząco zwiększone w najbliższych latach, a od 2022 r. minimum 35% instrumentów finansowych Grupy Banku Światowego będzie zawierać mechanizmy wspierające ochronę klimatu[94].

W odpowiedzi na wzrastający poziom zadłużenia państw rozwijających się G-20 wspólnie z instytucjami z Bretton Woods (MFW i Bank Światowy) uruchomiły Inicjatywę zawieszenia obsługi zadłużenia (*Debt Service Suspension Initiative*, DSSI)[95]. Od maja 2020 r. w ramach inicjatywy ponad 40 kwalifikujących się państw otrzymało wsparcie o łącznej wartości 10,3 mld USD. Okres zawieszenia, który pierwotnie miał się zakończyć 31 grudnia 2020 r., został przy poparciu MFW i Banku Światowego przedłużony do grudnia 2021 r. Równocześnie G-20 podjęła starania na rzecz rozszerzenia inicjatywy na zadłużenie wobec wierzycieli prywatnych[96].

Istotną pozycję w bieżących działaniach IFIs zajmują zobowiązania do sfinansowania zakupu i wsparcia dystrybucji szczepionek przeciw COVID-19. Szczególną rolę ma tutaj do odegrania utworzony w 2000 r. Światowy Sojusz na rzecz Szczepień i Immunizacji (Global Alliance for Vaccines and Immunization, Gavi). Gavi to organizacja międzynarodowa, której celem jest poprawa dostępu do szczepionek dla dzieci żyjących w najbiedniejszych państwach świata. Od 2020 r. wspólnie ze Światową Organizacją Zdrowia (World Health Organization, WHO) współprowadzi

[93] IMF, *World Economic Outlook Update*, op. cit.
[94] World Bank, *From Crisis to Green, Resilient, and Inclusive Recovery, Annual Report 2021*, s. 106, https://www.worldbank.org/en/about/annual-report (dostęp: 10.02.2022).
[95] K. Jędrzejowska, A. Wróbel, op. cit., s. 194.
[96] World Bank, *COVID 19: Debt Service Suspension Initiative*, 8 grudnia 2021 r., https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative (dostęp: 15.02.2022).

COVAX, globalną inicjatywę działającą w celu zapewnienia szczepionek przeciw COVID-19 dla najbardziej potrzebujących. Do końca stycznia 2022 r. w ramach programu dostarczono ponad miliard szczepionek do 144 państw świata, przy czym Gavi zapowiada na 2022 r. mobilizację około 5,2 mld USD na dalsze wsparcie równego dostępu do szczepień[97].

Stracona dekada dla zrównoważonego rozwoju?

W czerwcu 2021 r. wspierająca realizację Agendy 2030 organizacja UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN) opublikowała raport na temat wpływu pandemii na implementację SDGs. Jeffrey Sachs, przewodniczący SDSN i jeden z autorów raportu, stwierdził we wstępie do tej publikacji, że pandemia COVID-19 doprowadziła nie tylko do globalnego stanu zagrożenia zdrowia, lecz także do kryzysu zrównoważonego rozwoju[98]. Podobne stwierdzenie zawiera wydawany corocznie raport NZ *Financing for Sustainable Development Report*. Raport za 2021 rok wskazuje, że pandemia COVID-19 może oznaczać (kolejną) straconą dekadę dla zrównoważonego rozwoju. Sformułowanie to stanowi nawiązanie do lat 80. XX wieku, określanych często jako stracona dekada dla rozwoju, kiedy to globalny kryzys zadłużeniowy w znacznym stopniu uniemożliwił jakiekolwiek postępy w tym zakresie[99].

Niekorzystny wpływ pandemii na wzrost gospodarczy i zatrudnienie znacznie osłabił postępy w ograniczaniu ubóstwa na świecie, niwecząc nadzieje na osiągnięcie pierwszego z SDGs. W latach 2020 i 2021 zlikwidowano około 114 mln miejsc pracy, a około 120 mln ludzi ponownie znalazło się w skrajnym ubóstwie. Przewiduje się, że liczba osób żyjących w skrajnym ubóstwie na świecie zmniejszy się w 2022 r. do 876 mln, ale nadal będzie to wartość wyższa od tej sprzed pandemii. Również tutaj widoczne będą nierówności: o ile w przypadku rozwijających się państw Azji i Pacyfiku istnieje szansa na stosunkowo szybką poprawę sytuacji, o tyle liczba osób żyjących za mniej niż 1,90 USD dziennie w Afryce w kolejnych latach dalej będzie wzrastać[100].

Zwracają uwagę również nierówności w odniesieniu do grup społecznych dotkniętych przez obecny kryzys. Najbardziej ucierpiały kobiety, osoby niewykwalifikowane i pracownicy nieformalni[101]. UN Women podkreśla,

---

[97] Materiały ze strony internetowej Gavi, https://www.gavi.org/ (dostęp: 10.02.2022).

[98] Sustainable Development Solutions Network, *Sustainable Development Report 2021*, 14 czerwca 2021 r., https://www.unsdsn.org/sustainable-development-report-2021 (dostęp: 15.02.2022).

[99] „Another lost decade of sustainable development" – zob. United Nations, *Financing for Sustainable Development Report 2021*, UN 2021, s. xiii; J.A. Elliott, *An Introduction to Sustainable Development* (*Routledge Perspectives on Development*, wyd. 4), Routledge, London–New York 2013, s. 31–32.

[100] United Nations, *World Economic Situation*..., op. cit., s. vii.

[101] World Bank Group, *Global Economic Prospects*, op. cit., s. xvii.

że kryzys gospodarczy wynikający z pandemii COVID-19 w różny sposób wpływa na mężczyzn i kobiety. Kobiety częściej pracują w służbie zdrowia, wykonują prace niepłatne o charakterze opiekuńczym i prace domowe, co sprawia, że są bardziej podatne na konsekwencje pandemii COVID-19. Dane UN Women wskazują, że pandemia pogłębiła różnicę między płciami pod względem udziału w sile roboczej, zagrażając dekadom postępu dla kobiet jako pracowników i przedsiębiorców[102].

„Pandemia COVID-19 ujawniła i zwiększyła podatność państw najsłabiej rozwiniętych na wstrząsy zewnętrzne. Po raz kolejny ci, którzy mają najmniej, cierpią najbardziej"[103]. Tymi słowami António Guterres, sekretarz generalny NZ, zapowiedział najnowszy raport na temat kondycji grupy państw najmniej rozwiniętych (*Least Developed Countries*, LDCs). Dokument UNCTAD z września 2021 r. opublikowano pół wieku od momentu ukazania się pierwszej listy LDCs. Sytuacja niestety nie wygląda dobrze: aktualnie na liście znajduje się 46 państw, a przez pięćdziesiąt lat wykreślono z niej tylko sześć. W przypadku LDCs nawet silny wzrost gospodarczy odnotowywany od połowy lat 90. okazał się niewystarczający, aby zniwelować różnice w dochodach w stosunku do reszty świata. Obecnie pandemia COVID-19 i towarzyszące jej nierówne ożywienie gospodarcze grożą odwróceniem wielu z trudem zdobytych korzyści rozwojowych, a sytuację dodatkowo pogarszają niekorzystne skutki zmian klimatu. Wyliczenia UNCTAD wskazują, że średnie roczne zapotrzebowanie na inwestycje w celu położenia kresu skrajnemu ubóstwu w LDCs wynosi 485 mld USD, która to liczba stanowi wielokrotność dostępnych środków[104].

Problemy ponad miliarda mieszkańców LDCs wskazują na utrzymujące się istotne ograniczenie międzynarodowej agendy na rzecz rozwoju, jakim jest brak dostatecznego finansowania, ponadto istniejące przed 2020 r. ograniczenia w tym zakresie zostały pogłębione przez pandemię COVID-19[105]. Pewnym sukcesem w zakresie mobilizacji środków na cele rozwojowe jest wzrost przepływów kapitału do państw rozwijających się w ramach

---

[102] UN Women, *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2021*, United Nations, New York 2021; N. Loayza, T. Trumbic, „Women, business and the law 2021: Women´s economic empowerment is critical to resilient recovery efforts", World Bank Blogs, 23 lutego 2021 r., https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/women-business-and-law-2021-womens-economic-empowerment-critical-resilient-recovery (dostęp: 14.02.2022).

[103] „The COVID-19 pandemic has exposed and amplified the vulnerability of least developed countries to external shocks. Once again, those with the least are suffering the most" – zob. UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2021*, United Nations, New York 2021, https://unctad.org/webflyer/least-developed-countries-report-2021 (dostęp: 14.02.2022).

[104] UNCTAD, „The least developed countries in the post-COVID world: Learning from 50 years of experience", w: ibidem, s. 2.

[105] UN ESCAP, Financing the SDGs to Build Back Better from the Covid-19 Pandemic in Asia and the Pacific, ESCAP Financing for Development Series, No. 4, United Nations 2021.

oficjalnej pomocy rozwojowej (*Official Development Assistance*, ODA). Szacunkowe dane za 2020 r. pokazują, że ODA od członków Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (Development Assistance Committee, DAC) wzrosła do rekordowo wysokiego poziomu 161,2 mld USD w 2020 r., co oznacza skok o 3,5% w ujęciu realnym w porównaniu z 2019 r. Jednak nawet zwiększona ODA nie jest w stanie zapewnić realizacji założeń Agendy 2030, szczególnie że nawet w tym zakresie nie wszystkie państwa wysoko rozwinięte wywiązują się ze swoich obietnic. Na forum NZ jeszcze w 1970 r. pojawiło się ich zobowiązanie do przekazywania 0,7% dochodu narodowego brutto na oficjalną pomoc rozwojową. Ponad pół wieku później tylko niewielkiej liczbie państw udało się osiągnąć deklarowany cel. W 2020 r. były to jedynie Szwecja, Norwegia, Luksemburg, Dania i Niemcy[106].

*

Rok 2021 i początek 2022 r. to okres ożywienia gospodarczego dwóch prędkości. Z jednej strony są państwa wysoko rozwinięte, które m.in. dzięki szerokiemu dostępowi do szczepień przeciw COVID-19 najgorsze skutki pandemii mają już raczej poza sobą i odnotowują wysokie wskaźniki wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony jest licząca ponad sto państw grupa państw rozwijających się, w tym te o niskich dochodach, w których okres pandemii w znacznym stopniu przekreślił kilka dekad wysiłków na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. O ile w 2022 r. produkcja i inwestycje w gospodarkach rozwiniętych mogą przekroczyć wartości sprzed dwóch lat, o tyle w państwach rozwijających się sytuacja jeszcze długo nie powróci do trendów sprzed pandemii. Jednak nawet prognozy dla państw wysoko rozwiniętych obarczone są sporą dozą niepewności. Co więcej, przedłużająca się pandemia i związane z nią zakłócenia gospodarcze czy obecnie również działania wojenne sprawiają, że w nadchodzących miesiącach nie można wykluczyć kolejnego światowego kryzysu gospodarczego. Zjawisko to jest jeszcze bardziej prawdopodobne ze względu na fakt, że wiele systemowych przyczyn globalnego krachu z 2008 r. nie przestało być aktualnych.

Hasło rozpoczynającej się właśnie prezydencji Indonezji na forum G-20 brzmi „recover together, recover stronger", co w wolnym tłumaczeniu znaczy „wracajmy do zdrowia razem, wracajmy do zdrowia silniejsi". Hasło to podkreśla znaczenie współpracy wielostronnej dla osiągnięcia silniejszego i bardziej zrównoważonego ożywienia gospodarczego. Koordynacja działań wszystkich podmiotów globalnego zarządzania gospodarczego na rzecz przezwyciężenia bieżących problemów związanych ze zmianami klimatycznymi, wzrostem światowego zadłużenia czy nierównym dostępem do szczepień przeciw COVID-19 nigdy jeszcze nie była tak ważna.

[106] OECD, https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ (dostęp: 09.02.2022).

Global economy 2021–2022: An incomplete and uneven economic recovery in the time of pandemic

The article aims to present trends in the global economy two years after the outbreak of the COVID-19 pandemic. It argues that despite positive growth rates, the current economic recovery is incomplete and uneven. This incompleteness and unevenness of economic recovery relate to the global economy as a whole, to its regions, and to individual countries. The article opens with an overview of the current economic situation with forecasts for its further development and a review of selected macroeconomic indicators. The subsequent parts of the study present the impact of the pandemic on world trade and global economic integration, effects of new COVID-19 variants on global trade governance, unstable situation in international financial markets as well as a shift in global financial governance towards greater fairness and sustainability. The article also indicates that the pandemic might mark the beginning of a lost decade for sustainable development. The article concludes with an assessment of the economic situation in the first months of 2022, characterized by a two-speed economic recovery, with developing countries lagging behind the more developed economies. During the year 2022, only advanced economies and a few emerging markets are likely to return to pre-pandemic growth trends, while the situation in the Global South will continue to deteriorate.

Keywords: Global Economic Governance, International Monetary Fund, World Trade Organization, free trade and protectionism, Sustainable Development Goals, G20, international financial system, financial stability, inequalities, uncertainty, International Financial Institutions, COVID-19 pandemic, global development agenda, global economy, economic recovery, sustainable development, digital economy, climate change

Słowa kluczowe: globalne zarządzanie gospodarcze, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Światowa Organizacja Handlu, wolny handel i protekcjonizm, Cele Zrównoważonego Rozwoju, G-20, światowy system finansowy, stabilność finansowa, nierówności, niepewność, międzynarodowe instytucje finansowe, pandemia COVID-19, światowa agenda na rzecz rozwoju, gospodarka światowa, ożywienie gospodarcze, zrównoważony rozwój, gospodarka cyfrowa, zmiany klimatu

Paweł J. Borkowski
ORCID 0000-0001-8089-4101

Unia Europejska: ewolucja podskórna

Spór o praworządność

Rok 2021 był dla UE trudny, choć relatywnie spokojny. Funkcjonowanie w czasach pandemii było już nabytą umiejętnością, a doświadczenia lockdownów, pracy zdalnej i komunikacji cyfrowej potwierdziły modernizacyjne poglądy promowane przez główne instytucje. Zatwierdzenie planu odbudowy gospodarczej oraz zwiększenia odporności *Next Generation Europe* i połączona z tym zgoda Niemiec na uwspólnotowienie części długu w poprzednim roku dało przestrzeń do działań na rzecz ich wdrożenia, pozbawionych już gorączkowości, tak typowej dla 2020 r. Pandemia miała skutki tragiczne (pół miliona zgonów), ale okazało się, że Unia przetrwała burzę, a nawet wyszła z niej z umocnionym przekonaniem, że jest potrzebna. Sukces kampanii szczepień i gospodarcze odbicie pozwalały patrzeć na rosnącą inflację z lekkim niepokojem, ale bez paniki. Objęcie władzy w Niemczech przez nową koalicję „świateł drogowych" dawało szanse na lepszą współpracę z Francją na rzecz modernizacji UE. Konferencja o przyszłości Europy zaczęła się ostatecznie z niemal rocznym opóźnieniem, ale można było z nią wiązać nadzieje na odnowienie legitymacji projektu integracyjnego. Najpoważniejszy spór o praworządność w 2021 r. wszedł w fazę odgrywania pierwszoplanowej roli przez organy sądowe, co dało politykom chwilę wytchnienia. Kluczowe decyzje będą musiały zostać podjęte po uzyskaniu wyroku TSUE w sprawie rozporządzenia o warunkowości, które spodziewane jest najwcześniej w marcu 2022 r. W tym samym czasie powinno być gotowe końcowe sprawozdanie konferencji, co prawdopodobnie pozwoli Francji, przewodniczącej Radzie od 1 stycznia, na zaproponowanie swojej wersji przyszłości jako podstawy do dalszej dyskusji.

Spór wokół tzw. praworządności przez cały 2021 r. eskalował, choć z różnym natężeniem. Za sprawą coraz mocniejszego zaangażowania organów sądowniczych po obu stronach doszło do istotnego przesunięcia akcentów, jeśli chodzi o procedury, za pomocą których UE broni swoich podstaw

aksjologicznych. W tym zakresie mamy do czynienia z trzema warstwami sporu – mechanizmami przestrzegania praworządności:

- procedura naruszenia podstawowych wartości UE przewidziana w art. 7 TUE; uruchomiona wobec Polski 20 grudnia 2017 r., a wobec Węgier 12 września 2018 r. W 2021 r. (podobnie jak w 2020) pozostawała ona w cieniu innych wydarzeń; o ile w 2018 r. odbyły się trzy wysłuchania Polski w Parlamencie Europejskim, o tyle w 2020 r. jedno. Nie doszło do formalnego głosowania wniosku w sprawie zastosowania przewidzianych przez TUE sankcji;
- procedura warunkowości wynikająca z rozporządzenia 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. Na prośbę Rady Europejskiej Komisja od początku 2022 r. monitorowała wydarzenia w państwach członkowskich, ale nie przedstawiała szczegółowych wytycznych oraz wniosków o wstrzymanie wypłat do czasu rozstrzygnięcia przez TSUE skargi Polski i Węgier na powyższe rozporządzenie jako wydane niezgodnie z prawem. Był to warunek wycofania zapowiedzianego weta do wieloletnich ram finansowych UE przez dwa wskazane rządy na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2020 r.[1];
- odwołanie się do TSUE przez zadawanie mu pytań prejudycjalnych oraz wnoszenie skarg. W odpowiedzi na kolejne niekorzystne dla siebie orzeczenia rząd RP nie tylko ich nie wykonał, lecz także zapoczątkował nową praktykę wnoszenia kolejnych spraw do Trybunału Konstytucyjnego, aby ten uznawał przepisy traktatów lub innych aktów prawnych wydanych przez UE za niekonstytucyjne. Ta droga była w 2021 r. stosowana najczęściej i przyniosła ze sobą największy ładunek eskalacji.

Wokół „konfliktu o praworządność", który naprawdę ma charakter poważnego sporu o to, co czyni państwo zdolnym uczestniczyć w opartej na zaufaniu wspólnocie państw demokratycznych, jaką jest UE, zbudowano także różne narracje, które sprowadzają się do trzech zagadnień:

- czy Unia Europejska ma kompetencje i prawo ingerować w organizację wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich – rząd RP twierdzi, że czyni to, do czego nie ma prawa;
- czy Unia Europejska ma prawo oceniać, czy jej państwa członkowskie spełniają warunki realizacji wartości europejskich analogicznie do warunków stawianych kandydatom do członkostwa – logika podpowiada, że tak, polityka – że niekoniecznie;

[1] Działanie, a właściwie brak działania Komisji, spowodowało jej spór z Parlamentem Europejskim, który po wielokrotnym wezwaniu do stosowania obowiązującego rozporządzenia (nie zostało one w żaden sposób zawieszone) zdecydował się na wniesienie do TSUE skargi na bezczynność Komisji. Stało się to 29 października 2021 r., o czym poinformował osobiście przewodniczący PE David Sassoli. Warto dodać, że polityk ten zmarł 11 stycznia 2022 r.

– czy Unia Europejska ma prawo tudzież obowiązek podejmować działania zmierzające do zagwarantowania wszystkim obywatelom UE praw podstawowych, przewidzianych w Karcie praw podstawowych i EKPCz, której UE jest stroną, i czy czyniąc to, nie dokonuje nieuprawnionego rozszerzenia swoich kompetencji: instytucje UE – Komisja i Parlament – twierdzą, że obowiązek ten z całą pewnością istnieje i wynika z istoty funkcjonowania prawa UE jako autonomicznego systemu prawnego.

Widać wyraźnie, że w 2021 r. spór nie tylko eskalował, lecz także poszerzał swój zakres – po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego RP i TSUE z października tego roku stawką stały się spójność systemu prawnego i zobowiązanie państw do wykonywania wyroków TSUE, czyli kwestie systemowe, a nie dowolny „case". Co ciekawe, eskalacja ta nastąpiła w wyniku działań władz Polski, która czyniąc z nieprawidłowo obsadzonego Trybunału Konstytucyjnego parasąd do oceny legalności działań TSUE, licytowała coraz wyżej. Nie było przy tym istotne, że nawet wnikliwe przeszukanie polskiego porządku prawnego nie pozwala odnaleźć cienia podstawy prawnej do oceny przez TK wyroków sądu najwyższego dla innego porządku prawnego. Tak jednoznaczne używanie majestatu sądu konstytucyjnego do celów *stricte* politycznych jest koronnym argumentem na rzecz poglądu, że demokratyczne państwo prawne, zapisane w konstytucji, już w Polsce nie istnieje i tym samym nie da się z użyciem krajowych środków egzekwować zasady praworządności. Jednocześnie rząd RP podbił stawkę do maksimum, podważając zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz zobowiązanie państwa do przestrzegania ratyfikowanych umów międzynarodowych – niewykonanie orzeczeń TSUE jest złamaniem traktatów ustanawiających Unię Europejską.

Aktualny etap sporu zaczął się wraz z wyrokiem TSUE z 24 czerwca 2019 r., uznającym obniżenie wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego za sprzeczne z zasadą niezawisłości sędziowskiej, której elementem jest nieusuwalność sędziego. Jednak początkiem eskalacji i gry posunięć, kontrposunięć, wyroków i antywyroków było orzeczenie TSUE z 19 listopada 2019 r. wskazujące, że polski Sąd Najwyższy ma prawo zbadać, czy Izba Dyscyplinarna SN jest sądem w rozumieniu prawa UE, przy czym trybunał wyliczył swoiste „warunki brzegowe" uznania (każdego) ciała za sąd. Co ciekawe, pierwsze reakcje rządu RP, a zwłaszcza ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry, na powyższy wyrok były bardzo pozytywne[2], co wskazuje na zasadnicze niezrozumienie jego konsekwencji. Dalszy rozwój wydarzeń przedstawia tabela 1.

[2] https://tvn24.pl/polska/zbigniew-ziobro-o-wyroku-tsue-trybunal-orzekl-to-czego-sie--spodziewalem-ra986582-2300503; https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/rzad-zarzuca-sedziom-manipulowanie-wyrokiem-tsue/.

Tabela 1

Aktywność sądów i trybunałów polskich oraz unijnych wokół kwestii praworządności

■ Wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r. (sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18) dotyczący niezależności Izby Dyscyplinarnej SN TSUE stwierdza, że SN może zbadać niezależność jednej z dwóch nowych izb SN – Izby Dyscyplinarnej – w celu ustalenia, czy ten organ może rozpoznawać spory dotyczące przejścia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, czy też powinny być one rozpatrywane przez inny sąd, odpowiadający wymogowi niezależności.	■ *Wyrok SN z 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt III PO 7/18) stwierdzający, że ID SN nie jest sądem w rozumieniu prawa UE, a obecna KRS nie jest organem bezstronnym i niezawisłym* ■ *Uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20)* *Sąd Najwyższy w składzie trzech połączonych izb (Izby Cywilnej, Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Izby Karnej) wydaje uchwałę, w której zawarto tzw. test niezależności. Miał on pomóc sądom w ocenie, czy sędzia powołany z rekomendacji obecnej Krajowej Rady Sądownictwa daje gwarancję niezawisłości i bezstronności, a tym samym czy sąd, w którego składzie zasiada taka osoba, jest sądem prawidłowo obsadzonym.* ■ **Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r. (sygn. akt U 2/20)** **24 lutego 2020 r. prezes Rady Ministrów skierował do TK wniosek, w którym domagał się uznania za niekonstytucyjną uchwały trzech połączonych izb SN. Trybunał uwzględnił wniosek premiera i stwierdził m.in., że zaskarżonej uchwały nie da się pogodzić z istotą prezydenckiej prerogatywy do powoływania sędziów.** ■ **Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2020 r.** TK stwierdził, że doszło do sporu kompetencyjnego między Parlamentem, prezydentem a Sądem Najwyższym, SN zaś przekroczył swoje uprawnienia. ■ **14 lutego 2021 r. wchodzi w życie tzw. ustawa kagańcowa**[3].
■ Wyrok TSUE z 2 marca 2021 r. dotyczący możliwości zaskarżania uchwał Krajowej Rady Sądownictwa; po rozpoznaniu pytań prejudycjalnych Naczelnego Sądu Administracyjnego trybunał stwierdził, że sąd krajowy ma prawo nie stosować przepisów, które usunęły możliwość kwestionowania uchwał KRS dotyczących konkursów do Sądu Najwyższego.	■ *Naczelny Sąd Administracyjny uchylił uchwały KRS dotyczące konkursów do SN. W uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć NSA stwierdza m.in., że obecna KRS nie jest organem niezależnym i że została obsadzona w sposób niezgodny z konstytucją (np. wyrok NSA z 6 maja 2021 r., sygn. akt II GOK 2/18).* ■ **Wyrok TK z 7 października 2021 r., stwierdzający niezgodność z polską konstytucją niektórych zasad wynikających z prawa unijnego, w tym zasady pierwszeństwa prawa UE oraz zasady lojalnej współpracy UE i państw członkowskich.**

■ Postanowienie TSUE z 14 lipca 2021 r. na wniosek KE o środkach tymczasowych zamrażające przepisy tzw. ustawy kagańcowej, w tym odnoszące się do kompetencji Izby Dyscyplinarnej SN. ■ Wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r. dotyczący systemu dyscyplinarnego sędziów (sprawa C-791/19) TSUE, na wniosek Komisji Europejskiej, stwierdza m.in., że ID SN nie jest niezależnym i bezstronnym sądem, a także uznaje za niezgodne z prawem unijnym przepisy pozwalające pociągać do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za zadanie TSUE pytań prejudycjalnych. ■ Postanowienie TSUE z 27 października 2021 r. o nałożeniu na Polskę kary finansowej za niewykonywanie środków tymczasowych Na skutek braku działań ze strony polskiego rządu w celu wykonania postanowienia zamrażającego przepisy tzw. ustawy kagańcowej TSUE zdecydował o nałożeniu na Polskę kary finansowej w wysokości 1 mln euro dziennie za każdy dzień dalszego obowiązywania zamrożonych rozwiązań.	■ **Wyrok TK z 14 lipca 2021 r. (sygn. akt P 7/20) Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu pytania prawnego ID SN, stwierdza, że przepis traktatu unijnego, na podstawie którego TSUE zobowiązuje państwa członkowskie do stosowania środków tymczasowych w zakresie ustaw regulujących ustrój sądownictwa, jest niezgodny z polską konstytucją.** ■ *Sądy powszechne zaczynają pomijać przepisy tzw. ustawy kagańcowej i uznają się za właściwe do przeprowadzania tzw. testu niezależności z uchwały trzech połączonych izb SN. Z tego samego powodu 17 września w Izbie Karnej SN zostaje uchylone postanowienie wydane przez tzw. nowego sędziego SN (sygn. akt I KZ 29/21).* ■ **Wniosek prokuratora generalnego do TK** Prokurator generalny składa 10 listopada 2021 r. wniosek do polskiego TK, w którym domaga się uznania za niezgodny z ustawą zasadniczą przepisu Traktatu o funkcjonowaniu UE w zakresie, w jakim „Trybunał Sprawiedliwości UE przyjmuje, że przepis ten umożliwia nakładanie kar pieniężnych za niezastosowanie się do orzeczonego środka tymczasowego”.
■ Wyrok TSUE z 6 października 2021 r. dotyczący możliwości pomijania orzeczeń wydanych przez sędziów wadliwie powołanych (sprawa C-487/19) TSUE w odpowiedzi na pytania prejudycjalne zadane przez Izbę Cywilną Sądu Najwyższego stwierdził, że orzeczenia sędziów, którzy zostali powołani po przeprowadzeniu konkursu przez obecną Krajową Radę Sądownictwa, mogą być uznawane za niebyłe.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawienia przygotowanego przez *Dziennik – Gazetę Prawną*; tekst – akty organów UE; *tekst* – akty wykonujące ich decyzje podjęte przez organy sądowe RP; **tekst** – kontrposunięcia rządu RP i posłusznych mu organów.

[3] Nowela ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o SN, która wprowadza m.in. odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za działania kwestionujące skuteczność powołania sędziego oraz wyłączną właściwość jednej z dwóch nowych izb SN – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w sprawach z wniosku o wyłączenie sędziego obejmującego zarzut braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziego.

Powyższe zestawienie, przedstawiające decyzje TSUE, ich zastosowanie przez sądy polskie oraz kontrakcje rządu RP z użyciem kontrolowanego przezeń Trybunału Konstytucyjnego, wyraźnie wskazuje na zamierzoną eskalację po stronie polskiej. Wniosek premiera Mateusza Morawieckiego o stwierdzenie niezgodności z konstytucją niektórych zasad prawa unijnego, którego efektem jest wyrok TK z 7 października 2021 r., oraz wniosek prokuratora generalnego Zbigniewa Ziobry o podważenie legalności wydawania przez TSUE postanowień o środkach tymczasowych dowodzą jednoznacznie, że w imię możliwości penalizowania działań sędziów chcących stosować wyroki TSUE – oraz ETPCz – spór przeniósł się z zagadnień dotyczących wymiaru sprawiedliwości na podstawowe zasady funkcjonowania unijnego systemu prawnego. Trudno powiedzieć, czy konsekwencje te były przewidywane tudzież zamierzone, jednak efektem podbijania stawki jest obecnie zasadnicze zawężenie możliwości politycznego załatwienia sporu. UE nie może zakwestionować fundamentów własnego dorobku, nawet koncyliacyjnie nastawieni do Polski przywódcy państw członkowskich nie mogą uznać, że wyroków TSUE można nie wykonywać. Tym samym Polska sama uczyniła swój przykład testem całego systemu ochrony praworządności, który istnieje od 2014 r., ale do tej pory funkcjonował jako system wczesnego ostrzegania i perswazji wobec państw członkowskich. UE zainwestowała bardzo dużo w budowanie przekonania, że nie jest bezsilna i bezzębna[4] wobec tendencji autorytarnych w niektórych państwach członkowskich. Komisja znajduje się od dwóch lat pod nieustającą presją Parlamentu, dążąc do eskalacji, a Polska i Węgry budują podstawy sojuszu między tymi instytucjami, który we wrześniu 2021 r. jeszcze nie był scementowany. Przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen nie zdecydowała się w sierpniu wysłać do Polski i Węgier „od dawna gotowych" listów, które wzywają oba kraje do wyjaśnienia, w jaki sposób niedostatki w zakresie praworządności nie będą owocować nieprawidłowościami w wydawaniu środków UE, wciąż licząc na polubowne rozwiązanie, czyli wykonanie wyroków Trybunału. Wystąpienie premiera Morawieckiego w PE 19 października i dyskusja po nim pokazały, że Polska nie ma żadnej propozycji kompromisowej, a styl i treść przemowy premiera wzbudziły oburzenie i umocnienie przekonania, że rząd Zjednoczonej Prawicy nie zrobi nic bez realnej groźby budżetowego „kija"[5]. W efekcie 19 listopada wspomniane listy zostały wysłane,

[4] https://www.dw.com/pl/niemiecka-prasa-o-kolejnej-odsłonie-sporu-polska-ue/a-60234701 (dostęp tu i dalej: 26.02.2022); https://eulawlive.com/op-ed-you-cant-fight-autocracy-with-toothless-reports-by-roger-daniel-kelemen/; *European Commission's Latest Annual Rule of Law Report Branded 'Toothless and Spineless' by LIBE Committee MEPs*, https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/meps-grill-eu-justice-chief-didier-reynders-over-rule-of-law-breaches.

[5] https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-mateusz-morawiecki-clash-rule-of-law-european-parliament/;https://www.dw.com/en/polish-leader-blasts-eu-over-controversial-

co pozwoli Komisji działać w zasadzie niemal nazajutrz po wyroku TSUE w sprawie legalności rozporządzenia o warunkowości.

Spór o praworządność daje także politykom unijnym możliwość zaprezentowania się jako wiarygodni przywódcy, zdolni do zdecydowanych działań. Budowanie narracji o UE odzyskującej sterowność i gotowej działać w imię wartości i zasad leży w interesie zarówno przewodniczącej Komisji, jak i np. prezydenta Macrona, który stara się uzyskać status przywódcy progresywnego obozu na rzecz głębszej integracji. Licytowanie przez Polskę coraz wyżej oznacza w konsekwencji marginalizację jako partnera niegodnego zaufania, niezdolnego do wykonania zobowiązań wynikających z traktatu w imię doraźnych interesów zewnętrznych. Eskalując spór z UE, rząd RP nie wskazał na jakąś poważną reorientację o charakterze zmiany geopolitycznej lub też własną wizję UE, ale zaryzykował całość dorobku w imię ręcznego sterowania częścią wymiaru sprawiedliwości. Może to doprowadzić do trwałej marginalizacji także w UE, zwłaszcza w kontekście pojawiających się coraz częściej głosów o konieczności dyferencjacji w ramach procesu integracyjnego.

Pandemia – znany wróg, nowe możliwości

Pandemia odgrywała w 2021 r. znaczącą rolę, opóźniając bądź remodelując plany Unii Europejskiej. Przyczyniła się do niemal rocznego opóźnienia w rozpoczęciu Konferencji Europejskiej, spowodowała liberalne podejście EBC i Komisji do deficytów budżetowych państw członkowskich próbujących pobudzić gospodarkę cierpiącą z powodu pandemicznych ograniczeń oraz paradoksalnie przyspieszyła plany realizacji Zielonego Ładu. Państwa członkowskie i instytucje UE wspólnie działały na rzecz ochrony zdrowia, chociaż aktywność unijna nie była już tak gorączkowa jak w 2020 r.[6] Kluczowym elementem stało się uruchomienie planu odbudowy *Next Generation Europe*. Nie da się natomiast pominąć zasadniczych różnic między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o sukcesy bądź porażki w walce z COVID-19. Ponieważ przez niemal cały 2021 r. kluczową bronią były szczepienia, należy zwrócić uwagę na poziom wyszczepienia obywateli poszczególnych państw członkowskich oraz śmiertelność związaną z COVID-19. O wiele trudniej jest porównać wydolność systemów ochrony zdrowia, co wymaga specjalistycznej wiedzy i pogłębionych badań, ale podstawowe dane dotyczące zgonów pozwalają wskazać państwa, które poradziły sobie z epidemią najlepiej i najgorzej. Należy podkreślić, że podaż

rule-of-law-dispute/a-59545038; https://www.greens-efa.eu/en/article/press/time-has-run-out-commission-council-must-act-on-rule-of-law.

[6] Zob. P. Borkowski, „Unia Europejska: pandemia, pieniądze, populizm i pożegnania", *Rocznik Strategiczny* 2020/21.

szczepionek zapewniły działania UE i scentralizowane zakupy. W tabeli 2 porównano następujące dane odnoszące się do państw członkowskich: liczbę podanych dawek szczepionki na 100 mieszkańców (dane z 2 lutego 2022 r.), poziom wyszczepienia z dnia 16 grudnia 2021 r. oraz średnią tygodniową liczbę zgonów z powodu COVID-19 na 1 mln mieszkańców skalkulowaną również w grudniu 2021 r. Tam, gdzie było to możliwe, dodano zmianę między ogólną liczbą zgonów w 2019 r. i 2021 r.

Tabela 2 pozwala na wysnucie kilku wstępnych wniosków. Po pierwsze, widać silny związek między liczbą zgonów i poziomem wyszczepienia populacji, jednak równie wyraźnie dostrzec można, w których państwach działają wydajne systemy ochrony zdrowia. Lepsze wyniki państw Europy Zachodniej należy przypisać zarówno wyższemu poziomowi usług publicznych, jak i bardziej spójnym działaniom rządów. Warto także przyjrzeć się różnicom wśród państw biedniejszych. Poziom odporności poszczepiennej na Łotwie i na Węgrzech jest niemal identyczny, natomiast dramatycznie różna jest liczba zgonów. Można zaryzykować tezę, że najwyższa liczba zgonów występuje w państwach, w których odnotowuje się problemy z poszanowaniem europejskich wartości (Węgry, Polska, Chorwacja, Bułgaria, Czechy). Oznacza to, że zasadniczy argument na rzecz poświęcania pewnych elementów demokracji liberalnej – bardziej sprawne rządy, zdolne reagować szybko i skutecznie dzięki szerszej kontroli władzy wykonawczej – jest w przypadku zagrożenia pandemicznego fałszywy. Co również ciekawe, reżimy „ześlizgujące" się w stronę hybrydowości[7] nie zdecydowały się na wprowadzenie zdecydowanych środków w walce z pandemią – najmocniejsze ograniczenia typu paszporty covidowe niezbędne do korzystania z szeregu usług i udogodnień, takich jak restauracje czy kina, były stosowane w państwach o ugruntowanej demokracji, takich jak Austria, Włochy czy Francja. Ich przywódcy zaryzykowali opór społeczny i demonstracje w imię ochrony dobra wspólnego. Zatem podleganie surowej ocenie nieskrępowanej debaty publicznej nie powoduje niezdolności do odważnego podejmowania decyzji. Uogólnił to w przemówieniu w Parlamencie Europejskim na rozpoczęcie prezydencji francuskiej w Radzie UE prezydent Macron: „O liberalnej demokracji mówiono, że stała się zmęczona i niezdolna odpowiadać na ważne wyzwania stulecia. Jednak chcę dziś mówić o tym, jak ostatnie miesiące pokazały, że radzenie sobie z pandemią przez demokracje, z ich debatami parlamentarnymi, wolną prasą oraz otwartymi systemami badań, pozwoliło

[7] A. Agh, *Declining Democracy in East-Central Europe. The Divide in the EU and Emerging Hard Populism*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2019; L. Cianetti, J. Dawson, S. Hanley, „Rethinking 'democratic backsliding' in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland", *East European Politics* 2018, t. 34, nr 3.

Tabela 2

Państwa członkowskie i pandemia – stan na koniec 2021 r.

Państwo	Dawki szczepionki na 100 mieszkańców	Wyszczepienie populacji (pełne, w procentach)	Tygodniowa liczba zgonów na COVID-19	Różnica w liczbie zgonów 2019–2021
Malta	236	84,7	0,8	
Dania	225	80,5	1,7	
Włochy	214	79	1,8	
Portugalia	214	89	1,5	
Irlandia	208	77,8	1,35	
Belgia	206	76,3	3,3	
Francja	203	77,5	2,1	45 tys.
Finlandia	199	77,9	1,1	
Niemcy	198	73,3	4,5	
Austria	195	72	5,9	
Holandia	194	77,4	3,3	
Hiszpania	193	82,5	1	
Luksemburg	193	71,6	1,8	
Cypr	193	70,9	1,4	
Szwecja	192	75,7	0,6	
Grecja	192	70,2	9,2	
Węgry	165	64,3	16,5	
Litwa	164	70,5	7,4	
Czechy	160	63	10,5	
Łotwa	150	69,4	5,6	
Słowenia	140	59,6	6	
Polska	137	56,2	11,1	102 tys.
Chorwacja	125	54,7	13,3	
Słowacja	124	49,2	14,4	
Estonia	113	63	3,3	
Rumunia	86	40,9	4,4	
Bułgaria	60	27,6	11,4	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych.

podejmować decyzje, które bardziej chroniły życie i gospodarki, niż te, które zapadały w reżimach autorytarnych"[8].

Pozostałe działania UE dotyczące walki z pandemią skupiły się na koordynowaniu regulacji państw w kwestii ograniczeń podróżowania – wydane 13 października 2020 r. zalecenie Rady w tej sprawie było nowelizowane 14 czerwca 2021 r. Jego podstawą było uznanie określonych państw i regionów za strefy zagrożone, nadanie im odpowiedniego statusu (koloru) i dopasowanie do tego reżimu wjazdowego-wyjazdowego. 22 stycznia 2022 r. Rada przyjęła zupełnie nowe zalecenie zmieniające podstawową zasadę: o możliwości podróży ma decydować status osoby ją podejmującej, a nie region pochodzenia/przeznaczenia. Pozwoli to nadać wartość tzw. paszportom covidowym. Jednocześnie ważność tych dokumentów została skrócona z 12 do 9 miesięcy. Unia wciąż dbała o zapewnienie odpowiedniej liczby dawek szczepionek przeciwko COVID-19, a w ramach działań bardziej długofalowych uruchomiła program budowy odporności w ramach instrumentu *Next Generation EU*, w tym poprawy wydolności systemów ochrony zdrowia oraz opieki nad szczególnie wrażliwymi grupami w populacji. Wśród inicjatyw finansowanych z programu REACT EU warto wskazać m.in. poprawę działań medycyny ratunkowej w Bułgarii, nowe centrum diagnostyki chorób nowotworowych w Wilnie, wsparcie dla opiekunów osób niepełnosprawnych w Grecji oraz domów opieki w Polsce[9].

Kluczowe w 2021 r. było odpowiednio szybkie uruchomienie zasadniczego programu odbudowy, którego zaplecze finansowe wynosiło łącznie 808 mld euro (do końca aktualnych wieloletnich ram finansowych, czyli 31 grudnia 2026 r.), oraz upewnienie się, że zasadnicze cele w jego ramach, to jest zazielenienie gospodarki oraz agenda cyfrowa, są realizowane przez właściwe planowanie i wydawanie środków. W podstawowym instrumencie odbudowy i odporności wskazano, że na inwestycje proekologiczne przeznaczyć należy min. 37% środków, na wzmocnienie kompetencji i bezpieczeństwa cyfrowego – min. 20%. Do tego dochodziły środki z funduszu sprawiedliwej transformacji, które miały wyrównać pozycję i szanse gospodarek najbardziej opartych na węglu i technologiach od niego zależnych. Dlatego też rozkład potencjalnych benefitów nie odzwierciedlał proporcji PKB, ale właśnie potrzeby modernizacji miksu energetycznego. Największymi beneficjentami tego programu są Polska, Niemcy i Rumunia[10].

---

[8] https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/french-president-emmanuel--macron-s-speech-at-the-european-parliament-strasbourg-19-january-2022/.

[9] Dokładne informacje o realizacji programu zob. oficjalny portal UE, https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/In-profile-cohesion-policy-improving-health-servic/qyuv-h9j2.

[10] Początkowo przewidziana w 2020 suma 17,5 mld euro została decyzją Rady z czerwca 2021 r. powiększona do 40 mld, Polska może uzyskać 20% tej puli, co ma pozwolić na inwestycje rzędu 55 mld euro.

Podstawowy termin przedstawienia krajowych planów odbudowy (*Recovery and Resilience Plan*, RRP) mijał 31 kwietnia 2021 r., ale Komisja Europejska wykazała elastyczność w tym zakresie – państwa mogły przesłać odpowiednie dokumenty później, po prostu ryzykując późniejsze uruchomienie środków. Niderlandy jako jedyne, w związku z cyklem wyborczym, nie złożyły swojego planu do końca 2021 r. Komisja zatwierdziła 22 plany i we wrześniu 2021 r. przekazała pierwsze środki, których adresatem była Portugalia. Odpowiednie dane zawiera tabela 3.

W 2021 r. rozpoczęto także wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu, który z programu politycznego ma być „przetłumaczony" na strategię i prawo unijne. Udało się to pierwsze – 24 lutego 2021 r. Komisja przyjęła komunikat pt. *Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu*[11], który zawiera liczne wskazania, jakie konkretne działania należy podjąć, aby do 2050 r. UE i jej społeczeństwa były odporne na niekorzystne zjawiska związane ze zmianami klimatycznymi. Oprócz zobowiązania do ochrony Ziemi dokument podkreśla bardzo poważne negatywne gospodarcze konsekwencje zmian klimatycznych dla nieprzygotowanej Europy: „Rosną straty ekonomiczne ponoszone na skutek ekstremalnych zdarzeń klimatycznych. W UE straty te przewyższają już średnią kwotę 12 mld EUR rocznie. Według ostrożnych szacunków dolnej granicznej wartości strat globalne ocieplenie na poziomie 3°C powyżej poziomu przedindustrialnego w kontekście obecnej unijnej gospodarki oznaczałoby roczne straty na poziomie minimum 170 mld EUR (1,36% PKB UE). Zachodzący powoli wzrost poziomu mórz i oceanów również stanowi coraz większy powód do obaw dla obszarów przybrzeżnych, które generują około 40% PKB UE i stanowią miejsce zamieszkania około 40% ludności UE"[12]. UE chce być neutralna klimatycznie do 2050 r. i do 2030 r. osiągnąć redukcję emisji na poziomie 55% jej wysokości z 1990 r., ale ważniejsze są inne elementy komunikatu. UE docenia wiedzę, wskazując, że ludzkość nadal nie rozumie wystarczająco dobrze zależności między zmianami klimatu, ekosystemami i ich funkcjami usługowymi. UE chce wspierać upowszechnianie dostępu do wiedzy za pośrednictwem inicjatywy *Green Data4All* oraz programów Copernicus i *Climate ADAPT*[13]. Realizacja strategii wymagać będzie zmiany rozporządzenia ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej z 2020 r., w którym stwierdzono m.in. „Przejście na neutralność klimatyczną wymaga zmian w całym spektrum polityki oraz wspólnego

[11] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu*, COM 2021 82 final.

[12] Ibidem, s. 2.

[13] https://inspire.ec.europa.eu/sites/default/files/2-6_j.robbrecht_icf_webinar_evolution_of_inspire.pdf; https://www.copernicus.eu/en/copernicus-services/climate-change.

Tabela 3
Uruchomienie planu odbudowy

Państwo członkowskie	Data przedstawienia krajowego RRP	Data akceptacji krajowego RRP	Suma środków wypłaconych na dzień 01.02.2022 (euro)
Austria	1.05.2021	21.06.2021	449 982 000
Belgia	01.05.2021	23.06.2021	770 114 000
Bułgaria	15.10.2021		
Chorwacja	15.05.2021	08.07.2021	818 406 000
Cypr	17.05.2021	08.07.2021	156 820 000
Czechy	02.06.2021	19.07.2021	914640 000
Dania	30.04.2021	17.06.2021	201 682 000
Estonia	18.06.2021	05.10.2021	126 001 000
Finlandia	27.05.2021	04.10.2021	271 094 000
Francja	29.04.2021	23.06.2021	5 117 880 000
Niemcy	28.04.2021	22.06.2021	2 250 000 000
Grecja	28.04.2021	17.06.2021	3 964 582 000
Hiszpania	30.04.2021	16.06.2021	9 036 600 000
Irlandia	28.05.2021	16.07.2021	
Litwa	15.05.2021	02.07.2021	289 145 000
Luksemburg	30.04.2021	18.06.2021	12 136 000
Łotwa	30.04.2021	22.06.2021	237 380 000
Malta	13.07.2021	16.09.2021	41 132 000
Niderlandy	Nie przedstawiono		
Polska	03.05.2021		
Portugalia	22.04.2021	16.06.2021	2 158 850 000
Rumunia	31.05.2021	27.09.2021	1 942 480 000
Słowacja	29.04.2021	21.06.2021	822 716 000
Słowenia	01.05.2021	01.07.2021	231 000 000
Szwecja	28.05.2021		
Węgry	12.05.2021		
Włochy	01.05.2021	22.06.2021	24 880 700 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KE oraz Breugel Dataset, https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/.

działania we wszystkich sektorach gospodarki i ze strony wszystkich grup społeczeństwa". Będzie się to wiązało z koniecznością osiągnięcia wysokiego stopnia zgodności między państwami członkowskimi, o co w warunkach rosnących napięć wokół praworządności może być trudno. Nie obniża to oczywiście wysokiej wagi problemów ekologicznych. Warto się zastanowić, czy tak horyzontalne potraktowanie tego zagadnienia nie niesie w sobie potencjału transformacyjnego porównywalnego z projektem jednolitego rynku wewnętrznego. Bez wątpienia domaga się przeglądu całości ustawodawstwa UE pod kątem jego celów i środków – tylko wtedy, i w warunkach zdecydowanej współpracy z państwami członkowskimi, możliwe będzie osiągnięcie neutralności klimatycznej i odporności na zmiany klimatu do 2050 r. Logiczne jest zatem, aby ta kwestia znalazła się w centrum uwagi odbywającej się od maja 2021 r. Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

Konferencja w sprawie przyszłości Europy – konsultacje nieznanej wagi

Wspomniana konferencja jest nowatorskim rozwiązaniem, jeśli chodzi o proces reformowania UE. O ile badacze zgadzają się, że jednym z celów jej organizacji było lepsze wsłuchanie się w głosy obywateli, o tyle różnią się, jeśli chodzi o pozostałe motywy. Konferencja zajmuje się zagadnieniami szczegółowymi i formułuje zalecenia, co oznacza, że nie przesądza w żadnym razie konieczności rewizji traktatów. Może być użyta zarówno przez zwolenników zasadniczej reformy, jak i państwa oraz przywódców, którzy do reform traktatowych odnoszą się z niechęcią. W żadnym razie nie narusza pozycji państw członkowskich jako „właścicieli" traktatów. Wobec bieżących problemów pandemicznych i politycznych nie stała się także ważnym wydarzeniem dla debaty publicznej. Pandemia opóźniła jej start niemal o rok, spowodowała hybrydowy charakter wielu spotkań i jednocześnie pozwoliła rozwijać się procesowi nieco w ukryciu. Harmonogram prac oraz strukturę wewnętrzną przedstawia tabela 4.

Oczekiwania wobec konferencji zostały wyrażone przez przywódców w sposób chyba celowo niekonkretny. W powołującej strukturę deklaracji wskazali oni, że: „Konferencja w sprawie przyszłości Europy otworzy nową przestrzeń do debaty z obywatelami z myślą o zajęciu się wyzwaniami i priorytetami Europy. Obywatele europejscy ze wszystkich grup społecznych i zakątków Unii będą mogli uczestniczyć w kształtowaniu przyszłości projektu europejskiego, a kluczową rolę odegrają w tym młodzi Europejczycy". Jeśli chodzi o „produkt końcowy", to zapowiedziano następujące rozwiązanie: „Ostateczne wyniki konferencji zostaną przedstawione w sprawozdaniu dla wspólnego przewodnictwa. Trzy instytucje, każda w ramach swoich kompetencji i zgodnie z Traktatami, szybko przeanalizują, w jaki sposób można podjąć skuteczne działania następcze w związku

Tabela 4

Struktura Konferencji w sprawie przyszłości Europy

Organ/ wydarzenie	Odpowiedzialność	Czas funkcjonowania	Osoby
Zarząd	osoby wyznaczone przez trzy instytucje do koordynowania prac konferencji oraz przedstawienia dokumentu końcowego	cały czas trwania konferencji	Guy Verhofstadt – Parlament Europejski, Clément Beaune – prezydencja, Dubravka Šuica – Komisja Europejska
Wielojęzyczna platforma cyfrowa	miejsce, w którym obywatele mogą dzielić się pomysłami i wysyłać opinie; są one gromadzone, analizowane, monitorowane i publikowane przez cały czas trwania konferencji	cały czas trwania konferencji	każdy obywatel UE
Wydarzenie zdecentralizowane	imprezy internetowe, fizyczne lub hybrydowe przygotowywane przez osoby, organizacje lub też władze krajowe, regionalne i lokalne w całej Europie	cały czas trwania konferencji	dobór przez organizatorów, zgodnie z Kartą Konferencji
Europejskie panele obywatelskie	reprezentatywna próba społeczeństwa pod względem pochodzenia geograficznego, płci, wieku, pochodzenia społeczno-ekonomicznego i poziomu wykształcenia dyskutująca w jednym z czterech obszarów	3 sesje/ panel między październikiem 2021 a lutym 2022 r.	4 razy po 200 osób wybranych losowo w ankiecie telefonicznej na zasadzie dobrowolności
Sesja plenarna konferencji	debaty nad pogrupowanymi tematycznie zaleceniami krajowych i europejskich paneli obywatelskich, bez określonego z góry wyniku	Sesje: 19.06.2021 23.10.2021 21–22.01.2022	108 przedstawicieli PE, 108 przedstawicieli parlamentów krajowych, 27 × 2 przedstawicieli Rady, 4 × 20 przedstawicieli paneli + 28 innych przedstawicieli obywateli
Rekomendacje paneli europejskich Rekomendacje paneli krajowych	obrady plenarne	zarząd	państwa członkowskie i instytucje UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych materiałów UE.

z takim sprawozdaniem"[14]. Zatem wiemy, że nic nie wiemy; skierowanie uwagi obywateli na ich oczekiwania względem UE pozwoli być może budować legitymację dla aktywności na poziomie unijnym, ale jednocześnie spowoduje skupienie się na sprawach szczegółowych, bez myśli przewodniej

[14] https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/19/PL_-_WSPO%CC%81LNA_DEKLARACJA_DOTYCZA%CC%A8CA_KONFERENCJI_W.pdf.

o ramie organizacyjnej, zwłaszcza pod kątem tego, czy jest ona odpowiednia i zdolna do realizacji tego, czego oczekują obywatele. Widać to wyraźnie po tematach paneli obywatelskich i przyjętych przez nie rekomendacjach. W celu zilustrowania logiki kierującej ich pracami tabela 5 zawiera po 10 rekomendacji paneli 2 i 3, które były rozpatrywane na posiedzeniu grup roboczych sesji plenarnej w grudniu 2021 r.

Jak pisze Jan Barcz, „Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy debata nad metodami kontynuowania reformy UE powinna znaleźć się w centrum uwagi, ponieważ jej wyniki warunkują zakres przedmiotowy i »głębokość« rozważanych reform. [...] [Reforma] może być realizowana przy zastosowaniu trzech zasadniczych metod (procedur), które mogą się na siebie »nakładać« na różnych etapach reformy UE:

1) poprzez wykorzystanie istniejących procedur – z zastosowaniem podejścia »kreatywnej elastyczności« (*creative flexibility*),
2) poprzez zawarcie kolejnych traktatów rewizyjnych oraz
3) poprzez sięgnięcie do tzw. metody schengeńskiej – zawieranie przez grupy państw członkowskich kolejnych umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE”[15].

Raport przygotowany przez European Policy Institutes Network, podsumowujący wyjściową pozycję wszystkich państw członkowskich, sugeruje, że rewizja traktatów jest bardzo mało prawdopodobna. Jak piszą redaktorki raportu, „niechętne zmianom traktatów jest 18 państw członkowskich, z czego 10, głównie z północnej, centralnej i wschodniej Europy, deklaruje to jednoznacznie. Z kolei osiem państw dopuszcza zmiany, z czego tylko dwa – Włochy i Austria – są otwarcie za, zaś sześć pozostałych (Belgia, Francja, Niemcy, Grecja, Polska oraz Hiszpania) są otwarte na ten pomysł, ale nie uważają go za priorytet”[16].

O ile zatem, jak pisze Federico Fabbrini, „Konferencja o przyszłości Europy znajduje swoje historyczne uzasadnienie w potrzebie restartu projektu po dekadzie kryzysów, które coraz bardziej obnażały niemożność podtrzymania unijnego *status quo*”[17], o tyle trudno wskazać funkcję, jaką ostatecznie spełnić będzie mogła konferencja. W opinii ekspertów think tanku Breugel „ukształtowały się dwie wizje. Możemy je nazwać wehikułem na rzecz reform oraz forum refleksji. Parlament Europejski chce, aby konferencja była ćwiczeniem z zaangażowanej demokracji, którego efektem będą projekty reform, w tym traktatowych, ulepszające unijne struktury rządzenia i wzmacniające

[15] J. Barcz, „Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej”, *Europejski Przegląd Sądowy*, wrzesień 2021, s. 7.
[16] https://epin.org/wp-content/uploads/2021/06/Managed-Expectations-EU-Member-States%E2%80%99-Views-on-the-Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf, s. 2.
[17] https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/eulj.12401.

Tabela 5

Rekomendacje paneli konferencji – wybór

Panel 2	Panel 3
Zalecamy, aby UE określiła kryteria dotyczące niedyskryminacji na rynku pracy (progi dotyczące młodzieży, osób starszych, kobiet, mniejszości). Jeżeli przedsiębiorstwa spełnią kryteria, otrzymają dotacje lub ulgi podatkowe.	Zalecamy, aby UE zapewniała dotacje dla rolnictwa ekologicznego, w tym zachęty do stosowania pestycydów ekologicznych, w celu zwiększenia przystępności cenowej produktów ekologicznych.
Zalecamy, aby UE wprowadziła program zachęt ułatwiający tworzenie przystępnych cenowo przedszkoli i placów zabaw w dużych i małych przedsiębiorstwach. Mniejsze firmy mogą tworzyć takie obiekty wspólnie, by łatwiej uzyskać na nie dotacje.	UE powinna ustanowić normy minimalne dotyczące jakości żywności, a także dotyczące identyfikowalności żywności i stosowania żywności sezonowej w stołówkach szkolnych.
Zalecamy zmianę dyrektywy 98/58/WE dotyczącej ochrony zwierząt hodowlanych dla dobra zwierząt i zrównoważonego rolnictwa. Należy określić bardziej szczegółowe kryteria minimalne. Powinny być one konkretne, wymierne i wymagane w konkretnych terminach.	Zalecamy inwestowanie w nowe pasy ruchu dla rowerów oraz w poprawę istniejących ścieżek, aby uczynić jazdę rowerem bezpieczną i atrakcyjną.
Zalecamy, aby w celu promowania w Europie i na całym świecie rolnictwa, które będzie bardziej przyjazne dla środowiska i klimatu, opodatkować wszystkie szkodliwe emisje, pestycydy, ekstremalne zużycie wody itp., odpowiednio do ich wpływu na środowisko.	Zalecamy włączenie produkcji żywności do edukacji publicznej. Należy dofinansowywać i wspierać tworzenie ogródków w szkołach, tam gdzie jest to wykonalne, oraz projekty w zakresie ogrodnictwa miejskiego w przestrzeni publicznej i prywatnej.
Zalecamy zaprzestanie dotowania masowej produkcji rolnej, jeżeli nie przyczynia się ono do przejścia na rolnictwo przyjazne dla klimatu, zrównoważone środowiskowo i ekologiczne.	Zalecamy, aby UE przyjęła dyrektywę wprowadzającą wymóg, by programy rozwoju obszarów miejskich spełniały konkretne wymogi środowiskowe, tak aby miasta stały się bardziej ekologiczne.
Zalecamy, aby podmioty przetwarzające dane osobowe musiały otrzymać licencję unijną. Podmioty te powinny też podlegać co rok niezależnemu audytowi zewnętrznemu w zakresie ochrony danych.	Zalecamy ujednolicony system etykietowania oparty na klasach i pokazujący cały ślad ekologiczny każdego dostępnego produktu zakupionego w UE.
Zalecamy zmianę rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości (2020/2092 z 16 grudnia 2020 r.), tak aby miało ono zastosowanie do wszystkich naruszeń praworządności, a nie tylko do naruszeń mających wpływ na budżet UE.	Zalecamy zwiększenie poziomu inwestycji finansowych w znalezienie nowych przyjaznych dla środowiska źródeł energii, a do tego czasu dodatkowe inwestycje w istniejące optymalne rozwiązania w zakresie produkcji energii.
Zalecamy, aby UE bardziej rygorystycznie egzekwowała reguły konkurencji w sektorze mediów w celu skutecznej ochrony pluralizmu mediów we wszystkich państwach członkowskich.	Zalecamy rozszerzenie obszarów chronionych w celu ochrony różnorodności biologicznej (w tym ssaków, ptaków, owadów i roślin) oraz wzmocnienie praworządności w odniesieniu do interwencji człowieka na tych obszarach.
Zalecamy, aby instytucje UE odgrywały większą rolę i korzystały przy tym z wszystkich dostępnych narzędzi, aby chronić osoby, organizacje i instytucje przed nowymi zagrożeniami wynikającymi z naruszania cyberbezpieczeństwa i wykorzystywania sztucznej inteligencji do celów przestępczych.	Zalecamy szybkie i zakrojone na bardzo dużą skalę zalesianie w UE, oparte na maksymalizacji wykorzystania gruntów.
Zalecamy, aby w odniesieniu do państw trzecich Unia Europejska najpierw umocniła wspólne wartości demokratyczne we własnych granicach.	Zalecamy promowanie na szczeblu europejskim intensywniejszego wdrażania zasad gospodarki o obiegu zamkniętym, zarówno wśród przedsiębiorstw, jak i obywateli, w formie zachęt finansowych dla tych, którzy przestrzegają tych zasad.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z oficjalnego portalu https://futureu.europa.eu/?locale=pl.

legitymację demokratyczną [UE]. Z kolei Rada prezentuje znacznie mniej ambitną rolę dla partycypacji społeczeństwa obywatelskiego"[18]. Mamy zatem różnice co do samego sensu istnienia konferencji nie tylko między państwami członkowskimi, lecz także między instytucjami europejskimi. Forum obywatelskie nie wyczerpuje się bowiem w samym fakcie uczestnictwa czy odbycia się, ale powinno pozostawić jakiś ślad w kolejnych decyzjach. Wolność ich podejmowania, a zwłaszcza wolność hamowania reform, wydaje się dla państw członkowskich szczególnie cenna. Tworzy to sytuację dość niebezpieczną. Jak podsumowują wspomniani eksperci: „niedostatki będą zaproszeniem dla populistów, aby przedstawić konferencję jako dowód na unijną impotencję. Będą zapewne argumentować, że Unia potrafi tylko dyskutować, a nie działać, i gdy prosi obywateli o wyrażenie swoich poglądów, to niemal nie słucha, a już na pewno wniosków nie realizuje. Jeśli taki będzie wniosek, to może on mieć niepokojące konsekwencje. Po pierwsze, może rozczarować tych, którzy popierają Unię. Po drugie, może zaprezentować wszystkim brak łączności między obywatelami a instytucjami"[19]. Rozbudzenie oczekiwań było dobrym pomysłem jako element „nowego otwarcia", jednak ograniczenie roli Konferencji może oznaczać tylko dalsze obnażenie elityzmu projektu, który okazać się może nie do przeskoczenia nie z powodu transnarodowych elit akademicko-urzędniczych, ale przywiązania państw członkowskich do możliwości stopowania reform i pogłębiania integracji. Unia bardziej efektywna, jak zauważył to cytowany wcześniej Jan Barcz, musi także mieć pozwalającą to uzyskać strukturę zarządzania. Okazać się może, że nawet realizacja postulatu Jürgena Habermasa o stworzeniu transnarodowej sfery deliberacji zaowocuje wyłącznie wskazaniem, że przywódcy europejscy nie czują się zobowiązani do poświęcenia jej efektom żadnej uwagi. Inaczej widzi to Alberto Alemanno, który sugeruje, żeby nie mierzyć „sukcesu konferencji jej zdolnością do odważnego doprowadzenia do reformy traktatów – albo przekształcenia się w nowy mechanizm konstytucjonalizacji – gdyż istotniejsze może być użycie jej jako miernika zdolności przyniesienia zarówno UE, jak i instytucjom narodowym i obywatelom przedsmaku łatwiej pojmowalnej, deliberatywnej i przez to skupionej na obywatelu transnarodowej Unii"[20].

Francja i Niemcy – Angela puszcza hamulec

Francja objęła z dniem 1 stycznia 2022 r. prezydencję w Radzie UE i będzie miała okazję ją wykorzystać z kilku względów. Jak wspomniano na wstępie,

[18] https://www.bruegel.org/2021/06/the-conference-on-the-future-of-europe-vehicle-for-reform-versus-forum-for-reflection/.
[19] Ibidem.
[20] A. Alemanno, „Unboking the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être", *European Law Journal*, w druku (2022), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3925065.

po wyroku TSUE odblokowana na poziomie politycznym zostanie kwestia praworządności i w praktyce od Francji i Niemiec, które pod kierunkiem Angeli Merkel zawsze unikały eskalacji, zależy dalszy kierunek działań przywódców. Prezydent Macron w przemówieniu o priorytetach prezydencji dał jasno do zrozumienia, że praworządność i wartości są podstawą projektu, a UE nie może zgodzić się na arbitralność reżimów, która zastąpić by miała rządy prawa. Aluzje w jego wystąpieniu były bardzo przejrzyste: „The end of the rule of law is the reign of the arbitrary. The end of the rule of law is a sign of a return to authoritarian regimes, to our history faltering. Yes, behind all of this, there is an ideological fight. This fight is being waged by several authoritarian powers at our borders and is returning to several of our countries. [...] the idea [of this rule of law] should not take root that the rule of law is merely an invention of Brussels of which the only depositary is Brussels. This is something we have heard in certain capital cities. No, it is the fruit of all of our histories, the very fight of revolutions to free themselves from the grip of totalitarian regimes last century. The rule of law is our treasure"[21]. Zatem zakwestionowanie rządów prawa to świadectwo niepełnej przynależności do cywilizacji europejskiej, skąd już tylko jeden krok do uznania, że członkostwo w UE niektórych państw jest błędem czy pomyłką.

Oprócz kwestii wartości, ale w powiązaniu z nimi, prezydent Francji „otworzył" dwa kolejne fronty: zaproponował wpisanie prawa do aborcji oraz prawa do czystego środowiska do Karty praw podstawowych oraz wrócił do dyskutowanej już przy okazji dyrektywy o pracownikach delegowanych kwestii płacy minimalnej, wspólnej lub skoordynowanej w skali UE. Powiązał tę ostatnią kwestię z równością kobiet i mężczyzn i jednoznacznie wskazał, że jest to cel osiągalny: „[Zaproponujemy] przyjęcie mocnej regulacji na rzecz lepiej płatnych posad z godziwą płacą minimalną dla wszystkich; na rzecz zredukowania nierówności płacowych między kobietami i mężczyznami, lepszych praw pracowniczych dla zatrudnionych na platformach cyfrowych oraz wprowadzimy kwoty obecności kobiet w zarządach przedsiębiorstw"[22]. Obie te kwestie sprawiają, że debata dowodzi, iż w Europie mamy do czynienia z obozem progresywnym, który mówi „tak" wszystkim propozycjom, promuje prawa kobiet i kontynentalny model socjalny, a także broni praworządności, oraz obozem zachowawczo-tradycjonalistycznym, który kumuluje w sobie niechęć do równości kobiet i mężczyzn, tendencje autorytarne, przywiązanie do węgla i dumpingu socjalnego. Widać wyraźnie, że francuski przywódca dąży do takiego zaprogramowania debaty, aby raczej wyostrzać różnice, niż je niuansować.

[21] https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/french-president-emmanuel--macron-s-speech-at-the-european-parliament-strasbourg-19-january-2022/.
[22] Ibidem.

Inne priorytety francuskiej prezydencji to wprowadzenie ważnych regulacji dotyczących rynku cyfrowego, nowe otwarcie w stosunkach z Afryką (na luty 2022 r. zapowiedziano szczyt UE–Afryka) oraz zapowiedź dość wyraźnej zmiany stanowiska Francji odnośnie do rozszerzenia UE, co powinno odblokować rozwój relacji z państwami Bałkanów Zachodnich. Prezydenta Macrona czekają wiosną wybory i można domniemywać, że dynamiczne przywództwo europejskiego obozu progresywnego ma pomóc zdobyć mu drugą kadencję, zwłaszcza jeśli głównym pretendentem okaże się ktoś z obozu radykalnej, antyeuropejskiej prawicy.

Grudzień 2021 r. przyniósł także Republice Federalnej nowego kanclerza i nową koalicję rządową. Umowa koalicyjna, podpisana 7 grudnia, nosi tytuł „Odważmy się na więcej postępu". Sojusz SPD, Zielonych oraz FDP nie jest pozbawiony wewnętrznych napięć, zwłaszcza między mniejszymi partiami, jednak umowa koalicyjna zawiera daleko idące zobowiązania w kwestii ochrony klimatu i przebudowy struktury przemysłowej. W polityce europejskiej rząd kanclerza Scholza będzie bardziej skłonny popierać – choć zapewne wybiórczo – reformatorskie zapędy prezydenta Francji, które zawsze hamowała kanclerz Merkel. Zwłaszcza Zieloni w swoim programie wyborczym mówili bezpośrednio o rewizji traktatów i konieczności odejścia od jednomyślności w zakresie WPZiB UE, co byłoby bardzo istotną zmianą[23]. W Polsce zwrócono uwagę przede wszystkim na ambitne cele klimatyczne oraz pojawienie się w umowie koalicyjnej sformułowania o federacji europejskiej[24].

Wobec możliwego zbliżenia francusko-niemieckiego perspektywa peryferyzacji Europy Środkowej staje się coraz bardziej realna. Istotne złagodzenie sporu Polski z UE o praworządność jest w tym momencie niezbędne, aby zachować nawet niewielkie możliwości wpływu na przyszłe losy UE.

Obraz UE u progu 2022 r. nie jest wyraźny ani rzucający się w oczy. Organizacja szykuje się do podjęcia ważnych decyzji, z jednej strony wynikających z sytuacji pandemicznej, z drugiej – nieco przez nią odwleczonych. Można powiedzieć, że w 2021 r. wykonywano pracę u podstaw, której efekty mają się ujawnić w apogeum „sezonu politycznego" 2022, choć nie jest to przesądzone. Nie ulega wątpliwości, że przewodnicząca UE aktualnie Francja planowała naciskać na podjęcie jak najliczniejszych decyzji przed końcem czerwca 2022 r. Przewidzianym czynnikiem mogącym hamowac aktywność były wybory prezydenckie wyznaczone na kwiecień 2022 r., nieprzewidzianym – agresja Rosji na Ukrainę, która przesunęła uwagę państw członkowskich na sferę bezpieczeństwa oraz domagała się prezentowania

[23] Zob. szerzej https://www.iz.poznan.pl/publikacje/iz-policy-papers/iz-pp-nr-37-wybory-do-bundestagu-2021-programy-partii-politycznych.
[24] https://www.rp.pl/komentarze/art19172461-jerzy-haszczynski-niemiecki-wzor-niemiecki-cel.

jak najpełniejszej jedności. Wydaje się jednak, że wszystkie zaangażowane strony powoli tracą cierpliwość i niedługo przyjdzie zapłacić koszty decyzji i eskalacji sporów. Wśród najważniejszych może się znaleźć ta o uznaniu wewnętrznego zróżnicowania za trwały element strukturalny projektu integracyjnego, niewykluczone również, że dojdzie do przesilenia w kwestii przetłumaczenia wartości UE na normy prawne. Niestety, przywódcy rządzący w RP wydają się nieświadomi realnej stawki, o którą toczy się gra, podobnie jak nie przyjmowali do wiadomości istnienia prawa pierwotnego niepisanego, które wskazuje m.in. na praworządność jako podstawę aksjologiczną UE – wartość wspólną tradycjom konstytucyjnym państw członkowskich. Satysfakcja, że polityka rządu RP będzie czynnikiem, który doprowadził do wyrażenia tych zasad bezpośrednio w wyrokach TSUE i niejako skąpania w blasku fleszy, może być gorzka. Wojna w Ukrainie odwróciła uwagę od systemowych problemów, lecz zostały one tylko – podobnie jak konflikt w Naddniestrzu – zamrożone, a nie unieważnione.

European Union: An evolution below the surface

In 2021, the EU was facing known challenges – the pandemic, reconstruction, greening of the economy, and internal division concerning the rule of law. As far as health issues are concerned, Europe was on a path to claim victory, although with numerous casualties. The reconstruction programme had a relatively good start, although rising inflation rates were of substantial concern. The two most important processes have not produced visible changes yet, but the wheels have been turning all the time below the surface; both the conference on the future of Europe and the rule of law conflict will have long-lasting effects, which will probably become clear around the summer of 2022. In the conflict between the EU and the Polish government, avoiding a total clash has been more and more difficult; the Conference has been rolling nicely but its role was not clearly defined and the decision what to do with this transnational-civil-society-in-action exercise was not taken by member states.

Keywords: European Union, Conference for the Future of Europe, rule of law, Next Generation EU, Polish Constitutional Tribunal, COVID-19 pandemic

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Konferencja na rzecz przyszłości Europy, Next Generation EU, praworządność, Trybunał Konstytucyjny, pandemia COVID-19

Aleksandra Jarczewska
ORCID 0000-0002-2565-6247

Stany Zjednoczone 2021: rok zawiedzionych nadziei

Po burzliwej prezydenturze Donalda Trumpa (2017–2020) i jej dramatycznym zakończeniu atakiem na Kapitol w styczniu 2021 r. przejęcie władzy przez Joego Bidena oraz demokratów w Kongresie, przynajmniej dla części Amerykanów i sojuszników USA, stwarzało nadzieję na stabilizację oraz odbudowę międzynarodowej pozycji Stanów Zjednoczonych. Jednak duża część społeczeństwa amerykańskiego była rozczarowana wynikami wyborów lub je negowała, manifestując swoje niezadowolenie na różne sposoby. Przed nową administracją stały więc ogromne wyzwania – z jednej strony realizacja ambitnej agendy wyborczej, a z drugiej konieczność zajęcia się problemami pozostawionymi przez odchodzącą administrację Donalda Trumpa. Celem tego rozdziału jest analiza pierwszego roku prezydentury Joego Bidena ze zwróceniem szczególnej uwagi na kondycję amerykańskiej demokracji po ataku na Kapitol oraz efektywność działań nowej administracji w kontekście realizacji głównych planów i projektów z kampanii wyborczej w sferze polityki krajowej i międzynarodowej. Po roku można stwierdzić, że prezydentowi nie udało się zniwelować podziałów, a większość wyborców rozczarowana jest działaniami nowej administracji, czego przejawem są bardzo niskie notowania poparcia dla nowego prezydenta. Pojawia się zatem pytanie o przyczyny tak słabych ocen dla doświadczonej i profesjonalnej administracji, która w zasadzie w minionym roku nie konfrontowała się z żadną zaskakującą i nieprzewidywaną sytuacją. Przyjęto hipotezę, że niezależnie od obiektywnych trudności, z którymi musiała się ona zmierzyć, w 2021 r. zabrakło silnego i zdecydowanego przywództwa i skutecznej komunikacji z opinią publiczną, a rządzący rozproszyli swoje działania na zbyt wiele kwestii jednocześnie, zamiast skupić się na kilku, najważniejszych zadaniach. Główną metodą badawczą była analiza materiałów źródłowych, opracowań naukowych, jak również informacji dostępnych w mediach.

Sytuacja wewnętrzna – krajobraz po bitwie z nadzieją na zmiany

Punktem wyjściowym dla sytuacji wewnętrznej w USA w 2021 r. był atak na Kapitol przeprowadzony 6 stycznia przez grupę około 2 tys. radykalnych

zwolenników Trumpa. Miał on na celu uniemożliwienie zatwierdzenia wyboru Joego Bidena na nowego prezydenta Stanów Zjednoczonych, co ostatecznie potwierdziłoby przegraną Donalda Trumpa. Było to wydarzenie o bezprecedensowym charakterze, uznane przez Federalne Biuro Śledcze za „akt wewnętrznego terroryzmu"[1]. W jego wyniku zginęło 5 osób, kilkaset zostało rannych, a wobec ponad 400 wszczęto postępowania prokuratorskie[2]. Ponadto przedstawiciele Partii Demokratycznej (PD) zainicjowali w Izbie Reprezentantów drugą procedurę impeachmentu wobec prezydenta Trumpa, tym razem stawiając mu zarzut podżegania do powstania[3]. Wniosek został ostatecznie odrzucony przez Senat USA 27 stycznia, jednak Donald Trump przeszedł do historii jako pierwszy amerykański prezydent, wobec którego dwukrotnie wszczęto tę procedurę. W efekcie ataku na Kapitol w czerwcu 2021 r. administracja przedstawiła pierwszą w historii Narodową Strategię Walki z Terroryzmem Krajowym (*National Strategy for Countering Domestic Terrorism*)[4]. Amerykanie, którzy zaatakowali własny parlament, podważyli podstawy funkcjonowania amerykańskiej demokracji oraz obnażyli słabości i problemy, z którymi Stany Zjednoczone zmagają się już od dłuższego czasu[5]. Niezależnie więc od tego, że sytuacja została opanowana w kilka godzin i ostatecznie Kongres zatwierdził wybór nowego prezydenta tego samego dnia, to jednak cały świat mógł obserwować konsekwencje wewnętrznego „pęknięcia" w Stanach Zjednoczonych. Dramatyczne wydarzenia z 6 stycznia były także zapowiedzią trudności czekających nową administrację w pierwszym oraz najprawdopodobniej także w kolejnych latach.

Przejmując władzę 21 stycznia 2021 r., Joe Biden stanął przed licznymi wyzwaniami, zarówno wewnętrznymi, jak i międzynarodowymi, z których najważniejsze to: walka z pandemią COVID-19, zażegnanie niepokojów

---

[1] E. Tucker, M. C. Jalonick, „WATCH: FBI chief Chris Wray calls Jan. 6 'domestic terrorism,' defends intel", *PBS*, 2 marca 2021, https://www.pbs.org/ (dostęp: 21.01.2022).

[2] K. Evelyn, „Capitol attack: The five people who died", *The Guardian*, 8 stycznia 2021 r., https://www.theguardian.com; US attorney Office, District of Columbia, „One Year Since the Jan. 6 Attack on the Capitol", US Department of Justice, 30 grudnia 2021 r., https://www.justice.gov/ (dostęp: 21.01.2022).

[3] Więcej na temat impeachmentu Donalda Trumpa zob. np. *Rocznik Strategiczny* 2020/21, s. 221.

[4] Strategia obejmuje cztery filary walki z terroryzmem krajowym, którego trzon stanowią ruchy rasistowskie oraz ekstremistyczne ugrupowania antyrządowe. Zob. White House, *National Strategy for Countering Domestic Terrorism*, czerwiec 2021, https://www.whitehouse.gov/ (dostęp: 21.01.2022).

[5] W jednej z pierwszych pogłębionych analiz ataku na Kapitol Andrew H. Kydd odniósł się do jego głównych przyczyn, podkreślając znaczenie relatywnego upadku i radykalizacji amerykańskich konserwatystów, co prowadzi do wzrostu przemocy, a co z kolei było efektem „polaryzacji partyjnej, polaryzacji medialnej, pojawienia się mediów społecznościowych i związanych z nimi teorii spiskowych oraz powstawania zbrojnych grup prawicowych". Zob. więcej: A.H. Kydd, „Decline, radicalization and the attack on the US Capitol", *Violence: An International Journal* 2012, t. 2 (1), 12 maja 2021 r., s. 3–32, doi:10.1177/26330024211010043.

społecznych i niwelowanie podziałów politycznych oraz ekonomicznych, opanowanie gospodarczych skutków walki z pandemią, kwestie klimatyczne, jak również konieczność poprawy pozycji międzynarodowej USA, a w tym odbudowanie zaufania sojuszników i partnerów do Stanów Zjednoczonych. Najważniejsze zadania dla administracji prezydent Biden przedstawił w swoim przemówieniu inauguracyjnym 20 stycznia 2021 r.[6]

W skład nowej administracji weszli doświadczeni politycy i urzędnicy, z których wielu współpracowało wcześniej z administracją Baracka Obamy i Joego Bidena (w latach 2009–2016)[7]. Po roku można stwierdzić, że administracja Bidena jest zdecydowanie bardziej stabilna niż Trumpa w tym samym okresie[8]. Zgodnie z badaniami prowadzonymi przez Brookings Institution rotacja na poziomie 8% (5 osób na 66, bez zmian na najwyższych stanowiskach szefów departamentów) w pierwszym roku nowej administracji plasuje ją na trzecim miejscu (za George'em H.W. Bushem i George'em W. Bushem) od czasów Ronalda Reagana[9]. Jednak niezależnie od nieznacznej rotacji w pierwszym roku wiele newralgicznych stanowisk nie było obsadzonych (szczególnie w sferze bezpieczeństwa narodowego oraz polityki zagranicznej), co utrudniało podejmowanie decyzji oraz realizację podstawowych zadań[10]. Problemy z obsadzaniem stanowisk wynikały najczęściej z blokowania nominacji w Senacie, w którym głosy rozłożone są po równo (50/50) między republikanów a demokratów, a rozstrzygający głos (przy pełnej reprezentacji senatorów) ma przewodnicząca Senatu, wiceprezydent Kamala Harris[11].

---

[6] White House, *Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.*, Speeches and Remarks, 20 stycznia 2021 r., https://www.whitehouse.gov/. Oficjalnie na stronie Białego Domu zdefiniowano siedem priorytetów dla obecnej administracji – COVID-19; zmiany klimatyczne; równość rasowa; gospodarka; opieka zdrowotna; imigracja; przywrócenie globalnej pozycji USA. Zob więcej: White House, *The Biden–Harris Administration Immediate Priorities*, 2021, https://www.whitehouse.gov/priorities/ (dostęp: do wszystkich: 21.01.2022).

[7] Nowa administracja prezydenta Joego Bidena została zaprezentowana w *Roczniku Strategicznym* 2020/21, s. 235–238 (wg stanu na luty 2021 r.). Zob. także informacje dotyczące członków administracji oraz proces zatwierdzania: D. Wolfe, K. Sullivan, J. Boschma, „Here's where President Biden's cabinet nominees stand. Delivering on his ambitious agenda will depend on getting his team up and running", CNN Politico, ostatnia aktualizacja 4 czerwca 2021 r., https://edition.cnn.com/ (dostęp: 20.01.2022).

[8] W pierwszym roku administracji Trumpa rotacja wyniosła 35% i obejmowała główne stanowiska personelu Białego Domu oraz kluczowych departamentów. Więcej na temat jego administracji zob. *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 221–222.

[9] K. Dunn Tenpas, „A-Team' turnover in the Biden administration: A return to normalcy", 20 stycznia 2022 r., Brookings Institution, https://www.brookings.edu/ (dostęp: 24.01.2022).

[10] Na przykład ambasador USA w Polsce Mark Brzezinski został zaprzysiężony dopiero 20 stycznia 2022 r.

[11] Problemy z obsadzaniem stanowisk w administracji wynikały najczęściej z blokowania nominacji w Senacie USA. Zob. np.: B. O'Toole, „Biden's empty posts are a national security problem", *New Atlanticist*, 10 sierpnia 2021 r., https://www.atlanticcouncil.org/ (dostęp: 24.01.2022).

W efekcie wyborów w 2020 r. doszło do rzadko spotykanej sytuacji nazywanej „trifecta", w której jedna partia kontroluje zarówno władzę wykonawczą, jak i obie izby Kongresu. Jednak aktualny podział miejsc w Kongresie – niemal równa liczba miejsc dla demokratów i republikanów w obu izbach – przełożył się na niską skuteczność procesu legislacyjnego w pierwszym roku nowej administracji[12]. Niezależnie od ambitnej agendy i przedłożenia wielu nowych ustaw większość z nich nie została zatwierdzona przez obie izby lub nadal czeka na ratyfikację w Senacie[13]. W 2021 r. z najważniejszych planowanych ustaw udało się zatwierdzić zaledwie kilka, z czego aktami o kluczowym znaczeniu były: ustawa o planie ratunkowym dla gospodarki (*American Rescue Plan Act*) o wartości 1,9 bln USD[14] oraz tzw. ustawa infrastrukturalna – czyli pakiet przepisów dotyczących inwestycji infrastrukturalnych i zatrudnienia (*Infrastructure Investment and Jobs Act*) o wartości 1,2 bln[15]. Prezydentowi nie udało się natomiast przeforsować głównej ustawy *Build Back Better – BBB*[16], zakładającej przeznaczenie około 2 bln USD na realizację programów socjalnych oraz ochronę środowiska[17]. Z innych istotnych aktów prawnych, których na razie nie zatwierdzono, można wskazać przede wszystkim: kolejne podejście do reformy systemu imigracyjnego w postaci *American Dream and Promise Act*[18], federalną ustawę o zaniechaniu kary śmierci[19], jak również ustawę o podniesieniu płacy minimalnej do 15 USD[20].

Jako triadę priorytetów nowej administracji można bez wątpienia wskazać trzy tematy: COVID-19, klimat oraz imigrację. Zdecydowanym numerem jeden była walka z pandemią COVID-19 i poprawa sytuacji względem poprzedniego roku. W momencie przejmowania rządów przez Bidena w USA z powodu COVID-19 zmarło ponad 400 tys. ludzi, a poziom wyszczepienia był bardzo niski. Nowa administracja skupiła się głównie na akcji

[12] Rozkład głosów w Kongresie wg stanu na styczeń 2022 r.: Izba Reprezentantów 222 demokratów – 51,2%, do 212 republikanów – 48,8%; w Senacie: 50 republikanów – 50% do 48 demokratów, plus dwa mandaty niezależnych, głosujących z demokratami – 50%.

[13] Co ciekawe, wiele ustaw było blokowanych bardziej przez demokratów niż republikanów z uwagi na silne tarcia wewnętrzne w łonie obozu demokratycznego w Kongresie.

[14] H.R.1319 – American Rescue Plan Act of 2021, https://www.congress.gov/ (dostęp: 24.01.2022).

[15] H.R.3684 – Infrastructure Investment and Jobs Act, https://www.congress.gov/ (dostęp: 24.01.2022).

[16] H.R.5376 – Build Back Better Act, https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376 (dostęp: 24.01.2022).

[17] Problemy z zatwierdzeniem tej ustawy w Senacie wiązały się głównie z postawą demokratycznego senatora Joego Manchina, który zdecydował się głosować przeciwko. Zob. więcej: A. Słabisz, „Senator z Wirginii postawił pod znakiem zapytania wielki projekt Bidena", *Rzeczpospolita*, 26 grudnia 2021 r., https://www.rp.pl/ (dostęp: 24.01.2022).

[18] H.R.6 – American Dream and Promise Act of 2021, https://www.congress.gov/ (dostęp: 24.01.2022).

[19] H.R.97 – Federal Death Penalty Abolition Act of 2021, https://www.congress.gov/ (dostęp: 24.01.2022).

[20] S.53 – Raise the Wage Act of 2021, https://www.congress.gov/ (dostęp: 24.01.2022).

szczepień (stawiając sobie za cel zaszczepienie 100 mln obywateli w ciągu pierwszych 100 dni) oraz na wprowadzeniu jasnych wytycznych dotyczących pandemii[21]. Prezydent powołał White House COVID-19 Response Team, wydał szereg rozporządzeń wykonawczych, a podstawowym dokumentem była Narodowa Strategia w Odpowiedzi na COVID-19 (*National Strategy for the COVID-19 Response and Pandemic Preparedness*), ogłoszona już w styczniu 2021[22]. W ramach włączania się do działań międzynarodowych już na początku roku USA powróciły do struktur World Health Organization (WHO), a w połowie roku zgodziły się na uwolnienie patentów na szczepionki (co miało umożliwić produkowanie szczepionek generycznych), jak również na eksport szczepionek za granicę. W efekcie podjętych działań w pierwszym półroczu 2021 r. udało się zwiększyć efektywność szczepień oraz opanować rozprzestrzenianie się wirusa, jednak nadal dużym problemem pozostawał silny ruch przeciwników szczepień oraz działania dezinformacyjne rozpowszechniane głównie za pośrednictwem mediów społecznościowych. W drugiej połowie roku intensywność szczepień zdecydowanie spadła, natomiast drastycznie zwiększyła się zachorowalność z uwagi na nowe odmiany wirusa – delta i omikron, ponadto administracja zaczęła gubić się w kwestii zaleceń pandemicznych, co z kolei wywołało falę krytyki i oskarżenia o brak efektywności w walce z pandemią. Po roku od objęcia urzędu przez Bidena 900 tys. Amerykanów zmarło z powodu COVID-19 (lub w powiązaniu z wirusem), a 250 mln było zaszczepionych przynajmniej jeden raz[23].

Dwa kolejne priorytety administracji to klimat i imigracja. W sprawie zmian klimatycznych Joe Biden już w pierwszych dniach prezydentury odwołał większość decyzji Donalda Trumpa – w tym np. zadeklarował powrót do porozumienia paryskiego, wstrzymał budowę rurociągu Keystone XL oraz wprowadził ograniczenia wydobycia ropy i gazu na terenie USA. W pierwszym roku administracja pracowała także intensywnie nad realizacją planu klimatycznego[24]. W dziedzinie polityki imigracyjnej

---

[21] W efekcie osiągnięto 200 mln zaszczepionych. Zob. więcej: B. Naylor, „Biden says goal of 200 million COVID-19 vaccinations in 100 days has been met", NPR, 21 kwietnia 2021 r., https://www.npr.org/(dostęp: 24.01.2022). Stan na luty 2022 r.: 64% amerykańskiego społeczeństwa jest w pełni zaszczepione.

[22] Więcej informacji na temat działań administracji w zakresie zwalczania pandemii na stronie Białego Domu w zakładce COVID Plan (https://www.whitehouse.gov/covidplan/) oraz w: White House, *National Strategy for the COVID-19 Response and Pandemic Preparedness*, 12 stycznia 2021 r., https://int.nyt.com/ (dostęp: 24.01.2022).

[23] White House, *Statement by President Joe Biden on 900,000 American Deaths from COVID-19*, 4 lutego 2022 r., Statements and Releases, https://www.whitehouse.gov/ (dostęp: 05.02.2022).

[24] White House, *FACT SHEET: President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs and Securing U.S. Leadership on Clean Energy Technologies*, Briefing Room, 22 kwietnia 2021 r., https://www.whitehouse.gov/ (dostęp: 24.01.2022).

Biden wstrzymał budowę muru na południowej granicy, zniósł zakaz podróżowania do USA obywateli z wybranych krajów muzułmańskich, jak również przywrócił lub znowelizował wiele projektów w tej dziedzinie, prowadzonych jeszcze w czasie administracji Baracka Obamy. Jednak kolejna próba zatwierdzenia *American Dream and Promise Act* utknęła w Kongresie. W październiku administracja wydała strategię imigracyjną wobec Ameryki Środkowej (*U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America)*, mającą na celu ograniczenie kolejnych fal imigracyjnych z tego obszaru[25].

Polityka gospodarcza Joego Bidena, nazywana potocznie „bidenomiką" (*bidenomics*), oznacza odejście od realizowanej od lat 70. XX w. filozofii neoliberalizmu gospodarczego na rzecz zwiększenia udziału państwa w gospodarce, rozbudowy programów socjalnych oraz zwiększenia obciążeń dla przedsiębiorstw i najbogatszych (plan zwiększenia CIT z 21 do 28% czy podatku dochodowego dla najbogatszych z 37 do 39,6%), czyli koncepcji zbliżonych do myśli Johna Maynarda Keynesa czy Jamesa Tobina[26]. W 2021 r. nowa administracja zaczęła realizację zapowiedzianego już w kampanii wyborczej wielkiego planu gospodarczego nazywanego *Build Back Better*[27]. Zakładał on zatwierdzenie pakietu ustaw, które z jednej strony przyczyniłyby się do odbudowy gospodarki amerykańskiej po kryzysie pandemicznym z roku 2020, jednak z drugiej miały znacznie szerszy zakres, obejmujący rewitalizację oraz unowocześnienie amerykańskiej infrastruktury, wprowadzenie oraz rozszerzenie programów społecznych, jak również dostosowanie gospodarki do wyzwań klimatycznych, poprawę innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw amerykańskich i umocnienie pozycji USA w gospodarce światowej. Początkowo program obejmował pakiet trzech ustaw: *American Rescue Plan* (1,9 bln USD); *American Jobs Plan* (2,3 bln USD) oraz *American Family Plan* (1,8 bln USD) rozłożonych nawet na dziesięć lat. W toku prac legislacyjnych (o czym wspomniano powyżej) udało się zatwierdzić (z pewnymi modyfikacjami) dwie pierwsze ustawy, trzecia natomiast – nazwana ostatecznie *Build Back Better* – czeka na ratyfikację w Senacie (jednak z całą pewnością ulegnie znaczącym modyfikacjom przed ostatecznym głosowaniem).

---

[25] White House, *U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America*, październik 2021, https://www.whitehouse.gov /(dostęp: 02.02.2022).

[26] Zob. komentarze i interpretacje, np.: Goldman Sachs, „Bidenomics: Evolution or revolution?", *Global Macro Research*, nr 99, 29 czerwca 2021 r., https://www.goldmansachs.com/; P. Markiewicz, „Wyzwania polityki gospodarczej USA", *Biuletyn PISM*, nr 109 (2307), 2 czerwca 2021 r., https://pism.pl/publikacje/ (dostęp do wszystkich: 15.01.2022).

[27] Program wyborczy: *Build Back Better: Joe Biden's Jobs and Economic Recovery Plan for Working Families*, https://joebiden.com/build-back-better/ oraz komentarz do wyborczej koncepcji gospodarczej Bidena: „Bidenomics: The good the bad and the unknown", *The Economist*, 3 października 2020 r., https://www.economist.com/ (dostęp: 20.01.2022).

Kondycja amerykańskiej gospodarki w 2021 r. była stosunkowo dobra, jednak wysoka inflacja w drugiej połowie roku wpłynęła negatywnie na nastroje Amerykanów. Po załamaniu gospodarczym w roku 2020, spowodowanym pierwszą falą pandemii i kilkumiesięcznym lockdownem, stan amerykańskiej gospodarki zaczął się poprawiać już w drugiej połowie roku 2020, a wyraźna poprawa nastąpiła w kolejnym roku. W efekcie w 2021 r. wzrost PKB wyniósł 5,7%, bezrobocie zmniejszyło się do 4% (w porównaniu z 6,4% w 2020 r.), deficyt budżetowy, choć nadal bardzo wysoki (2,8 bln USD), był niższy od tego z 2020 r. o 2,6 punktu procentowego, jak również niższy od założeń budżetowych o 897 mld USD[28]. Na amerykańskiej giełdzie odnotowano kolejny rekord – indeks S&P 500 wzrósł do listopada o 37,4%. Głównym problemem okazała się jednak inflacja, która pod koniec 2021 r. osiągnęła poziom 7,1% (najwięcej od 40 lat), ponadto nadal zwiększał się dług publiczny, który w 2021 r. wyniósł 23,6 bln USD (wzrost o 8,8%)[29].

Atak na Kapitol ze stycznia 2021 r. był swego rodzaju kulminacją wewnętrznych **problemów społecznych w USA**. Podziały w społeczeństwie amerykańskim (zarówno te o charakterze politycznym, ekonomicznym, jak i rasowym) narastają od lat i nasiliły się znacząco za prezydentury Baracka Obamy oraz Donalda Trumpa. Jednak to rządy Trumpa doprowadziły do nienotowanego od lat wzrostu polaryzacji politycznej oraz narastania agresji społecznej w USA. Zgodnie z ocenami głównych ośrodków badania opinii publicznej polaryzacja polityczna w USA jest najwyższa od 80 lat i stale się pogłębia[30], Amerykanie podzielili się na dwa obozy, zwolenników republikanów i demokratów (lub patrząc na to nieco inaczej – na zwolenników i przeciwników prezydenta Trumpa), które nie mają szansy na porozumienie, choć należy też zauważyć, że obozy te także nie są spójne wewnętrznie[31]. Ponadto działania i ostra retoryka Trumpa podczas prezydentury i już po jej zakończeniu, w połączeniu z kampaniami dezinformacyjnymi

[28] Dane za Bureau of Economic Analysis, https://www.bea.gov/; Statista, https://www.statista.com/, US Department of Treasury, *Joint Statement by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen and Acting Director of the Office of Management and Budget Shalanda D. Young on Budget Results for Fiscal Year 2021*, 22 października 2021 r., https://home.treasury.gov/ (dostęp: 20.01.2022).

[29] Ibidem; https://www.bea.gov/.

[30] FiveThirtyEight Chat, „Why has Biden's approval rating gotten so low so quickly?", FiveThirtyEight.com, 12 października 2021 r., https://fivethirtyeight.com/ (dostęp: 21.01.2022).

[31] Więcej na temat wewnętrznych podziałów w obozach politycznych w analizach Pew Research Center, np. „Beyond red vs. blue: The political typology", 9 listopada 2021 r.; T. van Green, „Republicans and Democrats alike say it's stressful to talk politics with people who disagree", 23 listopada 2021 r.; A. Connaughton, „Americans see stronger societal conflicts than people in other advanced economies", 13 października 2021 r.; „Voters' attitudes about race and gender are even more divided than in 2016", 10 września 2020 r.; raporty dostępne na stronie: https://www.pewresearch.org/ (dostęp do wszystkich: 23.01.2022).

i powszechnym wykorzystaniem mediów społecznościowych[32], skutkowały nasileniem się ruchów ekstremistycznych, zarówno o charakterze prawicowym, jak i lewicowym, oraz ich radykalizacją (np. ultraprawicowe – QAnon czy Proud Boys oraz lewicowe – Antifa czy radykalizujący się ruch Black Lives Matter). Choć ruchy te nie mają masowego charakteru, to jednak ich aktywność i widoczność w mediach społecznościowych prowadzi w konsekwencji do wzbudzania nienawiści oraz przemocy społecznej. Zdaniem Jareda Holta z *The Atlantic*: „[...] zagrożenie przemocą polityczną w Stanach Zjednoczonych może być rozproszone, ale stale rośnie. [...] Chociaż ruchy ekstremistyczne są coraz lepiej przebadane i kontrolowane, to zagrożenia, jakie stwarzają dla bezpieczeństwa narodowego i demokracji, pozostają nadal głównym problemem"[33]. Zatrważające jest jednak to, że w efekcie wydarzeń na Kapitolu zaczęły pojawiać się komentarze i głosy mówiące o możliwości wybuchu zamieszek na szerszą skalę, a nawet wojny domowej w Stanach Zjednoczonych[34]. I choć trudno sobie dziś wyobrazić wojnę domową w USA, to realnym zagrożeniem dla Amerykanów oraz amerykańskiej demokracji jest dążenie części republikanów do ponownego wyboru Trumpa i związanych z tym konsekwencji. Zdaniem Thomasa L. Friedmana, odwołującego się do słów Stevena Levitsky'ego (współautora książki *Tak umierają demokracje*), „najlepszym sposobem [uratowania amerykańskiej demokracji – przyp. autorki] jest budowanie szerokiej platformy jedności narodowej, która pozwoli jak najliczniejszym republikanom porzucić sektę Trumpa bez konieczności przejścia do obozu Demokratów przez duże »D«"[35]. Choć proponowane rozwiązanie wydaje się dość radykalne, to bez wątpienia Amerykanie muszą podjąć pilne poszukiwania skutecznego sposobu na przezwyciężenie podziałów i przywrócenie „normalności" społeczno-politycznej.

---

[32] Na temat roli mediów w polaryzacji społeczeństw zob. np.: E. Kubina, Ch. von Sikorski, „The role of (social) media in political polarization: a systematic review", *Annals of the International Communication Association* 2021, t. 45, nr 3, s. 188–206, https://doi.org/10.1080/23808985.2021.1976070 (dostęp: 23.01.2022).

[33] J. Holt, „After the insurection. How domestic extremists adapted and evolved after the January 6 US Capitol attack", Atlantic Council (DFRLab), styczeń 2022, https://www.atlanticcouncil.org/ (dostęp: 21.01.2022).

[34] Zob. np.: W.G. Gale, D.M. West, „Is the US headed for another civil war?", Brookings Institution, 16 września 2021 r., https://www.brookings.edu/; S. Marche, *The Next Civil War: Dispatches From the American Future*, Avid Reader Press, New York 2021 (oraz recenzja tej książki: F. O'Toole, „Beware prophecies of civil war", *The Atlantic Online*, 2022, https://www.theatlantic.com/); O. Koren, „Civil war in the US is unlikely because grievance doesn't necessarily translate directly into violence", *The Conversation*, 14 stycznia 2022 r., https://theconversation.com/ (dostęp do wszystkich: 28.02.2022).

[35] T.L. Friedman, „Biden-Cheney 2024? Dlaczego nie, w Izraelu to się udało", *Magazyn Wolna Sobota, Gazeta Wyborcza*, 5 lutego 2022 r., s. 23.

Polityka zagraniczna – *America is back*, czyli powrót z przeszkodami

W sferze polityki zagranicznej nowa administracja także stanęła przed wieloma wyzwaniami oraz problemami pozostawionymi przez Donalda Trumpa i jego współpracowników. Joe Biden nie tylko musiał zmierzyć się ze słabą pozycją USA w świecie oraz spadkiem zaufania wśród sojuszników, lecz także z narastającą presją głównie ze strony Chin i Rosji, które, widząc słabości supermocarstwa, chciały wykorzystać tę sytuację[36]. Nowa administracja była dobrze przygotowana do działań w sferze polityki zagranicznej z uwagi na to, że zarówno prezydenta, jak i większość członków jego gabinetu wyróżnia długoletnie doświadczenie w polityce (w tym międzynarodowej), które zdobyli, współpracując z poprzednimi administracjami[37]. Niezależnie jednak od tego, że główne stanowiska w sferze polityki zagranicznej były obsadzone, to przez cały rok prezydent miał problemy z mianowaniem urzędników poszczególnych departamentów oraz ambasadorów, co zdecydowanie utrudniało pracę na poziomie operacyjnym[38].

Dowodem na gotowość podjęcia konkretnych działań międzynarodowych było zaprezentowanie już w marcu 2021 r. Tymczasowych Wytycznych dotyczących Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (***Interim National Security Strategic Guidance* – INSSG**)[39]. Założenia tymczasowej strategii były spójne z programem wyborczym Joego Bidena[40]. Wśród priorytetów dla USA w sferze polityki zagranicznej wyliczono: odzyskanie międzynarodowej pozycji wraz z przywróceniem roli sojuszy, opanowanie pandemii COVID-19 oraz kryzysu klimatycznego; wzmocnienie demokracji w świecie i zwalczanie autorytaryzmów, przywrócenie znaczenia i roli organizacji międzynarodowych. Jako państwa stanowiące największe zagrożenie dla USA oraz stabilności na świecie na pierwszym miejscu wskazano Chiny, które określono jako „asertywnego rywala" (i przywołano je w INSSG aż 18 razy), oraz Rosję, która została nazwana „rywalem destabilizującym" (i wspomniano o niej 5 razy)[41]. Iran i Koreę Północną uznano za regionalne zagrożenia dla USA, ich partnerów i stabilności regionalnej. W INSSG

[36] Zgodnie z badaniami Pew Research Center, w 2020 r. 63% (z badanych 12 krajów) postrzegało USA negatywnie, tylko 34% pozytywnie, a ocena polityki międzynarodowej prezydenta Trumpa była jeszcze bardziej krytyczna (83% ocen negatywnych i zaledwie 17% pozytywnych). Zob. więcej: R. Wike, J. Poushte, L. Silver, J. Fetterolf, M. Mordecai, „America's image abroad rebounds with transition from Trump to Biden", Pew Research Center, 10 czerwca 2021 r., https://www.pewresearch.org/ (dostęp: 23.01.2022).

[37] Więcej na temat współpracowników prezydenta w dziedzinie polityki zagranicznej zob. *Rocznik Strategiczny* 2020/21, s. 235–238.

[38] Zob. więcej: B. O'Toole, „Biden's empty posts are a national security problem", op. cit.

[39] White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, op. cit.

[40] Joseph R. Biden, Jr., „Why America must lead again. Rescuing U.S. foreign policy after Trump", *Foreign Affairs*, marzec/kwiecień 2020.

[41] White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, op. cit.

stwierdzono: „Stoimy w obliczu świata rosnącego nacjonalizmu, słabnącej demokracji, rosnącej rywalizacji z Chinami, Rosją i innymi państwami autorytarnymi oraz rewolucji technologicznej, która zmienia każdy aspekt naszego życia"[42].

Aby podkreślić odejście od koncepcji Trumpa *America first* (Po pierwsze Ameryka), motywem przewodnim nowej wizji polityki zagranicznej zostało hasło *America is back* (Ameryka powróciła), a celem – wskrzeszanie amerykańskiej dyplomacji, która miała być podstawowym narzędziem w relacjach zagranicznych, nie wykluczając jednak użycia siły, jeśli okaże się to konieczne. W opinii zwolenników administracji Bidena nowa koncepcja polityki zagranicznej oraz jej roczna realizacja dają nadzieję na naprawę błędów poprzednika i odbudowę pozycji USA w świecie dzięki zastosowaniu pragmatycznego podejścia, przeciwnicy wskazują jednak na błędy i zbyt duże rozproszenie działań USA oraz mało konkretną wizję nowej polityki[43].

Realizację ambitnej agendy w zakresie polityki zagranicznej utrudniała pandemia oraz jej skutki, jak również liczne wyzwania w polityce wewnętrznej o priorytetowym znaczeniu. W efekcie w 2021 r. prezydent odbył tylko dwie podróże zagraniczne, wynikające z wcześniej ustalonego kalendarza wydarzeń i spotkań na forach organizacji międzynarodowych. Większość spotkań „zagranicznych" (zarówno tych na poziomie multilateralnym, jak i bilateralnym) Biden zrealizował wirtualnie, z fotela w Białym Domu. Niemniej jednak nowa administracja podjęła intensywne działania w wielu kluczowych dziedzinach: rewitalizacji współpracy wielostronnej i bilateralnej; ułożenia relacji z głównymi adwersarzami oraz rozwiązania najbardziej palących problemów, w tym zakończenia amerykańskiej interwencji w Afganistanie.

W zakresie odnawiania **współpracy wielostronnej** oraz „odwracania" decyzji Donalda Trumpa Joe Biden już w pierwszych miesiącach urzędowania ogłosił powrót do porozumienia paryskiego, wstrzymał wyjście USA z WHO (które jeszcze nie weszło w życie po decyzji Trumpa) i z Rady Praw Człowieka ONZ (z której administracja Trumpa wycofała się w 2018 r.). Zdecydował również o podjęciu rozmów na temat powrotu do porozumienia nuklearnego z Iranem (JPCOA), a negocjacje w tej sprawie toczyły

[42] Ibidem.

[43] Zob. np.: J. Shifrinson, S. Wertheim, „Biden the realist. The president's foreign policy doctrine has been hiding in plain sight", *Foreign Affairs*, 9 września 2021 r.; H. Brands, „The overstretched superpower. Does America have more rivals than it can handle?", *Foreign Affairs*, 22 stycznia 2022 r.; E. Ashford, „America needs a bolder Biden", *Foreign Affairs*, 20 stycznia 2022 r.; R. Haass, „The age of America first. Washington's flawed new foreign policy consensus", *Foreign Affairs*, listopad/grudzień 2021; S.M. Walt, „Biden's 2022 foreign-policy to-do list. A preview of the challenges the U.S. president should prepare for in the year ahead", *Foreign Policy*, 28 grudnia 2021 r., https://foreignpolicy.com/ (dostęp: 23.01.2022).

się cały rok (na razie bez efektów). W 2021 r. nowa administracja zadbała także o odnowienie współpracy na forach międzynarodowych, czego efektem były m.in.: rewitalizacja współpracy w ramach G-7 (pierwsze spotkanie zapoznawcze online w lutym, a potem szczyt w czerwcu w Kornwalii oraz szczyt G-20, który odbył się w hybrydowej formie w Rzymie w październiku); powrót USA do aktywności w zakresie ochrony klimatu i aktywny udział w szczycie COP26 w Glasgow; jak również wzmożenie działań wielostronnych na rzecz ochrony demokracji w ramach organizacji wirtualnego Szczytu dla Demokracji w grudniu 2021 r.[44] W kwestii wzmacniania amerykańskich sojuszy Biden potwierdził dotychczasowe zobowiązania wobec partnerów, w tym szczególną uwagę poświęcił Sojuszowi Północnoatlantyckiemu (NATO), zmarginalizowanemu za prezydentury Trumpa. Natomiast we wrześniu doprowadził do zawarcia nowego sojuszu z Australią i Wielką Brytanią – AUKUS, co z jednej strony zintensyfikowało amerykańską współpracę strategiczną i wojskową w regionie Indo-Pacyfiku, z drugiej jednak wywołało rozczarowanie i niezadowolenie w Europie, a szczególnie we Francji, która straciła kontrakt wojskowy z Australią.

W kontekście polityki regionalnej USA w INSSG wskazano: „nasze żywotne interesy narodowe wymagają jak najgłębszego zaangażowania w regionie Indo-Pacyfiku, w Europie i na zachodniej półkuli"[45]. Tym samym nowa administracja podkreśliła, że **region Indo-Pacyfiku** (nazwa wprowadzona przez Trumpa) jest głównym obszarem zainteresowania i działań dla Stanów Zjednoczonych. W ramach realizacji koncepcji wzmacniania współpracy wielostronnej oraz więzi sojuszniczych Biden już w pierwszych dniach urzędowania potwierdził amerykańskie sojusze i zobowiązania wobec państw regionu w rozmowach telefonicznych z przywódcami Japonii, Korei Południowej, Indii oraz Australii. Premier Japonii Yoshihide Suga był pierwszym przywódcą zagranicznym, z którym Joe Biden spotkał się osobiście, natomiast drugim był prezydent Korei Południowej Moon Jae-in. W 2021 r. prezydent brał też udział (głównie wirtualnie) w spotkaniach głównych instytucji współpracy regionalnej, czyli w szczytach: APEC, USA–ASEAN oraz Azji Wschodniej, w czasie których dyskutowano o głównych wyzwaniach dla regionu oraz ustalono priorytety działań na najbliższe lata. Efektem pierwszego roku polityki nowej administracji wobec regionu Indo-Pacyfiku jest także wzmocnienie współpracy w ramach struktury

[44] Szczyt dla Demokracji został oceniony dość krytycznie, a najwięcej kontrowersji wzbudziła lista zaproszonych gości, wśród nich bowiem znalazły się zarówno państwa, których polityka rodzi poważne zastrzeżenia w kontekście przestrzegania praw człowieka i poszanowania demokracji (np. Turcja, niektóre państwa afrykańskie czy azjatyckie), jak i podmioty nieuznawane przez ONZ (np. Tajwan czy Kosowo). Zob. White House, *Summit for Democracy: Invited Participants*, grudzień 2021, https://www.state.gov/ (dostęp: 23.01.2022).

[45] White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, op. cit., s. 10.

regionalnej Quad, obejmującej USA, Indie, Australię i Japonię, jak również (wspomniane wyżej) podpisanie nowego układu strategicznego AUKUS i pogłębienie trójstronnej współpracy USA–Japonia–Korea Południowa. Pod koniec roku przedstawiciele administracji (sekretarz stanu Antony Blinken oraz koordynator regionalny Kurt Campbell) przedstawili główne założenia amerykańskiej strategii wobec regionu (zarysowane wcześniej w INSSG)[46]. Zgodnie z nimi potwierdzono, że Stany Zjednoczone „są i zawsze będą narodem Indo-Pacyfiku" i opowiadają się za „otwartym i wolnym" regionem, gdzie będą: zapobiegać agresywnym i niebezpiecznym działaniom innych państw (w tym przede wszystkim Chin), wzmacniać więzi w regionie z tradycyjnymi sojusznikami (Australia, Nowa Zelandia, Japonia, Korea Południowa) oraz z nowymi partnerami (wskazano na: Indie, Filipiny Tajlandię, Singapur, Wietnam, Malezję oraz Indonezję); promować dobrobyt poprzez handel, inwestycje i poprawę infrastruktury; stawiać czoła wyzwaniom takim jak pandemia oraz zmiany klimatyczne; jak również wzmacniać bezpieczeństwo w ramach nowej strategii nazwanej „zintegrowanym odstraszaniem"[47].

Choć mogłoby się wydawać, że wybór Bidena na prezydenta będzie gwarancją rewitalizacji **relacji transatlantyckich** (m.in. dzięki jego długoletnim i dobrym relacjom z przywódcami europejskimi z czasów wiceprezydentury, ale również z uwagi na świadomość roli i znaczenia relacji z Europą dla USA podczas zimnej wojny), to jednak po roku od objęcia urzędu można stwierdzić, że na razie efekty współpracy są nieco rozczarowujące[48]. W ramach realizacji relacji transatlantyckich USA prowadziły dialog zarówno z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, jak i z Wielką Brytanią. W 2021 r. ożywieniu kontaktów sprzyjał kalendarz wydarzeń międzynarodowych, w ramach którego główne spotkania światowych przywódców odbyły się w Europie (G-7 w Kornwalii, G-20 w Rzymie, COP26 w Glasgow), jak również zrealizowano wiele inicjatyw typowo transatlantyckich, takich jak np. Konferencja Bezpieczeństwa w Monachium (wirtualna), szczyt NATO w Brukseli czy pierwszy od 2017 r. szczyt USA–UE (także w Brukseli). Głównymi tematami w relacjach USA–UE w roku 2021 były: rola NATO i kwestie

[46] A. Blinken, „A free and open Indo-Pacific", Secretary of State Speech, Universitas Indonesia, Jakarta, 14 grudnia 2021 r., https://www.state.gov/; V. Jackson, „America's Asia strategy has reached a dead end", *Foreign Policy*, 9 stycznia 2022 r. (dostęp: 30.01.2022).

[47] A. Blinken, „A free and open Indo-Pacific", op. cit.

[48] Więcej na temat współpracy transatlantyckiej w roku 2021 zob. np.: C. Adebahr (i inni eksperci), „How the Transatlantic relationship has evolved, one year into the Biden administration", Carnegie Europe Commentary, 20 stycznia 2022 r., https://carnegieeurope.eu/; B. Stokes, „All is not well in the transatlantic relationship", Politico, 10 stycznia 2022 r., https://www.politico.eu/; B. Stokes, R. Tausendfreund, „A Transatlantic rating of Biden's first year in office", German Marshall Fund of the United States, 18 stycznia 2022 r., https://www.gmfus.org/ (dostęp do wszystkich: 02.02.2022).

bezpieczeństwa, w tym cyberterroryzm, reakcja na wyzwanie chińskie, dokończenie budowy i uruchomienie rurociągu Nord Stream 2 (łączącego Niemcy z Rosją), pandemia, zmiany klimatyczne, zagrożenia dla demokracji oraz relacje z Chinami, Rosją i Iranem. Wymiernym efektem rocznej współpracy USA–UE jest wzmocnienie dialogu między przywódcami, ale przede wszystkim intensyfikacja działań na poziomie operacyjnym – nawiązywanie współpracy technologicznej i powołanie Rady ds. Handlu i Technologii USA–UE (Trade and Technology Council), normalizacja relacji handlowych dzięki zniesieniu ceł nałożonych przez administrację Trumpa, jak również podjęcie działań mających na celu koordynowanie stosunków z Chinami. W roku 2021 zintensyfikowano także współpracę między USA i Wielką Brytanią (pozostającą poza UE, ale kluczową dla polityki europejskiej USA). Przejawem było m.in. odnowienie Karty Atlantyckiej po 80 latach i uzupełnienie jej o nowe wyzwania, jak również podpisanie porozumienia AUKUS. Bez wątpienia wielkim testem dla trwałości oraz efektywności współpracy transatlantyckiej, w tym przede wszystkim dla NATO, jest „wyzwanie ukraińskie", czyli przedstawiona pod koniec 2021 r. przez Rosję groźba dokonania inwazji na Ukrainę. Na razie działania te doprowadziły do zintensyfikowania współpracy USA–UE i pokazały jedność transatlantycką wobec wspólnego zagrożenia ze strony rosyjskiej[49]. W tym sensie Rosja „znów" jednoczy partnerów transatlantyckich, jak ZSRR w okresie zimnej wojny.

W polityce zagranicznej Bidena **Bliski Wschód** nadal jest ważnym, choć już nie priorytetowym regionem. Głównym zadaniem dla administracji pozostaje utrzymanie dotychczasowych sojuszy, w tym przede wszystkim z Izraelem i Arabią Saudyjską (jednak już nie tak bezkrytycznie jak za czasów Trumpa), oraz zapewnienie możliwie największej stabilności w regionie[50]. W relacjach z Arabią Saudyjską nowa administracja zachowuje znacznie więcej powściągliwości i przywiązuje dużo większą wagę do kwestii praw człowieka. Jedną z pierwszych decyzji Bidena było wstrzymanie dostaw broni dla Arabii Saudyjskiej oraz Zjednoczonych Emiratów Arabskich do czasu przeglądu wojskowego oraz wycofanie poparcia dla ofensywy Arabii Saudyjskiej w Jemenie. W przypadku Izraela nowa administracja potwierdziła dotychczasowe zobowiązania i szczególne relacje łączące oba kraje, jednak aktualna polityka wobec tego państwa jest zdecydowanie bardziej

[49] Zob. np. A. Brzozowski, „EU-US to start new defence and security dialogue in early 2022", www.euractiv.com, 3 grudnia 2021 r., https://www.euractiv.com/ (dostęp: 30.01.2022).

[50] Więcej na temat polityki bliskowschodniej w 2021 r. zob. np.: S.A. Cook, „Biden's Middle East strategy is ruthless pragmatism", *Foreign Policy*, 7 stycznia 2022 r., https://foreignpolicy.com/; J. Norman, „Middle East balance key to Biden's foreign policy aims", Chatham House, 26 kwietnia 2021 r., https://americas.chathamhouse.org/ (dostęp do wszystkich: 30.01.2022).

powściągliwa niż poprzednika[51]. Z jednej strony utrzymano decyzję Trumpa o przeniesieniu ambasady USA do Jerozolimy i uznaniu jej za stolicę Izraela, USA potwierdziły poparcie dla tzw. porozumień Abrahamowych (czyli porozumień normalizacyjnych Izraela z wybranymi krajami arabskimi), a z drugiej powróciły do bardziej tradycyjnego i bezstronnego podejścia wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Nowa administracja opowiedziała się za rozwiązaniem dwupaństwowym, a ponadto przywróciła relacje z Autonomią Palestyńską i wznowiła pomoc dla Palestyńczyków.

Zmianie uległo także podejście USA do Iranu. Niezależnie od tego, że nadal traktowany jest on jako państwo wrogie i jedno z głównych zagrożeń dla stabilności w regionie, to jednak nowa administracja poświęciła niemal cały rok na negocjacje mające na celu powrót do porozumienia nuklearnego – Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA, z którego USA wycofały się decyzją Trumpa[52]. Na razie jednak rozmowy nie przyniosły rozstrzygnięć, można się więc spodziewać ich kontynuacji w kolejnych latach. Jeśli chodzi o stosunki z Turcją, to niepokoić może umacnianie się autorytarnej władzy Recepa Erdoğana oraz jego zbliżenie z Rosją, czego efektem była finalizacja kontraktu na dostawę systemu obrony powietrznej z Rosji, czemu z kolei sprzeciwiały się Stany Zjednoczone przez nakładanie kolejnych sankcji na Turcję[53]. W odniesieniu do bezpośredniego zaangażowania wojskowego w regionie stanowisko nowej administracji jest jednoznaczne – USA nie będą wysyłać wojsk do miejsc konfliktów, co m.in. przełożyło się na bierność w polityce wobec konfliktu syryjskiego i w efekcie umocnienie władzy Baszara al-Asada oraz otwarcie nowych przestrzeni dla aktywności Rosji i Chin. W regionie Bliskiego Wschodu Stany Zjednoczone podejmują także działania w zakresie przeciwdziałania rozwojowi bliskowschodniego terroryzmu i zwalczania ISIS oraz innych ugrupowań terrorystycznych.

Dla Ameryki Łacińskiej i Afryki, po latach zaniedbań i marginalizacji, wybór Bidena na prezydenta dawał nadzieje na rewitalizację i intensyfikację relacji oraz zneutralizowanie działań i wpływów Chin i Rosji, które szybko wypełniły przestrzeń pozostawioną przez USA w tych regionach. Jednak po roku można stwierdzić, że mimo planów oraz deklaracji na razie USA wykazują w obu regionach znacznie niższą aktywność od oczekiwanej.

[51] Więcej na temat relacji USA z Izraelem w 2021 r. zob np.: N. Toosi, „Biden's balancing act in the Middle East has a problem: Israel", Politico, 19 listopada 2021 r., https://www.politico.com/; K. Robinson, „What is U.S. policy on the Israeli-Palestinian conflict?", Council on Foreign Relations, 27 maja 2021 r., https://www.cfr.org/ (dostęp do wszystkich: 30.01.2022).

[52] K. Katzman, „Iran: Internal politics and U.S. policy and options", Congressional Research Service, 29 czerwca 2021 r., https://sgp.fas.org/; S. Toossi, „U.S. policymakers are misreading Iran", *Foreign Policy*, 5 listopada 2021 r., https://foreignpolicy.com/(dostęp: 30.01.2022).

[53] Więcej: „Turkey's Russian air defence systems and U.S. response", Reuters, 1 października 2021 r., https://www.reuters.com/ (dostęp: 30.01.2022).

W przypadku polityki wobec zachodniej hemisfery, która została uznana za jeden z trzech priorytetowych regionów dla USA, administracja skupiła się przede wszystkim na odbudowaniu relacji z najbliższymi sąsiadami – Kanadą i Meksykiem, pozostawiając pozostałe kraje regionu nadal nieco na marginesie[54]. Przywódcy Kanady i Meksyku (tradycyjnie) byli pierwszymi przedstawicielami zagranicznych rządów, z którymi skontaktował się prezydent zaraz po objęciu urzędu, a w listopadzie odbył się Szczyt Ameryki Północnej, co potwierdziło wagę wzajemnych więzi i dało zapowiedź rewitalizacji współpracy w ramach północnoamerykańskiego trójkąta w kolejnych latach. W ramach relacji w regionie USA skupiły się przede wszystkim na Ameryce Środkowej i zażegnaniu problemu nasilonej imigracji (w październiku ogłoszono strategię wobec imigrantów z Ameryki Środkowej[55]), relacjach z Brazylią oraz Argentyną oraz kontynuacji twardej polityki wobec Wenezueli, potępiając autorytarne rządy Nicolasa Maduro i wyrażając poparcie dla Juana Guido. W kwestii Kuby nie zanotowano wielkich zmian w kontekście możliwości ponownego zbliżenia, głównie z uwagi na wewnętrzną sytuację na wyspie i sprzeciw USA wobec brutalnie tłumionych protestów antyrządowych. W roku 2022 w USA ma odbyć się dziewiąty Szczyt Obu Ameryk, co stwarza nadzieję na zintensyfikowanie aktywności USA wobec regionu.

Jeśli chodzi o Afrykę, to podobnie jak w przypadku Ameryki Łacińskiej już w kampanii wyborczej Biden zapowiadał zmianę podejścia do kontynentu afrykańskiego i wdrożenie „odważnej strategii", która miała opierać się na wzajemnym szacunku, zaangażowaniu i ożywionej dyplomacji. Po pierwszym roku można jednak stwierdzić, że mimo nieco zwiększonego zainteresowania tym regionem, czego przejawem były liczne deklaracje prezydenta oraz wizyta sekretarza stanu w Nigerii, Kenii i Senegalu, nadal daleko jeszcze do realizacji zapowiedzi wyborczych i intensyfikacji kontaktów (np. rozczarowująca reakcja USA na konflikt w Etiopii)[56]. Pewną

[54] Więcej na temat polityki nowej administracji wobec Ameryki Łacińskiej zob. np.: WOLA Staff, „Biden's first year policies toward Latin America", WOLA Commentary, 18 stycznia 2022 r., https://www.wola.org/; A. Main, „Biden and Latin America", Center for Economic and Policy Research, 2 kwietnia 2022 r., https://cepr.net/; R.E. Feinberg, „Biden in Latin America: A modest start", The Global Americans, 27 stycznia 2022 r., https://theglobalamericans.org/ (dostęp: 29.01.2022).

[55] White House, *U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America*, op. cit.

[56] Więcej na temat afrykańskiej polityki nowej administracji zob. np.: W. Schneidman, „Will Biden deliver on his commitment to Africa in 2022?", Brookings Institution, 10 stycznia 2022 r., https://www.brookings.edu/; R. Rattner, B. Whitmore, „President Biden's Africa policy", London School of Economics, Strategic Update, maj 2021, https://www.lse.ac.uk/; H.A. Schwartz, „Africa reacts to Biden's first 100 days in office", Center for Strategic and International Studies, 29 kwietnia 2021 r., https://www.csis.org/(dostęp do wszystkich: 24.01.2022).

nadzieję na zwiększenie zaangażowania Amerykanów w regionie daje zapowiedź organizacji szczytu przywódców państw afrykańskich z udziałem USA w roku 2022.

Chiny oraz Rosja to dwa państwa, którym poświęcono najwięcej uwagi w INSSG, oraz dwa najważniejsze wyzwania dla nowej administracji. W INSSG Chiny zostały określone jako „asertywny rywal" oraz „jedyny konkurent potencjalnie zdolny do połączenia swojej potęgi gospodarczej, dyplomatycznej, wojskowej i technologicznej, aby rzucić trwałe wyzwanie stabilnemu i otwartemu systemowi międzynarodowemu"[57]. W 2021 r. administracja Bidena zaprezentowała ostre i stanowcze stanowisko wobec tego kraju, koncentrując się na takich kwestiach jak: wzrost agresywnych działań Chin w regionie (np. prowokacje militarne wobec Tajwanu oraz wysp Senkaku), łamanie praw człowieka (m.in. brutalne tłumienie protestów w Hongkongu oraz Sinkiangu), pandemia oraz zmiany klimatyczne, rywalizacja w sferze gospodarczej i technologicznej (w tym: stosowanie zasad nieuczciwej konkurencji, kradzież praw własności intelektualnej, łamanie zasad handlowych itp.), intensyfikacja zbrojeń w połączeniu z wyścigiem innowacyjno-technologicznym wymierzonym przeciw USA. Stany Zjednoczone prowadziły także intensywną politykę wzmacniania sojuszy w regionie przeciw Chinom (czego przejawem było zawarcie porozumienia AUKUS) oraz wywierania presji dyplomatycznej w ramach współpracy na forach międzynarodowych. Podczas spotkania G-7, z inicjatywy USA, wydano wspólną deklarację potępiającą działania Chin za łamanie praw człowieka, agresywną politykę wobec Tajwanu, nieuczciwe praktyki handlowe oraz niejasną politykę wobec pandemii. W 2021 r. kontakty przywódców obu państw nie były intensywne. Joe Biden odbył dwie rozmowy telefoniczne oraz jedno wirtualne spotkanie z Xi Jinpingiem. Celem tego ostatniego miało być załagodzenie napięć i ustalenie wstępnej agendy na przyszłość. W efekcie prezydent Biden potwierdził poparcie dla polityki „jednych Chin", a obaj przywódcy zapowiedzieli rozpoczęcie dialogu na temat zbrojeń strategicznych oraz ułatwień wizowych dla dziennikarzy[58]. Komentatorzy wskazywali, że polityka administracji Bidena *de facto* niewiele różni się od poprzednika (np. sankcje nałożone przez Trumpa nadal nie zostały zniesione), a ponadto nowej administracji brakuje wyraźnej wizji strategicznej i pomysłu na Chiny[59]. Niezwykle interesująca debata na temat strategii

[57] White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, op. cit., s. 8.

[58] „FAST THINKING: Breaking down the Biden-Xi virtual summit", Atlantic Council, 16 listopada 2021 r., https://www.atlanticcouncil.org/ (dostęp: 29.01.2022).

[59] Zob. np. J.A. Bader, „Biden's China policy needs to be more than just Trump lite", Brookings Institute, 25 stycznia 2022 r., https://www.brookings.edu/; R.A. Manning, „The U.S.-China relationship has entered a new phase. Diplomacy post-Biden-Xi summit is a test of intentions", *Foreign Policy*, 6 grudnia 2021 r., https://foreignpolicy.com/; B. Davis, „Biden promised

USA wobec Chin, w której udział brali m.in. John Mearsheimer oraz G. John Ikenberry, toczyła się na łamach czasopisma *Foreign Affairs*[60].

Relacje między Joem Bidenem a Władimirem Putinem były napięte od pierwszego dnia po zaprzysiężeniu, a nowa administracja przyjęła ostry kurs wobec Rosji. Kluczowymi kwestiami w 2021 r. w relacjach amerykańsko-rosyjskich były: odnowienie układu Nowy START; łamanie praw człowieka przez Rosję oraz cyberterroryzm, sprawa rurociągu Nord Stream 2 (który w momencie objęcia rządów przez Bidena był już w zasadzie na ukończeniu), jak również wzrost agresji w polityce zagranicznej Rosji. Co prawda jedną z pierwszych wspólnych decyzji przywódców było przedłużenie o kolejnych pięć lat wygasającego układu Nowy START z 2010 r., jednak dalsze działania USA były zdecydowanie bardziej stanowcze i konfrontacyjne. W kolejnych miesiącach USA potępiły Rosję i nałożyły nowe sankcje za łamanie praw człowieka (w związku ze sprawą Aleksieja Nawalnego i innych działaczy opozycyjnych) oraz w efekcie wzmożonych cyberataków dokonywanych na amerykańską infrastrukturę informatyczną przez rosyjskie siły specjalne. Szczyt Biden–Putin, który odbył się w czerwcu w Genewie, nie tylko nie doprowadził do poprawy relacji i nie przyniósł konkretów, a wręcz jeszcze bardziej podkreślił napięcia między obu krajami[61]. Sytuacja między USA a Rosją uległa zdecydowanemu pogorszeniu pod koniec roku 2021, kiedy Rosja rozpoczęła przygotowania do inwazji na Ukrainę. Stanowisko USA w tej sprawie było od początku jednoznaczne, a zostało dodatkowo potwierdzone podczas spotkania sekretarza stanu Antony'ego Blinkena z ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem. Blinken stwierdził: „USA i ich sojusznicy niezachwianie wspierają suwerenność i integralność terytorialną Ukrainy i jeżeli jakiekolwiek jednostki rosyjskiego wojska wkroczą na Ukrainę, to będzie to oznaczało ponowną inwazję i spotka się ze zdecydowaną, solidarną i szybką odpowiedzią USA i ich sojuszników"[62].

Przełomowym wydarzeniem, a zarazem punktem zwrotnym w pierwszym roku administracji Bidena było **wycofanie wojsk amerykańskich z Afganistanu** i zakończenie 20-letniej interwencji wojskowej w tym kraju

---

to confront China. First he has to confront America's bizarre trade politics", Politico, 31 stycznia 2022 r., https://www.politico.com/(dostęp do wszystkich: 29.01.2022).

[60] J.J. Mearsheimer, „The inevitable rivalry. America, China, and the tragedy of great-power politics", *Foreign Affairs*, listopad/grudzień 2021; G.J. Ikenberry, A.J. Nathan, S. Thornton, Sun Zhe, J.J. Mearsheimer, „A rival of America's making?. The debate over Washington's China strategy", *Foreign Affairs*, marzec/kwiecień 2022.

[61] V. Soldatkin, S. Holland, „Far apart at first summit, Biden and Putin agree to steps on cybersecurity, arms control", Reuters, 17 czerwca 2021 r., https://www.reuters.com/ (dostęp: 29.01.2022).

[62] B. Lewicki (oprac.), „Ławrow po spotkaniu z Blinkenem. Padła jasna deklaracja w sprawie Ukrainy", Dziennik.pl, 21 stycznia 2022 r., https://wiadomosci.dziennik.pl/ (dostęp: 29.01.2022).

(2001–2021). Niezależnie od tego, że termin i warunki operacji były wynegocjowane z talibami przez Trumpa (porozumienia z Dauhy z lutego 2020 r.), to ostateczna decyzja co do terminarza i formy jej przeprowadzenia należały do prezydenta Bidena. Wbrew opiniom przedstawicieli amerykańskich sił zbrojnych prezydent zdecydował o całkowitym wycofaniu wojsk USA do 11 września 2021 r.[63] Faktycznie większość wojsk została wycofana do lipca 2021 r., co przyspieszyło ofensywę talibów i doprowadziło do zajęcia Kabulu i przejęcia kontroli nad Afganistanem 15 sierpnia 2021 r. przy bierności rządu i armii afgańskiej[64]. Skutkiem tych wydarzeń była konieczność przeprowadzenia ewakuacji pozostałych w Afganistanie obywateli amerykańskich oraz Afgańczyków, którzy musieli opuścić kraj w obawie o swoje życie. Chaotyczna i dramatyczna ewakuacja transmitowana przez dwa tygodnie przez światowe media pokazała światu słabość USA oraz wyeksponowała błędy decyzyjne administracji. W efekcie pozostawienie Afganistanu w rękach talibów doprowadziło do zaprzepaszczenia wszystkiego, co udało się ogromnym kosztem osiągnąć tam przez poprzednie dwie dekady (tj. modernizacja kraju, zręby demokracji, podniesienie poziomu szkolnictwa, poprawa sytuacji kobiet i przestrzegania praw człowieka), i przyczyniło się do dramatycznego pogorszenia kondycji państwa i warunków do życia dla ludności[65]. Po ponad pół roku od wycofania z Afganistanu bilans tej operacji dla administracji Bidena jest niekorzystny, zarówno z perspektywy krajowej, jak i międzynarodowej. Amerykańska opinia publiczna na razie nie doceniła decyzji administracji o zakończeniu trwającej dwie dekady „niekończącej się wojny", która pochłonęła ponad 172 tys. ofiar, w tym 2,5 tys. wśród żołnierzy amerykańskich, oraz obciążyła budżet amerykański ponad 2 bln USD[66]. Od sierpnia 2021 r. notowania Bidena zaczęły szybko spadać i w styczniu 2022 r. osiągnęły dramatycznie niski poziom zaledwie około 40% akceptacji dla prezydenta (w zależności od badania)[67]. Ponadto,

[63] Więcej: H. Cooper, E. Schmitt, „Military officials say they urged Biden against Afghanistan withdrawal", *New York Times*, 28 września 2021 r.; „Top military officials testify on Afghanistan withdrawal | full video", Youtube, wrzesień 2021, https://www.youtube.com/ (dostęp: 29.01.2022).

[64] T. Clayton, „U.S. military withdrawal and Taliban takeover in Afghanistan: Frequently asked questions", Congressional Research Service, 17 września 2021 r., https://crsreports.congress.gov/; „Collapse in Afghanistan: Early insights from RAND researchers", The RAND Blog, 17 sierpnia 2021 r., https://www.rand.org/ (dostęp: 23.01.2022).

[65] Więcej: M.E. O'Hanlon, R. Stewart, O. Younossi, „It's time for the West to engage with the Taliban", Brookings Institution, 16 grudnia 2021 r., https://www.brookings.edu/ (dostęp: 23.01.2022).

[66] VOA News, „The cost of America's longest war: Thousands of lives, trillions of dollars", VOA News za Associated Press, 30 sierpnia 2021 r., https://www.voanews.com/ (dostęp: 23.01.2022).

[67] G. Skelley, J. Yi, „One year in, Biden has the second-lowest approval rating of any president", FiveThirtyEight, 14 stycznia 2022 r., https://fivethirtyeight.com/; RealClearPolitics, „President Biden job approval", RealClearPolitics (aktualizowane na bieżąco, stan z 22 stycznia 2022 r.), https://www.realclearpolitics.com/ (dostęp: 22.01.2022).

z międzynarodowego punktu widzenia, operacja ta ukazała słabości strategiczne i operacyjne obecnej administracji, co zostało wykorzystane przez Chiny i Rosję – odpowiednio w kwestii zaostrzenia polityki i agresywnych działań wobec Tajwanu oraz Ukrainy. Choć na razie nie można ocenić, jakie będą długoterminowe skutki wycofania USA z Afganistanu, zdaniem wielu komentatorów i ekspertów było to symboliczne zamknięcie trzech dekad pozimnowojennej polityki zagranicznej USA i zakończenie ery liberalnego interwencjonizmu[68]. Ivan Krastev i Mark Leonard idą nawet o krok dalej, wieszcząc koniec amerykańskiej ery: „Epoka, która rozpoczęła się po zakończeniu zimnej wojny, dobiegła końca. Przejmujący widok afgańskich cywilów w desperacji chwytających się odlatujących samolotów na lotnisku w Kabulu to wymowny obraz, który może symbolizować koniec ery zdominowanej przez Stany Zjednoczone".

*

Przejmując władzę od Donalda Trumpa, Joe Biden i nowa demokratyczna administracja stanęli przed ogromnymi wyzwaniami, którym na razie nie udało się sprostać[69]. Po roku od objęcia rządów wskaźniki akceptacji prezydenta są na bardzo niskim poziomie (około 40% ocen pozytywnych i nieco ponad 50% negatywnych), a niezadowolenie z działań administracji jest duże, nawet wśród wyborców demokratycznych i niezależnych[70]. Wśród przyczyn tej sytuacji można z pewnością wskazać cztery czynniki: niezadowalające efekty walki z pandemią (mimo początkowych sukcesów), wysoką inflację, która negatywnie wpływa na nastroje społeczne, oraz chaotyczną i dramatyczną operację wycofania wojsk z Afganistanu, jak również zbytnie rozproszenie działań na wiele dużych projektów równocześnie (wielkie projekty legislacyjne w ramach realizacji agendy *Build Back Better*, ale też rozproszona na wiele spraw jednocześnie aktywność międzynarodowa). Bez wątpienia punktem zwrotnym dla nowej administracji była źle przeprowadzona akcja wycofania wojsk amerykańskich z Afganistanu – od tego momentu notowania Bidena zaczęły drastycznie spadać i do tej pory nie widać poprawy. Perspektywy na 2022 r. nie są optymistyczne. Wobec

[68] Zob np.: „From Saigon to Kabul: What America's Afghan fiasco means for the world", *The Economist*, 21 sierpnia 2021 r., https://www.economist.com/; J. Freedland, „Biden will survive the Afghan withdrawal, but it seals the fate of liberal interventionism", *The Guardian*, 3 listopada 2021 r., https://www.theguardian.com/; I. Krastev, M. Leonard, „Kto teraz będzie rządzić światem", *Gazeta Wyborcza*, 27 grudnia 2021 r., https://wyborcza.pl/ (dostęp do wszystkich: 29.12.2021).

[69] Zgodnie z obliczeniami The Poynter Institute, wg stanu ze stycznia 2022 r. prezydentowi udało się zrealizować 16% ze stu wyborczych obietnic, 46% jest nadal procedowanych, a 24% zostało na razie wstrzymanych. Więcej zob. „Biden promise tracker", Polifact, styczeń 2022, https://www.politifact.com/ (dostęp: 28.01.2022).

[70] FiveThirtyEight Chat, „Why has Biden's approval rating gotten so low so quickly?", FiveThirtyEight, 12 października 2021 r., https://fivethirtyeight.com/ (dostęp: 28.01.2022).

słabości Stanów Zjednoczonych w wymiarze międzynarodowym oraz bardzo niskiej akceptacji działań administracji Bidena można spodziewać się nasilenia problemów wewnętrznych (w tym także możliwej klęski wyborczej demokratów w tegorocznych wyborach do Kongresu) oraz coraz bardziej asertywnej, a nawet agresywnej polityki innych państw, czego przejawem są podjęte na początku roku działania Rosji wobec Ukrainy czy zwiększenie aktywności Chin na morzu Południowochińskim.

United States 2021: The year of failed hopes

The tumultuous presidency of Donald Trump (2017–2020) and the unprecedented attack on Capitol Hill in January 2021 that marked its ending posed enormous challenges to the new Joe Biden administration. The primary concern of the new administration was to deliver on an ambitious electoral agenda, while also addressing the troublesome legacy of the previous administration of Donald Trump. This chapter analyzes the first year of Joe Biden's presidency, focusing primarily on the condition of American democracy after the attack on the U.S. Capitol and the effectiveness of the new administration's domestic and international policy measures in fulfilling campaign commitments. It can be concluded that Biden's first year in office as President has failed to bridge internal political and social divides, while the majority of the respondents are dissatisfied with the new administration's performance. This is evidenced by the very low presidential approval ratings, which began to deteriorate after the U.S. withdrawal from Afghanistan. This chapter attempts to answer why such an experienced and professional administration, that in principle did not experience any unexpected and unpredicted developments in the past year, is rated so unfavorably. Despite the objective obstacles faced by the new administration, 2021 lacked strong leadership and effective communication with the public. Moreover, the administration has tackled too many problems simultaneously instead of focusing on a few key issues.

Keywords: United States, Donald Trump, Joe Biden, foreign policy, Republicans, Democrats, US economy, Europe, China, Russia

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, Donald Trump, Joe Biden, polityka zagraniczna, republikanie, demokraci, gospodarka USA, Europa, Chiny, Rosja

Dominik Mierzejewski
ORCID 0000-0002-5943-2874

Przemysław Ciborek
ORCID 0000-0001-7502-4638

Mateusz Chatys
ORCID 0000-0003-2432-8484

Chiny wobec świata w drugim roku pandemicznym

Niewątpliwie fakt, iż kryzys pandemiczny nie został zahamowany, w istotny sposób przyczynił się do działań w chińskiej polityce zagranicznej. Przedstawiając swoje sukcesy w walce z pandemią, Chiny rozpoczęły ofensywę w dotychczas nieakcentowanym wymiarze normatywnym: redefinicji praw człowieka. Promowanie praw człowieka z chińską charakterystyką stało się kolejnym elementem w szeroko rozumianym sporze z Zachodem, w tym głównie ze Stanami Zjednoczonymi. Z działań w regionie istotne było wycofanie amerykańskich żołnierzy z Afganistanu i wpływ tej decyzji na politykę chińską oraz postępujące napięcia amerykańsko-chińskie w regionie Azji Południowo-Wschodniej. Ponadto w 2021 r. przewodniczący Xi Jinping odbył rozmowy z amerykańskim prezydentem Joem Bidenem oraz Władimirem Putinem, choć te rozmowy, jak cała aktywność międzynarodowa przewodniczącego Xi, miały formę zdalną ze względu na obostrzenia pandemiczne. Od stycznia 2020 r. chiński lider nie odbył żadnej podróży zagranicznej, co niewątpliwie powinno być brane pod uwagę w analizach chińskiej polityki zagranicznej.

Ogólne założenia polityki zagranicznej i redefinicja praw człowieka

Z perspektywy działań w polityce zagranicznej Chińska Republika Ludowa na pierwszym miejscu stawiała relacje z mocarstwami: Rosją i Stanami Zjednoczonymi, w dalszej kolejności zaś z Unią Europejską i państwami rozwijającymi się. Dla Chińskiej Republiki Ludowej stosunki z Moskwą są konieczne i jako jedyne zapewniają możliwość trwania aktualnego ładu międzynarodowego. Jak zauważył minister spraw zagranicznych Wang Yi: „dopóki dwie główne potęgi, Chiny i Rosja, stoją obok siebie i zacieśnią

współpracę, porządek międzynarodowy nie zostanie zakłócony, aksjomaty świata nie upadną, a hegemonizm nie zwycięży"[1]. Stosunki chińsko-rosyjskie oparte głównie na relacjach interpersonalnych przewodniczącego Xi Jinpinga i prezydenta Władimira Putina dają możliwości koordynacji działań na arenie międzynarodowej na takich forach jak Szanghajska Organizacja Współpracy, BRICS czy Organizacja Narodów Zjednoczonych. Najistotniejszym wydarzeniem tworzącym aurę partnerskiego sojuszu był wirtualny szczyt Xi–Putin. Obie strony podkreśliły, iż wsparcie dla tzw. kluczowych interesów jest elementem stosunków bilateralnych[2]. Tym samym zadeklarowano, iż w wypadku dalszej agresywnej polityki Rosji wobec Ukrainy i Chińskiej Republiki Ludowej wobec Tajwanu obie strony pozostaną neutralne, bez jawnego wsparcia. Takie podejście jednak gwarantuje Moskwie i Pekinowi swobodę w bardziej asertywnej postawie w polityce międzynarodowej[3].

Z perspektywy Pekinu Waszyngton prowadzi politykę opartą na „podwójnych standardach", co przejawia się głównie w rozbieżnościach w deklaracjach i działaniach dyplomatycznych strony amerykańskiej. Mimo że niektórzy politycy z USA anonsowali, iż nie ma woli politycznej, by wspierać „niepodległość Tajwanu", oraz że nie forsują zasad z zimnej wojny – to działania i współpraca z mniejszymi państwami w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej wskazywały na proces odmienny. Sprawy polityki Waszyngtonu wobec Tajwanu należą do najistotniejszych kwestii dzielących obie strony w relacjach dwustronnych – jak zauważa Wu Xinbo z Uniwersytetu Fudan w Szanghaju[4]. W czasie wirtualnego szczytu przewodniczący Xi Jinping ostrzegł amerykańską administrację, że podwójna gra z Tajwanem to „igranie z ogniem", które podzieli świat, a to przyniesie katastrofalne skutki dla przyszłości stosunków międzynarodowych. Pekin jest świadomy, że wsparcie dla Tajwanu płynące z Waszyngtonu w znaczący sposób ogranicza możliwości strategiczne dalszych globalnych działań Chin[5]. Z kolei

---

[1] „Wang Yi Guowuyuan weiyuan jian waizhang jiu 2021 guoji xingshi he waijiao gongzuo jieshou Xinhua he Zhongyang guanbo diashi zong tai lianhe caifang" (połączony wywiad dla agencji prasowej Xinhua, chińskiego radia i telewizji radcy stanu i ministra spraw zagranicznych Wang Yi na temat sytuacji międzynarodowej i pracy dyplomatycznej w 2021 r.), https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202112/t20211230_10477288.shtml (dostęp: 21.01.2022).

[2] Ibidem.

[3] Por. B. Kowalski, M. Słowikowski, „Szczyt Xi – Putin: partnerskie monologi ze Stanami Zjednoczonymi w tle", https://www.osa.uni.lodz.pl/publikacje/blog-osa/szczegoly/szczyt-xi-putin-partnerskie-monologi-ze-stanami-zjednoczonymi-w-tle (dostęp: 23.01.2022).

[4] „Biden and Xi pledge more cooperation, but offer no breakthroughs", *The New York Times*, 15 listopada 2021 r., https://www.nytimes.com/live/2021/11/15/world/biden-xi-summit (dostęp: 26.01.2022).

[5] „Biden-Xi summit highlights tensions – and desire for cooperation", *The Guardian*, 16 listopada 2021 r., https://www.theguardian.com/world/2021/nov/16/biden-xi-summit-highlights-tensions-and-desire-for-cooperation (dostęp: 26.01.2022).

Joe Biden podkreślił, że stanowisko amerykańskie w sprawie wartości jest niezmienne i będzie ono dalej promowane: demokracja oraz wolność, w tym idea „wolnego Indo-Pacyfiku", stają się priorytetem działań Stanów Zjednoczonych. Oprócz kwestii międzynarodowych, na co uwagę zwracają Stuart Lau oraz Phelim Kine, chińsko-amerykański szczyt ważny był z punktu widzenia polityki wewnętrznej, miał bowiem na celu pokazanie twardego stanowiska obywatelom obu państw. Joe Biden przystępował do szczytu po podpisaniu pakietu infrastrukturalnego o wartości jednego tryliona dolarów, natomiast przewodniczący Xi Jinping po Szóstym Plenum Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Chin, na którym przyjęto „rezolucję w sprawie historii KPCh" – lider Chin jest w niej przedstawiony jako otwierający nowy rozdział w historii Chin[6]. Zdaniem polityków w Pekinie stosunki chińsko-amerykańskie mogą „wrócić na właściwe tory", jeżeli Waszyngton porzuci próby zmiany systemu chińskiego i uzna suwerenne prawo Chin do własnego rozwoju i odrodzenia – wskazał minister spraw zagranicznych Wang Yi w czasie wywiadu 30 grudnia 2021 r. Do warunków brzegowych zaliczono również konieczność traktowania Chin jako partnera, którego się respektuje, oraz odejście Waszyngtonu od ideologicznej ścieżki w relacjach bilateralnych. Co ważne, w wypowiedziach chińskich polityków uznawano, że Ameryka musi się liczyć nie tylko z rządem i partią, lecz także z obywatelami Chin[7]. Wskazuje to na procesy, które zachodzą aktualnie w Chinach: przez kreowanie negatywnego obrazu Zachodu partia mobilizuje zasoby ludzkie, których stanowisko, odpowiednio przekazane przez Pekin, staje się częścią polityki zagranicznej[8].

W relacjach z Unią Europejską przewodniczący Xi Jinping odbył spotkania z liderami Francji Emmanuelem Macronem i Niemiec Angelą Merkel, a także Unii Europejskiej, Charles'em Michelem, choć nie doszło do tradycyjnego szczytu UE–Chiny. Jedynym spotkaniem chińsko-europejskim był wideoszczyt Chiny – Europa Środkowa i Wschodnia w lutym 2021 r. W polityce unijnej Chiny dostrzegły rosnącą polaryzację i podziały wewnątrz Wspólnoty, które mają negatywnie wpływać na stosunki dwustronne. Głównie chodzi tu o „zamrożenie" przez Parlament Europejski umowy inwestycyjnej[9] oraz wystąpienie Litwy z formatu wielostronnej współpracy Chin

[6] S. Lau, P. Kine, „Biden and Xi hold 'candid and direct' first summit", Politico, 16 listopada 2021 r., https://www.politico.eu/article/biden-xi-us-china-summit/ (dostęp: 26.01.2022).

[7] „Wang Yi Guowuyuan weiyuan jian waizhang jiu 2021...", op. cit.

[8] Szerzej na temat obrazu Zachodu w mediach chińskich zob. D. Mierzejewski, „China's narrative regarding the West during the pandemic", *CAA Brief*, wrzesień 2021, https://www.osa.uni.lodz.pl/fileadmin/user_upload/Jednostki/Osrodek_Spraw_Azjatyckich/CAA_Briefs/2021/CAA_Brief_DM_September_2021.pdf (dostęp: 26.01.2022).

[9] „MEPs refuse any agreement with China whilst sanctions are in place", Parlament Europejski, 20 maja 2021 r., https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20210517IPR04123/meps-refuse-any-agreement-with-china-whilst-sanctions-are-in-place (dostęp: 26.01.2022).

z Europą Środkową i Wschodnią[10]. Jednak w porównaniu z podejściem do stosunków z Waszyngtonem ton wypowiedzi chińskich polityków był raczej koncyliacyjny: „Chiny i Europa mają różne systemy, ale to nie znaczy, że muszą być rywalami. Obie strony mogą się szanować, uczyć się od siebie i pomagać sobie nawzajem"[11].

Oprócz klasycznych stosunków bilateralnych i wielostronnych należy zwrócić uwagę na fakt, że w 2021 r., kolejnym roku pandemii COVID-19, chińska dyplomacja zmieniła nieco narzędzia w oddziaływaniu międzynarodowym, angażując większe środki na promowanie własnej narracji w zakresie praw człowieka. Co ważne, Pekin zaczął używać tych samych pojęć co Zachód, podając jedynie inną ich interpretację. Takie terminy jak „chiński model" czy „chińskie doświadczenie" wciąż pozostają w słowniku chińskich dyplomatów. Niemniej jednak mówienie o demokracji i prawach człowieka oraz ich chińskich interpretacjach, stawiających na prawo do rozwoju, nie zaś wolność, stanie się istotnym wyzwaniem dla liberalnego ładu międzynarodowego.

W cytowanym powyżej wywiadzie ministra spraw zagranicznych z grudnia 2021 r. Wang Yi co prawda nie wskazał literalnie Waszyngtonu, ale z jego wypowiedzi jednoznacznie wynikało, iż o niego chodzi: „Na świecie wciąż są siły, które zawsze myślą, że są lepsze, i zawsze chcą narzucać swoją wolę innym. Często wykorzystują zasady, prawa człowieka, demokrację i inne szlachetne wartości, by zdyskredytować oraz powstrzymać Chiny i wiele krajów rozwijających się"[12].

Zgodnie z kontekstem przytoczonej wyżej wypowiedzi dyplomacja ChRL rozpoczęła ofensywę lansującą chińską wersję praw człowieka. Na początku 2021 r., w lutym, przedstawił ją minister spraw zagranicznych Wang Yi w wystąpieniu na 46. sesji Rady ds. Praw Człowieka ONZ. W kontekście chińskiego podejścia do „praw zorientowanych na człowieka" kluczową sprawą jest dobro materialne oraz „szczęście", które mają być odpowiednikiem zachodnich praw równości, wolności słowa czy wyznania. Co istotne, pojęcie bezpieczeństwa, rozumiane w bardzo szerokim kontekście, jest promowane jako jeden z elementów chińskiej definicji praw człowieka[13].

---

[10] S. Lau, „Lithuania pulls out of China's '17+1' bloc in Eastern Europe", Politico, 21 maja 2021 r., https://www.politico.eu/article/lithuania-pulls-out-china-17-1-bloc-eastern-central--europe-foreign-minister-gabrielius-landsbergis/ (dostęp: 26.01.2022); B. Kowalski, B. Jundo--Kaliszewska, „Otwarcie biura Tajwanu na Litwie z Chinami i USA w tle", https://www.osa.uni.lodz.pl/publikacje/blog-osa/szczegoly/otwarcie-biura-tajwanu-na-litwie-z-chinami-i--usa-w-tle (dostęp: 26.01.2022).

[11] „Wang Yi Guowuyuan weiyuan jian waizhang jiu 2021...", op. cit.

[12] Ibidem.

[13] J. Feng, „China trying to redefine human rights in latest campaign, says D.C. analyst", *Newsweek*, 26 lutego 2021 r., https://www.newsweek.com/china-trying-redefine-human-rights-latest-campaign-says-dc-analyst-1571937 (dostęp: 15.01.2022).

Takie podejście wsparto ogłoszeniem w Chinach „wyjścia z całkowitej biedy", co z jednej strony w pozytywnym świetle miało stawiać podejście tego kraju, z drugiej zaś ukazywać chaos i dezorganizację powodowane przez wolności obywatelskie na Zachodzie[14]. Ponadto w swoim wystąpieniu chiński polityk uznał, że monopol Zachodu na prawa człowieka dobiega końca i nie może być tylko domeną „niewielkiej garstki państw", a zasada suwerenności powinna być nadrzędną w relacjach międzynarodowych[15].

Zatem kwestia reinterpretacji zachodniej koncepcji praw człowieka stała się jednym z głównych elementów w strategiach dyskursywnych ChRL. Jak zauważają analitycy, m.in. Kristine Lee z Center for a New American Security, Chiny wykorzystały lukę, jaką pozostawiły Stany Zjednoczone, opuszczając Radę ds. Praw Człowieka ONZ w czasie kadencji Donalda Trumpa. Dało to dodatkowe możliwości promowania chińskiej wizji praw człowieka opartej na materialnym dobrobycie i budowania koalicji wspierającej zasadę suwerenności państw jako podstawową w stosunkach międzynarodowych. Tym samym miało prowadzić do ograniczenia dyskusji o prawach człowieka, uznanych za prerogatywę państwa. W czerwcu 2021 r. na posiedzeniu Rady ds. Praw Człowieka ONZ Michelle Bachelet, Wysoki Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka, domagała się wyjaśnień w sprawie tłumienia przez Pekin protestów w Hongkongu i sposobu traktowania etnicznej ludności Ujgurów w regionie autonomicznym Sinkiang[16]. W reakcji na postulaty Bachelet chińskie przedstawicielstwo w Genewie wezwało do „szanowania faktów" i „przestania głoszenia błędnych uwag pod adresem Chin"[17]. To jednak nie zakończyło międzynarodowej dyskusji na temat praw człowieka w Chinach. Na posiedzeniu Organizacji Narodów Zjednoczonych w październiku 2021 r. domagano się wyjaśnień od strony chińskiej w sprawie łamania praw muzułmanów w Sinkiangu. W oświadczeniu – którego część odczytał francuski ambasador w ONZ Nicolas de Rivière na forum komisji praw Zgromadzenia Ogólnego – 43 kraje wyraziły zaniepokojenie rosnącymi „doniesieniami o powszechnych i systematycznych naruszeniach praw człowieka", oskarżając

[14] S. Tiezzi, „Can China change the definition of human rights?", *The Diplomat*, 23 lutego 2021 r., https://thediplomat.com/2021/02/can-china-change-the-definition-of-human-rights/ (dostęp: 15.01.2022).

[15] „Wang Yi attends the high-level meeting of the 46th Session of the United Nations Human Rights Council", 22.02.2021, MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/ce/cgbelfast//eng/zgxw_1/t1856062.htm (dostęp: 15.01.2022).

[16] S. Nebehay, „UN rights boss signals she may move on Xinjiang without China nod", Reuters, 25 czerwca 2021 r., https://www.reuters.com/world/china/un-rights-boss-signals--she-may-move-xinjiang-without-china-nod-2021-06-25/ (dostęp: 15.01.2022).

[17] „Chinese mission spokesperson Liu Yuyin says the attempt of Canada to lead an anti--China joint statement at the 47th session of the Human Rights Council is doomed to fail", 18 czerwca 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/ce/cegv//eng/ryrbt/t1884700.htm (dostęp: 15.01.2022).

Chiny o przetrzymywanie ponad miliona osób w obozach pracy przymusowej[18]. To z kolei spotkało się z gwałtowną odpowiedzią strony chińskiej. Ambasador Chin przy ONZ Zhang Jun uznał, że amerykańskie „kłamstwa zawsze będą kłamstwami", a prawa człowieka służą Zachodowi jako pretekst do ingerencji w wewnętrzne sprawy innych państw[19].

W odpowiedzi na toczącą się międzynarodową dyskusję na początku września 2021 r. Rada Państwowa ChRL opublikowała „Plan działań w zakresie praw człowieka 2021–2025". Dokument przede wszystkim wskazuje, iż główne prawa człowieka to prawa do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, rozumiane jako prawa gwarantujące dostęp do podstawowych środków do życia, pracy, zdrowia i edukacji, a także szeroko rozumianego zrównoważonego rozwoju. Istotne z perspektywy chińskiej jest też prawo do życia w środowisku naturalnym, wolnym od zanieczyszczeń. Dobrobyt materialny zatem jest przedkładany ponad wolność wyboru czy sumienia, a wskazanie na takie elementy jak zaopatrzenie w żywność i wodę, budowa mieszkań odpornych na trzęsienia ziemi, stabilny proces przekwalifikowania pracowników i zapewnienie miejsc pracy, a także gwarancje bezpieczeństwa w przemyśle wydobywczym czy ochrona środowiska, dowodzi, iż Chiny po pierwsze próbują promować własne rozwiązania we wskazanych zakresach, a po drugie pozycjonują się jako lider wśród państw rozwijających się. W odniesieniu do kwestii demokratycznych praw człowieka dokument podkreśla, iż głównym filarem chińskiej wizji są komitety lokalne Chińskiej Ludowo-Politycznej Rady Konsultatywnej, o której „demokratyczności" nie stanowią wybory jak w demokracjach liberalnych, lecz forma demokracji konsultatywnej, czyli m.in. codwutygodniowe fora konsultacyjne, narady online dotyczące spraw państwowych, konsultacje z odpowiednimi departamentami partii i rządu oraz określonymi sektorami społecznymi. Tym samym zachowany zostanie prymat Komunistycznej Partii Chin, której zadaniem będzie koordynowanie wspominanych konsultacji. W odniesieniu do działań międzynarodowych w dokumencie podkreślono chęć udziału w kształtowaniu międzynarodowego reżimu praw człowieka opartego na agendzie Organizacji Narodów Zjednoczonych w celu „zapewnienia zdrowego i zrównoważonego rozwoju międzynarodowych praw człowieka"[20].

---

[18] „On behalf of 43 countries, the French Permanent Representative to the United Nations gave a cross-regional statement at the UN General Assembly Third Committee", 21.11.2021, https://www.gov.uk/government/speeches/joint-statement-on-the-human-rights-situation--in-the-xinjiang (dostęp: 15.01.2022).

[19] „Ambassador Zhang Jun resolutely refuted groundless accusations on China's human rights by the United States and a few other countries", 6 października 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/ce/ceun/eng/hyyfy/t1822127.htm (dostęp: 15.01.2022).

[20] *Full Text: Human Rights Action Plan of China (2021–2025*), 09.09.2021, Rada Państwowa ChRL, http://english.www.gov.cn/news/topnews/202109/09/content_WS6139a111c6d0df57f98dfeec.html (dostęp: 15.01.2022).

Wyżej omówione działania wpisały się w kolejne kroki chińskiej dyplomacji i miały za zadanie stworzenie kontroferty dla przygotowywanego w Waszyngtonie szczytu demokracji. Piątego grudnia chiński MSZ opublikował białą księgę „Stan demokracji w Ameryce". W dokumencie uznano, że Stany Zjednoczone nie są „latarnią demokracji", a demokracja w stylu amerykańskim odeszła od głównych założeń, stając się „grą dla bogatych". Amerykańska demokracja nie tylko nie prowadzi do wyrównania szans społecznych, lecz także kreuje polaryzację polityczną i dezintegruje społeczeństwo[21]. Wybory demokratyczne są fikcyjne, bo i tak oparte na finansowaniu partii przez podmioty zewnętrzne, a to sprawia, że wyborcy nie wybierają racjonalnie. Jak oceniono w chińskim dokumencie, Stany Zjednoczone targane są sprzecznościami wewnętrznymi: zamieszki w Kongresie ze stycznia 2021 r. „wstrząsnęły światem", śmierć George'a Floyda wywołała powszechne protesty, a wymykająca się spod kontroli epidemia spowodowała ludzką tragedię[22]. Co ważne, podobnie jak w sporze ze Związkiem Radzieckim w zakresie implementacji jednolitej wersji socjalizmu, Pekin podkreśla, że demokratyczne standardy powinny być dopasowane do warunków panujących w danym państwie i stanowić rzeczywisty wybór jego obywateli, nie zaś system narzucony przez zewnętrzne siły. Bez uwzględnienia specyfiki kulturowej, politycznej, społecznej czy rozwojowej demokracja będzie powodowała chaos. W opinii chińskiej „sztandar demokracji" służy do podżegania separatyzmu i konfrontacji, co ma przynieść światu „zamęt i katastrofę". Wedle ChRL Stany Zjednoczone przez długi czas narzucały innym swój system polityczny i wartości, wprowadzały „demokratyczną transformację", bezkrytycznie nakładały jednostronne sankcje i wszczynały „kolorowe rewolucje", co miało katastrofalne skutki. „Demokracja" od dawna jest „bronią masowego rażenia", używaną przez Stany Zjednoczone do ingerencji w wewnętrzne sprawy podmiotów trzecich, a Waszyngton próbuje podzielić świat na dwa obozy, „demokratyczny" i „niedemokratyczny" według amerykańskich standardów[23].

Taka narracja po pierwsze ogranicza możliwości wpływania sił zewnętrznych na system polityczny ChRL i po drugie ma usprawiedliwiać „chiński model", a tym samym legitymować władzę partii komunistycznej i przewodniczącego Xi Jinpinga. W odniesieniu do działań podjętych w 2021 r. wspomniany wyżej system jest przedstawiany jako chińska alternatywa dla norm

[21] *Meiguo minzhu qingkuang* (Stan demokracji w Ameryce), 5 grudnia 2021 r., MSZ ChRL, https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202112/t20211205_10462534.shtml (dostęp: 15.01.2022).

[22] „Waijiao bu fayan ren jiu Meiguo juban 'Lingdao ren mizhu fenhui'" (Uwagi rzecznika MSZ nt. „Szczytu Liderów Demokracji" zorganizowanego przez Stany Zjednoczone), 11 grudnia 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202112/t20211211_10466928.shtml (dostęp: 15.01.2022).

[23] *Meiguo minzhu*..., op. cit.

zachodnich. Z perspektywy międzynarodowej taka postawa prowadzi do redefinicji układu międzynarodowego, który ma być oparty na suwerenności państw, traktowanej jako podstawowa norma. Zdaniem Sophie Ricardson z Brookings Institution władze chińskie w ONZ próbują interpretować normy lub przyczyniać się do ich zmian, tak by zminimalizować możliwość ingerencji z zewnątrz w wewnętrzne kwestie ideologiczne. Promowanie demokracji dostosowanej do rzeczywistości poszczególnych aktorów prowadzi do negowania prawa międzynarodowego w tym zakresie, a podstawowe prawa człowieka mają być przedmiotem negocjacji, kompromisu, a nie zależeć od skodyfikowanych norm, przyjętych nawet przez wspólnotę międzynarodową[24]. Co interesujące, takie podejście współgra z promowaniem rozwiązań technologicznych Huawei, który, jak powszechnie mówi się w Pekinie, przez nowe technologie ma zapewnić prawo do rozwoju, a w związku z tym ma być gwarancją chińskiej wersji praw człowieka. Prowadzi to zatem do redefinicji zachodniej koncepcji praw człowieka, a sprzyjać ma temu kolejna rewolucja przemysłowa. Z tej perspektywy działania amerykańskie ograniczające możliwość adaptacji rozwiązań lansowanych przez Huawei ograniczają tym samym prawa człowieka i stanowią duże zagrożenie dla postępów w kolejnej rewolucji przemysłowej – jak zauważa się w Pekinie[25].

Chiny wobec amerykańskiego wycofania wojsk z Afganistanu

W obliczu ewakuacji wojsk amerykańskich z Afganistanu minister spraw zagranicznych ChRL Wang Yi 28 lipca 2021 r. zaprosił na dwudniowe negocjacje w chińskim Tianjinie Abdula Ghaniego Baradara, współzałożyciela i jednego z liderów afgańskich talibów. Podczas spotkania Wang Yi określił talibów jako „ważną siłę wojskową i polityczną" i zaznaczył, że odegrają oni istotną rolę w „procesie pokoju, pojednania i odbudowy" Afganistanu. Nie było to nowością, gdyż takie stanowisko zostało wypracowane dwa tygodnie wcześniej, podczas posiedzenia grupy łącznikowej Szanghajskiej Organizacji Współpracy ds. Afganistanu w Duszanbe[26].

---

[24] S. Richardson, *China's Influence on the Global Human Right System*, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/FP_20200914_china_human_rights_richardson.pdf (dostęp: 15.01.2022).

[25] „Meiguo ba ling daya Huawei, boduo de shi quan shijie renming yongbao di si ci gongye gemign de fazhan quan" (Zastraszanie i tłumienie przez Stany Zjednoczone Huawei pozbawia ludzi na całym świecie ich prawa do rozwoju w celu rozpoczęcia czwartej rewolucji przemysłowej), 25 czerwca 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/ce/cezanew//chn/sgxw/t1676610.htm (dostęp: 15.01.2022).

[26] „Shanghai hezuo zhuzhi chengyuan guowai zhang guanyu 'Shang he zuzhi-Afuhan lianluo zu' huiyi chengguo de lianhe shengming" (Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich SOW w sprawie wyników posiedzenia grupy kontaktowej SOW–Afganistan), 15 lipca 2021 r., https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/1207_676219/202107/t20210715_9180909.shtml (dostęp: 21.01.2022).

Dzień po zajęciu Kabulu przez talibów oraz opuszczeniu kraju przez dotychczasowego prezydenta Afganistanu Aszrafa Ghaniego, 16 sierpnia 2021 r., minister Wang Yi odbył telefoniczną rozmowę z sekretarzem stanu USA Antonym Blinkenem[27]. Amerykański dyplomata wyraził oczekiwanie, iż Chiny aktywnie włączą się w proces tranzycji władzy i będą współodpowiedzialne za ustanowienie pluralistycznego rządu, co *de facto* miało oznaczać wpływanie na talibów. Z kolei Wang Yi w krytyczny sposób przedstawił stanowisko rządu w Pekinie, twierdząc, iż „fakty kolejny raz dowiodły, że trudno jest zdobyć przyczółek w krajach o zupełnie odmiennej historii, kulturze oraz warunkach narodowych [...], a użycie siły i środków wojskowych do rozwiązywania problemów jedynie je eskaluje [...] nauka wyciągnięta z sytuacji w Afganistanie zasługuje na poważną refleksję"[28]. Mimo to zaoferował gotowość do współpracy i dialogu z rządem USA na rzecz promocji tzw. miękkiego lądowania w sprawach afgańskich oraz udaremnienia niebezpieczeństwa wybuchu wojny domowej lub katastrofy humanitarnej w Afganistanie. Co kluczowe z punktu widzenia interesów ChRL, Wang Yi wyraźnie podkreślił, iż „za wszelką cenę należy uniknąć sytuacji, w której Afganistan ponownie miałby stać się wylęgarnią i schronieniem dla terroryzmu", promując tym samym pomysł ustanowienia otwartej i inkluzyjnej struktury politycznej, która miałaby odzwierciedlić cechy specyficzne państwa. Strona chińska wyraziła również oczekiwania, że Stany Zjednoczone odegrają konstruktywną rolę w udzieleniu pomocy Afganistanowi w kwestii utrzymania stabilności, zapobiegania dalszemu chaosowi i pokojowej odbudowie. Zdaniem Chin sprawa „pośpiesznego procesu wycofywania wojsk amerykańskich" spowodowała eskalację napięć i przyniosła negatywny wpływ na sytuację w państwie, a jeśli sytuacja ulegnie pogorszeniu, to amerykańską postawę należy uznać za nieodpowiedzialną[29].

Kwestia afgańska, z uwagi na możliwość destabilizacji zachodnich rubieży w regionie autonomicznym Sinkiang, jest bardzo istotna z punktu widzenia integralności terytorialnej Chin. Jeszcze w czasie administracji Donalda Trumpa Amerykanie poszukując kolejnych elementów ograniczających chińską ekspansję, wykreślili Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu z listy organizacji terrorystycznych. Z perspektywy chińskiej to „stosowanie podwójnych standardów w kwestii globalnej walki z terroryzmem", a minister Wang Yi wezwał tym samym stronę amerykańską do „zmiany obecnego kursu polityki i usunięcia przeszkód we współpracy chińsko-amerykańskiej

[27] „Wang Yi ying yue tong Meiguo Guowuqing Bulinken tong dianhua" (Wang Yi prowadzi rozmowy telefoniczne z sekretarzem stanu USA Blinkenem), 17 sierpnia 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202108/t20210817_9180898.shtml (dostęp: 21.01.2022).

[28] Ibidem.

[29] Ibidem.

w Afganistanie i międzynarodowej współpracy antyterrorystycznej"[30]. Mimo negatywnego tonu podkreślił rolę dyplomacji ChRL i USA w międzynarodowym rozwiązywaniu problemów na forum ONZ i z tego względu oczekiwał koordynacji wspólnych prac[31].

Niemniej jednak chaos polityczny w Afganistanie wymusił na Chinach podjęcie bardziej aktywnych kroków: wyznaczono specjalnego wysłannika ministerstwa spraw zagranicznych ds. Afganistanu Yue Xiaoyonga. Aktywność chińskiego dyplomaty skoncentrowała się głównie na Bliskim Wschodzie; w Dausze odbył spotkania z wicepremierem Kataru i ministrem spraw zagranicznych Mohammedem bin Abdulrahmanem al-Thanim. W kontekście wycofania USA z Afganistanu Chiny wyraziły gotowość do podjęcia międzynarodowej współpracy w celu eliminacji wspólnego zagrożenia, jakie niesie za sobą terroryzm. Co ważne, uznały, iż wspólnota międzynarodowa powinna wywierać na Afganistan nieustanną presję, aby nowe władze w państwie zbudowały otwartą i inkluzyjną architekturę polityczną, podjęły rozważną politykę wewnętrzną i zagraniczną oraz całkowicie odcięły się od wszelkiego rodzaju organizacji terrorystycznych. W tej sytuacji należy zwrócić uwagę, iż takie stanowisko stoi w sprzeczności z promowaną przez Chiny zasadą nieingerencji w wewnętrzne sprawy: tym razem perspektywa zagrożenia integralności terytorialnej ChRL stała się główną przyczyną jego wyrażenia.

Mimo powyższych międzynarodowych deklaracji dyplomacja chińska, nie chcąc antagonizować talibów, uznała ich prawo do rządzenia Afganistanem, co spotkało się z dużą aprobatą ze strony nowych włodarzy w Kabulu. Chiny zostały określone mianem zaufanego przyjaciela Afganistanu, a afgańscy talibowie wyrazili gotowość kontynuacji prac na rzecz rozwoju przyjaznych stosunków między Afganistanem i Chinami. Z punktu widzenia Chin najistotniejsza była deklaracja, iż obecny rząd „nigdy nie pozwoli żadnej sile na wykorzystanie terytorium afgańskiego do zagrożenia interesom Chin i podejmą one niezbędne środki w celu zapewnienia bezpieczeństwa chińskim instytucjom"[32]. Idąc dalej, Abdul Salam Hanafi wezwał do wspólnej pracy na rzecz chińskiej inicjatywy Pasa i Szlaku, miała ona bowiem sprzyjać rozwojowi i dobrobytowi Afganistanu i regionu[33].

---

[30] Ibidem.

[31] Ibidem.

[32] „Waijiaobu buzhang zhuli wujiang hao tong Afuhan Taliban zho Doha zhengzhi banshi chu fu zhuren Hanafei tong dianhua" (Asystent ministra spraw zagranicznych Wu Jianghao rozmawia telefonicznie z zastępcą dyrektora biura politycznego afgańskich talibów Hanafim w Dausze), 2 września 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202109/t20210902_9180900.shtml (dostęp: 14.03.2022).

[33] „Waijiaobu Afuhan shiwu teshi yuexiaoyong huijian Kata'er fu shouxiang jian waijiao dachen Muhanmode" (Specjalny wysłannik MSZ ds. Afganistanu Yue Xiaoyong spotyka się z wicepremierem i ministrem spraw zagranicznych Kataru Mohammedem), 28 sierpnia 2021 r.,

Sprawy afgańskie stały się również przedmiotem dyskusji w stosunkach chińsko-irańskich. Minister spraw zagranicznych ChRL odbył 3 września 2021 r. rozmowę telefoniczną ze swoim irańskim odpowiednikiem, Hosseinem Amir-Abdollahianem. W afgańskim gambicie Iran jako partner ChRL został wezwany do wzmocnienia komunikacji, koordynacji i odegrania konstruktywnej roli w osiągnięciu pokojowej odbudowy Afganistanu z uwagi na fakt, iż oba państwa z nim graniczą. Rozmowa z irańskim politykiem stała się również platformą do krytyki Stanów Zjednoczonych. Chiński dyplomata winą za zaistniałą sytuację obarczył Waszyngton, gdyż jak stwierdził, „chociaż USA wycofały się z Afganistanu, ponoszą całkowitą odpowiedzialność za pokojową odbudowę tego państwa i nie powinny próbować tworzyć nowych przeszkód dla Kabulu [...] a tym bardziej nie powinny wywoływać nowych zawirowań i szkodzić uzasadnionym prawom i interesom krajów sąsiednich". Krytyce poddał twierdzenie strony amerykańskiej, iż „dzięki wycofaniu wojsk [USA] mają skoncentrować się na radzeniu sobie z rosnącym zagrożeniem ze strony Rosji i Chin", co w oczach chińskiego dyplomaty było wyłącznie wymówką dla amerykańskiej porażki oraz dalszej promocji „polityki siłowej" w stosunkach międzynarodowych. Zaznaczył on również, iż „jeśli USA nie wyciągną należytej nauki [z powyższego incydentu] i całkowicie nie zmienią kursu polityki zagranicznej, będą zmuszone do popełnienia jeszcze większych błędów niż te, jakie popełniły w Afganistanie, przechodząc z totalnej porażki w Afganistanie do serii jeszcze większych porażek"[34].

Krytyka polityki amerykańskiej stała się jednym z głównych elementów w działaniach chińskiej dyplomacji. 8 września 2021 r. podczas wideokonferencji ministrów spraw zagranicznych państw sąsiadujących z Afganistanem strona chińska ponownie skoncentrowała się na potępieniu działań amerykańskich w Afganistanie, a cała polityka „demokratycznej transformacji" została uznana za niepowodzenie[35]. Zaznaczono, iż dzisiejszy Afganistan stoi na rozdrożu historii i musi zmierzyć się z poważnymi wyzwaniami, takimi jak pomoc humanitarna, zapewnienie źródeł dochodów społeczeństwu oraz działania związane z zapobieżeniem rozprzestrzenianiu

MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202108/t20210828_9180899.shtml (dostęp: 14.03.2022).

[34] „Wang Yi: Meiguo ruguo buneng chedi gaixiangengzhang, jiu shibi cong za Afuhan de shibai zouxiang geng da de shibaiI" (Wang Yi: jeśli USA nie mogą całkowicie zmienić kursu, to porażka w Afganistanie z pewnością zmieni się w jeszcze większą porażkę), 4 września 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202109/t20210904_9180901.shtml (dostęp: 22.01.2022).

[35] „Wang Yi chuxi shouci Afuhan lin guo waizhang hui" (Wang Yi bierze udział w pierwszym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych krajów sąsiedzkich Afganistanu), MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202109/t20210908_10403928.shtml (dostęp: 22.01.2022).

się choroby wywołanej wirusem SARS-CoV-2. W tym aspekcie uznano, iż „niektóre siły międzynarodowe" mogą wykorzystać powyższe wyzwania do wprowadzenia własnych środków politycznych, finansowych i gospodarczych w celu tworzenia nowych przeszkód na drodze do samostanowienia dla Afganistanu[36].

Ponadto sytuacja w Afganistanie spowodowała intensyfikację relacji między Chinami, Rosją, Iranem i Pakistanem. Do nieformalnego spotkania doszło 16 września 2021 r. w Duszanbe, gdzie przyjęto tzw. pięć sugestii w kwestii zarządzania sytuacją w Afganistanie[37]. Pierwsza z nich odnosiła się do przymuszenia Stanów Zjednoczonych do „gorliwego wypełnienia swoich obowiązków" i odstąpienia od siłowych rozwiązań w promowaniu demokratycznych wartości. Jako drugą sugestię przyjęto wdrożenie zasady, iż „Afganistan jest kierowany przez Afgańczyków i jest ich własnością". W tym kontekście należy ponownie odwołać się do forsowanej na arenie międzynarodowej zasady nieingerencji państw trzecich w sprawy wewnętrzne, która z punktu widzenia ChRL tworzy międzynarodowy precedens dla wtrącania się w politykę wewnętrzną m.in. w sprawach praw człowieka w Sinkiangu. Po trzecie, zaproponowano kolektywne działania w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się zagrożeń dla bezpieczeństwa. W tym względzie uznano, iż należy „zaufać" talibom, gdyż zobowiązali się do „wytyczenia wyraźnej linii" w związku ze statusem sił terrorystycznych w Afganistanie. Nadmieniono jednak, iż należy zachować czujność, gdyż w Kabulu nadal funkcjonuje rząd tymczasowy, a jego polityka wewnętrzna i zagraniczna nie została jeszcze skonsolidowana. Czwarta sugestia dotyczyła utworzenia „wspólnych sił" wspierających funkcjonowanie Afganistanu. Argumentem za udzieleniem pomocy nowo formującemu się rządowi w Kabulu był fakt, iż połowa ludności afgańskiej żyje obecnie poniżej granicy ubóstwa, a 14 mln ludzi stoi w obliczu kryzysu żywnościowego. Ostatnią, piątą sugestię określono jako „integrację" regionalną, która miała zapewnić możliwości rozwoju Kabulu w szerszym kontekście międzynarodowym[38].

Co ważne, w sprawy afgańskie zaangażowana została Szanghajska Organizacja Współpracy. 17 września odbyła się połączona konferencja Szanghajskiej Organizacji Współpracy i Organizacji Układu o Bezpieczeństwie

[36] „Wang Yi: jintian de Afuhan zhan zai lishi de shizilu kou" (Wang Yi: Afganistan stoi dziś na skrzyżowaniu historii), 8 września 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202109/t20210908_10403923.shtml (dostęp: 22.01.2022).

[37] „Wang Yi chuxi Zhong E Ba Yi siguo Afuhan wenti fei zhengshi huiyi" (Wang Yi uczestniczy w nieformalnym spotkaniu Chin, Rosji, Pakistanu i Afganistanu w sprawie afgańskiej), https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202109/t20210917_10403931.shtml (dostęp: 23.01.2022).

[38] Ibidem.

Zbiorowym. Xi Jinping na powyższym forum międzynarodowym – utrzymanym w konwencji wideokonferencji – również przedstawił trzy sugestie, które w swym przekazie nie odbiegały od porozumienia wypracowanego dzień wcześniej przez ministrów spraw zagranicznych[39].

Ważnym wydarzeniem z perspektywy bezpieczeństwa i współpracy w ramach stosunków sąsiedzkich była wizyta trzech delegacji: ChRL, Pakistanu oraz Rosji, w Kabulu w przeddzień szczytu G-20, tj. w dniach 21–22 września 2021 r.[40] Odzwierciedlało to również fakt, iż oprócz kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego Chiny starały się uzyskać wiodący głos w negocjacjach dotyczących Afganistanu, stawiając sprawę wysoko w swej agendzie międzynarodowej. Największy nacisk podczas rozmów położono na kwestie inkluzywności nowego rządu, praw człowieka w rozumieniu chińskim, zagadnienia gospodarcze, sprawy humanitarne, a także integralność terytorialną Afganistanu i działania prowadzące do ograniczenia działalności terrorystycznej i narkobiznesu[41].

W kolejnym miesiącu doszło natomiast do ponownego spotkania polityków ChRL i Afganistanu. Wang Yi i Abdul Ghani Baradar – tym razem w katarskiej Dausze – 25 października 2021 r. omówili najważniejsze problemy na afgańskiej drodze do transformacji[42]. Wśród nich ponownie wymieniono wyzwania humanitarne, gospodarcze, antyterrorystyczne oraz te związane ze skutecznym zarządzaniem państwem. Obie strony podtrzymały niezmienność swego oficjalnego stanowiska: Chiny nadal będą respektować integralność terytorialną Afganistanu oraz promować nieingerencję państw trzecich w wewnętrzne sprawy Kabulu, a także wspomagać go w procesie transformacji. Strona afgańska natomiast zapewniła o przyjaznych

[39] „Xi Jinping chuxi Shanghai hezuo zuzhi he jiti anquan tiaoye zuzhi chengyuan guo lingdao ren Afuhan wenti lianhe fenghui" (Xi Jinping uczestniczy we wspólnym szczycie przywódców Szanghajskiej Organizacji Współpracy i Państw Członkowskich Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym w sprawie Afganistanu), 17 września 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202109/t20210917_10403932.shtml (dostęp: 23.01.2022).

[40] „Wang Yi chuxi Ershi guo jituan Afuhan wenti waizhang skipin huiyi" (Wang Yi uczestniczy w wideokonferencji ministrów spraw zagranicznych G-20 w sprawie Afganistanu), 23 września 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202109/t20210923_9585674.shtml (dostęp: 23.01.2022).

[41] „Zhongguo, Eluosi, Bajisitan teshi fangwen Afuhan" (Specjalni wysłannicy z Chin, Rosji i Pakistanu odwiedzają Afganistan), 22 września 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202109/t20210922_9585673.shtml (dostęp: 23.01.2022).

[42] „Wang Yi huijian Afuhan Taliban linshi zhengfu daili fu zhongli Balada'er" (Spotkanie Wang Yi z Baradarem pełniącym obowiązki wicepremiera tymczasowego rządu talibów w Afganistanie), 26 października 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202110/t20211026_10035260.shtml (dostęp: 23.01.2022).

intencjach oraz podtrzymała swe zobowiązanie do zabezpieczenia Korytarza Wachańskiego przed działalnością grup terrorystycznych, które mogłyby destabilizować zachodnie rubieże ChRL[43].

Sprawna koordynacja działań ChRL odnośnie do Afganistanu nie była biernie obserwowana przez Waszyngton. W tym kontekście należy z całą pewnością wskazać rozszerzenie mechanizmu konsultacji w sprawie Afganistanu o inicjatywę „Troika Plus" lub „Chiny–USA–Rosja+"[44]. Gospodarzem spotkania, które odbyło się 11 listopada 2021 r., był Pakistan, a Stany Zjednoczone reprezentował nowy przedstawiciel ds. Afganistanu – Thomas West[45]. Pomimo formalnego opuszczenia Afganistanu przez wojska amerykańskie społeczność międzynarodowa niejako wymusiła na Waszyngtonie większe zaangażowanie dyplomatyczne, co z zadowoleniem zostało przyjęte przez pozostałe strony uczestniczące w wydarzeniu. W wyniku konsultacji wypracowano wspólne stanowisko, które z zasady jest tożsame z dotychczas opisywanymi roszczeniami strony chińskiej. Jedyne *novum* w tym względzie stanowi fakt wznowienia legalnych usług bankowych na terenie Afganistanu, przedstawiciel Pakistanu Shah Mahmood Qureshi w trakcie negocjacji bowiem informował, iż Kabul jest „na granicy zapaści gospodarczej", co skutkowałoby ograniczeniem zdolności nowego gabinetu talibów do sprawowania efektywnych rządów, a sprawa wymagała natychmiastowej reakcji społeczności międzynarodowej[46].

Mimo iż formalnie Chiny nie są stroną w Organizacji Współpracy Islamskiej, w grudniu 2021 r. ambasador Chin w Pakistanie Nong Rong przedstawił oficjalne stanowisko swego rządu w podstawowych kwestiach, takich jak suwerenność, niepodległość oraz integralność terytorialna Afganistanu. Wystosował również cztery propozycje w kontekście organizacji współpracy międzynarodowej, skupiając się na zapewnieniu Afganistanowi najpotrzebniejszych surowców naturalnych, podjęciu koniecznych reform gospodarczych, odmrożeniu aktywów zagranicznych oraz rozwiązaniu dylematu humanitarnego[47]. Podobna aktywność Chin została odnotowana na forum

---

[43] Ibidem.

[44] „Pakistan hosts US, China, Russia to discuss Afghanistan", 11 listopada 2021 r., Al Jazeera, https://www.aljazeera.com/news/2021/11/11/pakistans-hosts-us-china-russia-to-discuss--afghanistan (dostęp: 23.01.2022).

[45] „U.S. Special Representative for Afghanistan Thomas West visits Pakistan", 13.11.2021, U.S. Embassy & Consulates in Pakistan, https://pk.usembassy.gov/u-s-special-representative-for-afghanistan-thomas-west-visits-pakistan/ (dostęp: 23.01.2022).

[46] „Afghanistan 'At brink of economic collapse' warns Pakistan", 11 listopada 2021 r., Voice of America, https://www.voanews.com/a/afghanistan-at-brink-of-economic-collapse-warns-pakistan/6309174.html (dostęp: 23.11.2022).

[47] „Zhu Bajisitan dashi Nong Rong chuxi yisilan hezuo zuzhi Afuhan wenti tebie waizhang" (Ambasador Nong Rong uczestniczy w specjalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych Organizacji Współpracy Islamskiej w sprawie Afganistanu), 19 grudnia 2021 r., MSZ ChRL,

ONZ. Zhang Jun, stały przedstawiciel ChRL, złożył obszerne wyjaśnienia po głosowaniu nad projektem rezolucji dotyczących kwestii humanitarnych w Afganistanie. Przedstawiciel chińskiego rządu w ONZ wyraził zaniepokojenie uzależnieniem pomocy humanitarnej od warunków politycznych. Chińskie stanowisko odnosiło się do poparcia sankcji Rady Bezpieczeństwa ONZ w „kierunku pewnej liczby osób i podmiotów", a nie obywateli i całego narodu afgańskiego. Zhang z zadowoleniem odnotował, iż poprawki zaproponowane przez ChRL zostały uwzględnione, niemniej – w dość obrazowy sposób – podkreślił, iż „rezolucja jedynie naprawiła zatkany kran, natomiast społeczność narodowa musi podzielić się odpowiedzialnością w sprawie napełnienia rur z wodą"[48]. Odnosiło się to bezpośrednio do chińskiego przekonania, iż bardziej fundamentalny problem niż kryzys humanitarny stanowi obecnie panujący kryzys gospodarczy, a gospodarka Afganistanu jest na skraju załamania. Niebezpośrednio odwołano się w tym miejscu do praktyk stosowanych przez Stany Zjednoczone i wezwano „społeczność międzynarodową" do odmrożenia afgańskich aktywów zagranicznych[49]. Oznacza to, iż zasadnicze osiągnięcie konsensusu politycznego – jak zauważyła strona chińska – nie odzwierciedla praktyki międzynarodowej, co ponownie prowadziło do napięć między Pekinem a Waszyngtonem.

Pod koniec roku Chiny wraz z Afganistanem uruchomiły dwustronny mechanizm łącznikowy na szczeblu roboczym w sprawie pomocy humanitarnej i odbudowy gospodarczej. 30 grudnia 2021 r. Liu Jinsong, pełniący funkcję dyrektora generalnego departamentu Azji w ministerstwie spraw zagranicznych ChRL, oraz Ali Ahmad Jalari, dyrektor departamentu politycznego ministerstwa spraw zagranicznych afgańskiego rządu tymczasowego, współprzewodniczyli obradom[50]. Strona chińska zapewniła o gotowości wsparcia transformacji afgańskiej własnymi doświadczeniami rozwojowymi oraz zaproponowała stworzenie długofalowego programu dostosowanego do „warunków krajowych"[51].

---

https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/1206x2_676229/202112/t20211220_10472079.shtml (dostęp: 25.01.2022).

[48] „Chang zhu lianheguo daibiao Zhang Jun dashi zai anlihui biaojie Afuhan rendao wenti jueyi cao'an hou de jieshi xing fayan" (Uwagi wyjaśniające ambasadora Zhang Juna, stałego przedstawiciela w ONZ, po głosowaniu Rady Bezpieczeństwa nad projektem rezolucji w sprawie kwestii humanitarnych w Afganistanie), 22 grudnia 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/1206x2_676229/202112/t20211222_10474395.shtml (dostęp: 22.12.2021).

[49] Ibidem.

[50] „Zhongguo-Afuhan rendao yuanzhu he jingji chongjian gongzuo ceng lianluo jizhi shouci huiyi zhaokai" (Odbyło się pierwsze posiedzenie chińsko-afgańskiego mechanizmu łącznikowego szczebla roboczego w sprawie pomocy humanitarnej i odbudowy gospodarczej), 31 grudnia 2021 r., MSZ ChRL, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/202112/t20211231_10477886.shtml (dostęp: 25.01.2022).

[51] Ibidem.

Polityka ChRL na Morzu Południowochińskim: wymiar normatywny i blokady morskie

Napięcia wokół Morza Południowochińskiego wynikają z jednej strony z aspiracji Chińskiej Republiki Ludowej, dla której włączenie Republiki Chińskiej na Tajwanie jest warunkiem *sine qua non* ziszczenia się „wielkiego renesansu" ChRL pod przywództwem przewodniczącego Xi Jinpinga. Z drugiej strony mamy do czynienia z szeregiem sporów terytorialnych i morskich dotyczących archipelagów Spratly i Wysp Paracelskich; ich stronami są zarówno Chiny, jak i Tajwan, a także grupa państw Azji Południowo-Wschodniej, do której należy zaliczyć Wietnam, Malezję, Filipiny i Brunei. W ostatnim czasie coraz częściej o swoje suwerenne prawa musi ponadto walczyć Indonezja, której wyłączna strefa ekonomiczna jest coraz częściej naruszana przez chińskie statki, zwłaszcza w pobliżu wysp Natuna. Zarówno kwestia niepodległości Tajwanu, jak i spory na Morzu Południowochińskim są przedmiotem zainteresowania oraz zaangażowania wielu aktorów, z dominującą rolą Stanów Zjednoczonych. W przypadku Tajwanu międzynarodowe zainteresowanie wiąże się z kwestiami nie tylko ideologicznymi – obrona demokracji i wartości liberalnych – lecz także gospodarczymi, albowiem Republika Chińska jest światowym liderem na rynku zaawansowanych mikroprocesorów i półprzewodników, bez których nie jest możliwe optymalne funkcjonowanie przemysłu na świecie i dalszy rozwój technologiczny[52]. Sposób rozwiązania sporów na Morzu Południowochińskim ma duże znaczenie na arenie międzynarodowej zarówno z powodu potencjalnych zaburzeń łańcuchów dostaw spowodowanych paraliżem morskich szlaków handlowych, jak i z uwagi na zachowanie stabilnego ładu międzynarodowego opartego na prawie. W przypadku tego sporu główną wykładnię ma stanowić Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. (UNCLOS). Biorąc pod uwagę intensywność napięć w tym regionie i globalne skutki potencjalnej eskalacji, warto się przyjrzeć bliżej najważniejszym wydarzeniom, do których doszło tam na przestrzeni ostatniego roku.

Na początku 2021 r. władze chińskie zatwierdziły ustawę *Coast Guard Law of the People's Republic of China*, która wprowadziła nowe wytyczne regulujące działania chińskiej straży przybrzeżnej. W ten sposób rozszerzono kompetencje formacji, dzięki czemu może ona „podjąć wszelkie niezbędne środki, łącznie z użyciem broni, kiedy suwerenność państwa lub jego prawa, a także jurysdykcja będą nielegalnie naruszane przez zagraniczne organizacje lub jednostki na morzu"[53]. Ponadto straż przybrzeżna zyskała

[52] N.T. Trung, „How China's coast guard law has changed the regional security structure", 12 kwietnia 2021 r., Asia Maritime Transparency Initiative, https://amti.csis.org/how-chinas-coast-guard-law-has-changed-the-regional-security-structure/ (dostęp: 25.01.2022).
[53] Ibidem.

uprawnienia do niszczenia konstrukcji zbudowanych przez obce państwa na wyspach, mieliznach lub rafach, będących przedmiotem chińskich roszczeń. Natomiast jej funkcjonariusze od tej pory mogą wchodzić na pokład i przejmować obce statki, które w sposób nielegalny przebywają na chińskich wodach terytorialnych[54].

Nowe prawo zatwierdzone przez ChRL spotkało się z szybką odpowiedzią ze strony państw Azji Południowo-Wschodniej. Pierwsze swój sprzeciw wyraziły Filipiny, które są jedną ze stron w sporze na Morzu Południowochińskim. Minister spraw zagranicznych Teodoro Locsin Jr. za pośrednictwem mediów społecznościowych poinformował o złożeniu oficjalnego protestu dyplomatycznego w sprawie nowej ustawy. Zarówno szef dyplomacji, jak i rzecznik prezydenta Rodrigo Duterte zwrócili uwagę, że choć wewnętrzne prawodawstwo nie powinno być przedmiotem debaty międzynarodowej, to jednak musi być zgodne z normami prawa międzynarodowego[55].

Warto zatem zwrócić uwagę, że jedną z najważniejszych zasad zapisaną w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS) z 1982 r., Karcie Narodów i ogólnie obowiązującą w prawie międzynarodowym jest niestosowanie siły oraz pokojowe wykorzystanie oceanów. Użycie broni na morzu jest dozwolone wyłącznie w przypadku samoobrony. Zezwolenie na użycie przemocy może się przyczynić do zaprzepaszczenia wszystkich dotychczasowych ustaleń w sprawie działań na Morzu Południowochińskim, a także zniweczyć osiągnięte już sukcesy w negocjowanym przez Chiny i ASEAN Kodeksie postępowania, który powinien zostać opracowany do końca 2022 r.[56]

Pod koniec stycznia 2021 r. zaniepokojenie chińską ustawą wyraził też Wietnam. Rzeczniczka ministerstwa spraw zagranicznych Le Thi Thu Hang, powołując się na podobne argumenty jak podniesione przez Filipiny, ostrzegła przed komplikacjami wynikającymi z eskalacji potencjalnych incydentów na Morzu Południowochińskim, do których dochodzi coraz częściej[57]. W samym tylko styczniu 2021 r. odnotowano naruszenie

[54] Y.L. Tian, „China authorises coast guard to fire on foreign vessels if needed", Reuters, 22 stycznia 2021 r., https://www.reuters.com/article/us-china-coastguard-law/china-authorises-coast-guard-to-fire-on-foreign-vessels-if-needed-idUSKBN29R1ER (dostęp: 21.01.2022).

[55] V. Lopez, „Use of force 'generally prohibited' under int'l law, Philippines says of China's new coast guard policy", GMA News, 25 stycznia 2021 r., https://www.gmanetwork.com/news/topstories/nation/773154/use-of-force-generally-prohibited-under-int-l-law-philippines-says-of-china-s-new-coast-guard-policy/story/ (dostęp: 21.01.2022).

[56] A.R. Darmawan, „China's new coast guard law: Illegal and escalatory", ISEAS Commentary, 27 stycznia 2021 r., https://www.iseas.edu.sg/media/commentaries/chinas-new-coast-guard-law-illegal-and-escalatory/ (dostęp: 21.01.2022).

[57] N. Anh, „Vietnam calls out China's new coast guard law", VnExpress International, 29 stycznia 2021 r., https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-calls-out-china-s-new-coast-guard-law-4228791.html (dostęp: 21.01.2022).

indonezyjskich wód przez chiński statek badawczy Xiang Yang Hong 03[58] i blokady dostępu do łowisk filipińskim rybakom w pobliżu wyspy Thitu[59]. Dodatkowo przed końcem miesiąca chińska marynarka wojenna przeprowadziła manewry na zachód od półwyspu Leizhou[60].

Uwagę od wydarzeń na Morzu Południowochińskim chwilowo odwróciła sytuacja wewnętrzna w Mjanmie, gdzie wojsko przeprowadziło zamach stanu i przejęło kontrolę nad państwem[61]. Nie zmienia to jednak faktu, że wszystkie strony sporu kontynuowały działania na spornych obszarach. Z jednej strony Pekin odpierał zarzuty pod adresem swoich ostatnich zmian prawnych regulujących działania straży przybrzeżnej[62]. Natomiast z drugiej kontynuowane były prace badawcze chińskich statków na wodach innych państw, a podczas próby przeprowadzenia kontroli owych statków przez straż graniczną innych państw (np. Filipin) chińska załoga nie udzielała funkcjonariuszom pozwolenia wejścia na pokład. Do incydentu doszło na filipińskich wodach, a cała sytuacja pokazała stosunek Pekinu do słabszych państw peryferyjnych[63].

Chińskie zastraszanie sąsiadów poprzez decyzje legislacyjne, nielegalne badania morskie, rozbudowę infrastruktury militarnej na spornych obszarach, wprowadzanie jednostronnych zakazów połowu czy blokowanie dostępu do łowisk sprawia, że nie tylko zmniejszają się szanse na wynegocjowanie Kodeksu postępowania, lecz także prowadzi to do eskalacji, albowiem pozostałe państwa odpowiadają w analogiczny sposób. W obliczu działań chińskich Filipiny w dalszym ciągu modernizują marynarkę wojenną i straż przybrzeżną, o czym może świadczyć zakup fregat od

---

[58] A.B. Da Costa, „Indonesia says spots Chinese research vessel in its waters, tracker off", Reuters, 14 stycznia 2021 r., https://www.reuters.com/article/us-indonesia-maritime-china/indonesia-says-spots-chinese-research-vessel-in-its-waters-tracker-off-idUSKBN29J1IM?edition-redirect=in (dostęp: 21.01.2022).

[59] F. Mangosing, „Filipino fisherman narrates harassment by China Coast Guard near Pag-asa Island", Inquirer.net, 26 stycznia 2021 r., https://globalnation.inquirer.net/193321/filipino-fisherman-narrates-harassment-by-china-coast-guard-near-pag-asa-island (dostęp: 21.01.2022).

[60] L. Sen, „Junshi zhuanji: Zhongguo nanhai jun yan shi dui meiguo de 'shi shui' xingdong" (Eksperci wojskowi: chińskie ćwiczenia na Morzu Południowochińskim to „test" dla Stanów Zjednoczonych), Voice of America, 28 stycznia 2021 r., https://www.voachinese.com/a/China-drills-20210127/5754098.html (dostęp: 21.01.2022).

[61] H. Beech, „Myanmar's leader, Daw Aung San Suu Kyi, is detained amid coup", *The New York Times*, 31 stycznia 2021 r., https://www.nytimes.com/2021/01/31/world/asia/myanmar-coup-aung-san-suu-kyi.html (dostęp: 21.01.2022).

[62] C.M. Ramos, „China embassy in PH hits 'false' claims vs Beijing's new coast guard law", Inquirer.net, 01 lutego 2021 r., https://globalnation.inquirer.net/193513/china-embassy-in-ph-hits-false-claims-vs-beijings-new-coast-guard-law (dostęp: 21.01.2022).

[63] F. Mangosing, „PH Coast Guard barred from boarding Chinese ship anchored off Catanduanes", Inquirer.net, 26 stycznia 2021 r., https://globalnation.inquirer.net/193510/ph-coast-guard-barred-from-boarding-chinese-ship-anchored-off-catanduanes (dostęp: 21.01.2022).

Korei Południowej, każda o wartości około 330 mln USD[64]. Oprócz tego podejmują na wzór chiński jednostronne prace legislacyjne, mające na celu dodatkowe wzmocnienie swoich roszczeń. Najlepiej świadczy o tym inicjatywa Izby Reprezentantów w Manili mająca na celu przygotowanie ustawy wyznaczającej obszary morskie kraju[65]. W ślady władz Filipin poszedł rząd w Hanoi, który wydał dekret numer 11/2021/ND-CP regulujący kwestie dotyczące warunków przydzielania uprawnień do eksploatacji zasobów naturalnych na określonych obszarach morskich[66]. Oba państwa zmierzają do wzmocnienia swojej obecności na kontrolowanych przez siebie obiektach. Ma ona różne formy, począwszy od umieszczania znaczników potwierdzających zwierzchnictwo[67], aż do budowy instalacji wojskowych[68].

Działania chińskie znalazły również odzwierciedlenie w decyzjach Malezji. W sierpniu 2021 r. Malezja przeprowadziła manewry na dużą skalę, które nie są częstą praktyką tego państwa. Podczas ćwiczeń marynarka wojenna przedstawiła swój potencjał bojowy, który miał na celu odstraszyć pozostałe państwa regionu przed naruszeniem suwerennych praw Malezji nad wodami w wyłącznej strefie ekonomicznej[69]. Rząd w Kuala Lumpur podobnie jak pozostałe państwa regionu w przypadku kryzysu stosuje zarówno rozwiązania dyplomatyczne, jak i zwiększoną aktywność militarną. Na początku października 2021 r. ministerstwo spraw zagranicznych wezwało ambasadora ChRL, na którego ręce złożono protest w sprawie naruszenia przez chińskie statki wyłącznej strefy ekonomicznej Malezji u wybrzeży Sabah i Sarawak. Malezyjska dyplomacja w proteście powołała się na UNCLOS i zaznaczyła, że wszystkie kwestie dotyczące Morza Południowochińskiego powinny być rozwiązywane pokojowo, zgodnie z powszechnie uznanymi

[64] J.G. Agcaoili, „Philippines' second missile-capable warship arrives", ABS-CBN News, 9 lutego 2021 r., https://news.abs-cbn.com/news/02/09/21/philippines-second-missile-capable-warship-arrives (dostęp: 21.01.2022).

[65] M. Cruz, „House bill to reinforce PH sea zone", manilastandard.net, 18 lutego 2021 r., https://manilastandard.net/news/national/347334/house-bill-to-reinforce-ph-sea-zone.html (dostęp: 21.01.2022).

[66] „Decree provides new regulations on sea area allocations", Vietnam+, 18 lutego 2021 r., https://en.vietnamplus.vn/decree-provides-new-regulations-on-sea-area-allocations/196403.vnp (dostęp: 21.01.2022).

[67] „PH installs more sovereign markers on northern islands", ABS-CBN News, 18 lutego 2021 r., https://news.abs-cbn.com/news/02/18/21/ph-installs-more-sovereign-markers-on--northern-islands (dostęp: 21.01.2022).

[68] „Vietnam shores up its Spratly defenses", Asia Maritime Transparency Initiative, 19 lutego 2021 r., https://amti.csis.org/vietnam-shores-up-its-spratly-defenses/ (dostęp: 21.01.2022).

[69] R. Rahmat, „Malaysia flexes missile capabilities of submarine, Kasturi-class corvettes in South China Sea", Janes, 16 sierpnia 2021 r., https://www.janes.com/defence-news/news--detail/malaysia-flexes-missile-capabilities-of-submarine-kasturi-class-corvettes-in-south--china-sea (dostęp: 21.01.2022).

zasadami prawa międzynarodowego[70]. Działania dyplomatyczne zostały jednak uzupełnione przez mobilizację marynarki wojennej. Niedługo po złożeniu protestu wiceadmirał Datuk Sabri Zali poinformował o dołączeniu dodatkowego okrętu wojennego do dwóch wcześniej operujących jednostek, których zadaniem było patrolowanie wód u wybrzeży Sabah i Sarawak, czyli w rejonie, gdzie wykryto wcześniej chińskie statki[71].

Dyplomatyczne działania państw regionu były coraz bardziej intensywne i w połowie listopada 2021 r. ministerstwo spraw zagranicznych Filipin wystosowało kolejny protest w związku z aktywnością trzech statków chińskiej straży przybrzeżnej, które zablokowały dwóm filipińskim jednostkom dostęp do mielizny Second Thomas (Second Thomas Shoal) i użyły wobec nich armatek wodnych. Minister spraw zagranicznych Teodoro Locsin, Jr w proteście skierowanym do chińskiego ambasadora Huang Xiliana zwrócił uwagę, że statki cywilne z zaopatrzeniem dla żołnierzy stacjonujących na atolu są objęte ochroną w ramach traktatu o wzajemnej obronie ze Stanami Zjednoczonymi, a sam incydent może wpłynąć na pogorszenie relacji dwustronnych między Filipinami i Chinami, które przez ostatnie lata były rozwijane przez prezydenta Rodrigo Duterte i przewodniczącego Xi Jinpinga[72]. Wkrótce po incydencie minister obrony Delfin Lorenzana zapowiedział wznowienie misji z zaopatrzeniem na mieliznę Second Thomas[73]. Strona chińska nie poprzestała jednak na obserwacji działań filipińskich, a po realizacji transportu rzecznik chińskiego ministerstwa spraw zagranicznych Zhao Lijian zwrócił się do filipińskiego rządu z wezwaniem do wypełnienia swoich zobowiązań i usunięcia wraku statku BRP Sierra Madre, który osiadł na mieliźnie Second Thomas. Zgodnie z nowym stanowiskiem rzecznika chińskiej dyplomacji, patrole straży przybrzeżnej ChRL na tym obszarze są zgodne z prawem, a uzupełnienie zapasów przez Filipiny było potraktowane jako misja humanitarna. Gdy Chiny zajęły rafę Mischief w połowie lat 90. XX w., Filipiny celowo osadziły BRP Sierra Madre na mieliźnie Second Thomas, aby zaakcentować swoje roszczenia do tego

[70] „Malaysia protests the encroachment of Chinese vessels into Malaysian waters", Ministry of Foreign Affairs Malaysia, 04.10.2021, https://www.kln.gov.my/web/guest/-/malaysia-protests-the-encroachment-of-chinese-vessels-into-malaysian-waters (dostęp: 21.01.2022).

[71] „Royal Malaysian Navy deploys additional ship over encroachment in Exclusive Economic Zone off Sabah, Sarawak coast", Malay Mail, 6 października 2021 r., https://www.malaymail.com/news/malaysia/2021/10/06/royal-malaysian-navy-deploys-additional-ship-over-encroachment-in-exclusive/2011347 (dostęp: 21.01.2022).

[72] J.A.L. Rocamora, „PH outraged after Chinese vessels blocked PH supply boats", Philippine News Agency, 18 listopada 2021 r., https://www.pna.gov.ph/articles/1160135 (dostęp: 21.01.2022).

[73] E.D. Cruz, „Philippines set to resume resupply mission to South China Sea", Reuters, 21 listopada 2021 r., https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-set-resume-resupply-mission-south-china-sea-2021-11-21/ (dostęp: 21.01.2022).

obszaru. Od tego czasu na zardzewiałym wraku statku stacjonuje mały kontyngent filipińskich żołnierzy[74]. Rząd w Manili nie tylko odrzucił chińskie wezwanie do usunięcia wraku BRP Sierra Madre, ale jednocześnie zaprzeczył twierdzeniom, jakoby Filipiny kiedykolwiek do tego się zobowiązały[75]. Dodatkowo ostatni incydent został wykorzystany przez Izbę Reprezentantów do zebrania poparcia dla zatwierdzenia w drugim czytaniu projektu ustawy regulującej granice stref morskich Filipin na podstawie UNCLOS. Wiceprzewodnicząca komisji spraw zagranicznych Izby Reprezentantów Cyrille Abueg-Zaldivar zwróciła uwagę, że wydarzenia w pobliżu mielizny Second Thomas są dowodem na to, jak bardzo potrzebna jest taka ustawa dla ochrony suwerennych praw kraju[76].

Koniec 2021 r. nie przyniósł deeskalacji napięć, a Chiny przeprowadziły drugie manewry morskie z udziałem lotniskowca Shandong. W ramach ćwiczeń zrealizowano operacje polegające na lądowaniu myśliwców na pokładzie lotniskowca, a także symulacje kontroli zniszczeń w warunkach bojowych[77]. Natomiast filipiński rząd przedsięwziął poważne kroki w kierunku modernizacji swoich sił zbrojnych. Po pierwsze dokonano alokacji 55,5 mln USD na początkową fazę finansowania systemu naddźwiękowych pocisków manewrujących średniego zasięgu opracowanego wspólnie przez Indie i Rosję. Przedstawiciele filipińskiej marynarki wojennej odwiedzili w tym celu na początku grudnia fabrykę BrahMos Aerospace w Hajdarabadzie specjalizującą się w integracji systemów mechanicznych i montażu systemów elektronicznych. Po drugie podpisano kontrakt z południowokoreańskim Hyundai Heavy Industries na budowę dwóch korwet[78].

---

[74] W. Cheng, „China tells PH to remove BRP Sierra Madre from Ayungin Shoal", ABS-CBN News, 24 listopada 2021 r., https://news.abs-cbn.com/news/11/24/21/china-tells-ph-to-remove-brp-sierra-madre-from-ayungin (dostęp: 21.01.2022).

[75] K. Lema, „Philippines rejects China's demand to remove grounded navy ship", Reuters, 25 listopada 2021 r., https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-rejects-chinas-demand-remove-grounded-navy-ship-2021-11-25/ (dostęp: 21.01.2022).

[76] Z. Ochona, „House OKs bill defining PH maritime zones on 2nd reading", ABS-CBN News, 29 listopada 2021 r., https://news.abs-cbn.com/news/11/29/21/house-oks-bill-defining-ph-maritime-zones-on-2nd-reading (dostęp: 21.01.2022).

[77] L. Xuanzun, „China's 2nd aircraft carrier conducts exercises in South China Sea", *Global Times*, 19 grudnia 2021 r., https://www.globaltimes.cn/page/202112/1242815.shtml (dostęp: 21.01.2022).

[78] R.H. Laskar, „'Done deal': Philippines allocates funds to buy India's BrahMos missile system", *Hindustan Times*, 30 grudnia 2021 r., https://www.hindustantimes.com/india-news/done-deal-philippines-allocates-funds-to-buy-india-s-brahmos-missile-system-101640869478707.html (dostęp: 21.01.2022).

*

W kolejnym roku pandemicznym, uznając, iż pozycja Stanów Zjednoczonych w globalnej polityce słabnie, dyplomacja chińska przystąpiła do aktywnego promowania swych norm w zakresie praw człowieka. Agenda alternatywy dla Zachodu jest przede wszystkim oparta na założeniach, iż bez zaspokojenia podstawowych potrzeb materialnych nie ma sensu mówić o kwestiach wolnościowych. Tym samym bazując na własnych doświadczeniach, ChRL przedstawia się jako lider normatywny w państwach rozwijających się. Symboliczna w tym aspekcie była krytyka decyzji Stanów Zjednoczonych o wycofaniu się z Afganistanu. Z jednej strony dało to możliwości potępienia Waszyngtonu jako nieodpowiedzialnego mocarstwa, z drugiej zaś rodziło konieczność większego zaangażowania, które do tej pory miało charakter jedynie sporadyczny. Od wojskowego zaangażowania się NATO w Afganistanie w 2001 r. chińskie podmioty inwestowały głównie w przemysł wydobywczy, korzystając z parasola wojskowego, a obecność wojskowa Zachodu dała możliwość limitowania negatywnego wpływu grup terrorystycznych w zachodnich częściach Chin. Po decyzji Waszyngtonu dyplomacja chińska musiała bardzo szybko uznać rządy talibów, które w każdej chwili mogą szantażować Chiny ewentualnym wsparciem ruchów separatystycznych w Sinkiangu. Kontrowersje wzbudziły też nowe regulacje Chin związane z działaniami na Morzu Południowochińskim. Zmiany legislacyjne rozszerzyły prawa straży przybrzeżnej, dzięki czemu może ona używać broni, kiedy suwerenne prawa Chin są zagrożone. Postępowanie wbrew dotychczasowemu prawu międzynarodowemu zintegrowało państwa Azji Południowo-Wschodniej, które w odpowiedzi na chińskie kroki podejmują adekwatne działania, odpowiadając tym samym na rosnącą asertywność władz w Pekinie.

China vs. the world in the second pandemic year

The article discusses recent developments in China's foreign policy during the second year of the global pandemic caused by COVID-19. The first part is devoted to the general objectives of China's foreign policy and its attempts to redefine human rights for the purpose of domestic policy. The People's Republic of China prioritized relations with the great powers, namely Russia and the United States, over European Union and developing countries. The second part concerns the issue of the Afghan crisis after US troops' withdrawal. China criticized the United States, blaming Washington for causing Kabul's political and economic chaos. China became one of the decisive powers when it comes to the reestablishment of the Afghan government, raising questions about China's foreign policy principle of non-interference in internal affairs. The last part of the article focuses on the normative dimension of Chinese policy in the South China Sea, especially regarding the Coast Guard Law of the People's Republic of China, which introduced new guidelines

regulating the activities of the Chinese coastguard. The authors also consider the reaction of Southeast Asian countries to the new powers granted to the Chinese coast guard. In addition, special attention is paid to the Chinese blockade of access to the Second Thomas Shoal and the reaction of the Philippines to the increased activity of the Chinese fleet in the Spratly Archipelago.

Keywords: China, US, Afghanistan, human rights, South China Sea, Spratly Archipelago

Słowa kluczowe: Chiny, USA, Afganistan, prawa człowieka, Morze Południowo-chińskie, archipelag Spratly

Marek Menkiszak

Rosja: od ZSRR do Rosji i z powrotem?

W roku 30. rocznicy rozpadu Związku Radzieckiego Kreml podjął szereg dalszych działań popychających kraj w stronę recydywy totalitarnej przeszłości. W polityce wewnętrznej była to rozprawa z tzw. opozycją pozasystemową, dławienie społeczeństwa obywatelskiego, antyzachodnia kampania ideologiczna i dalsza restalinizacja polityki historycznej. W sferze gospodarczej – wykorzystywanie sprzyjającej koniunktury surowcowej i kryzysu gazowego w Europie dla agresywnej polityki wewnętrznej i zewnętrznej. W polityce zagranicznej: szantaż polityczny, militarny i energetyczny wobec Zachodu i sąsiadów (zwłaszcza Ukrainy) mający na celu zniszczenie pozimnowojennego ładu politycznego i bezpieczeństwa w Europie. Putinowska Rosja poczuła się sytuacyjnie silna i wykorzystując postrzegane okno możliwości, postanowiła odbudować ile się da z dawnych wpływów na kontynencie europejskim, zacieśniając przy tym współpracę z Chinami.

Rozpoczęta 24 lutego 2022 r. rosyjska inwazja na Ukrainę fundamentalnie zmieniła sytuację Rosji. Państwo weszło *de facto* w reżim stanu wojennego. W polityce wewnętrznej oznaczało to m.in. wprowadzenie kolejnych elementów totalitarnych. W polityce gospodarczej: poważny wstrząs wywołany zachodnimi sankcjami i przejściem do gospodarki mobilizacyjnej. W polityce zagranicznej: powrót do zimnowojennego poziomu kryzysu w stosunkach z Zachodem i częściową izolację polityczną.

Polityka wewnętrzna: w stronę totalitaryzmu

W 2021 r. Kreml, wykorzystując rozbudowywane narzędzia represji, dokonał rozprawy z najbardziej aktywną częścią rosyjskiej opozycji pozasystemowej, tłumił wszelkie przejawy niezależnej aktywności obywatelskiej i zamykał niezależne media, umocnił instytucjonalną kontrolę polityczną m.in. za pomocą sfałszowanych wyborów parlamentarnych, wzmógł ideologiczną krucjatę pod antyliberalnymi hasłami „rosyjskich wartości" i lansował neosowiecką politykę historyczną. I choć w 30. rocznicę rozpadu ZSRR nie było mowy o powrocie

do mechanizmów komunistycznego imperium, to jednak coraz wyraźniejsze były elementy totalitarne.

Na początku 2021 r. Putinowi rzucił wyzwanie Aleksiej Nawalny – faktyczny lider rosyjskiej opozycji pozasystemowej, który – będąc świadom dużego zagrożenia dla swej wolności, bezpieczeństwa i życia – powrócił do Rosji po leczeniu będącym konsekwencją próby jego zabójstwa przez rosyjskie służby specjalne (zob. *Rocznik Strategiczny* 2020/21). W odpowiedzi Kreml, porzucając pozory dbania o praworządność, podjął rozprawę z nim i kierowanymi przez niego rozbudowanymi strukturami. W szczególności dokonano masowych zatrzymań uczestników niesankcjonowanych demonstracji poparcia dla Nawalnego po jego aresztowaniu (liczba ich uczestników sięgała 150 tys. osób, a łączna liczba zatrzymanych – ponad 17 tys.). Nawalnemu w lutym 2021 r. „odwieszono" wyrok wydany w dawnym zmanipulowanym procesie politycznym (2 lata i 8 miesięcy więzienia w kolonii karnej). Tylko dzięki presji w ramach krajowej i międzynarodowej kampanii, a zwłaszcza dość licznym (mimo iż niesankcjonowanym) demonstracjom ulicznym w kwietniu 2021 r. (uczestniczyło w nich ogółem do 50 tys. osób), udało się zapewnić mu pomoc medyczną w związku z pogarszającym się po uwięzieniu stanem zdrowia. W kolejnym kroku władze uderzyły w rozbudowane w całej Rosji struktury Nawalnego, w czerwcu 2021 r. uznając m.in. Fundusz Walki z Korupcją, Fundację Obrony Praw Obywatelskich i lokalne sztaby polityka za organizacje ekstremistyczne[1]. Służby specjalne dokonały przy tym bezprecedensowej akcji, przeprowadzając w całej Rosji rozmowy ostrzegawcze z kilkudziesięcioma tysiącami osób zaangażowanych w aktywność niezależną. Pod tą presją i w celu ochrony aktywistów struktury Nawalnego zaprzestały działalności w Rosji.

W maju 2021 r. samorozwiązanie ogłosiły struktury Fundacji Otwarta Rosja Michaiła Chodorkowskiego (który, zwolniony z więzienia po odbyciu 10-letniego wyroku, w końcu 2013 r. wybrał dobrowolną emigrację) tuż po wpisaniu ich na listę organizacji niepożądanych. Ogółem do końca roku ponad 50 organizacji uzyskało podobny status, uniemożliwiający im legalną działalność. Bardzo trudna była też sytuacja ponad 170 podmiotów (niezależnych organizacji i mediów), mimo iż legalnych, to uznanych za „agentów zagranicznych". Poza publiczną stygmatyzacją i odstraszaniem sponsorów podlegały one uciążliwym obowiązkom biurokratycznym. W związku

[1] Zarzuty obejmowały m.in. próby destabilizacji sytuacji politycznej i godzenie w podstawy ustroju konstytucyjnego FR. Ten status porównywalny z organizacjami terrorystycznymi oznaczał m.in. groźbę kary 10 lat więzienia dla członków kierownictwa, 6 lat za udział w ich działalności, a 8 lat za finansowanie. Szerzej zob. M. Domańska, „Zapowiedź uznania struktur Nawalnego za organizacje ekstremistyczne", *Analizy OSW*, 19 kwietnia 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-04-19/zapowiedz-uznania-struktur-nawalnego-za-organizacje-ekstremistyczne (dostęp tu i dalej: 6.02.2022).

z tym kolejne organizacje, w tym niezależne media, ogłaszały zakończenie działalności.

Konsekwencją tego był m.in. wzrost politycznej emigracji z Rosji, kierującej się do jej tradycyjnych ośrodków: państw bałtyckich (zwłaszcza Wilna i Rygi), Gruzji (Tbilisi), Czech (Pragi), Niemiec (Berlina), Wielkiej Brytanii (Londynu), USA (m.in. Waszyngtonu), ale także Polski (Warszawy) i innych państw zachodnich. Kraj opuszczali coraz liczniej nie tylko – zagrożeni najbardziej – niezależni aktywiści, lecz także uczeni, studenci, biznesmeni, artyści, osoby najbardziej wartościowe i aktywne. Wobec faktycznej delegalizacji opozycyjnej działalności w Rosji i coraz gorszego klimatu dla wszelkiej aktywności niezależnej od władz rosyjska diaspora stawała się stopniowo równoległym ośrodkiem społeczeństwa obywatelskiego. Rodziło to potrzebę znajdowania nowych form jego wspierania przez państwowe i pozarządowe struktury zachodnie, w tym instytucje i państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Wspomniana wyżej kampania neutralizacji politycznej opozycji w Rosji miała częściowo związek z wyborami do Dumy Państwowej, które odbyły się w dniach 17–19 września 2021 r.[2]

Na coraz wyraźniejsze elementy totalitarne w Rosji składały się nie tylko wspomniane wyżej systematyczne represje wobec opozycji politycznej i uderzenie w instytucje społeczeństwa obywatelskiego oraz przekształcenie mechanizmów wyborczych w ich imitację, lecz także próba coraz bardziej intruzywnej kontroli nad wszelkimi sferami życia społecznego, w tym kulturą, nauką i życiem prywatnym. Służyła temu coraz intensywnej lansowana przez – kontrolowane przez państwo – media oraz instytucje państwowe swoista ideologia państwowa, będąca eklektyczną mieszaniną zwulgaryzowanej wersji konserwatyzmu, haseł mocarstwowych i mglistych tzw. rosyjskich wartości (w większości trudnych do odróżnienia od wartości ogólnoludzkich). Wykładnię tych ostatnich dawała m.in. nowa redakcja Strategii Bezpieczeństwa Narodowego FR, przyjęta w lipcu 2021 r. Ten głęboko antyzachodni dokument polityczny formułował m.in. zadania obrony „suwerenności kulturowej" Rosji przed „dywersją informacyjno-psychologiczną" i „»westernizacją« kultury".[3]

---

[2] Szerzej zob. eadem, „Rosja 2021: konsolidacja dyktatury", *Komentarz OSW*, 8 grudnia 2021 r., https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_419.pdf.

[3] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej zatwierdzona dekretem prezydenta Federacji Rosyjskiej nr 400 z 2 lipca 2021 r., Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001.

Ramka 1

Farsa: wybory do Dumy Państwowej we wrześniu 2021 r.

Władzom chodziło zwłaszcza o zablokowanie tzw. inteligentnego głosowania (organizowanego przez struktury Nawalnego), które w przeszłości utrudniało w niektórych przypadkach lokalne zwycięstwa kandydatów partii władzy Jedna Rosja. Zgodnie z przewidywaniami i technikami przećwiczonymi w 2020 r. w wyborach regionalnych i referendum konstytucyjnym (zob. *Rocznik Strategiczny* 2020/21) wybory stały się farsą. Nie dopuszczono do udziału w nich kandydatów realnie opozycyjnych, stosowano na szeroką skalę presję w ramach tzw. zasobu administracyjnego, umożliwiano fałszerstwa i blokowano niezależną obserwację wyborów, m.in. przez dopuszczenie głosowania przedterminowego, zdalnego i poza miejscem zamieszkania (m.in. za pomocą przenośnych urn). Mimo tych zabiegów – wedle niezależnych analiz opartych na metodach statystycznych sfałszowano nawet 1/3 głosów – partia władzy Jedna Rosja uzyskała wynik (w rzeczywistości około 30% głosów, oficjalnie przypisano jej 49,8%, co umożliwiło objęcie 72% mandatów w Dumie) tylko nieznacznie przewyższający prawdziwy wynik partii koncesjonowanej opozycji – Komunistycznej Partii FR (szacowany na około 25%, oficjalnie – 18,9%).

Pokazywało to nowe zjawisko. Wobec braku realnej opozycji i wysokiego poziomu społecznej frustracji spora część rosyjskiego społeczeństwa poparła kandydatów lewicowej KPRF, w której coraz większe znaczenie zyskiwali młodzi działacze niepodzielający komunistycznej ideologii, lecz traktujący partię jako przykrywkę dla legalnej działalności politycznej w opozycji do Jednej Rosji. Nie oznaczało to jednak bynajmniej szans na ewolucyjną liberalizację systemu. Po pierwsze dlatego, że Jedna Rosja dzięki fałszerstwom i narzędziom z zasobu administracyjnego gwarantowała sobie samodzielną konstytucyjną większość w Dumie. Po drugie, ponieważ kierownictwo partii, z jej „wiecznym" liderem Giennadijem Ziuganowem, tkwiło głęboko w mechanizmach wspierania systemu władzy opartego na politycznej korupcji.

Źródło: oprac. M. Menkiszak.

Zapisy te zostały rozwinięte w projekcie prezydenckiego dekretu o zatwierdzeniu dokumentu „Podstawy polityki państwowej w zakresie zachowania i umocnienia tradycyjnych rosyjskich wartości duchowo-moralnych" opracowanym przez rosyjskie Ministerstwo Kultury w styczniu 2022 r.[4]

Elementem tej swoistej ideologicznej krucjaty wymierzonej w rosyjskie środowiska demokratyczne (stygmatyzowane jako ekspozytury rzekomo

[4] W jego zapisach była m.in. mowa o tym, że „[...] Wpływ ideologiczny i psychologiczny na obywateli Rosji prowadzi do wpajania im systemu idei i wartości, który jest obcy narodowi rosyjskiemu i destrukcyjny dla społeczeństwa". Obejmuje on „kult egoizmu i braku hamulców moralnych, odrzucanie ideału przedłużania gatunku, zaprzeczanie pozytywnej roli Rosji w historii i kulturze światowej, upowszechnianie przemocy, fałszowanie prawdy historycznej i niszczenie pamięci historycznej". Проект Указа Президента Российской Федерации Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, tłumaczenie M. Domańska, https://regulation.gov.ru/projects#npa=123967.

obcej Rosji idei liberalnych), a także służącej pozyskiwaniu potencjalnych sojuszników wśród nacjonalistycznej i konserwatywnej prawicy (głównie w Europie i w USA), były też m.in. wystąpienia rosyjskich polityków, w tym prezydenta Putina. W szczególności na dorocznym Forum Wałdajskim Putin w październiku 2021 r. rzucił hasło „rozumnego konserwatyzmu", przeciwstawiając go szkodliwym według niego ideologiom (niewymienionym z nazwy afirmacji LGBT, *gender*, *cancel culture*, feminizmowi, ekologizmowi itp.)[5].

Kolejnym przejawem tendencji neototalitarnych w Rosji było też coraz bardziej zdecydowane negowanie skali zbrodni stalinowskich, a nawet elementy ich afirmacji w ramach agresywnej polityki historycznej, powielającej klisze stalinowskiej historiografii[6]. W związku z tym osoby i instytucje głoszące poglądy zgodne z prawdą historyczną były coraz częściej poddawane szykanom. Symbolicznym Rubikonem stała się tu likwidacja w końcu grudnia 2021 r. przez rosyjski Sąd Najwyższy, na wniosek prokuratury, stowarzyszenia Memoriał (od końca lat 80. dokumentującego zbrodnie stalinowskie) pod pretekstem naruszeń ustawy o agentach zagranicznych. Prokuratura zarzucała jednak także Memoriałowi przedstawianie fałszywego wizerunku ZSRR[7].

Rozpoczęcie rosyjskiej inwazji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. gwałtownie zaostrzyło obserwowane wcześniej zjawiska i procesy. Władze, po pierwsze, wprowadziły blokadę informacyjną, powodując likwidację większości krytycznych mediów (m.in. telewizji Dożd' i radia Echo Moskwy), zablokowały dostęp do zachodnich mediów i serwisów internetowych i *de facto* zmusiły do wyjazdu zagranicznych dziennikarzy. Po drugie, zainicjowały zmasowaną propagandę antyukraińską i antyzachodnią, podtrzymując atmosferę wojny z Zachodem i oblężonej twierdzy. Po trzecie, radykalnie zaostrzyły represyjne ustawodawstwo, wprowadzając m.in. zakaz „dezinformowania" i „szkalowania" sił zbrojnych, zagrożony karą do 15 lat więzienia. Jednocześnie brutalnie pacyfikowały nieliczne demonstracje antywojenne, do których dochodziło w pierwszych tygodniach po inwazji (do połowy marca 2022 r. zatrzymano łącznie 15 tys. osób w nich uczestniczących). Celem było zastraszenie społeczeństwa i elit, co zasadniczo się udało. Efektem ubocznym był exodus z Rosji części

[5] Zob. Заседание дискуссионного клуба «Валдай», 21.10.2021, http://kremlin.ru/events/president/news/66975.

[6] Szerzej zob. M. Domańska, J. Rogoża, „Naprzód w przeszłość. Rosyjska polityka historyczna w służbie »wiecznego« autorytaryzmu", *Raport OSW*, 25 maja 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2021-05-25/naprzod-w-przeszlosc.

[7] Szerzej zob. M. Domańska, „Rehabilitacja sowieckiego totalitaryzmu: Kreml likwiduje Memoriał", *Analizy OSW*, 29 grudnia 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-12-29/rehabilitacja-sowieckiego-totalitaryzmu-kreml-likwiduje-memorial.

osób najbardziej aktywnych i krytycznych wobec Kremla, w tym intelektualistów, dziennikarzy, artystów, biznesmenów. Z powodu odcięcia połączeń lotniczych z Zachodem udawali się oni często do innych państw poradzieckich, Turcji i Izraela[8].

Gospodarka i społeczeństwo: boom surowcowy w cieniu demograficznej zapaści

Sytuację społeczno-gospodarczą w Rosji zdominowały w 2021 r. dwa trendy. Z jednej strony było to ekonomiczne odbicie po zapaści w 2020 r. wywołanej długotrwałymi lockdownami, które jesienią zostało wzmocnione przez znaczący wzrost dochodów wynikający z systematycznego wzrostu cen ropy naftowej i zwłaszcza rekordowych zwyżek cen gazu ziemnego w Europie – na głównym rosyjskim rynku zbytu. Z drugiej strony pandemia koronawirusa, z którą rosyjski rząd przestał szczególnie aktywnie walczyć i która – m.in. w związku z relatywnie niskim stopniem zaszczepienia społeczeństwa – doprowadziła do największej w powojennej historii Rosji zapaści demograficznej. Rozpoczęcie inwazji na Ukrainę w końcu lutego 2022 r. i przyjęcie przez Zachód zmasowanych sankcji przeciwko Rosji postawiło państwo przed groźbą poważnego kryzysu finansowego i gospodarczego. W tej sytuacji rząd wprowadził elementy gospodarki mobilizacyjnej, w tym ograniczył poważnie obrót walutowy, zawiesił funkcjonowanie giełdy papierów wartościowych i zagroził faktyczną nacjonalizacją aktywów zachodnich firm, które masowo zaczęły wycofywać się z rynku rosyjskiego[9].

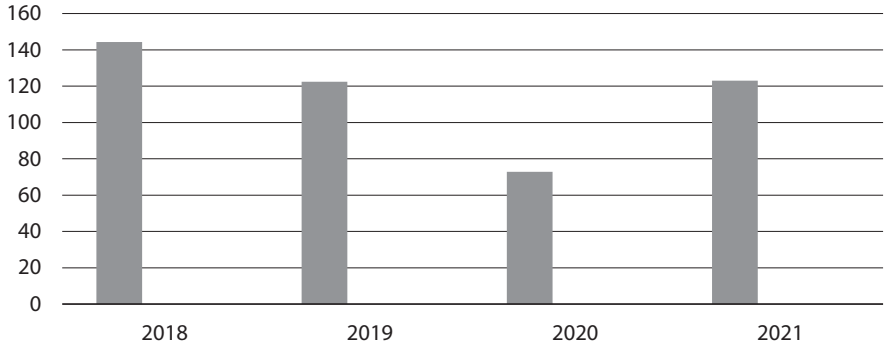
Wzrost popytu, konsumpcji i produkcji w połączeniu ze statystycznym efektem bazy przyniósł dobre wskaźniki makroekonomiczne, które jednak nie miały szansy na utrzymanie się w dłuższym terminie. I tak PKB wzrósł o 4,7%, produkcja przemysłowa o 5,3%, a inwestycje w kapitał trwały – o 7,6% (styczeń–wrzesień)[10].

Gospodarce pomagały ceny ropy naftowej na rynkach (rosyjska ropa marki URALS drożała od około 55 USD/bar. na początku 2021 r. do ponad 80 USD/bar. w październiku, by po czasowym spadku do około 70 USD/bar. w końcu roku powrócić do maksymalnych od 2008 r. poziomów,

[8] Szerzej zob. M. Domańska, K. Chawryło, „Dyktatura wojenna: władza i społeczeństwo w Rosji", *Komentarz OSW*, 22 marca 2022 r.

[9] Szerzej zob. I. Wiśniewska, „Gospodarcze skutki wojny: widmo głębokiego kryzysu w Rosji", *Komentarz OSW*, 23 marca 2022 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-03-23/gospodarcze-skutki-wojny-widmo-glebokiego-kryzysu-w-rosji.

[10] Szerzej zob. I. Wiśniewska, „Gospodarka Rosji: spowolnienie tempa wzrostu", *Komentarz OSW*, 7 grudnia 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-12-07/gospodarka-rosji-spowolnienie-tempa-wzrostu.



Wykres 1

Dynamika dochodów naftowo-gazowych budżetu federalnego Rosji w latach 2018–2021 (w mld USD)*

* Przeliczone z rubli rosyjskich według kursu średniorocznego.
Źródło: oprac. M. Menkiszak na podstawie danych Ministerstwa Finansów FR.

przekraczających chwilami 120 USD/bar. – w połowie marca 2022 r.). Jeszcze bardziej imponujący był wzrost ceny gazu ziemnego na rynku europejskim – w końcu grudnia 2021 r. osiągnęła ona niewyobrażalny dotąd rekordowy poziom ponad 2000 USD/1000 m^3 (ponad 8-krotnie więcej niż rok wcześniej). Rosja, która aktywnie podsycała ów kryzys gazowy (zob. dalej), znacząco zwiększała dzięki temu dochody naftowo-gazowe. Wpływało to na wyniki handlu zagranicznego. Rósł zwłaszcza eksport – o 48,2% import nieco mniej – o 26,8%. Przede wszystkim jednak zyskiwał budżet, który odnotował niewielki proficyt (o wartości około 7 mld USD).

Wzrost dochodów naftowo-gazowych i średnich cen ropy naftowej (w 2021 r. średnioroczna cena URALS wzrosła o 65,5% i wyniosła 69 USD/bar., czyli znacząco ponad cenę referencyjną w budżecie – w 2021 r. wynoszącą 43,3 USD/bar.) przyczyniał się do systematycznego zwiększania rezerw walutowo-kruszcowych. W końcu 2021 r. osiągnęły one rekordowy poziom 630,8 mld USD, tj. wzrost o 33 mld USD (5,9%), a w połowie stycznia 2022 r. – do 638 mld USD. Wartości te stały się teoretyczne na początku marca 2022 r., kiedy w ramach sankcji USA i UE zamroziły niemal połowę (około 330 mld USD) rosyjskich rezerw walutowych deponowanych na rachunkach w ich bankach. Natomiast Fundusz Dobrobytu Narodowego pozostał na niezmienionym po roku poziomie około 183 mld USD. Nadwyżki dochodów surowcowych umożliwiły ministerstwu finansów zakup w 2021 r. złota i walut obcych na kwotę około 42 mld USD. Z kolei zadłużenie zagraniczne wzrosło nieznacznie – o 11 mld USD – do około 478 mld USD.

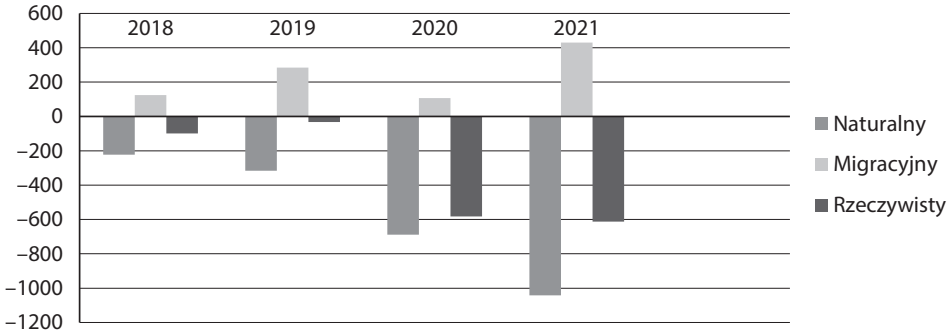
Nie wszystkie wiadomości były jednak tak optymistyczne dla Moskwy. Zauważalna była duża niestabilność na rynku finansowym i walutowym.

W ciągu 2021 r. odpływ kapitału netto z Rosji zwiększył się znacząco – do 72 mld USD (o około 43%), a wartość rubla podlegała wahaniom w przedziale od około 70 rb za 1 USD (w końcu października) do 74 rb w końcu 2021 r. Po rozpoczęciu inwazji na Ukrainę i wprowadzeniu odwetowych zachodnich sankcji doszło do załamania wartości rubla: przejściowo za dolara trzeba było płacić nawet do 150 rubli. Władze zareagowały poważnymi ograniczeniami obrotu walutowego (obywatele zostali *de facto* pozbawieni możliwości zakupu głównych walut wymienialnych w gotówce), co w połowie marca pozwoliło na ustabilizowanie kursu giełdowego na poziomie nieco ponad 100 rubli za USD. Na czarnym rynku za dolara płacono jednak nawet 200 rubli.

Wyraźna poprawa wskaźników makroekonomicznych nie przekładała się na poprawę sytuacji socjalnej. Mimo że wedle danych Rosstatu średnia płaca realna wzrosła o 2,9%, a dochód realny (za styczeń–wrzesień) o 4,2% (przy spadku o 3,5% w analogicznym okresie 2020 r.), efekt ten całkowicie zniwelowała najwyższa od sześciu lat inflacja, która wyniosła 8,5% (grudzień do grudnia), ponad dwukrotnie powyżej wyznaczonego przez Centralny Bank Rosji korytarza. Ten próbował hamować ją podwyżkami stóp procentowych (w połowie grudnia 2021 r. stopa bazowa osiągnęła 8,5% (wobec 6,25% rok wcześniej). Szczególnie wzrost cen produktów spożywczych (średnio o około 11%, ale w przypadku niektórych podstawowych towarów przekroczył 100% rocznie) budził duże negatywne emocje społeczne, na które nie wpływały zauważalnie ogłaszane kolejne dodatkowe wypłaty socjalne (w ciągu dziewięciu miesięcy 2021 r. ich suma przekroczyła równowartość 142 mld USD). Rząd reagował wprowadzeniem częściowej kontroli cen artykułów spożywczych pierwszej potrzeby i ograniczeniami w eksporcie produktów rolnych, jednak nie przynosiły one poważniejszych skutków.

Do dramatycznego pogorszenia sytuacji doszło w marcu 2022 r. po inwazji na Ukrainę. W połowie marca mimo drastycznej podwyżki (do 20%) bazowej stopy procentowej inflacja w ujęciu rocznym przekroczyła 12% i nadal rosła. Masowe wykupywanie przez ludność podstawowych produktów żywnościowych oraz elektroniki użytkowej zaczęło prowadzić do ich lokalnego deficytu i racjonowania.

Zdając sobie sprawę ze złych nastrojów społecznych, rząd odszedł od restrykcyjnej polityki zwalczania pandemii koronawirusa, mimo iż kolejne jej fale (trzecia – wiosenna i czwarta – jesienna) zwiększyły liczbę dziennych zachorowań do ponad 30 tys., a zgonów do ponad 1000 osób. W szczególności zrezygnowano ze szkodliwych dla gospodarki i uciążliwych społecznie lockdownów. Jedynym wyjątkiem było wprowadzenie na przełomie października i listopada 2021 r. czasu wolnego od pracy (w zależności od



Wykres 2

Roczny przyrost/ubytek ludności Rosji w latach 2018–2021 (w tys. os.)

Źródło: oprac. M. Menkiszak na podstawie danych Rosstatu.

regionu od 10 do 14 dni). Te i inne ograniczenia (m.in. certyfikaty covidowe i obowiązkowe szczepienia wybranych grup zawodowych) nie były jednak w praktyce ściśle egzekwowane. Działo się tak po części z powodu rosnącego w siłę w Rosji nieformalnego ruchu antyszczepionkowego. Mimo promocji (powszechnie i łatwo dostępnych) szczepionek i wspomnianych wyżej wymogów do końca 2021 r. w pełni zaszczepiło się zaledwie około 46% Rosjan (do końca stycznia 2022 r. – 48%). Rosja weszła zatem w styczniu 2022 r. w piątą falę pandemii (spowodowaną gwałtownym rozprzestrzenianiem się wariantu omikron) z niskim poziomem odporności, co w krótkim czasie (w końcu stycznia) wywindowało liczbę dziennych zachorowań do rekordowych poziomów (około 75 tys.)[11].

Konsekwencje tej sytuacji były dość dramatyczne. Mimo iż od początku pandemii (marzec 2020 r.) do połowy marca 2022 r. oficjalnie w Rosji na COVID-19 zmarło około 356 tys. osób, to liczba ponadnormatywnych (powyżej średniej 5-letniej) zgonów – wskaźnik realnie obrazujący konsekwencje pandemii – przekroczyła 1 mln osób ![12] Odbiło się to na statystykach, które wskazywały na stan wręcz katastrofy demograficznej. W ciągu 2021 r. przyrost (ujemny, czyli spadek) naturalny ludności wyniósł około 1043 tys. osób, to jest niemal dwukrotnie więcej niż rok wcześniej. Pozytywne saldo migracji nie było w stanie zrekompensować takiego spadku i oficjalna liczba ludności Rosji zmniejszyła się w związku z tym o 612,8 tys. osób.

[11] Aktualne oficjalne dane na temat sytuacji epidemicznej w Rosji publikuje platforma stopokoranawirus.fr, https://xn--80aesfpebagmfblc0a.xn--p1ai/.

[12] Zob. „Избыточная смертность в миллион человек. Так ли это и обгоняет ли Россия другие страны?", BBC Russian, 17.12.2021, https://www.bbc.com/russian/news-59703125.

Polityka zagraniczna: nowa zimna wojna

W 2021 r. doszło do poważnego wzrostu agresywności Rosji w jej polityce zewnętrznej. Była ona skierowana przede wszystkim wobec zachodnich sąsiadów i całej wspólnoty zachodniej z USA na czele. Celem rosyjskiego szantażu wobec Ukrainy, USA i NATO była zasadnicza rewizja pozimnowojennego ładu politycznego i bezpieczeństwa w Europie w zgodzie z interesami Moskwy. Jak się wydaje, podjęta jesienią 2021 r. na Kremlu decyzja o gwałtownej eskalacji miała cały szereg przyczyn i uwarunkowań.

Ramka 2

Przyczyny eskalacji ze strony Rosji

Kreml miał świadomość, że długofalowe trendy działają na ogół przeciwko Rosji. Kurczące się i starzejące społeczeństwo, nieefektywny, dławiony przez kontrolę państwa, oparty na wydobyciu i eksporcie węglowodorów system gospodarczy, coraz wyraźniej przegrywany wyścig technologiczny z USA i Chinami, stopniowa erozja wpływów Rosji na tzw. obszarze poradzieckim (z wyjątkiem Białorusi) kosztem Zachodu i Chin – wszystko to sprawiało, że narastała pokusa, aby wykorzystać posiadane ciągle zasoby i – póki nie jest za późno – dokonać próby wymuszenia zmian w sytuacji międzynarodowej na korzyść Moskwy i zabezpieczyć „nowe rubieże".

Towarzyszyło temu sytuacyjne poczucie siły, jakie dawał boom surowcowy. Rosja uzyskała znaczące dochody, które nie tylko pozwoliły jej przezwyciężyć pandemiczny kryzys, lecz także wzmocnić – sukcesywnie powiększaną – finansową poduszkę bezpieczeństwa na wypadek zaostrzenia zachodnich (zwłaszcza amerykańskich) sankcji.

Do działania popychały Rosję także krótkoterminowe wyzwania. Kierowana przez prezydenta Wołodymyra Zełenskiego Ukraina zwiększyła swoją asertywność i Kreml porzucił nadzieje, że uda się ją złapać w pułapkę zapłaty politycznej ceny (znaczących ustępstw) za pokój w Donbasie. Intensyfikowała się współpraca Ukrainy z Zachodem (w tym USA, Wielką Brytanią i Turcją) w sferze bezpieczeństwa. Sojusz Północnoatlantycki przygotowywał się do szczytu w Madrycie w czerwcu 2022 r., gdzie miała być przyjęta nie tylko nowa koncepcja strategiczna, lecz także plany operacyjne i zapaść decyzje o dalszych krokach we współpracy z partnerami (w tym z Kijowem). USA modernizowały swój arsenał, w tym nuklearny, a rozpad reżimu kontroli zbrojeń w Europie (w następstwie naruszania traktatów przez Moskwę) dawał Waszyngtonowi możliwość elastycznego reagowania. Na koniec 2022 r. zapowiedziano gotowość operacyjną bazy systemów antyrakietowych (Aegis Ashore) w polskim Redzikowie, którą od lat zwalczała Rosja.

Jak się wydaje, czynnikiem kluczowym w decyzji Kremla o antyzachodniej ofensywie jesienią i zimą 2021 r. było jednak postrzegane unikatowe okno możliwości. Składało się ono z kilku elementów:

– wzrost cen ropy naftowej i zwłaszcza gazu ziemnego, powodujący kryzys energetyczny w Europie, podsycany i wykorzystywany przez Rosję do swoistego szantażu energetycznego, co zwiększało obawy i niechęć wielu kluczowych państw zachodnioeuropejskich przed wprowadzaniem sankcji przeciwko Rosji w przypadku jej dalszej agresji na Ukrainę. Sytuacja ta pozostawała szczególnie ostra do końca zimowego sezonu grzewczego (do kwietnia 2022 r.);

– nowe fale pandemii koronawirusa dotykające szczególnie silnie USA i państwa Europy Zachodniej, które mogły zdestabilizować ich sytuację wewnętrzną i osłabić zdolność do projekcji siły militarnej za granicą, zmniejszając możliwość zdecydowanej reakcji na ewentualne agresywne działania Rosji;
– postrzegane przez Moskwę osłabienie polityczne Zachodu: osłabienie USA, wynikające z problemów wewnętrznych, politycznej polaryzacji oraz niechęć administracji Bidena do konfrontacji z Rosją wobec powyższego i koncentracja Waszyngtonu na wyzwaniu ze strony Chin; postrzegane przez Moskwę osłabienie polityczne kluczowych europejskich państw członkowskich NATO i UE, wynikające m.in. ze zmiany rządu w Niemczech, kampanii prezydenckiej we Francji i wzrostu popularności sił populistycznych i nacjonalistycznych, na ogół przychylnie nastawionych do Rosji; postrzegana niechęć większości państw europejskich do wprowadzania poważnych sankcji przeciwko Rosji (w tym niechęć Niemiec do blokowania uruchomienia gazociągu Nord Stream 2) – powodowało to, że Kreml nie wierzył w wiarygodność gróźb implementacji najbardziej radykalnych sankcji.

Na to nakładało się tradycyjne postrzeganie na Kremlu Zachodu jako wewnętrznie podzielonego, a Europy Zachodniej (poza Wielką Brytanią) jako niechętnej do ryzyka, skupionej na korzyściach gospodarczych, z kulturą polityczną opartą na poszukiwaniu kompromisu i stąd podatną na zastraszanie i szantaż.

Źródło: oprac. M. Menkiszak.

Rosja zintensyfikowała zatem w 2021 r. swoistą wojnę hybrydową z Zachodem. Skierowana była ona przede wszystkim wobec zachodnich sąsiadów Rosji, NATO i UE oraz USA i składała się z kilku elementów.

Jednym z nich było czynne wsparcie przez Moskwę wojny hybrydowej rozpoczętej przez białoruski reżim Alaksandra Łukaszenki przeciwko Litwie i Polsce przez wywołanie latem i jesienią 2021 r. **sztucznego kryzysu migracyjnego na granicy Białorusi** z tymi państwami[13]. Reżim Łukaszenki wprowadził nowe ułatwienia wizowe dla obywateli państw tzw. trzeciego świata i zorganizował kampanię zachęcania oraz system przerzutu migrantów z Bliskiego Wschodu (głównie Syrii, Iraku i Jemenu) na Białoruś za pośrednictwem białoruskich (a także syryjskich, tureckich i emirackich) linii lotniczych. Białoruskie służby graniczne czynnie pomagały w nielegalnym przekraczaniu przez nich granicy z Polską (ponad 40 tys. prób w 2021 r.) i Litwą (ok. 10 tys. prób). W konsekwencji ponad 12 tys. migrantów zdołało przedrzeć się do Niemiec. Wsparcie Moskwy polegało na intensywnych konsultacjach na szczeblu politycznym i resortowym (w tym służb granicznych) oraz działaniach politycznych, propagandowych i rozwiązaniach siłowych (demonstracyjne nagłe ćwiczenia żołnierzy rosyjskich w rejonie

[13] P. Żochowski, „Białoruś, eskalacja kryzysu migracyjnego", *Analizy OSW*, 27 października 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-10-27/bialorus-eskalacja-kryzysu-migracyjnego.

granicy z Polską i Litwą, przeloty rosyjskich bombowców strategicznych nad Białorusią) w trakcie kryzysu[14]. Najprawdopodobniej obejmowało ono również udział rosyjskich służb w organizacji kanałów przerzutu migrantów z Bliskiego Wschodu. Zdecydowany opór Wilna i Warszawy wobec hybrydowej presji mimo elementów kryzysu humanitarnego i polityczne wsparcie UE dla nich (w tym zwłaszcza nowe sankcje wobec reżimu Łukaszenki) doprowadziły w końcu 2021 r. do minimalizacji kryzysu (na Białorusi pozostało zapewne kilka tysięcy migrantów, a podobną liczbę odesłano do krajów pochodzenia). Jednak sygnały wysyłane z Mińska i Moskwy sugerowały, że możliwe było jego odnowienie w 2022 r., zapewne przez stworzenie kanału lądowego dla migrantów przez Rosję, a także prowokacje zbrojne na granicy z Polską i Litwą.

Ważnym elementem rosyjskiej presji był swoisty **szantaż energetyczny wobec Europy**. Kryzys gazowy związany z nawet 8-krotnym wzrostem cen spotowych gazu ziemnego w Europie jesienią 2021 r. nie był wywołany przez Rosję, miał on wiele przyczyn związanych z krótkookresowymi czynnikami przyrodniczymi, gospodarczymi i handlowymi (m.in. susze, zmniejszona produkcja ze źródeł odnawialnych, gwałtowny wzrost popytu na towary, zatory na szlakach handlowych itp.), ale postawa rosyjskiego Gazpromu istotnie przyczyniła się do jego nasilenia, a Moskwa aktywnie go wykorzystywała[15]. Po pierwsze, Gazprom znacząco opóźniał napełnianie magazynów gazowych w Europie, których był właścicielem, co groziło deficytem surowca w zimowym sezonie grzewczym. Po drugie, nie oferował – wbrew dotychczasowej praktyce – dodatkowych (wobec dostarczanych na podstawie zawartych kontraktów) ilości gazu (którymi dysponował) na giełdach rosyjskich i europejskich. Po trzecie, ograniczał (nie naruszając formalnie kontraktów) bieżący przesył gazu do Europy innymi niż Nord Stream gazociągami (zarówno jamalskim przez Polskę, jak i gazociągiem Braterstwo przez Ukrainę). Wszystko to windowało ceny gazu na rynku europejskim[16]. Jak się wydaje, Moskwa w ten sposób z jednej strony chciała wymusić decyzje o certyfikacji i uruchomieniu (gotowego od września 2021 r.) gazociągu Nord Stream

[14] Szerzej zob. idem, „Wsparcie dla Łukaszenki. Rosja wobec kryzysu migracyjnego", *Analizy OSW*, 9 listopada 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-11-09/wsparcie-dla-lukaszenki-rosja-wobec-kryzysu-migracyjnego.

[15] Zob. A. Łoskot-Strachota, „Rosnące ceny gazu palącym problemem dla UE", *Analizy OSW*, 14 września 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-09-24/rosnace-ceny-gazu-palacym-problemem-dla-ue; eadem, „Drogo, coraz drożej na europejskim rynku gazu", *Analizy OSW*, 17 grudnia 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-12-17/drogo-coraz-drozej-na-europejskim-rynku-gazu.

[16] Szerzej zob. eadem, „Rosyjski gaz na rynku UE: zwiększony przesył, utrzymująca się niepewność", *Analizy OSW*, 10 listopada 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-11-10/rosyjski-gaz-na-rynku-ue-zwiekszony-przesyl-utrzymujaca-sie.

2[17] (rosyjscy urzędnicy i politycy wprost deklarowali, że pomoże to rozwiązać problem z gazem w Europie), a z drugiej odstraszała państwa europejskie od poparcia ewentualnych nowych sankcji gospodarczych przeciwko Rosji w przypadku eskalacji jej agresji na Ukrainę.

Najbardziej spektakularnym przejawem rosyjskiej wojny hybrydowej były jednak **demonstracje zbrojne w rejonie granic Ukrainy i państw NATO**. Z pierwszą falą takich działań mieliśmy do czynienia w marcu i kwietniu 2021 r., kiedy to pod pretekstem serii niezapowiedzianych ćwiczeń Rosja skoncentrowała w rejonie zachodnich granic Ukrainy około 100 tys. żołnierzy[18]. Po serii deklaracji zaniepokojenia ze strony USA i innych państw zachodnich i odbyciu szczytu rosyjsko-amerykańskiego (zob. dalej) ruchy wojsk rosyjskich ustały. Kolejną poważną demonstracją zbrojną Moskwy były zrealizowane latem 2021 r. planowe ćwiczenia strategiczne „Zapad-2021" (z kulminacją fazy aktywnej w połowie września 2021 r.). Wówczas, wedle rosyjskich deklaracji, na całym zachodnim teatrze działań ćwiczyło w sumie 150 tys. żołnierzy, z czego kilka tysięcy na terytorium Białorusi[19]. Wreszcie od końca października 2021 r. rozpoczęła się kolejna fala niezapowiedzianych ruchów wojsk rosyjskich, które ponownie zaczęły koncentrować się w rejonie zachodnich granic Ukrainy i na Morzu

[17] Pierwsza nitka gazociągu Nord Stream 2 została ukończona w kwietniu, a druga w czerwcu 2021 r. Amerykańska administracja prezydenta Joego Bidena, wbrew stanowisku wielu członków Kongresu USA, nie zdecydowała się jednak na wprowadzenie sankcji przeciwko właścicielowi gazociągu, spółce Nord Stream 2 AG, ani kolejnym podmiotom wspierającym budowę. W lipcu 2021 r. USA i Niemcy podpisały deklarację, w której m.in. zapowiedziały restrykcje przeciwko Rosji w przypadku wykorzystania przez nią „broni energetycznej". Uruchomienie gazociągu było odkładane z powodu problemów proceduralnych (spółka właścicielska nie zarejestrowała właściwego podmiotu w Niemczech, co dało niemieckiej Federalnej Agencji ds. Sieci powód do zawieszenia w listopadzie 2021 r. rozpatrywania wniosku o certyfikację gazociągu). W końcu stycznia 2022 r., kiedy spółka została już zarejestrowana, władze USA (wprost) i Niemiec (w sposób dorozumiany), w związku z zagrożeniem rosyjską agresją na Ukrainę, stwierdziły, że w takiej sytuacji gazociąg nie mógłby zostać uruchomiony. Szerzej zob. A. Łoskot-Strachota, „Nord Stream 2 AG wyłączone spod amerykańskich sankcji", *Analizy OSW*, 20 maja 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-05-20/nord-stream-2-ag-wylaczone-spod-amerykanskich-sankcji; R. Formuszewicz, A. Łoskot-Strachota, „Porozumienie Niemiec i USA w sprawie Nord Streamu 2", *Analizy OSW*, 22 lipca 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-07-22/porozumienie-niemiec-i-usa-w-sprawie-nord-streamu-2; M. Kędzierski, S. Kardaś, „Zawieszenie procesu certyfikacji Nord Streamu 2 przez Federalną Agencję Sieci", *Analizy OSW*, 18 listopada 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-11-18/zawieszenie-procesu-certyfikacji-nord-streamu-2-przez-federalna.

[18] M. Menkiszak, A. Wilk, „Rosyjska presja na Ukrainę – wymiary wojskowy i polityczny", *Analizy OSW*, 14 kwietnia 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-04-14/rosyjska-presja-na-ukraine-wymiary-wojskowy-i-polityczny.

[19] A. Wilk, P. Żochowski, „Ćwiczenia »Zapad 2021«. Rosyjska strategia w praktyce", *Komentarze OSW*, 3 września 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-09-03/cwiczenia-zapad-2021-rosyjska-strategia-w-praktyce.

Czarnym, a od końca roku również na terytorium Białorusi pod pretekstem serii nagłych ćwiczeń. Pod koniec lutego 2022 r. skoncentrowane siły rosyjskie szacowano na ponad 150 tys. żołnierzy oraz około 30 tys. na Białorusi. Działaniom tym towarzyszyły ogłoszone nagle ćwiczenia większości potencjału rosyjskiej marynarki wojennej (na Morzu Czarnym, Bałtyckim, Północnym, Oceanie Atlantyckim i Spokojnym) oraz zapowiedź ćwiczeń strategicznych wojsk rakietowych (potencjału nuklearnego)[20]. Równocześnie rosyjscy dyplomaci sugerowali możliwość zacieśnienia współpracy wojskowej Rosji z Kubą, Wenezuelą i Nikaraguą, włącznie z ewentualnym rozmieszczeniem tam rosyjskich systemów ofensywnych, mogących zagrozić bezpośrednio bezpieczeństwu USA.

Wspomniane wyżej agresywne działania rosyjskie były przygotowaniem i/lub wzmocnieniem listy rosyjskich żądań – zaanonsowanych wstępnie przez prezydenta Putina w listopadzie, a przedstawionych w połowie grudnia 2021 r. w trakcie kontaktów dyplomatycznych z USA.

Powyższe żądania rosyjskie sprowadzały się w istocie do zasadniczej rewizji pozimnowojennego ładu politycznego i bezpieczeństwa w Europie w efekcie uznania przez Zachód *de facto* i częściowo *de iure* rosyjskiej strefy wpływów na obszarze poradzieckim (z czasowym wyłączeniem państw bałtyckich), w tym narzucenia Ukrainie statusu państwa o ograniczonej suwerenności oraz stworzenia strefy buforowej bezpieczeństwa w Europie Środkowej, na wschodniej flance NATO. Tym samym była to próba realizacji dawnych celów strategicznych Rosji, których Moskwie nie udało się dotąd osiągnąć[21].

Tak kategoryczne sformułowanie radykalnych – w zdecydowanej większości politycznie niemożliwych do przyjęcia przez stronę zachodnią – postulatów, czemu towarzyszyło żądanie pilnej na nie odpowiedzi z jednoczesnym odrzuceniem selektywnej dyskusji nad ich elementami, nosiło wszelkie znamiona ultimatum. Późniejsze wydarzenia pokazały, że jego odrzucenie było dla Moskwy pretekstem do decyzji o inwazji na Ukrainę (zob. dalej).

Wstępna oferta NATO i USA – przedstawiona w odpowiedzi w trakcie serii spotkań dyplomatycznych: rozmów dwustronnych USA–Rosja w Moskwie

[20] Zob. A. Wilk, „Plany strachu. Zapowiedzi ćwiczeń armii rosyjskiej w 2022 roku", *Analizy OSW*, 3 stycznia 2022 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-01-03/plany-strachu-zapowiedzi-cwiczen-armii-rosyjskiej-w-2022-roku; idem, „Rosyjska demonstracja siły na Białorusi i oceanie światowym", *Analizy OSW*, 24 stycznia 2022 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-01-24/rosyjska-demonstracja-sily-na-bialorusi-i-oceanie-swiatowym.

[21] Szerzej zob. M. Menkiszak, „Strategiczna kontynuacja, taktyczna zmiana. Polityka bezpieczeństwa europejskiego Rosji", *Punkt Widzenia OSW*, 8 listopada 2019 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/punkt-widzenia/2019-11-08/strategiczna-kontynuacja-taktyczna-zmiana.

Ramka 3

Rosyjskie ultimatum wobec USA i NATO

15 grudnia 2021 r. podczas spotkania z asystentką sekretarza stanu USA Karen Donfried kierownictwo MSZ Rosji przekazało (a 17 grudnia opublikowało) projekty dwóch prawnie wiążących umów „o gwarancjach bezpieczeństwa": między Rosją i USA oraz między Rosją i państwami członkowskimi NATO.

Obydwa dokumenty są krótkie, składają się z preambuł oraz ośmiu (umowa z USA) bądź dziewięciu (umowa z państwami członkowskimi NATO) artykułów. Projekty konkretyzują i uzupełniają znane rosyjskie żądania dotyczące ograniczenia obecności i aktywności wojskowej USA i NATO na obszarze poradzieckim (w tym zwłaszcza w Ukrainie) i w Europie Środkowej. Do najważniejszych zawartych w nich postulatów należy zobowiązanie się przez USA i inne państwa członkowskie NATO do:

– nieagresji i powstrzymania się od działań, które Rosja uznaje za szkodliwe dla swojego bezpieczeństwa;
– nierozszerzania NATO, zwłaszcza na wschód, szczególnie na obszar poradziecki;
– nietworzenia baz i nieprowadzenia aktywności wojskowej na terytorium Ukrainy oraz innych państw poradzieckich niebędących członkami Sojuszu;
– nierozmieszczania rakiet średniego i pośredniego zasięgu poza obszarem NATO i w rejonach, z których możliwe jest rażenie terytorium Rosji;
– nierozmieszczania broni jądrowej poza terytorium państw ją posiadających i likwidacji infrastruktury to umożliwiającej;
– nierozmieszczania wojsk i nieprowadzenia aktywności wojskowej w Ukrainie oraz w innych państwach poradzieckich;
– wycofania wojsk sojuszniczych rozmieszczonych na terytoriach nowych państw członkowskich NATO po maju 1997 r. (po podpisaniu Aktu stanowiącego NATO–Rosja);
– wyznaczenia strefy buforowej wokół granic Rosji i jej sojuszników z Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, w której niedozwolone będą ćwiczenia i inna aktywność wojskowa na poziomie brygady sił zbrojnych i wyższym;
– niedopuszczenia przelotów ciężkich bombowców i przepływu okrętów wojennych na obszarach, z których mogłyby one razić cele na terytorium Rosji (zwłaszcza na Morzu Bałtyckim i Czarnym);
– zachowania przez samoloty bojowe i okręty wojenne państw Sojuszu określonego dystansu od analogicznych jednostek rosyjskich w przypadku ich zbliżenia się do siebie.

Umowa z NATO przewiduje możliwość szybkiego wycofania się z niej Rosji pod dowolnym pretekstem.

Źródło: oprac. M. Menkiszak na podstawie komunikatu MSZ FR z 17 grudnia 2021 r., *Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о гарантиях безопасности*, https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=ru ; *Соглашение о мерах обеспечения безопасности Российской Федерации и государств-членов Организации Североатлантического договора*, https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=ru.

10 stycznia 2022 r., spotkania Rady NATO–Rosja w Brukseli 12 stycznia i spotkania w Wiedniu na forum OBWE 13 stycznia – była odległa od oczekiwań Kremla. Nie zrobiły na nim także wrażenia formułowane jednocześnie przez Waszyngton groźby zmasowanych sankcji.

Ramka 4

Zachodnia oferta wobec Moskwy

Przekazane przez USA i NATO Rosji ustnie, a następnie pisemnie odpowiedzi na jej żądania formułowały ofertę złożoną z kilku punktów:

Po pierwsze, gotowość deklaracji nierozmieszczania groźnych dla Rosji systemów ofensywnych na terytorium Ukrainy.

Po drugie, gotowość do rozmów na temat powrotu do reżimu ograniczenia/zakazu rakiet średniego i pośredniego zasięgu, zwłaszcza w Europie, na zasadach wzajemności i przy odpowiedniej weryfikacji.

Po trzecie, gotowość do rozmów na temat poszerzenia katalogu środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, w tym przejrzystości aktywności wojskowej i metod redukcji ryzyka incydentów, m.in. przez ewentualne ograniczenie – na zasadach wzajemności – zakresu i charakteru ćwiczeń wojskowych, a także ewentualny powrót do rozmów na temat kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie.

Po czwarte, propozycja normalizacji formalnych kanałów kontaktów między NATO i Rosją (zerwanych decyzją Moskwy), w tym przywrócenia reprezentacji dyplomatycznych i wojskowych oraz stworzenia nowych kanałów kryzysowych (m.in. gorąca linia między Brukselą i Moskwą).

Źródło: oprac. M. Menkiszak na podstawie komunikatów i konferencji prasowych po spotkaniach z Rosją.

Powyższa dwutorowa strategia (oferta rozmów i groźba sankcji) była kontynuacją dotychczasowej polityki **USA** wobec Moskwy, która jednak traktowała ją raczej jako wyraz relatywnej słabości Waszyngtonu i chęci normalizacji stosunków mimo rosnącej agresywności Rosji. W szczególności zgoda na odbycie szczytu Biden–Putin w czerwcu 2021 r. w Genewie mimo przeprowadzenia wcześniej przez hakerów powiązanych z rosyjskimi służbami specjalnymi kilku fal cyberataków na elementy krytycznej infrastruktury USA (m.in. instytucje federalne, rurociąg i jedną z czołowych firm spożywczych), na które Waszyngton zareagował ograniczonymi sankcjami[22], zachęcała Moskwę do podbijania stawki. Jedynym ogłoszonym rezultatem tego spotkania było uzgodnienie kontynuacji dialogu politycznego i w sferze bezpieczeństwa, w tym kontroli zbrojeń i cyberbezpieczeństwa, oraz początek normalizacji stosunków dyplomatycznych (powrót

[22] Nowe sankcje zwiększały restrykcje w obrocie rosyjskim długiem państwowym oraz uzupełniały listy sankcyjne o rosyjskie firmy informatyczne i funkcjonariuszy służb współodpowiedzialnych za ataki hakerskie na USA. Ze Stanów Zjednoczonych usunięto także 10 rosyjskich agentów działających pod przykryciem dyplomatycznym (W. Rodkiewicz, I. Wiśniewska, „Nowe sankcje USA wobec Rosji", *Analizy OSW*, 16 kwietnia 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-04-16/nowe-sankcje-usa-wobec-rosji.

ambasadorów Antonowa i Sullivana do miejsc ich misji)[23]. Jednak od tej pory Moskwa powoływała się na „ducha Genewy", domagając się od Waszyngtonu kolejnych ustępstw.

Rosja z lekceważeniem odnosiła się do **Unii Europejskiej**, mimo że zmiana personalnego składu instytucji europejskich w 2020 r. skłaniała Brukselę do prób przezwyciężenia głębokiego kryzysu w stosunkach wzajemnych, do czego popychała ją także postawa części państw członkowskich (w tym Francji, Niemiec i Austrii). Fiasko na poziomie PR, jakim była wizyta nowego Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Josepa Borrella w Moskwie w lutym 2021 r. (Borrell został publicznie upokorzony podczas wspólnej konferencji prasowej z szefem rosyjskiej dyplomacji Siergiejem Ławrowem), pokazała, że Kreml nie ma zamiaru ułatwiać UE zadania. Ze strony Moskwy jednym z głównych tematów podnoszonych w kontaktach z UE były wyrazy zaniepokojenia planami nowego tzw. podatku węglowego (mechanizmu CBAM), który mógł zmniejszyć konkurencyjność cenową części rosyjskiego eksportu do Unii.

Także stosunki dwustronne z kluczowymi państwami europejskimi pozostawały raczej napięte. Relacje Rosji z **Niemcami** obciążała szczególnie kwestia gazociągu Nord Stream 2. Moskwa traktowała jego (opóźniającą się) certyfikację i zgodę na uruchomienie jako test lojalności Berlina. Zmiana władzy w Niemczech doprowadziła do pewnej pauzy w dialogu politycznym, a Moskwa sondowała, w jakim stopniu udział w nowym rządzie kanclerza Olafa Scholza krytycznej wobec putinowskiej Rosji partii Zielonych (której współliderka Annalena Baerbock została szefową dyplomacji) wpłynie na politykę wschodnią Berlina. Ambiwalentne pozostawały stosunki z **Francją**, której prezydent Emmanuel Macron, krytykując niektóre aspekty polityki rosyjskiej, nie zaprzestawał lansować swojej idei potrzeby głębokiego dialogu z Moskwą na temat bezpieczeństwa europejskiego. Równocześnie rosło zaniepokojenie Paryża coraz bardziej asertywną aktywnością Moskwy w czarnej Afryce (zwłaszcza Republice Środkowoafrykańskiej i Mali), co postrzegano jako wyzwanie dla tradycyjnie silnych wpływów francuskich w tym regionie. O ile kontynuowane były bliskie związki (potwierdzane podpisywanymi kontraktami) pomiędzy Rosją a **Węgrami** oraz Rosją i **Serbią**, o tyle wyraźne ochłodzenie (na tle ujawnionych afer szpiegowskich i działań sabotażowych) nastąpiło w relacjach Moskwy z **Bułgarią** i zwłaszcza z **Czechami** (gdzie doszło do bezprecedensowej

[23] Szerzej zob. M. Menkiszak, W. Rodkiewicz, „Szczyt Biden–Putin: ćwiczenia z komunikacji strategicznej", *Analizy OSW*, 16 czerwca 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-06-16/szczyt-biden-putin-cwiczenia-z-komunikacji-strategicznej.

wzajemnej ekspulsji większości dyplomatów). Moskwa podsycała także serbski separatyzm w **Bośni-Hercegowinie**[24].

W Azji Rosja demonstracyjnie podkreślała za to dobre bardzo stosunki z **Chinami**. Obydwa państwa coraz bardziej wyraźnie udzielały sobie przy tym wsparcia w roszczeniach dotyczących odpowiednio bezpieczeństwa europejskiego i Tajwanu. Brak tarć między Pekinem a Moskwą w trakcie krótkiej interwencji rosyjskiej w Kazachstanie (po wybuchu w tym kraju zamieszek w styczniu 2022 r.) pokazywał praktyczne funkcjonowanie nieformalnego rosyjsko-chińskiego kondominium w Azji Centralnej (gdzie strona rosyjska dominowała w sferze bezpieczeństwa, a chińska – w sferze gospodarczej)[25]. W stagnacji pozostawały natomiast stosunki Rosji z **Japonią**, gdzie zmieniający się liderzy wydawali się coraz bardziej rozczarowani brakiem pozytywnych dla Tokio skutków polityki zaangażowania wobec Moskwy prowadzonej wcześniej przez premiera Shinzō Abe.

Rosja z zadowoleniem przyjęła wycofanie się USA z **Afganistanu**, a zwłaszcza chaotyczny sposób realizacji tego procesu, uderzający w wizerunek administracji Bidena. Moskwa pragmatycznie podchodziła do szybkiego przejęcia władzy przez talibów, z którymi od lat rozmawiała (a wedle niektórych doniesień nieformalnie ich wspierała)[26]. Jednak nie spieszyła się z formalnym uznaniem ich rządu, lobbując na rzecz poszerzenia jego składu o polityków (głównie tadżyckich) mających tradycyjne więzi z Rosją. Podkreślała przy tym potrzebę udzielenia Kabulowi międzynarodowej pomocy w celu zapobieżenia kryzysowi humanitarnemu, jak się wydaje, traktując jednocześnie groźbę pojawienia się nowych fal migracji do Europy (w tym przez terytorium rosyjskie) jako nieformalny straszak wobec Unii Europejskiej.

Do zasadniczej zmiany w sytuacji międzynarodowej Rosji doszło po inwazji na Ukrainę. USA, Unia Europejska i inne państwa zachodnie (w sumie około 50 państw i kluczowe struktury) wprowadziły zmasowane

---

[24] Szerzej zob. M. Seroka, „Bułgaria: rozbicie rosyjskiej siatki szpiegowskiej", *Analizy OSW*, 24 marca 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-03-24/bulgaria-rozbicie-rosyjskiej-siatki-szpiegowskiej; M. Gniazdowski, M. Wasiuta, „Rosyjskie zamachy w Czechach – kontekst krajowy, implikacje, perspektywy", *Analizy OSW*, 20 kwietnia 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-04-20/rosyjskie-zamachy-w-czechach-kontekst-krajowy-implikacje-perspektywy; M. Szpala, „Eskalacja separatyzmu bośniackich Serbów", *Analizy OSW*, 3 listopada 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-11-03/eskalacja-separatyzmu-bosniackich-serbow.

[25] Szerzej o całokształcie stosunków rosyjsko-chińskich zob. M. Bogusz, J. Jakóbowski, W. Rodkiewicz, „Oś Pekin–Moskwa. Fundamenty asymetrycznego sojuszu", *Raport OSW*, 15 listopada 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2021-11-15/os-pekin-moskwa.

[26] Zob. W. Rodkiewicz, „Rosja wobec przejęcia władzy w Afganistanie przez talibów", *Analizy OSW*, 24 sierpnia 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-08-24/rosja-wobec-przejecia-wladzy-w-afganistanie-przez-talibow.

sankcje polityczne i gospodarcze przeciwko Rosji. Ponad 1000 rosyjskich podmiotów (osób i firm) wpisano na listy powodujące m.in. zamrożenie aktywów, zakaz transakcji czy zakaz wjazdu. Sankcjami objęto m.in. rosyjski bank centralny i kluczowe banki, zamrożono też część rosyjskich rezerw walutowych przechowywanych w zachodnich bankach. Poszerzono embargo na eksport towarów technologicznych do Rosji i zakaz inwestycji w kluczowe rosyjskie sektory gospodarki (w tym energetykę). Przestrzeń powietrzna nad Unią Europejską, Wielką Brytanią, USA i Kanadą została zamknięta dla rosyjskich samolotów, które zaprzestały lotów w tych kierunkach. Setki zachodnich firm zadeklarowało wyjście z rosyjskiego rynku lub zawieszenie aktywności. USA i Kanada ogłosiły embargo na import rosyjskich surowców energetycznych, o zamiarze takim poinformowała też Wielka Brytania. Z kolei Komisja Europejska zapowiedziała przyjęcie planu uniezależnienia się w ciągu kilku lat od importu rosyjskich surowców. Rosję usunięto z Rady Europy i zawieszono dialog z nią na forach innych organizacji międzynarodowych. Stosunki Rosji z Zachodem zaczęły przypominać okres zimnej wojny z początku lat 80.

W ramach sankcji sportowych rosyjskich zawodników i drużyny wykluczono z najważniejszych turniejów i imprez sportowych. W głosowaniu podczas nadzwyczajnego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego ONZ ponad 140 państw poparło rezolucję potępiającą rosyjską inwazję na Ukrainę. Moskwę poparły jedynie cztery państwa: Białoruś, Syria, Erytrea i Korea Północna. **Rosja znalazła się zatem w częściowej izolacji politycznej.**

Mimo ostrożnego politycznego i propagandowego wsparcia dla Rosji **Chiny** pozostawały pod rosnącą presją USA, aby zachować neutralność wobec Moskwy i nie udzielać jej wsparcia wojskowego (według Waszyngtonu Rosja poprosiła Pekin o dostawy niektórych rodzajów sprzętu i wyposażenia wojskowego) i gospodarczego (Moskwa bardzo potrzebowała dostępu do chińskich systemów płatniczych, rozliczania transakcji i ewentualnie kredytów). Postawa Pekinu stanie się w tej sytuacji testem rosyjsko-chińskiego sojuszu.

Russia: From USSR and back again?

On the 30th anniversary of the collapse of the Soviet Union, the Kremlin undertook a number of actions pushing the country towards the revival of its totalitarian past. In domestic politics, there was a crackdown on the so-called non-systemic opposition, suppression of civil society, an anti-Western ideological campaign and further re-Stalinization of the policy of memory. In the economic sphere, it took advantage of the favourable raw material situation and the gas crisis in Europe to launch an aggressive internal and external policy. In foreign policy, it used political, military and energy blackmail against the West and its

neighbours (especially Ukraine), aimed at destroying the post-Cold War political and security order in Europe. Putin's Russia felt situationally strong and, using a perceived window of opportunity, decided to rebuild as much as possible its former influence on the European continent, and at the same time tighten its cooperation with China.

Keywords: Russia, Russian Federation, Putin, Navalny, sanctions, ultimatum, escalation, Ukraine, Russian foreign policy, Nord Stream 2, COVID-19

Słowa kluczowe: Rosja, Federacja Rosyjska, Putin, Nawalny, sankcje, ultimatum, eskalacja, Ukraina, rosyjska polityka zagraniczna, Nord Stream 2, COVID-19

Andrzej Szeptycki
ORCID 0000-0003-2729-6967

Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy: nowe fronty destabilizacji*

W 2020 r. region Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan, Armenia) znalazł się w centrum zainteresowania światowej opinii publicznej z powodu protestów po białoruskich wyborach prezydenckich i eskalacji konfliktu o Górski Karabach. Istotnym wyzwaniem dla państw regionu była również pandemia wirusa SARS-CoV-2. Protesty na Białorusi wygasły czy może raczej zostały stłumione przez władze; w Górskim Karabachu zawarto rozejm. Znaczącym problemem, m.in. za sprawą niskiego poziomu ochrony zdrowia w republikach b. ZSRR[1], pozostaje pandemia COVID-19 (zob. tabela 1), zwłaszcza niski poziom szczepień, który może stanowić istotne zagrożenie w przypadku kolejnych fali pandemii (omikron i ewentualne dalsze mutacje koronawirusa).

W 2021 r. Europa Wschodnia i – w mniejszym stopniu – Kaukaz Południowy musiały się zmierzyć z nowymi, tylko po części uprzednio przewidzianymi kryzysami, które zostały w istotnym stopniu zainicjowane przez władze rosyjskie i białoruskie. Chodziło tu przede wszystkim o sztucznie wywołany kryzys migracyjny na wschodniej granicy Unii Europejskiej i eskalację trwającego od 2014 r. konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Wydarzenia te zdominowały europejską i światową agendę w odniesieniu do państw regionu, potwierdzając zarazem tezę o jego strukturalnej niestabilności.

Ukraina

Sytuacja wewnętrzna. W 2021 r. kadencja prezydenta Wołodymyra Zełenskiego znalazła się na półmetku. Ocena jego działalności jako głowy państwa uległa w latach 2019–2021 istotnemu pogorszeniu. W czerwcu

* Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego nr 2020/39/B/HS5/00782 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

[1] Zob. B. Rechel, B. Roberts et al., „Health and health systems in the Commonwealth of Independent States", *The Lancet* 2013, nr 381 (9872), s. 1145–1155.

Tabela 1

Społeczne i gospodarcze następstwa pandemii COVID-19 w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego

	Zgony		Zaszczepieni	Zmiana PKB (%)	
	łączna liczba w tys.	na 100 tys. mieszkańców	%, 2 dawki	2020 r.	2021 r.
Ukraina	102	230	31	–4	3,5
Białoruś	5,6	59	34	-0,9	2,1
Mołdawia	10,3	387	20	–7	4,5
Gruzja	13,9	374	31	–6,2	7,7
Azerbejdżan	8,3	84	47	–4,3	3
Armenia	7,9	270	23	–7,4	6,5

Źródło: Johns Hopkins University & Medicine Coronavirus Resource Center, https://coronavirus.jhu.edu/ (dostęp: 03.01.2022); International Monetary Fund Datamapper, https://www.imf.org/external/datamapper/ (dostęp: 03.01.2022); J. Holder, *Tracking Coronavirus Vaccinations Around the World*, 03.01.2022, https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-vaccinations-tracker.html (dostęp: 6.02.2022).

2019 r. pozytywnie oceniało ją 67% ankietowanych, w marcu 2021 r. – 38%[2]. W maju 2021 r. Zełenski zadeklarował, że jest jeszcze zbyt wcześnie, by podjąć decyzję dotyczącą ubiegania się o drugą kadencję, niemniej postępowanie w tej kwestii uzależnił od oczekiwań społecznych. Sondaże wskazują, że w drugiej turze Zełenski mógłby przegrać zarówno ze swoim poprzednikiem Petrem Poroszenką, jak i popularnym byłym przewodniczącym parlamentu Dmytrem Razumkowem[3]. Popularność Poroszenki była jednym z powodów wszczęcia przeciw niemu śledztwa o zdradę stanu; oskarżenie dotyczyło zakupów przez Ukrainę węgla od prorosyjskich separatystów w Donbasie w okresie jego prezydentury; byłemu prezydentowi grozi 15 lat więzienia.

Bilans rządów Zełenskiego jest niejednoznaczny. Mimo że jego partia Sługa Narodu dysponuje formalną większością w Radzie Najwyższej, w 2021 r. prezydent często zmuszony był do szukania poparcia wśród innych ugrupowań, co wydłużało i utrudniało proces ustawodawczy. W tych okolicznościach Zełenski podjął próbę bezpośredniego rządzenia krajem za pomocą podległych sobie organów (Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony

[2] Public Opinion Survey of Residents of Ukraine, 13-21.03.2021, s. 41–42, https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/public_-_03.2021_national_eng-_public.pdf (dostęp: 04.01.2022).

[3] Zob. np. Оцінка ситуації в країні та електоральні орієнтації громадян України на президентських виборах, 17–21.12.2021, https://dif.org.ua/uploads/doc/2384691261cb8d744a6579.61157256.doc (dostęp: 04.01.2022).

Ukrainy, na której czele stoi prezydent; Biuro Prezydenta, kierowane obecnie przez Andrija Jermaka) przy jednoczesnym osłabieniu pozycji rządu.

Wśród osiągnięć obecnej administracji trzeba wymienić otwarcie rynku ziemi (ustawa z marca 2020 r. weszła w życie w lipcu 2021 r.[4]) czy pełną cyfryzację administracji publicznej. W 2021 r. Zełenski podjął ponadto bardziej zdecydowane działania przeciwko ukraińskim oligarchom – zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami ustawowymi mają oni figurować w specjalnym rejestrze, przedstawiać coroczne sprawozdania majątkowe, a także nie mogą finansować partii politycznych. Działania te zaowocowały konfliktem między prezydentem Wołodymyrem Zełenskim a najbogatszym biznesmenem w Ukrainie Rinatem Achmetowem. Problemem pozostaje wysoki poziom korupcji (według najnowszych danych wskaźnik CPI wynosił 33, co sytuuje Ukrainę na 117 miejscu w świecie[5]), której przezwyciężenie wymagałoby zasadniczych zmian ustrojowych. Obecne władze ukraińskie nie są zdolne ani gotowe do ich przeprowadzenia, co uniemożliwia przełamanie strukturalnych barier rozwoju gospodarczego.

Polityka zagraniczna. W listopadzie 2021 r. prezydent Zełenski zatwierdził pierwszą w historii kraju strategię polityki zagranicznej. Dokument uznaje za główne cele akcesję do UE i NATO oraz zakończenie konfliktu z Rosją; zarazem przewiduje zdywersyfikowanie polityki zagranicznej[6]. Umowa stowarzyszeniowa z UE przynosi Ukrainie wymierne korzyści; w latach 2016–2020 ukraiński eksport do Unii rósł średnio o 6,4% rocznie. W efekcie Unia stała się największym partnerem handlowym Ukrainy, na którego przypada ok. 40% handlu zagranicznego tego kraju[7]. Mimo to Ukraina jest rozczarowana współpracą z UE, co wynika w szczególności z nazbyt ograniczonego jej zdaniem formatu Partnerstwa Wschodniego (brak perspektywy członkostwa).

Na przełomie lipca i sierpnia 2021 r. Zełenski odwiedził Stany Zjednoczone; podpisane wówczas Wspólne oświadczenie o partnerstwie strategicznym między Stanami Zjednoczonymi a Ukrainą jednoznacznie potępiło rosyjską agresję przeciwko Ukrainie[8]; zarazem Ukraina negatywnie przyjęła

---

[4] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», 31.03.2020, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text (dostęp: 04.01.2022).

[5] Corruption Perceptions Index 2020, https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ukr (dostęp: 04.01.2022).

[6] Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України», 26.08.2021, https://www.president.gov.ua/documents/4482021-40017 (dostęp: 04.01.2022).

[7] European Union, Trade in goods with Ukraine, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_ukraine_en.pdf (dostęp: 04.01.2022).

[8] Joint Statement on the U.S.-Ukraine Strategic Partnership, 01.09.2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/01/joint-statement-on-the-u-s-ukraine-strategic-partnership/ (dostęp: 04.01.2022).

wycofanie się przez administrację Joego Bidena z sankcji wobec projektu gazociągu Nord Stream 2, którego budowa negatywnie wpłynie na bezpieczeństwo Ukrainy.

W tym kontekście Ukraina jest zainteresowana rozwojem współpracą z Chinami, postrzegając ją jako możliwość zyskania szerszego pola działań na arenie międzynarodowej. Współpracy tej niechętne są zarówno Stany Zjednoczone, jak i Rosja. Również Chiny krytycznie odnoszą się do ukraińskiej „rewolucji godności" z 2014 r. i jej następstw. Dwustronna współpraca skupia się na stosunkach gospodarczych, przede wszystkim wymianie handlowej. Jej elementem jest również chińska „dyplomacja szczepionkowa". Ukraina otrzymała ok. 10 mln dawek chińskiej szczepionki CoronaVac (Sinovac). W 2022 r. produkcję tego specyfiku w Charkowie ma zamiar uruchomić jego dostawca – firma Lekchim. W czerwcu 2021 r. Ukraina wycofała się z apelu Rady Praw Człowieka ONZ dotyczącego traktowania mniejszości ujgurskiej w chińskiej prowincji Xinjiang – ChRL miała bowiem zagrozić wstrzymaniem dostaw szczepionki na Ukrainę.

Eskalacja konfliktu z Rosją. Zełenski pochodzi ze wschodniej, rosyjskojęzycznej części Ukrainy. Obejmując urząd, opowiadał się za zjednoczeniem wszystkich mieszkańców kraju; obiecywał, że zakończy walki w Donbasie, a dopiero potem podejmie działania na rzecz przywrócenia integralności terytorialnej[9]. Na przełomie lat 2020 i 2021 jego polityka przybrała bardziej antyrosyjski charakter, czego przejawem było nałożenie sankcji na reprezentującego rosyjskie interesy w Ukrainie oligarchę Wiktora Medwedczuka i zablokowanie sygnału należących do niego kanałów informacyjnych. Ta zmiana motywowana była spadkiem notowań Zełenskiego. W sierpniu 2021 r. z udziałem przedstawicieli 46 państw (w tym głów państw Europy Środkowej i Wschodniej) zainaugurowano Platformę Krymską, której celem jest zwrócenie uwagi społeczności międzynarodowej na nielegalną aneksję Krymu i wypracowanie nowego formatu rozmów na temat zakończenia okupacji półwyspu. Zwiększenie aktywności Ukrainy w kwestii krymskiej zasługuje na pozytywną ocenę, choć sformułowane przez nią cele będą trudne do realizacji.

W pierwszej połowie 2021 r. konflikt w Donbasie uległ eskalacji. Prowadzono regularny ostrzał terenów leżących po obu stronach linii rozgraniczenia wbrew porozumieniu o wzmocnieniu zawieszenia broni z lipca 2020 r. Separatyści z Donieckiej i Ługańskiej Republik Ludowych podjęli również przymusową rekrutację do sił zbrojnych obu „republik"[10]. Od końca marca

[9] Zob. np. Volodymyr Zelenskyy's Inaugural Address, 20.05.2019, https://www.president.gov.ua/en/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489 (dostęp: 05.01.2022).

[10] *Report on human rights situation in Ukraine. 1 February – 31 July 2021*, 23.09.2021, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/32ndReportUkraine-en.pdf (dostęp: 05.01.2022).

2021 r. zwiększyła się obecność sił rosyjskich wokół granicy z Ukrainą i na terytoriach kontrolowanych przez Rosję; ich liczba sięgnęła 105 tys. żołnierzy[11]. Ich aktywność miała charakter nieskrywany, demonstracyjny, a jej celem było przede wszystkim wywarcie presji na Ukrainę i państwa zachodnie, by uzyskać ustępstwa w kwestii uregulowania konfliktu w Donbasie. Jednocześnie Rosja starała się obciążyć winą za eskalację konfliktu Ukrainę. W kwietniu 2021 r. Federacja Rosyjska zapowiedziała wycofanie części swoich sił z ukraińskiej granicy.

W odpowiedzi Ukraina przyspieszyła szeroko zakrojone działania na wypadek inwazji ze strony Rosji. W marcu 2021 r. przyjęto nową strategię bezpieczeństwa militarnego Ukrainy[12]. W lipcu 2021 r. uchwalona została ustawa o podstawach oporu narodowego, która weszła w życie na początku 2022 r.[13] Ponadto w październiku Rada Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy przyjęła plan obrony kraju. Dokumenty te zakładają, że odparcie sił rosyjskich będzie trudne, i przewidują działania m.in. o charakterze dywersyjno-sabotażowym i partyzanckim z udziałem zawodowych żołnierzy, sił obrony terytorialnej i ochotników, w szczególności tych, którzy od 2014 r. zdobyli doświadczenie bojowe w Donbasie. Ponadto Ukraina otrzymała uzbrojenie od państw zachodnich, m.in. Stanów Zjednoczonych (pociski przeciwpancerne Javelin), Wielkiej Brytanii (broń przeciwpancerna), państw bałtyckich (pociski Javelin i Stinger) i Turcji (drony Bayraktar TB2).

W drugiej połowie 2021 r. konflikt wkroczył w nową fazę. W lipcu prezydent Władimir Putin opublikował artykuł o jedności Rosjan i Ukraińców, w którym dowodził, że Ukraina jest tworem Związku Radzieckiego powstałym kosztem historycznej Rosji, i przestrzegał, że Federacja Rosyjska nie pozwoli, by tamtejsze ziemie i ludzie zostali wykorzystani przeciwko jej interesom[14]. Jesienią 2021 r. Rosja ponownie zaczęła wzmacniać swoją obecność wojskową wzdłuż granic z Ukrainą – tym razem jednak znacznie bardziej skrycie niż w pierwszej połowie roku[15]. Rozważano różne scenariusze rosyjskich działań: wsparcie dla separatystów w Donbasie, utworzenie lądowego połączenia pomiędzy separatystycznymi republikami i Krymem, zajęcie

[11] Розвідка США оцінила російські сили для наступу на Україну, 05.12.2021, https://mil.in.ua/uk/news/rozvidka-ssha-otsinyla-rosijski-syly-dlya-nastupu-na-ukrayinu/ (dostęp: 05.01.2022).

[12] Стратегія воєнної безпеки України, 25.03.2021, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text (dostęp: 05.01.2022).

[13] Закон України «Про основи національного спротиву», 16.07.2021, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text (dostęp: 05.01.2022).

[14] W. Putin, „Dzisiejsza Ukraina jest tworem epoki radzieckiej. Powstała kosztem historycznej Rosji", 31.07.2021, https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,27388209,wladimir-putin-o-historycznej-jednosci-rosjan-i-ukraincow.html (dostęp: 05.01.2022).

[15] G. Gressel, „Russia's military movements: What they could mean for Ukraine, Europe, and NATO", 17.11.2021, https://ecfr.eu/article/russias-military-movements-what-they-could--mean-for-ukraine-europe-and-nato/ (dostęp: 05.01.2022).

większych miast w granicach południowo-wschodniej Ukrainy (tzw. Noworosji)[16]. W grudniu 2021 r. niemiecki tygodnik *Bild* opublikował trzyetapowy plan rosyjskiej interwencji w Ukrainie zakładający w pierwszej fazie uderzenie od południa (z DNR, wzdłuż wybrzeża Morza Azowskiego, z terytorium Krymu i z Morza Czarnego), w drugiej – z północy na Charków, wreszcie w trzeciej – z terytorium Rosji i Białorusi na Kijów. Plan zakładał zajęcie większości terytorium Ukrainy, *grosso modo* wzdłuż zachodniej granicy obwodów kijowskiego i czerkaskiego oraz północnej granicy obwodu odeskiego[17]. Pod koniec 2021 r. po obu stronach granicy z Ukrainą rozlokowano już 70–94 tys. rosyjskich żołnierzy[18]. Docelowo w inwazji miałoby wziąć udział do 175 tys. żołnierzy[19]. W ten sposób potencjał sił rosyjskich zaangażowanych na terenie Ukrainy i wspartych przez formacje DRL i ŁRL (łącznie 34 tys.) zrównałby się liczebnie z potencjałem armii ukraińskiej (209 tys.)[20].

Konflikt zbrojny z Ukrainą byłby dla Rosji obecnie dużo poważniejszym wyzwaniem niż w 2014 r., gdy armia ukraińska była znacząco słabsza, niedozbrojona i silnie spenetrowana przez rosyjskie służby. Pierwszoplanowym czynnikiem, który przesądzi o ewentualnej realizacji rosyjskich planów wobec Ukrainy, jest jednak postawa państw zachodnich. Tylko perspektywa „bardzo znaczących sankcji" ekonomicznych może odwieść Rosję od planów inwazji. Ukraina nie może natomiast liczyć na wsparcie militarne ze strony Stanów Zjednoczonych lub NATO[21].

Białoruś

Sytuacja wewnętrzna. Trwające od sierpnia 2020 r. do wiosny 2021 r. masowe protesty przeciwko sfałszowanym wyborom prezydenckim nie przyniosły zmian politycznych na Białorusi. Rządzący krajem od 1994 r. prezydent Alaksandr Łukaszenka pozostał u władzy. W marcu 2021 r. rozpoczęła pracę

[16] L. Coffey, „What Russia might do in Ukraine: 5 scenarios", 10.12.2021, https://www.heritage.org/europe/commentary/what-russia-might-do-ukraine-5-scenarios (dostęp: 26.01.2022).

[17] J. Röpcke, „So könnte Putin die Ukraine vernichten", https://www.bild.de/politik/ausland/politik-ausland/bild-exklusiv-russlands-kriegsplaene-so-koennte-putin-die-ukraine-vernichten-78425518.bild.html (dostęp: 05.01.2022).

[18] Розвідка США оцінила російські сили для наступу на Україну, 05.12.2021, https://mil.in.ua/uk/news/rozvidka-ssha-otsinyla-rosijski-syly-dlya-nastupu-na-ukrayinu/ (dostęp: 05.01.2022).

[19] S. Harris, P. Sonne, „Russia planning massive military offensive against Ukraine involving 175,000 troops, U.S. intelligence warns", 03.12.2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/russia-ukraine-invasion/2021/12/03/98a3760e-546b-11ec-8769-2f4ecdf7a2ad_story.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=%5Btwitter%5D&utm_campaign=%5Brogue_corq%5D (dostęp: 05.01.2022).

[20] *Military Balance 2021*, Routledge, London 2021, s. 208, 212.

[21] A. Mackinnon, R. Gramer, „Kicking Russia off of SWIFT might not be the nuclear option", 10.12.2021, https://foreignpolicy.com/2021/12/10/russia-swift-sanctions-economic-nuclear-option-invade-ukraine-putin-kyiv/ (dostęp: 05.01.2022).

Komisja Konstytucyjna, co miało pozorować reformy w kraju; w lutym odbyło się referendum, które zatwierdziło poprawki do ustawy zasadniczej, nie wprowadziły one istotnych zmian do systemu politycznego i nie osłabiły pozycji prezydenta. Jeśli wierzyć internetowym sondażom, zdecydowana większość społeczeństwa opowiadała się za podjęciem przez opozycję i jej przebywającą na emigracji liderkę Swiatłanę Cichanouską rozmów z władzą; zarazem od 20 do 40% Białorusinów nadal pozytywnie oceniało Łukaszenkę; tego stosunku do prezydenta nie należy jednak utożsamiać z preferencjami wyborczymi białoruskiego społeczeństwa[22].

Utrzymanie politycznego *status quo* możliwe było dzięki surowym represjom: wedle danych białoruskiego Centrum Praw Człowieka „Wiasna" pod koniec 2021 r. liczba więźniów politycznych sięgnęła niemal 970 osób; była to największa liczba w historii niepodległej Białorusi[23]. Zaostrzono przepisy regulujące aktywność społeczną obywateli (nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu ekstremizmowi, za który uznano m.in. działania zmierzające do obalenia porządku konstytucyjnego). Podjęto działania przeciwko niezależnym mediom (zablokowanie portalu informacyjnego Tut.by). Ofiarą politycznych represji padli również przedstawiciele polskiej mniejszości, w tym przewodnicząca Związku Polaków na Białorusi Andżelika Borys, która w marcu 2021 r. trafiła do aresztu. Symbolem bezwzględności reżimu stało się zmuszenie do lądowania w Mińsku samolotu linii Ryanair lecącego z Aten do Wilna, co pozwoliło białoruskim władzom na aresztowanie znajdującego się na jego pokładzie opozycyjnego dziennikarza i blogera Ramana Protasiewicza (maj 2021 r.). Polityczną ceną za utrzymanie się Łukaszenki na stanowisku była rosnąca pozycja w administracji resortów siłowych, które stały się fundamentem władzy prezydenta Białorusi.

Polityka zagraniczna. Wydarzenia 2020 r. na Białorusi zaowocowały rosnącą izolacją kraju i korektą kursu w polityce zagranicznej. O ile jeszcze w grudniu 2019 r. władze białoruskie odrzuciły program pogłębienia integracji gospodarczo-społecznej z Rosją, o tyle w listopadzie 2021 r. na posiedzeniu Rady Najwyższej Państwa Związkowego Białorusi i Rosji przyjęto 28 programów integracyjnych i doktrynę wojenną Państwa Związkowego. Postanowienia te pogłębiły zależność polityczną i gospodarczą Białorusi od Rosji oraz potwierdziły rosyjską kontrolę nad tym państwem w sferze wojskowej. Białoruś nie uzyskała natomiast w omawianym okresie wymiernych ustępstw w kwestii preferencyjnych zasad dostaw surowców energetycznych z Rosji; można sądzić, że w dalszym ciągu będzie starała się

[22] „Białorusini o Polsce, Rosji i sobie", *Komentarze OSW*, nr 373, 29.01.2021, s. 2, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_373_0.pdf (dostęp: 11.01.2022).

[23] Political prisoners in Belarus in 2021. Statistics, https://spring96.org/en/news/106324 (dostęp: 11.01.2022).

opóźniać proces integracji z Rosją. Większość ankietowanych Białorusinów popiera pogłębienie integracji w ramach Państwa Związkowego[24].

We wrześniu 2021 r. odbyły się wspólne rosyjsko-białoruskie manewry pod nazwą „Zapad-2021". Wedle danych rosyjskiego Ministerstwa Obrony wzięło w nich udział ok. 200 tys. żołnierzy i 760 jednostek sprzętu wojskowego[25]. Były to największe manewry prowadzone przez siły rosyjskie od zakończenia „zimnej wojny"[26]. Symulowały one odpowiedź obu państw na hipotetyczny atak NATO przeciwko Białorusi. Scenariusz ćwiczeń najprawdopodobniej dopuszczał wykonanie uderzenia nuklearnego przeciwko państwom Sojuszu. Z perspektywy Rosji ważnym celem manewrów było pełniejsze podporządkowanie sobie białoruskiej armii[27].

Relacje Białorusi z państwami zachodnimi uległy dalszemu pogorszeniu, do czego przyczyniły się zarówno negatywna ocena wyborów prezydenckich w 2020 r. i coraz bardziej autorytarnej polityki reżimu, jak i antyzachodni dyskurs władz białoruskich oraz działania wymierzone przeciwko sąsiadom z UE i NATO (kryzys migracyjny, o którym poniżej). W czerwcu (po przymusowym lądowaniu samolotu Ryanair w Mińsku) i w grudniu 2021 r. Unia Europejska przyjęła czwarty i piąty pakiet sankcji przeciwko Białorusi. Objęły one sankcje przeciwko osobom fizycznym i prawnym odpowiedzialnym za łamanie praw człowieka i sytuację na granicy Białorusi, sankcje gospodarcze (zakaz udzielania nowych kredytów białoruskim bankom, ograniczenia w imporcie białoruskiego chlorku potasu), a także zamknięcie przestrzeni powietrznej UE dla białoruskich linii lotniczych. Sankcje były po części koordynowane ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Wielką Brytanią. W Stanach Zjednoczonych demokratyczna administracja zajęła bardziej zdecydowane stanowisko w kwestii sytuacji na Białorusi niż w okresie rządów Donalda Trumpa. Ze swojej stromy Łukaszenka obwiniał państwa zachodnie o chęć ekonomicznego „zdławienia" Białorusi pod pozorem jej demokratyzacji. W jego opinii NATO przygotowywało się na terytorium Polski i państw bałtyckich do agresji przeciwko Rosji i Białorusi[28] (oskarżenia te współ-

[24] „Białorusini o Polsce, Rosji i sobie", op. cit., s. 3–4.

[25] Около 200 тыс. военных примут участие в стратегических учениях «Запад-2021», 20.08.2021, https://iz.ru/1210323/2021-08-20/okolo-200-tys-voennykh-primut-uchastie-v-strategicheskikh-ucheniiakh-zapad-2021 (dostęp: 11.01.2022).

[26] K. Muzyka, „Defending the Union. Zapad-2021", *Analysis*, grudzień 2021, https://icds.ee/wp-content/uploads/2021/12/ICDS_Analysis_Defending_the_Union_Konrad_Muzyka_December_2021.pdf (dostęp: 11.01.2022).

[27] M. Clark, G. Barros, „Russia's Zapad-2021 exercise", 17.09.2021, https://www.understandingwar.org/sites/default/files/Zapad%202021%20Active%20Phase%20ISW%20September%202021%20Russia%20INTSUM.pdf (dostęp: 11.01.2022).

[28] А. Лукашенко, Доклад Президента Беларуси на VI Всебелорусском народном собрании https://president.gov.by/ru/events/shestoe-vsebelorusskoe-narodnoe-sobranie (dostęp: 11.01.2022).

brzmiały ze scenariuszem manewrów „Zapad-2021"). Władze białoruskie zarzuciły Stanom Zjednoczonym współudział w rzekomej próbie przewrotu, którą w kwietniu 2021 r. miały udaremnić białoruskie KGB i rosyjska FSB.

Również współpraca białorusko-chińska uległa ograniczeniu. Napięta sytuacja wewnętrzna, a także narastające dążenia Rosji do głębszej integracji rosyjsko-białoruskiej sprawiły, że z perspektywy ChRL Białoruś – wbrew nadziejom jej władz – straciła na znaczeniu[29].

Kryzys migracyjny. Prezydent Łukaszenka zapowiedział w kwietniu 2021 r., że nie ma zamiaru z nikim prowadzić wojny, ale jeśli podejście wobec Białorusi się nie zmieni, to trzeba będzie „dać po mordzie"; uwagi te odnosiły się do sąsiadów Białorusi, w szczególności do Polski[30]. Miesiąc później białoruski dyktator zapowiedział wprost ograniczenie kontroli nad przemytem narkotyków i nielegalną migracją[31]. Od kwietnia 2021 r. systematycznie zaczęła rosnąć liczba osób nielegalnie przekraczających wschodnią granicę lądową UE (wykres 1). Najczęściej przekraczali ją obywatele Iraku, Afganistanu i Syrii. Należy zaznaczyć, że w liczbach bezwzględnych migracja przez wschodnią granicę UE nie była znacząca (łącznie w omawianym okresie na całej granicy UE odnotowano 182 tys. prób jej nielegalnego przekroczenia)[32]. Istotne znaczenie miał natomiast wspomniany już wzrost tego zjawiska i fakt, że nielegalna imigracja skoncentrowała się przede wszystkim na granicy z Białorusią z aktywnym udziałem jej władz.

Problem ten odnotowano w ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2021 r. na granicy białorusko-litewskiej. W sierpniu 2021 r. analogiczna sytuacja wystąpiła na granicy Białorusi z Polską i Łotwą. Według danych poszczególnych państw (często istotnie odbiegających od zbiorczych unijnych) Litwa odnotowała w 2021 r. ok. 4,3 tys. prób nielegalnego przekroczenia granicy z Białorusią[33], Polska – ok. 33 tys.[34], Łotwa (od sierpnia 2021 r.) –

[29] J. Jakóbowski, „The Belarus-China 'iron brotherhood' begins to rust", 27.05.2021, https://cepa.org/the-belarus-china-iron-brotherhood-begins-to-rust/ (dostęp: 11.01.2022).

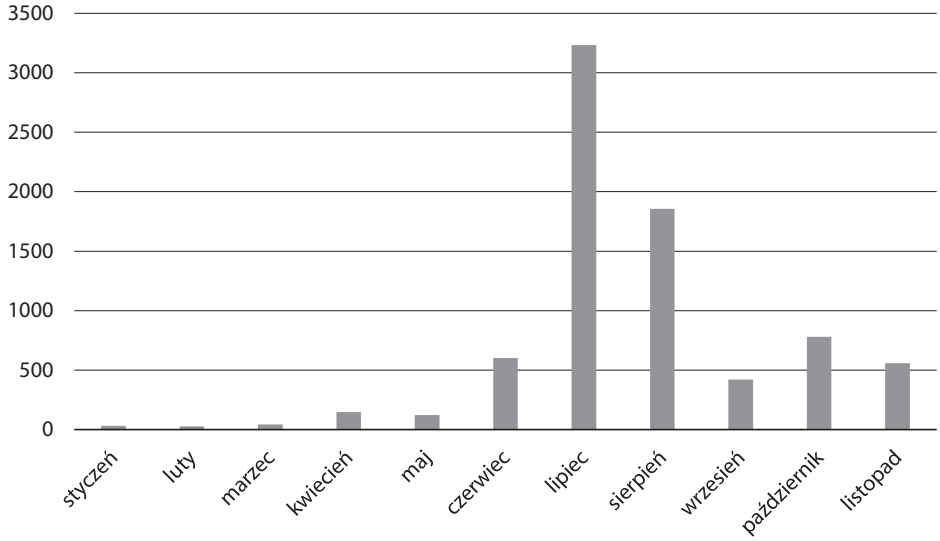
[30] Совещание по оптимизации сети белорусских загранучреждений, https://president.gov.by/ru/events/soveshchanie-po-optimizacii-seti-belorusskih-zagranuchrezhdeniy, 06.04.2021 (dostęp: 12.01.2022).

[31] Лукашенко пригрозил Западу ослабить контроль за наркотрафиком и миграцией, 26.05.2021, https://www.interfax.ru/world/768882 (dostęp: 12.01.2022).

[32] Detections of illegal border-crossings statistics download (updated monthly), https://frontex.europa.eu/assets/Migratory_routes/2022/Monthly_detections_of_IBC_20220105.xlsx (dostęp: 12.01.2022).

[33] Neteisėtos migracijos stebėsena (nuo 2021-01-01), https://ls-osp-sdg.maps.arcgis.com/apps/dashboards/9b0a008b1fff41a88c5efcc61a876be2 (dostęp: 12.01.2022).

[34] Przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom na odcinku z Białorusią. Podlaski i Oddział SG i Nadbużański Oddział SG. 2021, https://twitter.com/Straz_Graniczna/status/1478717305928491009/photo/1 (dostęp: 12.01.2022).



Wykres 1

Liczba prób nielegalnego przekroczenia wschodniej granicy lądowej UE (styczeń–listopad 2021 r.)

Źródło: Detections of illegal border-crossings statistics download (updated monthly), https://frontex.europa.eu/assets/Migratory_routes/2022/Monthly_detections_of_IBC_20220105.xlsx (dostęp: 12.01.2022).

4,5 tys.[35]. Migranci docierali na Białoruś przede wszystkim drogą lotniczą z Syrii i Iraku, a po zawieszeniu w sierpniu 2021 r. połączeń Bagdad–Mińsk tranzytem przez Stambuł i Dubaj; ten szlak migracyjny promowały białoruskie agencje turystyczne, które czerpały zyski ze sprzedaży mieszkańcom Bliskiego Wschodu wycieczek na Białoruś[36]. Z Mińska stopniowo, pod kontrolą białoruskiej służby granicznej i KGB, migranci byli przewożeni w pobliże granicy, gdzie lokowano ich w prowizorycznych miasteczkach namiotowych. Niektórych zmuszano do przekraczania granicy.

Polska, Litwa i Łotwa podjęły nadzwyczajne działania, by stawić czoło kryzysowi migracyjnemu, m.in. przez wprowadzenie stanu wyjątkowego na części terytorium każdego z państw graniczącej z Białorusią. Nielegalni imigranci byli również „wypychani" bez możliwości złożenia wniosku o ochronę międzynarodową. UE wspierała państwa członkowskie. Jesienią sytuacja

[35] 10. janvārī novērsts 60 cilvēku mēģinājums nelikumīgi šķērsot Latvijas – Baltkrievijas valsts robežu, 10.01.2022, https://www.rs.gov.lv/lv/jaunums/10-janvari-noversts-60-cilveku-meginajums-nelikumigi-skersot-latvijas-baltkrievijas-valsts-robezu (dostęp: 12.01.2022).

[36] Belarus/Poland. Migration crisis on the Belarus-Poland border, 02.12.2021, https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20211202_acaps_briefing_note_belarus_poland_migration_crisis_on_the_border_0.pdf (dostęp: 12.01.2022).

uległa eskalacji – na granicy polsko-białoruskiej migranci, wspierani i koordynowani przez białoruskie służby, podjęli wielokrotnie próby jej siłowego sforsowania, co prowadziło do starć z przedstawicielami polskich służb.

Rosja zasadniczo wspierała działania władz białoruskich. Oba państwa starały się wykorzystać kryzys do zdyskredytowania swoich zachodnich sąsiadów, chcąc pokazać ich brak poszanowania dla zasad prawa międzynarodowego i humanitaryzmu oraz niezdolność do efektywnej ochrony granicy. Taka postawa Rosji wynikała z chęci wyzyskania kryzysu migracyjnego jako narzędzia nacisku na państwa zachodnie bez ponoszenia odpowiedzialności za zaistniałą sytuację. Federacja Rosyjska odcięła się jednak od dalszych prób eskalacji konfliktu przez Białoruś, w szczególności gróźb Łukaszenki dotyczących możliwości zatrzymania tranzytu rosyjskiego gazu przez Białoruś (listopad 2021 r.). Polska, Litwa i Łotwa uznały działania Białorusi za element ataku hybrydowego i domagały się wsparcia ze strony UE i NATO; państwa bałtyckie opowiadały się w tym kontekście za wzmocnieniem unijnej polityki ochrony granic. Obie organizacje istotnie wsparły państwa członkowskie w tym kryzysie (presja na Irak w celu zawieszenia połączeń lotniczych z Białorusią, piąty pakiet sankcji przeciw Białorusi), choć sytuacja migrantów, którzy „utknęli" w pasie granicznym lub jego okolicach, nie mogąc liczyć na możliwość legalnego wjazdu do UE ani powrotu na Białoruś, budziła poważne zastrzeżenia pod względem humanitarnym, zwłaszcza w kontekście nadchodzącej zimy[37].

Nie wszystkie osoby przekraczające granice Polski, Litwy i Łotwy udało się zatrzymać. Według danych z końca 2021 r. ok. 11 tys. przez Białoruś i graniczące z nią kraje UE dotarło do planowanego kraju docelowego, tj. do Niemiec[38]. W listopadzie kanclerz Niemiec Angela Merkel podjęła działania na rzecz rozwiązania kryzysu migracyjnego: odbyła dwie rozmowy telefoniczne z prezydentem Łukaszenką. Inicjatywa ta zasługuje na mieszaną ocenę. Podejmując dialog z białoruskim dyktatorem, niemiecka kanclerz pośrednio legitymizowała jego władzę; pominęła również inne państwa UE bezpośrednio dotknięte kryzysem migracyjnym[39]. Zarazem warto zauważyć, że pod koniec 2021 r. napływ migrantów z Białorusi do UE uległ ograniczeniu – zapewne nie tylko w wyniku inicjatywy Merkel, lecz także za sprawą nowych sankcji nałożonych przez UE. Nie bez znaczenia był też fakt, że obecność dużej grupy imigrantów na Białorusi stawała się rosnącym wyzwaniem dla jej władz.

---

[37] Ibidem.

[38] Germany: More Than 11,000 Immigrants Reached the Country in 2021 Through Belarus, 28.12.2021, https://www.schengenvisainfo.com/news/germany-more-than-11000-immigrants-reached-the-country-in-2021-through-belarus/ (dostęp: 12.01.2022).

[39] A. Wolska, „Kolejna rozmowa Angeli Merkel z Aleksandrem Łukaszenką", 17.11.2021, https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/kolejna-rozmowa-angeli-merkel-z-aleksandrem-lukaszenka/.

Mołdawia

Sytuacja wewnętrzna. W listopadzie 2020 r. wybory prezydenckie w Mołdawii wygrała Maia Sandu, liderka opozycyjnej, proeuropejskiej Partii Działania i Solidarności (PAS), a zarazem symbol walki z układem polityczno-biznesowym rządzącym w przeszłości krajem. Na przełomie 2021 i 2022 r. pozostająca największą siłą w parlamencie Partia Socjalistów byłego prezydenta Igora Dodona podjęła szeroko zakrojone działania mające na celu podważenie zaufania społecznego do Sandu. Parlament przejął od prezydenta kontrolę nad służbami specjalnymi, co miało utrudnić nowej prezydent walkę z korupcją. Ustawowo nadano rosyjskiemu status „języka komunikacji międzyetnicznej", licząc, że ewentualne uchylenie przez Sandu tej ustawy zaowocuje protestami społecznymi i zaostrzeniem relacji z Rosją. Obniżono wiek emerytalny i podniesiono świadczenia socjalne; wzrost wydatków budżetowych mógł zaowocować w szczególności zerwaniem współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. W grudniu 2020 r. do dymisji podał się mołdawski rząd; główni ministrowie odpowiedzialni za walkę z pandemią odmówili pełnienia obowiązków do czasu utworzenia nowego gabinetu.

Sandu celowo wysuwała kandydatów na premiera trudnych do zaakceptowania przez większość parlamentarną, licząc, że brak rządu pozwoli jej na rozpisanie przedterminowych wyborów parlamentarnych. Aby zapobiec temu scenariuszowi, deputowani w marcu, pod pozorem walki z pandemią COVID-19, wprowadzili stan wyjątkowy. Pod koniec kwietnia stan wyjątkowy został uchylony przez Sąd Konstytucyjny, co otworzyło drogę do wyborów (lipiec 2021 r.).

Wybory miały charakter konkurencyjny, a podstawowe wolności były w zasadniczym stopniu respektowane, nawet jeśli nie rozwiązano problemu nadzoru nad finansowaniem kampanii, a media były stronnicze[40]. Ich niekwestionowanym zwycięzcą była PAS, która uzyskała ponad 60 mandatów w 101-osobowym parlamencie. Główną siłą opozycyjną stał się prorosyjski Blok Wyborczy Komunistów i Socjalistów (BECS), współtworzony przez Partię Socjalistów Dodona. Po raz pierwszy w historii Mołdawii większość w parlamencie uzyskała formacja proeuropejska, będąca oddolnym ruchem społecznym, niepowiązana z lokalnymi oligarchami. Podobnie jak podczas wyborów prezydenckich w 2020 r. sukces PAS możliwy był dzięki wysokiej frekwencji i poparciu mołdawskiej diaspory. W sierpniu 2021 r. parlament powołał nowy rząd, na którego czele stanęła Natalia Gavriliță. Główne wyzwania w sferze wewnętrznej, przed jakimi stanęła nowa ekipa, to walka

[40] Republic of Moldova. Early Parliamentary Elections. 11 July 2021. ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 22.12.2021, https://www.osce.org/files/f/documents/0/5/508979.pdf (dostęp: 14.01.2022).

z pandemią COVID-19, a także przeciwdziałanie korupcji (według najnowszych danych wskaźnik CPI wynosił 34, co sytuuje Mołdawię na 115 miejscu w świecie[41]). Nowe władze podjęły intensywne działania na rzecz reformy kraju. Ich ocena jest jednak niejednoznaczna, zwłaszcza że mogą one doprowadzić do poddania wymiaru sprawiedliwości kontroli politycznej.

Polityka zagraniczna. Mołdawia czerpie wymierne korzyści z podpisanej w 2014 r. umowy stowarzyszeniowej z UE. Jej eksport do państw Unii rósł w latach 2016–2020 średnio o 6,4% rocznie. Unia Europejska jest obecnie największym partnerem handlowym Mołdawii; przypada na nią ponad 52% handlu zagranicznego tego kraju[42]. Nowe władze mołdawskie dążą do zacieśnienia współpracy z UE, a także z kluczowymi państwami członkowskimi (Niemcy, Francja, Włochy), przede wszystkim w celu uzyskania wsparcia finansowego z Unii. Działania te przyniosły wymierne efekty – w 2021 r. Komisja Europejska przyznała Mołdawii dodatkowo 650 mln euro wsparcia. Ekipa Sandu dąży również do instytucjonalizacji współpracy z państwami Europy Środkowej (współpraca bilateralna z Rumunią, akcesja do Inicjatywy Trójmorza). Ten kierunek polityki zagranicznej wspiera większość Mołdawian – wedle badań z kwietnia 2021 r. za integracją z UE opowiadało się niemal 44% ankietowanych (za akcesją do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej – 40%); znacząco wzrosło również poparcie dla zjednoczenia z Rumunią, co wynika zarówno ze wsparcia, jakiego kraj ten udzielił Mołdawii w okresie pandemii COVID-19, jak i z utożsamiania Rumunii z dobrobytem w UE[43].

Zmiany polityczne w Mołdawii i związana z nimi reorientacja polityki zagranicznej są sprzeczne z interesami Rosji, którą łączyły bliskie związki z poprzednim prezydentem Dodonem i Partią Socjalistów. W tych okolicznościach, wykorzystując sytuację na światowych rynkach, Federacja Rosyjska podjęła działania na rzecz destabilizacji nowych władz mołdawskich; w tym celu posłużyło jej uzależnienie Mołdawii od dostaw rosyjskiego gazu. Pod koniec września wygasła zawarta w 2020 r. dwustronna umowa dotycząca eksportu przez Rosję tego surowca – w tym okresie był on sprzedawany Mołdawii po 149 dolarów za 1000 m^3. Rosja gotowa była nadal sprzedawać gaz mołdawskim kontrahentom, jednak za 550–790 dolarów. Wobec braku porozumienia w tej kwestii jesienią 2021 r. Rosja zmniejszyła dostawy gazu do Mołdawii, co doprowadziło do jego niedoborów. Mołdawia zmuszona

[41] Corruption Perceptions Index 2020, https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ukr (dostęp: 04.01.2022).

[42] European Union, Trade in goods with Moldova, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_moldova_en.pdf (dostęp: 14.01.2022).

[43] K. Całus, „Mołdawia: rekordowe poparcie dla zjednoczenia z Rumunią", *Analizy OSW*, 19 kwietnia 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-04-19/moldawia-rekordowe-poparcie-dla-zjednoczenia-z-rumunia (dostęp: 14.01.2022).

była do wprowadzenia stanu wyjątkowego w sektorze energetycznym. Po raz pierwszy w historii podpisała umowę o zakupie paliwa ze źródła innego niż w Rosji – od Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa. Doraźnego wsparcia udzieliły Mołdawii również Ukraina (gaz) i UE (środki na jego zakup). Pozwoliło jej to na podpisanie w listopadzie umowy z Gazpromem, która określiła cenę rosyjskiego gazu na 450 dolarów za 1000 m^3. Ceną za to rozwiązanie była zgoda Mołdawii na odroczenie reformy krajowego systemu dystrybucji gazu zgodnie z zasadami Trzeciego Pakietu Energetycznego UE, w szczególności jeśli chodzi o opóźnienie unboundlingu (podziału) należącej do Gazpromu spółki Moldovagaz.

Gruzja

Sytuacja wewnętrzna. Rok 2021 r. upłynął w Gruzji pod znakiem konfliktu politycznego związanego z przebiegiem wyborów parlamentarnych w październiku 2020 r., a także konfrontacji pomiędzy rządzącą krajem partią Gruzińskie Marzenie – Demokratyczna Gruzja i najważniejszą siłą opozycji – Zjednoczonym Ruchem Narodowym byłego prezydenta Micheila Saakaszwilego.

Ugrupowania opozycyjne, w szczególności ZRN, uznały, że wybory w 2020 r. zostały sfałszowane, odmówiły udziału w drugiej turze i przyjęcia mandatów. Aby uspokoić nastroje, w styczniu 2021 r. odejście z życia politycznego ogłosił twórca i lider GM oligarcha Bidzina Iwaniszwili[44]. W kwietniu 2021 r. dzięki mediacji przewodniczącego Rady Europejskiej Charles'a Michela część sił politycznych zawarła porozumienie, które miało zakończyć kryzys. Zakładało ono m.in. reformę prawa wyborczego (zastąpienie ordynacji mieszanej proporcjonalną, korzystniejszą dla opozycji) i wymiaru sprawiedliwości, zwolnienie z więzień przedstawicieli opozycji, a także przyjęcie przez opozycyjnych deputowanych mandatów[45]. W lipcu 2021 r. Gruzińskie Marzenie wypowiedziało porozumienie, motywując to faktem, że nie przystąpił do niego ZRN, a także rzekomymi działaniami sabotażowymi, który w perspektywie jesiennych wyborów samorządowych miała planować opozycja.

W praktyce radykalne działania przeciwko opozycji, zwłaszcza ZRN, prowadziły władze. Od lutego 2021 r. z powodu oskarżeń o organizowanie

[44] A. Osborn, T. Balmforth, „Ex-Soviet Georgia's richest citizen, ruling party chief, quits politics", 11.01.2021, https://www.reuters.com/article/us-georgia-politics-ivanishvili-idUSKBN29G0FU (dostęp: 18.01.2022).

[45] A way ahead for Georgia, 19.04.2021, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/210418_mediation_way_ahead_for_publication_0.pdf (dostęp: 18.01.2022); D.M. Hershenhorn, „EU brokers deal to end political deadlock in Georgia", 20.04.2021, https://www.politico.eu/article/eu-brokers-deal-to-end-political-deadlock-in-georgia/ (dostęp: 18.01.2022).

antyrządowych zamieszek w 2019 r. w areszcie przebywał Nika Melia, lider ZRN; aby go aresztować, policja wzięła szturmem siedzibę jego partii. Melia wyszedł na wolność w maju 2021 r. dzięki kaucji, którą wpłaciła UE. Sprawa Melii zaowocowała dymisją premiera Giorgiego Gacharii, który był przeciwny aresztowaniu lidera opozycji. W październiku 2021 r. do Gruzji powrócił Saakaszwili, na którym ciążył wydany *in absentia* wyrok sześciu lat więzienia za nadużycia władzy. W odpowiedzi tysiące jego zwolenników wyszło na ulice w proteście, a Saakaszwili podjął w więzieniu strajk głodowy. Pod koniec listopada były prezydent Gruzji zgodził się przerwać strajk głodowy – w zamian został przeniesiony do szpitala wojskowego w celu podreperowania stanu zdrowia.

W październiku w Gruzji odbyły się wybory lokalne. Kandydaci GM objęli stanowiska merów w 19 z 20 największych miast Gruzji. W skali kraju uzyskali niemal 47% głosów (ZRN zdobył jedno stanowisko mera w największych miastach i niemal 31% głosów). Wybory były dobrze zorganizowane, choć władze czerpały korzyści ze środków będących w ich dyspozycji[46]. Podobnie jak rok wcześniej, podczas wyborów parlamentarnych, opozycja ogłosiła, że wybory zostały sfałszowane – nie podjęła jednak masowych protestów.

Polityka zagraniczna. Niestabilna sytuacja wewnętrzna i konsekwencje wojny w Górskim Karabachu w 2020 r. – w szczególności wzmocnienie pozycji Rosji i Turcji – stanowią wyzwanie dla zorientowanej na zbliżenie z UE i NATO polityki zagranicznej Gruzji[47]. Stany Zjednoczone negatywnie przyjęły działania przeciwko gruzińskiej opozycji, zwłaszcza aresztowanie Melii[48]. Niektórzy amerykańscy eksperci oceniają, że niszcząc demokratyczne instytucje, GM powraca w orbitę wpływów Rosji[49]. Z perspektywy UE duże znaczenie miało zwłaszcza kwietniowe porozumienie mające zakończyć kryzys polityczny w Gruzji – jego przyjęcie zdawało się potwierdzać skuteczność UE jako mediatora i mediacji jako unijnego instrumentu wsparcia demokracji[50]; a wypowiedzenie go przez gruzińskie władze

[46] International Election Observation Mission. Georgia – Local Elections, Second Round, 30 October 2021. Statement of Preliminary Findings and Conclusions. Preliminary Conclusions, https://www.osce.org/files/f/documents/8/c/502704.pdf (dostęp: 18.01.2022).

[47] F. Smolnik, M. Sarjveladze, G. Tadumadze, „Deadlock in Georgia", SWP Comment 2021/C 26, 08.04.2021, https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2021C26_Georgia.pdf (dostęp: 18.01.2022).

[48] Georgia: Background and U.S. Policy, nr R45307, 10.06.2021, s. 16, https://sgp.fas.org/crs/row/R45307.pdf (dostęp: 18.01.2022).

[49] I. Kelly, D.J. Kramer, „Georgia turns its back on the West", https://foreignpolicy.com/2021/08/20/georgia-russia-belarus-putin-turns-back-on-west/ (dostęp: 18.01.2022).

[50] E. Panchulidze, R. Youngs, „Defusing Georgia's political crisis: An EU foreign policy success?", https://carnegieeurope.eu/2021/05/10/defusing-georgia-s-political-crisis-eu-foreign-policy-success-pub-84494 (dostęp: 18.01.2022).

w lipcu postawiło pod znakiem zapytania te pozytywne oceny. W sierpniu 2021 r. Charles Michel przestrzegł, że pomoc makrofinansowa dla Gruzji może zostać zamrożona z powodu stanu demokracji w tym kraju; w odpowiedzi Gruzja sama zrezygnowała z kolejnej transzy pożyczki z UE[51]. Warto w tym miejscu zauważyć, że Gruzja czerpie relatywnie mniejsze niż Ukraina czy Mołdawia korzyści z DCFTA[52] (choć eksport do UE rósł w latach 2016–2020 średnio o 11,6%, to na UE przypada zaledwie 22,4% handlu zagranicznego Gruzji[53]).

Próbą rozwiązania tych problemów był przedstawiony w sierpniu 2021 r. przez ministra spraw zagranicznych Dawida Zalkalianiego 10-letni plan działań. Zakłada on, że Gruzja w 2024 r. złoży wniosek o członkostwo UE, a w 2030 r. uzyska status państwa kandydującego; w tym samym roku miałby się rozpocząć proces deokupacji Abchazji i Osetii Południowej. W ciągu 10 lat Gruzja ma również zamiar wspólnie z NATO opracować plan, którego końcowym efektem będzie jej akcesja do Sojuszu[54]. Zamierzenia te wydają się co najmniej po części nierealistyczne, zwłaszcza jeśli chodzi o przystąpienie do UE i jego termin[55].

Teza o prorosyjskim zwrocie władz gruzińskich wydaje się nadużyciem, choć Rosja prowadzi systematyczne działania mające na celu przeciwdziałanie zbliżeniu Gruzji ze strukturami zachodnimi. W 2021 r. służyć temu miały w szczególności lipcowe zamieszki wywołane przez prorosyjskie, skrajnie prawicowe bojówki, które protestowały przeciwko planowanemu marszowi równości w stolicy kraju i atakowały dziennikarzy[56]. Wydarzenia te spotkały się z krytycznym przyjęciem ze strony UE i Stanów Zjednoczonych[57]. Symbolicznym sukcesem Gruzji była decyzja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ze stycznia 2021 r. uznająca, że Rosja ponosi

---

[51] B. Chedia, „Is Georgia at risk of losing its European perspective?", 26.11.2021, https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13695-is-georgia-at-risk-of-losing-its--european-perspective?.html (dostęp: 18.01.2022).

[52] E. Kaca, „Realizacja umów handlowych UE z Gruzją, Mołdawią, Ukrainą: bilans i wyzwania", *Biuletyn PISM*, nr 208 (2406), 03.12.2021, https://pism.pl/webroot/upload/files/Biuletyn/Biuletyn%20PISM%20nr%20208%20(2406)%203%20grudnia%202021%20r.pdf (dostęp: 18.01.2022).

[53] European Union, Trade in goods with Georgia, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_georgia_en.pdf (dostęp: 18.01.2022).

[54] Georgian FM presents 10-year action plan 'Foreign policy focused on Western values, country's Interests.' What does it include?, 09.08.2021, https://agenda.ge/en/news/2021/2267 (dostęp: 18.01.2022).

[55] Georgia's Fading EU Mirage, 10.03.2021, https://cepa.org/georgias-fading-eu-mirage/ (dostęp: 18.01.2022).

[56] N. Seskuria, *Russia's "Hybrid Aggression" against Georgia: The Use of Local and External Tools*, 21.09.2021, https://www.csis.org/analysis/russias-hybrid-aggression-against-georgia-use--local-and-external-tools (dostęp: 18.01.2022).

[57] „Georgia: Tbilisi Pride cancelled amid violent protests", 05.07.2021, https://www.bbc.com/news/world-europe-57720366 (dostęp: 18.01.2022).

odpowiedzialność za naruszenia praw człowieka popełnione po zakończeniu wojny w Gruzji w sierpniu 2008 r. przez wojska rosyjskie – dotyczy to w szczególności naruszenia prawa do życia, zakazu tortur i bezprawnego pozbawienia wolności oraz prawa do poszanowania życia prywatnego i prawa własności co najmniej kilkuset obywateli gruzińskich.

W tych okolicznościach Gruzja podjęła działania na rzecz zacieśnienia relacji z sąsiadami z Kaukazu Południowego, m.in. proponując Armenii i Azerbejdżanowi dobre usługi i platformę do spotkań i dialogu. Nowy premier Gruzji Irakli Garibaszwili zaangażował się również w kwestię powrotu jeńców pojmanych podczas wojny o Górski Karabach w 2020 r. i w próby rozmów pomiędzy Armenią a Turcją. Jednocześnie Gruzja odmówiła dołączenia do zainicjowanego w grudniu formatu 3+3 (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Rosja, Turcja, Iran), który w zamierzeniu trzech mocarstw ma doprowadzić do ograniczenia wpływów Stanów Zjednoczonych i UE na Kaukazie Południowym.

Azerbejdżan

Sytuacja wewnętrzna. Wojna w Górskim Karabachu umocniła pozycję prezydenta Ilhama Alijewa. Był to kolejny krok na rzecz ostatecznego wyjścia z cienia jego ojca Hejdara, prezydenta w latach 1993–2003, którego współpracowników Ilham pozbył się po wyborach w lutym 2020 r., zastępując ich młodymi technokratami.

W listopadzie 2021 r., w pierwszą rocznicę zakończenia walk, parlament przyjął ustawę o amnestii z okazji Dnia Zwycięstwa. W jej wyniku miano zwolnić z więzień ok. 3 tys. osób. Kontynuowano pozorowane działania na rzecz dialogu z opozycją, czemu miała służyć w szczególności zgoda na rejestrację kolejnych partii politycznych; te ostatnie nie odgrywają jednak znaczącej roli w życiu politycznym i pełnią raczej funkcję koncesjonowanej opozycji[58].

W praktyce w Azerbejdżanie wciąż prześladowano opozycję polityczną i brutalnie tłumiono protesty społeczne[59], uzasadniając to m.in. sytuacją pandemiczną. Dochodzenie prowadzone przez konsorcjum dziennikarzy śledczych OCCRP wykazało, że władze Azerbejdżanu masowo wykorzystały oprogramowanie szpiegowskie Pegasus do hakowania telefonów dziennikarzy, obrońców praw człowieka i działaczy opozycji. Z kolei śledztwo Pandora Papers ujawniło sięgające 700 mln USD inwestycje dokonane

[58] H. Isayev, „Azerbaijan cultivates one-way political 'dialogue'", 12.11.2021, https://eurasianet.org/azerbaijan-cultivates-one-way-political-dialogue (dostęp: 21.01.2022).

[59] „Azerbaijan: Latest police violence against peaceful protesters", 15.12.2021, https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/12/EUR5551102021ENGLISH.pdf (dostęp: 21.01.2022).

przez rodzinę Alijewów w sektorze nieruchomości w Wielkiej Brytanii. Prezydent Alijew odrzucił te oskarżenia, uznając je za „dzieło pewnych sił na Zachodzie" i „próbę dyskredytacji Azerbejdżanu"[60]. Opozycja potraktowała zaś wyniki śledztwa jako dowód na masową korupcję najwyższych władz Azerbejdżanu (według najnowszych danych wskaźnik CPI wynosił 30, co sytuuje ten kraj na 129 miejscu w świecie[61]).

Polityka zagraniczna. Sukces w Górskim Karabachu przyniósł ze sobą również pewne wyzwania w sferze polityki zagranicznej. Azerbejdżan nie chce zbliżenia z Zachodem – zarówno ze względu na proklamowaną przezeń politykę niezaangażowania (Alijew będzie przewodniczył do 2023 r. Ruchowi Państw Niezaangażowanych), jak i pryncypialne stanowisko państw zachodnich w kwestii przestrzegania standardów demokratycznych i praw człowieka. Tymczasem zachodni dyplomaci mieli namawiać Alijewa, by wykorzystał swoją popularność do zainicjowania w kraju reform politycznych, ale bez skutku. Prawdziwym wyzwaniem jest jednak umocnienie pozycji Rosji w regionie, do czego przyczyniła się wojna w Górskim Karabachu, dzięki której Federacja Rosyjska wprowadziła swoje siły pokojowe do Azerbejdżanu.

Azerbejdżan próbuje równoważyć wpływy rosyjskie rozwojem współpracy z Turcją, która dla elit azerbejdżańskich jest punktem odniesienia zarówno w sensie cywilizacyjnym, jak i politycznym. W grudniu 2020 r. Recep Tayyip Erdoğan był wraz z Alijewem współgospodarzem parady zwycięstwa w Baku. W czerwcu 2021 r. obaj przywódcy spotkali się w Szuszy – historycznym mieście w Górskim Karabachu odzyskanym przez Azerbejdżan podczas wojny 2020 r. – gdzie podpisano tzw. deklarację z Szuszy na temat relacji sojuszniczych, która przewiduje m.in. współpracę wojskową, współpracę w sferze przemysłu obronnego, a także wzajemną pomoc wojskową. Deklaracja nie podejmuje kwestii tureckich baz wojskowych w Azerbejdżanie, choć Erdoğan zapowiedział, że ta kwestia może stać się przedmiotem rozmów. Federacja Rosyjska przestrzegła, że taki krok może wymagać od niej podjęcia działań w obronie jej „bezpieczeństwa i interesów"[62]. We wrześniu 2021 r. odbyły się pierwsze wspólne manewry „Trzej bracia – 2021" z udziałem Azerbejdżanu, Turcji i Pakistanu. Zbliżenie azerbejdżańsko-tureckie jest wyzwaniem dla interesów Rosji w regionie.

---

[60] H. Isayev, „Azerbaijani president responds at last to Pandora Papers", 15.10.2021, https://eurasianet.org/azerbaijani-president-responds-at-last-to-pandora-papers (dostęp: 21.01.2022).

[61] Corruption Perceptions Index 2020, https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/aze (dostęp: 21.01.2022).

[62] F. Shahbazov, „Shusha Declaration cements Azerbaijani-Turkish alliance", *Eurasia Daily Monitor*, t. 18, nr 100, 23 czerwca 2021 r., https://jamestown.org/program/shusha-declaration--cements-azerbaijani-turkish-alliance/ (dostęp: 21.01.2022).

Sytuacja na granicy armeńsko-azerbejdżańskiej wciąż była niestabilna; obie strony oskarżały się o łamanie zawieszenia broni[63]. Do najpoważniejszych potyczek doszło w listopadzie 2021 r., gdy zginęło ok. 10 osób. Walki zostały przerwane po interwencji ministra obrony Rosji Siergieja Szojgu[64]. Incydenty te były prawdopodobnie częściej prowokowane przez stronę azerbejdżańską, która mimo stosowanej na użytek wewnętrzny retoryki o pełnym zwycięstwie nie jest zadowolona z faktu, że wojna o Górski Karabach w 2020 r. nie pozwoliła jej na odzyskanie kontroli nad całością swojego terytorium (w granicach Azerbejdżanu dalej istnieje kadłubowe ormiańskie państwo Arcach); poza tym nie powstał postulowany przez stronę azerbejdżańską eksterytorialny korytarz, który miałby połączyć Azerbejdżan z jego eksklawą w Nachiczewaniu. Dlatego możliwa jest kontynuacja działań zbrojnych przez Azerbejdżan i wspierającą go Turcję[65]. Odzyskany przez Azerbejdżan obszar został zreorganizowany – Górski Karabach przestał istnieć jako oddzielna jednostka administracyjna[66]. Wyzwaniem dla Azerbejdżanu jest również polityka Rosji, która dąży do ustanowienia kontroli nad Górskim Karabachem za pomocą podobnych metod jak w przypadku separatystycznych republik Abchazji i Osetii Południowej, co ma umożliwić długotrwałe pozostanie rosyjskich sił pokojowych w regionie[67].

Armenia

Sytuacja wewnętrzna. Przegrana wojna w Górskim Karabachu w 2020 r. w istotnym stopniu osłabiła pozycję premiera Nikola Paszyniana, przywódcy ormiańskiej rewolucji z 2018 r., ale utrzymał się on u władzy. W marcu 2021 r. główne siły polityczne osiągnęły porozumienie na temat organizacji przedterminowych wyborów parlamentarnych, które miało umożliwić wyjście z kryzysu politycznego[68]. Miesiąc później Paszynian podał się do

[63] „Armenia, Azerbaijan exchange accusations of ceasefire violation", 22.04.2021, https://jamnews.net/armenia-azerbaijan-exchange-accusations-of-ceasefire-violation/ (dostęp: 25.01.2022).

[64] „Interwencja ministra obrony Rosji pomogła zatrzymać działania zbrojne pomiędzy Armenią a Azerbejdżanem", 18.11.2021, https://studium.uw.edu.pl/interwencja-ministra-obrony-rosji-pomogla-zatrzymac-dzialania-zbrojne-pomiedzy-armenia-a-azerbejdzanem/ (ostatni dostęp: 25.01.2022).

[65] W. Górecki, K. Strachota, „Kaukaz rozregulowany. Region w rocznicę zakończenia drugiej wojny karabaskiej", *Komentarze OSW*, nr 418, 26 listopada 2021 r., s. 3–4, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_418.pdf (dostęp: 21.01.2022).

[66] President Ilham Aliyev: There is no administrative territorial unit called Nagorno-Karabakh in Azerbaijan, 24 kwietnia 2021 r., https://azertag.az/en/xeber/President_Ilham_Aliyev_There_is_no_administrative_territorial_unit_called_Nagorno_Karabakh_in_Azerbaijan-1884245 (dostęp: 21.01.2022).

[67] A. Legieć, „Perspektywy polityki Rosji wobec Kaukazu Południowego", *Biuletyn PISM*, nr 77 (2275), 9 kwietnia 2021 r., https://pism.pl/upload/images/artykuly/ccb24e9c-3d79-45bb-9d9c-b0996bda24c8//1617966362195.pdf (dostęp: 21.01.2022).

[68] „W Armenii odbędą się przedterminowe wybory parlamentarne", 20.03.2021, https://studium.uw.edu.pl/w-armenii-odbeda-sie-przedterminowe-wybory-parlamentarne/ (dostęp: 25.01.2022).

dymisji, co pozwoliło na rozwiązanie parlamentu[69]. Czerwcowe wybory wygrała formacja Kontrakt Obywatelski Paszyniana, która uzyskała niemal 54% głosów i zapewniła sobie większość w parlamencie. Główną siłą opozycyjną pozostał blok „Armenia" Roberta Koczariana reprezentujący tzw. klan karabaski[70]. OBWE uznała, że miały one charakter konkurencyjny i zostały sprawnie przeprowadzone; problemem była polaryzacja sceny politycznej i podżegająca retoryka kluczowych uczestników życia politycznego[71].

Wybory tylko po części ustabilizowały sytuację polityczną. Blok „Armenia" zakwestionował ich wynik, choć nie podjął szerzej zakrojonych działań na rzecz jakiejkolwiek zmiany[72]. Problemem były również relacje na linii prezydent–premier. Wiosną 2021 r. Armen Sarkisjan po raz drugi odmówił podpisania wniosku Paszyniana o odwołanie szefa Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Onika Gaspariana, który wcześniej wraz z wysokimi rangą dowódcami wojskowymi zażądał dymisji szefa rządu. W listopadzie Sąd Konstytucyjny stwierdził, że decyzja o dymisji Gaspariana była zgodna z ustawą zasadniczą[73]. W styczniu 2022 r. prezydent Armenii podał się do dymisji, motywując to brakiem uprawnień pozwalających mu na efektywne sprawowanie urzędu[74].

Polityka zagraniczna. Przegrana wojna o Górski Karabach była wstrząsem dla Ormian. Należy jednak mieć na uwadze, że siły ormiańskie zachowały kontrolę nad częścią spornego regionu, a także nad korytarzem laczynskim łączącym Górski Karabach z Armenią. Relacje z Azerbejdżanem pozostają napięte. Armenia oskarża sąsiada o próby „korekty" granicy pomiędzy oboma państwami; skierowała również skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącą naruszeń Europejskiej konwencji praw człowieka (prawa do życia, zakazu tortur, ochrony praw jeńców wojennych i ludności cywilnej) podczas wojny w 2020 r. Konflikt osłabił Armenię i zwiększył jej uzależnienie od Rosji. W sierpniu 2021 r. Siergiej Szojgu uznał ją za kluczowego sojusznika Federacji Rosyjskiej w regionie.

---

[69] Armenian Prime Minister Pashinyan Resigns Before New Elections, 25.04.2021, https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-25/armenian-prime-minister-pashinyan-resigns-before-new-elections (dostęp: 25.01.2022).

[70] W. Górecki, „Armenia: kontestowany sukces Paszyniana", *Analizy OSW*, 21 czerwca 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-06-21/armenia-kontestowany-sukces-paszyniana (dostęp: 25.01.2022).

[71] Republic of Armenia. Early Parliamentary Elections. 20 June 2021. ODIHR Election Observation Mission. Final Report, s. 3, https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/502386_0.pdf (dostęp: 25.01.2022).

[72] W. Górecki, op. cit.

[73] Constitutional Court recognizes article that served as basis for Onik Gasparyan's dismissal as constitutional, 05.11.2021, https://armenpress.am/eng/news/1067453.html (dostęp: 25.01.2022).

[74] „Armenia's president resigns, says office has no power", 23.01.2022, https://apnews.com/article/business-europe-foreign-policy-armenia-serzh-sargsyan-36761fca4fff0df528c6ffb10c4b58b0 (dostęp: 26.01.2022).

W marcu 2021 r. weszła w życie umowa o partnerstwie (CEPA), stanowiąca podstawę stosunków UE i Armenii w ramach Partnerstwa Wschodniego. W przeciwieństwie do umów stowarzyszeniowych podpisanych przez Unię Europejską z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją ten dokument nie ustanawia pogłębionej i wszechstronnej strefy wolnego handlu (DCFTA), ponieważ Armenia jest członkiem Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. CEPA ma stopniowo zbliżać armeńskie ustawodawstwo do unijnego dorobku prawnego, ale z tą różnicą, że nie prowadzi do stowarzyszenia. Zawiera również postanowienia dotyczące reform wewnętrznych, współpracy transgranicznej i mobilności obywateli.

Armenia jest zainteresowana rozwojem współpracy także z południowymi sąsiadami, czemu ma służyć z jej perspektywy m.in. inicjatywa 3+3. We wrześniu 2021 r. przywódcy Armenii i Turcji zapowiedzieli podjęcie próby nawiązania stosunków dyplomatycznych i otwarcia granicy. Realizacja tych zapowiedzi wzmocniłaby wpływy Turcji na Kaukazie i umożliwiła Armenii przełamanie regionalnej izolacji. Wydaje się to jednak mało prawdopodobne, zwłaszcza że zbliżenie armeńsko-tureckie sabotować będą Rosja i Azerbejdżan. Armenia zabiega również o rozwój tras tranzytowych przez Gruzję mających połączyć ją z Iranem.

*

Państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego spełniają przynajmniej po części definicję państw kruchych (*fragile states*)[75]. Sytuacja taka wynika z czynników zarówno wewnętrznych – nieefektywności instytucji państwowych, niskiego poziomu rozwoju gospodarczego, słabości więzi społecznych, jak i zewnętrznych – w tym przypadku przede wszystkim polityki Federacji Rosyjskiej; ważną cechą państw kruchych są ponadto toczące je współcześnie lub w niedalekiej przeszłości konflikty zbrojne[76].

„Kruchość" państw regionu ma charakter strukturalny, długookresowy. Niemniej jednak wydarzenia 2021 r. jednoznacznie potwierdzają zarówno tę specyfikę Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, jak i jej negatywny wpływ na bezpieczeństwo regionalne i globalne. Działania władz białoruskich – w istotnym stopniu wspieranych przez Federację Rosyjską – doprowadziły do pierwszego na granicy wschodniej UE kryzysu migracyjnego. Choć jego skala była znacząco mniejsza niż na granicy południowej w 2015 r., potwierdził on, że migracje mogą być wykorzystywane jako narzędzie

[75] Państwa kruche należy odróżnić od państw upadłych, które charakteryzuje rozkład społeczeństwa, demontaż infrastruktury państwowej, zapaść gospodarcza, konflikty zbrojne i masowe naruszenia praw człowieka (J. Zajadło, „Prawo międzynarodowe wobec problemu »państwa upadłego«", *Państwo i Prawo* 2005, nr 2, s. 3–20).

[76] A. Szeptycki, „Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy – strefa niestabilności", *Rocznik Strategiczny* 2020/21, s. 292.

nacisku w polityce zagranicznej i że Białoruś (a także Rosja) gotowe są użyć go przeciwko państwom zachodnim. Rosyjska polityka wobec Ukrainy stała się zagrożeniem nie tylko dla tego państwa, lecz także dla całego pozimnowojennego porządku międzynarodowego[77]. Mniejszą rolę odgrywały kryzys energetyczny w Mołdawii, który był wyzwaniem przede wszystkim dla władz tego kraju i UE, oraz sytuacja w Górskim Karabachu, mająca pierwszoplanowe znaczenie dla państw bezpośrednio (Azerbejdżan, Armenia) i pośrednio (Rosja, Turcja) zaangażowanych w ten konflikt.

Eastern Europe and South Caucasus: New frontlines of destabilization

The countries of Eastern Europe and South Caucasus meet at least partially the definition of "fragile states". This situation results from both internal and external factors – the former being ineffectiveness of state institutions, low level of economic development, weak social ties, and the latter is, first of all, the policy of the Russian Federation. Moreover, armed conflicts, either ongoing or recently ended, are also an important feature of fragile states.

The "fragility" of the countries in the region is of a structural, long-term nature. Nevertheless, the events of 2021 clearly confirm both the specificity of Eastern Europe and South Caucasus and its negative impact on regional and global security. The policy of the Belarusian authorities – largely supported by the Russian Federation – led to the first migration crisis on the eastern border of the EU. Although its scale was significantly smaller than on the southern border in 2015, it confirmed that migration can be used as a leverage tool in foreign policy and that Belarus (and Russia as well) are ready to use it against Western states. Russia's policy towards Ukraine became a threat not only to that country, but to the entire post-Cold War international order. These events dominated the European and world agenda with regard to Eastern Europe and South Caucasus in 2021. The energy crisis in Moldova, which was a challenge primarily for the Moldovan authorities and the EU, and the situation in Nagorno-Karabakh, which was of major importance for countries directly (Azerbaijan, Armenia) and indirectly (Russia, Turkey) involved in this conflict, played a less important role.

Keywords: Eastern Europe, Southern Caucasus, migration crisis, Russian-Ukrainian war

Słowa kluczowe: Europa Wschodnia, Kaukaz Południowy, kryzys migracyjny, wojna rosyjsko-ukraińska

[77] F. Kempe, „Putin is threatening not just Ukraine but post-Cold War principles. And the stakes are generational", 23.01.2022, https://www.atlanticcouncil.org/content-series/inflection-points/putin-is-threatening-not-just-ukraine-but-post-cold-war-principles--and-the-stakes-are-generational/ (dostęp: 26.01.2022).

Lidia Gibadło
ORCID 0000-0003-3332-9817

Niemcy: polityczna (r)ewolucja niechętnego hegemona

Gdy szuka się dwóch słów, które najlepiej scharakteryzowałyby polityczny krajobraz 2021 r. w Niemczech, na myśl przychodzą dwa paradoksalnie antonimiczne określenia. Pierwsze to „zmiana", której symbolem stały się wybory do Bundestagu z 26 września 2021 r., zakończone zwycięstwem SPD. Wybory stanowią również symboliczny koniec ery Angeli Merkel, a przegrana jej macierzystej partii – ostatni akord rządów, trwających nieprzerwanie od 2005 r. Elementem przeobrażeń sceny politycznej RFN jest również utworzenie tzw. koalicji świateł drogowych (niem. *Ampelkoalition*) składającej się z SPD, Zielonych i FDP. Przed nowym rządem będzie stało zadanie poradzenia sobie z problemami, które, choć istniały na długo przed wybuchem pandemii, szczególnie mocno uwidoczniły się po pojawieniu się wirusa COVID-19. Koalicja będzie musiała zatem znaleźć remedium na rosnące nierówności społeczne, uzależnienie niemieckiej gospodarki od relacji z Chinami czy zapóźnienie technologiczne rodzimych firm. Ten katalog poszerza jedno z największych wyzwań cywilizacyjnych naszych czasów: transformacja energetyczna, która pociągnie za sobą nie tylko konsekwencje gospodarcze, lecz także głębokie zmiany społeczne.

Drugie słowo to „kontynuacja". Choć doszło do zmiany w składzie rządu, to na jego czele staną socjaldemokraci, którzy w czasie ostatnich dwóch kadencji byli koalicjantami chadeków. Dodatkowo do władz federalnych weszli Zieloni i FDP, czyli partie identyfikujące się ze *status quo* niemieckiej polityki. Oznacza to, że filary stojące u podstaw polityki zagranicznej RFN najprawdopodobniej nie zostaną naruszone[1]. Nie należy jednak sądzić, że ukonstytuowany w grudniu rząd Olafa Scholza będzie kontynuował całkowicie działania gabinetu Merkel. Choć tematy dotyczące polityki zagranicznej

[1] Należą do nich członkostwo w UE i NATO; brandtowska *Ostpolitik*; multilateralizm; dbałość o prawa człowieka i demokrację; odrzucenie wojny jako narzędzia polityki międzynarodowej, zob. M. Siddi, „Germany's evolving relationship with Russia: Towards a norm based Ostpolitik?", w: N. Helwig (red.), *Europe's New Political Engine: Germany's Role in the EU's Foreign and Security Policy*, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2016, s. 159.

pojawiały się w debatach przedwyborczych rzadko, to programy ugrupowań oraz wypowiedzi ich przedstawicieli wskazują na zmianę akcentów w najważniejszych kierunkach działań RFN: polityki wobec UE, współpracy z USA, a także relacji z Chinami i Rosją.

Polityka wewnętrzna – wyborczy rollercoaster

Najważniejszym wydarzeniem 2021 r. w RFN były wrześniowe wybory do Bundestagu, do których partie polityczne przygotowywały się na długo przed początkiem okresu wyborczego: dość wspomnieć, że już w sierpniu 2020 r. SPD powierzyła nominację kanclerską ministrowi finansów i wicekanclerzowi w rządzie Merkel Olafowi Scholzowi. Na tę decyzję po stronie dwóch partii, które w pierwszej połowie roku cieszyły się największym poparciem wyborców – chadeków i Zielonych – przyszło czekać dłużej. W przypadku pierwszego ugrupowania wybory kandydata poprzedziły wybory przewodniczącego CDU. W styczniu 2021 r. tę funkcję objął premier Nadrenii Północnej-Westfalii Armin Laschet. Polityk utożsamiany z kontynuacją kursu Merkel od początku miał jednak problem z pozyskaniem popularności wśród wyborców: w badaniu Forschungsgruppe Wahlen dla telewizji ZDF Laschet zajmował siódme miejsce, a 57% ankietowanych twierdziło, że nie jest odpowiednim kandydatem na kanclerza[2]. W tym samym badaniu 55% respondentów wskazało szefa CSU Markusa Södera jako polityka, który powinien otrzymać kanclerską nominację. Liderowi partii nie pomogła także tzw. afera maseczkowa. Z doniesień tygodnika *Der Spiegel* opublikowanych w marcu wynikało, że posłowie chadecji mieli pobierać prowizję za pośrednictwo w zakupie ochronnych materiałów medycznych dla podmiotów prywatnych oraz instytucji regionalnych i federalnych[3]. Efektem skandalu był spadek notowań na szczeblu federalnym i najgorsze wyniki CDU w wyborach regionalnych w Badenii-Wirtembergii oraz Nadrenii-Palatynacie[4].

Niskie wyniki partii pod wodzą Lascheta oraz popularność Södera sprawiły, że w chadecji zaczęto rozważać opcję powierzenia nominacji kanclerskiej premierowi Bawarii. Ostatecznie spór został zakończony w kwietniu, gdy zarząd CDU zdecydował się poprzeć Lascheta[5]. Dodatkowym wzmocnieniem dla polityka była wygrana partii w czerwcowych wyborach

[2] Przeciwnego zdania było 31% badanych, zob. „Mehrheit einverstanden mit Corona-Regeln", *ZDFheute*, 28 stycznia 2021 r., https://bit.ly/327JUhU (dostęp: 6.12.2021).

[3] „Spitzenpolitiker fordern Nüßlein und Löbel zum Rücktritt auf", *Der Spiegel*, 8 marca 2021 r., https://bit.ly/3tG5PrR (dostęp: 22.12.2021).

[4] L. Gibadło, „Wybory w Badenii-Wirtembergii i Nadrenii-Palatynacie. Żółta kartka dla CDU", *Komentarz PISM*, 15 marca 2021 r., nr 21.

[5] Eadem, „Prawie koalicjanci. Kandydaci CDU/CSU i Zielonych na kanclerza RFN", *Komentarz PISM*, 23 kwietnia 2021 r., nr 35.

regionalnych w Saksonii-Anhalt. W efekcie ugrupowanie odrobiło wizerunkowe straty i po raz kolejny znalazło się na czele sondaży[6].

Wydaje się, że czynnikiem inicjującym spadek notowań CDU/CSU była powódź, która w połowie lipca przetoczyła się przez zachodnią część RFN, czyniąc największe spustoszenia w Nadrenii-Palatynacie i Nadrenii Północnej-Westfalii. Problemem dla chadeków stało się nagranie, na którym widać śmiejącego się Lascheta, w czasie gdy prezydent Frank-Walter Steinmeier wygłaszał przemówienie do osób poszkodowanych w mieście Erftstadt[7]. Od tego czasu sondaże ugrupowania zaczęły spadać i choć na dwa tygodnie przed wyborami chadecy zaczęli odrabiać straty, zakończyli rywalizację na drugim miejscu z najgorszym wynikiem od czasu powstania partii[8].

Drugim ugrupowaniem, które w pierwszej połowie roku miało szanse na zwycięstwo w wyborach federalnych, byli Zieloni. W marcu partia po raz kolejny zwyciężyła w wyborach regionalnych w Badenii-Wirtembergii, a w Nadrenii-Palatynacie poszerzyła swoją reprezentację w lokalnym landtagu. W kwietniu Zieloni po raz pierwszy w historii zaprezentowali swoją kandydatkę na kanclerza[9]. Zadanie poprowadzenia partii w wyborach powierzono Annalenie Baerbock. Choć liderka Zielonych ustępowała popularnością współprzewodniczącemu partii Robertowi Habeckowi, liczono, że czterdziestojednoletnia polityczka przyciągnie do siebie kobiety oraz młodych wyborców. W kolejnych tygodniach Baerbock popełniła jednak szereg z pozoru małych błędów, które zaważyły na końcowym wyniku wyborczym: niejasności i błędy w jej publicznie dostępnym CV, zarzuty o plagiat czy spóźniona deklaracja dotycząca dodatkowych przychodów z tytułu pracy na rzecz partii, które polityczka powinna zgłosić do Bundestagu. Czynnikiem, który mógł dodatkowo zniechęcać potencjalnych wyborców Zielonych, okazały się jej wypowiedzi dotyczące podniesienia cen benzyny, będące pokłosiem dążenia przez RFN do realizacji celów polityki klimatycznej[10].

---

[6] Na podstawie porównania sondaży ośrodków badań opinii publicznej, w: Sonntagsfrage Bundestagswahl, *Wahlrecht*, https://www.wahlrecht.de/umfragen/index.htm (dostęp: 22.12.2021).

[7] „Laschet lacht im Krisengebiet – Ein Fettnapf zu viel?", *Handelsblatt*, 19 lipca 2021 r., https://bit.ly/3GG5IjB (dostęp: 22.12.2021).

[8] Zespół Niemiec i Europy Północnej OSW, „Niemcy po wyborach: Koalicja Wokół SPD?", *Wybory w Niemczech. Monitor OSW*, 27 września 2021 r., nr 15.

[9] Dotychczas zgodnie z tradycją polityczną prawo do nominowania kandydata na kanclerza miały CDU/CSU oraz SPD jako partie cieszące się największym poparciem wyborców. Ze względu na rosnące wyniki sondaży w 2021 r. ten przywilej stał się udziałem także Zielonych.

[10] J. Thurau, „Annalena Baerbock – kandydatka pod ostrzałem", *Deutsche Welle*, 1 lipca 2021 r., https://www.dw.com/pl/annalena-baerbock-kandydatka-pod-ostrza%C5%82em/a-58125965 (dostęp: 23.12.2021).

Błędy dwojga faworytów w dużej mierze przyczyniły się do zwycięstwa SPD w wyborach federalnych w 2021 r. Sukces socjaldemokratów nie był jednak jedynie pokłosiem niepowodzeń ich rywali. Do głosowania na partię przyciągnęła również kandydatura Olafa Scholza: minister finansów został wskazany przez największą liczbę respondentów jako polityk, który „dorósł" do pełnienia funkcji kanclerza oraz jako osoba zdolna przeprowadzić RFN przez kryzys[11]. Z badań przeprowadzonych w czasie wyborów wynikało, że czynnikiem determinującym preferencje 44% elektoratu SPD był również program partii[12]. Choć podobnie jak inne ugrupowania, SPD również wyznaczyła transformację energetyczną oraz ucyfrowienie RFN na swoje priorytety, to udało się jej podkreślić, że zmiany nie mogą dokonać się kosztem gorzej uposażonych Niemców, których warunki życiowe dodatkowo pogorszyła pandemia[13].

Ostatecznie 26 września 2021 r. SPD zdobyła najwięcej głosów w wyborach federalnych, a smak tego sukcesu pogłębiały zwycięstwa w wyborach do rady miasta Berlina[14] oraz landtagu Meklemburgii-Pomorza Przedniego[15].

Powyborcza arytmetyka wskazywała, że żadnej partii nie uda się samodzielnie zbudować rządu. Teoretycznie mogłoby dojść do ponownego utworzenia tzw. wielkiej koalicji składającej się z SPD oraz CDU/CSU, której tym razem przewodziliby socjaldemokraci. Ten scenariusz był najmniej prawdopodobny przede wszystkim ze względu na brak woli obu partii do powtórzenia tego modelu koalicyjnego[16]. Drugim scenariuszem była tzw. koalicja świateł drogowych tworzona przez SPD, Zielonych oraz FDP. W przypadku fiaska negocjacji w tym układzie możliwy był również wariant tzw. koalicji jamajskiej składającej się z CDU/CSU, Zielonych oraz FDP.

---

[11] Odpowiednio 60% i 66%, zob. „Welche Politiker/innen überzeugen Wählende?", *Tagesschau*, 26 września 2021 r., https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2021-09-26-BT-DE/umfrage-kandidaten.shtml (dostęp: 23.12.2021).

[12] 36% wskazało kandydata, a 15% długi związek z partią jako czynniki, które przekonały ich do głosowania na SPD, zob. „Hauptgründe für das Wahlergebnis", *Tagesschau*, 26 września 2021 r., https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2021-09-26-BT-DE/umfrage-aktuellethemen.shtml (dostęp: 23.12.2021).

[13] „Aus Respekt für deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD", 9 maja 2021 r., https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf (dostęp: 23.12.2021). Podsumowanie m.in. zob.: M. Greive, D. Neuer, F. Specht, „SPD macht Tempolimit zum Wahlkampfthema – und will sich als Ökopartei etablieren", *Handelsblatt*, 28 lutego 2021 r., https://bit.ly/3GJ8hS7 (dostęp: 23.12.2021).

[14] Abgeordnetenhauswahl 2021, Die Landeswahlleiterin Berlin, 14 października 2021 r., https://www.wahlen-berlin.de/wahlen/BE2021/AFSPRAES/index.html (dostęp: 23.12.2021).

[15] Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern 2021, Landesamt für innere Verwaltung. Die Landeswahlleiterin des Mecklenburg-Vorpommerns, https://bit.ly/35d1eDf (dostęp: 23.12.2021).

[16] L. Gerkhe, „What are the coalition options after Germany's election?", Politico, 27 września 2021 r., https://www.politico.eu/article/germany-election-coalition-options/ (dostęp: 28.12.2021).

Tabela 1
Kalendarz wyborczy w Niemczech w 2021 r.

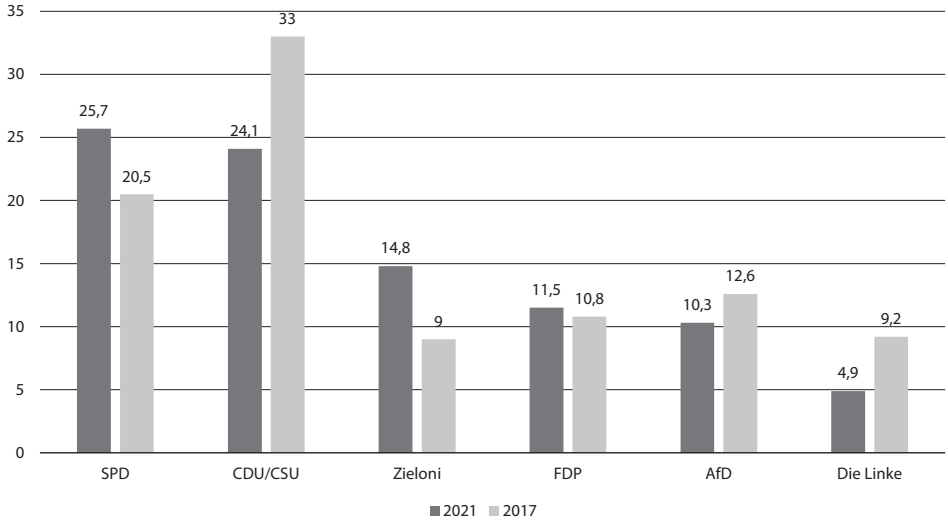
Data	Zasięg	Obszar	Zwycięzca (%)
14 marca	landowe	Badenia-Wirtembergia	Zieloni (32,6)
14 marca	landowe	Nadrenia-Palatynat	SPD (36,2)
6 czerwca	landowe	Saksonia-Anhalt	CDU (37,1)
26 września	federalne	cała RFN	SPD (25,7)
26 września	landowe	Berlin	SPD (21,4)
26 września	landowe	Meklemburgia-Pomorze Przednie	SPD (39,6)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wahltermine, *Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme*, https://www.wahlrecht.de/termine.htm (dostęp: 21.01.2021).

Szybko okazało się, że stroną, która zadecyduje o tym, kto stanie na czele nowego rządu, będą mniejsi koalicjanci. Choć Zieloni i FDP podjęli negocjacje z chadekami, ostatecznie rozmowy nad utworzeniem nowego rządu nawiązano z socjaldemokratami[17]. Mimo obaw o przeciąganie się rozmów koalicyjnych ze względu na uczestnictwo w nich trzech ugrupowań 24 listopada 2021 r. liderzy SPD, Zielonych i FDP podpisali umowę koalicyjną. Dokument liczący 178 stron i zatytułowany „Odważyć się na więcej postępu" (niem. *Mehr Fortschritt wagen*) zapowiadał m.in. podniesienie płacy minimalnej oraz zastąpienie systemu zabezpieczenia socjalnego Hartz IV tzw. świadczeniem obywatelskim. Jednocześnie rząd zapowiadał przywrócenie konstytucyjnego hamulca długu w 2023 r. oraz brak zmian w dotychczasowych obciążeniach podatkowych[18].

W dziedzinie polityki klimatycznej rząd podtrzymał zobowiązania swoich poprzedników: do 2030 r. RFN ma zredukować emisję dwutlenku o 65% względem poziomu z 1990 r., a do 2045 r. Niemcy mają osiągnąć neutralność emisyjną. Rząd planuje wygaszenie energetyki węglowej do 2030 r., a także szereg działań prowadzących do dekarbonizacji przemysłu. Liberalizacji ma również ulec prawo o obywatelstwie, co będzie wyrazem „imigracyjnego charakteru społeczeństwa" RFN[19].

[17] „FDP und Grüne wollen mit SPD sondieren", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 października 2021 r., https://bit.ly/3Aw0ViK (dostęp: 29.12.2021).
[18] „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit", Die Bundesregierung, 24 listopada 2021 r., https://bit.ly/3nV5FsV (dostęp: 29.12.2021). Podsumowanie umowy, zob. Zespół OSW, „Niemiecka umowa koalicyjna – plan modernizacji państwa", *Analizy OSW*, 26 listopada 2021 r.
[19] Ibidem.



Wykres 1

Wyniki wyborów do Bundestagu w 2017 i 2021 r. (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bundestagwahl 2021, *Bundestagwahlleiter,* https://www.bundeswahlleiter.de/ (dostęp: 22.12.2021).

Do partii, które w wyniku wyborów poważnie uszczupliły swoją reprezentację w Bundestagu, należą ugrupowania skrajne: die Linke oraz Alternatywa dla Niemiec (AfD). Problemem obu partii były długotrwałe konflikty wewnętrzne i niezdolność do pozyskania nowych wyborców. Die Linke i AfD nie pomógł również wizerunek ugrupowań antyestablishmentowych. W przypadku Alternatywy dla Niemiec należy jednak odnotować, że choć partia poniosła straty (–2,3 p.p. w porównaniu z 2017 r.), to wciąż była w stanie osiągnąć wynik powyżej 10%[20].

Rok 2021 to kontynuacja zmagań władz RFN z pandemią COVID-19. W grudniu 2020 r. w RFN, podobnie jak w innych krajach, pojawił się wariant B1.1.7. Wiosną 2021 r. kraj zmagał się z trzecią falą pandemii: 23 kwietnia Instytut im. Roberta Kocha (RKI) odnotował ponad 23 tys. nowych zakażeń, co było liczbą rekordową w tamtym okresie[21]. Tak jak w innych państwach, także w Niemczech wprowadzane przez rząd i władze landowe obostrzenia wywołały wiele dyskusji i protestów. Najwięcej kontrowersji budziło zastosowanie tzw. federalnego hamulca bezpieczeństwa, ograniczającego możliwości spotkań oraz przewidującego godzinę policyjną we wszystkich

[20] A. Süthoff, „Darum haben Linke, CDU und AfD bei der Bundestagswahl verloren", *MDR Aktuell,* 1 października 2021 r., https://bit.ly/3tSRQPs (dostęp: 30.12.2021).

[21] L. Gibadło, „Widmo opozycji. Niemiecka chadecja przed wyborami federalnymi", *Biuletyn PISM*, 20 marca 2021 r., nr 69.

Tabela 2
Skład rządu RFN powołanego 8 grudnia 2021 r.

Urząd	Imię i nazwisko	Partia
Kanclerz	Olaf Scholz	SPD
Ministerstwo Gospodarki i Ochrony Klimatu	Robert Habeck	Zieloni
Ministerstwo Finansów	Christian Lindner	FDP
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Nancy Faeser	SPD
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Annalena Baerbock	Zieloni
Ministerstwo Sprawiedliwości	Marco Buschmann	FDP
Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych	Hubertus Heil	SPD
Ministerstwo Obrony	Christine Lambrecht	SPD
Ministerstwo Rolnictwa	Cem Özdemir	Zieloni
Ministerstwo Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży	Anne Spiegel	Zieloni
Ministerstwo Zdrowia	Karl Lauterbach	SPD
Ministerstwo Cyfryzacji i Transportu	Volker Wissing	FDP
Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Jądrowych	Steffi Lemke	Zieloni
Ministerstwo Edukacji i Nauki	Bettina Stark-Watzinger	FDP
Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju	Svenja Schulze	SPD
Ministerstwo ds. Mieszkalnictwa, Rozwoju Miast i Budownictwa	Klara Geywitz	SPD
Szef Urzędu Kanclerskiego i Minister ds. Nadzwyczajnych	Wolfgang Schmidt	SPD

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Das Bundeskabinett, Bundeskanzleramt, https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/bundeskabinett (dostęp: 22.12.2021).

gminach, w których średnia tygodniowa liczba zachorowań przekraczała 100. Drugą kwestią było wprowadzenie obowiązkowych szczepień. W grudniu kanclerz Scholz potwierdził, że rząd pracuje nad odpowiednią ustawą zobowiązującą obywateli do przyjęcia szczepionki przeciwko COVID-19. Ta zapowiedź uruchomiła wniosek posłów FDP przeciwko planom rządu[22]. Z danych RKI z 30 grudnia wynikało, że na COVID-19

[22] J. Leithäuser, „FDP-Abgeordnete starten Vorstoß gegen Impfpflicht", *Frankfurter Allgemeine Zetiung*, 16 grudnia 2021 r., https://bit.ly/3rOouPN (dostęp: 03.01.2022).

w tym czasie chorowało ponad 7,1 mln mieszkańców RFN[23]. Dane przedstawione przez Instytut 2 stycznia 2022 r. wskazywały na wskaźnik pełnego wyszczepienia równy 71,2%[24].

Na finiszu – polityka zagraniczna ostatniego roku Merkel

W 2021 r. kluczowym wydarzeniem dla niemieckiej dyplomacji było objęcie urzędu prezydenta Stanów Zjednoczonych przez Joego Bidena. Wygrana kandydata demokratów kończyła okres rządów Donalda Trumpa, będący jednym z najtrudniejszych w kontaktach między RFN a USA[25]. Pierwszy sygnał zmiany stanowił plan pogłębienia relacji między Stanami Zjednoczonymi a Niemcami oraz „odnowienia sojuszu transatlantyckiego i włączenia w to NATO i Unii Europejskiej", zapowiedziany przez Bidena podczas jego rozmowy z Merkel pod koniec stycznia 2021 r.[26] Dowodem odchodzenia od polityki Trumpa była także rezygnacja z wycofania 12 tys. z 36 tys. amerykańskich żołnierzy stacjonujących w RFN. Dodatkowo w kwietniu podczas wizyty w Niemczech sekretarz obrony Lloyd Austin zapowiedział zwiększenie amerykańskiego personelu o 500 osób[27]. Symbolem poprawy relacji była wizyta sekretarza stanu Antony'ego Blinkena w Berlinie w czerwcu, podczas której amerykański szef dyplomacji przyznał, że „Stany Zjednoczone nie mają lepszego partnera, lepszego przyjaciela na świecie niż Niemcy"[28].

Dla relacji amerykańsko-niemieckich problemem pozostawała jednak kwestia budowy Nord Stream 2 (NS2). Już w styczniu 2021 r. podczas wysłuchania przed komisją Kongresu Blinken zapowiedział, że nowa administracja nie zrezygnuje z działań zmierzających do zablokowania gazociągu[29]. Formą kompromisu miało być porozumienie, będące pokłosiem wizyty Angeli Merkel w Waszyngtonie w lipcu 2021 r. Wśród najważniejszych uzgodnień znalazło się stworzenie przez RFN Zielonego Funduszu,

---

[23] *COVID-19: Fallzahlen in Deutschland und weltweit*, Das Robert Koch-Institut, 30 grudnia 2021 r., https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html (dostęp: 03.01.2022).

[24] Aktueller Impfstatus, Bundesministerium für Gesundheit, 3 stycznia 2022 r., https://impf-dashboard.de/ (dostęp: 03.01.2022).

[25] L. Gibadło, „Z nadziejami na zmianę – RFN wobec USA po zwycięstwie Joe Bidena", *Biuletyn PISM*, 16 grudnia 2021 r., nr 256.

[26] Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Chancellor Angela Merkel of Germany, The White House, 25 stycznia 2021 r., https://bit.ly/343qUla (dostęp: 09.01.2022).

[27] „U.S. to base additional troops in Germany in reversal of Trump policy", Reuters, 13 kwietnia 2022 r., https://reut.rs/3IOnLFh (dostęp: 09.01.2022).

[28] L. Gerkhe, „Blinken: US has 'no better friend in the world than Germany'", Politico, 23 czerwca 2021 r., https://www.politico.eu/article/united-states-no-better-friend-than-germany-us-ally/ (dostęp: 09.01.2022).

[29] „Blinken questioned on Nord Stream 2 sanctions", C-SPAN, 19 stycznia 2021 r., https://bit.ly/3rHyvhH (dostęp: 09.01.2022).

do którego Niemcy miały skierować na początku 175 mln USD. Strona niemiecka zadeklarowała również powołanie Pakietu Odporności, mającego na celu modernizację infrastruktury przesyłu gazu w Ukrainie. Istotną kwestią była też deklaracja zastosowania sankcji wobec Rosji „w razie agresji lub innych działań destrukcyjnych, w tym wykorzystywania energii jako broni przeciwko Ukrainie"[30].

W Niemczech, podobnie jak w innych państwach członkowskich NATO, kontrowersje w relacjach z USA budził sposób wycofania żołnierzy amerykańskich z Afganistanu i następująca po nich ewakuacja sił pozostałych sojuszników, w tym Bundeswehry, we wrześniu 2021 r. Rozczarowywał brak konsultacji USA z partnerami oraz brak pomocy dla Afgańczyków współpracujących z siłami państw zachodnich. Krytyka spadła również na niemieckie ministerstwa spraw zagranicznych oraz obrony za brak efektywnej współpracy, co miało skutkować późnym rozpoczęciem przez RFN ewakuacji swoich obywateli. Krytycznie oceniono także brak uproszczonych procedur umożliwiających dostanie się do Niemiec dla lokalnych współpracowników niemieckiej armii oraz instytucji obecnych w Afganistanie. Wiele pytań budziły działania niemieckiego wywiadu, który ocenił prawdopodobieństwo przejęcia władzy przez talibów jako niskie[31].

Ostatnie miesiące władzy Merkel to również brak decyzji, które miałyby w znacznym stopniu antagonizować relacje z Chinami. Jednocześnie działania rządu sygnalizowały stopniową zmianę postrzegania ChRL, ze statusu partnera ku roli rywala. Był to efekt m.in. publikacji niemieckich dziennikarzy, ekspertów, a także polityków, w tym członków CDU, wskazujących, że działania Chin stoją w sprzeczności z interesami RFN[32]. O powolnej ewolucji niemieckiego stanowiska świadczy akceptacja przez Bundestag przepisów dotyczących sieci 5G w kwietniu 2021 r. Zgodnie z nimi jej operatorzy muszą zgłaszać władzom podpisanie kontraktu na dostawę kluczowych komponentów do sieci. Władze mogą jednak zablokować umowę. Taka konstrukcja przepisów jest skierowana przeciwko chińskim firmom Huawei i ZTE oskarżanym o wykorzystywanie swojej infrastruktury do

[30] Joint Statement of the United States and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals, U.S. Department of State, 21 lipca 2021 r., https://bit.ly/3AASB1a (dostęp: 09.01.2022); omówienie porozumienia zob. R. Formuszewicz, A. Łoskot-Strachota, S. Matuszak, „Porozumienie Niemiec i USA w sprawie Nord Streamu 2", *Analizy OSW*, 22 lipca 2021 r.

[31] L. Gibadło, „Kosztowne zaniedbanie. Scena polityczna RFN wobec sytuacji w Afganistanie", *Biuletyn PISM*, 14 września 2021 r., nr 163.

[32] Por. J. Oertel, „The China factor in the German election", European Council on Foreign Relations, 21 września 2021 r., https://ecfr.eu/article/the-china-factor-in-the-german-election/ (dostęp: 13.01.2022); M. von Heim, „Deutschland und China: Beziehung unter Stress", Deutsche Welle, 28 kwietnia 2021 r., https://www.dw.com/de/deutschland-und-china-beziehung-unter-stress/a-57354038 (dostęp: 13.01.2022).

prowadzenia działalności szpiegowskiej na rzecz ChRL[33]. W maju 2021 r. Parlament Europejski zadecydował o „zamrożeniu" procesu legislacyjnego, którego celem była ratyfikacja porozumienia inwestycyjnego między Unią a Chinami. Jednym z jego głównych promotorów były Niemcy. Powodem miały być sankcje, którymi obłożono chińskich urzędników ze względu na „masowe internowanie ludności ujgurskiej" w Chinach[34]. W marcu Niemcy podjęły decyzję o wysłaniu fregaty Bayern na Morze Południowochińskie, zgodnie z założeniami strategii wobec Indo-Pacyfiku opublikowanej we wrześniu 2020 r. przez ministerstwo spraw zagranicznych RFN. Dokument zakładał m.in. większą obecność militarną RFN w regionie, będącą odpowiedzią na próby zdominowania go przez Chiny[35].

W 2021 r. rosnącym problemem dla niemieckiej polityki były agresywne działania Rosji. W reakcji na wzmacnianie rosyjskiej obecności wojskowej na granicy ukraińsko-rosyjskiej 8 kwietnia kanclerz Merkel odbyła rozmowę z Władimirem Putinem[36]. Sześć dni później, 14 kwietnia, po wspólnej rozmowie telefonicznej Merkel i Biden zaapelowali do prezydenta Rosji o wycofanie oddziałów z tego obszaru[37]. Ostatecznie minister obrony Siergiej Szojgu 22 kwietnia zapowiedział wycofanie części wojsk[38]. We wrześniu zakończono budowę NS2[39], projektu, który stał się jednym z symboli polityki zagranicznej Merkel. Jego ukończenie wiązało się z coraz większymi obawami Ukrainy o wykorzystanie gazociągu jako narzędzia szantażu przez Rosję. Dodatkowo budowa alternatywnej drogi transportu surowca omijającej Ukrainę zwiększała prawdopodobieństwo eskalowania sytuacji na granicy ukraińsko-rosyjskiej przez władze w Moskwie. Gwarancji utrzymania transportu gazu przez Ukrainę nie stanowiło zadeklarowane przez RFN podjęcie działań w celu przedłużenia obecnie obowiązującej umowy tranzytowej między Ukrainą a Rosją o 10 lat[40].

---

[33] L. Cerulus, „Germany falls in line with EU on Huawei", Politico, 23 kwietnia 2021 r., https://www.politico.eu/article/germany-europe-huawei-5g-data-privacy-cybersecurity/ (dostęp: 11.01.2022).

[34] S. Lau, „European Parliament votes to 'freeze' investment deal until China lifts sanctions", Politico, 20 maja 2021 r., https://politi.co/3KBLVEz (dostęp: 11.01.2022).

[35] L. Gibadło, „W kontrze do Chin – Niemcy wobec regionu Indo-Pacyfiku", *Biuletyn PISM*, 24 listopada 2021 r., nr 238.

[36] Telefonat von Bundeskanzlerin Merkel mit dem russischen Präsidenten Putin, Bundesregierung, 8 kwietnia 2021 r., https://bit.ly/3nSfqbk (dostęp: 11.01.2022).

[37] „Merkel und Biden fordern von Russland Deeskalation an Grenze zur Ostukraine", *Frankfurer Allgemeine Zeitung*, 14 kwetnia 2021 r., https://bit.ly/3tV2TYC (dostęp: 26.01.2022).

[38] „Russland kündigt Rückzug von Truppen an", *Der Spiegel*, 22 kwietnia 2021 r., https://bit.ly/3tSTBw2 (dostęp: 11.01.2022).

[39] „Letztes Rohr für Nord Stream 2 in der Ostsee verlegt", *NDR*, 6 czerwca 2021 r., https://bit.ly/3FRjxKR (dostęp: 15.01.2022).

[40] Obecne porozumienie kończy się w 2024 r. Joint Statement of the United States and Germany on..., op. cit.; omówienie porozumienia zob. R. Formuszewicz, A. Łoskot-Strachota, S. Matuszak, op. cit.

Podobnie jak w 2021 r. znaczącą rolę w polityce wschodniej RFN odegrała sytuacja na Białorusi. Niemcy poparły nałożenie dalszych sankcji gospodarczych przez UE na białoruskie firmy, tym razem obejmujące podmioty z sektora naftowego, nawozów oraz usług finansowych[41]. Była to odpowiedź na zatrzymanie opozycjonisty Ramana Protasiewicza przez białoruskie władze, gdy samolot, którym podróżował on z Aten do Wilna, został zmuszony do lądowania w Mińsku. Do katalogu problemów w relacjach z Białorusią dołączyła kwestia szantażu migracyjnego stosowanego przez reżim Alaksandra Łukaszenki na granicy z Polską, Litwą i Łotwą. Z perspektywy Niemiec dodatkowy problem stanowiło to, że wielu z migrantów przenikało do RFN – według niemieckiej policji federalnej od sierpnia do października szlakiem wiodącym z Białorusi przez Polskę przedostało się ponad 4,3 tys. osób[42]. W odpowiedzi Niemcy poparły nałożenie na Białoruś kolejnych sankcji, tym razem obejmujących leasing i pomoc techniczną dla białoruskiego przewoźnika lotniczego Belavia świadczoną przez linie lotnicze z UE[43].

Z punktu widzenia toczącej się dyskusji nad relacją między prawem krajowym a europejskim istotnym wydarzeniem było zakwestionowanie przez Federalny Trybunał Konstytucyjny wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w maju 2020 r. Zdaniem Trybunału w Karlsruhe Europejski Bank Centralny nie miał prawa do skupowania obligacji państw członkowskich strefy euro w 2015 r., a brak reakcji niemieckiego rządu był sprzeczny z konstytucją RFN. W czerwcu 2021 r. Komisja Europejska wszczęła stosowną procedurę wobec Niemiec „w związku z naruszeniem podstawowych zasad prawa UE, w szczególności zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także poszanowania właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na mocy art. 267 TFUE"[44]. W grudniu KE poinformowała o zakończeniu procedury ze względu na potwierdzenie „autorytetu" TSUE przez Niemcy, a także uznanie, iż „legalność aktów instytucji unijnych nie może być przedmiotem badania skarg konstytucyjnych przed sądami niemieckimi, lecz może być przedmiotem kontroli jedynie Trybunału Sprawiedliwości"[45].

W maju RFN podjęła również przełomową decyzję o uznaniu zbrodni popełnionych przez niemieckie wojska kolonialne na grupach etnicznych

[41] „EU-Außenminister einigen sich auf Sanktionen gegen Weißrussland – Maas hält Folgen für deutsche Wirtschaft für möglich", *Handelsblatt*, 21 czerwca 2021 r., https://bit.ly/3GERUWK (dostęp: 15.01.2022).
[42] „Flugverkehr mit Belarus: Maas für Sanktionen", *zdfheute*, 18 październik 2021 r., https://bit.ly/3AAD9BT (dostęp: 15.01.2022).
[43] Ibidem.
[44] M. Kucharczyk, „Niemcy: TK negował nadrzędność prawa UE, ale Berlin potwierdza już prymat TSUE", Euractiv.pl, 3 grudnia 2021 r., https://bit.ly/3u1DeNJ (dostęp: 17.01.2022).
[45] Ibidem.

Herero i Nama w dzisiejszej Namibii w latach 1904–1908 za ludobójstwo. Jako formę rekompensaty niemiecki rząd zapowiedział zainwestowanie 1,1 mld USD w rozwój terenów zamieszkiwanych przez Herero i Nama w ciągu 30 lat. Niemcy wykluczyły jednak, aby ta forma zadośćuczynienia mogła być traktowana jako krok do ubiegania się o reparacje przez potomków osób poszkodowanych ze względu na możliwość stworzenia precedensu, na który mogłyby się powoływać inne państwa wnoszące roszczenia względem RFN[46].

Polityka zagraniczna „koalicji świateł drogowych" – początek

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa nie zajmowała wiele miejsca w kampanii wyborczej do Bundestagu[47]. Dlatego główne źródło informacji zarówno dla wyborców, jak i ekspertów oraz dziennikarzy stanowiły programy wyborcze partii politycznych. Ich analiza wskazywała, że ugrupowania głównego nurtu (CDU/CSU, SPD, FDP i Zieloni) są zgodne co do utrzymania bliskiego Sojuszu z USA, członkostwa Niemiec w Unii Europejskiej i pogłębienia jej integracji, a także wspierania multilateralizmu. W stanowiskach poszczególnych partii istniały jednak niuanse dotyczące kwestii bezpieczeństwa, co czyniło z tej dziedziny potencjalny punkt sporny w przyszłej koalicji. Podczas gdy Zieloni i SPD odrzucali przeznaczanie 2% PKB na wydatki wojskowe oraz zapowiadali rezygnację z uczestniczenia w natowskim programie *nuclear sharing*, FDP popierała ustalenia ze szczytu NATO w Newport i nie składała tak jednoznacznych deklaracji. Z kolei Zieloni i FDP zapowiadali gotowość do przyjęcia ostrzejszej polityki wobec Chin i Rosji, co kontrastowało z wstrzemięźliwym stosunkiem SPD[48].

W umowie koalicyjnej SPD, Zieloni i FDP określili utworzenie „federalnego, europejskiego państwa związkowego, zorganizowanego zgodnie z zasadą subsydiarności i proporcjonalności oraz Kartą praw podstawowych" jako długofalowy cel integracji europejskiej. Po drodze do jego realizacji RFN popierała takie inicjatywy jak m.in. rozszerzenie głosowania większościowego w Radzie Europejskiej. NATO stanowiło zasadniczy element niemieckiego bezpieczeństwa. Choć w polityce wschodniej najważniejszym punktem odniesienia pozostała Rosja, to nowa koalicja podkreślała potrzebę współpracy i respektowania interesów państw Europy Środkowej

[46] D. Vates, „Einigung mit Namibia – echte Entschädigung hätte teuer werden können", *RND*, 28 maja 2021 r., https://bit.ly/343wqV3 (dostęp: 26.01.2022).

[47] J. Lau, „Wie abgetaucht", *Die Zeit*, 22 września 2021 r., https://bit.ly/3u1OWZ0 (dostęp: 17.01.2022). Por. A. Görlach, „Wahlkampf: Kein Platz für Außenpolitik", *WirtschaftsWoche*, 21 września 2021 r., https://bit.ly/3u5g2yf (dostęp: 17.01.2022).

[48] Więcej o polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w programach wyborczych zob. U. Franke, „Foreign and defence policy in the German election", European Council on Foreign Relations, 16 września 2021 r., https://bit.ly/3GCVOj1 (dostęp: 17.01.2022).

i Wschodniej. W odniesieniu do Chin deklaracjom współpracy towarzyszyły krytyka polityki ChRL w regionie Indo-Pacyfiku oraz łamania praw człowieka. Nowy rząd planuje również zakup nowych samolotów, zdolnych do przenoszenia bomb B61, mających zastąpić obecnie wykorzystywane myśliwce Tornado. Oznacza to zatem, że mimo kontrowersji w ramach partii tworzących koalicję RFN pod rządami „koalicji świateł drogowych" nie zamierza opuścić programu *nuclear sharing*[49].

Podobnie jak dla poprzednich gabinetów, dla koalicji SPD-Zieloni-FDP Francja pozostawała kluczowym europejskim partnerem RFN. Dlatego pierwszym celem zagranicznej wizyty kanclerza Olafa Scholza oraz minister spraw zagranicznych Annaleny Baerbock był Paryż. Zarówno szef niemieckiego rządu, jak i Emmanuel Macron zadeklarowali gotowość do odświeżenia formatu normandzkiego wobec rosnących napięć między Rosją a Ukrainą. W trakcie spotkania prezydent Francji wyraził potrzebę utworzenia nowych instrumentów mających pobudzić inwestycje oraz odbudowę gospodarczą po pandemii, co oznaczałoby ponowne wspólne zadłużenie państw strefy euro. Pomysł francuskiego prezydenta spotkał się jednak z zachowawczą reakcją Scholza, który poparł maksymalne wykorzystanie elastyczności obecnie obowiązujących reguł zadłużeniowych UE. Kwestią sporną w relacjach niemiecko-francuskich, która może w przyszłości eskalować, jest energia jądrowa. Francja pozostawała jednym z jej najmocniejszych adwokatów w UE i popierała zakwalifikowanie atomu jako źródła energii przyjaznego klimatowi przez Komisję Europejską, co pozwoliłoby przeznaczyć środki z funduszu odbudowy na inwestycje w tym sektorze. Tymczasem RFN, która planowała wygaszenie elektrowni jądrowych do końca 2022 r., sprzeciwiała się temu pomysłowi[50].

Nowa koalicja dość szybko została postawiona przed wyzwaniem. Na przełomie 2021 i 2022 r. sytuacja na granicy ukraińsko-rosyjskiej ponownie zaczęła eskalować ze względu na gromadzenie wojsk rosyjskich na granicy z Ukrainą i rosnące ryzyko inwazji. Konflikt ujawnił różnice między koalicjantami dotyczące polityki wobec Rosji, szczególnie między SPD a Zielonymi. Po szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2021 r. kanclerz Scholz powiedział, że NS2 to „projekt prywatny" i w związku z tym nie należy łączyć go z potencjalnymi sankcjami wobec Rosji[51]. Odmienne stanowisko prezentowała szefowa niemieckiej dyplomacji, której zdaniem gazociąg odgrywa „geopolityczną rolę" i nie może zostać uruchomiony

[49] „Mehr Fortschritt wagen...", op. cit. Podsumowanie umowy zob. „Niemiecka umowa koalicyjna...", op. cit.

[50] N. Doll, „Jetzt geraten FDP und Grüne über die Atom- und Gaspläne der EU aneinander", *Die Welt*, 2 stycznia 2022 r., https://bit.ly/3FZIy6F (dostęp: 27.01.2022).

[51] A. Meir, „Scharfe Kritik von Grünen an Scholz-Aussagen zu Nord Stream 2", *Der Tagesspiegel*, 17 grudnia 2021 r., https://bit.ly/3u3fpFn (dostęp: 19.01.2022).

dopóty, dopóki nie spełnia wymogów prawa UE, a jego eksploatacja budzi wątpliwości dotyczące polityki bezpieczeństwa[52]. Brak efektów spotkania Rady NATO–Rosja oraz rosnące napięcia na granicy rosyjsko-ukraińskiej sprawiły, że kanclerz zmienił retorykę w sprawie NS2: odwołał się do porozumienia amerykańsko-niemieckiego z lipca 2021 r., zgodnie z którym w razie rosyjskiej agresji jedną z sankcji będzie przerwanie użytkowania NS2[53]. W styczniu do Kijowa udała się minister Baerbock i zapowiedziała, że cena, którą musiałaby zapłacić Rosja za agresję na Ukrainę, byłaby wysoka „gospodarczo, politycznie i strategicznie". Jednocześnie wykluczyła możliwość dostaw niemieckiej broni do Ukrainy[54]. Dzień później szefowa niemieckiej dyplomacji spotkała się ze swoim odpowiednikiem w Moskwie. Choć podkreśliła, że „nie ma alternatywy dla stabilnych relacji między Berlinem a Moskwą", to jednocześnie stwierdziła, że obecności 100 tys. rosyjskich żołnierzy na granicy z Ukrainą „trudno nie postrzegać jako zagrożenia"[55]. Podobnie jak Scholz, Baerbock wyraziła wolę reaktywowania formatu normandzkiego[56]. Działania rosyjskich władz sprawiały, że wśród ekspertów oraz publicystów, ale także w niemieckim społeczeństwie, postrzeganie tego państwa jest coraz bardziej negatywne. W styczniu 2022 r. jedynie 17% ankietowanych uważało, że można wierzyć Rosji[57].

Dość szybko przypomniały o sobie problemy w relacjach z Chinami. Po decyzji litewskiego rządu o otwarciu przedstawicielstwa dyplomatycznego na Tajwanie ChRL wprowadziła ograniczenia w wymianie handlowej z Litwą, co stanowi przeszkodę dla europejskich firm, w tym tych z RFN. Na powstałe w ten sposób trudności zwracała uwagę m.in. Niemiecko-Bałtycka Izba Handlowa (AHK) w liście wystosowanym do litewskiego rządu[58]. W reakcji na działania Chin minister Baerbock stwierdziła, że europejscy partnerzy nie mogą być nastawiani przeciwko sobie, a sytuacja wymaga podjęcia wspólnych działań przez UE. Szefowa niemieckiej dyplomacji przyznała również, że choć Chiny są systemowym rywalem Unii, to jednocześnie pozostają ważnym partnerem w ochronie klimatu, globalnej polityce zdrowotnej, a także jednym

---

[52] „Nord Stream 2: Baerbock betont 'geostrategische Rolle' – Russlands Botschafter warnt vor Verzögerung", *RND*, 28 grudnia 2021 r., https://bit.ly/3G1wQIN (dostęp: 27.01.2022).

[53] E. Lohse, „Der Kanzler ändert seine Tonlage zu Nord Stream 2", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18 stycznia 2021 r., https://bit.ly/3KMCYs4 (dostęp: 19.01.2022).

[54] C. Nagel, „'Es gibt nicht diese eine Zaubertür'", Tagesschau, 17 stycznia 2022 r., https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/baerbock-ukraine-russland-105.html (dostęp: 19.01.2022).

[55] „Wir sind bereit zu einem ernsthaften Dialog mit Russland", *Der Spiegel*, 18 stycznia 2022 r., https://bit.ly/3rya5XS (dostęp: 19.01.2022).

[56] Ibidem.

[57] Oznacza to spadek o 11 p.p. w porównaniu z kwietniem 2019 r. Przeciwnego zdania było 73% ankietowanych, zob. ARD-DeutschlandTREND Januar 2022, https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2022/januar/ (dostęp: 21.03.2022).

[58] T. Kasier, „Autozulieferer zwischen den Fronten – Litauens Streit mit China trifft deutsche Firmen", *Die Welt*, 23 grudnia 2021 r., https://bit.ly/33SWUbz (dostęp: 20.01.2022).

z głównych partnerów gospodarczych RFN. Dla Niemiec problemem wciąż pozostaje łamanie praw człowieka przez Chiny i brak zmiany chińskiego stanowiska wobec Hongkongu[59]. W związku z tym prezydent Steinmeier i minister Baerbock zapowiedzieli, że nie wezmą udziału w uroczystości otwarcia zimowych igrzysk olimpijskich w Pekinie w lutym 2022 r.

*

Wraz z powołaniem rządu koalicji SPD, Zielonych i FDP w grudniu 2021 r. RFN otworzyła nowy rozdział polityczny. Historia powojennych Niemiec dowodzi jednak, że dotychczasowi kanclerze nie zrywali z dorobkiem swoich poprzedników, ale raczej dodawali do niego kolejne elementy. Oczekiwania, że dorobek Merkel nie odejdzie do politycznego lamusa wraz z opuszczeniem przez nią urzędu przy Willy-Brandt-Straße 1 w Berlinie, są zatem uzasadnione. Kontynuacja nie oznacza jednak powielania, a groźba inwazji Rosji na Ukrainę przypadająca na pierwsze tygodnie rządów Olafa Scholza stanowi dla jego rządu poważne wyzwanie. Paradoksalnie ta sytuacja jest dla niego szansą, aby nadać własny kształt *Ostpolitik* i rozwiązać dylemat trawiący niemiecką politykę od lat: próby utrzymania współpracy z mocarstwami autorytarnymi, których polityka stanowi rosnące zagrożenie dla interesów bezpieczeństwa RFN. W dłuższej perspektywie brak odważnych decyzji może bowiem kosztować Niemcy osłabienie wiarygodności sojuszników, a to ich wsparcie będzie Niemcom potrzebne, jeśli RFN chce pogłębić integrację UE oraz być architektem rozwiązań globalnych problemów.

Germany: Political (r)evolution of the reluctant hegemon

The 2021 federal election opened a new chapter in the history of Germany: the 16-year-long rule of the CDU/CSU under Angela Merkel as the chancellor came to an end. The Christian Democrats were replaced by the SPD, which created a new coalition together with the Greens and the liberal FDP. Despite the willingness to renew its foreign policy, the federal government has not cut itself off from Merkel's decisions and is willing to uphold the anchors of the German global activity. The goal of this article is to present German domestic and foreign policy in the federal election year as well as to describe the first decisions of the new government under SPD.

Keywords: Germany, European Union, United States, Russia, China, Ukraine, Scholz, Baerbock, federal election

Słowa kluczowe: Niemcy, Unia Europejska, Stany Zjednoczone, Rosja, Chiny, Ukraina, Scholz, Baerbock, wybory federalne

[59] J. Lau, S. Shafy, „Werte und Interessen sind kein Gegensatz", *Die Zeit*, 22 grudnia 2021 r., https://www.zeit.de/2021/53/annalena-baerbock-aussenpolitik-russland-china (dostęp: 20.01.2022).

Wiesław Lizak
ORCID 0000-0001-7383-4012

Bliski Wschód: za wcześnie na nowy początek

Rok 2021 w regionie Bliskiego Wschodu zapowiadał się jako potencjalnie przełomowy. Zmiana przywództwa w Stanach Zjednoczonych oznaczała istotne przewartościowania w celach, kierunkach i formach zaangażowania Waszyngtonu w procesy zachodzące w regionie. Perspektywa wznowienia dialogu z Iranem stwarzała nadzieję na przerwanie procesu eskalacji wrogości pomiędzy Teheranem z jednej oraz USA i ich sojusznikami z drugiej strony. Powrót do podkreślania w polityce zagranicznej takich wartości jak demokracja, prawa człowieka czy multilateralizm nie mógł pociągnąć za sobą radykalnej przebudowy regionalnego ładu, jednak rodził nadzieję na bardziej wyważone podejście do regionalnych sprzeczności i konfliktów. Stwarzało to szansę również na przewartościowania w polityce zagranicznej państw bliskowschodnich, przekonanych, że zaangażowanie USA jest kluczowym elementem kształtowania nowej regionalnej struktury międzynarodowej. Wybory w Izraelu i Iranie pozwalały liczyć na możliwe nowe otwarcie, chociaż jednocześnie wprowadzały element nieprzewidywalności co do przyszłej polityki obu regionalnych mocarstw. Konflikty, które w minionej dekadzie doprowadziły do dysfunkcyjności kilku państw, traciły dotychczasową dynamikę, stwarzając szansę na pojawienie się nowych inicjatyw pokojowych, chociaż podejście lokalnych aktorów do tych konfliktów w kategoriach gry o sumie zerowej nie napawało optymizmem. Wszystkie te czynniki, mogące zmienić geopolityczny kształt regionu, ujawniły swój potencjał, niemniej ich siła oddziaływania nie pozwoliła na ukształtowanie się masy krytycznej, która zmniejszyłaby skalę wyzwań i zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie.

Geopolityczny kalejdoskop – czekając na nowe otwarcie

Zmiana przywództwa w Stanach Zjednoczonych mogła być zapowiedzią redefinicji głównych założeń strategicznych leżących u źródeł zaangażowania amerykańskiego supermocarstwa w regionie, który w świecie pozimnowojennym stał się areną wysiłków zmierzających do przebudowy zasad i mechanizmów kształtowania reguł współpracy i rywalizacji

państw realizujących w tej części świata własne interesy. Zmiana ta miała pociągać za sobą także zmianę filozofii działania – po czteroletnim okresie prezydentury Donalda Trumpa oczekiwano bardziej wyważonej strategii nastawionej na poszukiwanie środków służących stabilizacji regionu pogrążonego w coraz mniej sterowalnych konfliktach i ukierunkowanego na politykę służącą maksymalizacji szans realizacji partykularnych interesów poszczególnych aktorów – regionalnych i globalnych[60]. Oczywiście należy pamiętać, że zmiany zachodzące w regionie nie są jedynie funkcją uwarunkowań personalnych, ale przede wszystkim przejawem głębszych procesów, których źródeł należy szukać zarówno w zmianach w globalnym układzie sił, jak i w przewartościowaniu potrzeb, celów i interesów głównych aktorów bliskowschodnich[61].

W tym pierwszym przypadku chodzi przede wszystkim o wzrost roli i znaczenia Chińskiej Republiki Ludowej w systemie międzynarodowym, co sprawia, że dyplomacja (ciągle) jedynego supermocarstwa co najmniej od okresu prezydentury Baracka Obamy musi wypracować właściwą odpowiedź na zagrożenia stąd wynikające dla pozycji i roli międzynarodowej Stanów Zjednoczonych. Siłą rzeczy oznacza to większą koncentrację sił i środków na realizację strategii dalekowschodniej, co zmusza Waszyngton jednocześnie do ograniczenia obecności w regionie Bliskiego Wschodu, dotychczas traktowanym priorytetowo, o czym najdobitniej świadczą podejmowane w trzydziestoleciu pozimnowojennym próby politycznej przebudowy regionalnego ładu, wspierane militarnym zaangażowaniem (z silnym wsparciem sojuszników), jak w przypadku Iraku, Afganistanu, Libii czy Syrii. Ujawniona w minionej dekadzie wstrzemięźliwość USA w otwieraniu nowych frontów zaangażowania, jak w Syrii czy w Libii, oraz dążenie do ograniczenia, a następnie zakończenia bezpośredniej obecności wojskowej, jak w przypadku Afganistanu i Iraku, wyraźnie wpisują się w ten szerszy trend procesu przewartościowań w postrzeganiu wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników we współczesnym świecie – pomimo ciągle aktualnego zagrożenia aktywnością terrorystyczną ugrupowań odwołujących się do ideologii wojującego islamu. Zmiany w postrzeganiu tych zagrożeń wynikają nie tylko ze wzrostu siły i znaczenia mocarstwa aspirującego do roli globalnej potęgi, lecz także z podważania przez nie zasad i wartości, na których opiera się polityka amerykańska. Rezultat

[60] Por. Y. Kuperwasser, „President Biden's Middle East policy", *Fathom*, kwiecień 2021, źródło: URL <https://fathomjournal.org/president-bidens-middle-east-policy/> (dostęp: 29.01.2022).
[61] Szerzej zob. D.D. Kaye, L. Robinson, J. Martini, N. Vest, A.L. Rhoades, *Reimagining U.S. Strategy in the Middle East: Sustainable Partnerships, Strategic Investments*, RAND Corporation, Santa Monica 2021, źródło: URL <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA900/RRA958-1/RAND_RBA958-1.pdf> (dostęp: 29.01.2022).

tej konfrontacji będzie miał decydujące znaczenie również dla sytuacji na Bliskim Wschodzie. Co prawda polityka ChRL w tym regionie jest postrzegana jako raczej powściągliwa, a Pekin przez wiele lat dystansował się od możliwości głębszego zaangażowania w lokalne procesy, niemniej od 2013 r. (objęcie władzy przez Xi Jinpinga) można zaobserwować wzrost aktywności dyplomatycznej i gospodarczej Pekinu na Bliskim Wschodzie (Chiny stały się największym partnerem handlowym państw regionu, są także współcześnie największym importerem surowców energetycznych, których blisko połowa pochodzi z państw bliskowschodnich, realizowane są inwestycje chińskie w rozwój infrastruktury regionalnej, rozwijana jest współpraca wojskowa oraz w sferze telekomunikacji)[62].

Wyzwania dla pozycji międzynarodowej USA w regionie bliskowschodnim pochodzą zresztą nie tylko ze strony ChRL, lecz także Rosji, próbującej w ciągu minionej dekady odbudować pozycję istotnego gracza w globalnym systemie międzynarodowym. W wymiarze terytorialnym odnosi się to przede wszystkim do jej bezpośredniego otoczenia międzynarodowego w Europie i w Azji, co również generuje konieczność dostosowania strategii Zachodu do wyzwań stąd płynących. Niemniej wydaje się, że wyzwania, jakie pojawiły się przed USA w realizacji strategii bliskowschodniej, skłoniły Moskwę do bezpośredniego zaangażowania militarnego w Syrii (od 30 września 2015 r.), co stało się jednym z przejawów globalnych aspiracji w dążeniach do potwierdzenia własnej mocarstwowości i odbudowy wpływów, które kiedyś mocarstwo radzieckie w tej części świata posiadało. Oprócz zaangażowania w Syrii Rosja podjęła wysiłki na rzecz rozwoju kontaktów dyplomatycznych, gospodarczych i wojskowych z Egiptem, zintensyfikowała stosunki z Tunezją, a ponadto tzw. Grupa Wagnera, formalnie działająca na zasadach komercyjnych organizacja zatrudniająca byłych wojskowych i policjantów (faktycznie postrzegana jako realizator rosyjskich interesów), podjęła działanie w ramach konfliktu libijskiego po stronie sił wiernych Chalifie Haftarowi. Dla Stanów Zjednoczonych stanowi to wyzwanie dla ich przywódczej roli w regionie i wymaga wyważonego

[62] Chiny m.in. inwestują w rozwój portu Czabahar w Iranie, wspomogły finansowo i technologicznie rozwój parku technologicznego w porcie Duqm w Omanie, zainwestowały w rozwój i obsługę portu kontenerowego w Abu Zabi w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, a także rozbudowę portów w Izraelu (Hajfa, Aszdod). Zob. M. Przychodniak, „Izrael w polityce Chin: innowacje i znaczenie strategiczne", *Biuletyn PISM* nr 4 (1752), 10 stycznia 2019 r., źródło: URL <https://pism.pl/publikacje/Izrael_w_polityce_Chin__innowacje_i_znaczenie_strategiczne_>; B. Hubbard, A. Qin, „As the U.S. pulls back from the Mideast, China leans in", *The New York Times*, 1 lutego 2022 r., źródło: URL <https://www.nytimes.com/2022/02/01/world/middleeast/china-middle-east.html?searchResultPosition=1>; A. Vohra, „Xi Jinping has transformed China's Middle East policy", *Foreign Policy*, 1 lutego 2022 r., źródło: URL <https://foreignpolicy.com/2022/02/01/xi-jinping-has-transformed-chinas-middle-east-policy/> (dostęp: 2.02.2020).

podejścia w definiowaniu własnych celów wobec procesów kształtowania nowego regionalnego ładu[63].

Istotne uwarunkowania dla tego procesu wynikają także z ewolucji relacji wzajemnych pomiędzy państwami bliskowschodnimi. Zapewne nieprzewidziany przez amerykańskich neokonserwatywnych strategów, projektujących w momencie inwazji wojskowej na Irak w 2003 r. wizję przyszłego porządku międzynarodowego w regionie, okazał się proces wzmacniania pozycji międzynarodowej Iranu. Upadek reżimu Saddama Husajna w Iraku w 2003 r. w wyniku interwencji Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników zaburzył regionalny układ sił w subregionie Zatoki Perskiej, uruchomił procesy rywalizacji pomiędzy Arabią Saudyjską i Iranem, otworzył Irak na rywalizację regionalnych mocarstw, wzmocnił zdolność Iranu do projekcji siły na kraje Lewantu (Liban i Syria), i w konsekwencji uczynił z tego państwa istotnego gracza, bez którego udziału trudno sobie wyobrazić istnienie stabilnego i przewidywalnego systemu międzynarodowego w regionie[64]. W kontekście rosnących aspiracji mocarstwowych oceniać także należy podjęcie na początku XXI stulecia przez Teheran programu badań jądrowych, który zrodziły obawy świata o możliwość uzyskania przez Iran zdolności do produkcji broni nuklearnej. Konieczność zapewnienia stabilności regionu w sytuacji planowanego ograniczenia bezpośredniej obecności USA na Bliskim Wschodzie stała się punktem wyjścia dla negocjacji mających na celu osiągnięcie kompromisu z Iranem i poddanie kontroli jego potencjału jądrowego w taki sposób, aby nie mógł on być wykorzystany do celów militarnych. Podjęcie przez państwa mające status stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz Niemcy (grupa P5+1) negocjacji z Iranem zaowocowało przyjęciem odpowiedniego porozumienia w lipcu 2015 r. (JCPOA – The Joint Comprehensive Plan of Action)[65]. Wydaje się, że miało ono kluczowe znaczenie dla zrealizowania założeń nowej polityki bliskowschodniej prezydenta Obamy, polegającej na stworzeniu swego rodzaju „koncertu mocarstw"

---

[63] D. Galeeva, *How Have Russia's Policies in the Middle East Changed Since the Arab Uprisings?*, Middle East Institute, 21 kwietnia 2021 r., źródło: URL <https://www.mei.edu/publications/how-have-russias-policies-middle-east-changed-arab-uprisings-0> (dostęp: 2.02.2022). Co ciekawe, w analizie Anatola Lievena na łamach *Foreign Policy* (z 30 listopada 2021 r.) autor stawia tezę, że rosyjska polityka w regionie Bliskiego Wschodu okazała się racjonalna i obiektywnie wpisuje się w założenia polityki Zachodu w regionie, przeciwstawiając się pewnym destrukcyjnym działaniom USA i sojuszników, zob. A. Lieven, „Russia is right on the Middle East", URL <https://foreignpolicy.com/2021/11/30/russia-is-right-on-the-middle-east/> (dostęp: 2.02.2022).

[64] *Iran's Networks of Influence in the Middle East*, International Institute of Strategic Studies, IISS Strategic Dossiers, listopad 2019 (zob. zwłaszcza rozdz. 1, s. 11–38), źródło: URL <https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/iran-dossier> (dostęp: 30.01.2022).

[65] Postanowienia dokumentu zob.: *The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) at a Glance*, Ams Control Association, źródło: URL <https://www.armscontrol.org/factsheets/JCPOA-at-a-glance> (dostęp: 26.01.2022).

regionalnych, przy jednoczesnym zapewnieniu roli arbitra ze strony Stanów Zjednoczonych, stanowiących zewnętrzny czynnik utrzymania równowagi sił, tak by system mógł osiągnąć stabilność i przewidywalność dzięki wykluczeniu zdolności do uzyskania pozycji hegemona przez któregokolwiek z regionalnych aktorów. Musiał on oczywiście uwzględniać interesy wszystkich bliskowschodnich państw o aspiracjach mocarstwowych, a więc – oprócz Iranu – także Arabii Saudyjskiej, Turcji, Izraela oraz Egiptu (osłabionego wówczas, tak jak i Syria, wydarzeniami „arabskiej wiosny").

Ta strategia napotkała jednak poważne przeszkody. Na Bliskim Wschodzie opór pojawił się przede wszystkim ze strony Arabii Saudyjskiej (zaniepokojonej wzmocnieniem pozycji Iranu nad Zatoką Perską) oraz Izraela (dla władz i społeczeństwa tego kraju antyizraelska retoryka Teheranu była przypomnieniem czasów, kiedy zdecydowana większość państw regionu dążyła do wymazania tego państwa z mapy Bliskiego Wschodu). Jedną z konsekwencji takiego rozwoju wypadków było więc zbliżenie izraelsko-saudyjskie, chociaż bez oficjalnego uznania obu państw. Niemniej ta atmosfera, wynikająca z istnienia wspólnych interesów w relacjach Izraela z częścią państw świata arabskiego, zapewne stała się źródłem przewartościowań, które doprowadziły do tzw. porozumień Abrahama; w ich ramach – dzięki mediacji administracji prezydenta Trumpa – Zjednoczone Emiraty Arabskie i Bahrajn (13 sierpnia 2020 r.) oraz Sudan (26 października 2020 r.) i Maroko (22 grudnia 2020 r.) zgodziły się na normalizację stosunków z Izraelem[66].

W Stanach Zjednoczonych porozumienie z Iranem wywołało także negatywne reakcje, zwłaszcza wśród konserwatywnych kręgów politycznych, stereotypowo postrzegających dwustronne stosunki w kategoriach gry o sumie zerowej. Po zwycięstwie wyborczym Donalda Trumpa przełożyło się to na nieprzejednane podejście do procesu normalizacji z tym państwem i ostatecznie na wypowiedzenie umowy przez USA 8 maja 2018 roku oraz powrotu do polityki zaostrzenia sankcji wymierzonych w reżim w Teheranie. Porozumienie JCPOA było co prawda jeszcze przestrzegane (pozostałe państwa strony umowy zabiegały o podtrzymanie jego ważności), niemniej w następnych latach nastąpił proces jego erozji. Iran pozbawiony korzyści gospodarczych, które podpisana umowa miała gwarantować dzięki zniesieniu sankcji ekonomicznych, stopniowo rozpoczął proces przywracania zdolności wzbogacania paliwa jądrowego, chociaż na razie do poziomu niepozwalającego na jego wykorzystanie militarne[67].

---

[66] Zob. szerzej: W. Lizak, „Bliski Wschód w oczekiwaniu na nowe otwarcie", *Rocznik Strategiczny* 2020/21, s. 318–321.

[67] Na temat poziomu zaawansowania programu badań jądrowych Iranu zob. raporty Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej: URL <https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/iaea-and-iran-iaea-reports> (dostęp: 3.02.2022).

Polityka administracji prezydenta Trumpa, zmierzająca do pogłębienia izolacji międzynarodowej Iranu, przyniosła realizację zakładanych celów bezpośrednich (sankcje ekonomiczne okazały się bardzo dotkliwe dla Iranu), ale w wymiarze strategicznym jej rezultaty należy określić raczej negatywnie. Deklaracje o bliskim upadku reżimu w Teheranie jako efekcie nieprzejednanej polityki raczej nie miały szans na materializację – wprost przeciwnie, doprowadziły do osłabienia reformatorskich kręgów w irańskich elitach władzy (do których zaliczany był m.in. prezydent Hasan Rouhani, sprawujący swój urząd w latach 2013–2021) i wzmocnienia frakcji konserwatywnych. Amerykańskie podejście do relacji z Iranem w okresie prezydentury Trumpa wzmocniło w Teheranie przekonanie o nieprzewidywalności wzajemnych stosunków i o konieczności maksymalizacji własnych zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa i kreowania przyjaznego środowiska międzynarodowego. Co prawda, objęcie urzędu prezydenta Stanów Zjednoczonych przez Joego Bidena (20 stycznia 2021 r.) nastąpiło, kiedy w Teheranie ciągle u władzy znajdował się prezydent Rouhani, niemniej perspektywa bliskich wyborów prezydenckich i sukcesji władzy oraz niepowodzenia dotychczasowej polityki opartej na założeniach łagodzenia sprzeczności z Zachodem sprawiły, iż jego ekipa nie była w stanie (a zapewne także nie mogła ze względu na rosnące wpływy i nacisk kręgów konserwatywnych[68]) podjąć efektywnych działań zmierzających do odbudowy (przynajmniej w głównym zarysie) postanowień porozumienia JCPOA. Negocjacje zostały co prawda zainicjowane, jednak stosunkowo krótki czas, jaki pozostał do momentu przejęcia urzędu prezydenckiego przez zwycięskiego w wyborach Ebrahima Raisiego (objął urząd 3 sierpnia 2021 r. po zwycięstwie wyborczym w dniu 18 czerwca z wynikiem 72,35% głosów[69]), nie sprzyjał osiągnięciu sukcesu.

Trudności z uzyskaniem pozytywnych rezultatów w ramach wznowionego dialogu stron porozumienia JCPOA wynikały m.in. stąd, że nie mógł to być prosty powrót do jego postanowień. Oprócz faktu, iż Iran powrócił do

[68] Wyrazem tego były m.in. wybory do irańskiego parlamentu przeprowadzone 21 lutego 2020 r. Frakcje konserwatywne zdobyły w nich 76,2% głosów, podczas gdy tzw. reformiści uzyskali zaledwie 6,89% (pozostałe 13,1% przypadło kandydatom niezależnym). Oczywiście wybory te trudno uznać za reprezentatywne, o czym – oprócz ograniczeń właściwych dla irańskiego reżimu politycznego – świadczy m.in. również bardzo niska, 43-procentowa frekwencja (spadek z 62% w wyborach w 2016 r.), niemniej odzwierciedlały one jednoznacznie zachodzący proces przesunięcia w układzie sił w irańskich elitach władzy. Zob. A. Eqbali, S.E. Rasmussen, „Iran's conservatives win elections after record-low turnout, disqualifications", *The Wall Street Journal*, 23 lutego 2020 r., źródło: URL <https://www.wsj.com/articles/irans-conservatives-set-to-win-elections-after-record-low-turnout-disqualifications-11582483309> (dostęp: 27.01.2022).

[69] Zob. V. Yee, „Iranian hard-liner Ebrahim Raisi wins presidential vote", *The New York Times*, 18 czerwca 2021 r., źródło: URL <https://www.nytimes.com/2021/06/19/world/middleeast/iran-election-president-raisi.html> (dostęp: 26.01.2022).

polityki rozbudowy swojego potencjału nuklearnego, istotnym czynnikiem determinującym ewentualny sukces było również odmienne postrzeganie polityki irańskiej w Stanach Zjednoczonych w odpowiedzi na prowadzone przez ten kraj doświadczenia z bronią rakietową. W okresie prezydentury Trumpa ten fakt stał się jednym z istotnych elementów krytyki JCPOA i uzasadnieniem decyzji o jego wypowiedzeniu, a ewentualna zgoda na podjęcie nowych negocjacji miała być zależna od kompleksowego potraktowania różnych kwestii spornych w relacjach pomiędzy Teheranem a Waszyngtonem. Połączenie tego postulatu z zaostrzeniem polityki sankcji gospodarczych wskazywało, że administracja Trumpa chciała prowadzić ewentualne rozmowy z pozycji siły w sposób gwarantujący realizację interesów USA i ich sojuszników na Bliskim Wschodzie (w projektowaniu ewentualnych zmian regionalnych mechanizmów współpracy i rywalizacji pod uwagę brane były przede wszystkim interesy Izraela i Arabii Saudyjskiej). Administracja Bidena musiała uwzględnić te okoliczności, definiując stanowisko strony amerykańskiej w ramach procesu negocjacyjnego. Co prawda, przewidywano również opcję powrotu bez dodatkowych warunków do porozumienia w jego brzmieniu z 2021 r., niemniej takie rozwiązanie mogło napotkać opór ze strony różnorodnych grup nacisku w amerykańskich kręgach władzy (zwłaszcza związanych z republikanami), wpływając także na wizerunek prezydentury Bidena, nadwyrężony przez negatywne oceny procesu wycofywania wojsk z Afganistanu[70].

Objęcie urzędu przez nowego prezydenta w Iranie doprowadziło wprawdzie do wznowienia negocjacji, chociaż nastąpiło to z dużym opóźnieniem i przy usztywnieniu warunków negocjacyjnych Teheranu. Przede wszystkim strona irańska zażądała wznowienia rozmów wobec kwestii już wynegocjowanych w pierwszej połowie 2021 r. z przedstawicielami władz, na których czele stał prezydent Rouhani. Pojawił się również postulat udzielenia Iranowi gwarancji niepodważalności ewentualnego nowego porozumienia, czego oczywiście negocjatorzy amerykańscy nie byli w stanie zapewnić, biorąc pod uwagę funkcjonowanie amerykańskiego systemu politycznego. Przebieg negocjacji w 2021 r. i na początku roku 2022 pokazuje w istocie, na jak wątłych założeniach formułowane były cele polityki administracji Trumpa wobec Iranu. Nie tylko nie udało się złamać „woli oporu" przedstawicieli reżimu w Teheranie, ale w istocie polityka ta umocniła

[70] Por. wypowiedź Siny Toossi i Yasmine Taeb na łamach *USA Today Opinion* z 22 marca 2021 r.: „Debata na temat Iranu doskonale ukazuje, jak wielu demokratów lekceważy rozsądną politykę zagraniczną tylko po to, by złagodzić krytykę republikanów za ich »miękkość« w stosunku do przeciwników USA" („The debate over Iran perfectly encapsulates how many Democrats disregard sensible foreign policies merely to mollify Republican criticisms that they are 'soft' on U.S. adversaries"). Źródło: URL <https://eu.usatoday.com/story/opinion/2021/03/22/joe-biden--pursue-peace-iran-end-forever-wars-column/4761023001/> (dostęp: 3.02.2022).

frakcje konserwatywne, dla których antyamerykańskie (i antyizraelskie) hasła stanowią element legitymizacji swojej pozycji w społeczeństwie tego kraju, ograniczając tym samym szanse na kolejny kompromis. Zerwanie tak ważnego porozumienia międzynarodowego, jakim był układ JCPOA, pokazało brak wiarygodności USA jako partnera do negocjacji, a przy okazji podważyło wiarygodność tych sił politycznych w Iranie, które legitymizowały politykę poszukiwania kompromisu. Jednocześnie wznowienie prac nad programem jądrowym Iranu przybliża ten kraj do osiągnięcia progu pozwalającego w stosunkowo krótkim czasie uzyskać zdolności do wykorzystania paliwa jądrowego do celów militarnych (eksperci nie są zgodni co do wymaganego czasu, niemniej według niektórych ocen powinien być on liczony raczej w miesiącach niż latach)[71]. Możliwości nie muszą się jednak przełożyć na geopolityczną rzeczywistość – wydaje się, że szansa na to, by Iran potraktował swój program jądrowy raczej jako atut negocjacyjny niż argument na rzecz budowania regionalnej potęgi wojskowej, jest ciągle realna (porozumienie z 2015 r. w istocie pokazało, że Iran tak właśnie wówczas traktował swój program badań jądrowych)[72].

Perspektywa zmian w amerykańskiej strategii bliskowschodniej po zwycięstwie wyborczym Joego Bidena przyczyniła się do zmiany zachowania także pozostałych mocarstw regionalnych. Jednoznaczne i praktycznie bezwarunkowe poparcie dla działań Arabii Saudyjskiej i Izraela w regionie w okresie prezydentury Donalda Trumpa było nie do utrzymania w momencie przejęcia władzy przez administrację wyłonioną przez Partię Demokratyczną. W przypadku tego pierwszego kraju cieniem na wzajemnych relacjach kładły się kwestie praw człowieka (modernizacyjne zapędy sprawującego *de facto* władzę w Rijadzie następcy tronu Mohammeda bin Salmana szły w parze z polityką eliminowania przeciwników politycznych krytycznie podchodzących do założeń strategii młodego władcy, postrzeganego jako reformator, ale nieznoszący sprzeciwu) oraz koszty zaangażowania w konflikt w Jemenie (brak perspektywy szybkiego zakończenia konfliktu, w który Arabia Saudyjska od 2015 r. zaangażowała się militarnie, wspierając prezydenta Abd Rabbuha Mansura Hadiego przeciwko rebeliantom Huti, przy pogłębiającym się – określanym jako najpoważniejszy w skali globalnej – kryzysie humanitarnym, wywołanym przedłużającą się wojną).

---

[71] Por. T.L. Friedman, „Trump's Iran policy has become a disaster for the U.S. and Israel", *The New York Times*, 30 listopada 2021 r., źródło: URL <https://www.nytimes.com/2021/11/30/opinion/trump-iran-nuclear-deal-us-israel.html> (dostęp: 1.02.2022).

[72] Zob. szerzej: M. Singh, *Biden's Iran Dilemma*, Policy Analysis, The Washington Institute for Near East Policy, luty 2021, źródło: URL <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/bidens-iran-dilemma> (dostęp: 2.02.2022); J. Brodsky, O. Carmi, *Iran Is Preparing Its Public, But Not (Yet) for Nuclear Compromise*, Policy Analysis, The Washington Institute for Near East Policy, 3 lutego 2022 r., źródło: URL <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/iran-preparing-its-public-not-yet-nuclear-compromise> (dostęp: 3.02.2022).

Perspektywa utraty dotychczas bezwzględnego wsparcia ze strony Stanów Zjednoczonych doprowadziła m.in. do ograniczenia elementów konfrontacyjnych w polityce zagranicznej Arabii Saudyjskiej wobec tych jej sąsiadów, którzy byli postrzegani jako zagrożenie dla ideowo-religijnego i politycznego przywództwa w regionie. Na początku 2021 r. doszło do znormalizowania zawieszonych w 2017 r. stosunków wzajemnych z Katarem (także przez pozostałe państwa Rady Współpracy Zatoki, podobnie jak Arabia Saudyjska definiujące zagrożenia dla stabilności regionu, np. Zjednoczone Emiraty Arabskie, co pozwala na odbudowę mechanizmów współpracy w ramach tej organizacji). Katar był oskarżany m.in. o wspieranie terroryzmu międzynarodowego, ale w istocie główną osią sporu był stosunek do tych sił politycznych w świecie arabskim, które odwoływały się do interpretacji politycznego islamu w formie nadanej tym ideom przez Stowarzyszenie Braci Muzułmanów[73]. Ten ruch polityczny zrodził się w Egipcie jeszcze w okresie międzywojennym, ale jego znaczenie wzrosło w niektórych krajach regionu w wyniku wydarzeń „arabskiej wiosny".

Nowe elementy pojawiły się także w relacjach wzajemnych Arabii Saudyjskiej i Iranu, chociaż trudno mówić o zasadniczej zmianie w ich stosunkach. Niemniej ostra rywalizacja dwóch regionalnych liderów, wzmacniana odmiennością kulturową, etniczną i wyznaniową (arabska sunnicka Arabia Saudyjska kontra perski szyicki Iran), została złagodzona przez płynące z obu stron sygnały gotowości do podjęcia dialogu. Wpływ na to miała nie tylko zmiana politycznej strategii amerykańskiego mocarstwa wobec Bliskiego Wschodu, lecz także koszty wzajemnej rywalizacji dla obu stron, pojawiające się zagrożenia dla stabilności dostaw ropy naftowej na rynkach międzynarodowych wynikające z wrogich zachowań obu stron, będących jednocześnie jednymi z największych eksporterów surowców energetycznych (ataki na urządzenia naftowe oraz statki na wodach okalających Półwysep Arabski dokonywane najczęściej przez ruchy i organizacje wspierane przez Teheran), oraz koszty zaangażowania w lokalne konflikty i sytuacje kryzysowe traktowane jako pośrednie pola rywalizacji obu regionalnych mocarstw (Jemen, Syria, Liban, Irak). Długotrwała rywalizacja i podsycanie lokalnych sprzeczności okazują się ślepą uliczką dla obu aktorów w sytuacji, kiedy coraz bardziej staje się oczywiste, że nie przyniosą one nikomu jednoznacznie pozytywnych rezultatów

[73] „Qatar crisis: Saudi Arabia and allies restore diplomatic ties with emirate", BBC News, 5 stycznia 2021 r., źródło URL <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-55538792>. W dniach 8–9 grudnia 2021 r. saudyjski następca tronu złożył w Dausze wizytę wskazującą na wyraźne polepszenie wzajemnych stosunków, zob. S. Hassan, „Who really won the Gulf War: Saudi Arabia or Qatar?", *Haaretz*, 12 stycznia 2022 r., źródło: URL <https://www.haaretz.com/middle-east-news/.premium-who-really-won-the-gulf-war-saudi-arabia-or-qatar-1.10528490> (dostęp: 2.02.2022).

w geopolitycznej rywalizacji[74]. Dlatego też wydaje się, że sygnały o możliwych zmianach w polityce amerykańskiej w związku z przejęciem rządów przez nową administrację stały się okazją do podjęcia prób uruchomienia kanałów wzajemnej komunikacji.

Efektywność takich działań zależna jest od wielu czynników, w tym także od obaw o własne bezpieczeństwo, na co ogromny wpływ będzie mieć stan uregulowań w sferze kontroli irańskiego potencjału jądrowego oraz gotowość Stanów Zjednoczonych do podjęcia wysiłków na rzecz efektywnej budowy regionalnego ładu międzynarodowego w sposób zapewniający regionalną równowagę. Polityka interwencji wojskowych prowadzona w trzydziestoleciu pozimnowojennym zaburzyła tę równowagę, generując nowe ogniska zapalne (Irak, ekspansja ugrupowań dżihadystycznych), wywołała przesunięcia w równowadze sił regionalnych mocarstw (rosnące aspiracje Iranu), wreszcie uzależniła lokalnych aktorów od zewnętrznego wsparcia w sferze bezpieczeństwa (czy to przez bezpośrednią obecność wojskową, jak w Iraku, czy przez dostawy broni, gwarancje bezpieczeństwa oraz współpracę sił specjalnych). Wycofanie się z Afganistanu, choć wcześniej zapowiadane, to jednak gwałtowne w swoim przebiegu i skutkach (powrót do władzy talibów w sierpniu 2021 r.), stało się ilustracją możliwych konsekwencji zasadniczych przewartościowań w strategii Stanów Zjednoczonych wobec Bliskiego Wschodu. Taki scenariusz może w sposób istotny przedefiniować założenia, cele, kierunki polityki wielu regionalnych aktorów. Celem dyplomacji powinno być opracowanie reguł gry pozwalających na osiągnięcie nowego poziomu homeostazy w stosunkach wszystkich zainteresowanych państw i niedopuszczenie, by którekolwiek z nich ewentualne zmniejszenie zaangażowania USA potraktowało jako szansę na uzyskanie hegemonii (Iran). W tym kontekście coraz bardziej oczywista staje się racjonalność założenia, że wszystkie regionalne mocarstwa, współpracując z aktorami globalnymi, powinny wyważyć elementy rywalizacji i współpracy w swojej polityce w taki sposób, aby osiągnąć stabilność przyszłego ładu międzynarodowego.

Jednym z ważnych elementów tej układanki jest także Izrael, państwo cieszące się pełnymi gwarancjami bezpieczeństwa ze strony Stanów Zjednoczonych, a jednocześnie mocno narażone na zagrożenia wynikające z niestabilności regionu. Polityka zbliżenia izraelsko-amerykańskiego w okresie prezydentury Trumpa przyniosła Izraelowi liczne korzyści, podobnie jak wcześniejsze procesy pogłębiania dysfunkcyjności niektórych państw arabskich w konsekwencji wydarzeń „arabskiej wiosny".

[74] „Iranian diplomats arrive in Saudi to take up Organisation of Islamic Cooperation posts", Reuters, 17 stycznia 2022 r., źródło: URL <https://www.reuters.com/world/middle-east/iranian-diplomats-arrive-saudi-take-up-organisation-islamic-cooperation-posts-2022-01-17/> (dostęp: 3.02.2022).

Ta względna przewaga Izraela jako stabilnego podmiotu w niestabilnym regionie ma jednak swoje ograniczenia. Po pierwsze, niestabilność otoczenia międzynarodowego osłabia co prawda ewentualnych przeciwników Izraela, ale generuje jednocześnie ujawnianie się nowych aktorów, dla których antysyjonizm i postawa antyizraelska jest instrumentem budowania własnej pozycji w społeczeństwach świata arabskiego (np. ugrupowania dżihadystyczne). Po drugie, bardzo silne więzy wzajemne z okresu prezydentury Trumpa wzmocniły siły konserwatywne na scenie politycznej Izraela, co m.in. usztywniło ich stanowisko w kwestii ewentualnych negocjacji pokojowych z Palestyną, a ten czynnik nadal pozostaje ważnym elementem neutralizowania sprzeczności uniemożliwiających ostateczne zakończenie konfliktu już od stulecia destabilizującego sytuację na Bliskim Wschodzie. Próby delegitymizacji tzw. kwestii palestyńskiej przez elity władzy w Izraelu przyczyniają się także do ograniczenia aprobaty dla polityki Izraela w oczach opinii publicznej wielu państw współczesnego świata, w tym na Zachodzie (włącznie ze Stanami Zjednoczonymi), co w przyszłości może stać się przesłanką ograniczającą skuteczność dalszych działań Izraela jako pełnoprawnego członka wspólnoty międzynarodowej. Jednostronne działania osadnicze (realizowane przez kolejne rządy Izraela), aktywność w wymiarze gospodarczym i wojskowym na tzw. terytoriach okupowanych (obszary, do których rości sobie pretensje Palestyna), elementy dyskryminacyjnej polityki wobec palestyńskich mieszkańców tych obszarów budzą wiele wątpliwości w kontekście obowiązujących norm prawnomiędzynarodowych, generując jednocześnie sprzeciw wobec takiej polityki[75].

Patrząc na ten szerszy kontekst polityki w sferze bezpieczeństwa Izraela, jako duży sukces należy ocenić podpisanie tzw. porozumień Abrahama w 2020 r.[76] Jednocześnie warto pamiętać, że ich przyjęcie wiązało się ze stosowaniem polityki transakcyjnej, przede wszystkim jako środka zachęty partnerów arabskich na rzecz Izraela. Perspektywy rozszerzonej współpracy gospodarczej i wojskowej z Izraelem i USA były ważnym elementem przetargowym, który skłonił władców Zjednoczonych Emiratów Arabskich i Bahrajnu do związania się tymi porozumieniami (w tym ostatnim przypadku zapewne istotny był również element wzmocnienia systemu politycznego, kontestowanego przez dużą część społeczeństwa i stabilizowanego

[75] Trwa jednocześnie debata na temat możliwej krytyki poczynań Izraela w kontekście jednoznacznie potępianego zjawiska antysemityzmu, zob. M. Visontay, „Is it inherently antisemitic to criticise Israel? It may depend on who you ask", *The Guardian*, 22 października 2021 r., źródło: URL <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/oct/23/is-it-inherently-antisemitic-to-criticise-israel-it-may-depend-on-who-you-ask> (dostęp: 3.02.2022).

[76] Por. O. Rahman, *The emergence of GCC-Israel relations in a changing Middle East*, Brookings, 28 lipca 2021 r., źródło: URL <https://www.brookings.edu/research/the-emergence-of-gcc--israel-relations-in-a-changing-middle-east/> (dostęp: 31.01.2022).

przez wsparcie wojskowe Arabii Saudyjskiej). Dla afrykańskich państw stron porozumień ważnym argumentem było poluźnienie gorsetu sankcji międzynarodowych i obietnice wsparcia dla programu reform politycznych i wojskowych w przypadku Sudanu oraz akceptacja dla aneksji Sahary Zachodniej w przypadku Maroka. Jednak oczekiwania, że Arabia Saudyjska będzie kolejnym państwem, które znormalizuje swoje stosunki z Izraelem, do tej pory się nie spełniły, a zmiany w strategii amerykańskiej wobec regionu oznaczały m.in. odejście od transakcyjnej polityki poprzedniej administracji. Wprost przeciwnie – krytycyzm Waszyngtonu w okresie prezydentury Bidena wobec pewnych poczynań Rijadu (jak wojna w Jemenie) będzie negatywnie warunkować możliwość przełomu w tych relacjach. W tej sytuacji również pozostałe państwa arabskie będą zapewne wykazywały większą ostrożność w polityce pojednania z Izraelem, tym bardziej że czynnik palestyński (i zamrożenie procesu pokojowego izraelsko-palestyńskiego) w dalszym ciągu jest istotnym elementem kształtowania nastrojów opinii publicznej w regionie. Nie zmienia to faktu, że dla Izraela otwarta została droga do poszukiwania kolejnych możliwych porozumień ze światem arabskim i wzmocnienia swojej pozycji w regionie, chociaż osiągnięcie sukcesów na tej drodze zależeć będzie przede wszystkim od przyszłej gotowości do odpowiedzi na oczekiwania drugiej strony[77].

Przewartościowaniom tym mogą służyć zmiany, jakie zaszły w 2021 r. w Izraelu. Po 13 latach kierowania rządem ze stanowiska premiera został odsunięty premier Binjamin Netanjahu, a ciążące na nim zarzuty korupcyjne mogą doprowadzić go przed oblicze wymiaru sprawiedliwości. Zmiana okazała się możliwa w wyniku kolejnych, czwartych w ciągu dwóch lat wyborów parlamentarnych. Układ sił z nich wyłoniony w dalszym ciągu charakteryzował się dużym rozdrobnieniem partii obecnych w Knesecie, niemniej negocjacje ugrupowań krytycznych wobec dotychczasowego premiera wyłoniły nową kilkupartyjną koalicję. Zaplecze dla powołanego w czerwcu 2021 r. rządu ma charakter dosyć egzotyczny jak na izraelskie warunki – w koalicji są reprezentowane opcje polityczne o bardzo odmiennych założeniach ideowo-programowych, włącznie z – po raz pierwszy w historii kraju – partią reprezentującą arabskich obywateli Izraela (Zjednoczona Lista Arabska). Na czele rządu stanął polityk prawicowej partii Yamina (Prawica) Naftali Bennett (w połowie kadencji ma go zastąpić Jair Lapid z partii Yesh Atid – Jest Przyszłość)[78]. Niechęć do Netanjahu stała się istotnym czynnikiem budowania nowej koalicji, sprawia to

[77] Por. B. Lynfield, „Israel's rewarding road to normalization", *Foreign Policy*, 31 stycznia 2022 r., źródło: URL <https://foreignpolicy.com/2022/01/31/israel-abraham-accords-normalization-middle-east/> (dostęp: 31.01.2022).

[78] A. Rabinovitch, „Explainer: Who's who in Israel's new patchwork coalition government", Reuters, 14 czerwca 2021 r., źródło: URL <https://www.reuters.com/world/middle-east/whos-who-israels-new-patchwork-coalition-government-2021-06-13/> (dostęp: 3.02.2022).

jednak, iż jest ona krucha i podatna na zaburzenia płynące zarówno z wewnętrznego systemu społeczno-politycznego, jak i z otoczenia międzynarodowego. Niemniej wydaje się ona mniej podatna na konserwatywno-populistyczne hasła właściwe poprzedniemu rządowi i bardziej elastyczna w formułowaniu celów i kierunków w polityce zagranicznej państwa. W dłuższej perspektywie może to sprzyjać łagodzeniu sprzeczności ze światem arabsko-muzułmańskim, a przede wszystkim bardziej koncyliacyjnej postawie wobec kwestii palestyńskiej (Izrael, chcąc uniknąć rosnącej dezaprobaty wobec swoich poczynań, musi w przyszłości zapewne zaakceptować jedno z dwóch najbardziej prawdopodobnych rozwiązań: uznanie jakiejś formy państwowości palestyńskiej albo przyjęcie rozwiązania jednopaństwowego, co oznacza aneksję całości ziem mandatowej Palestyny, na których zamieszkuje – łącznie na Zachodnim Brzegu Jordanu i w Okręgu Gazy – blisko 5 mln Arabów palestyńskich). Jednocześnie należy stwierdzić, że szanse na rozstrzygnięcie dwupaństwowe – pomimo akceptacji ze strony przeważającej części wspólnoty międzynarodowej – wydają się maleć, czemu sprzyjają, oprócz jednostronnych działań izraelskich, także podziały wewnątrz ruchu palestyńskiego (OWP kontrolująca tereny Autonomii Palestyńskiej na Zachodnim Brzegu Jordanu i Hamas kontrolujący Okręg Gazy), aktywność radykalnych ugrupowań palestyńskich (w dniach 10–21 maja 2021 r. doszło po raz kolejnych do wymiany ciosów pomiędzy Hamasem i jego sojusznikami a Izraelem) oraz niekonsekwentna polityka USA jako mediatora (okres prezydentury Donalda Trumpa prowadzącego proizraelską politykę, ale również po zmianie administracji nowe władze wykazują wstrzemięźliwość, jeśli chodzi o powrót do polityki równowagi wobec antagonistów)[79].

Co ważne, w debacie publicznej w Izraelu coraz częściej pojawiają się także głosy o konieczności bardziej umiarkowanego podejścia do ewentualnych ustaleń – jeśli takowe zapadną – w dialogu Iranu z państwami grupy P5+1. W tym przypadku wynika to raczej z dążenia do umocnienia trwałości sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi i pozostałymi mocarstwami niż z nadziei na normalizację stosunków z Iranem (gdzie siły konserwatywne wzmocniły swą dominację nad systemem politycznym w wyniku procesu wyborczego w latach 2020–2021), chociaż rośnie świadomość obaw, że brak porozumienia może zwiększyć szansę na opanowanie przez Teheran techniki produkcji broni jądrowej[80].

---

[79] Zob. szerzej: K. Robinson, *What Is U.S. Policy on the Israeli-Palestinian Conflict?*, Council of Foreign Relations, 27 maja 2021 r., źródło: URL <https://www.cfr.org/backgrounder/what-us-policy-israeli-palestinian-conflict> (dostęp: 30.01.2022); D. Shesgreen, „Casualty of Israeli-Hamas fighting: The Palestinian two-state solution?", *USA Today News*, 23 maja 2021 r., źródło: URL <https://eu.usatoday.com/in-depth/news/world/2021/05/23/israel-palestine-two-state-solution-one-state-apartheid-analysts/5151415001/> (dostęp: 30.01.2022).

[80] Por. *The INSS presents Strategic Survey for Israel 2022 to the President of Israel*, The Institute for National Security Studies, 24 stycznia 2022 r., źródło: URL <https://www.inss.org.il/president-2022/> (dostęp: 2.02.2022).

To od postępowania władz Iranu wiele będzie również zależało, jeśli chodzi o szanse stabilizacji regionu w kontekście rywalizacji obu mocarstw regionalnych – rozszerzanie wpływów na obszar Lewantu (Syria i Liban, a więc państwa sąsiadujące z Izraelem) oraz obecność sił proirańskich w Iraku są przedmiotem niepokojów w izraelskich elitach władzy i prowadzą do bezpośredniej konfrontacji (ataki izraelskie na irańskie obiekty wojskowe w Syrii, wzajemne ataki z wykorzystaniem środków walki elektronicznej czy groźby eskalacji wrogich ataków na jednostki pływające na wodach okalających region). Niezależnie jednak od lokalnych układów geopolitycznych i zmian w systemie globalnych ról międzynarodowych poszczególnych mocarstw Stany Zjednoczone zachowują ciągle odpowiedni potencjał sił i środków – dyplomatycznych, wojskowych i gospodarczych – mogących realnie kształtować środowisko międzynarodowe na Bliskim Wschodzie, tym samym warunkując procesy decydujące o poziomie stabilności bądź niestabilności całego systemu regionalnego, także w sytuacji kiedy istnieją ciągle poważne siły dążące do kontestacji tego stanu rzeczy, jak Państwo Islamskie czy Al-Kaida. A po roku od zmiany na stanowisku prezydenta USA wydaje się, że pragmatyczne podejście jest główną cechą polityki bliskowschodniej Waszyngtonu[81].

Miała być wiosna

W 2021 r. minęło dziesięć lat od wydarzeń, które przeszły do historii pod nazwą „arabskiej wiosny". Wybuch niepokojów społecznych praktycznie w całym świecie arabskim, chociaż o różnym natężeniu i odmiennych celach odzwierciedlających lokalną specyfikę danego kraju, był z jednej strony ogromnym zaskoczeniem, zwłaszcza dla elit władzy, przeciwko którym kierowało się ostrze krytyki społecznej, z drugiej – pokazywał istnienie ogromnego potencjału kontestacji społecznej wobec instytucji władzy funkcjonujących w warunkach autorytaryzmu i polityki opartej na strukturach siłowych. Wydarzenia „arabskiej wiosny" wyrastały w istocie z ogromnego poziomu frustracji społecznej mieszkańców państw, które w warunkach neoliberalnej ortodoksji przełomów stuleci były co prawda w stanie uruchomić pewne procesy modernizacyjne, ale ewentualne korzyści stąd płynące trafiały do wąskich elit władzy, pogłębiając frustrację zwłaszcza młodszych segmentów tamtejszych społeczeństw. Z jednej strony rozwój infrastruktury edukacyjnej pozwalał na kształtowanie się coraz lepiej wykształconego społeczeństwa, z drugiej – brak elastyczności rynku pracy i redystrybucja dochodu narodowego w sposób korzystny dla elit uniemożliwiały

[81] Zob. S.A. Cook, „Biden's Middle East strategy is ruthless pragmatism", *Foreign Policy*, 7 stycznia 2022 r., źródło: URL <https://foreignpolicy.com/2022/01/07/biden-middle-east--saudi-arabia-syria-yemen-strategy/> (dostęp: 30.01.2022).

zaspokajanie rosnących potrzeb konsumpcyjnych. Nastroje opozycyjne narastały przez wiele lat, potrzebny był jedynie zapalnik, by uruchomić wybuch społeczny[82].

Wydarzenia „arabskiej wiosny" zaczęły się w Tunezji w grudniu 2010 r., gdy samobójstwo ulicznego sprzedawcy w obliczu represyjnych działań władz zapoczątkowało masowe demonstracje, doprowadzając w konsekwencji do upadku autorytarnych rządów prezydenta Zajn al-Abidina ibn Alego. Sukces demonstrantów w Tunezji uruchomił podobne procesy w innych państwach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, masowe manifestacje ogarnęły zdecydowaną większość państw świata arabskiego, a rozpoczęte wówczas procesy dawały nadzieję na budowę nowych jakościowo form sprawowania władzy publicznej. Manifestacje uaktywniły jednak również siły odmawiające akceptacji zachodzących zmian, a obrońcy *ancien régime*'ów byli gotowi uciec się do przemocy w obronie dotychczasowego porządku politycznego. Z chaosu okresu zmian wywołanych „arabską wiosną" skorzystały również siły fundamentalistyczne, próbując dotrzeć do zrewoltowanych społeczeństw z przekazem podkreślającym konieczność oparcia się na tradycyjnych, konserwatywnie definiowanych wartościach islamu. Ograniczone zdolności w sferze budowania szerokiego zaplecza społecznego, ostra reakcja władz na podobne prądy polityczne przy jednoczesnym radykalizmie ideowo-programowym sprzyjały ewolucji takich ugrupowań w kierunku akceptacji przemocy (w tym w formie terrorystycznej) jako sposobu realizowania celów strategicznych. Ten tzw. dżihadyzm wzmacniany był również postrzeganiem polityki Zachodu i reżimów prozachodnich w świecie arabskim jako z definicji wrogiej państwom muzułmańskim, co kierowało ostrze działań takich ugrupowań zarówno w kierunku radykalnej przebudowy świata muzułmańskiego, jak i przeciwko obecności mocarstw Zachodu na Bliskim Wschodzie. Upadek bądź groźba upadku dotychczasowych reżimów politycznych, dekompozycja społeczeństw poddanych dodatkowej presji wywoływanej przez ujawnienie się wewnętrznych sprzeczności społeczno-ekonomicznych, aktywizacja sił odwołujących się w warstwie programowej do radykalizmu i przemocy oraz dezorientacja aktorów zewnętrznych, których polityka była elementem budowania regionalnego układu sił w ramach lokalnego porządku międzynarodowego – to wszystko stworzyło przestrzeń, w ramach której wymuszane oddolnymi manifestacjami zmiany w ramach tzw. arabskiej wiosny miały zachodzić[83].

---

[82] Analizę przyczyn „arabskiej wiosny" zob. m.in. J. Zdanowski, *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja?*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2011.

[83] Podsumowanie zmian społeczno-politycznych dziesięciolecia po „arabskiej wiośnie" zob. K. Robinson, *The Arab Spring at Ten Years: What's the Legacy of the Uprisings?*, Council on Foreign Relations, 3 grudnia 2020 r., źródło: URL <https://www.cfr.org/article/arab-spring--ten-years-whats-legacy-uprisings> (dostęp: 2.02.2020).

Procesy te okazały się więc bardzo skomplikowane i żywiołowe, zarówno jeśli chodzi o przebieg wydarzeń, jak i przewidywalność konsekwencji przez nie generowanych. Oprócz Tunezji w dwóch kolejnych państwach Afryki Północnej – Egipcie i Libii – udało się doprowadzić do obalenia dotychczasowych dyktatorów i zainicjować procesy zmian, przynajmniej początkowo o charakterze demokratyzacyjnym. Egipt już po roku od demokratycznych wyborów, które wyłoniły mające mandat przedstawicielski władze, poddany został ponownie w wyniku zamachu stanu (3 lipca 2013 r.) dyktaturze wojskowej, która ostro rozprawiła się z opozycją (reprezentowaną głównie przez siły wywodzące się ze Stowarzyszenia Braci Muzułmanów). Próby demokratyzacji Libii zakończyły się wybuchem wojny domowej i podziałem kraju na strefy kontrolowane przez wrogie sobie siły. Również zamieszki w Syrii przerodziły się w połowie 2011 r. w wojnę domową, ciągle trwającą, chociaż na początku 2022 r. jest raczej oczywiste, że siły wierne prezydentowi Baszarowi al-Asadowi wyjdą zwycięsko z tego starcia (m.in. dzięki wsparciu zewnętrznych sojuszników, takich jak Iran i Rosja). Wojna domowa przekształciła w państwo dysfunkcyjne Jemen, najbiedniejszy kraj regionu, który został podzielony na strefy wpływów wrogich sobie sił polityczno-wojskowych (władze państwa kontra rebelianckie ugrupowanie Huti). Wszystkie te konflikty uległy umiędzynarodowieniu, stając się elementem rywalizacji regionalnych i globalnych mocarstw w realizacji ich partykularnych interesów. W pozostałych państwach ogarniętych zamieszkami władze były w stanie bądź stłumić niepokoje społeczne (np. w Bahrajnie, choć dzięki zewnętrznemu wsparciu Arabii Saudyjskiej i Zjednoczonych Emiratów Arabskich), bądź kupić lojalność społeczeństwa przez rzeczywiste albo pozorowane reformy społeczne i polityczne (konserwatywne monarchie znad Zatoki Perskiej, Jordania, Maroko).

Państwem arabskim, które po wydarzeniach „arabskiej wiosny" było w stanie zliberalizować swój system polityczny i poszerzyć zakres swobód obywatelskich w dłuższym okresie, stała się Tunezja. W ciągu minionej dekady kraj ten przez ekspertów był uznawany za jedyne państwo arabskie, w którym funkcjonował demokratyczny reżim polityczny. W dniu 27 stycznia 2014 r. Zgromadzenie Konstytucyjne przyjęło nową ustawę zasadniczą wprowadzającą system semiprezydencki, wybory zarówno parlamentarne, jak i prezydenckie przebiegały w warunkach swobodnej gry sił politycznych, społeczeństwo mogło korzystać ze stosunkowo szerokiego zakresu swobód obywatelskich. Główną siłą na tunezyjskiej scenie politycznej stała się konserwatywna Partia Odrodzenia Hizb an-Nahda, swoich ideowych korzeni poszukająca w wartościach islamu, niemniej na tle innych ruchów o podobnym profilu jest to partia umiarkowana, podkreślająca przywiązanie do demokracji. Oczywiście ideowe spory o kształt państwa pomiędzy różnymi opcjami politycznymi bardzo mocno wpływały na atmosferę

funkcjonowania systemu politycznego, a Partia Odrodzenia przez przeciwników politycznych była często określana jako religijna, niemniej w warunkach rodzącej się tunezyjskiej demokracji odgrywała ona konstruktywną rolę, mobilizując bardziej konserwatywne kręgi społeczeństwa wobec programu w istocie akceptującego modernizacyjne cele stojące przed państwem. Warto przypomnieć, że świat docenił te wysiłki na rzecz demokratyzacji – w 2015 r. Pokojową Nagrodę Nobla przyznano Tunezyjskiemu Kwartetowi na rzecz Dialogu Narodowego „[...] za jego decydujący wkład w budowę pluralistycznej demokracji w Tunezji, po jaśminowej rewolucji 2011 roku" (Kwartet stanowił w istocie sojusz pozarządowych organizacji zawodowych, prawniczych i obrońców praw człowieka)[84].

Budowanie demokracji tunezyjskiej nie obyło się bez trudności. Tak jak i w innych państwach osłabionych wydarzeniami „arabskiej wiosny", również tam zamanifestowały swoją obecność lokalne ugrupowania dżihadystyczne. W kraju doszło do licznych zamachów terrorystycznych, zamieszek i manifestacji generowanych przez siły fundamentalistyczne. Postępujący proces upadku sąsiedniej Libii sprzyjał przenikaniu przez granicę różnych bojówek i terrorystów – ruch ten odbywał się w obie strony, gdyż także w kierunku wschodnim przez granicę przedzierali się bojownicy z Tunezji gotowi włączyć się w struktury organizacyjne radykalnych ugrupowań próbujących wykorzystać chaos w Libii do rozszerzenia skali i zakresu własnej działalności oraz dążący do Syrii i Iraku w okresie ekspansji tzw. Państwa Islamskiego[85]. Pogłębienie niestabilności wewnętrznej i groźby ataków terrorystycznych negatywnie odbiły się na stanie gospodarki tunezyjskiej, w dużym stopniu uzależnionej od przychodów z turystyki. Cierpiało na tym całe społeczeństwo, ponieważ przekładało się to na zwiększenie poziomu bezrobocia, obniżenie dochodów budżetowych państwa, pauperyzację dużych grup społecznych, generowało także migracje wewnętrzne i międzynarodowe. Słabość gospodarcza wpływała z kolei na stan opinii publicznej i jej stosunek do elit władzy. Leżało to u źródeł coraz większego poziomu niezadowolenia społecznego, erozji poparcia dla elit politycznych i w coraz szerszym wymiarze kontestacji porewolucyjnej rzeczywistości. Trudności gospodarcze nasiliły się w okresie pandemii COVID-19 – zarówno na skutek dezorganizacji funkcjonowania systemu

[84] Zob. *The Nobel Peace Prize for 2015*, The Nobel Prize, źródło: URL <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2015/press-release/> (dostęp: 31.01.2022).

[85] Por. H. Meddeb, „Smugglers, tribes and militias. The rise of local forces in the Tunisia-Libyan border region", w: L. Narbone, A. Favier, V. Collombier (red.), *Inside Wars: Local Dynamics of Conflicts in Syria and Libya*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Middle East Direction, Florence 2016, s. 38–43, źródło: URL <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/41644/Inside%20wars_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 1.02.2022).

społeczno-ekonomicznego, jak i kolejnego ograniczenia dochodów z turystyki. Trudności bytowe, wysokie bezrobocie (wśród młodzieży wynoszące 42%), rosnąca inflacja, problemy budżetowe (70% budżetu pochłaniają publiczne wynagrodzenia), pogłębiające się różnice w dochodach i brak skutecznych działań naprawczych ze strony państwa wywołały kolejną falę niepokojów społecznych. Okazało się, że osiągnięcia w sferze wolności politycznych nie są w stanie zrekompensować niedoborów materialnych, a niepokoje na ulicach tunezyjskich miast pogłębiały niestabilność wewnętrzną państwa[86].

W obliczu narastającego niezadowolenia społecznego 25 lipca 2021 r. prezydent Kajs Su'ajjid (pełniący urząd od 23 października 2019 r.) zdecydował o zawieszeniu parlamentu i zdymisjonowaniu rządu Hiszama Masziszego. Podejmując te kroki, powoływał się na postanowienia konstytucji pozwalające w sytuacjach kryzysowych na aktywne działania głowy państwa, chociaż w ramach kontroli tych poczynań przez trybunał konstytucyjny. Warunek ów nie mógł być jednak spełniony ze względu na nieobsadzenie tego ciała. Wywołało to wątpliwości co do legalności kroków głowy państwa, a główne ugrupowania parlamentarne oskarżyły prezydenta o zamach stanu. Rozdźwięk pomiędzy głową państwa a opozycją pogłębił się w momencie, gdy prezydent przedłużył obowiązywanie wprowadzonych przez siebie uregulowań poza miesięczny okres zapisany w konstytucji. W dniu 22 września ogłosił również, iż zarządzanie sprawami państwa będzie odbywało się za pomocą dekretów, co jest sprzeczne z zapisami konstytucyjnymi. Ostatecznie w grudniu ogłosił decyzje zmierzające do przyjęcia w ciągu kolejnego półrocza nowych uregulowań konstytucyjnych (włącznie z rozpisaniem ogólnonarodowego referendum w sprawie akceptacji zmian), a następnie przeprowadzenia pod koniec 2022 r. nowych wyborów mających przywrócić funkcjonowanie parlamentu i innych instytucji państwowych pod rządami nowej konstytucji. O ile pierwsze decyzje prezydenta Su'ajjida mogły być jeszcze traktowane jako zgodne, przynajmniej w ogólnych zarysach, z uregulowaniami konstytucyjnymi, o tyle późniejsze kroki już w sposób jednoznaczny należy ocenić jako wykraczające poza kompetencje głowy państwa zawarte w ustawie zasadniczej. Pozwala to postawić pytanie o charakter obecnego reżimu politycznego Tunezji i o stopień, w jakim zapowiadane reformy pozwolą na przywrócenie w pełni demokratycznego systemu.

Decyzje prezydenta Su'ajjida początkowo zostały z aprobatą przyjęte przez sporą część społeczeństwa, oskarżającego dotychczasowe elity o nieudolność

[86] S. Yerkes, „Can the international community stop Tunisia's authoritarian regression?", *Georgetown Journal of International Affairs*, 29 listopada 2021 r., źródło: URL <https://gjia.georgetown.edu/2021/11/29/can-the-international-community-stop-tunisias-authoritarian-regression/> (dostęp: 3.02.2020).

i odpowiedzialność za kryzys ekonomiczny. W miarę upływu czasu, kiedy okazało się, że prezydent i mianowany przezeń rząd (od 11 października 2021 r. na jego czele stoi Najla Bouden Romdhane – pierwsza kobieta na tym stanowisku w świecie arabskim) również nie radzą sobie z uzdrawianiem i reformowaniem gospodarki, sympatia opinii publicznej zaczęła zanikać, w kraju wybuchały kolejne manifestacje, a prezydent coraz częściej spotykał się z oskarżeniami o autorytarne zapędy już nie tylko ze strony opozycyjnych sił politycznych. Tunezja znów znalazła się na rozdrożu. Reformy społeczne, gospodarcze i polityczne zapewne są konieczne dla wyjścia z kryzysu politycznego i gospodarczego oraz przekształcenia jej w nowoczesne państwo, jednak pytania o intencje obecnego szefa państwa, profesora prawa konstytucyjnego bez wcześniejszego doświadczenia politycznego, wskazują na niepewność co do przyszłego kształtu systemu politycznego Tunezji[87]. Wzrasta także krytyka poczynań obecnych władz ze strony Stanów Zjednoczonych i państw Unii Europejskiej, głównych partnerów wspierających przemiany polityczne i gospodarcze w minionej dekadzie[88]. Byłoby jednak ironią losu, gdyby się okazało, że po 10 latach od zainicjowania przemian w jedynym państwie, w którym udało się drogą pokojową zreformować system polityczny, nastąpił odwrót od demokracji.

Jednak wskazywanie po dekadzie od wydarzeń „arabskiej wiosny" na brak wyraźnych efektów w sferze liberalizacji systemów politycznych i poszerzania zakresu wolności obywatelskich nie do końca może okazać się prawdą. W niektórych państwach regionu Zatoki Perskiej dokonane zostały bowiem pewne modyfikacje prawne mogące w przyszłości przynieść wymierne rezultaty na drodze do zmian cywilizacyjnych. Przykład stanowi Arabia Saudyjska, w której doszło do rozszerzenia praw kobiet. Także w innych państwach regionu nastąpiły reformy systemów sprawowania władzy, takie jak poszerzanie kompetencji ciał przedstawicielskich (parlamentów, choć często o ograniczonych uprawnieniach) czy władz municypalnych. Zakres dokonanych zmian nie pozwala mówić o wyraźnych zmianach jakościowych, niemniej w świetle konserwatyzmu zarówno społeczeństw, jak i elit władzy tych państw (a szczególnie ich przywódców religijnych) mogą one zapowiadać stopniową przebudowę zasad, na których opiera się ład społeczny. Zarówno oddolny nacisk ruchów społeczno-obywatelskich, z dużymi trudnościami powstających w tych państwach, jak

[87] Zob. „Hundreds protest in Tunisia on anniversary of revolution", africanews, 17 grudnia 2021 r., źródło: URL <https://www.africanews.com/2021/12/17/hundreds-protest-in-tunisia-on-anniversary-of-revolution/> (dostęp: 4.02.2020).

[88] Natomiast pozytywnie te zmiany przyjęte zostały w Arabii Saudyjskiej, ZEA i Egipcie, które procesy demokratyzacyjne realizowane pod kierunkiem Partii Odrodzenia, umiarkowanie islamistycznej, traktują jako zagrożenie dla własnej wizji przyszłości Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Zob. S. Yerkes, op. cit.

i krytyka płynąca głównie ze świata Zachodu zmieniają powoli środowisko, w którym te państwa i społeczeństwa funkcjonują. Stoją one również przed ogromnymi wyzwaniami, jeśli chodzi o perspektywy rozwoju gospodarczego i społecznego – wydarzenia „arabskiej wiosny" i perturbacje dla stabilności tych państw raczej negatywnie wpłynęły na gotowość do reform stabilizujących ekonomiczny wymiar ich funkcjonowania[89]. W kontekście następstw „arabskiej wiosny" należy również postrzegać procesy zmian społeczno-politycznych w Algierii i Sudanie. W obu państwach elity wojskowe, stanowiące podporę istniejących reżimów politycznych, bronią się przed zmianami, niemniej skala wystąpień antyreżimowych, zaangażowanie dużych grup społecznych w działania opozycyjne, narodziny oddolnych ruchów protestu próbujących bronić wywalczonych dotychczas sfer wolności politycznych i obywatelskich pokazują skalę zmian, jakie zachodzą w formach świadomości społecznej przynajmniej niektórych państw regionu Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej[90].

W Algierii przeprowadzone w warunkach ograniczonej wolności wybory nie zadowoliły sporej części społeczeństwa, potępiającego działania dotychczasowych elit, które pomimo deklaracji zmian reformują państwo w sposób mający zapewnić zachowanie nad tym procesem pełnej kontroli[91]. W Sudanie po obaleniu dyktatorskich rządów Omara Hasana al-Baszira w 2018 r. udało się osiągnąć kompromisowe porozumienie z koalicją prodemokratycznych sił opozycyjnych, zakładające utworzenie tymczasowych struktur administrujących państwem w okresie przejściowym. Składają się one zarówno z przedstawicieli dotychczasowego reżimu wojskowego, jak i opozycyjnych ugrupowań. Głównym zadaniem tymczasowych władz miało być przygotowanie demokratycznych wyborów, których termin

[89] Zob. F. Belhaj, *MENA Unbound: Ten Years after the Arab Spring, Avoiding Another Lost Decade*, The World Bank, 14 stycznia 2021 r., źródło: URL <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2021/01/14/mena-unbound-ten-years-after-the-arab-spring-avoiding-another-lost--decade> (dostęp: 3.02.2022).

[90] Z. Marks, E. Chenoweth, J. Okeke, „People power is rising in Africa. How protest movements are succeeding where even global arrest warrants can't", *Foreign Affairs*, 25 kwietnia 2019 r., źródło: URL <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2019-04-25/people-power-rising-africa> (dostęp: 4.02.2022).

[91] Po rezygnacji w wyniku masowych wystąpień (ruch protestów zwany Hirak) prezydenta Abd al-Aziza Butefliki (2 kwietnia 2019 r.) wybory 12 grudnia 2019 r. wygrał kandydat dotychczasowych elit Abd al-Madżid Tabbun przy bardzo niskiej frekwencji. Świadczy to o dużym poziomie rozczarowania społecznego z powodu braku głębszych reform, co potwierdziły kolejne manifestacje antyrządowe. Trudna sytuacja społeczna i gospodarcza kraju, przy jednoczesnym utrzymywaniu się stosunkowo wysokiej represyjności reżimu, sprawia, że ruch sprzeciwu Hirak podtrzymuje swoją aktywność. Zob. Z.L. Ghebouli, *Algeria's Political Crisis: An Ongoing Vicious Cycle*, The Washington Institute for Near East Policy, 5 lutego 2021 r., źródło: URL <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/algerias-political-crisis-ongoing-vicious-cycle> (dostęp: 5.02.2020).

zaplanowano na 2023 r. Jednak 25 października 2021 r. armia, w przededniu zapowiedzianego w porozumieniu pokojowym przekazania steru rządu politykowi cywilnemu, dokonała kolejnego przewrotu, próbując przywrócić pełną kontrolę nad procesem transformacji. Działania te napotkały ogromny sprzeciw społeczny – regularnie organizowane są bowiem manifestacje mające wymusić na rządzących przekazanie władzy cywilom. Nacisk oddolny połączony z zewnętrznymi oddziaływaniami na rzecz demokratyzacji systemu politycznego przyniósł co prawda próby przywrócenia jakiejś formy współpracy z obalonym wówczas premierem Abdallą Hamdokiem, jednak radykalizacja przeciwników władz wojskowych usztywniła ich stanowisko, a głównym postulatem manifestantów stało się odesłanie wojska do koszar (w wyniku przejawów społecznego niezadowolenia ostatecznie premier Hamdok podał się do dymisji 2 stycznia 2022 r.). Manifestacje i zamieszki mają często gwałtowny przebieg, a liczba ich ofiar śmiertelnych w okresie od zamachu stanu do końca stycznia 2022 r. wyniosła 79 osób[92].

Przykłady Algierii i Sudanu z jednej strony pokazują istnienie ogromnych barier na drodze do poszerzania zakresu wolności politycznych w świecie arabskim, z drugiej są przykładami daleko idących zmian w świadomości społecznej (najczęściej wśród młodych osób), w których konsekwencji kontestacja starego porządku politycznego staje się przesłanką dla dążeń reformatorskich. W świecie arabsko-muzułmańskim sprzeczności na tle stosunku do zmian politycznych mają jeszcze jeden wymiar: opór elit przed zmianami, generując gniew młodego pokolenia, często popycha je w ręce fundamentalistów, którzy obietnice zmian w życiu doczesnym łączą z perspektywą transcendentnego zbawienia, co sprzyja radykalizacji sposobów działania takich ruchów i akceptacji bezwzględnej przemocy.

Z kolei krajem, w którym w 2021 r. mógł nastąpić przełom na drodze do stabilizacji politycznej, była Libia. Powstrzymanie dzięki wsparciu ze strony Turcji ofensywy sił generała Halify Chaftara na Trypolis w połowie 2020 r. i uświadomienie sobie przez głównych antagonistów w konflikcie braku odpowiednich sił i środków, by osiągnąć sukces na drodze wojskowej, przyczyniło się do bardziej koncyliacyjnej postawy obu zwaśnionych stron. W wyniku mediacji międzynarodowej jesienią 2020 r. udało się podpisać porozumienie pokojowe, na jego podstawie w 2021 r. utworzono Radę Prezydencką, na której czele stanął Muhammad al-Manfi (od 10 marca), oraz

[92] Zob. szerzej: M. Gavin, „America's failure of imagination in Sudan. Washington should have more faith in the forces of democracy", *Foreign Affairs*, 4 lutego 2022 r., źródło: URL <https://www.foreignaffairs.com/articles/sudan/2022-02-04/americas-failure-imagination-sudan>; A. de Waal, „Countering Sudan's coup. The United States faces a crucial test in Khartoum", *Foreign Affairs*, 11 listopada 2021 r., źródło: URL <https://www.foreignaffairs.com/articles/sudan/2021-11-11/countering-sudans-coup> (dostęp: 5.02.2022).

powołano do życia rząd jedności narodowej z premierem Abd al-Hamidem ad-Dubajbą na czele (od 15 marca). Głównym zadaniem nowego rządu zaakceptowanego przez oba dotychczasowe ośrodki władzy – w Trypolisie i w Tobruku – było przede wszystkim zorganizowanie wyborów do parlamentu i na urząd prezydenta państwa[93]. Zaplanowane na 24 grudnia 2021 r. wybory ostatecznie się nie odbyły i zostały przełożone na rok 2022, chociaż brak jest przesłanek, które pozwoliłyby oczekiwać z optymizmem na dotrzymanie tego terminu. Przyczyną opóźnień stały się głównie kontrowersje wokół nowego prawa wyborczego (nie zdążono na czas przygotować odpowiednich aktów prawnych) oraz lista kandydatów na urząd prezydenta – najwięcej oporu wywołało zgłoszenie kandydatury Sajfa al-Islama al-Kaddafiego, syna obalonego dyktatora, ściganego przez Międzynarodowy Trybunał Karny za zbrodnie przeciwko ludzkości popełnione w trakcie wojny domowej w 2011 r. Kontrowersje budziło także wpisanie na listę kandydatów szefa rządu tymczasowego – wbrew wcześniejszym ustaleniom zawartym w porozumieniu pokojowym. Sytuację komplikuje fakt, iż Izba Reprezentantów, parlament reprezentujący struktury polityczno-wojskowe mające zaplecze na wschodzie kraju, wycofała we wrześniu poparcie dla rządu tymczasowego (z dniem planowanych wyborów), co grozi powrotem do sytuacji dwuwładzy, charakterystycznej dla Libii w okresie od 2014 r. do momentu powołania struktur władz tymczasowych. W tle tych wydarzeń znalazły się także sprzeczności pomiędzy zwaśnionymi dotychczas siłami polityczno-wojskowymi, dla których wolne wybory mogłyby oznaczać konieczność większej powściągliwości w definiowaniu swoich celów, oraz ciągle niepewna sytuacja w sferze bezpieczeństwa. Ważną płaszczyzną rywalizacji różnych sił politycznych jest kwestia kontroli wydobycia i eksportu surowców energetycznych, których Libia posiada ogromne zasoby (2,93% światowych zasobów; dziewiąte miejsce na świecie pod tym względem)[94]. Kraj kolejny rok czeka na rozstrzygnięcia, które mogłyby mu przynieść pokój i stabilny rozwój, jednak dziedzictwo dyktatury, wojny domowej i narosłe w jej wyniku antagonizmy etniczne, regionalne i polityczne stoją na przeszkodzie budowaniu stabilnego systemu politycznego.

---

[93] Zob. N. Wilson, E. Abouaoun, *On the Road to Peace, Libya Makes Progress but Hits Pitfalls*, United States Institute of Peace, 14 lipca 2021 r., źródło: URL <https://www.usip.org/publications/2021/07/road-peace-libya-makes-progress-hits-pitfalls> (dostęp: 5.02.2022).

[94] Zob. *Keeping a Libya Settlement on Track*, International Crisis Group, 29 stycznia 2021 r., źródło: URL <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/keeping-libya-settlement-track>; *A Delayed Vote Reflects the Scars of Libya's Civil War*, Stratfor, 28 grudnia 2021 r., źródło: URL <https://worldview.stratfor.com/article/delayed-vote-reflects-scars-libya-s-civil-war>; P. Wintour, „Libya elite told to end 'game of musical chairs and focus on elections'", *The Guardian*, 30 stycznia 2022 r., źródło: URL <https://www.theguardian.com/world/2022/jan/30/libya-elite-told-to-end-game-of-musical-chairs-and-focus-on-elections> (dostęp: 5.02.2022).

Middle East: Too early for a new beginning

The change of leadership in the United States in 2021 brought about a significant reevaluation of the goals, directions and forms of Washington's involvement in the processes taking place in the Middle East. The prospect of resuming dialogue with Iran offered hope that the escalation of hostility between Tehran, on the one hand, and the US and its allies, on the other, would be stopped. The return to the emphasis on such values as democracy, human rights and multilateralism in foreign policy gave hope for a more balanced approach to regional contradictions and conflicts. There was therefore a chance for a reevaluation in the foreign policy of the Middle East countries, which could also be favoured by the elections in Israel and Iran. Conflicts, which in the past decade led to the dysfunction of several countries, have lost their pace, although the zero-sum approach of local actors to these conflicts did not inspire optimism for possible peace agreements. All these factors, which could change the geopolitical shape of the region, revealed their potential, but their impact did not allow for the formation of a critical mass that would reduce the scale of challenges and threats to peace and security in the Middle East.

Keywords: Middle East, United States, Israel, Iran, Saudi Arabia, Libya, Tunisia, Algeria, Sudan, nuclear agreement with Iran, Arab spring, Jihadism

Słowa kluczowe: Bliski Wschód, Stany Zjednoczone, Izrael, Iran, Arabia Saudyjska, Libia, Tunezja, Algieria, Sudan, porozumienie nuklearne z Iranem, „arabska wiosna", dżihadyzm

Agnieszka Bieńczyk-Missala
ORCID 0000-0001-9456-5245

Polityka zagraniczna Polski pod presją z Zachodu i Wschodu

W 2021 r. postępowała erozja standardów demokratycznych w Polsce, co miało nieuchronny wpływ na międzynarodową pozycję państwa w Europie i stan dwustronnych relacji. Szykanowanie sędziów, próby wpływania na media, inwigilacja krytyków politycznych z wykorzystaniem szpiegującego oprogramowania Pegasus to tylko niektóre przejawy odwrotu od demokratycznego państwa prawa. Jego budowa była fundamentem zakotwiczenia Polski w strukturach europejskich i transatlantyckich po 1989 r. Tymczasem erozja dokonywała się także w sferze prawnych powiązań Polski z instytucjami europejskimi, do czego przyczyniło się orzecznictwo uwikłanego w uwarunkowania polityczne Trybunału Konstytucyjnego RP. W wątpliwość podał on kompetencje Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Rady Europy oraz hierarchię prawa krajowego i unijnego.

Według niezależnych rankingów demokratyzacji Polska znajdowała się w czołówce państw pod względem niedemokratycznych trendów[1]. W klasyfikacji Freedom House utrzymywała pozycję demokracji częściowo skonsolidowanej[2], a w rankingu *The Economist* pozostawała daleko za Czechami i Słowenią, choć przed Węgrami, gdzie premier Viktor Orbán zgromadził w rękach całość władzy i prowadził otwartą politykę zbliżenia z konkurencyjnymi wobec Europy państwami autorytarnymi[3]. Antydemokratycznej ewolucji, której istotą zazwyczaj bywa chęć utrzymania władzy, towarzyszył brak szerszej refleksji nad palącymi problemami społecznymi: poziomem pandemicznych zgonów i kondycją służby zdrowia, zdrowotnymi konsekwencjami zanieczyszczenia środowiska oraz fatalnymi prognozami demograficznymi dotyczącymi spadku liczby ludności i rosnącego wskaźnika obciążenia demograficznego[4].

---

[1] International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *The Global State of Democracy 2021. Building Resilience in a Pandemic Era*, https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/the-global-state-of-democracy-2021_0.pdf (dostęp: 10.02.2022).

[2] Freedom in the World 2021 map, https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fotn&year=2021 (dostęp: 10.02.2022).

[3] The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2021. The China Challenge*, 2022.

[4] Analiza Statystyczna GUS, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 r.*, Warszawa–Białystok 2021.

Problemów przybywało także w sferze międzynarodowej. Przejawiały się osłabieniem rangi instytucji i prawa międzynarodowego na rzecz koncepcji porządku opartego na strefach wpływów, do czego zmierzały przede wszystkim Rosja i Chiny. W tym kontekście narastała presja na władze RP ze strony Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, które chętnie widziałyby Polskę jako spójną część europejskich i transatlantyckich struktur. Jednocześnie za sprawą Rosji i Białorusi pojawiły się migracyjne niepokoje i wyzwania w sferze bezpieczeństwa.

Polskie władze, dokonując wyborów w polityce zagranicznej, mogły wskazywać na własne preferencje w zakresie kształtowania się stosunków w Europie i na świecie, przy czym rzadko konsultowały te wybory z partiami opozycyjnymi. Drugi rok z rzędu parlament nie miał okazji wysłuchać informacji ministra spraw zagranicznych (*exposé*) i przeprowadzić na jej temat dyskusji, a w całym 2021 r. nie odbyła się ani jedna narada konstytucyjnej Rady Bezpieczeństwa Narodowego[5].

W Unii Europejskiej bitwa o praworządność

W 2021 r. postępowała erozja prawnych relacji członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Polska podważała kompetencje instytucji europejskich, nie respektowała wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i często odmawiała konstruktywnej współpracy z Komisją Europejską.

Najważniejszy spór toczył się wokół problemu praworządności w Polsce, jednak spraw, w których Komisja Europejska dopatrywała się nieprzestrzegania przez Polskę prawa unijnego, było znacznie więcej: ochrona przyrody, hałas, penalizacja przestępstw dotyczących nienawiści oraz sieć i usługi łączności elektronicznej. Polska m.in. nie wykonała wyroku TSUE w sprawie Puszczy Białowieskiej w związku z naruszeniem dyrektyw siedliskowej i ptasiej. W czterech aglomeracjach (warszawskiej, krakowskiej, wrocławskiej i górnośląskiej) nie realizowała dyrektywy w sprawie jakości powietrza, przekraczane były tam bowiem roczne wartości poziomu dwutlenku azotu. Nie przygotowała wymaganych dyrektywą planów dotyczących ograniczenia poziomu hałasu. W wielu sprawach rząd RP po prostu nie udzielał Komisji pisemnych odpowiedzi na przesłane pytania, nie odnosząc się do stawianych zarzutów, zatem Komisja decydowała się kierować sprawy do TSUE.

UE kontynuowała procedurę z art. 7 Traktatu o Unii Europejskij wszczętą wobec Polski przez Komisję Europejską w 2017 r. 22 czerwca doszło do

[5] Zob. wywiad z b. ministrem spraw zagranicznych Adamem D. Rotfeldem na temat całokształtu polityki zagranicznej RP dla okopress.pl z 26 grudnia 2021 r., https://oko.press/rotfeld-nie-mamy-juz-liderow-na-miare-mazowieckiego/ (dostęp: 10.02.2022).

wysłuchania Polski w Radzie Europejskiej. Nie było jednak woli politycznej zakończenia procedury i ostatecznego stwierdzenia bądź niestwierdzenia zagrożenia ciężkim naruszeniem traktatów unijnych przez Polskę. Mechanizm z art. 7 Traktatu Europejskiego okazał się nieskuteczny i był poddawany krytyce jako trudny do wykorzystania.

1 stycznia 2021 r. weszła w życie przyjęta w UE zasada warunkowości, łącząca wydatkowanie unijnych pieniędzy z przestrzeganiem zasad praworządności. Pomimo pierwotnej zgody premiera Mateusza Morawieckiego na rozporządzenie z grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, 11 marca Polska złożyła skargę do TSUE na przyjęte rozwiązanie. Argumentowała, że nie ma ono podstawy w prawie traktatowym i ingeruje w kompetencje państw[6]. Sprawa ta okazała się kluczowa dla procesu uruchomienia środków z Funduszu Odbudowy na rzecz walki z gospodarczo-społecznymi konsekwencjami pandemii COVID-19. Polska, która miała być największym beneficjentem Funduszu, po Włoszech i Hiszpanii, przesłała do Komisji Europejskiej Krajowy Plan Odbudowy w maju 2021 r., wnioskując o 36 mld euro, jednak na początku 2022 r. pozostawała w grupie kilku państw, które nie otrzymały jeszcze ani jednej transzy środków. Komisja Europejska domagała się od Polski spełnienia kilku warunków: likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, reformy systemu dyscyplinarnego w wymiarze sprawiedliwości i zapoczątkowania procesu przywracania odsuniętych sędziów do orzekania.

Władzom Polski bardziej zależało na podporządkowaniu krajowego wymiaru sprawiedliwości niż na unijnych funduszach. Prezentowały nieugiętą postawę, stosując konfrontacyjną retorykę wobec UE. W wywiadzie dla *Financial Times* premier Mateusz Morawiecki stwierdził, że Unia Europejska „przystawia Polsce pistolet do głowy", a zablokowanie pomocy finansowej dla Polski będzie równoznaczne z rozpoczęciem „III wojny światowej"[7]. Minister sprawiedliwości Zbigniew Ziobro utrzymywał z kolei, że Unia Europejska prowadzi przeciwko Polsce wojnę hybrydową[8], prezentował się jako zwolennik likwidacji Izby Dyscyplinarnej jedynie w ramach szerszej reformy sądownictwa oraz przekonywał, że w odwecie Polska powinna blokować decyzje wymagające jednomyślności w UE. Postulował nadto wypowiedzenie pakietu klimatycznego[9].

Do wsparcia własnej retoryki rząd wykorzystywał kontrolowany przez władzę Trybunał Konstytucyjny (TK). W wyroku z 14 lipca uznał on, że

---

[6] *Skarga do Trybunału Sprawiedliwości UE*, Komunikat CIR z 11 marca 2021 r.
[7] *Financial Times*, 25 października 2021 r.
[8] Wywiad ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry dla Poranka Rozgłośni Katolickich, 26 sierpnia 2021 r.
[9] Wywiad ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry dla *Rzeczpospolitej*, 9 stycznia 2022 r.

prawo UE nie zawiera podstawy prawnej do wydawania przez UE decyzji prawnych nakładających na Polskę zobowiązania w zakresie ustroju i właściwości polskich sądów[10]. Otworzył tym samym drogę do nieprzestrzegania wyroków TSUE. Z kolei 7 października TK wydał wyrok, w którym określił, że prawo unijne jest niezgodne z polską konstytucją w zakresie, w którym organy UE działają poza granicami kompetencji, przekazanymi jej przez RP w traktatach, i uniemożliwiają funkcjonowanie państwa polskiego jako suwerennego i demokratycznego[11].

Orzeczenie sprowokowało dalszą krytykę. Komisja Europejska oświadczyła, że wyrok stanowi potwierdzenie jej obaw o stan praworządności w Polsce[12]. Debatę w reakcji na orzeczenie przeprowadził Parlament Europejski[13]. Wezwał Komisję do zablokowania środków unijnych dla Polski, a nawet zapowiedział złożenie skargi do TSUE na opieszałość KE. W reakcji na krytykę premier Mateusz Morawiecki tłumaczył się przywódcom państw UE w liście, w którym wyjaśniał i uzasadniał stanowisko TK, powołując się w głównej mierze na kompetencje wewnętrzne państwa[14]. Rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego spotkały się z krytyką także w Polsce. Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk uznał je za wadliwe formalnie, ignorujące stan prawny i wiedzę prawniczą oraz usiłujące legalizować ingerencję w ustrój sądów[15].

O ile Komisja Europejska dość nieśpiesznie podchodziła do kwestii praworządności w Polsce, czekając na rozstrzygnięcie TSUE w sprawie skarg Polski i Węgier na ten mechanizm, o tyle zdecydowane działania wykazywał sam Trybunał, który wyrokami z 14 lipca i 27 października 2021 r. nałożył na Polskę kary finansowe za system dyscyplinowania sędziów, w tym zwłaszcza funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym[16].

Ponadto 20 września wiceprezes TSUE Rosario Silca de Lapuerta zobowiązała Polskę do zapłaty okresowej kary pieniężnej w wysokości 500 tys. euro

---

[10] J. Kranz, *O nadrzędności Konstytucji RP czyli rozważania o wyższości świąt...*, 13 września 2021 r., portal: Monitor Konstytucyjny, https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/19492 (dostęp: 1.02.2022).

[11] Dz.U. z dn. 12.10.2021 r., poz. 1852.

[12] Wystąpienie rzecznika Komisji Europejskiej Erica Mamera na konferencji prasowej, 14 lipca 2021 r.

[13] Zob. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 października 2021 r. w sprawie kryzysu praworządności w Polsce i nadrzędności prawa UE* (2021/2935(RSP).

[14] List premiera Mateusza Morawieckiego do unijnych przywódców, 18 października 2021 r., https://www.gov.pl/web/premier/list-premiera-mateusza-morawieckiego-do-unijnych-przywodcow (dostęp: 1.02.2022).

[15] Uchwała nr 04/2021 Komitetu Nauk Prawnych PAN z 12 października 2021 r.

[16] Zob. także: *Poland. Rule of Law Report for 2021. Submitted in Public Consultations on January 24th, 2022 by Civil Society Organisations*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 8 lutego 2022 r.

dziennie ze względu na skargę Czech w sprawie kopalni w Turowie. Był to efekt braku reakcji polskich władz na zastrzeżenia Czech dotyczące skutków funkcjonowania kopalni dla środowiska, a w dalszej mierze niezastosowania się przez Polskę do decyzji TSUE z 21 maja 2021 r. (w ramach środków tymczasowych Trybunał nakazał jej natychmiast zaprzestać wydobycia węgla brunatnego w kopalni). Polskie władze uznawały decyzję za sprzeczną z zasadami funkcjonowania UE i uchylały się od zapłaty, co doprowadziło do wysłania 19 stycznia 2022 r. przez Komisję Europejską wezwania do zapłaty kary, która na koniec stycznia 2022 r. wynosiła już 701 mln 495 zł[17]. Władze wydawały się lekceważąco podchodzić do nałożonych na Polskę kar, a także braku wypłat z Funduszu Odbudowy, utrzymując, że Polska „poradzi sobie bez tych pieniędzy" (np. prezes NBP Adam Glapiński, rzecznik rządu Piotr Müller, poseł Marek Suski)[18].

Problemy na linii Polska – instytucje europejskie były dla władz i ich zwolenników okazją do krytyki UE. Stała się ona przysłowiowym „chłopcem do bicia", obwinianym za problemy ze zwalczaniem pandemii czy za wysokie ceny energii. We wrześniu 2021 r. zaprezentowano przygotowany przez profesorów Tomasza Grosse i Zbigniewa Krysiaka raport, który miał wykazać, że Polska straciła finansowo na obecności w UE. Do metodologii wykorzystanej w raporcie odniosło się wielu ekspertów i naukowców, m.in. Towarzystwo Ekonomistów Polskich[19], uznając ją za błędną oraz potencjalne źródło fałszywych wniosków i wprowadzanie opinii publicznej w błąd[20]. Dopatrywano się konotacji z fałszywymi argumentami wykorzystywanymi w Wielkiej Brytanii podczas kampanii poprzedzającej referendum w sprawie brexitu.

Premier Mateusz Morawiecki chętnie powtarzał, że rząd jest zwolennikiem Unii Europejskiej jako Europy suwerennych państw, a nie integracji zmierzającej do powstania federacji. Wtórował mu minister spraw zagranicznych Zbigniew Rau, który podczas Forum Ekonomicznego w Karpaczu stwierdził, że Polska wstępowała do „innej UE" w 2004 r., instytucje UE powiększają swoje kompetencje pozatraktatowo, instrumentalizują prawo i stanowią zagrożenie dla fundamentów integracji. „To, co zachęcało nas do wstąpienia do UE, z perspektywy naszej części Europy ulega ograniczeniu, wręcz skarleniu"[21].

---

[17] *Gazeta Wyborcza*, 31 stycznia 2022 r.

[18] Por. S. Szołucha, K. Korzeniowska, „Kary od Unii. »Nie panikujcie, to nie jest duża kwota«. Czy posłów PIS na nie stać?", *Gazeta Wyborcza*, 31 stycznia 2022 r.; *Dziennik. Gazeta Prawna*, 13 stycznia 2022 r.

[19] J. Szymczak, „Polska straciła na Unii 535 mld zł? Ekonomiści sprowadzają odlot ziobrystów na ziemię", oko.press, 21 września 2021 r., https://oko.press/raport-jaki-ue/ (dostęp: 1.02.2022).

[20] Stanowisko Rady Towarzystwa Ekonomistów Polskich z dn. 28 września 2021 r.

[21] PAP, 7 września 2021 r.

Z polityki rządu wynikało jednak, że integracja europejska przeszkadzała o tyle, o ile ingerowała w interesy grupy rządzącej, która próbowała doprowadzić do podporządkowania jej państwowych instytucji. Rząd Zjednoczonej Prawicy wyraził zgodę na istotne pogłębienie integracji w postaci zaciągnięcia wspólnych kredytów na poczet Funduszu Odbudowy i na ich spłatę z dochodów własnych UE, pochodzących ze wspólnych unijnych ceł i opłat.

Rządowej wizji Unii Europejskiej nie podzielały znaczące siły polityczne w Europie, dlatego politycy Prawa i Sprawiedliwości poszukiwali zrozumienia w ugrupowaniach skrajnie prawicowych/konserwatywnych, których postulaty rozmijały się często z polską racją stanu, na przykład w odniesieniu do Rosji i Ukrainy. Prawo i Sprawiedliwość brało udział w rozmowach z włoską Ligą Mattea Salviniego i węgierskim Fideszem na temat nowego ugrupowania w Parlamencie Europejskim. Ponadto premier Morawiecki przyjmował przewodniczącą francuskiego Frontu Narodowego Marine Le Pen w polskim przedstawicielstwie przy UE w Brukseli oraz brał udział w zjazdach skrajnych europejskich partii prawicowych, przy czym jedno z nich, z udziałem Marine Le Pen i premiera Węgier Viktora Orbána, odbyło się w Warszawie. Opozycja krytykowała te spotkania, uznając biorące w nich udział ugrupowania za prorosyjskie i antyukraińskie, a zwłaszcza antyeuropejskie, a pogłębianie relacji z nimi za „wyprowadzanie Polski na peryferie Europy, w strefę niczyją"[22].

Rozwój relacji dwustronnych z głównymi państwami UE był w dużej mierze obarczony stanem praworządności w Polsce. Zarówno Niemcy, jak i Francja popierały wykorzystywane w Unii Europejskiej procedury na rzecz poszanowania wartości UE przez Polskę. Choć kanclerz Angela Merkel prezentowała się jako zwolenniczka dialogu w tej sprawie, nie przełożyło się to pozytywnie na stosunki polsko-niemieckie. Rząd Polski pozostawał krytyczny wobec Nord Stream 2, a media należące do spółek niemieckich oskarżano o antyrządowy przekaz. Zastrzeżenia dotyczyły także realizacji praw społeczności polskiej w Niemczech oraz kwestii odszkodowań za skutki II wojny światowej. Prezydent Duda przypomniał o reparacjach w 82. rocznicę wybuchu II wojny światowej, stwierdzając, że Polska nigdy nie otrzymała żadnego zadośćuczynienia za poniesione straty[23].

Strony nie porozumiały się w sprawie wspólnych obchodów z okazji 30. rocznicy podpisania traktatu o dobrym sąsiedztwie, a polski prezydent

[22] Zob. wypowiedź przewodniczącego Koalicji Europejskiej, Donalda Tuska, *Dziennik. Gazeta Prawna*, 27 stycznia 2022 r.

[23] Wystąpienie prezydenta Andrzeja Dudy w 82. rocznicę wybuchu II wojny światowej, Wieluń, 1 września 2021 r., https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-podczas-obchodow-82-rocznicy-wybuchu-ii-wojny-swiatowej,34510 (dostęp: 10.02.2022).

odmówił spotkania z Angelą Merkel w trakcie jej ostatniej podróży do Polski w roli kanclerza Niemiec 21 września 2021 r. Spotkanie ministrów spraw zagranicznych Zbigniewa Raua i Heiko Maasa zostało wykorzystane do przedstawienia polskich zarzutów wobec niemieckich władz. Nowe możliwości otworzyły się w związku z powstaniem nowej koalicji rządowej w Niemczech, złożonej z SPD, Zielonych i FDP. Na początku kadencji Polskę odwiedzili nowa minister spraw zagranicznych Annalena Baerbock (10 grudnia) i nowy kanclerz Olaf Scholz (12 grudnia). Wizyty nie przyniosły przełomu, a w niemieckiej prasie pisano o „lodowatej atmosferze" w Warszawie i długiej liście zarzutów, które Polska przedstawiła[24]. Strona niemiecka poinformowała o zastrzeżeniach wobec praworządności oraz trójpodziału władzy w Polsce i poparciu dla postępowania Komisji Europejskiej, co zawierała także umowa koalicyjna nowego rządu.

Konsultacje z Niemcami odbyły się w związku z problemami na wschodniej granicy Polski i zagrożeniem wojną w Ukrainie. Po sześciu latach doszło do spotkania Trójkąta Weimarskiego na szczeblu przywódców państw (8 lutego 2022 r.), jednak trudno ocenić, w jakim stopniu krótkie spotkanie mogło przyczynić się do zbliżenia wizji zagrożeń w regionie. Polskie władze, ale także ugrupowania opozycyjne w Polsce nie kryły krytyki wobec reakcji Niemiec na rosyjskie groźby wobec jej wschodniego sąsiada, a zwłaszcza sprzyjanie uruchomieniu Nord Stream 2 oraz brak zgody na dostarczenie defensywnej broni na Ukrainę[25].

27 października 2021 r. roboczą wizytę we Francji złożył prezydent Andrzej Duda. Rozmowy dotyczyły głównie kwestii praktycznych, m.in. potencjalnej współpracy z francuskim koncernem EDF przy planach budowy elektrowni jądrowej w Polsce oraz ewentualnego udziału Polski w antyterrorystycznych siłach „Takuba Task Force" w regionie Sahelu. Nie bez znaczenia była zbliżająca się kampania wyborcza we Francji, w której kontrkandydaci pozytywnie wypowiadali się o Polsce jako obrończyni suwerennych narodów w Europie. Spowodowało to pewne złagodzenie tonu wypowiedzi prezydenta Emmanuela Macrona na temat sytuacji wewnętrznej w Polsce.

Trzydziestą rocznicę istnienia obchodziła Grupa Wyszehradzka. Format współpracy Polski, Czech, Słowacji i Węgier był chętnie wykorzystywany przez rząd, tym bardziej że Polska sprawowała prezydencję V4 od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. Wspólne dyskusje i komunikaty nieczęsto jednak niosły za sobą walor praktyczny. Na zakończenie szczytu w Krakowie

[24] „Prasa o wizycie Baerbock: Zarzuty, żądania, pouczenia", 11 grudnia 2021 r., https://www.dw.com/pl/prasa-o-wizycie-baerbock-zarzuty-żądania-pouczenia/a-60088448 (dostęp: 10.02.2022).

[25] W. Jurasz, K. Turecki, „W Ukrainie decyduje się los pojednania polsko-niemieckiego", onet.pl, 9 lutego 2022 r.

17 lutego 2021 r. z udziałem przewodniczącego Rady Europejskiej Charles'a Michela przyjęto ogólną deklarację z okazji 30-lecia Grupy Wyszehradzkiej oraz o wzajemnej współpracy w projektach cyfrowych[26]. Dodatkowo na zaproszenie prezydenta RP w Juracie odbyła się dwudniowa dyskusja na temat miejsca Grupy we współpracy transatlantyckiej i europejskiej, a także problemów bieżących, zwłaszcza pandemii i energetyki.

Grupa Wyszehradzka wyraziła solidarność z Czechami po wykazaniu zaangażowania rosyjskich służb specjalnych w wybuch amunicji w 2014 r., a także z Polską w związku z kryzysem na granicy z Białorusią. Odbyła też spotkanie w formacie V4+ ze Słowenią na temat integracji Bałkanów z UE, z Koreą Południową, dla której państwa wyszehradzkie były głównym rynkiem zbytu w UE[27], oraz Francją w związku z napiętą sytuacją wokół Ukrainy w grudniu 2021 r.

Grupa Wyszehradzka nie zajmowała jednak znaczącej pozycji w Unii Europejskiej, a wewnętrznie była targana sprzecznościami i konfliktami. Czechy i Słowacja popierały zasadę warunkowości w UE w przeciwieństwie do Polski i Węgier. W kluczowej dla Polski sprawie rosyjskiej polityki wobec Ukrainy premier Viktor Orbán prezentował zdecydowanie antyukraińskie stanowisko. Zablokował przystąpienie Ukrainy do Centrum Doskonalenia Cyberobrony NATO i nie reagował, gdy prezydent Putin w jego obecności nazwał rozszerzenie Sojuszu oszustwem Zachodu[28]. Na stosunkach polsko-czeskich cieniem położyła się z kolei wspomniana wyżej sprawa kopalni w Turowie. Polska nie reagowała na postulaty sąsiada w sprawie ochrony środowiska i nawet skierowanie skargi do TSUE nie wpłynęło mobilizująco na rząd. Negocjacje przyśpieszyły po decyzji TSUE o dziennej karze dla Polski i zakończyły się 3 lutego 2022 r. porozumieniem, w którym Polska zobowiązała się do wypłaty odszkodowania i budowy zabezpieczeń przed odpływem wód, pyłami i hałasem[29].

Choć w dniach 8–9 lipca 2021 r. odbył się szósty już szczyt Trójmorza, to można było zauważyć spowolnienie projektu. Współpraca państw od Bałtyku po Morze Czarne i Adriatyckie została zawężona do wspólnych projektów na rzecz infrastruktury energetycznej, transportowej i cyfrowej, a Fundusz Inwestycyjny Inicjatywy Trójmorza nie osiągnął zamierzonego

[26] Szerzej: Ł. Ogrodnik, K. Jóźwiak, „Krakowski szczyt Grupy Wyszehradzkiej w 30-lecie jej istnienia", *Komentarz PISM* 2021, nr 15.

[27] W 2020 r. trafiało do nich 28% sprzedaży, a Polska była drugim po Niemczech rynkiem zbytu. Szerzej: V. Jóźwiak, O. Pietrewicz, „Rozwój współpracy V4 i Korei Płd.", *Biuletyn PISM*, nr 182 (2380), 27 października 2021 r.

[28] W. Rodkiewicz, K. Popławski, „Orbán w Moskwie – wyzwanie dla solidarności sojuszniczej", *Analizy OSW*, 2 lutego 2022 r.

[29] Ł. Ogrodnik, M. Zaniewicz, „Zawarcie polsko-czeskiego porozumienia ws. kopalni Turów", *Komentarz PISM* 2022, nr 8.

poziomu 3–5 mld euro. Zmianie uległo także zainteresowanie Stanów Zjednoczonych. Choć prezydent Joe Biden ogłosił kontynuowanie poparcia dla Trójmorza, to w deklaracji z Niemcami z 21 lipca 2021 r. uznawał znaczenie angażowania się Niemiec w inwestycje Trójmorza, co przez część polityków związanych z partią rządzącą zostało krytycznie odebrane[30].

Dystans w stosunkach polsko-amerykańskich

Zwycięstwo Joego Bidena w wyborach prezydenckich w 2020 r. dało nadzieję na nowe otwarcie w stosunkach transatlantyckich, jednak nie w stosunkach polsko-amerykańskich. Polskie władze nie kryły sympatii dla kandydatury Donalda Trumpa i zwlekały z gratulacjami dla nowo wybranego prezydenta Joego Bidena. Unikały także zajęcia stanowiska w sprawie ataków zwolenników Donalda Trumpa na Kapitol 6 stycznia 2021 r. i podważania przez niego fundamentów amerykańskiej demokracji. Po odwołaniu Georgette Mosbacher z funkcji ambasadora Stanów Zjednoczonych w Polsce niemal przez rok, do stycznia 2022 r., placówka sojusznika Polski pozostawała nieobsadzona. Polska zgłaszała zastrzeżenia do kandydatury Marka Brzezinskiego (syna Zbigniewa Brzezińskiego) ze względu na kwestie obywatelstwa, z których ostatecznie się wycofano. Podczas przesłuchania w amerykańskim senacie kandydat zapowiadał, że będzie podejmował w kontaktach z Polską problemy bezstronnego sądownictwa, niezależnych mediów i poszanowania praw człowieka.

Założenia Brzezinskiego odpowiadały nowej randze wartości demokratycznych w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych, które starały się wykorzystać wspólne wartości do utrzymywania jedności Zachodu oraz ograniczania wpływów Chin i Rosji. W dniach 9–10 grudnia 2021 r. doszło do zwołania Szczytu dla Demokracji, na którym Polskę reprezentował prezydent Andrzej Duda. Polska w przeciwieństwie do Węgier znalazła się wśród zaproszonych państw pomimo zastrzeżeń do stanu polskiej demokracji. 4 listopada na forum Komisji Helsińskiej w Kongresie Stanów Zjednoczonych odbyła się debata na temat stanu demokracji w Polsce i na Węgrzech, w trakcie której nie wykluczano nałożenia na nie sankcji. W dyskusji zauważono jednak, że Polska w przeciwieństwie do Węgier przeciwstawia się wpływom Rosji (ale już nie Chin).

Stosunki dwustronne ze Stanami Zjednoczonymi były przede wszystkim obciążone sprawą tzw. lex TVN. Chodziło o procedowaną w sejmie nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji, która miała uniemożliwić kapitałowi spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego posiadanie większościowego

[30] Zob. także: A. Balcer, *Polska i Trójmorze po Trumpie: szansa na nowe otwarcie?*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 8 lutego 2021 r.

pakietu akcji. W konsekwencji problem z przedłużeniem koncesji mogła mieć pozostająca w amerykańskim posiadaniu stacja TVN, postrzegana przez władze jako nadmiernie wobec nich krytyczna. Przedstawiciele Stanów Zjednoczonych wielokrotnie wyrażali zaniepokojenie i ostrzegali przed konsekwencjami przyjęcia ustawy, postrzegając nowelizację jako czynnik ograniczający wolność mediów w Polsce, a także zagrożenie dla biznesowych interesów ich obywateli. Ostatecznie prezydent Andrzej Duda zawetował ustawę 27 grudnia 2021 r.

Władze Polski chłodno przyglądały się polityce prezydenta Bidena, zwłaszcza w sprawie projektu Nord Stream 2. Już w lutym 2021 r. minister Rau wyraził oczekiwanie Polski na kontynuację amerykańskiej polityki Donalda Trumpa wobec gazociągu. Rau oraz jego ukraiński odpowiednik Dmytro Kułeba skierowali apel do prezydenta Bidena, opublikowany na portalu Politico, w którym domagali się powstrzymania zakończenia projektu[31]. Nieoczekiwanie, pomimo krytycznych wypowiedzi demokratów wobec niemiecko-rosyjskiego projektu, zainicjował on zawieszenie sankcji przeciwko firmie Nord Stream 2 AG, wskazując tym samym na Niemcy jako na głównego partnera w Europie[32]. Unormowanie stosunków z tym państwem i Unią Europejską było europejskim priorytetem administracji Bidena w pierwszej połowie 2021 r., niemniej jednak sekretarz stanu Antony Blinken odbył spotkanie z ministrami spraw zagranicznych V4 w marcu 2021 r., a prezydent Joe Biden przeprowadził spontaniczną rozmowę z prezydentem Dudą przy okazji szczytu NATO w czerwcu 2021 r.

Polska i Stany Zjednoczone podobnie postrzegały zagrożenia w sferze bezpieczeństwa dla wschodniej flanki NATO[33]. Przez niemal cały 2021 r. relacje polsko-amerykańskie na szczeblu politycznym były jednak nad wyraz ograniczone. Czynnikiem powrotu do rozmów i pogłębienia współpracy stały się rosyjskie postulaty wobec NATO i groźby w stosunku do Ukrainy, a także do pewnego stopnia polskie przewodnictwo w OBWE. Na początku grudnia 2021 r. prezydent Duda uczestniczył w rozmowach tzw. bukaresztańskiej dziewiątki z prezydentem Bidenem, a 24 stycznia 2022 r. wziął udział w wideokonferencji, która odbyła się z inicjatywy prezydenta USA, wraz z przedstawicielami Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch, NATO i UE. Praktycznym wyrazem amerykańskiego wsparcia

[31] Z. Rau, D. Kuleba, „Nord Stream 2 has damaged the West enough. Time to put an end to it", Politico, 22 lutego 2021 r.

[32] Z. Rau, „Amerykanie nie znaleźli dla nas czasu", *Rzeczpospolita*, 11 czerwca 2021 r., www.rp.pl; zob. także: R. Kuźniar, „Demokracja, głupcze!", *Gazeta Wyborcza*, 18 czerwca 2021 r.

[33] A. Dąbrowski, Ł. Kulesa, M. Piotrowski, „Relacje polsko-amerykańskie w czasie prezydentury Joe Bidena", *PISM Strategic File*, lipiec 2021.

była decyzja o wysłaniu do Polski 1700 dodatkowych żołnierzy w związku z koncentracją rosyjskich wojsk przy granicy z Ukrainą i na Białorusi[34].

Polityka bezpieczeństwa

W 2021 r. zarówno w NATO, jak i UE toczyły się rozmowy na temat adaptacji do wyzwań w sferze bezpieczeństwa. Podczas szczytu NATO 14 czerwca, na którym podjęto decyzję o pracach nad nową strategią bezpieczeństwa, Polska była zainteresowana debatą nad zagrożeniami ze strony Rosji oraz potwierdzeniem przez Sojusz polityki otwartych drzwi. Zwracała także uwagę na Białoruś jako państwo mogące generować problemy w zakresie bezpieczeństwa. Sformułowania końcowego komunikatu odnoszące się do agresywnych działań Rosji odpowiadały oczekiwaniom Polski. Natomiast pewnym problemem dla władz mogło okazać się uznanie Chin za systemowe wyzwanie dla porządku międzynarodowego[35] i rosnąca presja ze strony Stanów Zjednoczonych na ograniczanie współpracy z nimi.

Polska podtrzymywała gotowość do angażowania się we wspólne działania w ramach różnorodnych typów misji wojskowych prowadzonych przez NATO. W sierpniu wraz z wojskami sojuszniczymi wycofała się z Afganistanu, z opóźnieniem organizując ewakuację afgańskich współpracowników. Kontynuowała za to udział w operacji NATO w Turcji – Dostosowanych Środków Wzmocnienia Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego[36] – w ramach której polscy żołnierze patrolowali wschodnią część Morza Śródziemnego i Morze Czarne. Polska wspierała poprawę relacji między Turcją a NATO i UE, zainicjowaną przez administrację prezydenta Bidena i UE. Zabiegała o zwiększenie roli Turcji w odstraszaniu Rosji na wschodniej flance NATO, proponując rozwój współpracy w sferze bezpieczeństwa militarnego i wymiany gospodarczej. Podczas majowej wizyty prezydenta Dudy w Turcji doszło do podpisania m.in. porozumienia o zakupie przez Polskę 24 dronów Bayraktar TB2 oraz umowy o ochronie informacji niejawnych w zakresie współpracy przemysłu obronnego[37].

W Unii Europejskiej kontynuowano obrady w ramach Konferencji o przyszłości Europy, podczas których poddawano dyskusji między innymi

[34] Na temat stosunków Polski z administracją prezydenta Bidena zob. wywiad z byłym ambasadorem USA w Polsce Danielem Friedem, „Joe Biden reprezentuje tradycję solidarności z Polską", Euractiv, 6 marca 2021 r.

[35] NATO *Brussels Summit Communiqué*, Press Release, Brussels, 14 June 2021.

[36] Zob. wystąpienia prezydenta RP Andrzeja Dudy na Warsaw Security Forum, 5 października 2021 r., https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-na-warsaw-security-forum,35839 (dostęp: 8.02.2022).

[37] K. Wasilewski, „Wizyta prezydenta Andrzeja Dudy w Republice Turcji", *Komentarz PISM*, nr 45, 25 maja 2021 r.

Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. Ponadto trwały prace nad projektem Kompasu Strategicznego UE; w ich ramach pewne kontrowersje wzbudzała propozycja utworzenia nowych sił szybkiego reagowania (EURDS – EU Rapid Deployment Capability). Polska z rezerwą podchodziła do propozycji, pozostając zwolennikiem unikania konkurencyjnych rozwiązań między UE a NATO i UE a Stanami Zjednoczonymi. Opowiadała się za wzmacnianiem polityk obronnych państw europejskich, ale nie kosztem zobowiązań w NATO[38]. Nieszczególnie angażowała się w dyskusję nad francuską wizją „europejskiej potęgi", która miała być jednym z priorytetów prezydencji Francji w UE w 2022 r.

Poważne problemy wystąpiły w sferze energetycznej. We wrześniu zakończono budowę gazociągu Nord Stream 2 i rozpoczął się proces jego certyfikacji. Jednocześnie powiększyły się możliwości rosyjskich nacisków energetycznych na państwa europejskie. Ograniczenie podaży rosyjskiego gazu na rynku przyczyniło się do dużego wzrostu cen i stworzyło zagrożenie niedoboru surowca w Europie. W mniejszym stopniu dotyczyło to Polski ze względu na długoterminowe kontrakty z Rosją i zachowane zapasy[39]. W październiku Polska udzieliła pomocy Mołdawii w związku z przedłużającymi się negocjacjami nowej umowy z Gazpromem i ogłoszonym stanem wyjątkowym. W Polsce z kolei wielokrotnie wystąpiły problemy z deficytem prądu, podczas których Polskie Sieci Energetyczne otrzymały pomoc m.in. od Litwy, Niemiec, Szwecji i Ukrainy.

W ramach działań na rzecz transformacji energetycznej prowadzono przygotowania do budowy elektrowni jądrowej w Polsce. Zainteresowanie kontraktem wyrażały Stany Zjednoczone, a także Francja i Korea Południowa. Władze potwierdziły też konieczność porzucenia węgla kamiennego. W trakcie listopadowej konferencji klimatycznej COP26 zobowiązały się do stopniowej rezygnacji z czarnego surowca, jednak premier Morawiecki wskazał na konieczność zasilenia Polski zewnętrznymi funduszami na potrzeby transformacji energetycznej, co mogło sugerować traktowanie celów klimatycznych jako kart przetargowych w rozmowach z instytucjami europejskimi[40].

---

[38] „Minister Zbigniew Rau wziął udział w posiedzeniu Rady do Spraw Zagranicznych oraz spotkaniu ministerialnym Partnerstwa Wschodniego w Brukseli", *Aktualności MSZ*, 15 listopada 2021 r., https://www.gov.pl/web/ue/minister-zbigniew-rau-wzial-udzial-w--posiedzeniu-rady-do-spraw-zagranicznych-oraz-spotkaniu-ministerialnym-partnerstwa--wschodniego-w-brukseli (dostęp: 80.02.2022).

[39] Zob. wywiad z P. Maciążkiem dla Onet.pl, „Rosjanie idą na ostre zwarcie. To wojna gazowa", 20 listopada 2021 r., https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kryzys-na-granicy-gaz-w--polsce-i-w-europie-wywiad-z-piotrem-maciazkiem/rbb9hyj (dostęp: 80.02.2022).

[40] M. Kucharczyk, „COP26: Polska dołączyła do antywęglowej koalicji", Euractiv.pl, 4 listopada 2021 r.

Na Wschodzie kryzys dyplomatyczny, graniczny i militarny

Polsce przyszło się mierzyć z poważnymi problemami inicjowanymi przez wschodnich sąsiadów. Postępowała integracja Rosji i Białorusi, a jednocześnie w obu krajach nasiliły się represje wobec opozycjonistów i organizacji pozarządowych. Rosja zatrzymała Aleksieja Nawalnego, który wrócił do kraju po rekonwalescencji w Niemczech, koniecznej ze względu na próbę otrucia. Doprowadziła także do zamknięcia kluczowej z punktu widzenia praw człowieka i pamięci o sowieckich zbrodniach organizacji Memoriał. W obu przypadkach głos zabrało Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Rosja postanowiła zareagować na zainteresowanie sytuacją Nawalnego, wydalając pracownicę konsulatu RP w Petersburgu. Podawanym powodem był udział w demonstracjach organizowanych w obronie opozycjonisty. W kwietniu Polska zdecydowała się na wydalenie trzech rosyjskich dyplomatów, czego powodem „było naruszenie przez wskazane osoby warunków statusu dyplomatycznego oraz prowadzenie działań na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej"[41]. Był to jednocześnie akt solidarności ze Stanami Zjednoczonymi, które w tym dniu postanowiły o uznaniu dziesięciu rosyjskich dyplomatów za *personae non gratae* w związku z ingerencją Rosji w amerykański proces wyborczy.

Władze Białorusi po kryzysie wywołanym nieuczciwymi wyborami w sierpniu 2020 r. koncentrowały się na eliminowaniu krytyków i uciszaniu organizacji pozarządowych. W więzieniu przebywali przedstawiciele mniejszości polskiej, m.in. Andżelika Borys i Andrzej Poczobut, a polskie władze nie potrafiły skutecznie doprowadzić do ich uwolnienia. Białoruś nie cofnęła się przed wymuszeniem lądowania na swoim terytorium pasażerskiego samolotu, aby zatrzymać pracującego na terytorium Polski dziennikarza Ramana Protasiewicza, co polskie władze uznały za akt państwowego terroryzmu[42].

Polska pozostawała otwarta na politycznych uciekinierów z Białorusi. Według informacji Straży Granicznej, od 18 sierpnia 2020 r. do 10 grudnia 2021 r. do Polski przybyło 21,4 tys. opozycjonistów, osób represjonowanych i członków ich rodzin. 10,7 tys. spośród nich wjechało na podstawie wizy humanitarnej, 3,3 tys. osób wystąpiło o ochronę międzynarodową, a 7,4 tys. skorzystało z możliwości oferowanych przez rządowy program dla specjalistów IT i przedsiębiorców – Poland. Business Harbour[43]. W samym 2021 r. 1150 obywatelom Białorusi udzielono ochrony międzynarodowej[44].

---

[41] *Oświadczenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP nt. uznania trzech rosyjskich dyplomatów za personae non gratae*, 15 kwietnia 2021 r.

[42] Tweet premiera Mateusza Morawieckiego z 23 maja 2021 r.

[43] *Business Insider Polska*, 10 grudnia 2022 r.

[44] Jedynie 0,2% wnioskujących obywateli Białorusi otrzymało negatywną decyzję, https://www.gov.pl/web/udsc/prawie-8-tys-wnioskow-uchodzczych-w-2021-r (dostęp: 10.02.2022). Zaostrzeniu sytuacji na Białorusi oraz dalszemu pogorszeniu stosunków między obu krajami towarzyszyły przeciwne zmiany w postrzeganiu Polski przez białoruskie społeczeństwo.

Polska rozwinęła także program stypendialny dla studentów relegowanych za poglądy na białoruskich uczelniach. Ofiarowała wizę humanitarną białoruskiej biegaczce Kryścinie Cimanouskiej, którą po skrytykowaniu białoruskich działaczy sportowych próbowano wywieźć siłą z Japonii, gdzie odbywały się mistrzostwa świata[45]. Prezydent Duda zaprosił do wspólnego wystąpienia na Szczycie dla Demokracji Swiatłanę Cichanouską, a w swoim wystąpieniu zobowiązał się do dalszego wspierania demokracji na Białorusi.

W odwecie na Białorusi uznano wspieraną przez Polskę telewizję TV Biełsat za „ekstremistyczną", odtąd dziennikarzom i osobom współpracującym groziło nawet siedem lat więzienia. Ustanowiono także nowe święto w dniu 17 września – napaści Związku Radzieckiego na Polskę. Dzień Jedności Narodowej miał służyć świętowaniu rocznicy „przyłączenia ziem zachodniej Białorusi" do Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. W oświadczeniu polskie MSZ uznało tę decyzję za „gest wpisujący się w rosyjskie działania mające na celu reinterpretację niezwykle trudnej historii naszego regionu"[46].

Odpowiedzią na sankcje Unii Europejskiej była także rezygnacja przez Białoruś z udziału w Partnerstwie Wschodnim i czerwcowa zapowiedź wypowiedzenia umowy o readmisji z UE, do czego ostatecznie doszło w październiku 2021 r. Oznaczało to zamiar zaprzestania współpracy w zakresie zwalczania nielegalnej migracji.

W kolejnych miesiącach Białoruś wywołała kryzys migracyjny na granicy z Polską i państwami bałtyckimi. W 2021 r. zidentyfikowano 39 697 obywateli państw trzecich, którzy usiłowali przekroczyć granicę państwową z Białorusią wbrew przepisom, poza przejściami granicznymi. W 2020 r. było to zaledwie 129 osób[47].

Już od stycznia 2021 r. systematycznie rosła liczba prób nielegalnego przekroczenia polsko-białoruskiej granicy, a w kolejnych miesiącach sytuacja się pogarszała. 23 sierpnia premierzy Polski, Litwy, Łotwy i Estonii wydali pierwsze wspólne oświadczenie, w którym uznali sytuację na granicach z Białorusią za kryzys zaplanowany i zorganizowany przez reżim Alaksandra Łukaszenki.

W badaniach opinii publicznej po raz pierwszy okazało się, że ponad 74% badanych Białorusinów ma do niej pozytywny stosunek, a do Polaków ponad 83%. Po raz pierwszy Polska awansowała na pierwsze miejsce wśród państw, w których Białorusini chcieliby podjąć pracę, wyprzedzając Federację Rosyjską, gdzie mogą pracować bez żadnych ograniczeń. Zob. https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-01-29/bialorusini-o-polsce-rosji-i-sobie (dostęp: 10.02.2022).

[45] *Gazeta Wyborcza*, 5 sierpnia 2021 r.

[46] *Oświadczenie MSZ dot. ustanowienia przez Białoruś nowego święta pod nazwą „Dzień Jedności Narodowej"*, 8 czerwca 2021 r.

[47] „Nielegalne przekroczenia granicy z Białorusią w 2021 r.", Aktualności Straży Granicznej z 12 stycznia 2022 r.

W dużej mierze zorganizowane grupy migrantów kierowane były ku polskiej granicy przez białoruskich funkcjonariuszy. Pomimo międzynarodowych zobowiązań RP dotyczących statusu uchodźców i praw człowieka polskie władze zdecydowały się na potraktowanie kryzysu w kategoriach głównie bezpieczeństwa.

Od 2 września zaczął obowiązywać w pasie przygranicznym stan wyjątkowy, co wiązało się z zakazem wstępu dziennikarzy, aktywistów, lekarzy i organizacji humanitarnych. Polskie władze nie zdecydowały się na współpracę z doświadczoną w tym zakresie agencją Frontex, na teren stanu wyjątkowego nie wpuściły m.in. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy oraz organizacji Lekarze bez Granic. Do „obrony polskiej granicy" skierowano wojsko, które zasadniczo nie miało kompetencji do zajmowania się migrantami. W ograniczonym stopniu wykorzystywano procedurę przyjmowania wniosków o status uchodźcy, natomiast szeroko stosowano bezprawne *push-backi* – cofanie na granicę zatrzymanych osób, także wobec rodzin z dziećmi i chorych. Podejście władz dobrze wyrażał spot *Polska. Bronimy Europy* z 21 listopada z udziałem premiera Mateusza Morawieckiego, w którym twierdził, że „Europa, nasz wspólny dom, jest zagrożona; na granicy polsko-białoruskiej toczy się wojna hybrydowa, którą Aleksander Łukaszenka ze wsparciem Władimira Putina wypowiedział całej UE [...] Dziś celem jest Polska, jutro mogą się stać nim Niemcy, Belgia, Francja lub Hiszpania"[48].

Po wielokrotnych próbach siłowego sforsowania granicy w listopadzie Polska zawiesiła do odwołania ruch graniczny w Kuźnicy, a premier Morawiecki poinformował, że wraz z partnerami z Litwy i Łotwy rozważa uruchomienie artykułu 4 traktatu waszyngtońskiego, nakazującego przyjście z pomocą, co sugerował także przewodniczący Platformy Obywatelskiej Donald Tusk. Wiele państw, solidaryzując się z Polską i państwami bałtyckimi, wyraziło niepokój i uznało odpowiedzialność Białorusi za narażanie na niebezpieczeństwo życia zgromadzonych na granicy migrantów. Uczyniły tak Stany Zjednoczone i część członków Rady Bezpieczeństwa ONZ: Estonia, Francja, Norwegia, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Albania w oświadczeniu z 11 listopada 2021 r., po debacie na temat sytuacji na polsko-białoruskiej granicy[49].

Trudno było zidentyfikować polityczne i konstruktywne próby rozwiązania kryzysu przez polskie władze. Do ograniczenia procederu przyczyniły się rozmowy kanclerz Niemiec Angeli Merkel z prezydentem Alaksandrem Łukaszenką oraz sankcje, które Unia Europejska, Stany Zjednoczone, Wielka

[48] Spot *Polska. Bronimy Europy*, opublikowany w mediach społecznościowych 21 listopada 2021 r.

[49] *Media Stakeout following the November 11 UNSC AOB Session on the Belarusian authorities' activities with regards to the instrumentalization of migrants*, 11 listopada 2021 r.

Brytania i Kanada nałożyły na Białoruś. Kanclerz Niemiec zarzucano jednak „wyjście przed szereg" UE oraz krytykowano za rozmowę z nieuznawanym przez Zachód prezydentem Białorusi. Prezydent Duda przekazał w rozmowie z prezydentem Niemiec Frankiem-Walterem Steinmeierem, że „Polska nie uzna żadnych ustaleń podjętych ponad naszymi głowami"[50].

Polska mierzyła się z białoruską i rosyjską propagandą w sprawie sytuacji na Białorusi, ale także sama propagandę uprawiała. Kreując negatywny obraz migrantów i sprowadzając sytuację do rangi obrony bezpieczeństwa państwa, wykorzystywała kryzys na potrzeby polityki wewnętrznej. Haniebnym momentem kampanii była konferencja prasowa ministra obrony narodowej Mariusza Błaszczaka, ministra spraw wewnętrznych Mariusza Kamińskiego i komendanta głównego SG gen. Tomasza Pragi z 27 września 2021 r., podczas której stygmatyzowano uciekinierów, zarzucając im zoofilię, pedofilię oraz prezentując ich jako ekstremistów religijnych i narkomanów. Władze ukrywały humanitarny wymiar kryzysu na granicy i niejednokrotnie kłamały jak w sprawie „dzieci z Michałowa"[51], usprawiedliwiając stosowanie metody *push-back*. Zdarzały się także przypadki zatrzymywania aktywistów i szykanowania organizacji niosących pomoc, np. 15 grudnia bez podstawy prawnej przeszukano Punkt Interwencji Kryzysowej KIK w Gródku.

Polska będzie w przyszłości borykała się ze skargami na naruszanie prawa międzynarodowego. Nie zastosowała się do środków tymczasowych nakazanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka po otrzymaniu skargi od grupy uciekinierów[52]. Trybunał zwrócił się do Polski z prośbą o niewydalanie skarżących z kraju i zapewnienie im dostępu do prawników. **Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunja Mijatović**, która wizytowała Polskę w listopadzie, przyłączyła się do sprawy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka jako strona trzecia, wskazując, że Polska przyczyniła się do kryzysu humanitarnego.

Podczas gdy Polska mierzyła się z wyzwaniami na granicy polsko-białoruskiej, żądania nowych umów w zakresie bezpieczeństwa sformułowała Rosja, doprowadzając do największego kryzysu bezpieczeństwa w Europie Środkowej i Wschodniej oraz w stosunkach między Rosją i NATO po 1989 r. Poprzedziła je koncentracja wojsk przy granicy z Ukrainą, która rozpoczęła się na przełomie marca i kwietnia 2021 r., m.in. na potrzeby prowadzonych ćwiczeń wojskowych[53]. W listopadzie Stany Zjednoczone ostrzegły Europę,

---

[50] Aktualności z 17 listopada 2021 r., prezydent.pl.

[51] R. Zakrzewski, „Nie przestajemy pytać »Gdzie są dzieci z Michałowa?«. To odtrutka na jad sączony przez władzę", *Gazeta Wyborcza*, 15 października 2021 r.

[52] *R.A. i inni przeciwko Polsce*, sprawa nr 42120/21.

[53] Szerzej: A.M. Dyner, „Rosyjska demonstracja siły na granicy z Ukrainą i na okupowanym Krymie", *Biuletyn PISM*, nr 98 (2296), 14 maja 2021 r.

że Rosja może planować inwazję na Ukrainę, a amerykańskie informacje wywiadowcze pokrywały się z tymi pozyskanymi przez służby ukraińskie. W grudniu armia rosyjska przy granicy osiągnęła 100 tys. żołnierzy. Do sytuacji w regionie odnieśli się prezydenci Litwy, Polski i Ukrainy (Trójkąt Lubelski) we wspólnym oświadczeniu 2 grudnia. Wyrazili zaniepokojenie groźbą wojny i wezwali wspólnotę międzynarodową do objęcia Rosji sankcjami[54].

17 grudnia Rosja opublikowała projekty traktatów z USA oraz NATO, zawierające m.in. propozycje gwarancji nierozszerzania NATO i wycofania wojsk Sojuszu z terytorium państw wschodniej flanki NATO, w tym Polski[55]. Choć główne rozmowy toczyły się na szczeblu Stany Zjednoczone – Rosja, to Polska uczestniczyła w rozmowach dotyczących formułowanych przez Rosję postulatów w formacie NATO–Rosja i na forum OBWE. Przeprowadzano szerokie konsultacje w sprawie ewentualnych sankcji wobec Rosji oraz koniecznej reakcji NATO i UE wobec polityki rosyjskiej. 24 stycznia 2022 r. polski prezydent został zaproszony na rozmowy w wąskim gronie z udziałem prezydenta Stanów Zjednoczonych oraz przywódców Francji, Niemiec, Włoch, Wielkiej Brytanii, sekretarza generalnego NATO i przedstawicieli UE na temat sytuacji wokół Ukrainy i na wschodniej flance NATO. Po spotkaniu wyrażał satysfakcję z jedności NATO i po raz pierwszy od lat zwołał Radę Bezpieczeństwa Narodowego. Pisemne odpowiedzi na rosyjskie postulaty odpowiadały zasadniczo stanowisku Polski, gdyż nie zakładały ustępstw w najważniejszych sprawach. Co więcej, postawa Rosji stała się pretekstem do wzmocnienia wschodniej flanki NATO, Stany Zjednoczone podjęły decyzję o wysłaniu do Polski 1700 żołnierzy.

Polska popierała oferowanie defensywnej pomocy militarnej Ukrainie, z którą zintensyfikowano kontakty na szczeblu dwustronnym. Na dwudniowe rozmowy do Polski przyjechał 20 stycznia prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski. 8 lutego rząd przyjął uchwałę w sprawie przekazania Ukrainie środków pochodzących z zasobów polskich sił zbrojnych. Pomocy Ukrainie udzieliły także państwa bałtyckie, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. Przeciwnikiem jej militarnego wspierania okazały się Niemcy, narażając się na krytykę ze strony Polski i innych partnerów.

Narastająca presja ze Wschodu stworzyła prezydentowi Dudzie możliwości większego zaangażowania w politykę zagraniczną RP. W ramach zintensyfikowanych konsultacji prezydent odbył w lutym 2022 r. wizyty w Gruzji, a następnie w Brukseli, gdzie spotkał się z przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulą von der Leyen oraz sekretarzem generalnym NATO Jensem

[54] *Wspólna Deklaracja Prezydenta Republiki Litewskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezydenta Ukrainy*, 2 grudnia 2021 r., prezydent.pl.

[55] Szeszej M. Menkiszak, „Rosyjski szantaż wobec Zachodu", *Analizy OSW*, 20 grudnia 2021 r.

Stoltenbergiem. Zaproponował zwiększenie kontaktów z aspirującymi do NATO Ukrainą i Gruzją przez zorganizowanie konsultacji w formule NATO–Ukraina oraz NATO–Gruzja.

Współpraca z Chinami

Pomimo zastrzeżeń Stanów Zjednoczonych i Sojuszu Północnoatlantyckiego w sprawie płynących z Chin zagrożeń dla systemu międzynarodowego polskie władze chętnie zwracały się ku współpracy z Państwem Środka. Prezydent Duda, podobnie jak prezydent Czech Miloš Zeman, aktywnie uczestniczył w szczycie – wideokonferencji formatu 17+1, podczas gdy pozostałe państwa reprezentowali ministrowie. Prezydent apelował o otwarcie chińskiego rynku dla produktów z Europy Środkowej i większy napływ chińskich inwestycji typu *greenfield*. Zapowiedział, że Polska planuje wzmacniać swoją rolę w wymianie handlowej między Europą i Chinami, rozbudowując potencjał transportowy i przeładunkowy[56]. W rozmowach z przywódcą Chin Xi Jinpingiem poruszał sprawę dostępności chińskich szczepionek na COVID-19.

Polskie stanowisko wyróżniało się na tle państw regionu. Litwa postanowiła zrezygnować z udziału w formacie 17+1 i nawiązać bliższe relacje z Tajwanem w myśl zasady opierania polityki na wartościach. Podobne podejście przyświecało pozostałym państwom bałtyckim oraz Słowacji i Rumunii, które brały pod uwagę krytyczny stosunek Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych do formatu oraz wykazywały nieufność wobec chińskich obietnic inwestycyjnych. Polskie władze nie udzieliły wsparcia Litwie po ostrej reakcji Chin na otwarcie przedstawicielstwa Tajwanu w Wilnie.

W lutym 2022 r. prezydent Andrzej Duda jako jedyny przywódca Unii Europejskiej wziął udział w otwarciu zimowych igrzysk olimpijskich w Pekinie. Tłumaczył to „olimpijską dyplomacją", chęcią „wyjaśnienia prezydentowi Chin sytuacji wokół Ukrainy". Nie jest pewne, jakie efekty osiągnął, natomiast niepokojąca dla NATO była wspólna deklaracja przyjęta w tym czasie przez prezydentów Putina i Xi Jinpinga, w której sprzeciwili się rozszerzaniu NATO i zapowiedzieli obronę wspólnych interesów. Chiny poparły oczekiwania Rosji w sprawie oczekiwanych gwarancji bezpieczeństwa[57].

---

[56] *Wystąpienie Prezydenta Andrzeja Dudy na forum szczytu Przywódców Europy Środkowowschodniej i Chin*, 9 lutego 2021 r., https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-andrzeja-dudy-na-forum-szczytu-171,4410 (dostęp: 10.02.2002).

[57] „Chiny i Rosja sprzeciwiają się rozszerzaniu NATO", PAP, 4 lutego 2022 r.

*

W sytuacji bezprecedensowej po 1989 r. presji, niepewności i zagrożeń płynących ze Wschodu Polska była beneficjentem członkostwa w NATO i Unii Europejskiej. Państwa Zachodu okazały względne zrozumienie dla polskiej reakcji na kryzys graniczny i zachowały jedność wobec żądań Rosji. NATO potwierdziło wzajemne zobowiązania i poszanowanie dla suwerennych decyzji państw odnośnie do ich udziału w międzynarodowych sojuszach i przyspieszyło debatę na rzecz adaptacji do zmieniających się zagrożeń. Wobec rosyjskich postulatów wycofania wojsk NATO z terenu Polski Stany Zjednoczone praktycznie wzmocniły wschodnią flankę dodatkowymi żołnierzami.

Refleksji wymaga presja płynąca z Zachodu – Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, które jedność rozumieją nie tylko w kategoriach bezpieczeństwa i ekonomii, lecz także wspólnych wartości. Przedłużanie sporu o praworządność jest dla Polski kosztowne i krótkowzroczne, a ponadto niezrozumiałe z punktu widzenia interesów gospodarczych i cywilizacyjnych państwa. Pogarsza bowiem pozycję Polski w Europie i uniemożliwia jej konstruktywne zaangażowanie na rzecz kształtowania Unii Europejskiej. Tylko Polska demokratyczna, skupiona na budowaniu potencjału społecznego, gospodarczego i obronnego może przeciwdziałać negatywnym z jej punktu widzenia tendencjom w Europie.

Poland's foreign policy under pressure from the West and the East

Poland's foreign policy in 2021 was under pressure both from the West and the East. The erosion of democratic standards had a negative impact on the relations between Poland and the EU as well as the United States. There was a lack of cooperation with the European Commission in the area of the rule of law. Poland did not implement numerous decisions of the Court of Justice of the European Union, and the Constitutional Court challenged the hierarchy of national law and the European law in Poland. The EU applied the conditionality principle, so Poland did not receive funds from the EU post-COVID Recovery Fund.

There was no positive development in relations with Germany. Cooperation in the framework of Visegrad Group and the 3 Sees Initiative was limited. In the East Poland continued to support the Belarusian opposition. Since August 2021, the government has faced a migration crisis on the Polish-Belarusian border, which it considers a hybrid war waged by Belarus against the EU. In the end of the year, Russia provoked a security crisis, concentrating massive military forces near the border with Ukraine.

Keywords: Poland's foreign policy, Poland's security policy, European Union, NATO, Visegrad Group, 3 Seas Initiative, COVID-19, crisis on the Polish-Belarusian border

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna Polski, polityka bezpieczeństwa Polski, Unia Europejska, NATO, Grupa Wyszehradzka, Trójmorze, COVID-19, kryzys na granicy polsko-białoruskiej

PANORAMA
ROCZNIKA

Jarosław Stróżyk

Strategiczne implikacje wycofania USA z Afganistanu. Porażka czy katastrofa?

Wycofanie wojsk USA z Afganistanu było logistycznym sukcesem, ale strategiczną porażką
gen. Mark Milley,
przewodniczący Kolegium Połączonych Szefów Sztabów, Kongres USA,
wrzesień 2021 r.

Wycofanie USA z Afganistanu, choć w swojej istocie było skomplikowaną operacją logistyczną, a w wymiarze efektów porażką humanitarną, stanowiło podsumowanie strategicznego zaangażowania Stanów Zjednoczonych w XXI w. Analiza misji USA będzie źródłem wielu wniosków i konkluzji o charakterze krótko-, średnio- i długoterminowym, w tym dotyczących funkcjonowania i przyszłości Sojuszu Północnoatlantyckiego. Celem artykułu jest m.in. określenie efektów operacji, która w ocenie prof. Neta Crawforda, dyrektora Costs of War Project w Brown University, kosztowała amerykańskiego podatnika, w zależności od sposobu liczenia współczynnika inflacji, od 934 do 978 bln USD[1], ekwiwalent około piętnastu rocznych budżetów Pentagonu[2]. Wielu ekspertów zalążki porażki operacji dostrzega w decyzjach podejmowanych w Pentagonie w pierwszych jej pięciu latach. Ówczesny sekretarz obrony Donald Rumsfeld, dokumentując historię na swoich słynnych karteczkach (*snowflakes*)[3], pisał do generałów, że „nigdy nie wycofamy wojska z Afganistanu, dopóki nie zapewnimy stabilizacji". Jak w takiej sytuacji mierzyć sukcesy operacyjne i poziom stabilizacji? W jakim stopniu *fog of war*, nieprzejrzystość każdej wojny, jest jeszcze bardziej skomplikowana w przypadku walki z rozproszonym i często niewidocznym przeciwnikiem? W 2009 r. prezydent Barack Obama zapewniał, że Pentagon ustanowi jasne i przejrzyste miary postępów w Afganistanie, które pozwolą także identyfikować osoby odpowiedzialne za poszczególne

[1] Wstępne szacunki Dowództwa Operacyjnego RP wskazują, że Polska poniosła koszty utrzymania żołnierzy i sprzętu (bez jego amortyzacji) w wysokości 5 mld zł.
[2] https://watson.brown.edu/costsofwar/.
[3] Kolekcja *snowflakes* Donalda Rumsfelda obejmuje 59 tys. stron, w większości wciąż niejawnych.

działania[4]. **Analiza dostępnych materiałów wskaże, czy przekaz polityczny i medialny z dwóch dekad operacji USA i NATO w Afganistanie, kreowany przez dyplomatów oraz dowódców najwyższego szczebla, pokrywał się z rzeczywistością**. Ważne pytanie brzmi: jak Stany Zjednoczone i koalicja budowały afgańskie siły zbrojne i policję oraz ich morale, a w całym społeczeństwie poczucie państwowości.

Strategiczne implikacje wycofania z Afganistanu dotyczą nie tylko roli USA na arenie międzynarodowej, lecz także wpływu tej decyzji na innych aktorów. **Spektrum opinii na temat przyszłej pozycji USA oscyluje od łatwego i tradycyjnego odrodzenia się na arenie międzynarodowej do rozpoczęcia ery postamerykańskiej.** Koniec operacji ISAF może mieć także wpływ na poziom autonomii strategicznej UE. W wielu państwach europejskich sposób zakończenia misji w Afganistanie może być katalizatorem malejącego zaufania do USA, co może oddziaływać np. na decyzje dotyczące składowania taktycznych ładunków jądrowych na terenie Niemiec lub zakupu przez państwa europejskie nowej generacji samolotów bojowych tzw. podwójnego przeznaczenia (DCA, Dual Capable Use)[5].

Jak porażka w Afganistanie wpłynie na przygotowywaną do zatwierdzenia w 2022 r. nową koncepcję strategiczną Sojuszu Północnoatlantyckiego? Czy USA przejmą utraconą w wyniku wycofania się z Afganistanu inicjatywę strategiczną? Zbadanie w artykule wybranych praktycznych elementów operacji w Afganistanie, w tym systemowej dezynwoltury strategicznej, pozwoli określić rezerwuar zaufania międzynarodowego do potęgi militarnej USA. Jak wybory do Kongresu USA w listopadzie 2022 r. wpłyną na obecne tendencje izolacjonistyczne? Jak dalece polityczna polaryzacja amerykańskiego społeczeństwa, trafiające na podatny grunt pandemiczne teorie spiskowe, rosnący w siłach zbrojnych ekstremizm prawicowy czy też postcovidowa zadyszka amerykańskiej gospodarki będą oddziaływać na politykę bezpieczeństwa Białego Domu? W jakim stopniu kreatorem wydarzeń w Europie jest prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin, z sukcesami odgrywający tę rolę od zajęcia Krymu w 2014 r., działający z zaskoczenia tak jak w przypadku Syrii w 2015 r. lub testujący z fanfarami pancernymi w 2022 r. granicę ukraińsko-rosyjską? W kontekście roli USA na świecie istotne będą kolejne kroki wciąż przyczajonego chińskiego tygrysa oraz renegocjacja porozumienia nuklearnego z Iranem (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA).

---

[4] J. Campbell, M. O'Hanlon, J. Shapiro, „How to measure the war", *Policy Review* 2009, nr 157, s. 1.

[5] S. Pifer, „Germany upcoming election and the future of nuclear sharing", Brookings, lipiec 2021, https://www.brookings.edu (dostęp: 13.01.2022).

*

Henry Kissinger stwierdził, że nie ma możliwości stworzenia w Afganistanie nowoczesnej demokracji. Z kolei dziennikarz *The Washington Post* Craig Whitclock w książce *The Afghanistan Papers. A Secret History of War* z 2021 r., opartej na rozmowach z ponad 400 osobami z administracji prezydenckich, przedstawił **proces myślenia i działania prezydentów, dowódców oraz dyplomatów od początku nacechowany błędami, pełny w dużej mierze zamierzonej narracji sukcesu i w sumie nastawiony na porażkę** (*build to fail*)[6]. Systemowe badania wymienionych aspektów – częściowe trwały w czasie operacji wojskowej – rozpoczęto bezpośrednio po zakończeniu misji. Wiele z nich wciąż trwa, w tym to prowadzone przez Pentagon na polecenie Kongresu USA na mocy ustawy budżetowej z 2021 r., które zakończy się za trzy lata. Najpełniejszą z dotychczasowych próbą podsumowania wniosków z Afganistanu był raport specjalnego inspektora generalnego ds. rekonstrukcji Afganistanu (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, SIGAR), który w latach 2014–2016 podjął się uzyskania także perspektywy międzynarodowej, wysłuchując przedstawicieli Kwatery Głównej NATO oraz Wielkiej Brytanii i Niemiec. Z kolei amerykański dyplomata i generał Douglas Lute, doradca prezydentów George'a W. Busha i Baracka Obamy ds. Afganistanu, stwierdził w 2015 r.: „**byliśmy pozbawieni fundamentalnego rozumienia Afganistanu, nie wiedzieliśmy, co robimy**".

Pomimo historycznego charakteru wizerunkowa porażka Stanów Zjednoczonych, spowodowana nieoczekiwanie szybkim przejęciem władzy przez Taliban w sierpniu 2021 r., **ma głównie wymiar humanitarny i propagandowy, który będzie odczuwalny w perspektywie krótkoterminowej**. Wpłynie na decyzje strategiczne USA, NATO, Rosji i Chin w perspektywie krótko- i średnioterminowej[7]. Na amerykańskiej scenie wewnętrznej operacja zakończenia operacji w Afganistanie była postrzegana przez społeczeństwo jako katastrofa wizerunkowa i przyrównywana do porażki w Wietnamie**.** Według badań Instytutu Charlesa Kocha z 2020 r. 70% badanych Amerykanów popierało wycofanie żołnierzy z Afganistanu, jedynie 15% było temu przeciwnych, a 15% nie miało zdania[8]. Z kolei po wycofaniu

[6] C. Whitlock, *The Afghanistan Papers. A Secret History of War*, Simon and Schuster, New York 2021.

[7] Określając perspektywę wydarzeń, autor przyjął nomenklaturę stosowaną w ocenach i analizach wywiadowczych opracowywanych w NATO; zgodnie z nimi perspektywa krótkoterminowa oznacza zakres do 2 lat, średnioterminowa 3–5, a długoterminowa to przedział 6–10 lat.

[8] „Americans want troops home from Afghanistan, Iraq; opposed to more military engagement", Charles Koch Institute, 23 stycznia 2020 r., https://charleskochinstitute.org/news/new-poll-americans-want-troops-home-from-afghanistan-iraq-opposed-to-more-military--engagement/ (dostęp: 16.12.2021).

żołnierzy według Pew Research Center (badania z sierpnia 2021 r.) decyzję prezydenta Joego Bidena pozytywnie oceniło jedynie 54% respondentów, a 42% negatywnie[9]. Afganistan to jednak nie Wietnam; nie ta skala, inna jest także rzeczywistość społeczna w USA. Azjatycka porażka stanowiła *novum* dla klasy politycznej i obywateli Stanów Zjednoczonych. Wojna w Wietnamie oddziaływała na opinię publiczną w USA głównie za sprawą liczby zabitych żołnierzy, w tym poborowych, która wyniosła ponad 58 tys. W Afganistanie z kolei profesjonalne siły zbrojne USA straciły dwadzieścia pięć razy mniej ludzi w dłużej prowadzonej operacji.

Afgański krach jest dużą przeszkodą na drodze do realizacji hasła prezydenta Bidena *America is back*, ale nie ma realnego wpływu na gwarancje sojusznicze w ramach NATO. Błędem amerykańskiej administracji nie było samo wycofanie, lecz brak pomysłu na zakończenie operacji w Afganistanie po stosunkowo szybkim rozbiciu i rozproszeniu rezydującej w tym kraju Al-Kaidy. W debacie na temat zakończenia tej operacji należy poprawnie definiować terminy dotyczące międzynarodowych stosunków wojskowych. **Afganistan nie był i nie jest sojusznikiem ani koalicjantem USA, a w nomenklaturze NATO nie był nawet partnerem.** Stany Zjednoczone nie zbudowały silnego i trwałego rządu w Kabulu, koniecznego do funkcjonowania państwa po wycofaniu żołnierzy sojuszniczych. Nie sprzyjały także temu plemienne i ambicjonalne podziały Afgańczyków oraz wszechobecna, niemal naturalna korupcja. Doroczne raporty misji UNAMA (United Nations Assistant Mission in Afghanistan) z lat 2017–2021 pokazywały brak postępów w tej dziedzinie[10]. Ostatni dokument wraz z zaleceniami dla afgańskiej administracji ukazał się kilka dni przed upadkiem Kabulu. USA nie traktowały administracji afgańskiej jako pełnoprawnego podmiotu politycznego, wykluczając ją np. z rozmów pokojowych z talibami w Katarze w lutym 2020 r., które zakończyły się podpisaniem porozumienia o wycofaniu wojsk amerykańskich z Afganistanu oraz zwolnieniem z więzień 5 tys. talibów i ich zwolenników[11]. Szczególnie wymowny był fakt, iż to rząd prezydenta Aszrafa Ghaniego musiał zrealizować operację zwolnienia więźniów, którzy w naturalny sposób zasilili szeregi zwycięskiej rebelii.

Dotychczas żadne z państw nie uznało reżimu talibów, pomimo że w latach 90. był on oficjalnie akceptowany przez Pakistan, Arabię Saudyjską

[9] „Majority of U.S. public favors Afghanistan troop withdrawal; Biden criticized for his handling of situation", Pew Research Center, 31 sierpnia 2021 r., https://www.pewresearch.org (dostęp: 16.12.2021).

[10] *Corruption*, raporty UNAMA z lat 2017–2021, https://unama.unmissions.org/corruption (dostęp: 12.01.2022).

[11] J. Allen, „Implications of the US-Taliban agreement", Brookings, 5 marca 2020 r., https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/03/05/around-the-halls-brookings--experts-discuss-the-implications-of-the-us-taliban-agreement/ (dostęp: 9.01.2022).

i Zjednoczone Emiraty Arabskie. Talibowie po zdobyciu Kabulu w sierpniu 2021 r. zapowiadali ponowne wprowadzenie prawa szariatu, eliminując m.in. prawa kobiet i inne zdobycze społeczeństwa obywatelskiego. W kategoriach medialnych nowy rząd starał się prezentować – w niektórych przypadkach z powodzeniem (telewizja, szkoły) – PR-ową wizję Talibanu 2.0, przekonując międzynarodową opinię publiczną, że nie ma powrotu do brutalnych metod rządzenia Afganistanem z lat 90. Główną przeszkodą w uznaniu nowego rządu w kategoriach prawa międzynarodowego pozostaje skuteczna walka z terroryzmem, w tym Al-Kaidą oraz ISIS. Taliban zobowiązał się do tego w porozumieniu z USA w Katarze, ale niektórzy jego członkowie są oskarżani o akty terrorystyczne[12]. Po przejęciu władzy w sierpniu 2021 r. można było spodziewać się oficjalnej akceptacji rządu przez państwa legitymizujące talibów w latach 90. oraz Chiny i Rosję, które zachowały pełne oficjalne kanały dyplomatyczne z Kabulem. Zainteresowanie współpracą techniczną wykazywały Turcja oraz Katar. **Rolę lidera tego procesu przejęła Rosja, organizując w październiku 2021 r. w Moskwie spotkanie Talibanu z dziewięcioma państwami** (Rosja, Chiny, Indie, Pakistan, Iran, Kazachstan, Kirgistan, Turkmenistan i Uzbekistan). W komunikacie końcowym uczestnicy zachęcali reżim do działań na rzecz rozwoju kraju oraz walki z terroryzmem i produkcją narkotyków[13].

Krach i jego wymiar strategiczny

Afgańską porażkę społeczności międzynarodowej, w tym głównie USA, należy rozpatrywać w kilku wymiarach. Po pobieżnej analizie najważniejszy wydaje się wymiar moralny i humanitarny, także z powodu akcentowanego przez Pentagon kluczowego celu każdej operacji wojskowej, tj. zdobywania serc i umysłów ludności cywilnej. **W rzeczywistości newralgiczne są wymiary strategiczny i polityczny.** Decyzja Bidena odnośnie do Afganistanu była porównywana do tej podjętej przez premiera Wielkiej Brytanii Neville'a Chamberlaina na konferencji w Monachium w 1938 r.[14] Tak zwany moment Chamberlaina[15], termin używany w porównaniach politycznych dość często

[12] B. Saul, „Recognition and the Taliban's international legal status", International Center for Counter-Terrorism, 15 grudnia 2021 r., https://icct.nl/"Recognition" and the Taliban's International Legal Status – ICCT (dostęp: 9.01.2022).

[13] *Joint Statement of the Participants in the Moscow Format Consultations on Afghanistan*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych FR, 20 października 2021 r., https://archive.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4913908 (dostęp: 9.01.2022).

[14] W. Russell Mead, „Biden's Chamberlain moment in Afghanistan", *The Wall Street Journal,* 16 sierpnia 2021 r., https://www.wsj.com/articles/biden-chamberlain-afghanistan-withdrawal-saigon-jihadist-taliban-kabul-pakistan-11629128451 (dostęp: 9.01.2022).

[15] W 1938 r. po podpisaniu porozumień monachijskich Winston Churchill skierował do premiera Neville'a Chamberlaina następujące słowa: „You were given the choice between war and dishonor. You chose dishonor, and you shall have war".

i uniwersalnie, był przywoływany w kontekście rozmów Biden–Putin w sprawie Ukrainy, a także konieczności wyposażenia ukraińskich sił zbrojnych w sprzęt i uzbrojenie pozwalające niszczyć rosyjskie czołgi i samoloty[16].

Prezydent Biden podtrzymał i wykorzystał decyzję prezydenta Trumpa o zakończeniu wojny w Afganistanie. Każdy zwierzchnik sił zbrojnych USA chce być architektem zakończenia wojny, przy czym Biden jest konsekwentny, gdyż już na przełomie 2008 i 2009 r. jako wiceprezydent był zdecydowanym przeciwnikiem wzmacniania liczebności kontyngentu amerykańskiego w Afganistanie. Sprzeciwiał się wnioskowanej przez kierownictwo wojskowe Pentagonu tak zwanej fali (*surge*), na którą zdecydował się ostatecznie Obama[17]. W opinii Bidena był to ostatni moment, by zastanowić się, czy pora zakończyć tę wojnę. W latach 2009–2011 generał David Petraeus i admirał James Stavridis, dowodzący operacją z pozycji USA i NATO, przekonywali w USA i na forum NATO, że trzeba wyszkolić afgańskie siły zbrojne i policyjne, co pozwoli opuścić kraj w ciągu kilku lat. Odmienne opinie były dezawuowane. Gilles Dorronsoro z Carnegie Endowment for International Peace już w 2010 r. argumentował po wizycie w Afganistanie, że sytuacja może być tylko gorsza[18]. Michael Cohen z kolei, poszukując analogii do wojny w Wietnamie, wskazywał, że koncepcja *surge* Petraeusa i Stavridisa to wojskowe magiczne myślenie[19]. Obama zakładał zakończenie „wiecznej wojny"[20] w Afganistanie w czasie swojej drugiej kadencji, ale wzrost zagrożenia ze strony talibów powodował odraczanie tej decyzji. Obecny prezydent USA nie poszedł tą drogą, choć w ostatnim okresie operowało tam jedynie 3 tys. amerykańskich żołnierzy i z łatwością mogliby kontynuować tę niszową dla Pentagonu misję bojową. Jednym z zadań wynikających z ustawy Kongresu dotyczącej budżetu Pentagonu w 2022 r. jest utworzenie specjalnej komisji badającej wycofanie z Afganistanu. Ustawodawca amerykański określił termin ukończenia prac dopiero

[16] E. Elkind, „Biden 'risks taking the world down same slippery slope' as Neville Chamberlain", *Daily Mail*, 13 grudnia 2021 r., https://www.dailyadvent.com/news/b245644b0c6b3e87c7d3e4a577c99e7a-Biden-risks-taking-the-world-down-same-slippery-slope-as-Neville--Chamberlains-appeasement-with-Hitler-if-he-doesnt-give-lethal-aid-to-Ukraine-in-the-face--of-Putins-threat-GOP-Rep-says-on-Kiev (dostęp: 9.01.2022).

[17] Dowódcy amerykańscy wnioskowali o czasowe delegowanie dodatkowych 30 tys. żołnierzy, co pozwoli w ciągu kilkunastu miesięcy wyeliminować zagrożenie ze strony talibów w kluczowych prowincjach zachodnich oraz zbudować podstawy funkcjonowania sektora bezpieczeństwa Afganistanu. W sumie transferowano 40 tys. żołnierzy USA.

[18] G. Dorronsoro, „Afghanistan will only get worse", *New York Times*, 14 września 2010 r., https://www.nytimes.com/2010/09/15/opinion/15iht-eddorronsoro.html (dostęp: 31.12.2021).

[19] M. Cohen, „Magical military thinking about Afghanistan – The Stavridis version", *Democracy Arsenal*, 27 września 2010 r., http://www.democracyarsenal.org/2010/09/magical-military-thinking-about-afghanistan-the-stavridis-version.html#more (dostęp: 31.12.2021).

[20] *Forever wars* to medialny termin wykorzystywany do krótkiego opisu wieloletnich wojen USA w Afganistanie oraz Iraku.

na 2024 r., co nie pozwoli na szybkie wykorzystanie wniosków z tej porażki. Ponadto pojawiają się apele o **wykluczenie generałów i admirałów z członkostwa z komisji**, a w praktyce wszyscy obecni oficerowie flagowi byli zaangażowani w operację afgańską. Tradycyjnie na czele takich zespołów stawał bowiem 4-gwiazdkowy generał, co w ocenie ekspertów stanowiło naruszenie zasady bezstronności[21].

*

Czy USA i Sojusz Północnoatlantycki budowały skuteczne afgańskie siły zbrojne? Na ich niekorzyść przemawia fakt, że każda, nawet najmniejsza operacja wojskowa sił afgańskich była uzależniona od amerykańskich informacji wywiadowczych bądź wsparcia z powietrza za pomocą samolotów lub dronów (*enablers*)[22]. Bez tego w praktyce afgańskie jednostki były bezbronne. Ponadto **budowano siły operacyjne na wzór armii państw NATO, bez wzięcia pod uwagę lokalnych uwarunkowań geograficznych i kulturowych**. Pododdziały były zbyt duże, za mało mobilne, ale przede wszystkim niewystarczająco umotywowane do obrony poszczególnych prowincji, które jak kostki domina upadły w ciągu kilku dni. **Ważną składową porażki USA była arogancja kulturowa.** Dopiero w 2007 r. – sześć lat po rozpoczęciu wojny – siły zbrojne USA rozpoczęły tworzenie kulturowych zespołów terenowych (Human Terrain Team, HTT), które miały pozwolić na zrozumienie uwarunkowań społecznych w poszczególnych prowincjach[23]. Z opóźnieniem także dostosowywały swoje oddziały wojskowe do potrzeb operacji. Wojska operacyjne mogły tylko w ograniczonym zakresie szkolić rekrutów afgańskich. Pentagon dopiero w 2016 r. utworzył dwie specjalne brygady treningowe, po 1500 żołnierzy każda, złożone głównie z podoficerów, których zadaniem było prowadzenie szkoleń.

*

12 września 2001 r. Sojusz Północnoatlantycki, dzień po atakach na World Trade Center oraz Pentagon, po raz pierwszy i dotychczas jedyny w historii przywołał na wniosek USA zapisy art. 5 traktatu waszyngtońskiego z 1949 r.[24] Dziewiętnastu ówczesnych członków NATO zgodziło się, że

[21] G. Anderson, „Keeping the generals out of the Afghanistan investigation is a great idea", 6 stycznia 2022 r., Military.com, https://www.military.com/daily-news/opinions/2022/01/06/keeping-generals-out-of-afghanistan-investigation-great-idea.html (dostęp: 7.01.2022).

[22] *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, raport Pentagonu dla Kongresu USA, czerwiec 2020, s. 90.

[23] B. Price, „Human terrain at the crossroads", *Joint Forces Quaterly* 2017, nr 4, s. 69.

[24] „NATO and Afghanistan", 7 grudnia 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm (dostęp: 3.01.2022).

jeden z nich został zaatakowany, co wymaga reakcji pozostałych. Wobec pospiesznego rozpoczęcia operacji w Afganistanie, już 25 dni po decyzji NATO o zastosowaniu art. 5, nie określono założeń zakończenia operacji, tzw. strategii wyjścia, co jest w praktyce deficytem wszystkich operacji USA i NATO w ostatnich 30 latach. Po stosunkowo szybkim rozbiciu ośrodków treningowych Al-Kaidy w Afganistanie nastąpiło, *de facto* nieokreślone jako cel misji, budowanie społeczeństwa obywatelskiego i podstaw państwowości. **W nomenklaturze wojskowej rozpoczęło się tzw. rozciąganie operacji (*mission creep*) poza jej pierwotny cel**. Wojska NATO oraz partnerów w szczytowym okresie zaangażowania w latach 2009–2011 liczyły 130 tys. żołnierzy z 51 państw. Oprócz działań ściśle bojowych przeciwko Al-Kaidzie i talibom wyszkoliły one około miliona żołnierzy oraz policjantów afgańskich[25]. Nowo tworzone formacje mundurowe w 2015 r. liczyły 180 tys. żołnierzy Narodowej Armii Afganistanu (Afghan National Army, ANA) oraz 120 tys. policjantów (Afghan National Police, ANP). Rocznie „ubywało" – a w praktyce w przeważającej większości dezerterowało – od 20 do 30% personelu. Od 2015 r. Pentagon nie publikował już cyklicznych raportów mówiących o redukcji potencjału. ANA i ANP ponosiły także dotkliwe straty bojowe, zginęło 66 tys. żołnierzy i policjantów. Siły afgańskie, wbrew medialnym opiniom, walczyły wytrwale w wielu prowincjach w ostatnich tygodniach funkcjonowania rządu w Kabulu. Liczba zabitych wyniosła 4 tys., a tysiąc żołnierzy i policjantów uznano za zaginionych. W latach 2016–2020 ginęło rocznie około 8 tys. członków ANA i ANP[26]. Afgańskie siły zbrojne oraz policja otrzymały z USA w ciągu kilkunastu lat około 75 tys. pojazdów wojskowych oraz 208 samolotów bojowych i śmigłowców[27], a dodatkowo 600 tys. karabinów i pistoletów, 25 tys. granatników oraz 2500 moździerzy i haubic. Taliban przejął w sierpniu 2021 r. około 2/3 samolotów i śmigłowców (⅓ została przetransferowana przez Afgańczyków do Tadżykistanu i Uzbekistanu) oraz dużą część pojazdów, broni i amunicji. Część sprzętu, w tym samoloty A-29 i śmigłowce Black Hawk, stanowi łakomy kąsek dla przemysłu zbrojeniowego Chin i Rosji, korzystających z tzw. odwróconego procesu inżynierskiego.

W czasie operacji w Afganistanie w NATO mieliśmy do czynienia z budowaniem nadmiernego optymizmu, na wielu poziomach hierarchii wojskowej i politycznej. Pierwszym etapem szkolenia żołnierzy oraz

[25] *Enhancing*..., op. cit., s. 58.

[26] S. George, „Final weeks of fighting among deadliest for Afghan security forces, former official says: 4,000 dead, 1,000 missing in final battles against Taliban", *The Washington Post*, 30 grudnia 2021 r., https://www.washingtonpost.com/world/2021/12/30/afghanisan-security-forces-deaths/ (dostęp: 30.12.2021).

[27] 20 brazylijskich samolotów Super A-29 Tucano po 21 mln USD oraz kilkadziesiąt śmigłowców Black Hawk po 20 mln USD.

policjantów była nauka czytania i pisania, a postępy w tym zakresie stanowiły część pozytywnych meldunków i prezentacji amerykańskich generałów na posiedzeniach Rady Północnoatlantyckiej i Komitetu Wojskowego NATO. Wyznacznikami sukcesu były także np. rosnąca liczba uczniów (9 mln w porównaniu z 500 tys. za rządów Talibanu), w tym 4 mln dziewczynek, komputerów, 16 mln telefonów komórkowych, dostęp do służby zdrowia czy też wzrost średniej długości życia z 42 do 62 lat[28]. Sukcesy, w tym pozorne, budowały kariery wielu dowódców. Dowódcy amerykańscy skonstruowali jednocześnie dosyć skomplikowany system oceny sytuacji w Afganistanie, mający ich zdaniem wymiernie pokazać, że NATO wygrywa tę wojnę. Dzieląc Afganistan na kilkadziesiąt okręgów (ang. *granularity*), każdy z nich oceniali osobno. Tak narysowany obraz okazał się nadmiernie optymistyczny. Osobnym elementem był sposób komunikowania decyzji strategicznych USA na forum NATO. Często miał on wymiar arbitralny, a część nowych kierunków działania, tak jak w przypadku strategii AfPak w 2008 r., sojusznicy poznawali w pierwszej kolejności z mediów.

Wiarygodność NATO – realia *versus* idealizm

Misja w Afganistanie stanowiła sprawdzian organizacyjny zarówno dla struktury dowodzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego, jak i jego poszczególnych członków. Była w praktyce pierwszą realną operacją bojową NATO z dużymi stratami osobowymi. **Nowe strategie działania żołnierzy w walce z bojownikami Al-Kaidy i Talibanu okazały się przydatne jedynie na froncie afgańskim.** Nie mają one zastosowania w Polsce ani innym państwie członkowskim NATO, z wyjątkiem Turcji. Duża część sprzętu i uzbrojenia dostarczanego żołnierzom USA i ISAF była odpowiedzią na uwarunkowania terenowe w Afganistanie oraz środki stosowane przez talibów, ale nie była przydatna poza terytorium tego kraju. Kluczowy przykład to pojazdy opancerzone **Mine-Resistant Ambush Protected** (**MRAP**), chroniące przed wybuchami improwizowanych ładunków wybuchowych[29].

Wnioski z przegranej wizerunkowej powinny znaleźć się w opracowywanej koncepcji strategicznej NATO. Sojusz musi jednoznacznie zapisać w niej swoje przywiązanie do działań obronnych w obszarze traktatowym, z zapewnieniem, że operacje poza nim (*out of area*) będą prowadzone jedynie

[28] J. Stavridis, „Zero option is not an option", *Defense Drumbeat*, 19 sierpnia 2013 r.; Admiral Stavridis: Zero Option is Not An Option in Afghanistan | Armed Services Republicans (house.gov) (dostęp: 31.12.2021).

[29] W latach 2007–2013 wyprodukowano 20 tys. MRAP, co kosztowało około 15 mld USD. Obecnie nie są użytkowane, część została przekazana siłom afgańskim, sprzedana na Bliski Wschód, a niewielką część przejęła policja w USA. Niespodziewanie w grudniu 2021 r. Polska podpisała z USA kontrakt na zakup 300 używanych w Afganistanie pojazdów MRAP Cougar.

krótkookresowo z chirurgiczną precyzją. **Obrona kolektywna musi być rzeczywistym priorytetem bez rozmydlania jej znaczenia przez określanie innych preferencji w postaci operacji kryzysowych czy też istoty programów partnerskich NATO.** Operacje NATO w Afganistanie oraz Libii, a także koalicyjna interwencja w Iraku pod patronatem USA i Francji, pokazały, że konieczne jest jednoznaczne wytyczenie celów – strategii wyjścia – misji już na początku.

Implikacje dla Rosji, Europy i Chin

Sposób zakończenia operacji w Afganistanie sprzyja wieloletniej narracji prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina o braku mandatu USA i NATO do prowadzenia globalnych operacji bezpieczeństwa[30]. **Przyczynia się również do promowania rosyjskich poglądów o erozji euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa.** Rosja, wciąż pamiętająca negatywne doświadczenia ZSRR z Afganistanu, nie będzie angażowała się w tym kraju. Bezpośrednio po wyjeździe żołnierzy amerykańskich skierowała do Kabulu specjalne zespoły wspierające Taliban, co ma również sprzyjać rozwojowi kontaktów gospodarczych. Pod przykryciem Fundacji Ochrony Narodowych Wartości, sponsorowanej przez oligarchę Jewgienija Prigozina, w Kabulu działa Maksim Szugalej. Jako prezes fundacji wspomaga „tych pokrzywdzonych przez Amerykanów"[31]. W wymiarze strategicznym Putin wykorzystuje niestabilność strategiczną USA, rozpoczynając wojnę w Ukrainie, prowokując na granicy z Białorusią i podnosząc stałe żądanie gwarancji nierozszerzania Sojuszu Północnoatlantyckiego o państwa tradycyjnie pozostające w jego orbicie wpływów. Agresja na Ukrainę stanowi preludium pożądanej przez Putina destabilizacji na wschodniej flance NATO.

Sposób wycofania USA z Afganistanu wpływa także na autonomię strategiczną UE. Wzmacnia koncepcję europejskiej suwerenności prezentowaną przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona oraz konieczność stworzenia europejskich sił szybkiego reagowania. Kontyngent 5 tys. żołnierzy wraz ze wsparciem lotnictwa oraz okrętów zapewniałby możliwość pilnej reakcji w regionach podatnych na destabilizację[32]. Byłby uzupełnieniem nieużywanych w praktyce, lecz pozostających w gotowości do działania Grup Bojowych UE.

---

[30] Rozpoczęło ją wystąpienie na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w 2007 r.

[31] R. Dixon, „Russia's political action man sets up shop in Kabul, hoping to win deals for Moscow", *The Washington Post*, 10 stycznia 2022 r., https://www.washingtonpost.com/world/2022/01/10/russia-afghanistan-shugalei-prigozhin/ (dostęp: 14.01.2022).

[32] J. Pike, „The Afghanistan withdrawal's impact on the EU's strategic autonomy", *Global Risks Insights*, 20 września 2021 r., https://globalriskinsights.com/2021/09/the-afghanistan-withdrawals-impact-on-the-eus-strategic-autonomy/ (dostęp: 7.01.2022).

*

Chiny po wycofaniu USA i państw NATO z Afganistanu są najczęściej przedstawiane jako największy beneficjent obecnej sytuacji w wymiarze strategicznym i ekonomicznym. Pozostają w cieniu i poprawiają dane makroekonomiczne po pandemii. Pekin pokazuje gotowość do wypełnienia luki po USA w Afganistanie. Nie bez znaczenia dla partii w Pekinie są szacowane na około 1 bln USD zasoby litu, żelaza, miedzi i kobaltu, zlokalizowane jednak na trudno dostępnych terenach tego kraju. Chiny będą skutecznie stosować elementy *soft power*, w tym zapewnią środki na opiekę medyczną, żywność i minielektrownie solarne w rejonach poza stolicą Afganistanu. W perspektywie średnioterminowej w ramach inicjatywy Pasa i Drogi podejmą próby budowy nowej trasy przez Pakistan i Afganistan, która znacząco skróci drogę z Chin na Bliski Wschód. Jednym z ich celów jest zapobieżenie możliwości działania z terytorium Afganistanu grup antychińskich takich jak Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu, dążący do ustanowieniu enklawy w Chinach. **Istotnym elementem z punktu widzenia partii w Pekinie jest możliwość pokazania Tajwanowi, że USA zawodzą w kwestii obietnic zapewnienia bezpieczeństwa.**

Do beneficjentów opuszczenia regionu przez USA należy Pakistan, pragmatycznie wspierający talibów przez cały okres operacji w Afganistanie. **Pakistańscy wojskowi traktują terytorium Afganistanu jako tzw. głębię strategiczną w przypadku konfliktu z Indiami.** Z kolei terytorium Pakistanu stanowiło zaplecze dla uciekających członków Al-Kaidy oraz talibów. W praktyce schronienie dla Osamy bin Ladena na terenie największego pakistańskiego garnizonu w Abbottabad pokazało Amerykanom grę na dwa fronty rządzących w Pakistanie wojskowych, w tym agencji wywiadowczej ISI. Pogranicze afgańsko-pakistańskie jest terenem zdominowanym przez plemiona pasztuńskie i stanowiło zaplecze szkoleniowo-rekrutujące talibów. Pakistan zapewniał także paszporty liderom Talibanu podróżującym na rozmowy pokojowe w Katarze.

Wyczekującą postawę przyjął Iran, który bez rozgłosu był zaangażowany na zachodzie Afganistanu. Budował infrastrukturę socjalną w prowincjach graniczących, w tym zwłaszcza w Heracie, gdzie wciąż funkcjonuje irański konsulat. Obraz Talibanu w Iranie wciąż pozostaje jednak skrajnie negatywny po okresie jego rządów w latach 90., w tym morderstwach szyickich Hazarów oraz dwudziestu trzech irańskich dyplomatów w Mazar-i-Szarif. Jednakże w ostatnich latach talibów i rząd w Teheranie zbliżył wspólny przeciwnik oraz pozytywne gesty religijne Talibanu wobec szyitów w Afganistanie. Dla talibów licząca 900 km granica z Iranem stanowi bezcenny kierunek dostępu do szlaków transferu towarów. Sytuacji w regionie będzie przyglądać się Turcja. **Indie, wobec zysków Chin i Pakistanu, są największym przegranym**

obecnej sytuacji. Muszą się także liczyć ze wzrostem zagrożenia ze strony organizacji terrorystycznych w graniczącym z Afganistanem Kaszmirze.

Jak Feniks z popiołów – USA po remanencie strategicznym

Siły zbrojne USA zgodnie z zapisami Narodowej Strategii Obrony z 2018 r. powinny być zdolne do obrony narodowych interesów Stanów Zjednoczonych przez odstraszanie lub zwycięstwo w wojnie przeciw dużej potędze dysponującej uzbrojeniem konwencjonalnym. *De facto* oznacza to, że mogą prowadzić jedną wojskową operację o charakterze globalnym, i tak przygotowują swoje siły zbrojne[33]. Ewentualne zaangażowanie w rejonie Indo-Pacyfiku spowoduje co najmniej częściowe wycofanie się z Europy. Obecnie trwają prace nad nową strategią, której zapisy mają dać planistom z Pentagonu większą swobodę reakcji na zmieniające się zagrożenia, z uwzględnieniem zwłaszcza tych z cyberprzestrzeni oraz kosmosu. **Szczególnym elementem nowej strategicznej perspektywy ma być „zintegrowane odstraszanie"**[34], polegające na kumulacji środków również spoza arsenału Pentagonu. Od początku kadencji prezydenta Bidena trwa przywracanie pełnych zdolności dyplomatycznych Departamentowi Stanu, okrojonego z około 30% personelu i budżetu za rządów prezydenta Donalda Trumpa[35].

W USA będzie trwała dyskusja na temat zaangażowania w rozwiązywanie konfliktów w różnych regionach, a wizja powrotu Trumpa pozostanie jedną z dominant polityki wewnętrznej z funkcją polityki zagranicznej. Rzeczywista reelekcja 45. prezydenta USA w styczniu 2025 r. zbiegłaby się z rozpoczęciem kadencji Władimira Putina i będzie oznaczała zdynamizowanie izolacjonizmu USA. Przyczyni się tym samym do pogłębienia polaryzacji amerykańskiego społeczeństwa, silnie podzielonego po wyborach prezydenckich z 2016 oraz 2020 r. **Ważnym ogniwem bieguna republikańskiego są mocno je popierające siły zbrojne**. Powrót twardego hasła *America first* będzie zagrożeniem dla spójności transatlantyckiej. Wymiernym efektem i jednym z pierwszych posunięć może być przywrócenie decyzji o wycofaniu 30% amerykańskich z żołnierzy z Niemiec. Trump otwarcie wówczas zacznie kwestionować art. 5 traktatu waszyngtońskiego[36] oraz będzie mógł zrealizować zapowiadane w czasie swojej pierwszej kadencji wycofanie

[33] *Index of U.S. Military Strength*, Heritage Foundation, 20 października 2021, https://www.heritage.org/military (dostęp: 13.01.2022).
[34] J. Grady, „New national defense strategy must focus on competing 'where it makes sense'", *USNI News*, 10 grudnia 2021 r., https://news.usni.org/2022/01/05/panel-new-national-defense-strategy-needs-more-substance-clear-goals (dostęp: 13.01.2022).
[35] C. McBride, „Trump keeps the pressure on State Department spending", *The Wall Street Journal*, 11 marca 2019 r., https://www.wsj.com/articles/trumps-keeps-the-pressure-on-state-department-spending-11552326475 (dostęp: 13.01.2022).
[36] J. Pike, op. cit.

wojsk USA z Japonii i Korei Południowej[37]. **Strategicznym paradygmatem stosunków międzynarodowych stanie się nieprzewidywalność USA.** Według badania Zogby z lutego 2021 r. prawie połowa Amerykanów (46%) wierzy, że w USA wybuchnie wojna domowa spowodowana podziałem społeczeństwa na tle politycznym[38]. Z kolei 52% osób głosujących na prezydenta Trumpa oraz 41% wyborców Bidena uważa, że należy podzielić USA na stany demokratów oraz republikanów[39]. W sondażach odnotowano także znaczący spadek wiary obywateli USA w tzw. *American dream*. Jeszcze w 2000 r. aż 80% społeczeństwa wierzyło w możliwość awansu społecznego i zmiany swojego statusu materialnego, podczas gdy w 2021 r. zaledwie 46%[40]. Ryzyko takiego paraliżu decyzyjnego USA spowodowanego niepokojami wewnętrznymi niesie za sobą poważne międzynarodowe reperkusje. USA mogą być niechętne objęciu roli lidera w utrzymywaniu ładu międzynarodowego, niezdolne do spajania światowego systemu finansowego lub pragmatycznego rozwiązywania problemów[41]. Obecną tendencją w Kongresie USA jest wzmacnianie roli prezydenta w zakresie dynamiki podejmowania decyzji. Dotyczy to na przykład szybkości reakcji na inwazję Tajwanu przez Chiny. Teraz zgodnie z ustawą *Taiwan Relations Act* z 1979 r. ewentualna odpowiedź USA jest obwarowana zgodą Kongresu USA[42].

*

Operacja NATO, w tym USA, w Afganistanie będzie ostatnią misją ekspedycyjną sojuszu w tej skali. Sojusz Północnoatlantycki musi być przygotowany do permanentnego stanu konfliktu poniżej progu wojny i prowokacji taktycznych sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej. Do katalogu konfliktów podprogowych można zaliczyć możliwe prowokacje taktyczne na Morzu Bałtyckim i Czarnym. **Celem okrętów podwodnych lub wydzielonych jednostek piechoty morskiej mogą być silne państwa nienależące do NATO, takie jak Szwecja lub Finlandia.** Prezydent Putin będzie utrzymywał stan wojny w Ukrainie, a katalizatorem zagrożenia pozostanie Białoruś. Potwierdzają to dominujące w polityce międzynarodowej Europy na przełomie 2021 i 2022 r.

---

[37] W przypadku Europy Trump podjął w 2020 r. decyzję o wycofaniu 30% (12 500) amerykańskich żołnierzy z Niemiec. Nowy prezydent cofnął tę decyzję w 2021 r.

[38] „The Zogby Poll®: Will the US have another civil war?", Zogby, 4 lutego 2021 r., https://zogbyanalytics.com/news/997-the-zogby-poll-will-the-us-have-another-civil-war (dostęp: 03.01.2022).

[39] Ibidem.

[40] M. Reiss, „America as geopolitical risk", *American Purpose*, 27 października 2021 r., https://www.americanpurpose.com/articles/america-as-geopolitical-risk/ (dostęp: 03.01.2022).

[41] Ibidem.

[42] C. Doornbos, „House lawmaker calls for legislation to allow a faster US military response should China invade Taiwan", *Stars & Stripes*, 12 stycznia 2022 r., https://www.stripes.com/theaters/us/2022-01-12/taiwan-china-invasion-navy-legislation-ships-luria-biden-4272849.html (dostęp: 13.01.2022).

kwestie ataku Rosji na Ukrainę oraz łatwego wzniecania kryzysu uchodźczego na granicach polsko- oraz litewsko-białoruskiej. **Wymiernym sygnałem będzie trwałe przegrupowanie wojsk Federacji Rosyjskiej na Białoruś, prezentowane przez Rosję w duchu narracji NATO jako trwałe rotacyjne przedsięwzięcie.** Osobnym podprogowym zagadnieniem będzie wojna informacyjna Rosji z NATO. Rzadko wypowiadający się rosyjski minister obrony narodowej Siergiej Szojgu w wywiadzie ze stycznia 2022 r. podkreślił, że państwa Zachodu prowadzą z Rosją wojnę informacyjną, w której jego państwo przyjęło postawę defensywną. Stoi to w sprzeczności z wieloletnim (od ataku cybernetycznego na Estonię w 2007 r.) zachowaniem Rosji, która za pośrednictwem działań rządowych grup hakerskich usytuowanych w służbach specjalnych[43] oraz firm prywatnych sponsorowanych przez oligarchów[44] realizuje ofensywne operacje w USA, Francji, Niemczech i innych państwach.

Długofalowym polem walki USA i Chin poniżej progu wojny będzie cyberprzestrzeń i przestrzeń kosmiczna. Obecnie służby chińskie wykorzystują wiele programów komputerowych agregujących dane z mediów społecznościowych, które tworzą bazy danych zachowań poszczególnych grup zawodowych, w tym polityków oraz dziennikarzy. Podejmują próby pełnej automatyzacji reagowania na negatywne informacje na temat Chin. Służą temu wypracowane pierwotnie na rynek wewnętrzny programy badania opinii publicznej[45], które *de facto* agregują dane z popularnych serwisów społecznościowych oraz obserwują tendencje[46]. W przestrzeni kosmicznej będzie trwał wyścig o jak największą liczbę satelitów oraz zdolności ofensywne pozwalające niszczyć obiekty kosmiczne przeciwnika.

*

Strategiczne implikacje wycofania USA z Afganistanu będą podlegały gruntownym badaniom naukowym. Istotne będą zlecone przez Kongres USA prace komisji prowadzone do 2024 r. w Pentagonie. Lata operacji USA i NATO w Afganistanie nie były straconymi dekadami. Wizerunkowa porażka USA nie ma wpływu na sojusznicze gwarancje NATO. Strategię wyjścia z operacji trzeba jasno określać na wejściu. Błędy i porażki powinny realnie służyć

[43] Cozy Bear w ramach Służby Wywiadu Zagranicznego, Fancy Bear z kolei w GRU.

[44] Internet Research Agency, sponsorowana przez Jewgienija Prigozina, tzw. kucharza Putina, realizowała operacje dezinformacyjne w czasie wyborów prezydenckich w USA w 2016 r.

[45] Koszt stworzenia poszczególnych programów oscyluje wokół 200–300 tys. USD w zależności od zakresu i języka.

[46] C. Cadell, „China harvests masses of data on Western targets, documents show", *The Washington Post*, 31 grudnia 2021 r., https://www.washingtonpost.com/national-security/china-harvests-masses-of-data-on-western-targets-documents-show/2021/12/31/3981ce9c-538e-11ec-8927-c396fa861a71_story.html (dostęp: 1.01.2022).

kolejnym decyzjom strategicznym. Częste porównania wojny w Afganistanie z tą w Wietnamie pomimo pewnych niuansów nie wytrzymują próby na poziomie taktyczno-operacyjnym. Jednakże strategiczna nadbudowa politycznych decyzji administracji amerykańskich pokazuje podobieństwo optymistycznego myślenia i narracji, nacechowanych chęcią zwycięstwa politycznego w kolejnych wyborach lub mesjanistyczną rolą budowania demokracji na świecie. Jak wskazywał jeden z żołnierzy sił specjalnych w 2017 r., nie mógł on odpowiedzieć na pytanie afgańskich towarzyszy broni, kto jest wrogiem, a kto przyjacielem. W 2003 r. Donald Rumsfeld pisał na karteczce: „Nie mam jasności, kto jest tą złą stroną, brakuje nam informacji wywiadowczych". Określenie trendów lub punktów zwrotnych w trakcie operacji USA i NATO w Afganistanie wymagało głębokiej wiedzy wywiadowczej opartej na źródłach osobowych, strategicznego otwarcia mentalnego oraz taktycznej mądrości polegającej m.in. na rezygnacji z kosztownego pod względem strat zdobywania niektórych nieistotnych miejscowości lub dystryktów. Ciekawym elementem zalążków nowej strategii bezpieczeństwa USA są prace Pentagonu w kierunku budowy zintegrowanego odstraszania z wykorzystaniem środków pozamilitarnych. Kalendarz wyborczy wciąż będzie kształtował decyzje strategiczne USA i innych państw NATO. Nowa koncepcja strategiczna NATO, planowana na 2022 r. i mająca zastąpić tę z 2010 r., musi zawierać wnioski z operacji afgańskiej, która może być ostatnią długotrwałą operacją *out of area*. Kluczowa dla NATO będzie stabilność wewnętrzna w USA. Wszelkie symptomy niestabilności będą powodowały tsunami niepewności strategicznej w Europie z elementami zimnego wiatru syberyjskiego.

Strategic implications of US withdrawal from Afghanistan. A failure or a catastrophe?

US withdrawal from Afghanistan was a logistical success but a strategic failure. It was also an apt summary of the United States' two-decades-long strategic engagement in the Middle East and Afghanistan. The strategic conclusions of that move should be based upon careful and thorough audit of specific steps at US and NATO politico-military arena implications. They will contribute to, *inter alia*, the creation of some welcome exit strategies upon starting new operations. Public perception is crucial nowadays but it cannot overshadow the real goals of the mission. Russia and China benefit globally from the failure, as the internal stability of the US is key for NATO stability.

Keywords: USA, NATO, Afghanistan, strategy, failure, exit

Słowa kluczowe: USA, NATO, Afganistan, strategia, porażka, wyjście

Rafał Wiśniewski
ORCID 0000-0002-0155-246X

Na drodze do „zimnej wojny"? Nowy etap stosunków USA–ChRL

U progu trzeciej dekady XXI w. coraz bardziej uzasadniona jest teza o szczególnym znaczeniu stosunków USA–ChRL jako najważniejszej relacji dwustronnej współczesnego ładu międzynarodowego. Liczne analizy z zakresu potęgometrii wskazują na właśnie te dwa państwa jako jedynych obecnie przedstawicieli kategorii supermocarstw (nawet jeśli taki status Chin jest wciąż niepewny)[1]. Już sama w sobie tendencja ta wystarczy, aby uznać stosunki na linii Waszyngton–Pekin za jedną z kluczowych zmiennych determinujących funkcjonowanie ładu międzynarodowego, nie tylko w regionie Indo-Pacyfiku (gdzie dochodzi do bezpośredniej interakcji wpływów obu państw), lecz także globalnie. Nadto druga dekada XXI w. przyniosła skokowe pogorszenie stosunków amerykańsko-chińskich. Trend ten przyjął postać „wojny handlowej", wzmożonej rywalizacji o wpływy polityczne, wyścigu zbrojeń, jak również gwałtownie rosnącej wzajemnej nieufności (czy wręcz wrogości). Całość nakreślonych powyżej uwarunkowań prowadzi do pojawienia się tezy o zaistnieniu między obu mocarstwami „nowej zimnej wojny". Historyczne analogie w nauce o stosunkach międzynarodowych są niewątpliwie pouczające, ale jednocześnie mogą rodzić ryzyko uproszczeń czy hiperboli. Autor już na wstępie chciałby zaznaczyć, iż jednoznaczna odpowiedź na pytanie, czy między Chińską Republiką Ludową a Stanami Zjednoczonymi rozgrywa się obecnie kolejna „zimna wojna", jest w tym momencie niezwykle trudna (by nie rzec niemożliwa) z racji dużej dynamiki zjawiska oraz braku niezbędnego dystansu czasowego. Niezaprzeczalnym faktem jest jednak to, iż w trakcie prezydentury Donalda Trumpa doszło do drastycznego pogorszenia relacji dwustronnych. Co więcej, stan ten

[1] Zob. np.: S.G. Brooks, W.C. Wohlforth, „The rise and fall of the great powers in the twenty-first century: China's rise and the fate of America's global position", *International Security* 2016, t. 40, nr 3, s. 7–53; M. Sułek, „Transformacja globalnego układu sił po zimnej wojnie", *Rocznik Strategiczny* 2016/17; R. Wiśniewski, B. Hensarling, „Power in 2025: A global ranking", *R/evolutions Global Trends & Regional Issues* 2015, t. 3, nr 1, s. 122–157.

nabrał względnej (średnioterminowej) trwałości po tranzycji do kolejnej administracji – Josepha Bidena. W opinii autora świadczy to o jakościowej zmianie dynamiki stosunków chińsko-amerykańskich, otwierającej nowy etap w ich historii.

Celem niniejszego tekstu jest ukazanie przyczyn zaistnienia wyżej wymienionej zmiany, nakreślenie zasadniczych trendów na obecnym etapie stosunków dwustronnych oraz zaproponowanie krótko- i średnioterminowej prognozy ich dalszego rozwoju. Punktem wyjścia tej analizy jest krótka charakterystyka ewolucji stosunków amerykańsko-chińskich, począwszy od ustanowienia Chińskiej Republiki Ludowej. Pozwoliła ona na identyfikację względnie stałych punktów spornych i określenie źródeł obecnego konfliktu. Jednocześnie zidentyfikowano również główne czynniki stabilizujące amerykańsko-chińską rywalizację i ograniczające (przynajmniej do pewnego momentu) potencjał eskalacji konfliktu. W kolejnej części tekstu autor dokonał charakterystyki wyłaniającej się w latach 2018–2021 „nowej normalności" rywalizacji Waszyngtonu i Pekinu. Funkcję podsumowania pełni próba naszkicowania możliwych trajektorii dalszej ewolucji stosunków obu mocarstw w perspektywie krótko- oraz średnioterminowej

Struktura stosunków USA–ChRL – źródła i stabilizatory konfliktu

Od momentu ustanowienia Chińskiej Republiki Ludowej 1 października 1949 r. jej relacje ze Stanami Zjednoczonymi były nacechowane nieufnością i konfliktem interesów. Niemniej jednak na przestrzeni tych siedmiu dekad w ich ramach doszło do licznych przekształceń. Cała ta wspólna historia w naturalny sposób rzutuje na dzisiejszy stan stosunków. W opinii autora dotychczasową historię interakcji USA–ChRL można podzielić na trzy główne okresy, charakteryzujące się odmiennymi typami relacji. Tranzycję od jednego typu do drugiego znaczyły krótsze okresy przejściowe, w toku których dokonywała się transformacja do nowego stanu relacji.

Pierwszy etap obejmuje okres od powstania ChRL do normalizacji stosunków tego państwa z USA, potwierdzonej komunikatem szanghajskim z 1972 r. Na przestrzeni tych niemal dwudziestu lat dominantą relacji dwustronnych był konflikt. Miał on zasadniczo charakter zimnej wojny, z istotnym odstępstwem w postaci „gorącej" wojny w Korei w latach 1950–1953. Pekin i Waszyngton postrzegały się wówczas wzajemnie jako wrogów. Wynikało to zarówno z fundamentalnej sprzeczności żywotnych interesów bezpieczeństwa (kwestia przyszłości Tajwanu oraz strategia powstrzymywania komunizmu), jak i z mocnego wymiaru ideologicznego polityki obu rządów. W konsekwencji władze ChRL postrzegały USA jako śmiertelne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i rządzącego nim

reżimu[2]. Z kolei dla Stanów Zjednoczonych ChRL stanowiła część jednolitego bloku komunistycznego, rozszerzającego swe wpływy w Azji[3]. Przewartościowanie relacji i zakończenie tego stanu zimnej wojny było możliwe z uwagi na konflikt obu mocarstw z ZSRR, prowadzący do obopólnej chęci obrócenia dynamiki „trójkąta strategicznego" ChRL–USA–ZSRR przeciwko Moskwie. Wstępna normalizacja relacji Pekin–Waszyngton otworzyła okres przejściowy, w toku którego oba państwa przyzwyczajały się stopniowo do pokojowego współistnienia, a nawet ograniczonej współpracy wymierzonej we wspólnego przeciwnika. Ostatecznym przypieczętowaniem tej transformacji było uznanie ChRL za prawowity rząd Chin, którego USA dokonały w 1978 r.[4]

Nawiązanie pełnych stosunków dyplomatycznych otworzyło okres strategicznej współpracy ChRL i USA, który trwał do zakończenia zimnej wojny. Relacje dwustronne przyjęły zupełnie odmienny charakter. Nie był to sojusz w tradycyjnym rozumieniu tego pojęcia, ale określenie „partnerstwo strategiczne" wydaje się tu zasadne. Oba rządy co najmniej koordynowały działania w ramach swych rywalizacji z ZSRR[5]. Z perspektywy czasu można uznać, że o wiele większe dalekosiężne skutki miała współpraca gospodarcza. Strona amerykańska *de facto* wspierała politykę „reform i otwarcia" Deng Xiaopinga zmierzającą do stopniowej integracji ChRL z globalnym systemem gospodarki kapitalistycznej. Dwustronny handel oraz amerykańskie inwestycje zaczęły budować podwaliny pod ścisłe związki gospodarcze, które do dziś stanowią jedną z kluczowych determinant stosunków amerykańsko-chińskich[6]. Co istotne, zasadnicze punkty sporne, dotyczące chociażby przyszłości Tajwanu czy różnic ideologicznych, nie zostały wówczas rozwiązane. Każda ze stron pozostała przy swoim stanowisku w tych sprawach. Jednocześnie jednak podjęto znaczny wysiłek polityczny, aby te kwestie sporne odsunąć od centrum stosunków wzajemnych i przełożyć ich rozstrzygnięcie w przyszłość.

Rok 1989 przyniósł początek następnego okresu przejściowego w stosunkach amerykańsko-chińskich. Bezpośrednią przyczyną perturbacji były wydarzenia na placu Tiananmen i ich odbiór w USA. W obliczu powszechnego oburzenia administracja prezydenta George'a H.W. Busha, mimo preferencji

---

[2] A. Goldstein, „China's grand strategy under Xi Jinping: Reassurance, reform, and resistance", *International Security* 2020, t. 45, nr 1, s. 164–201, 170–172.

[3] Szerzej zob. D. Halberstam, *The Coldest Winter. America and the Korean War*, Hachette Books, New York 2007.

[4] Szerzej zob. H. Kissinger, *On China*, Penguin Press, New York 2011, s. 202–407; W.I. Cohen, *East Asia at the Center. Four Thousand Years of Engagement with the World*, Columbia University Press, New York 2000, s. 404–414.

[5] H. Kissinger, *On China*..., op. cit., s. 387–396.

[6] A.L. Friedberg, *Globalisation and Chinese grand strategy*, „Survival" 2018, t. 60, nr 1, s. 7–40.

dla kontynuacji pragmatycznej współpracy z Chinami, wprowadziła sankcje, które przełożyły się na (krótkotrwałą co prawda) izolację ChRL od świata zachodniego. Sama w sobie masakra demonstrantów, jakkolwiek tragiczna, prawdopodobnie nie zaważyłaby na trwałym przekształceniu stosunków amerykańsko-chińskich. Wydarzenia te zbiegły się jednak w czasie z fundamentalną zmianą układu sił i interesów w skali globalnej. Koniec zimnowojennej konfrontacji doprowadził do zaniku zasadniczego spoiwa współpracy USA–ChRL, to jest podzielanego przez obie strony poczucia zagrożenia ze strony ZSRR[7]. W tej sytuacji amerykańscy stratedzy zaczęli zwracać swą uwagę na ChRL jako na państwo mające potencjał i motywację, by w przyszłości stać się kolejnym strategicznym rywalem USA[8]. Diagnozę tę wzmacniał dynamiczny wzrost potęgi gospodarczej Chin oraz znaczące nasilenie presji ChRL na poprawę własnej pozycji w ramach długotrwałych sporów terytorialnych, do których doszło w początkach lat 90. XX w. (Morze Południowochińskie i kwestia Tajwanu)[9]. Choć zmiany te nie spowodowały całkowitego odwrócenia amerykańskiej percepcji ChRL i polityki tego państwa w stronę konfrontacji, to jednak warunki umożliwiające kontynuację partnerstwa strategicznego z lat 80. XX w. uległy istotnemu osłabieniu. Nowe tendencje w stosunkach dwustronnych znalazły punkt kulminacyjny w kryzysie tajwańskim 1996 r., kiedy to próby zbrojnego zastraszenia Tajpej przez Pekin napotkały zdecydowaną reakcję w postaci amerykańskiej demonstracji siły w Cieśninie Tajwańskiej.

Kryzys z połowy lat 90. XX w. otwiera trzeci etap relacji ChRL–USA. Choć jego istota jest dość wyraźna i łatwa do scharakteryzowania, to jednak ujęcie jej w jednym, zgrabnym określeniu nastręcza trudności. Można by ją nazwać rywalizacją w warunkach współzależności, a być może strategicznym rozdwojeniem. Pozostawiając na boku wysiłki na rzecz znalezienia zgrabnej i adekwatnej nazwy, należy podkreślić, iż relacje amerykańsko-chińskie w tym okresie przebiegały niejako dwutorowo. Z jednej strony dynamicznie rozwijała się współpraca, przede wszystkim na polu gospodarczym, ale także (choć w mniejszym stopniu) dyplomatycznym. Handel i inwestycje tak silnie powiązały oba państwa, iż w analizach ekonomicznych pojawiło się pojęcie „Chimeryki" na opisanie symbiotycznej relacji obu gospodarek[10]. Jednocześnie niektórzy amerykańscy politycy i eksperci śmiało kreślili wizję partnerstwa z ChRL w ramach istniejącego ładu międzynarodowego (pod amerykańskim przywództwem). Jako przykład ze świata polityki można tu wymienić słynne sformułowanie zastępcy sekretarza stanu Roberta

[7] H. Kissinger, *On China*..., op. cit., s. 408–437.
[8] K. Liao, *The Pentagon and the pivot*, „Survival", 2013, t. 55, nr 3, s. 95–114.
[9] A. Goldstein, op. cit., s. 173–174.
[10] N. Ferguson, M. Schularick, *The End of Chimerica*, 2009, HBS Working Paper, http://www.hbs.edu/research/pdf/10-037.pdf (dostęp tu i dalej: 31.01.2022).

Zoellicka o potencjalnej roli ChRL jako „odpowiedzialnego udziałowca" systemu międzynarodowego[11]. W środowisku akademicko-eksperckim chociażby Zbigniew Brzeziński kreślił wizję Chin jako nowej „kontynentalnej kotwicy" amerykańskiej sieci sojuszy i partnerstw[12]. Z drugiej strony polityka USA wobec regionu Azji i Pacyfiku zawierała istotny element „ubezpieczenia" na wypadek wzrostu napięcia i nasilenia konfliktu z Pekinem. Świadczyła o tym m.in. stała obecność wojskowa USA w regionie, która dość otwarcie miała na celu odstraszanie agresji ChRL wobec Tajwanu i w stosunku do pozostałych stron sporu na Morzu Południowochińskim. Zmian w założeniach strategicznych sojuszu amerykańsko-japońskiego również dokonywano z dość wyraźnym celem stworzenia możliwości wspólnej reakcji na posunięcia Pekinu.

Analizując politykę USA wobec Chin przełomu XX i XXI w., należy zwrócić uwagę na znaczne zróżnicowanie stanowisk w wewnętrznej debacie politycznej i akademickiej stanowiącej jej intelektualne zaplecze. Obejmowała ona szerokie spektrum poglądów, jednak dwa najbardziej wyraziste stanowiska można by określić jako: „sinooptymizm" oraz „sinosceptycyzm"[13]. Stanowisko optymistyczne wskazywało na możliwość integracji ChRL z liberalnym ładem międzynarodowym, pragmatyzm polityki Komunistycznej Partii Chin oraz postępującą liberalizację (przede wszystkim gospodarczą) systemu wewnętrznego ChRL i potencjał dalej idącej transformacji[14]. Sceptycy wskazywali na nierozstrzygnięte punkty sporne, rosnącą potęgę ChRL (za którą ich zdaniem miał iść wzrost międzynarodowych ambicji) oraz różnice ustrojowe[15]. Co nie powinno zaskakiwać, sinooptymizm był częstszy wśród przedstawicieli biznesu oraz badaczy reprezentujących liberalną tradycję nauki o stosunkach międzynarodowych. Sinosceptycyzm natomiast cieszył się znacznie większą popularnością w kręgach powiązanych z Departamentem Obrony oraz wśród badaczy posługujących się teorią realistyczną. Patrząc z perspektywy czasu, można uznać, iż polityka USA wobec Chin w omawianym tu okresie znajdowała się w interesującym punkcie równowagi między tymi przeciwstawnymi

[11] R.B. Zoellick, *Whither China: From Membership to Responsibility?*, US State Department, New York 2005, https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm.

[12] Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, Perseus-Basic Books, New York 1997, s. 151–193.

[13] Szeroki ogląd tej debaty można znaleźć w: A.L. Friedberg, „The future of U.S.-China relations: Is conflict inevitable?", *International Security* 2005, t. 30, nr 2, s. 7–45.

[14] Dobry przykład tego podejścia stanowi praca: W.H. Overholt, *Asia, America and the Transformation of Geopolitics*, Cambridge University Press, Cambridge 2008. Można ją potraktować jako podsumowanie argumentów „sinooptymistycznych".

[15] Przykłady tego stanowiska można znaleźć m.in. w: E.A. Feigenbaum, „China's challenge to Pax Americana", *Washington Quarterly* 2001, t. 24, nr 3, s. 31–43; J.J. Mearsheimer, „China's unpeaceful rise", *Current History* 2006, t. 105, nr 690, s. 160–162.

tendencjami. Trzeba wszakże przyznać, iż działania kolejnych administracji kładły większy nacisk na współpracę z Pekinem. Ważną rolę odgrywał w tym ciężar interesów gospodarczych, jednak przyjęta przez ówczesne chińskie kierownictwo strategia (a może raczej narracja) „pokojowego wzrostu" wyraźnie odpowiadała takim tendencjom[16]. Warto zauważyć, iż obecnie popularne są tezy o naiwności amerykańskiej polityki wobec ChRL, która miałaby się opierać niemal wyłącznie na optymistycznej wizji tego państwa[17]. Tymczasem w latach 90. XX w. i na początku XXI w. nie brakowało w polityce amerykańskiej elementów „strategicznego ubezpieczenia" (ang. *hedging*) wobec rosnących wpływów Pekinu.

Przełom pierwszej i drugiej dekady XXI w. przyniósł następny okres przejściowy. Zaburzenie względnej równowagi współpracy i rywalizacji w relacjach amerykańsko-chińskich było efektem rosnącej asertywności polityki Chin oraz amerykańskiej reakcji na ten trend. Światowy kryzys gospodarczy z lat 2007–2009 wzmocnił po stronie chińskiej przekonanie o schyłku potęgi Zachodu i pewność co do efektywności własnego systemu politycznego i gospodarczego[18]. Można zaryzykować twierdzenie, iż ta nowa pewność siebie przyczyniła się do rewizji strategii opartej na „28-znakowej instrukcji" Deng Xiaopinga[19] na rzecz bardziej zdecydowanej i konfrontacyjnej obrony interesów ChRL. Choć zwrot ten został zapoczątkowany w końcówce rządów IV generacji przywódców (z Hu Jintao na czele), to w pełni objawił się za rządów Xi Jinpinga, które przyniosły również istotne zmiany w polityce wewnętrznej ChRL[20]. Bardziej asertywna postawa Pekinu wzmocniła tendencje sinosceptyczne w USA, czego przejawem była polityka „zwrotu ku Azji" (ang. *pivot to Asia*) i wszystkie towarzyszące jej inicjatywy dyplomatyczne, gospodarcze oraz militarne. Otwarte ogłoszenie strategicznej rywalizacji z Chinami przez administrację Donalda Trumpa, wsparte „wojną handlową" rozpoczętą w 2018 r., stanowi kolejny, ostrzejszy etap tego procesu.

---

[16] Szerzej np. w: T.J. Wright, *All Measures Short of War. The Contest for the Twenty-First Century and the Future of American Power*, Yale University Press, New Haven 2017, s. 1–34; A.L. Friedberg, „Globalisation and Chinese grand strategy...", op. cit.

[17] Teza ta jest dobitnie stawiana np. w: J.J. Mearsheimer, „The inevitable rivalry", *Foreign Affairs* 2021, t. 100, nr 6, s. 48–58.

[18] M.S. Chase, „Chinese suspicion and US intentions", *Survival* 2011, t. 53, nr 3, s. 133–150.

[19] Można ją przetłumaczyć jako: „spokojnie obserwować sytuację, zabezpieczyć nasze stanowisko, pewnie radzić sobie ze zmianami, ukrywać własne możliwości i czekać na stosowny moment, umiejętnie utrzymywać niski profil, unikać wychylania się, być proaktywnym" – zob. Deng Xiaoping, *Selected Works of Deng Xiaoping, Volume III (1982–1992)*, Foreign Languages Press, Beijing 1994; cyt. za: Y. Deng, *China's Struggle for Status The Realignment of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 41.

[20] Szerzej w: A. Goldstein, op. cit.; M.D. Swaine, „Chinese views of foreign policy in the 19th party congress", *China Leadership Monitor* 2018, nr 55; E.C. Economy, „China's new revolution: The reign of Xi Jinping", *Foreign Affairs* 2018, t. 97, nr 3, s. 60–74.

Z perspektywy początku 2022 r. można postawić tezę o przypieczętowaniu przejścia do kolejnego, czwartego etapu relacji USA–ChRL naznaczonego ostrą rywalizacją. Patrząc na zarysowaną powyżej historię, da się zidentyfikować względnie trwałą strukturę relacji amerykańsko-chińskich w postaci kilku kluczowych czynników określających jej trajektorię w perspektywie średnio-, a nawet długoterminowej. Można by ją sprowadzić do trzech zasadniczych źródeł sporu (konfliktu) oraz dwóch czynników stabilizujących (bezpieczników), które ugruntowały się po zakończeniu zimnej wojny.

Zasadnicze źródła konflikty amerykańsko-chińskiego mieszczą się w trzech obszarach:
- geopolityki – odmiennych stanowisk w zakresie politycznej przyszłości Tajwanu, Półwyspu Koreańskiego oraz kontroli nad wodami Morza Południowochińskiego. Elementy te składają się na całościowy problem rozgraniczenia stref wpływów w regionie Indo-Pacyfiku;
- przywództwa międzynarodowego – rozumianego jako zdolność kształtowania instytucji, norm i agendy składających się na globalny ład międzynarodowy. Zalicza się tu również prestiżowy aspekt uznania za lidera (jednego z liderów) społeczności międzynarodowej;
- ideologii – napięcia w tej sferze wynikają z różnic ustrojowych między obu państwami oraz (wyrażanego z różną intensywnością) dążenia do udowodnienia wyższości własnego systemu społeczno-politycznego. W okresie pozimnowojennym sednem tego aspektu sporu stało się promowanie przez USA demokracji i wartości liberalnych, a z czasem postrzeganie modelu chińskiego jako potencjalnej alternatywy dla nich.

W kolejnych wymienionych etapach rola poszczególnych czynników konfliktu ulegała zmianie. W okresie zimnej wojny dominowały kwestie ideologiczne i geopolityczne. Po jej zakończeniu znaczenie różnic ustrojowych starano się na różne sposoby pomniejszać.

W okresie pozimnowojennym dwie kwestie stały się głównymi stabilizatorami relacji dwustronnych:
- współzależność gospodarcza – tworząca w USA potężne grupy interesu optujące za minimalizacją napięć politycznych w relacjach z Pekinem i utrzymaniem pozytywnych relacji gospodarczych[21]. Jednocześnie rola wymiany gospodarczej z USA w rozwoju ChRL moderowała politykę władz chińskich;
- ideologiczna defensywa Pekinu – wynikająca z faktu, iż częścią programu „reform i otwarcia" było zarzucenie ideologicznie motywowanej polityki zagranicznej oraz promowania własnego systemu jako modelu dla

[21] A.L. Friedberg, „Globalisation and Chinese grand strategy... ", op. cit.; K. Mahbubani, *Has China Won?: The Chinese Challenge to American Primacy*, Public Affairs, New York 2020.

innych. Kooperacyjna polityka USA wobec Pekinu była łatwiejsza w sytuacji, gdy ChRL nie podejmowała wyraźnych prób promocji własnego modelu ustrojowego jako alternatywy dla zachodniego demokratycznego kapitalizmu w państwach trzecich.

Obecny etap w stosunkach amerykańsko-chińskich przyniósł zmianę hierarchii ważności źródeł konfliktu oraz początki słabnięcia stabilizatorów. Rosnąca potęga i wpływy ChRL postawiły problem chińskich roszczeń do przywództwa międzynarodowego w centrum relacji dwustronnych. Jednocześnie coraz większa pewność siebie chińskiego przywództwa w zakresie efektywności własnego modelu ustrojowego i jego wyższości wobec zachodniego odnowiła motywy ideologiczne. Wyciszanie różnic ideologicznych nie stabilizuje już stosunków amerykańsko-chińskich, jest wręcz odwrotnie. Również relacje gospodarcze stały się w coraz większym stopniu źródłem napięć. Wszystko to znalazło odbicie w polityce administracji Trumpa i Bidena.

„Chińskie zagrożenie" jako nowa oś strategii bezpieczeństwa USA

Jak już zaznaczono w powyższym podsumowaniu historycznym, zwrot w polityce USA wobec ChRL rozpoczął się już w trakcie urzędowania administracji prezydenta Baracka Obamy. „Zwrot ku Azji" stanowił wyraz zaniepokojenia rosnącymi wpływami Pekinu w regionie oraz (idącą z nimi w parze) większą stanowczością władz chińskich w promowaniu własnego stanowiska wobec kluczowych kwestii spornych. Jednak to w trakcie rządów Donalda Trumpa ta tendencja do postrzegania relacji z ChRL przede wszystkim jako rywalizacji została ugruntowana, formalnie potwierdzona i pogłębiona (zarówno na poziomie ostrej retoryki, jak i konkretnych działań). Ilustrację owego trendu może stanowić treść przyjętych w tym okresie dokumentów strategicznych. Przyjęta już w pierwszym roku urzędowania 45. prezydenta USA strategia bezpieczeństwa narodowego jednoznacznie stwierdza, iż: „Chiny i Rosja rzucają wyzwanie amerykańskiej potędze, wpływom i interesom, starając się osłabiać amerykańskie bezpieczeństwo i dobrobyt"[22]. Co bardzo znamienne, autorzy tego dokumentu stwierdzili również, iż: „W [regionie] Indo-Pacyfiku ma miejsce konkurencja geopolityczna między wolną a represyjną wizją ładu światowego"[23]. Opublikowany w 2020 r. dokument prezentujący „Strategiczne Podejście Stanów Zjednoczonych wobec Chińskiej Republiki Ludowej" potwierdza wcześniejszą diagnozę i podkreśla, iż: „w odpowiedzi na wyzwanie ze strony Pekinu administracja przyjęła konkurencyjne podejście wobec Chińskiej

[22] *National Security Strategy of United States of America*, 2017, https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/, s. 2.
[23] Ibidem, s. 45.

Republiki Ludowej, oparte na: jasnej wizji intencji i działań Komunistycznej Partii Chin, ponownej ocenie licznych strategicznych przewag i niedostatków Stanów Zjednoczonych oraz tolerancji dla większego tarcia w stosunkach dwustronnych"[24]. Należy podkreślić, iż żaden z tych dokumentów nie wykluczał współpracy i dialogu z Chinami, niemniej jednak dominujące były wątki odnoszące się do rywalizacji. Jeszcze dobitniej formułuje to dokument planistyczny Departamentu Stanu przygotowany w roku 2020. Już sam jego tytuł: „Elementy chińskiego wyzwania", jest znamienny. Jego autorzy oceniają, iż: „Celem Komunistycznej Patii Chin nie jest zaledwie prymat w ramach istniejącego ładu światowego [...], ale fundamentalna rewizja ładu światowego, stawiająca ChRL w centrum i służąca autorytarnym celom oraz hegemonicznym ambicjom Pekinu"[25].

Wyłożone w przytoczonych powyżej dokumentach założenia strategiczne znalazły odzwierciedlenie w licznych inicjatywach podjętych przez administrację Donalda Trumpa. Obejmowały one „wojnę handlową" z ChRL[26], sankcje wobec kluczowych chińskich firm technologicznych[27], podtrzymanie wyścigu zbrojeń[28], odnowienie Czterostronnego Dialogu Bezpieczeństwa (Quad)[29], jak również naciski na sojuszników w kierunku ograniczenia relacji z Pekinem (np. w zakresie realizacji projektów sieci telekomunikacyjnych 5G)[30]. Fundamentalne znaczenie dla ewolucji relacji amerykańsko-

---

[24] *United States Strategic Approach to The People's Republic of China*, 2020, https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/, s. 1.

[25] *The Elements of the China Challenge*, 2020, Policy Planning Staff, Office of Secretary of State, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/20-02832-Elements-of-China-Challenge-508.pdf, s. 1.

[26] T. Liu, W.T. Woo, „Understanding the U.S.-China trade war", *China Economic Journal* 2018, t. 11, nr 3, s. 319–340; A. Lukin, „The US–China trade war and China's strategic future", *Survival* 2019, t. 61, nr 1, s. 23–50.

[27] D. Lim, V. Ferguson, „Huawei and the U.S.-China supply chain wars: The contradictions of a decoupling strategy", War on the Rocks, 2019, https://warontherocks.com/2019/05/huawei-and-the-u-s-china-supply-chain-wars-the-contradictions-of-a-decoupling-strategy; D.P. Fidler, *The Clean Network Program: Digital Age Echoes of the "Long Telegram"?*, Council on Foreign Relations, 2020, https://www.cfr.org/blog/clean-network-program-digital-age-echoes-long-telegram.

[28] Ilustracją tej tendencji może być fakt, iż w debacie nt. wycofania się USA z traktatu INF istotną rolę odgrywały argumenty o przydatności zabronionego na mocy jego przepisów uzbrojenia w rywalizacji z ChRL. Szerzej np. w: J. Stokes, *China's Missile Program and U.S. Withdrawal from the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty, U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research Report*, 2019, https://www.uscc.gov/research/chinas-missile-program-and-potential-us-withdrawal-intermediate-range-nuclear-forces-inf; J. Cohn et al., *Leveling the Playing Field: Reintroducing U.S. Theater-Range Missiles in a Post-INF World*, 2019, https://csbaonline.org/research/publications/leveling-the-playing-field-reintroducing-us-theater-range-missiles-in-a-post-INF-world/publication/1.

[29] A. Rai, „Quadrilateral Security Dialogue 2 (Quad 2.0) – a credible strategic construct or mere 'foam in the ocean'?", *Maritime Affairs* 2018, t. 14, nr 2, s. 138–148.

[30] P. Wintour, „US defence secretary warns Huawei 5G will put alliances at risk", *The Guardian*, 15 lutego 2020 r., https://www.theguardian.com/us-news/2020/feb/15/us-defence-

-chińskich ma fakt, iż zasadnicze elementy tego podejścia zostały zachowane przez kolejną administrację, wywodzącą się z przeciwnej partii politycznej. Pierwszy dokument strategiczny administracji Josepha Bidena w zakresie bezpieczeństwa narodowego – Przejściowe Wytyczne Bezpieczeństwa Narodowego z marca 2021 r. – podkreśla, iż zmiany międzynarodowego układu sił tworzą nowe zagrożenia. W tym kontekście na pierwszym miejscu wymienia się chińską asertywność i zdolność tego państwa do rzucenia wyzwania wobec obecnego ładu międzynarodowego (pod przywództwem USA). Jasno również wskazuje się, iż proponowana w „Wytycznych" polityka ma umożliwić USA sukces w strategicznej konkurencji z Chinami lub jakimkolwiek innym państwem[31]. Uwagi te świadczą o silnej ciągłości w ocenie polityki Pekinu oraz jej konsekwencji dla USA między administracjami Trumpa i Bidena. I ponownie czyny podążają za deklaracjami. Większość restrykcyjnych środków gospodarczych, jak również inicjatyw dyplomatycznych i wojskowych podjętych w latach 2017–2021, została podtrzymana po objęciu urzędu przez nową administrację.

Jak możemy wyjaśnić tę ciągłość? Z pewnością jest ona warunkowana polityką ChRL, która za rządów Xi Jinpinga odrzuciła podejście oparte na „28-znakowej instrukcji" Deng Xiaopinga na rzecz bardziej aktywnego „dążenia do osiągnięć"[32]. Strategia twardej obrony interesów państwa i partii (a może raczej w tej kolejności: partii i państwa) budzi sprzeciw i opór licznych państw w regionie Indo-Pacyfiku. W tej sytuacji amerykańskim decydentom, którzy wciąż nie rezygnują z dogmatu o konieczności utrzymania dominującej pozycji USA w świecie, opcja „podjęcia wyzwania" jawi się zapewne jako najrozsądniejsza. Warto jednak przyjrzeć się również zmianie uwarunkowań wewnętrznych w Stanach Zjednoczonych. Wcześniej wspomniano już, iż na przełomie wieków toczyła się żywa debata na temat przyszłości ChRL i jej relacji z Waszyngtonem. W ciągu ostatnich kilku lat, w obliczu rosnącej represyjności wewnętrznej reżimu KPCh oraz jego asertywności w relacjach ze światem zewnętrznym, doszło do istotnego przewartościowania stanowisk. Można śmiało stwierdzić, iż (przynajmniej na razie) zwolennicy teorii o „chińskim zagrożeniu" (a przynajmniej „chińskim wyzwaniu") wygrali spór, i to w ramach trzech kluczowych grup: elit politycznych, środowiska akademickiego/eksperckiego oraz szerokiej opinii publicznej. Już w trakcie rządów Trumpa badacze zjawiska ustalili, iż konieczność podjęcia rywalizacji z ChRL stała się jednym z nielicznych punktów ponadpartyjnej zgody

---

secretary-warns-us-alliances-at-risk-from-huawei-5g, K. Friis, O. Lysne, „Huawei, 5G and security: Technological limitations and political responses", *Development and Change* 2021, t. 52, nr 5, s. 1174–1195.

[31] *Interim National Security Guidance*, 2021, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf.

[32] M.D. Swaine, op. cit.; E.C. Economy, op. cit.; A. Goldstein, op. cit.

amerykańskich elit politycznych[33]. Świadczy o tym choćby aktywna rola Kongresu w aktualnej polityce wobec Chin. Amerykańska legislatywa przyjęła szereg aktów prawnych jawnie wymierzonych w interesy Pekinu[34]. Najbardziej spektakularnym przykładem może być ustawa o zakazie importu towarów wytworzonych dzięki pracy przymusowej w Sinkiangu. Ustawodawstwo to cieszyło się poparciem przedstawicieli zarówno Partii Republikańskiej, jak i Demokratycznej[35]. Fakt ten zasługuje na szczególne podkreślenie w kontekście daleko posuniętego paraliżu ustawodawczego w USA, warunkowanego rekordowym poziomem polaryzacji partyjnej.

W środowisku eksperckim również można zauważyć wzrost opinii „sinosceptycznych". Prasa popularna i fachowa jest pełna artykułów na temat „chińskiego wyzwania" i sposobów na jego podjęcie[36]. Nie brakuje komentarzy wskazujących na naiwność wcześniejszego podejścia opartego na optymistycznej wizji współpracy z Chinami i ich transformacji. Na łamach prestiżowego *Foreign Affairs* tacy autorzy jak John Lewis Gaddis, Hal Brands czy John Mearsheimer wprost piszą o perspektywie zimnej wojny z Pekinem[37]. Naturalnie nie brakuje również łagodniejszych diagnoz[38]. Nastroje te udzielają się amerykańskiemu społeczeństwu jako całości. Świadczy o tym chociażby sondaż Pew Research Center z marca 2021 r., w którym 67% respondentów deklarowało negatywne postrzeganie Chin (79% republikanów i 61% demokratów)[39]. Wszystkie te tendencje składają się na stosunkowo spójny obraz krzepnącego konsensusu politycznego wokół postrzegania ChRL i jej polityki jako zagrożenia oraz konieczności przeciwstawienia się temu niebezpieczeństwu.

---

[33] E. Ashford, T. Thrall, „The battle inside the political parties for the future of U.S. foreign policy", War on the Rocks, 2018, https://warontherocks.com/2018/12/the-battle-inside-the-political-parties-for-the-future-of-u-s-foreign-policy/.

[34] R. Sutter, „Congress is more important than ever in US China policy", *The Diplomat*, 11 stycznia 2022 r., https://thediplomat.com/2022/01/congress-is-more-important-than-ever-in-us-china-policy/.

[35] „The quiet Americans", *The Economist*, 1 stycznia 2022 r., https://www.economist.com/business/2022/01/01/can-american-firms-rid-their-supply-chains-of-xinjiang-goods.

[36] P. Poast, „Competitors, adversaries, or enemies? Unpacking the Sino-American relationship", War on the Rocks, 2020, https://warontherocks.com/2020/10/competitors-adversaries-or-enemies-unpacking-the-sino-american-relationship/; J.P. Scoblic, C. Karvetski, P.E. Tetlock, „Did Sino-American relations have to deteriorate? A better way of doing counterfactual thought experiments", War on the Rocks, 2021, https://warontherocks.com/2021/07/did-sino-american-relations-have-to-deteriorate-a-better-way-of-doing-counterfactual-thought-experiments/.

[37] H. Brands, J.L. Gaddis, „The New Cold War: America, China, and the echoes of history", *Foreign Affairs*, 2021, t. 100, nr 6, s. 10–21; J.J. Mearsheimer, „The inevitable rivalry... ", op. cit.

[38] Na przykład w: T.J. Christenes, *No New Cold War Why US-China Strategic Competition will not be like the US-Soviet Cold War, ASAN Report*, 2020.

[39] L. Silver, K. Devlin, C. Huang, *Most Americans Support Tough Stance Toward China on Human Rights, Economic Issues*, 2021, https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues.

Analizując wewnętrzne uwarunkowania polityki USA wobec ChRL, warto chociażby przytoczyć przykład tzw. Inicjatywy Chińskiej Departamentu Sprawiedliwości. Jest to specjalny program, uruchomiony w 2018 r., mający na celu skuteczniejsze przeciwdziałanie chińskiemu szpiegostwu ekonomicznemu i naukowemu w USA[40]. Uwagę mediów i opinii publicznej przykuły głośne sprawy naukowców stawianych przed sądem pod zarzutem zatajenia faktu współpracy z partnerami chińskimi. Choć sprawy sądowe przyniosły różne rezultaty, to sama kampania wzbudziła wiele głosów krytycznych, zwracających uwagę na takie jej konsekwencje jak zamrożenie współpracy akademickiej z ChRL czy budowa klimatu podejrzliwości (zwłaszcza wobec badaczy etnicznie chińskich)[41]. Całościowa ocena tego programu nie jest oczywiście na tym etapie możliwa. Warto jednak przytoczyć go jako przykład szerszego trendu ogromnej nieufności wobec wszystkiego, co jest związane z ChRL, który narasta w USA. Podsumowując, zarówno obecna, jak i prawdopodobnie kolejne administracje, formułując politykę wobec Chin, będą musiały brać pod uwagę te bardzo silne nastroje wewnętrzne.

Obserwując początki polityki administracji prezydenta Bidena wobec Chin, można zwrócić uwagę na zwiększenie (w porównaniu z poprzednią administracją) nacisku na trzy aspekty: wielostronną współpracę z sojusznikami, podkreślanie kwestii demokracji i praw człowieka oraz poszukiwanie obszarów dialogu z Pekinem (służącego m.in. uniknięciu dalszej eskalacji konfliktu). Rozległa sieć sojuszników i partnerów jest konsekwentnie wymieniana wśród największych przewag, które Waszyngton ma do dyspozycji w rywalizacji z Pekinem. Stąd też od czasu wprowadzenia polityki „zwrotu ku Azji" pogłębianie i dywersyfikacja relacji sojuszniczych w regionie Indo-Pacyfiku były jednym z kluczowych kierunków działań obliczonych na równoważenie Chin. Choć administracja prezydenta Trumpa przez swoją chwiejną i transakcyjną politykę wprowadziła dodatkowe napięcia w relacjach z regionalnymi sojusznikami, to jednak należy odnotować reaktywację formuły Czterostronnego Dialogu Bezpieczeństwa (Quad), do której doszło już w 2017 r.[42] Szczególnie ważna jest tutaj współpraca z Indiami. O ile Japonia i Australia to długoletni sojusznicy Stanów Zjednoczonych, o tyle New Delhi długo pozostawało na stanowisku

[40] *Looking at the U.S. Justice Department's China Initiative*, USC US-China Institute, 2022, https://china.usc.edu/looking-us-justice-departments-china-initiative.

[41] S. Chen, *Exclusive: Lawmakers urge probe into DOJ's alleged racial profiling of Asians*, Axios, 2021, https://www.axios.com/china-asians-racial-profiling-doj-congress-ffb865e1-329b-4b-08-a6ea-9a48ecc02260.html?; E. Guo, „In a further blow to the China Initiative, prosecutors move to dismiss a high-profile case", *MIT Technology Review* 2022, https://www.technologyreview.com/2022/01/15/1043319/china-initative-gang-chen-mit.

[42] T. Madan, „The rise, fall, and rebirth of the 'Quad'", War on the Rocks, 2017, https://warontherocks.com/2017/11/rise-fall-rebirth-quad.

kontynuacji polityki niezaangażowania i wielowektorowych relacji dyplomatycznych. Pełne zaangażowanie Indii w „miękkie równoważenie" ChRL zostało faktycznie przypieczętowane w wyniku śmiercionośnych starć granicznych z wiosny 2020 r.[43] Quad jawi się jako kluczowe narzędzie regionalnej polityki powstrzymywania Chin. O ile w pierwszej dekadzie XXI w. inicjatywa ta zaliczyła swoisty „falstart", o tyle jej obecne wcielenie nabrało cech politycznej trwałości. Potwierdzenie tego stanu rzeczy można znaleźć także w opiniach ekspertów chińskich[44].

Koncepcyjną podstawą współpracy w ramach Quadu (i szerzej amerykańskiej polityki wobec regionu) jest wizja „Otwartego i Wolnego Indo-Pacyfiku" (FOIP). Sama idea została najpierw zaproponowana przez Japonię i podchwycona przez administrację Trumpa. Choć nadal nie jest to bardzo szczegółowa wizja ładu regionalnego, to dość jednoznacznie jest ona obliczona na podkreślanie tego, co odróżnia USA i ich sojuszników od Chin. Chodzi o promocję demokracji i praw człowieka, wolnego handlu i generalnie „otwartego liberalnego ładu międzynarodowego", który był efektem i wyrazem jednocześnie amerykańskiego przywództwa, a jest obecnie postrzegany jako zagrożony przez Chiny[45]. Asertywna (czy wręcz agresywna) polityka Chin wobec każdego z uczestników Quadu z osobna scementowała chęć współpracy. Pojawiają się nawet spekulacje o możliwym poszerzeniu tego formatu o nowych członków. W tym kontekście wymienia się Republikę Korei oraz Wietnam. Trudno obecnie określić, w jakim stopniu perspektywa ta jest realna. Warto jednak zwrócić uwagę na zmiany w nastawieniu Seulu do polityki chińskiej. Ostra reakcja Pekinu na rozmieszczenie amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej (THAAD) na półwyspie (2017 r.) zauważalnie wpłynęła na postrzeganie ChRL w Korei Południowej[46]. W tym kontekście należy odnotować sygnały o podjęciu w ramach amerykańsko-południowokoreańskich konsultacji wojskowych problemu możliwej militarnej reakcji na agresywne poczynania Pekinu[47]. Choć nie sposób na tej podstawie uznać Republiki Korei za pewnego członka koalicji równoważącej ChRL, to zmiany te należy postrzegać w kontekście dotychczasowej polityki Seulu, która wyraźnie starała się unikać antagonizowania Chin i dążyła do podtrzymania

[43] Idem, „India is not sitting on the geopolitical fence", War on the Rocks, 2021, https://warontherocks.com/2021/10/india-is-not-sitting-on-the-geopolitical-fence/.

[44] J. Wuthnow, „China's shifting attitude on the Indo-Pacific Quad", War On The Rocks, 2021, https://warontherocks.com/2021/04/chinas-shifting-attitude-on-the-indo-pacific-quad.

[45] J.M. Smith, „Unpacking the free and open Indo-Pacific", War on the Rocks, 2018, https://warontherocks.com/2018/03/unpacking-the-free-and-open-indo-pacific/.

[46] „They'll never take our kimchi", *The Economist*, 3 czerwca 2021 r., https://www.economist.com/asia/2021/06/03/south-koreas-cultural-spats-with-china-are-growing-more-intense.

[47] T. Newdick, „The U.S. wants South Korea to help take on the Chinese military as well as North Korea", The Warzone, 2021, https://www.thedrive.com/the-war-zone/43360/the-u-s-wants-south-korea-to-help-take-on-the-chinese-military-as-well-as-north-koreat.

pozytywnych relacji (w tym gospodarczych). Przykład ten jest doskonałą ilustracją korzyści, jakie Waszyngton czerpie z przeciwskuteczności polityki Chin wobec wielu państw regionu. Australia i Filipiny to kolejni sojusznicy amerykańscy, którzy w poprzedniej dekadzie wyrażali w różnej skali chęć podtrzymywania pozytywnych relacji z ChRL. Jednak liczne prowokacje, sankcje czy nieprzyjazne działania polityczne utwierdziły oba państwa w przekonaniu o konieczności wzmocnienia sojuszu z USA.

Duże zainteresowanie w kontekście amerykańskiej polityki rywalizacji z ChRL wzbudziła inicjatywa porozumienia AUKUS (Australia, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania) ogłoszona we wrześniu 2021 r. Dość szeroko prezentowano ją jako przykład „nowego otwarcia" w polityce USA wobec Indo-Pacyfiku oraz zacieśniania więzi sojuszniczych w celu skuteczniejszego przeciwstawiania się inicjatywom Pekinu[48]. Naturalnie, na tak wczesnym etapie nie sposób ocenić ostatecznego znaczenia tej inicjatywy. Można jednak zauważyć, iż nie jest to „nowy sojusz". Strony nie powzięły względem siebie żadnych dodatkowych zobowiązań obronnych (a przynajmniej niczego takiego nie podano do publicznej wiadomości). Faktycznie (na razie) jest to porozumienie o głębokiej współpracy wojskowo-przemysłowej, które „opakowano" intensywnym politycznym PR. Niemniej jednak włączenie do współpracy obronnej skupionej na Indo-Pacyfiku Wielkiej Brytanii oraz potencjalne pozyskanie przez Royal Australian Navy zdolności do udziału w oceanicznej wojnie podwodnej (przez wprowadzenie do służby okrętów podwodnych z napędem nuklearnym) ewidentnie wspierają amerykańską politykę rywalizacji z Chinami[49].

Odnosząc się do znaczenia czynników ideologicznych w obecnych relacjach amerykańsko-chińskich, należy podkreślić, że już jako kandydat Joseph Biden zapowiadał, iż promocja wartości demokratycznych i praw człowieka będzie odgrywała ważną rolę w polityce zagranicznej jego administracji. W odniesieniu do ChRL założenia te są w pierwszym roku jego prezydentury konsekwentnie realizowane. Dokumenty strategiczne, wystąpienia przedstawicieli administracji (i samego prezydenta) czy sankcje nakładane na chińskich urzędników i firmy obarczane odpowiedzialnością za represje wspólnie składają się na spójną narrację oraz praktykę wypominania Pekinowi jego braku szacunku dla praw człowieka. Szczytowym (do tej pory) przejawem tego podejścia jest bojkot dyplomatyczny zimowych igrzysk olimpijskich 2022 w Pekinie. Wszystko to prowadzi do sytuacji, w której ideologiczne źródła konfliktu amerykańsko-chińskiego zyskują na znaczeniu.

---

[48] „Resurfacing", *The Economist*, 25 września 2021 r., https://www.economist.com/leaders/2021/09/25/america-is-at-last-getting-serious-about-countering-china-in-asia.

[49] S. Roggeveen, „Changing my mind about AUKUS", War on the Rocks, 2021, https://warontherocks.com/2021/12/changing-my-mind-about-aukust.

W tym kontekście warto zauważyć, iż kluczowym źródłem obaw administracji Bidena jest nie tylko autorytaryzm i represyjność reżimu KPCh względem własnych obywateli, lecz także (a może przede wszystkim) zagrożenie, jakie chińskie praktyki i przykład mają stanowić dla „demokracji na świecie". W tej interpretacji polityka ChRL jest postrzegana jako jeden z istotnych powodów obserwowanego w skali globalnej regresu demokratycznych form i procedur rządzenia. Przykład spektakularnego sukcesu gospodarczego i wzrostu znaczenia międzynarodowego ChRL przy jednoczesnym zachowaniu autorytarnego systemu rządów KPCh jest niewątpliwie inspirujący dla autokratów w różnych częściach świata. Co więcej, chińskie władze chętnie dzielą się swoimi doświadczeniami, jak również dostarczają innym reżimom narzędzia do budowy tzw. cyfrowego autorytaryzmu[50]. Obecnie trudno jest potwierdzić tezę o celowym promowaniu przez Pekin swojego modelu politycznego jako wzoru dla innych państw. Z pewnością pełna zgodność ideologiczna nie jest kryterium, którego spełnienie warunkowałoby podjęcie owocnej współpracy z ChRL. Niemniej jednak sam fakt, iż drugie najsilniejsze państwo w obecnym ładzie międzynarodowym ma reżim autorytarny, sprawia, iż to, co w uproszczeniu można by nazwać „międzynarodowym rynkiem idei", przestało być obszarem monopolu zachodniej wizji demokracji liberalnej[51].

W tym kontekście można zrozumieć, dlaczego sfera ideologii ma dla strony amerykańskiej rosnące znaczenie. Z jednej strony sama kultura polityczna USA i rola, jaką odgrywa w niej przekonanie o uniwersalnym charakterze „amerykańskich wartości", warunkuje taką reakcję na rosnące wpływy autorytarnych Chin. Nie sposób również nie zauważyć, iż skala naruszeń praw człowieka w ChRL jest obiektywnie wysoka. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na powiązanie ideologicznych źródeł konfliktu z kwestią przywództwa międzynarodowego. Wszak jak podkreślał Gramsci, hegemonia to nie tylko dominacja gospodarcza i militarna, lecz także ideowa. Liberalny ład międzynarodowy był w końcu też międzynarodową emanacją amerykańskiej kultury i modelu politycznego. Zarysowane wcześniej trendy świadczą o słabnięciu tendencji demokratycznych w skali globalnej, ale mogą być również odbierane jako zmiana „ideowej równowagi sił" na niekorzyść Zachodu (a USA w szczególności). Uwarunkowania te należy brać pod uwagę, rozpatrując skutki wzrostu znaczenia kwestii ustrojowych dla całokształtu stosunków amerykańsko-chińskich. Strona amerykańska raczej nie zrezygnuje z podnoszenia tych kwestii. Natomiast dla strony

[50] „How the party trains foreign politicians", *The Economist*, 10 grudnia 2020 r., https://www.economist.com/china/2020/12/10/how-chinas-communist-party-trains-foreign-politicians; W.H. Gravett, „Digital coloniser? China and Artificial Intelligence in Africa", *Survival* 2020, t. 62, nr 6, s. 153–178. A. Cooley, D.H. Nexon, „How hegemony ends", *Foreign Affairs* 2020, t. 99, nr 4.

[51] A. Cooley, D.H. Nexon, „How hegemony ends", *Foreign Affairs* 2020, t. 99, nr 4.

chińskiej taki nacisk na kwestie wartości i norm ustrojowych jest bardzo antagonizujący. Chińscy przywódcy odbierają to jako atak na ich tytuł do sprawowania władzy we własnym państwie i potwierdzenie przekonania, iż długofalowym celem polityki Waszyngtonu jest zmiana reżimu w Pekinie. Biorąc pod uwagę doświadczenia historyczne, można stwierdzić, iż wzrost znaczenia motywacji ideologicznych w ramach rywalizacji międzynarodowej raczej przyczynia się do jej eskalacji i utrudnia znalezienie stabilnego *modus vivendi*.

Ma to istotne znaczenie w kontekście dążenia nowej administracji do poszukiwania stabilniejszych podstaw dla relacji dwustronnych z Pekinem. Już w trakcie kampanii wyborczej dwóch kluczowych doradców Bidena (którzy po wyborach zajęli eksponowane stanowiska): Kurt Campbell (obecnie koordynator Rady Bezpieczeństwa Narodowego ds. Indo-Pacyfiku) oraz Jake Sullivan (aktualny doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego), opublikowało na łamach *Foreign Affairs* artykuł przedstawiający wizję nowej polityki względem ChRL[52]. Choć zaakcentowano w nim rywalizacyjny charakter stosunków, to jednak bardzo mocno podkreślono, że „rywalizacja dla samej rywalizacji" jest nierealistyczna i niebezpieczna. Postulowano zatem poddanie konfliktu wyraźnym ograniczeniom. Miało temu służyć z jednej strony podjęcie minimum środków budowy zaufania (przede wszystkim w sferze militarnej), ale także poszukiwanie obszarów, w których interesy obu mocarstw są kompatybilne. Ten drugi komponent w zasadzie już udało się wprowadzić w życie w dziedzinie polityki klimatycznej. W 2021 r. obie strony deklarowały, iż sprawy te powinny być wyłączone z bieżącej rywalizacji politycznej. Potwierdzeniem tego była (zaskakująca dla wielu obserwatorów) wspólna deklaracja USA i ChRL ogłoszona w trakcie Szczytu Klimatycznego ONZ w Glasgow (listopad 2021 r.), zapowiadająca konkretną współpracę w celu przeciwdziałania zmianom klimatu[53]. Inicjatywa ta jest warta odnotowania, gdyż stanowi demonstrację woli obu stron do współpracy i pewnego ograniczenia napięcia.

Perspektywy na przyszłość – wojna „zimna" czy „gorąca", a może „odwilż"?

Biorąc pod uwagę wszystkie tendencje i okoliczności nakreślone w poprzednich sekcjach tego tekstu, można przyjąć, iż stosunki amerykańsko-chińskie pozostaną w fazie rywalizacji, przynajmniej w perspektywie średnioterminowej. Na rzecz takiego scenariusza świadczą takie

[52] K.M. Campbell, J. Sullivan, „Competition without catastrophe: How America can both challenge and coexist with China", *Foreign Affairs* 2019, t. 98, nr 5, s. 96–110.

[53] B. Dennis et al., „U.S. and China issue joint pledge to slow climate change", *The Washington Post*, 10 listopada 2021 r., https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2021/11/10/us-china-declaration-climate.

tendencje jak: postępująca zmiana układu sił na korzyść ChRL, rosnące znaczenie różnic ideologicznych (z całą ich nieelastycznością i emocjami, które generują), pogłębiający się dylemat bezpieczeństwa i warunkowany nim wyścig zbrojeń, jak również sinosceptyczny konsensus polityczny w USA. Postawa kluczowych regionalnych sojuszników Waszyngtonu (takich jak Australia i Japonia) również nie jest w pełni obliczona na „łagodzenie" amerykańskiej polityki względem Pekinu. W takiej sytuacji „odwilż" w relacjach USA–ChRL (rozumiana jako względnie trwałe obniżenie napięcia i osiągnięcie minimalnego kompromisu umożliwiającego „pokojowe współistnienie") wymagałaby zmian politycznych, które obecnie wydają się mało prawdopodobne (choć naturalnie w prognozowaniu zjawisk społecznych niczego nie należy wykluczać). Zmianą taką mogłaby być zasadnicza rewizja polityki jednej lub obu stron, która przybrałaby np. formę powrotu ChRL do strategii „pokojowego wzrostu" i chociaż części wskazówek udzielonych przez Deng Xiaopinga. Oznaczałoby to jednak ograniczenie chińskich ambicji. Przykładowo Avery Goldstein zwraca uwagę, że obecna polityka jest tak mocno związana z wizerunkiem Xi Jinpinga, iż odejście od niej wydaje się bardzo trudne za rządów tego przywódcy[54]. W tym kontekście prawdopodobny brak zmiany na stanowisku sekretarza generalnego KPCh i przewodniczącego ChRL nie pozostawia dużych nadziei na rewizję tego stanowiska. Nie można jednak wykluczyć, iż narastające trudności gospodarcze mogą skłonić kierownictwo KPCh do pewnego ograniczenia napięć zewnętrznych. Równie mało prawdopodobna wydaje się strategiczna zmiana w polityce USA zmierzająca *de facto* do uznania chińskiego prymatu przynajmniej na części obszaru Indo-Pacyfiku i rozgraniczenia stref wpływów. Z przytoczonych wcześniej powodów ani obecna administracja, ani opozycja i opinia publiczna nie wykazują przekonania do takich przesunięć.

Wobec niewielkich szans na względnie trwałe osłabienie antagonizmu powszechnie stawiane jest pytanie o możliwość wybuchu konfliktu zbrojnego między ChRL a USA. Rozważając tę kwestię, należałoby wskazać, iż (przynajmniej w opinii autora) najpoważniejszym punktem zapalnym (mogącym doprowadzić do takiej eskalacji) jest sprawa przyszłości Tajwanu. Obecny (wysoki) poziom napięcia w Cieśninie Tajwańskiej wynika w głównej mierze z przewartościowania stanowisk głównych uczestników. Długoletnia (względna) stabilność w ramach tego konfliktu była przede wszystkim konsekwencją faktu, iż trzej główni aktorzy (ChRL, Republika Chińska i USA) akceptowali *status quo*. Obecnie, w związku z długofalowymi trendami przekształceń tożsamości i zmian politycznych na Tajwanie, większość mieszkańców wyspy zyskują raczej poglądy przeciwne integracji z ChRL

[54] A. Goldstein, op. cit., s. 201.

w jej obecnym kształcie ustrojowym[55]. Tym samym kierownictwo KPCh zdaje się dochodzić do wniosku, iż czas nie gra na korzyść wizji „pokojowego zjednoczenia". Stąd malejąca cierpliwość Pekinu w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie tej kwestii. Wobec rosnącej presji politycznej i militarnej ChRL na Tajwan administracja Bidena kontynuuje politykę poprzedników względem Tajpej. Sprowadza się ona do podejmowania coraz dalej idących kroków symbolicznych i praktycznych obliczonych na okazanie poparcia władzom Republiki Chińskiej oraz wzmocnienie ich zdolności obronnych[56]. Co istotne z punktu widzenia Waszyngtonu, mogą to być ograniczone kroki stanowiące symetryczną odpowiedź na rosnącą presję KPCh. Z perspektywy Pekinu są one jednak odbierane jako niezwykle prowokacyjne i mogące świadczyć o pełzającej rewizji polityki jednych Chin. Prowadzi to do następującej sytuacji: 1) władze Tajwanu, popierane przez większość obywateli, nie mają zamiaru czynić jakichkolwiek kroków czy gestów sugerujących gotowość do zjednoczenia w średniej (a może nawet długiej perspektywie); 2) ChRL nie jest w stanie zaakceptować możliwości trwałego uniezależnienia się wyspy; 3) USA nie chcą eskalacji konfliktu, ale ewidentnie nie są skłonne zaakceptować próby siłowej zmiany *status quo* przez Pekin i są zdeterminowane, aby odstraszyć go od takich działań. Z uwagi na ten splot czynników Tajwan pozostaje najbardziej prawdopodobnym detonatorem potencjalnej wojny amerykańsko-chińskiej. Jak dalece perspektywa wybuchu takiej wojny jest realna?

W 2021 r. w debacie publicznej nie brakowało poważnych opinii o nieodległej możliwości zbrojnej agresji ChRL wobec Tajwanu[57]. Zwracano w tym kontekście uwagę zarówno na rosnące możliwości (rozwój zdolności Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej), jak i motywacje (z uwagi na zarysowane w poprzednim akapicie uwarunkowania polityczne) do podjęcia takich kroków. Ocena prawdopodobieństwa zaistnienia (lub nie) konfliktu zbrojnego w krótkiej perspektywie czasowej jest naturalnie bardzo trudna. Autor ograniczy się do wyliczenia pewnych czynników, które sprawiają, że nagły wybuch wojny jest mniej prawdopodobny. Istnieją poważne wątpliwości co do realnej zdolności Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej do

[55] T. Rich, A. Dahmer, „Taiwan opinion polling on unification with China", *Jamestown Foundation China Brief* 2020, t. 20, nr 18.

[56] D. Grossman, „The Biden administration has shown unwavering support for Taiwan", *The Diplomat*, 21 października 2021 r., https://thediplomat.com/2021/10/the-biden-administration-has-shown-unwavering-support-for-taiwan/.

[57] H. Davidson, J. Borger, „China could mount full-scale invasion by 2025, Taiwan defence minister says", *The Guardian*, 6 października 2021 r., https://www.theguardian.com/world/2021/oct/06/biden-says-he-and-chinas-xi-have-agreed-to-abide-by-taiwan-agreement; „Something wicked this way comes", *The Economist*, 1 maja 2021 r., https://www.economist.com/briefing/2021/05/01/chinas-growing-military-confidence-puts-taiwan-at-risk.

skutecznego prowadzenia operacji bojowych[58]. Wojna jest zawsze zjawiskiem nieprzewidywalnym, a polityczne koszty porażki operacji podporządkowania Tajwanu mogłyby się okazać dla kierownictwa KPCh nie do przyjęcia. Na bazie dostępnych informacji można przyjąć, iż w relacjach wojskowych USA–ChRL utrzymuje się wciąż delikatna równowaga odstraszania (zarówno konwencjonalnego, jak i nuklearnego). Jest to kolejny czynnik skłaniający obie strony do poszukiwania kompromisu. Dodatkowo należy brać pod uwagę, iż chińskie kierownictwo będzie musiało (w perspektywie krótko- i długoterminowej) zmierzyć się z szeregiem wyzwań politycznych (tranzycja do nowego kierownictwa lub jej brak), gospodarczych (problem zadłużenia) i demograficznych (starzenie się społeczeństwa). Wszystkie te kwestie będą raczej wymagały spokoju i stabilności w relacjach zewnętrznych. Biorąc pod uwagę wszystkie te czynniki, można postawić tezę, iż bardziej realne może być starcie zbrojne wynikające z incydentu wojskowego, który następnie mógłby uruchomić spiralę eskalacji trudną do opanowania przez decydentów po obu stronach[59].

Uznając, iż w średniej perspektywie czasowej „odwilż" w stosunkach amerykańsko-chińskich jest mało realna, jak również oceniając (prowizorycznie) prawdopodobieństwo otwartego konfliktu zbrojnego jako umiarkowane, za prawdopodobny scenariusz można przyjąć pogłębiający się dryf w stronę „zimnej wojny". Miałaby ona takie cechy swej XX-wiecznej poprzedniczki jak dwubiegunowy układ sił, poważne źródła ideologiczne, głęboka nieufność warunkująca dylemat bezpieczeństwa. Bez względu na to, który z zarysowanych scenariuszy się spełni, nie ma specjalnych wątpliwości co do tego, iż relacje ChRL–USA będą wywierać ogromny (wręcz kluczowy) wpływ na przyszły kształt ładu międzynarodowego.

Towards a Cold War? A new stage of USA-PRC relations

At the dawn of the third decade of the 21st century, the thesis about the crucial role of Sino-American relations in the international order seems ever more justified. The 2010s brought a sharp deterioration in this relationship. This trend took the form of a "trade war", intense rivalry for political influence, an arms race, as well as rapidly deepening mistrust (or even hostility). This article aims to present the reasons of the change, to identify main trends in the current

[58] D.J. Blasko, „The Chinese military speaks to itself, revealing doubts", War on the Rocks, 2019, https://warontherocks.com/2019/02/the-chinese-military-speaks-to-itself-revealing-doubts/; B. Noon, C. Bassler, „Schrodinger's military? Challenges for China's military modernization ambitions", War on the Rocks, 2021, https://warontherocks.com/2021/10/schrodingers-military-challenges-for-the-chinas-military-modernization-ambitions.

[59] Badzo ciekawy scenariusz takiego konfliktu kreśli Michael R. Auslin w: M.R. Auslin, „The Sino-American war of 2025", *The Spectator*, marzec 2021, https://spectatorworld.com/topic/sino-american-war-2025-future-history/.

phase of the bilateral relations, and to propose both a short- and a medium-term prognosis for their future development. The starting point of this analysis is a short characteristic of the evolving relationship between the US and the PRC since the latter's establishment. This allows the author to identify relatively constant disputes and pinpoint the sources of the current conflict. The main factors stabilizing the Sino-American rivalry are also identified. In the following section, the author characterizes the "new normal" in the rivalry between Washington and Beijing which emerged in 2018–2021. In the summary and conclusions the author maps out possible trajectories of future relations in the shot and medium term.

Keywords: US, PRC, Indo-Pacific, international leadership, rivalry, international order

Słowa kluczowe: USA, ChRL, Indo-Pacyfik, przywództwo międzynarodowe, rywalizacja, ład międzynarodowy

Łukasz Gacek
ORCID 0000-0003-1834-4031

Polityka Unii Europejskiej wobec Chin: priorytety, wartości i wyzwania

Artykuł prezentuje główne wyzwania w relacjach Unii Europejskiej z Chinami, uwypukla zarazem obszary współpracy i rywalizacji. W badaniach postawiono hipotezę, że systemowa rywalizacja wyłania się jako nadrzędny paradygmat w polityce zagranicznej Brukseli wobec Chin. Systemową rywalizację w tym sensie należy rozumieć jako konfrontację modeli *global governance*, z jednej strony europejskiego, opartego na wartościach demokratycznych i liberalnych, a z drugiej chińskiego, bazującego na normach właściwych dla tej cywilizacji. W odniesieniu do kwestii gospodarczych i handlowych zidentyfikowano główne osie sporu wokół umowy o inwestycjach, proponowanych przez Unię Europejską instrumentów obrony przed nieuczciwą konkurencją ze strony państw trzecich oraz podkreślanej przez nią zasady wzajemności. Na bazie tych zagadnień przyjęto dwie hipotezy pomocnicze. Pierwsza zakłada, że Bruksela posiada, co prawda ograniczone, ale jednak skuteczne instrumenty obrony przed nieuczciwą konkurencją stosowaną przez Chiny. Druga – że relacje chińsko-unijne składają się z elementów zarówno rywalizacji, jak i współpracy. W sferze rywalizacji dostrzega się plany wzmocnienia obecności UE w regionie Indo-Pacyfiku oraz działania zmierzające do budowania łączności cyfrowej, transportowej, energetycznej i międzyludzkiej, które stanowią alternatywę wobec chińskiej inicjatywy Pasa i Drogi. W dziedzinie współpracy z kolei zaznacza się potrzeba budowania strategicznego partnerstwa w walce ze zmianami klimatu i w globalnym zwrocie w kierunku czystych i odnawialnych źródeł energii. Analiza dowiodła, że podejście UE do zewnętrznego otoczenia, w tym Chin, związane z promocją określonych norm, zasad i wartości, uwzględnia realistyczną ocenę rzeczywistości. Wynika to ze świadomości ograniczonego wpływu na Chiny oraz braku odpowiedniej dźwigni, która zmuszałaby je do wdrożenia określonych rozwiązań.

Przebudzenie olbrzyma

Pod koniec XIX w. mocarstwa europejskie toczyły zażartą walkę o przywileje i koncesje w Państwie Środka, dzieląc pomiędzy siebie to rozległe terytorium

i ustalając strefy wpływów. Chiny zostały przekształcone w półkolonię i zapewne nikt wówczas nie przypuszczał, że po stu latach ten „śpiący olbrzym" przebudzi się i – parafrazując słowa Napoleona I – wstrząśnie światem. Niemniej to za ich przyczyną dzisiejsze centrum światowej polityki i gospodarki przesuwa się w kierunku Azji Wschodniej. Rosnąca potęga i wpływy Chin stanowią poważne wyzwanie dla głównych graczy na arenie międzynarodowej, w tym Unii Europejskiej.

W ciągu czterdziestu lat, od czasu zainicjowania polityki reform i otwarcia na świat przez Deng Xiaopinga w 1978 r., gospodarka Chin odnotowała spektakularne średnie tempo wzrostu 10% rocznie. Ich produkt krajowy brutto wzrósł w tym czasie z poziomu zaledwie 149 mld USD w 1978 r. do prawie 15 bln USD w 2020 r. W rezultacie Chiny stały się drugą co do wielkości gospodarką na świecie pod względem PKB nominalnego, po Stanach Zjednoczonych, i największą, jeżeli brać pod uwagę parytet siły nabywczej[60]. W omawianym okresie średnie wynagrodzenie Chińczyków wzrosło zaś ze 156 USD do niemal 10,5 tys. USD[61]. To pozwala zaklasyfikować współczesne Chiny już do grupy państw o wyższych średnich dochodach (*upper-middle-income*)[62]. Chiny przodują w produkcji przemysłowej i handlu, w którym stanowią ważną część łańcucha dostaw. Stopniowo dokonują transformacji modelu rozwojowego, przechodząc z fazy szybkiego wzrostu, opartego na eksporcie i inwestycjach, na rzecz rozwoju wysokiej jakości, podkreślającego znaczenie zaawansowanych technologicznie sektorów i usług oraz pobudzania konsumpcji wewnętrznej. Kładą nacisk na podniesienie innowacyjności w przemyśle wytwórczym, rozwój sieci telekomunikacyjnych nowej generacji, Big Data oraz sztucznej inteligencji[63]. Podkreślają zarazem rolę wiedzy i innowacji, przedkładają znaczenie jakości kosztem wcześniej forsowanej ilości, mających stanowić nowe źródła budowania przewagi konkurencyjnej. Ważną częścią tego modelu jest promowanie inteligentnego i ekologicznego rozwoju[64] i większe zorientowanie na potrzeby zwykłych ludzi. Nowy model rozwoju gospodarczego

---

[60] The World Bank, GDP (current US$) – China, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN (dostęp: 30.01.2022).

[61] The World Bank, GDP per capita (current US$) – China, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN (dostęp: 30.01.2022).

[62] N. Hamadeh, C. Van Rompaey, E. Metreau, *New World Bank Country Classifications by Income Level: 2021–2022*, The World Bank, 1.07.2021, https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2021-2022 (dostęp: 30.01.2022).

[63] Ł. Gacek, „Nowe źródła wzrostu gospodarczego Chin: wiedza i innowacje", *Roczniki Humanistyczne. Sinologia* 2018, t. LXVI, z. 9, s. 5–32; Guowuyuan guanyu yinfa "Zhongguo zhizao 2025" de tongzhi (国务院关于印发《中国制造2025》的通知, 国务院), Guowuyuan (国务院), 19.05.2015, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm (dostęp: 30.01.2022).

[64] Ł. Gacek, *Cywilizacja ekologiczna i transformacja energetyczna w Chinach*, Wydawnictwo Naukowe FNCE, Poznań 2020.

stanowi jeden z kluczowych fundamentów społecznej legitymizacji partii komunistycznej.

Obserwowanym na gruncie wewnętrznym zmianom towarzyszy również modyfikacja dotychczasowego podejścia w sprawach międzynarodowych. Chiny po dojściu do władzy piątej generacji przywódców z Xi Jinpingiem na czele w 2012 r. stopniowo zarzucają dengowską formułę pozostawania w cieniu i ukrywania swoich możliwości (韬光养晦 *taoguang yanghui*) i niedążenia do roli przywódczej (绝不当头 *jie bu dangtou*), aspirują zaś do zmiany dotychczasowego systemu globalnego zarządzania. W trwały sposób zmieniają perspektywę bezpieczeństwa w Azji, przekształcają globalną gospodarkę oraz strukturę globalnego zarządzania. W ten schemat silnie wpisują się działania podejmowane w ramach inicjatywy Pasa i Drogi (Belt and Road)[65]. Formuła ta uwzględnia komponent lądowy (Ekonomiczny Pas Jedwabnego Szlaku), morski (Morski Jedwabny Szlak XXI wieku) oraz arktyczny (Polarny Jedwabny Szlak). Akcentuje potrzebę łączenia (互联互通 *hulian hutong*)[66], zgodnie z którą kluczem współpracy są wzajemne korzyści, wedle zasady „wygrany – wygrany" lub „korzystny dla wielu stron" (双赢 *shuangying*, 多赢 *duoying*, 供赢 *gongying*). W założeniach inicjatywa promuje rozwój połączeń komunikacyjnych i transportowych pomiędzy Europą a Azją, handel i inwestycje, rozliczenia w walutach lokalnych, kontakty międzyludzkie. Kreuje zarazem nowe sieci łańcuchów dostaw skupionych wokół Chin[67]. W kontekście postępującego procesu globalizacji zmniejszyły się dystanse geograficzne do najdalszych zakątków świata. Dzisiaj możemy doświadczać spotkań w czasie rzeczywistym nie tylko z towarami produkowanymi w Chinach, lecz także z mieszkańcami tego kraju. W przeszłości

[65] A. Chong, Quang Minh Pham, *Critical Reflections on China's Belt & Road Initiative*, Palgrave Macmillan, 2020; Young-Chan Kim, *China and the Belt and Road Initiative. Trade Relationships, Business Opportunities and Political Impacts*, Springer, Cham 2022; Wang Yiwei, *Inicjatywa „jeden pas i jedna droga". Co rozwój Chin oznacza dla świata*, przeł. J. Kułaczkowski et al., Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016; M. Clarke, A. Henschke, M. Sussex, T. Legrand (red.), *The Belt and Road Initiative and the Future of Regional Order in the Indo-Pacific*, Lexington Books, Lanham 2020; Jawad Syed, Ying Yung-Hsiang (red.), *China's Belt and Road Initiative in a Global Context* (t. 1: *A Business and Management Perspective*), Palgrave Macmillan, 2019.

[66] Tuidong gongjian sizchou zhilu jingji dai he 21 shiji haishang sichou zhilu de yuanjing yu xingdong (推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动, Guojia fazhan gaigewei (国家发展改革委), Waijiao bu (外交部), Shangwu bu (商务部), 3.2015, http://2017.beltandroadforum.org/n100/2017/0407/c27-22.html (dostęp: 30.01.2022); I. Anthony, Zhou Jiayi, Yuan Jingdong, Su Fei, Kim Jinyung, „China–EU connectivity in an era of geopolitical competition", *SIPRI Policy Paper*, Stockholm International Peace Research Institute, nr 59, marzec 2021, s. 5–10.

[67] Atif Saleem Butt, Tahseen Anwer Arshi, Venkoba Rao, Veena Tewari, „Implications of Belt and Road Initiative for supply chain management: A holistic view", *Journal of Open Innovation Technology Market and Complexity* 2020, t. 6, nr 4; Hau L. Lee, Zuo-Jun (Max) Shen, „Supply chain and logistics innovations with the Belt and Road Initiative", *Journal of Management Science and Engineering* 2020, t. 5 (2), s. 77–86.

trasami tradycyjnego Jedwabnego Szlaku przemieszczały się do nas jedynie towary, a nie ludzie[68]. Dopiero w dobie wielkich odkryć geograficznych Europa zyskała szansę poznania Państwa Środka i jego mieszkańców w bardziej namacalny sposób. Firmowany dzisiaj przez Chiny projekt Pasa i Drogi o wybitnie inkluzyjnym charakterze nie ma jasno zdefiniowanych granic geograficznych. Jego zasięg przedmiotowy również wykracza poza projektowane przedsięwzięcia infrastrukturalne w różnych częściach świata i stwarzane ułatwienia w handlu i inwestycjach. Powstała tu bowiem równolegle z chińskiej inspiracji rozbudowana sieć instytucji międzynarodowych, m.in. Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych[69]. Działania tego typu, podobnie jak powołanie w ramach grupy BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, RPA) Nowego Banku Rozwoju w 2016 r., obrazują dążenie do reformy instytucji Bretton Woods, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, a w konsekwencji rzucenia wyzwania dominacji Zachodu. Po przejęciu władzy przez Xi Jinpinga politykę zagraniczną Chin wyraźnie cechuje większa asertywność[70]. Chiny dążą do odgrywania większej roli na arenie światowej, adekwatnie do ich rosnącej pozycji gospodarczej.

Wspomniana inicjatywa Pasa i Drogi niejako odzwierciedla te aspiracje, sygnalizując zmiany w dotychczasowym układzie sił na arenie międzynarodowej. Towarzyszy temu przywoływanie idei „dzielenia wspólnej przyszłości" (人类命运共同体 *renlei mingyun gongtongti*), która ma definiować świat poprzez wzajemną współpracę. Stanowi ona zarazem długoterminową wizję przekształcenia środowiska międzynarodowego zgodnie z chińskim modelem zarządzania. Władze w Pekinie podkreślają przy tej okazji stosowanie „chińskiego rozwiązania" (中国方案 *Zhongguo fang'an*) w celu poprawy globalnego zarządzania w obliczu różnych wyzwań XXI w. Idea pojawiła się już w 2012 r. w wypowiedziach Hu Jintao, który mówił o potrzebie wypracowania nowego modelu globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju, bardziej sprawiedliwego i zrównoważonego[71]. Pięć lat później Xi Jinping w czasie XIX Zjazdu KPCh podkreślił, że dyplomacja znaczącego mocarstwa z chińskimi cechami specyficznymi (中国特色大国外交

[68] A. Kajdańska, E. Kajdański, *Jedwab. Szlakami dżonek i karawan*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008, s. 190.

[69] R. Kwieciński, „Zmiana w polityce zagranicznej Chin w erze Xi Jinpinga", *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 2020, nr 1 (XVII), s. 97.

[70] Por. Zheng Yongnian, Lance L.P. Gore (red.), *China Entering the Xi Jinping Era*, Routledge, London–New York 2014; A.S. Ding, J.P. Panda (red.), *Chinese Politics and Foreign Policy under Xi Jinping. The Future Political Trajectory*, Routledge, Abingdon–New York 2021; R.G. Sutter, *Chinese Foreign Relations. Power and Policy of an Emerging Global Force*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2020.

[71] „Hu Jintao zai Zhongguo gongchangdang di shiba ci quanguo daibiao dahui shang de baogao" (胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告), *Renmin wang* (人民网), 18.11.2012, http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html (dostęp: 30.01.2022).

Zhongguo tese daguo waijiao) prowadzi do wykształcenia nowego typu stosunków międzynarodowych opartych na „wspólnej przyszłości dla całej ludzkości". Wezwał przy tej okazji do reformy systemu globalnego zarządzania[72]. Podkreślając globalny wydźwięk tego podejścia, Chiny starają się narzucić własną narrację na różnych płaszczyznach. Przejawem tego było choćby przyjęcie w 2017 r. przez Radę Praw Człowieka ONZ rezolucji *Right to food*[73] oraz *The contribution of development to the enjoyment of all human rights*[74], które w swojej treści uwzględniały formułę „wspólnej przyszłości dla całej ludzkości". Nie ulega zatem wątpliwości, że rezolucje te stały się nowym wyznacznikiem międzynarodowego dyskursu na temat praw człowieka z uwzględnieniem chińskiego punktu widzenia.

Chiny – systemowy rywal czy partner współpracy dla Unii Europejskiej

Sposób kształtowania środowiska międzynarodowego przez władze w Pekinie stanowi spore wyzwanie dla Unii Europejskiej i jej instytucji, szczególnie w kontekście definiowania ich nowej roli w tej przestrzeni. Ową złożoność dobrze obrazuje dokonana w marcu 2019 r. przez Komisję Europejską charakterystyka Chińskiej Republiki Ludowej jako (1) partnera współpracy (*cooperation partner*), (2) partnera negocjacyjnego (*negotiating partner*) o sprzecznych interesach, (3) konkurenta gospodarczego (*economic competitor)* dążącego do osiągnięcia wiodącej pozycji w dziedzinie technologii oraz (4) rywala systemowego (*systemic rival*)[75]. Bruksela promuje jasny i oparty na wartościach demokratycznych i liberalnych model *global governance*. W tym aspekcie Chiny proponują alternatywny sposób postępowania w stosunkach międzynarodowych, zbudowany na własnych wartościach i normach, stawiając się w roli tzw. rywala systemowego. Wyszczególnione kategorie definicji używanych przez UE wzajemnie się przenikają w różnych obszarach. Z jednej strony Unię Europejską i Chiny łączą silne relacje gospodarcze, z drugiej antagonizmy w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa i przede wszystkim w sferze normatywnej. Wzrost Chin jest tu wyjątkowo istotny, ponieważ redefiniuje dotychczasową rolę Europy w świecie. Pytanie, jak

[72] „Xi Jinping zai Zhongguo gongchangdang di shijiu ci quanguo daibiao dahui shang de baogao" (习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告), *Renmin wang* (人民网), 28.10.2017, http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html (dostęp: 30.01.2022).

[73] The right to food, Resolution adopted by the Human Rights Council on 23 March 2017, UN. Human Rights Council, 34th session, Geneva 2017, https://digitallibrary.un.org/record/1290035 (dostęp: 30.01.2022).

[74] The contribution of development to the enjoyment of all human rights: resolution/adopted by the Human Rights Council on 22 June 2017, UN Human Rights Council, 35th session, Geneva 2017, https://digitallibrary.un.org/record/1302362 (dostęp: 30.01.2022).

[75] *European Commission and HR/VP Contribution to the European Council, EU-China – A Strategic Outlook*, 12.03.2019, s. 1, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf (dostęp: 30.01.2022).

Europa powinna reagować na wzrost Chin, jak równoważyć ich wpływy, zwłaszcza w sferze gospodarczej, i wreszcie w jakim stopniu może kształtować ich wybory. Inicjatywa Pasa i Drogi stanowi niewątpliwie dobry przykład współwystępowania obok siebie jakże różnych percepcji dotyczących chińskiej aktywności na arenie międzynarodowej. Niemniej wydaje się, że systemowa rywalizacja w coraz większym stopniu może być postrzegana jako nadrzędny paradygmat w relacjach Unii Europejskiej z Chinami. Wyzwaniem jednak pozostaje kontynuacja współpracy i dialogu z Chinami w dziedzinach wspólnego zainteresowania w celu rozwiązywania problemów globalnych.

Chiny mają szereg atutów w postaci liczącej ponad 1,4 mld osób populacji, dużego rynku wewnętrznego, siły ekonomicznej (druga największa gospodarka na świecie, lider w światowym handlu, największy eksporter) i militarnej (drugie miejsce pod względem wydatków na zbrojenia, potęga jądrowa, stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ). To sprawia, że ich rola w rozwiązywaniu problemów globalnych niewątpliwie pozostaje kluczowa i jako takie stają się naturalnym partnerem UE.

Stosunki dyplomatyczne między Unią Europejską a Chinami zostały nawiązane w 1975 r. W 2003 r. ustanowiono „kompleksowe partnerstwo strategiczne", co odzwierciedlało niejako rosnącą od lat 90. ubiegłego wieku współzależność partnerów. Ruch ten miał bowiem obrazować wyjście poza li tylko kwestie handlowe i inwestycyjne, akcentując szereg nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa regionalnego i międzynarodowego. Sęk w tym, że percepcja wyłaniających się problemów i proponowane sposoby ich rozwiązywania częstokroć były diametralnie różne. Z punktu widzenia interesów Europy „kompleksowe partnerstwo strategiczne" miało wspierać integrację Chin z istniejącym porządkiem międzynarodowym, obrazując zarazem aspiracje UE do odgrywania przywódczej roli w sprawach o zasięgu globalnym. Dla władz w Pekinie z kolei oznaczało to po prostu wsparcie procesu modernizacji i rozwoju gospodarczego, rozumianego zazwyczaj przez pryzmat transferu technologii i rozszerzonej współpracy z podmiotami europejskimi, wzmocnienie legitymacji i stabilności reżimu partii komunistycznej oraz transformacji systemu międzynarodowego w kierunku wielobiegunowego.

Od samego początku w centrum współpracy między UE a Chinami są niewątpliwie stosunki gospodarcze i handlowe. W 2020 r. Chiny były trzecim rynkiem eksportowym UE (10,5%) i zarazem największym dostawcą towarów do UE (22,4%).

Według danych chińskiej Generalnej Administracji Celnej, w 2021 r. Unia Europejska była drugim największym partnerem handlowym Chin z obrotami na poziomie 5,35 bln RMB (około 754 mld euro; wzrost w skali roku

Tabela 1
Wymiana handlowa w latach 2010–2020

	2010	2015	2020
Eksport UE do Chin (mld euro)	105,1	144,6	202,6
Import UE z Chin (mld euro)	245,4	295,9	383,4
Deficyt (mld euro)	–140,3	–150,4	–180,8

Źródło: *EU trade in goods with China, 2010–2020, China-EU – international trade in goods statistics*, Eurostat, March 2021, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China--EU_-_international_trade_in_goods_statistics&oldid=520429 (dostęp: 17.02.2022).

o 19,7%). Ustępowała jedynie państwom ASEAN (5,67 bln RMB, wzrost 19,1%). Wyprzedzała z kolei Stany Zjednoczone (4,88 bln RMB, wzrost 20,2%), Japonię (2,4 bln RMB, wzrost 9,4%) i Republikę Korei (2,34 bln RMB, wzrost 18,4%)[76]. Przez ostatnie lata Chiny były również znaczącym inwestorem na rynkach europejskich. Według danych China Global Investment Tracker w latach 2005–2020 zainwestowały w Europie ponad 428 mld USD w porównaniu z 189 mld USD w Stanach Zjednoczonych[77].

W kontekście tych rozważań należy pamiętać, że stare źródła wzrostu gospodarczego w Chinach, bazujące głównie na eksporcie i taniej sile roboczej, nie generują takich samych stóp zwrotu jak poprzednio. Bardziej zrównoważona strategia wzrostu zmierza do przesunięcia w górę łańcucha wartości dodanej, co sytuuje chińskie podmioty w bezpośredniej konkurencji z ich europejskimi odpowiednikami.

Problemem dla Brukseli pozostaje zaburzona równowaga w relacjach handlowych. Europejskie przedsiębiorstwa są zaniepokojone pogarszającym się klimatem biznesowym i nieuczciwą konkurencją ze strony chińskich podmiotów wydatnie wspieranych przez państwowe fundusze lub banki. Chińskie przedsiębiorstwa, nawet jeżeli są prywatne, oddają część udziałów państwu. Brak zasady wzajemności dotyczy nie tylko własności przedsiębiorstw, Chiny stosują także pozataryfowe bariery w handlu zagranicznym, które ściśle regulują dostęp do rynku wewnętrznego. Dotacje państwowe dla chińskich przedsiębiorstw prowadzą do nadwyżek mocy produkcyjnych i dumpingu na rynkach europejskich i światowych. Unia

[76] „Lian kua 5 wan yi, 6 wan yi meiyuan liang da taijie! 2021 nian woguo waimao jin chukou guimo da 6.05 wan yi meiyuan, tongbi zengzhang 30%" (连跨5万亿、6万亿美元两大台阶！2021年我国外贸进出口规模达6.05万亿美元，同比增长30%), *Meiri jingji xinwen* (每日经济新闻), 14.01.2022, https://baijiahao.baidu.com/s?id=1721924879846614676&wfr=spider&for=pc (dostęp: 30.01.2022).

[77] *China Global Investment Tracker, 2005–2020*, The American Enterprise Institute, The Heritage Foundation, https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/ (dostęp: 30.01.2022).

Europejska sygnalizowała ten problem w Białej Księdze w sprawie wyrównywania szans w związku z subsydiami zagranicznymi z czerwca 2020 r. Mowa była o wsparciu finansowym przyznawanym przez rządy państw spoza Unii Europejskiej przedsiębiorstwom albo branżom, działającym na obszarze UE. Sugerowano, że taka sytuacja może wywoływać zakłócenia na jednolitym rynku, utrudniając podmiotom europejskim konkurowanie z ich chińskimi obcymi odpowiednikami na równych zasadach[78]. Chiny bezwzględnie dążą do dominacji technologicznej – w tym celu pozyskują za granicą zawansowane rozwiązania, jak również dopuszczają do własnego rynku tylko te podmioty zagraniczne, które wniosą technologie, jakich one same nie mają. Niepokój może zatem budzić długoterminowy (utrzymujący się do 2008 r.) trend zainteresowania inwestycyjnego Chin europejskimi markami, zaawansowanymi technologiami i infrastrukturą, lokowanego głównie w największych gospodarkach Europy Zachodniej (Wielkiej Brytanii – do niedawna członku UE), Włoszech, Niemczech i we Francji[79].

Kontrowersje wokół umowy o inwestycjach

W grudniu 2020 r. Chiny i UE osiągnęły porozumienie w kwestii umowy o inwestycjach (EU–China Comprehensive Agreement on Investment), które podsumowało toczące się od ośmiu lat negocjacje. Ostatecznie 22 stycznia 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt umowy[80]. Treść dokumentu potwierdzała, że ograniczone ustępstwa Chin w zakresie zwiększenia dostępu do rynku nie korygują ogromnej nierównowagi handlowej. Zabrakło przede wszystkim konkretnych odniesień do wartości, do których UE podkreśla przywiązanie, takich choćby jak prawa człowieka. Niemal pominięto kwestie dotyczące praw pracowniczych, nielegalnego transferu technologii czy własności intelektualnej. Dodatkowo decyzja UE wprowadziła niepotrzebne nieporozumienia w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi oraz Indiami. Jeśli weźmie się to pod uwagę, to wydaje się, że w przyszłości UE powinna dążyć do wypracowania bardziej spójnej polityki wobec Chin, uwzględniającej również geopolityczne implikacje podejmowanych przez siebie działań[81]. Dyskusja wokół umowy nabrała jednak innego kontekstu kilka miesięcy później.

---

[78] *Biała Księga w sprawie wyrównywania szans w związku z subsydiami zagranicznymi*, Komisja Europejska, Bruksela, 17.06.2020, COM(2020) 253 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0253&from=EN (dostęp: 30.01.2022).

[79] P. Le Corre, *On Chinese Investment and Influence in Europe*, Carnegie, 23 maja 2018 r., https://carnegieendowment.org/2018/05/23/on-chinese-investment-and-influence-in-europe-pub-76467 (dostęp: 30.01.2022).

[80] *EU – China Comprehensive Agreement on Investment (CAI): list of sections*, European Commission, Brussels, 22.01.2021, https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237 (dostęp: 30.01.2022).

[81] J. Dempsey, „Judy asks: Is the EU–China deal a mistake?", Carnegie Europe, 7 stycznia 2021 r., https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/83572 (dostęp: 30.01.2022).

Na początku maja 2021 r. Komisja Europejska zawiesiła starania o ratyfikowanie przez państwa Unii Europejskiej i Parlament Europejski umowy inwestycyjnej z Chinami. Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Valdis Dombrovskis tłumaczył zmianę stanowiska okolicznościami politycznymi, które nie sprzyjają ratyfikacji porozumienia[82]. Dwa miesiące wcześniej UE wespół ze Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią i Kanadą podjęła bowiem bezprecedensową decyzję o nałożeniu sankcji na osoby i instytucje zarządzające obozami dla Ujgurów w Xinjiangu[83]. Wymaga to podkreślenia, zważywszy, że UE nie nakładała sankcji karnych na Chiny za łamanie praw człowieka od czasów tragicznych wydarzeń na placu Tiananmen w 1989 r., kiedy doszło do siłowego stłumienia demonstracji studenckich. Nie zaskoczyło w tej sytuacji nałożenie przez Chiny sankcji na grupę dziesięciu osób z UE, w tym eurodeputowanych, dyplomatów i ekspertów, oraz cztery podmioty, za ingerowanie w wewnętrzne sprawy Chin[84]. Na początku lipca w obliczu problemu łamania praw człowieka w Hongkongu i Xinjiangu Parlament Europejski wezwał UE do bojkotu zimowych igrzysk olimpijskich w Pekinie zaplanowanych na luty 2022 r.[85] Ta sprawa pokazuje, że UE dysponuje co prawda ograniczonymi, ale jednak skutecznymi instrumentami obrony przed nieuczciwą konkurencją ze strony państw trzecich.

Kolejne kroki stanowiły dowód skuteczności zastosowanego podejścia. W maju 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła uaktualnioną strategię przemysłową oraz regulacje dotyczące kontroli zagranicznych subsydiów na jednolitym rynku. Uwagę zwracają głównie dwie propozycje polityczne dotyczące wyzwań gospodarczych i strategicznych w relacjach z Chinami. W analizie ponad 5 tys. produktów importowanych do UE wyodrębniono 137, stanowiących 6% ogólnej wartości importowanych produktów, związanych z wrażliwymi ekosystemami, od których Europa jest wysoce zależna. W zaktualizowanej wersji strategii przemysłowej Komisja stwierdziła, że połowa z owych 137 produktów pozostaje zależna głównie od Chin (około połowy wartości importu), Wietnamu i Brazylii. Szczególną uwagę zwrócono na surowce, baterie, aktywne składniki farmaceutyczne, wodór,

[82] S. Lau, „EU trade chief says efforts to ratify China deal 'suspended'", Politico, 4 maja 2021 r., https://www.politico.eu/article/eu-trade-chief-says-efforts-to-ratify-china-deal-suspended/ (dostęp: 30.01.2022).

[83] R. Emmott, D. Brunnstrom, „West sanctions China over Xinjiang abuses, Beijing hits back at EU", Reuters, 22 marca 2021 r., https://www.reuters.com/article/uk-usa-china-eu-sanctions-idUSKBN2BE2LF (dostęp: 30.01.2022).

[84] Yew Lun Tian, „China hits back at EU with sanctions on 10 people, four entities over Xinjiang", Reuters, 22 marca 2021 r., https://www.reuters.com/article/us-eu-china-sanctions-ministry-idUSKBN2BE1WB (dostęp: 30.01.2022).

[85] A. Brzozowski, „European Parliament urges EU to boycott Beijing Olympics", Euractiv, 9 lipca 2021 r., https://www.euractiv.com/section/eu-china/news/european-parliament-urges-officials-to-boycott-beijing-olympics/ (dostęp: 30.01.2022).

półprzewodniki, technologie chmurowe – produkty mające kluczowe znaczenie w dokonującej się transformacji ekologicznej i cyfrowej[86]. Aby zmniejszyć zależność, Komisja proponuje dywersyfikację łańcuchów ich dostaw.

Proponowane instrumenty mają zmuszać przedsiębiorstwa do zgłaszania do KE przypadków przejęć na rynku unijnym przedsiębiorstw o rocznych obrotach ponad 500 mln euro przez podmiot spoza UE, którego wkład wynosi co najmniej 50 mln euro. Nadzorowi mają być poddane również zamówienia publiczne o wartości ponad 250 mln euro, z udziałem podmiotów wspieranych przez rząd spoza UE[87]. Zapobiega to potencjalnemu wykupowi unijnych przedsiębiorstw przez podmioty spoza Unii dotowane ze środków publicznych. Rozwiązanie takie stanowi w dużej mierze wyraz obaw KE związanych z kryzysem, będącym następstwem pandemii COVID-19, który może zwiększyć zainteresowanie w tej sferze.

10 marca 2021 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie wprowadzenia granicznego podatku od emisji dwutlenku węgla CO_2 (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM). To jeden z najważniejszych filarów Europejskiego Zielonego Ładu. Głównym celem zastosowania granicznego podatku węglowego ma być ograniczenie przenoszenia produkcji wysokoemisyjnej do państw, w których obowiązują mniej restrykcyjne zasady dotyczące emisji gazów cieplarnianych. Komisja Europejska szacuje, że zyski z wprowadzenia tego podatku mogą wynosić od 5 do 14 mld euro rocznie[88] i zasilić warty 750 mld euro plan wychodzenia z kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. Podatek CBAM ma obowiązywać od 2023 r. Ustanowienie swego rodzaju mechanizmu wyrównawczego stwarza równe warunki konkurencji w ujęciu globalnym, będąc zarazem zachętą dla sektorów przemysłu w UE i poza nią do podejmowania bardziej aktywnych działań w kierunku dekarbonizacji zgodnie z przyjętymi celami porozumienia paryskiego. System opłat powinien być zgodny z zasadami Światowej Organizacji Handlu i nie może być nadużywany jako narzędzie wzmacniania protekcjonizmu. Dlatego też mechanizm wyrównawczy musi odpowiadać

---

[86] Commission Staff Working Document, Strategic dependencies and capacities, *Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, {COM(2021) 350final} – {SWD(2021) 351final} – {SWD(2021) 353final}, European Commission, Brussels, 5.05.2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf (dostęp: 30.01.2022).

[87] *Commission proposes new Regulation to address distortions caused by foreign subsidies in the Single Market*, European Commission, 5.05.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1982 (dostęp: 30.01.2022).

[88] *A WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism*, P9_TA(2021)0071, European Parliament, 10.03.2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.pdf (dostęp: 30.01.2022).

realizacji celów klimatycznych. CBAM w pierwszej kolejności dotknie sektor cementowy i stalowy. Turcja jest największym źródłem importu produktów cementowych na rynki unijne, z kolei większość produktów stalowych pochodzi z Rosji, Turcji, Ukrainy, Chin i Korei Południowej.

Te rozstrzygnięcia wywołały zrozumiały niepokój w Chinach. Pomimo że nie wskazywały one literalnie Chin, to prezydent Xi Jinping, uczestnicząc 16 kwietnia 2021 r. w wideokonferencji z przywódcami Francji i Niemiec Emmanuelem Macronem i Angelą Merkel, nie omieszkał skrytykować planu wprowadzenia opłaty granicznej za emisję dwutlenku węgla na obszarze Unii Europejskiej. Podkreślał, że walka ze zmianami klimatycznymi jest wspólnym obowiązkiem całego świata i nie powinna stać się geopolityczną kartą przetargową ani być wykorzystywana do atakowania innych krajów lub nakładania barier handlowych[89]. W tym samym miesiącu analogiczne stanowisko zaprezentowali ministrowie grupy BASIC (Brazylia, RPA, Indie i Chiny) odpowiedzialni za politykę klimatyczną, wyrażając poważne zaniepokojenie propozycją wprowadzenia dyskryminujących i „sprzecznych z zasadami" jednostronnych barier handlowych, takich jak CBAM[90].

Z wyników ankiety przeprowadzonej przez Fundację Konrada Adenauera w ośmiu krajach azjatyckich: Australii, Chinach, Indiach, Indonezji, Japonii, Singapurze, Korei Południowej i Tajlandii, wynika, że mechanizm dostosowania granic węglowych Unii Europejskiej jest powszechnie postrzegany jako ruch protekcjonistyczny i jednostronny. W przypadku Chin sygnalizowano, że spór wokół CBAM może przerodzić się w konflikt handlowy i w rezultacie osłabić dynamikę działań zmierzających do łagodzenia negatywnych następstw zmian klimatu. Zaznaczano, że otwarta komunikacja i wczesne zaangażowanie będą kluczowe dla przyjęcia przez Chiny CBAM[91].

Powyższe działania pokazały, że Bruksela zmieniła dotychczasową narrację i w większym stopniu domaga się przestrzegania zasady wzajemności, oczekując, że Chiny również będą dzielić się wiedzą. Takie pole z pewnością stwarzają sektory związane z rozwojem m.in. elektromobilności czy

---

[89] „Xi Jinping tong Faguo Deguo lingdaoren juxing shipin fenghui" (习近平同法国德国领导人举行视频峰会), Xinhua (新华), 16.04.2021, http://www.xinhuanet.com/2021-04/16/c_1127339605.htm (dostęp: 30.01.2022),

[90] *Joint Statement issued at the conclusion of the 30th BASIC Ministerial Meeting on Climate Change hosted by India on 8th April 2021*, 8.04.2021, https://www.environment.gov.za/mediarelease/basic_ministerialmeeting_climatechange_india (dostęp: 30.01.2022),

[91] *Perception of the Planned EU Carbon Border Adjustment Mechanism in Asia Pacific – An Expert Survey*, Konrad Adenauer Stiftung, Regional Project Energy Security and Climate Change Asia-Pacific (RECAP), marzec 2021 r., https://www.kas.de/documents/265079/265128/EU+Carbon+Border+Adjustment+Mechanism.pdf/fed1d5a4=4424--450c-1a9b-7bdb3616179d?version=1.1&t=1615356593906 (dostęp: 30.01.2022).

siecią G5. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej panuje przekonanie, że Chiny wystarczająco wzbogaciły się dzięki ich pomocy, zatem kolej na odwrócenie tej relacji. Przeważa stanowisko, że należy bronić swoich podstawowych interesów zgodnie z zasadami Światowej Organizacji Handlu. Należy stosować wobec podmiotów chińskich środki i rozwiązania adekwatne do tych, z którymi borykają się europejskie przedsiębiorstwa w Państwie Środka. Zasada wzajemności pomijana w zamówieniach publicznych utrudniała europejskim przedsiębiorstwom udział w przetargach publicznych w Chinach. Zasada ta została wyeksponowana w Wytycznych dotyczących udziału oferentów z państw trzecich w unijnym rynku zamówień publicznych oraz wprowadzania na ten rynek towarów z państw trzecich, przedstawionych przez Komisję Europejską w 2019 r. W dokumencie wezwano do podjęcia działań w celu ochrony własnych interesów „w obliczu nieuczciwych praktyk państw trzecich"[92]. Wątpliwości budzi nielegalny transfer technologii i naruszanie praw własności intelektualnej przez Chiny. Praktyki te wpisują się w plan osiągnięcia pozycji globalnego innowatora w 2035 r. oraz programy rozwoju strategicznych gałęzi przemysłu (*Made in China 2025*). Europejskie przedsiębiorstwa starają się co prawda chronić swoją wiedzę technologiczną, jednak większość z nich z góry akceptuje możliwość przepływu technologii w zamian za uzyskanie dostępu do chińskiego rynku[93]. Z informacji z corocznych badań Izby Handlowej UE w Chinach przedstawionej w maju 2019 r., uzyskanej na podstawie ankiety przeprowadzonej wśród przedsiębiorców, wynikało, że sukcesywnie rośnie liczba przypadków transferu technologii od unijnych przedsiębiorstw prowadzących działalność w Chinach. Zagraniczne podmioty były zmuszane do udostępniania własnej technologii w zamian za dostęp do rynku chińskiego[94]. Wyzwaniem, jakie stoi przed Brukselą, pozostaje zatem zwiększanie świadomości na ten temat w samej UE i wnikliwa analiza chińskiej strategii związanej z rozwojem strategicznych gałęzi przemysłu, co pozwoli stworzyć nowe ramy do budowania współzależności i równowagi w relacjach z Chinami.

---

[92] Wytyczne dotyczące udziału oferentów z państw trzecich w unijnym rynku zamówień publicznych oraz wprowadzania na ten rynek towarów z państw trzecich, Komisja Europejska, 2019/C 271/02, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 13 sierpnia 2019 r., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0813(01)&from=EN (dostęp: 30.01.2022).

[93] D. Bennett, L. Xiaming, D. Parker, F. Steward, K. Vaidya, „Technology transfer to China: A study of strategy in 20 EU industrial companies", *International Journal of Technology Management* 2001, t. 21, nr 1/2.

[94] M. Martina, „China's tech transfer problem is growing, EU business group says", Reuters, 20 maja 2019 r., https://www.reuters.com/article/us-china-eu/chinas-tech-transfer-problem-is-growing-eu-business-group-says-idUSKCN1SQ0I7 (dostęp: 30.01.2022).

Strategia Unii Europejskiej wobec regionu Indo-Pacyfiku

W kontekście powyższych rozważań warto nadmienić o próbach stworzenia strategicznej alternatywy wobec Chin. Jedną z nich niewątpliwie oferuje projekt Indo-Pacyfiku. 19 kwietnia 2021 r. Rada Unii Europejskiej zatwierdziła konkluzje o unijnej strategii współpracy w regionie Indo-Pacyfiku, podkreślając wolę większego i długofalowego (*long-term focus*) strategicznego zaangażowania w regionie. Należy zwrócić uwagę, że UE zaznaczyła przywiązanie do takich wartości jak demokracja, prawa człowieka, praworządność i poszanowanie prawa międzynarodowego. Wskazano jednocześnie, że obserwowana współcześnie dynamika zmian w regionie Indo-Pacyfiku przyczyniła się do nasilenia konkurencji geopolitycznej (*intense geopolitical competition*), potęgując wzrost napięć z jednej strony w handlu i łańcuchach dostaw, a z drugiej w dziedzinach związanych z technologią, polityką i bezpieczeństwem. Sytuacja ta w coraz większym stopniu zagraża stabilności i bezpieczeństwu w regionie i poza nim, bezpośrednio wpływając na interesy UE. Bruksela podkreśliła potrzebę rozwijania współpracy z państwami regionu i w ramach wielostronnych organizacji regionalnych[95]. Dokument ten należało odczytywać jako próbę przejęcia wiodącej roli w promowaniu założeń zrównoważonego rozwoju ONZ, zarówno w kontekście dwustronnym, jak i wielostronnym. Uwypuklał on zarazem pilną potrzebę rozwiązania problemów globalnych, związanych ze zmianą klimatu, utratą różnorodności biologicznej i społeczno-gospodarczymi skutkami pandemii COVID-19. Akcentował znaczenie praw człowieka, w tym kwestię równouprawnienia płci, tworzenie ekologicznych partnerstw wspierających ustalenia porozumienia klimatycznego z Paryża z 2015 r., zrównoważone zarządzanie oceanami, zmniejszenie ryzyka katastrof będących następstwem zmian klimatycznych oraz współpracę w sektorze zdrowia. Dokument literalnie po raz kolejny nie wskazywał jednoznacznie na Chiny, niemniej nie ulega wątpliwości, że ów geopolityczny kontekst dobitnie sugerował, kto był głównym adresatem przekazu.

Dopełnieniem tych działań było przyjęcie 16 września 2021 r. strategii indo-pacyficznej ukierunkowanej na wzmocnienie współpracy z krajami regionu. W dokumencie podkreślano, że region Indo-Pacyfiku ma strategiczne znaczenie dla Europy. Jego rosnące znaczenie gospodarcze, demograficzne i polityczne sprawia, że staje się on kluczowy w kształtowaniu porządku międzynarodowego i rozwiązywaniu globalnych wyzwań. Dlatego UE zamierza zwiększyć zaangażowanie w regionie, wzmocnić strategiczny zasięg i bezpieczeństwo oraz zapewnić większą odporność dla swoich łańcuchów

[95] *Council conclusions on an EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific*, Council of the European Union, Brussels, 16.04.2021, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf (dostęp: 30.01.2022).

dostaw. Istotnym wyzwaniem w regionie Indo-Pacyfiku pozostają coraz bardziej asertywne Chiny z uwagi na podejmowane próby zmiany regionalnego *status quo* przez wywoływanie napięć wokół spornych terytoriów i rozbudowę potencjału militarnego. Sugerowano, że kryzysy na Morzach Południowochińskim i Wschodniochińskim oraz w Cieśninie Tajwańskiej mogą bezpośrednio wpływać na bezpieczeństwo i dobrobyt Europy[96].

Strategia odzwierciedla koncentrację na kwestiach bezpieczeństwa ekonomicznego w regionie Indo-Pacyfiku. Można dostrzec, że owo podejście wykracza poza zawieranie umów o wolnym handlu, akcentując znaczenie łańcuchów dostaw opartych na bliższej współpracy z Japonią, Republiką Korei i Tajwanem. Z punktu widzenia państw azjatyckich Europa może stanowić alternatywę dla chińskich inwestycji i technologii. Strategia wspomina bowiem o tworzeniu partnerstw cyfrowych (z Indiami), które koncentrują się na sztucznej inteligencji, sieci 5G i technologiach kwantowych. Dobrym przykładem działań w płaszczyźnie budowania łączności infrastrukturalnej jest projekt Global Gateway stanowiący odpowiedź na chiński projekt Pasa i Drogi[97]. Dwie wspomniane inicjatywy – Indo-Pacyfiku oraz Global Gateway – będą miały wpływ na strategię łączności transportowej lansowaną przez UE. Ważne, że oprócz finansowania projektów transportowych w samym regionie Indo-Pacyfiku UE zamierza realizować wspólne projekty w zakresie łączności transportowej z partnerami Indo-Pacyfiku w państwach trzecich, w Afryce, Azji Środkowej i Europie Wschodniej[98].

Ważne miejsce w tych rozważaniach zajmują Indie. Warto zauważyć, że w czasie szczytu UE-27-Indie, zorganizowanego 8 maja 2021 r. przez portugalską prezydencję w Porto, obie strony zgodziły się na wznowienie rozmów handlowych i ustanowienie kompleksowego partnerstwa w zakresie łączności[99]. Chociaż znowu nie wspomniano bezpośrednio o Chinach, zmiany te należy odczytywać jako krok w kierunku dywersyfikacji unijnych łańcuchów dostaw, alternatywnych wobec Chin. To zarazem próba reagowania na ich rosnące zdolności w dziedzinie łączności.

---

[96] Joint Communication to the European Parliament and the Council, *The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific*, Brussels, 16.9.2021, JOIN(2021) 24 final, European Commission, High Representative of the Union For Foreign Affairs and Security Policy, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/jointcommunication_indo_pacific_en.pdf (dostęp: 30.01.2022).

[97] „Assessing the EU's new Indo-Pacific strategy", LSE – Europp Blog, 24 września 2021 r., https://www.pubaffairsbruxelles.eu/assessing-the-eus-new-indo-pacific-strategy-lse-europp-blog/ (dostęp: 30.01.2022).

[98] Zhang Ganyi, „Europe wants to increase its role in transport connectivity", Upply, 15 października 2021 r., https://market-insights.upply.com/en/europe-wants-to-increase-its--role-in-transport-connectivity (dostęp: 30.01.2022).

[99] *Principles, Partnership, Prosperity: EU and India launch collaboration on sustainable connectivity*, European Commission, 8.05.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2327 (dostęp: 30.01.2022).

Swoją pozycję w regionie UE może również wzmacniać przez zacieśnianie strategicznych więzi i rozszerzanie współpracy dzięki inwestycjom i porozumieniom handlowym z państwami położonymi w bliskim sąsiedztwie Chin. Bruksela ma już podpisane porozumienia o wolnym handlu z Japonią, Singapurem, Wietnamem i Republiką Korei. W 2019 r. UE zawarła z Japonią sojusz w sprawie koordynacji połączeń cyfrowych, transportowych, energetycznych i międzyludzkich[100], rzucając wyzwanie chińskiej propozycji Pasa i Drogi. Powyższe działania pokazują, że Bruksela stara się wyraźniej definiować strategię w dziedzinie globalnej łączności, alternatywną w stosunku do chińskiego Pasa i Drogi. Przedstawiając własne pomysły, może wymagać większej przejrzystości w procedurach przetargowych realizowanych w ramach Pasa i Drogi, zapewniającej uczciwą konkurencję na rynkach państw trzecich.

Unia Europejska staje wobec wyzwania, jakim było podpisanie 15 listopada 2020 r. z udziałem piętnastu państw regionu Azji i Pacyfiku umowy o utworzeniu Regionalnego Kompleksowego Partnerstwa Gospodarczego (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP). Jej ratyfikacja doprowadzi do powstania największej na świecie strefy wolnego handlu. Niewątpliwie ta umowa zwiększa polityczne i gospodarcze wpływy Chin w całym regionie.

Współpraca w rozwiązywaniu wyzwań globalnych

Chiny są obecnie strategicznym partnerem Unii Europejskiej w walce ze zmianami klimatu i globalnym zwrocie w kierunku czystych i odnawialnych źródeł energii jako uczestnik porozumienia klimatycznego uzgodnionego w Paryżu w grudniu 2015 r. Są największym na świecie producentem gazów cieplarnianych i dwutlenku węgla, ale jednocześnie światowym liderem pod względem wielkości nakładów inwestycyjnych w odnawialne źródła energii. Warto podkreślić, że we wrześniu 2020 r. poczyniły ważne zobowiązanie osiągnięcia neutralności węglowej w perspektywie 2060 r. i szczytu emisji CO_2 przed 2030 r.[101] To każe sądzić, że Chiny w większym stopniu będą wykorzystywać agendę klimatyczną do wprowadzania zmian w systemie globalnego zarządzania na własnych zasadach. Zaczęły bowiem legitymizować ustalenia paryskie oraz Konwencji ramowej Narodów

[100] *The Partnership on Sustainable Connectivity and Quality Infrastructure Between the European Union and Japan*, 27.09.2019, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/the_partnership_on_sustainable_connectivity_and_quality_infrastructure_between_the_european_union_and_japan.pdf (dostęp: 30.01.2022).

[101] „Xi Jinping zai di qishiwu jie lianheguo dahui yiban xing bianlun shang de jianghua" (习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话), Xinhua (新华), 22 września 2020 r., http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/22/c_1126527652.htm (dostęp: 30.01.2022).

Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Pretendowanie do roli lidera w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych jest związane z przedstawianiem autorskich pomysłów i rozwiązań, a nie tylko akceptacją (jak było wcześniej) istniejącego systemu zarządzania klimatem.

Zobowiązania i zastrzeżenia Chin podczas rozmów klimatycznych w Glasgow w listopadzie 2021 r. odzwierciedlają wyjątkowe wyzwania i możliwości, przed którymi stoi kraj w dążeniu do osiągnięcia szczytowego poziomu emisji dwutlenku węgla. W Glasgow z ich udziałem przyjęto pakt klimatyczny, który w zasadzie powtórzył cele porozumienia paryskiego dotyczące globalnego ocieplenia, dokonał przeglądu ustaleń raportu IPCC, proponując kontynuację wysiłków na rzecz ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C do końca tego stulecia[102]. Nadal nie jest jednak jasne, w jaki sposób świat zamierza to osiągnąć. W ustaleniach szczytu COP26 w Glasgow wezwano strony do przyspieszenia przejścia na niskoemisyjne systemy energetyczne, oparte na czystej energii, oraz do poprawy efektywności energetycznej, w tym zwiększenia wysiłków na rzecz stopniowego odchodzenia od energii węglowej i nieefektywnych dotacji do paliw kopalnych[103]. Na ostatniej sesji COP26 za sprawą Chin i Indii dokonano jednak zmiany fragmentu uzgodnionego wcześniej tekstu dotyczącego energii węglowej, zastępując „wycofanie" (*phase out*) terminem „stopniowego wycofywania (z użycia)" (*phase down*)[104]. Pokazuje to, że transformacja energetyczna wymaga czasu.

Należy jednocześnie pamiętać, że ocena działań Pekinu musi uwzględniać ich zaangażowanie w państwach objętych inicjatywą Pasa i Drogi. Pozytywnym prognostykiem współpracy na przyszłość jest zobowiązanie Chin do położenia większego nacisku na kwestie środowiskowe w planowaniu projektów za granicą. Przede wszystkim zachęca się chińskie przedsiębiorstwa do przestrzegania „koncepcji zielonego rozwoju" (绿色发展理念 *luse fazhan linian*) w kontekście dokonywanych inwestycji zagranicznych. Tam, gdzie lokalne standardy środowiskowe są niewystarczające, sugeruje się przestrzegać międzynarodowych albo krajowych zasad i standardów. Sygnalizuje to odejście od tradycyjnej zależności od regulacji obowiązujących wyłącznie w państwach przyjmujących w kierunku wdrażania wyższych standardów środowiskowych w realizacji projektów infrastrukturalnych w ramach inicjatywy Pasa i Drogi. Jako kluczowe obszary inwestycji Chiny wymieniają również technologie energii niekopalnej, szczególnie inwestycje w energię słoneczną, wiatrową, jądrową i biomasy

[102] *Glasgow Climate Pact*, United Nations, 13.11.2021, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16_adv.pdf (dostęp: 30.01.2022).
[103] Ibidem.
[104] „The Glasgow climate pact, annotated", *The Washington Post*, 13 listopada 2021 r., https://www.washingtonpost.com/climate-environment/interactive/2021/glasgow-climate-pact-full-text-cop26/ (dostęp: 30.01.2022).

oraz inne źródła czystej energii[105]. Kolejna ważna deklaracja padła we wrześniu 2021 r. z ust Xi Jinpinga w czasie szczytu ONZ. Zapowiedział wtedy, że Chiny będą wspierać rozwój „zielonej" i niskoemisyjnej energii w krajach rozwijających się i nie będą już budować nowych elektrowni węglowych za granicą[106]. Powinno to zachęcić przedsiębiorstwa państwowe do finansowania projektów z zakresu „zielonej" energii.

Wyzwania dla bezpieczeństwa regionalnego i międzynarodowego

W obliczu zagrożeń dla bezpieczeństwa regionalnego i globalnego współpraca na linii Bruksela–Pekin pozostaje ograniczona. Europa ma niewiele bezpośrednich roszczeń strategicznych lub interesów w regionie Azji Wschodniej, podobnie jak Chiny w Europie. Ważne pozostaje jednak pytanie, jak Europa może reagować na zmieniające się środowisko bezpieczeństwa w Azji Wschodniej. Według danych SIPRI wydatki wojskowe Chin lokują je na drugiej pozycji na świecie (13% globalnych wydatków), po Stanach Zjednoczonych (39%). W 2020 r. wyniosły one 252 mld USD (wzrost o 1,9% w stosunku do 2019 r.), co oznacza, że wzrosły o 76% w ciągu ostatniej dekady 2011–2020. Ponadto rosły przez 26 kolejnych lat, co stanowi najdłuższą serię nieprzerwanych wzrostów wydatków wojskowych w porównaniu z innymi państwami[107]. Armia Ludowo-Wyzwoleńcza przeniosła punkt ciężkości rozwoju z sił lądowych na siły powietrzne, morskie, kosmiczne i cybernetyczne. Niepokój budzą działania Chin na Morzu Wschodniochińskim i Południowochińskim. Oprócz różnych sporów terytorialnych na morzu o wyspy Spratly, Paracelskie, Diaoyu/Senkaku pojawiają się także inne możliwe punkty zapalne w regionie. Kluczowe wydają się kwestie dotyczące przyszłości na Półwyspie Koreańskim oraz Tajwanu. Chiny wyznaczyły rok 2049 – w stulecie powstania Chińskiej Republiki Ludowej – jako termin zjednoczenia z Tajwanem[108]. Wydaje się, że UE nie ma argumentów, by powstrzymać je od podejmowania jednostronnych działań i użycia

---

[105] „Shangwu bu shengtai huanjing bu guanyu yinfa 'duiwai touzi hezuo luse fazhan gongzuo zhiyin' de tongzhi" (商务部生态环境部关于印发《对外投资合作绿色发展工作指引》的通知), Shangwu bu (商务部), 15.07.2021, http://images.mofcom.gov.cn/hzs/202107/20210716144040753.pdf (dostęp: 30.01.2022).

[106] „Xi Jinping zai di qishiliu jie lianheguo dahui yiban xing bianlun shang de jianghua" (习近平在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话, Xinhua (新华), 22 września 2020 r., http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/22/content_5638597.htm (dostęp: 30.01.2022).

[107] D. Lopes Da Silva, N. Tian, A. Marksteiner, *Trends in World Military Expenditure, 2020*, SIPRI, kwiecień 2021 r., https://sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_0.pdf (dostęp: 30.01.2022).

[108] Por. E. Trojnar, *Tajwan. Dylematy rozwoju*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2015; A. Rudakowska, E. Trojnar, A.W. Ziętek (red.), *Taiwan's Exceptionalism*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2019; Ł. Gacek, E. Trojnar, *Pokojowe negocjacje czy twarda gra. Rozwój stosunków ponad Cieśniną Tajwańską*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013.

siły. Może jedynie werbalnie podkreślać, że zjednoczenie winno być wynikiem demokratycznej woli mieszkańców, zarówno na kontynencie, jak i na wyspie. Wojskowa obecność państw europejskich w regionie Azji i Pacyfiku jest bardzo ograniczona, co daje niewielką zdolność kształtowania regionalnego bezpieczeństwa. UE stara się rozwijać działania dyplomatyczne w kwestiach takich jak przeciwdziałanie terroryzmowi, współpraca morska, dyplomacja prewencyjna i zarządzanie katastrofami naturalnymi. Walka z międzynarodowym terroryzmem może stać się potencjalnym obszarem współpracy, jednak pojawiają się tu wątpliwości związane z interpretacją tego pojęcia przez władze w Pekinie. Oskarżenia o terroryzm są często bowiem stosowane w sposób arbitralny wobec demonstrantów i obrońców praw mniejszości, widocznych w Xinjiangu, Tybecie i Hongkongu. W tym ostatnim przypadku *Hong Kong National Security Law* podważa zobowiązania zawarte we wspólnej deklaracji chińsko-brytyjskiej z 1984 r. oraz stanowi zagrożenie dla jego autonomii.

Sprzedaż broni i transfer zaawansowanych technologii nadal stanowią punkt zapalny w relacjach między UE a Chinami. Embargo na dostawy broni do Chin nałożono po wydarzeniach na placu Tiananmen w 1989 r., kiedy Chiny zostały oskarżone o łamanie praw człowieka[109]. Po wystąpieniu w 2020 r. Wielkiej Brytanii z UE w ramach Wspólnoty mogą nasilić się argumenty za zniesieniem embarga, szczególnie ze strony takich państw jak Francja, Niemcy, Włochy.

UE musi również ustosunkować się do faktu, że w ostatnich latach stosunki chińsko-amerykańskie stają się coraz bardziej antagonistyczne. Europa znacznie częściej niż Stany Zjednoczone postrzega Chiny jako partnera z uwagi na istniejącą współzależność gospodarczą i ograniczoną współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. Pozostaje zatem pytanie, czy takie podejście nie narazi w przyszłości na szwank stosunków transatlantyckich. Wydaje się, że koordynacja polityki europejskiej i amerykańskiej będzie miała zasadnicze znaczenie w kontekście inkorporacji Chin w ramach międzynarodowego porządku opartego na wspólnych zasadach. Mowa tu przede wszystkim o wspólnym zaangażowaniu Chin w budowę otwartego i sprawiedliwego systemu handlu światowego. Ich poparcie dla globalizacji, wielobiegunowego świata i respektowania zasad ustalonego porządku międzynarodowego w istocie nie podlega kontroli. Szczególnie widać to na przykładzie organizacji międzynarodowych – władze w Pekinie mają bowiem skłonność do stosowania wspólnych zasad tylko wtedy, gdy służą one ich interesom. W przeciwnym razie arbitralnie dokonują interpretacji,

[109] A. Rudakowska, „Taiwan's democratization and the European Union's relations with China and Taiwan – the arms embargo debate between 2003 and 2005", w: E. Trojnar (red.), *The Taiwan Issues*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, s. 99–118.

które podważają legitymację tych organizacji. Dowodem na to są zachowania Chin na forum Światowej Organizacji Handlu oraz Światowej Organizacji Zdrowia. W pierwszym przypadku jako przykład można wskazać praktyki handlowe stosowane wobec Litwy, tj. problemy w realizacji odpraw celnych towarów pochodzenia litewskiego, odrzucanie wniosków importowych z Litwy oraz naciski na przedsiębiorstwa unijne, by usuwały litewskie komponenty ze swoich łańcuchów dostaw w eksporcie do Chin. Działania Pekinu stanowiły odpowiedź na otwarcie biura przedstawicielskiego Tajwanu w Wilnie. Kontrowersje wzbudziło użycie nazwy „Tajwan" w nazwie biura. W związku z tą sprawą w styczniu 2022 r. Unia Europejska skierowała do Światowej Organizacji Handlu sprawę przeciwko Chinom[110]. Światowa Organizacja Zdrowia musiała z kolei mierzyć się z międzynarodową krytyką za uleganie politycznym naciskom ze strony Chin, szczególnie w kontekście przekazywanych informacji na temat pandemii COVID-19[111].

Siła wartości europejskich?

UE przez długi czas hołdowała zasadzie, że jest ona predestynowana do działania na arenie międzynarodowej w sposób normatywny. U podstaw takiej percepcji legło rozumienie UE poprzez pryzmat jej mocy normatywnej[112]. Zdaniem Iana Mannersa, który wprowadził pojęcie „potęgi normatywnej" (*normative power*) do obiegu politycznego, Unia Europejska dokonuje – właśnie w ujęciu normatywnym – dyfuzji wartości, stanowiących podstawę normatywną, za które uznaje się pokój, wolność, demokrację, prawa człowieka, rządy prawa, równość, solidarność społeczną, zrównoważony rozwój i dobre zarządzanie (*good governance*)[113]. Zatem polityka unijna w stosunku do zewnętrznego otoczenia opiera się na promowaniu określonych norm, zasad i wartości z wykorzystaniem specyficznych instrumentów politycznych, pozwalających kształtować to otoczenie. Jej siła bazuje więc

[110] S. Lau, „EU sues China in WTO over Lithuania blockade", Politico, 27 stycznia 2022 r., https://www.politico.eu/article/eu-sues-china-wto-lithuania-blockade/ (dostęp: 30.01.2022).

[111] Por. H. Feldwisch-Drentrup, „How WHO became China's coronavirus accomplice", *Foreign Policy*, 2 kwietnia 2020 r., https://foreignpolicy.com/2020/04/02/china-coronavirus-who-health-soft-power/ (dostęp: 30.01.2022); S. Mazumdaru, „What influence does China have over the WHO?", *DW*, 17 kwietnia 2020 r., https://www.dw.com/en/what-influence-does-china-have-over-the-who/a-53161220 (dostęp: 30.01.2022).

[112] Por. A. Skolimowska (red.), *Normatywna potęga Unii Europejskiej w obliczu umiędzynarodowionych konfliktów wewnętrznych*, Elipsa Dom Wydawniczy, Warszawa 2015, s. 11–96; D. Milczarek, „Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako »mocarstwa niewojskowego«", *Studia Europejskie* 2003, nr 1; O. Barburska, „Argument siły czy siła argumentów? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych jako *soft power*", *Rocznik Integracji Europejskiej* 2016, nr 10; eadem, „Podstawy normatywne funkcjonowania Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych – ujęcie teoretyczne", *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* 2016, t. 52, nr 4.

[113] I. Manners, „Normative power Europe: A contradiction in terms?", *Journal of Common Market Studies* 2002, nr 2 (40), s. 235–258.

nie na czynnikach militarnych czy gospodarczych, lecz na podkreślaniu znaczenia idei, norm i wartości leżących u podstaw integracji europejskiej[114].

Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci Unia Europejska koncentrowała się przede wszystkim na konstruktywnym zaangażowaniu (*constructive engagement*) Chin. Zauważalne wyraźne różnice normatywne w istotny sposób wpływały jednak na kształt współpracy bilateralnej. Działania Brukseli postrzegano bowiem jako próby oddziaływania na Chiny i przekształcania ich zgodnie ze wzorcem wartości europejskich[115]. Tymczasem Chiny selektywnie przyjmowały europejską percepcję działania normatywnego. Logika owej współpracy oznaczała głównie monitoring i przejmowanie innowacyjnych rozwiązań w zamian za puste deklaracje większego otwarcia swojego rynku dla podmiotów europejskich. Dominujący przez lata misjonarski ton Brukseli w odniesieniu do Chin zastępuje dzisiaj podejście bazujące w większym stopniu na realistycznej ocenie rzeczywistości. Wynika to ze świadomości ograniczonego wpływu na Chiny i braku odpowiedniej dźwigni, która zmuszałaby je do wdrożenia określonych rozwiązań.

Przykładem pragmatyzmu ze strony Unii Europejskiej może być w tym miejscu brak powiązania zagadnień dotyczących współpracy gospodarczej i handlowej z prawami człowieka. Podejście Europy i Stanów Zjednoczonych do Chin w sprawach przestrzegania praw człowieka zasadniczo się różni. Bruksela nie przedstawia, w przeciwieństwie do Amerykanów, regularnych informacji na temat łamania ich w Chinach. Polityka Waszyngtonu opiera się zaś na ścisłym powiązaniu negocjacji handlowych z prawami człowieka. Kwestią dyskusyjną pozostaje ocena, które podejście jest korzystne. Camille M. Brugier argumentował, że rozróżnienie między kwestiami praw człowieka a negocjacjami handlowymi w powiązaniu z transferem fachowej wiedzy do Chin stanowi fundament tego partnerstwa handlowego. Zauważał również, że jednym z głównych interesów Chin w handlu z UE jest transfer wiedzy, a nie tylko technologii. Podejście UE oparte na oddzieleniu handlu i praw człowieka oraz znajomości dziedzin chińskiego zainteresowania jest tym, co czyni z niej najważniejszego partnera handlowego Chin[116].

Chiny starają się wpływać na debatę publiczną i akademicką w Europie. Służy to narzucaniu narracji zgodnej z interesami władz w Pekinie i cenzurowaniu głosów krytycznych w Europie. W tym celu zainteresowanie Chin koncentruje się w dużej mierze na opiniotwórczych środowiskach

---

[114] A. Skolimowska (red.), op. cit., s. 11–12.

[115] Pan Chengxin, „Problematizing 'constructive engagement' in EU China policy", w: R. Vogt (red.), *Europe and China. Strategic Partners or Rivals*, Hong Kong University Press, Hong Kong 2012, s. 37–58.

[116] C.M. Brugier, „The EU's trade strategy towards China: lessons for an effective turn", *Asia Europe Journal* 2017, t. 15, s. 199–212.

medialnych i dziennikarskich, jak również ośrodkach akademickich i analitycznych. Warto nadmienić, że tylko w ciągu ostatniej dekady Chiny zainwestowały prawie 3 mld euro w europejskie przedsiębiorstwa medialne. Tylko niektóre państwa członkowskie UE mają wdrożone mechanizmy monitorowania zagranicznych inwestycji w mediach[117]. Szczególną rolę w upowszechnianiu korzystnej dla Pekinu narracji odgrywają Instytuty Konfucjusza, których w Europie jest około dwustu. Ich obecność pozwala pośrednio kształtować programy nauczania akademickiego pod kątem budowania pożądanego wizerunku Chin.

Innym wyzwaniem w tym kontekście pozostaje także rozbijanie spójności europejskiej przez Chiny. Przykładem jest bazowanie na porozumieniach osiąganych w wymiarze dwustronnym czy tworzenie alternatywnych formatów współpracy, tj. 17 + 1 (16 + 1, po opuszczeniu formatu przez Litwę na początku 2021 r.). Wiele państw członkowskich UE liczy, że dzięki wsparciu Chin szybciej osiągną zakładane cele niż w ramach tego, co zapewnia im Bruksela. Żadne jednak państwo w Europie nie jest w stanie być samodzielnym partnerem dla Chin – zbyt widoczna jest tu duża różnica potencjałów. Unia Europejska powinna odpowiedzieć na działania Chin zmierzające do wywoływania podziałów wewnątrz niej. Brak spójnej, opartej na wartościach polityki zagranicznej osłabia pozycję całej UE i jej państw członkowskich, a w rezultacie utrudnia negocjowanie z Chinami na równych warunkach.

European Union's policy towards China: Priorities, values and challenges

This article presents the results of an analysis of the relationship between the European Union and China. It emphasizes that a 'systemic rivalry' is emerging as the overriding paradigm in the EU's foreign policy towards China, which should be understood as a confrontation of two different types of global governance: one based on Western democratic and liberal values, and the other on specific norms of the Chinese civilization. The article also identifies the main axes of the dispute around the EU-China Comprehensive Agreement on Investment, EU's defence measures against unfair trade practices from third countries, and the emphasis on the principle of reciprocity. On the basis of these issues, two auxiliary hypotheses are adopted. According to the first one, Brussels has limited, but still effective defence instruments against unfair trade practices by China. The second underlines that Europe and China compete and cooperate with each other at the same time. Research results show

[117] „EU–China relations – towards a fair and reciprocal partnership", *EPP Group in the European Parliament*, 10.03.2021, https://www.eppgroup.eu/newsroom/publications/eu-china-relations-towards-a-fair-and-reciprocal-partnership (dostęp: 30.01.2022).

that, in the sphere of competition, the EU is stepping up its strategic engagement in the Indo-Pacific and promoting all dimensions of digital, transport and people to people connectivity with regional partners, in many ways as a response to China's Belt and Road Initiative. In the sphere of cooperation, the EU and China have long been working together on climate change and clean energy. However, their bilateral relations are limited by a disagreement over values which are fundamental for both sides and therefore difficult to be easily negotiated.

Keywords: European Union, China, systemic rivalry, Belt and Road initiative, Indo--Pacific region

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Chiny, rywal systemowy, inicjatywa Pasa i Drogi, region Indo-Pacyfiku

Eugeniusz Smolar

Europa Środkowo-Wschodnia wobec Chin*. *Win-win* czy oportunistyczni klienci?

Kontekst międzynarodowy

Stosunki państw regionu z Chińską Republiką Ludową pozostają w cieniu konfliktu z USA. W 2020 r. ta druga dotychczas gospodarka świata stała się największym partnerem handlowym UE, także ze względu na poziom inwestycji w obu kierunkach. Napięcia między Europą a USA otwierają Pekinowi przestrzeń do wykorzystywania stosunków z UE i jej poszczególnymi członkami jako przeciwwagi wobec USA. Pod wpływem przychylnej wobec integracji europejskiej prezydentury Bidena USA wspólnie z UE i z NATO wystąpiły w czerwcu 2021 r. przeciwko naruszaniu przez Chiny uzgodnionych standardów we współpracy handlowej oraz w stosunkach międzynarodowych, określając Chiny jako „systemowego rywala". Jednocześnie Europejczycy odrzucają perspektywę udziału w ewentualnym konflikcie zbrojnym, np. na tle przyszłości Tajwanu[1]. Obejmując rządy w 2013 r., prezydent Xi Jinping wyznaczył kierunki dynamicznego rozwoju połączone z asertywną polityką zdobycia czołowej pozycji gospodarczej, technologicznej oraz międzynarodowej na świecie. Konsekwencje ich realizacji mają zasadnicze znaczenie dla przemian na globalnej scenie międzynarodowej, a przeto wpływają na stosunki państw regionu z Chinami i z USA.

Najważniejszym elementem strategii jest projekt Pasa i Drogi z 2013 r. Ten zakrojony na ogromną skalę plan, o kosztach przekraczających w 2021 r. już

---

* Na użytek analizy w kontekście stosunków z Chinami jako „Europę Środkowo-Wschodnią" określam państwa uczestniczące w formacie 17 + 1, czyli również Bałkany. Aby uniknąć powtórzeń, odwołuję się także do pojęcia „regionu". Mianem „Europy Środkowej" określam należące do UE i NATO trzy państwa bałtyckie i cztery należące do Grupy Wyszehradzkiej.

[1] G-7, NATO i UE–USA. Por. E. Smolar, „Europejski kontredans Bidena", *Kultura Liberalna*, 30 czerwca 2021 r., https://kulturaliberalna.pl/2021/07/01/biden-smolar-europejski-kontredans-putin. Dostęp: styczeń 2022 r.

385 bln USD[2], zmierza do budowy sieci połączeń kolejowych i morskich do Azji Środkowej, Bliskiego Wschodu, Afryki i Europy. Najkrótszy, a przez to szczególnie ważny korytarz lądowy do Europy Zachodniej wiedzie przez Rosję, Białoruś i Polskę – inne przez Węgry i Słowację, inny jeszcze przez port w Pireusie i Bałkany. Partnerom Pekin stawia do dyspozycji kredyty na dogodnych warunkach na inwestycje infrastrukturalne. Komunistyczna Partia Chin realizuje cele strategiczne za pośrednictwem głównie narzędzi łączących wymiar gospodarczy z politycznym[3]. Chiny uznają tylko Stany Zjednoczone jako partnera równego sobie, ideologicznie wrogiego, a zatem najgroźniejszego. Muszą się też liczyć z UE ze względu na jej wspólną politykę handlową. Inne państwa są albo pożądanymi partnerami (klientami?), albo wrogami. Prezydent Xi Jinping dał zielone światło do bardziej ofensywnej taktyki: dyplomaci zaczęli ostrzegać poszczególne rządy i instytucje, że zajęcie stanowiska niezgodnego z polityką Pekinu spotka się z retorsjami gospodarczymi, co wzmogło niepokój rządów europejskich względem długofalowych celów ChRL oraz wpłynęło na poważne obniżenie się notowań Chin[4]. W krajach Grupy Wyszehradzkiej zaznaczyły się większe różnice – od pragmatycznych opinii na Słowacji, przez krytyczne w Czechach, po pozytywne na Węgrzech i w Polsce z „dążeniem istotnej części [polskiej] elity, zarówno na prawicy, jak i lewicy, do roli lidera wobec chińskich inicjatyw"[5].

*

Powyżej nakreślone ramy strategiczne stosunków z Pekinem mają zasadniczy wpływ na swobodę manewru państw Europy Środkowo-Wschodniej. Ugruntowała się świadomość, że przy realizowaniu swoich celów gospodarczych muszą one brać pod uwagę wypełnianie przez Chiny planów strategicznych, w tym wykorzystywanie napięć między

---

[2] E. White, „'Hidden debt' on China's Belt and Road tops $385bn, says new study", *Financial Times,* 29 września 2021 r., https://www.ft.com/content/297beae8-7243-4d93-9fac-09e515e82972?segmentId=b0d7e653-3467-12ab-c0f0-77e4424cdb4c. Dostęp we wszystkich przypisach: styczeń–luty 2022 r.

[3] Por. B. Góralczyk, „Geoekonomia wypiera geopolitykę", *Obserwatorfinansowy.pl*, 12 lipca 2014 r., https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/geoekonomia-wypiera-geopolityke/, także por. J. Garlick, „China's economic diplomacy in Central and Eastern Europe: A case of offensive mercantilism?", *Europe-Asia Studies* 2019, t. 71 (8), https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668136.2019.1648764.

[4] W Europie w 2021 r. średnio 66% ankietowanych ma negatywne poglądy na temat Chin, podczas gdy 28% postrzega je pozytywnie. Por. L. Silver, K. Devlin, Ch. Huang, „Large majorities say China does not respect the personal freedoms of its people", *Pew Research Report*, 30 czerwca 2021 r., https://www.pewresearch.org/global/2021/06/30/large-majorities-say-china-does-not-respect-the-personal-freedoms-of-its-people.

[5] M. Šimalčík, A. Bajerová, I. Karásková, T. Matura, A. Ostrowska, B. Surdel, „Perception of China among V4 political elites", *Central European Institute of Asian Studies* 2019, https://csm.org.pl/wp-content/uploads/2020/02/V4-views-of-China_paper_FINAL-1.pdf.

USA a Europą, oraz że przez pogłębioną współpracę z poszczególnymi, często małymi krajami Pekin dąży do osłabiania europejskiej jedności[6]. W konsekwencji pogłębianie stosunków z ChRL grozi konfliktem z USA i napięciami w łonie UE.

Za przykład wpływów USA, z interesami komercyjnymi w tle, posłużyć może skłonienie przez Waszyngton niektórych państw regionu do odrzucenia tańszych chińskich ofert oraz negocjowania budowy elektrowni jądrowych z koncernami amerykańskimi i za amerykańskie kredyty: Bułgaria i Rumunia dążą do budowy wielu małych reaktorów modułowych (SMR)[7]. Projekty w tej dziedzinie ogłosiły też Ukraina i USA[8]. Podobnie, ale z mieszanymi wynikami, skutkował nacisk Waszyngtonu na rezygnację z posługiwania się chińską technologią przy budowie sieci 5G. Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Polska i Wielka Brytania odrzuciły ofertę koncernu Huawei. Francja i Niemcy natomiast nie wykluczyły dostaw komponentów dla 5G, ale pod restrykcyjnymi warunkami dotyczącymi bezpieczeństwa sieci i informacji.

Z powyższego wypływa wniosek, że państwa regionu, rozwijając stosunki gospodarcze, są w zasadzie widzami, a niekiedy ofiarami zmian tektonicznych na światowej scenie stosunków przede wszystkim USA, ale i Unii Europejskiej – z Chinami. Wynika to w poważnym stopniu z polityki Stanów Zjednoczonych i ich znaczenia dla bezpieczeństwa regionalnego z Rosją w tle.

16, 17, 16 + Chiny

Pogłębieniu współpracy gospodarczej, a głównie realizacji projektu Pasa i Drogi, miała posłużyć platforma 16 + 1 z 2012 r., do której w 2019 r.

---

[6] Uwagę zwraca dobór państw, które w latach 2020–2021 odwiedził minister spraw zagranicznych Wang Yi: poza Hiszpanią i Włochami były to Albania, Chorwacja, Grecja, Serbia i Słowenia (a nie Francja, Niemcy czy Wielka Brytania...). Tego, że dobór partnerów nie jest przypadkowy, dowodzi także trzydniowa podróż – z pewnością zajętego ministra supermocarstwa – w styczniu 2022 r. do Erytrei, Kenii i na Komory u wschodnich wybrzeży Afryki, by następnie udać się na Malediwy i Sri Lankę na mającym strategiczne znaczenie dla Pekinu Oceanie Indyjskim. Wszystkie te małe państwa znajdują się na morskim szlaku projektu Pasa i Drogi. Por. Yang Sheng, „Wang Yi's new year visit to Africa follows diplomatic tradition, eyes 'fighting pandemic, peace building'", *Global Times*, 4 stycznia 2022 r., https://www.globaltimes.cn/page/202201/1245107.shtml; por. także Ł. Kobierski, „Wang Yi in East Africa", Warsaw Institute, 13 stycznia 2022 r., https://warsawinstitute.org/wang-yi-east-africa/.

[7] „Romania, Bulgaria intend to build small nuclear power plants", *Balkan Green Energy News*, listopad 2021, https://balkangreenenergynews.com/romania-bulgaria-intend-to-build-small-nuclear-power-plants/.

[8] „US-Ukrainian energy partnership foresees five new reactors", *World Nuclear News*, 1 września 2021 r., https://www.world-nuclear-news.org/Articles/US-Ukrainian-energy-partnership-foresees-five-new.

przystąpiła Grecja[9], a z której w marcu 2021 r. wycofała się Litwa. Mimo utworzenia w Pekinie stałego sekretariatu ani Chiny nie formułowały projektów panregionalnych, ani uczestniczące kraje nie przedstawiały planów uzgodnionych działań. Mimo to w ciągu zaledwie ośmiu lat nastąpiła ekspansja gospodarcza Chin w regionie, w którym wcześniej nie odgrywały one żadnej roli[10]. Okazało się, że doroczne konferencje w tym formacie miały w zasadzie ceremonialny charakter o ograniczonym znaczeniu, gdyż konkretne rozmowy toczyły się z poszczególnymi stolicami. Stan stosunków tego swoistego „bilateralnego multilateralizmu"[11] wyznaczały strategiczne cele Pekinu, szczególnie względem projektu Pasa i Drogi, oraz decyzje podejmowane przez poszczególne państwa partnerskie.

Utworzeniu formatu 16 (17) + 1 towarzyszyło według oficjalnych chińskich danych poważne zwiększenie wymiany handlowej średnio o 8% rocznie, która w 2020 r. osiągnęła poziom 103 mld USD (a deficyt partnerów około 90 mld USD). Bezpośrednie inwestycje ChRL w regionie w latach 2012–2020 o wartości 15,4 mld USD koncentrowały się na infrastrukturze, energetyce oraz logistyce. Państwa regionu zainwestowały w tych latach w Chinach 1,72 mld USD[12]. Wyniki te nie były jednak rezultatem stworzenia nowych, skoordynowanych, panregionalnych mechanizmów komercyjnych w ramach formuły 17 + 1, lecz decyzji politycznych Pekinu, które wobec każdego państwa z osobna określały zakres i kierunek zaangażowania inwestycyjnego oraz poziom czy strukturę importu. Komunistyczna struktura władzy jest w stanie wyegzekwować podjęcie odpowiednich działań, np. wyznaczenie kierunków inwestycji bądź zmianę łańcucha dostaw z importu, zarówno przez koncerny państwowe, jak i prywatne.

Asymetryczność stosunków państw regionu z Chinami wynika nie tylko z różnic wielkości i potencjału, lecz także z tego, że odmiennie od Japonii czy Korei Południowej koncerny chińskie w zasadzie nie budują od podstaw fabryk w regionie, by zapewnić bezcłowy dostęp swoich produktów do rynku unijnego, lecz głównie koncentrują się na ich eksporcie z ChRL. Starają się natomiast przejmować przedsiębiorstwa dysponujące wysoko rozwiniętą technologią, również takie, z których import do Chin przetworzonych

[9] Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Macedonia Północna, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

[10] „Empty shell no more: China's growing footprint in Central and Eastern Europe", Report by *China Observers in Central and Eastern Europe*, AMO.cz, April 2020, https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2020/04/CHOICE_Empty-shell-no-more.pdf.

[11] J. Szczudlik, „Seven years of 16+1. An assessment of China's 'multilateral bilateralism' in Central Europe", IFFRI, kwiecień 2019, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/szczudlik_161_2019.pdf.

[12] „China secured bumper trade results with CEE countries in 2020", *CGTN – China Global TV Network*, 4 lutego 2021 r., https://news.cgtn.com/news/2021-02-04/China-considers-joining--CPTPP-XBFghDb1nO/index.html.

produktów opłaca się bardziej niż sprowadzanie surowców[13]. Podejmując decyzje inwestycyjne, chińskie władze i koncerny kierują się koniecznością zaspokojenia choćby części oczekiwań państw partnerskich w zakresie inwestycji oraz eksportu ich produktów. W konsekwencji Chiny utrzymują trwałą nadwyżkę w stosunkach handlowych z większością krajów regionu, które mają stosunkowo niewiele atrakcyjnych produktów własnych na eksport, a pracując w kooperacji z koncernami zachodnioeuropejskimi, to one przejmują eksport gotowych, wysoko przetworzonych towarów.

W należących do UE i NATO trzech państwach bałtyckich, w Czechach, Słowacji i Rumunii oraz w Słowenii, pod wpływem konfrontacji zapowiedzi z realiami wzmogły się sceptyczne nastroje wobec perspektywy współpracy gospodarczej z Chinami i formatu 17 + 1, głównie dlatego, że 70% inwestycji skierowanych zostało do pięciu państw bałkańskich, niebędących członkami Unii: do Albanii, Czarnogóry, Bośni i Hercegowiny, Macedonii Północnej i do Serbii[14], a zdecydowana większość pozostałych alokowana była w Polsce i na Węgrzech.

Spotkanie na szczycie 17 + 1 w 2020 r. się nie odbyło, formalnie ze względu na COVID-19, ale media w regionie obszernie dawały wyraz rosnącym wątpliwościom[15]. Kierownictwo w Pekinie musiało zdawać sobie z sprawę z nastrojów, gdyż podczas wideokonferencji w 2021 r. Chiny po raz pierwszy reprezentował sam Xi Jinping. Nie była to jednak dyskusja na szczycie, gdyż z państw Europy Środkowej należących do UE uczestniczyło w niej tylko dwóch prezydentów: Andrzej Duda oraz prorosyjski i prochiński Miloš Zeman z Czech, gdy innych sześć krajów reprezentowali zaledwie ministrowie, co uznać można za zamierzony dyplomatyczny despekt. Poczucie kryzysu ujawniło opuszczenie grupy przez Litwę.

Europa Środkowa

Czechy i Słowacja

Podobnie jak w innych krajach, chińskie inwestycje w Słowacji i w Czechach mają marginalny charakter: 0,7% w Czechach i 0,2% w Słowacji. Podczas gdy poziom eksportu do Chin jest niski, należy pamiętać, że rzeczywista

[13] Państwowa Zhonglu Fruit Juice wykupiła w 2017 r. firmę Appol, największego producenta koncentratu jabłkowego. Por. M. Szczepańska, „Chińczycy przejmują polskie jabłka", *Puls Biznesu*, 19 grudnia 2017 r., https://www.pb.pl/chinczycy-przejmuja-polskie-jablka-901342.

[14] D. Hutt, „Prospects for China money in Central and Eastern Europe chill", Nikkei Asia, 28 stycznia 2020 r., https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Prospects-for-China-money-in-central-and-eastern-Europe-chill.

[15] K. Elmer, „Europe's '17+1' countries dissatisfied with China relations, report says, as summit is postponed", *South China Morning Post*, 7 kwietnia 2020 r., https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3078830/europes-171-countries-dissatisfied-china-relations-report-says.

ekspozycja czeskiej i słowackiej gospodarki na Chiny jest wyższa, gdyż oba kraje są mocno osadzone w niemieckim łańcuchu wartości i eksporcie, głównie przemysłu maszynowego w Czechach i samochodów w Słowacji.

Rozczarowanie dotychczasowymi wynikami, wzgląd na politykę UE, jak też naciski USA, powiązane z krytyką polityki wewnętrznej i zagranicznej Pekinu, wywołały w obu krajach rosnący dystans wobec perspektyw przyszłej współpracy, pogłębiony naciskami politycznymi dyplomacji chińskiej, dezinformacją w mediach[16], natarczywą propagandą szczepionkową i dostawą produktów ochronnych w celu zwalczania pandemii, których jakość okazała się niska[17].

Rządy obu państw odnotowują publicznie rosnącą aktywność wywiadu chińskiego, który wspomaga koncerny z ChRL, pragnące wykupić udziały w przedsiębiorstwach technologicznych, szczególnie tych, które współpracują z firmami w Europie Zachodniej lub w USA, także by skłonić władze do zaakceptowania Huawei jako partnera przy budowie sieci 5G[18]. Czeski kontrwywiad BIS w trzecim już dorocznym raporcie za 2020 r. określa Chiny jako zagrożenie dla bezpieczeństwa. Słowacki wywiad wojskowy po raz pierwszy uznał je za poważne zagrożenie[19]. Także agencja wywiadu Słowacji przestrzegła przed wzmożoną działalnością dezinformacyjną ChRL[20]. W konsekwencji oba rządy odmówiły koncernowi udziału w budowie sieci 5G, a Chiny zostały wykluczone z przetargu na rozbudowę siłowni jądrowej w Czechach[21]. Ograniczone zaangażowanie w Czechach i Słowacji zdaje się ujawniać taktyczne podstawy chińskich decyzji gospodarczych, skoro przez Czechy nie prowadzi Pas i Droga, a trasie przez Węgry i Słowację Bratysława będzie sprzyjać, choćby ze względu na opłaty tranzytowe oraz znaczenie stosunków gospodarczych z Niemcami.

---

[16] M. Šimalčík et al., op. cit., także: I. Karásková, „How China influences media in Central and Eastern Europe", *The Diplomat*, 19 listopada 2019 r., https://thediplomat.com/2019/11/how-china-influences-media-in-central-and-eastern-europe/.

[17] F. Šebok, „Inside of China's global propaganda campaign on COVID-19", *China Observers in Central and Eastern Europe*, 16 marca 2020 r., https://chinaobservers.eu/inside-of-chinas-global-propaganda-campaign-on-covid-19/.

[18] K. Dębiec, „Kryzys w stosunkach Czech z Chinami i Rosją", *Analizy OSW*, 2 października 2019 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-10-02/kryzys-w-stosunkach-czech-z-chinami-i-rosja.

[19] [Czech] *Security Information Service Annual Report for 2020*, https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocni-zpravy/ar2020en-2.pdf oraz [Slovak] *Military Intelligence Annual Report 2020*, Ministerstvo Obrany Slovenskej Republiky, https://vs.mosr.sk/documents/sprava_o_cinnosti_vs_2020_eng.pdf.

[20] M. Hudec, „Slovakia sees increase in disinformation campaigns, especially from China", Euractiv, 6 grudnia 2021 r., https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/slovakia-sees-increase-in-disinformation-campaigns-especially-from-china/.

[21] K. Dębiec, J. Jakóbowski, „Wykluczenie Chin z czeskiego przetargu jądrowego", *Analizy OSW*, 2 lutego 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-02-02/wykluczenie-chin-z-czeskiego-przetargu-jadrowego.

Chiny gniewnie zareagowały na wizytę w Tajpej czeskiego marszałka senatu Miloša Vystrčila w sierpniu 2020 r. i jego oświadczenie, że Czechy nie ugną się wobec sprzeciwu Pekinu. Atmosferę kryzysu pogłębiła wizyta w Pradze ministra spraw zagranicznych Tajwanu, Josepha Wu, w listopadzie 2021 r.[22]

Węgry

Rząd Viktora Orbána od lat stara się równoważyć swoją pozycję wobec UE, największych państw europejskich oraz USA zacieśnieniem więzi z Rosją, którą uzupełnił rozwojem stosunków z Chinami. Węgry już w 2003 r., najwcześniej ze wszystkich państw regionu, zainteresowały się Chinami, ale to globalny kryzys finansowo-gospodarczy po 2007 r. i recesja doprowadziły do zainicjowania w 2010 r. polityki przyciągania stamtąd kapitału w ramach „Otwarcia na Wschód" (*Keleti Nyitás*). Na problemy gospodarcze nałożyły się rosnące napięcia między Węgrami a UE i z USA (z wyjątkiem lat prezydentury Donalda Trumpa) na tle zarzutów o budowę monopartyjnej „nieliberalnej demokracji" oraz korupcję.

Z pewnością pozytywnie powitano w Pekinie zawetowanie przez Węgry w kwietniu 2021 r. rezolucji Rady Europejskiej w kwestii represji w Hongkongu. Uznać to można jedynie za gest obliczony na pozyskanie przychylności Pekinu, gdyż ani na forum NATO, ani UE Węgry nie wetowały strategii Zachodu wobec Chin (także Rosji), unikając angażowania się we wspieranie politycznych bądź geoekonomicznych planów ChRL. Nie bez znaczenia dla uznania przez ChRL Węgier za kraj bezpieczny dla swoich planów było podkreślanie przez Orbána zalet „demokracji nieliberalnej" jako bardziej odpowiadającej wyzwaniom przyszłości. W konsekwencji Węgry, leżące na trasie Pasa i Drogi, są szczególnie preferowanym partnerem gospodarczym.

O ile bezpośrednie zaangażowanie firm chińskich na Węgrzech stanowi 2,4% wszystkich zagranicznych inwestycji, o tyle dominują tam partnerzy z UE, z inwestycjami niemieckimi wynoszącymi około 25%, i nic nie sugeruje, by te proporcje miały ulec zmianie[23]. Około 80% wymiany handlowej Węgry prowadzą z krajami UE (natomiast odpowiednie wielkości dla Chin wynoszą: eksport 5%, import 6%) – poziom ten w zasadzie się utrzymuje od 2012 r. Dwie największe inwestycje zrealizowały koncerny Wanhua i Huawei

[22] R. Muller, „Czech Senate speaker leaves for Taiwan visit, angering China", Reuters, 29 sierpnia 2020 r., https://www.reuters.com/article/us-taiwan-czech-idUSKBN25P0LE; A. Zachová, „Czech officials threatened by China over ties with Taiwan", Euractiv, 1 listopada 2021 r., https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/czech-officials-threatened-by-china-over-ties-with-taiwan/.

[23] Á. Szunomár, „Chinese economic influence in Hungary – Rhetoric versus realities", Institute of World Economics Blog, 20 września 2018 r., https://vilaggazdasagi.blog.hu/2018/09/20/chinese_economic_influence_in_hungary_rhetoric_versus_realities.

po przystąpieniu Węgier do UE, poprzedzając projekty Pasa i Drogi oraz działania w ramach formatu 17 + 1. Dla Huawei Węgry stały się drugim co do wielkości źródłem dostaw na świecie i centrum produkcyjno-logistycznym dla 55 krajów w Europie, Afryce Północnej i Zachodniej, Rosji, Azji Środkowej i na Bliskim Wschodzie.

Międzynarodowe znaczenie ma projekt modernizacji linii szybkiej kolei Budapeszt–Belgrad; pozwoli ona na połączenie transportowe między Dalekim Wschodem a Europą Zachodnią przez port w Pireusie, w którym większość udziałów posiada konsorcjum chińskie[24]. Linia ma zostać zbudowana po stronie węgierskiej przez chińskich ekspertów i w 85% za chińskie kredyty, a po stronie serbskiej za chińskie i rosyjskie pieniądze (odpowiednio, 943 i 800 mln USD) i przez rosyjski koncern kolejowy[25]. Ze względu na partnerstwo z Chinami Węgier – członka UE i NATO – projekt ten, poza silną obecnością Huawei, ma szczególny, gospodarczo-polityczny charakter. Podobnie jak w wypadku modernizacji przez Rosjan elektrowni jądrowej w Paks, szczegóły i tej umowy kolejowej Budapeszt utajnił[26]. Węgry rozbudowują także z wkładem chińskiego kapitału terminal kolejowy w Záhony, konkurencyjny wobec polskich Małaszewicz, obsługujących obecnie ogromną większość transportu chińskiego na trasie prowadzącej przez Rosję i Białoruś[27]. Zwiększenie możliwości transportowych przez Węgry stanowi ważne zabezpieczenie na wypadek pojawienia się utrudnień na innych kierunkach[28].

---

[24] V. Martin, „Przebudowa linii kolejowej Budapeszt–Belgrad", *TSLbiznes*, 17 czerwca 2020 r., https://tsl-biznes.pl/newsy/przebudowa-linii-kolejowej-budapeszt-belgrad/; por. też: „Wmurowanie kamienia węgielnego zapoczątkowało modernizację linii kolejowej Budapeszt-Belgrad", *Kurier Kolejowy*, 21 października 2021 r., https://kurier-kolejowy.pl/aktualnosci/39011/wmurowanie-kamienia-wegielnego-zapoczatkowalo-modernizacje-linii-kolejowej-budapeszt-belgrad.html.

[25] Rosja zaangażowana jest finansowo i technologicznie w modernizację licznych linii kolejowych w Serbii. Por. M. Chiandoni, „Russia to finance Serbian rail investment", *International Railway Journal*, 4 czerwca 2013 r., https://www.railjournal.com/regions/europe/russia-to-finance-serbian-rail-investment/; D. Briginshaw, „Serbia 2025 programme includes €3.5bn for rail", *International Railway Journal*, 5 lutego 2020 r., https://www.railjournal.com/infrastructure/serbia-2025-programme-includes-e3-5bn-for-rail/.

[26] G. Modolo, A. Tarquini, „Tajna linia kolejowa Budapeszt–Belgrad za chińskie pieniądze", *La Repubblica*, cyt. za: *Gazeta Wyborcza*, 27 maja 2020 r., https://wyborcza.pl/7,75399,25974913,tajna-linia-kolejowa-budapeszt-belgrad-za-chinskie-pieniadze.html.

[27] J. Jakóbowski, K. Nieczypor, F. Tyszka, „Modernizacja suchego portu Záhony: węgierska próba przejęcia przewozów kolejowych z Chin", *Analizy OSW*, 28 stycznia 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-01-28/modernizacja-suchego-portu-zahony-wegierska-proba-przejecia-przewozow.

[28] Ganyi Zhang, „Hungary, a promising logistics hub for the China-Europe connection", *Upply*, 22 czerwca 2021 r., https://market-insights.upply.com/en/hungary-a-promising-logistics-hub-for-the-china-europe-connection.

Zwracającym uwagę gestem politycznym, szczególnie po zmuszeniu do opuszczenia kraju przez liberalny Uniwersytet Środkowoeuropejski, jest umowa o zbudowaniu w Budapeszcie filii uniwersytetu Fudan[29]. Sprzeciw opozycji wywołuje i to, że aczkolwiek 80% kosztów mają ponieść Chiny, to kampus, budowany przez chińskich robotników i z użyciem chińskich materiałów, ma kosztować węgierskiego podatnika 550 mld forintów (ponad 7 mld zł), czyli więcej, niż wynosił budżet na szkolnictwo wyższe w 2020 r.

Polska a Chiny (z Rosją w tle)

Kryzys finansowo-gospodarczy po 2008 r. ukazał potencjalnie negatywne konsekwencje nadmiernego uzależnienia wymiany handlowej Polski od koniunktury w Europie Zachodniej (ponad 80%) i skłonił do intensyfikacji kontaktów z ChRL. Na to nałożyły się ambicje rządów Zjednoczonej Prawicy po 2015 r. pragnącej prowadzić „wielowektorową" politykę zagraniczną[30]. Polska wykorzystywała wszelkie formy komunikacji – międzyrządowe, platformę 17 + 1, B2B – dzięki temu, że znajduje się na głównym szlaku lądowym Pasa i Drogi. Mimo to, i mimo stopniowego wzrostu wymiany handlowej, wynikającej z potrzeb gospodarczych, poziom inwestycji chińskich pozostaje minimalny, w granicach 1% wszystkich zagranicznych inwestycji w Polsce.

Wyrazem braku starań o rozwój stosunków była nieobecność premier Beaty Szydło na spotkaniu grupy 17 + 1 w grudniu 2016 r. w Belgradzie. Nie pomogło też z pewnością zablokowanie przez ministra Antoniego Macierewicza sprzedaży należącej do Agencji Mienia Wojskowego działki w Łodzi potrzebnej do rozbudowy stacji przeładunkowej na trasie Pasa i Drogi. Od 2015 r. rosło bowiem znaczenie połączenia kolejowego tego miasta z Chengdu, obsługującego około 25% pociągów Chiny–UE[31]. Po decyzji Macierewicza w listopadzie 2016 r. chiński koncern zrezygnował z dalszych starań[32]. Mimo to można odnieść wrażenie, że przełom nastąpił w 2016 r. Goszcząc po raz pierwszy od

---

[29] F. Tyszka, „Kontrowersje wokół budowy kampusu chińskiego uniwersytetu w Budapeszcie", *Analizy OSW*, 26 kwietnia 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-04-26/kontrowersje-wokol-budowy-kampusu-chinskiego-uniwersytetu-w; A. Komuves, „Budapest names streets at planned Chinese university after Uyghurs, Hong Kong", Reuters, 3 czerwca 2021 r., https://www.reuters.com/world/china/budapest-names-streets-planned-chinese-university-after-uyghurs-hong-kong-2021-06-02/.

[30] S. Wiśniewski, „Wielowektorowa polityka zagraniczna. Czyli czego możemy się nauczyć od Kazachstanu", *Nowy Ład*, 04 września 2020 r., https://nlad.pl/wielowektorowa-polityka-zagraniczna-czyli-czego-mozemy-nauczyc-sie-od-kazachstanu/.

[31] J. Jakóbowski, K. Popławski, M. Kaczmarski, „Kolejowy Jedwabny Szlak. Połączenia kolejowe UE–Chiny: uwarunkowania, aktorzy, interesy", *Prace OSW* nr 72, luty 2018, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_72_kolejowy_szlak_net.pdf.

[32] M. Frąk, „Drugi 'sukces' Macierewicza. Chińczycy odchodzą z Łodzi", *Gazeta Wyborcza*, 5 stycznia 2017 r., https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,21204457,drugi-sukces-macierewicza-chinczycy-odchodza-z-lodzi.html.

wielu lat prezydenta Chin, prezydent Duda po podpisaniu umowy o strategicznym partnerstwie wyraził nadzieję, że „Polska stanie się dla Chin bramą do Europy". Prezydent Xi Jinping określił zaś Polskę liderem Europy Środkowo-Wschodniej i ważnym członkiem Unii Europejskiej oraz z uznaniem podkreślił jej przystąpienie do Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB), w którym udziału odmówiły Stany Zjednoczone[33].

Od tej chwili zaczęły rosnąć inwestycje: wartość aktywów chińskich w Polsce na koniec 2020 r. wyniosła około 2,2 mld USD. Wyliczenia ambasady RP w Pekinie mają jednak charakter szacunkowy, gdyż wynik jest realnie wyższy ze względu na przejęcia i fuzje dokonywane przez chińskie firmy i fundusze inwestycyjne z siedzibą w UE i w USA[34]. W 2020 r. przedsiębiorstwa chińskie dokonały w Polsce inwestycji o rekordowej wartości 1 mld USD[35]. W ogromnej większości były one lokowane nie w produkcję, lecz w magazyny i centra logistyczne, mające służyć szybszemu obsługiwaniu eksportu na rynki zachodnioeuropejskie[36]. Pomimo zwiększenia poziomu inwestycji w 2020 i 2021 r. ChRL pozostaje marginalnym inwestorem i w Polsce, i we wszystkich innych krajach regionu należących do UE. Według danych NBP zaangażowanie Chin pozostaje na poziomie ok. 1% wartości wszystkich inwestycji. Zdając sobie zapewne sprawę z wrażliwości Polaków na kwestie bezpieczeństwa, Chińczycy nie próbowali przejąć żadnego z przedsiębiorstw o strategicznym znaczeniu, koncentrując się na średnich firmach, uzupełniających ich łańcuch wartości produkcyjnych bądź ułatwiających bezcłowy eksport do UE. W 2021 r. wymiana handlowa wzrosła o 35,7% rok do roku, osiągając rekordowy poziom ponad 42 mld USD, przy czym polski eksport wzrósł o 28,3% (5,5 mld USD), a import towarów i usług z ChRL – o blisko 37% (36,6 mld USD)[37].

---

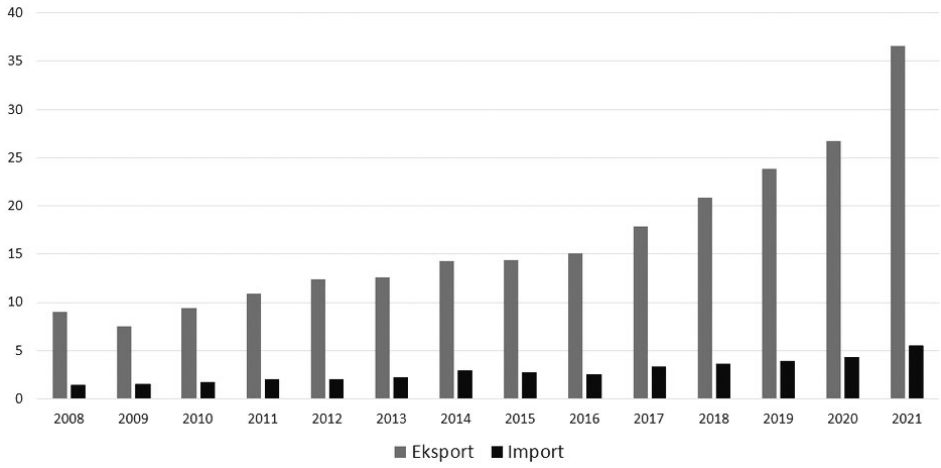
[33] „Prezydent: Mam nadzieję, że Polska stanie się dla Chin bramą do Europy", Prezydent.pl, 20 czerwca 2016 r., https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/wspolne-oswiadczenie-ws-ustanowienia-wszechstronnego-strategicznego-partnerstwa,247.

[34] „Polska w ChRL. Współpraca ekonomiczna", MSZ, https://www.gov.pl/web/chiny/wsp-ekonomiczna (dostęp: 30.01.2022).

[35] „Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce 2020", NBP 2020, styczeń–wrzesień 2020 na podstawie przepływów finansowych, https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/zib/zib.html. Odmienne dane podaje MRiT, inne jeszcze polska Agencja Inwestycji i Handlu. Por. też M. Kalwasiński, „Padł rekord chińskich inwestycji w Polsce", Bankier.pl, 2 lutego 2021 r., https://www.bankier.pl/wiadomosc/Padl-rekord-chinskich-inwestycji-w-Polsce-Nasz-kraj-odbiorca-najwiekszej-chinskiej-inwestycji-w-Europie-w-2020-r-8047952.html.

[36] Ł. Wilkowicz, „Chiny pożyczają, budują i hodują. Polska staje się częścią Nowego Jedwabnego Szlaku", *Dziennik Gazeta Prawna*, 5 listopada 2021 r., https://www.gazetaprawna.pl/magazyn-na-weekend/artykuly/8285545,chiny-polska-gospodarka-wymiana-handlowa.html.

[37] Według chińskiego urzędu celnego. Zob. M. Kalwasiński, „Rekordowa wymiana handlowa Polski z Chinami", Bankier.pl, 24 stycznia 2022 r., https://www.bankier.pl/wiadomosc/Handel-Polska-Chiny-Nowe-dane-8264701.html; „Chiny umacniają się na pozycji drugiego importera towarów do Polski", Bankier.pl za PAP, 4 grudnia 2021 r., https://www.bankier.pl/wiadomosc/PFR-Chiny-umacniaja-sie-na-pozycji-drugiego-importera-towarow-do-Polski-8236974.html.



Wykres 1

Wymiana handlowa Chin z Polską [mld USD]

Źródło: Bankier.pl na podstawie danych chińskiego urzędu celnego.

Chiny stały się drugim po Niemczech eksporterem do Polski[38]. Skutkiem był rekordowy deficyt handlowy z ChRL, który w 2021 r. przekroczył 31 mld USD wobec 22,4 mld USD rok wcześniej. Powyższe dane nie obrazują jednak pełnej sytuacji, gdyż w niemałym stopniu polskie przedsiębiorstwa sprzedają komponenty firmom zachodnioeuropejskim, głównie niemieckim, które gotowe produkty eksportują do Chin. Polska ma więc realnie mniejszy deficyt w bilansie handlowym z ChRL, gdyż odnotowuje poważną nadwyżkę w handlu z RFN[39].

Rząd Zjednoczonej Prawicy próbuje, podobnie jak Węgry, wzmocnić swoją pozycję względem UE, Niemiec i administracji prezydenta Bidena przez traktowanie rozwoju stosunków z ChRL jako przeciwwagi. Stąd gesty czynione wobec Pekinu, takie jak wypowiedź w maju 2021 r. ministra Zbigniewa Raua, który podczas rozmów w Chinach z ministrem spraw zagranicznych Wang Yi miał, według oficjalnego chińskiego źródła, stwierdzić: „Polska rozumie i szanuje uzasadnione prawa i interesy Chin i jest gotowa podjąć aktywne wysiłki na rzecz zdrowego rozwoju stosunków chińsko-europejskich oraz

[38] „Towary z Chin płyną do Polski. Tylko jeden kraj śle do nas więcej", Money.pl, 4 grudnia 2021 r., https://www.money.pl/gospodarka/towary-z-chiny-plyna-do-polski-tylko-jeden--kraj-sle-do-nas-wiecej-6711739510119104a.html.

[39] M. Kalwasiński, „Polska ma rekordowy deficyt w handlu z Chinami. Dlaczego to bez znaczenia?", Bankier.pl, 25 stycznia 2021 r., https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polska-ma-rekordowy-deficyt-w-handlu-z-Chinami-Dlaczego-to-bez-znaczenia-Tlumaczymy-8043178.html.

współpracy Chin z krajami Europy Środkowej i Wschodniej"[40]. MSZ w swoim komunikacie nie wspomina o „szanowaniu uzasadnionych praw i interesów Chin"[41], nie zdementowało wersji Pekinu, jak też nie doprecyzowało, czy ów „szacunek" dotyczy także represji w kraju bądź przyszłości Tajwanu.

Innym gestem była obecność prezydenta Dudy na otwarciu zimowych igrzysk olimpijskich w Pekinie w lutym 2022 r. mimo bojkotu dyplomatycznego zapowiedzianego przez USA, Kanadę, Australię, Wielką Brytanię, Danię oraz Holandię. Dyskusje wewnętrzne ujawniają poprzedzające wizytę wypowiedzi przedstawicieli władz, według których skoro pogorszyły się stosunki z USA, to nie leży w polskim interesie krytykowanie Chin tylko po to, by przypodobać się Amerykanom[42].

Pekin jest świadom szczególnie bliskich więzi Polski z USA, niemniej z pewnością odnotowuje z zadowoleniem tego rodzaju gesty władz RP, podobnie jak napięcia Polski w stosunkach z Unią i z USA, gdyż oba rządy łączy deklarowana kulturowa i polityczna wrogość wobec liberalnego Zachodu. Powyższe nie zmienia faktu, że Polska liczy się z polityką USA, wspiera stanowisko Unii i NATO wobec Chin, a jej swobodę manewru ogranicza uwzględnianie dostrzeganego przez niemal wszystkie ośrodki polityczne zagrożenia ze strony Rosji, z którą Pekin pozostaje w strategicznym sojuszu antyzachodnim.

Rozwojowi stosunków nie przeszkodziła groźba zablokowania udziału Huawei w rozwoju sieci 5G jako „dostawcy wysokiego ryzyka", który zrealizował wiele projektów na rzecz m.in. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, NFZ, a także ZUS czy PKP[43]. Nie przeszkodziło też aresztowanie w styczniu 2019 r., a od czerwca 2021 r. postawienie przed sądem pod zarzutem szpiegostwa na rzecz Chin dyrektora Huawei w Polsce, Weijinga Wanga, oraz Piotra D., byłego wicedyrektora departamentu teleinformatycznego ABW[44]. Po aresztowaniu Wanga dyrekcja Huawei ogłosiła zwolnienie go z pracy. Brak oficjalnych reakcji chińskich zdaje się sugerować, że

---

[40] „China–EU CAI a best choice that benefits both sides: Poland FM", *Global Times*, 30 maja 2021 r., https://www.globaltimes.cn/page/202105/1224841.shtml.

[41] „Minister Rau z wizytą w Chinach", MSZ RP, 29 maja 2021 r., https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-rau-z-wizyta-w-chinach.

[42] „Poland's president to attend Beijing Olympics amidst U.S. boycott", Reuters, 18 stycznia 2022 r., https://www.reuters.com/lifestyle/sports/polands-president-attend-beijing-olympics-amidst-us-boycott-2022-01-18/.

[43] A. Stanek, „Wejście smoka, czyli największe chińskie inwestycje w Polsce", Money.pl, https://www.money.pl/galerie/artykul/huawei-zte-liugong-najwieksi-chinscy,37,0,2425637.html.

[44] „Dyrektor w Huawei oskarżony o szpiegostwo", PAP, 30 lipca 2021 r., https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C920081%2Cdyrektor-z-huawei-oskarzony-o-szpiegostwo-ponownie-zatrzymany.html.

Pekin chce uniknąć zadrażniania stosunków z Polską. Decydujące dla ChRL wydaje się położenie kraju na trasie Pasa i Drogi, ale też „stabilność" oraz wielkość i prężność polskiej gospodarki[45], zakres integracji z gospodarkami zachodnioeuropejskimi oraz szerokie poparcie i w elitach, i w społeczeństwie dla pragmatycznego rozwoju stosunków gospodarczych z Chinami.

Estonia, Litwa i Łotwa

Po utworzeniu formatu 17 + 1 doszło do zintensyfikowania kontaktów politycznych na najwyższych szczeblach, a wobec negatywnego bilansu handlowego eksport Estonii do Chin się podwoił, natomiast Litwy i Łotwy – potroił. Zaangażowanie inwestycyjne ma charakter marginalny, gdyż wartość kapitału chińskiego nie przekracza 1% inwestycji zagranicznych w tych państwach[46]. Poza respektowaniem stanowiska USA w kwestii udziału Huawei w budowie sieci 5G czy oceny możliwych konsekwencji sojuszu chińsko-rosyjskiego ostrożność wzbudza powiązanie potencjalnych inwestycji bądź usług z dążeniem przedsiębiorstw chińskich do jak największej kontroli nad projektami w energetyce i firmach z dziedziny wysokich technologii, także uzyskania dostępu do infrastruktury krytycznej, np. w portach bałtyckich.

W marcu 2021 r. rząd Litwy ogłosił, że wycofuje się z formatu 17 + 1, gdyż, jak stwierdził minister spraw zagranicznych Gabrielius Landsbergis, „program współpracy między Pekinem a Europą Wschodnią nie przyniósł Litwie jakichkolwiek korzyści"[47]. Wyraził również przekonanie, że Litwa uznaje za korzystniejsze budowanie stosunków z Pekinem na poziomie całej Unii, a nie formatu 17 + 1. Oburzenie Pekinu wywołały rezolucja parlamentu w Wilnie, który określił politykę ChRL wobec Ujgurów jako „ludobójstwo", i zapowiedź rządu podwyższenia stosunków dyplomatycznych z Tajwanem. W wielu państwach istnieją misje handlowo-dyplomatyczne wyspy, tyle że w nazwie użyta jest nazwa stolicy kraju, Tajpej. Deklaracja utworzenia „Biura przedstawicielskiego Tajwanu na Litwie" została w Pekinie potraktowana jako wkroczenie na drogę uznania dyplomatycznego Republiki Chińskiej, a tym samym podważenie świętej dla władz zasady „jednych Chin". ChRL zamroziła relacje dyplomatyczne oraz rozpoczęła blokadę nie tylko litewskiego eksportu, lecz także produktów wytwarzanych przez

[45] „Chińczycy chwalą Polskę za stabilność i gospodarkę", *Forbes*, 10 kwietnia 2012 r., https://www.forbes.pl/wiadomosci/chinczycy-chwala-polske-za-stabilnosc-i-gospodarke/2xp719d.

[46] K. Raś, „Perspektywy współpracy państw bałtyckich z Chinami", *Biuletyn PISM*, nr 158 (1906), 13 listopada 2019, https://www.pism.pl/publikacje/Perspektywy_wspolpracy_panstw_baltyckich_z_Chinami_.

[47] „Lithuania mulls leaving China's 17+1 forum, expanding links with Taiwan", Lithuanian National Radio and Television, 2 marca 2021 r., https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1356107/lithuania-mulls-leaving-china-s-17plus1-forum-expanding-links-with-taiwan.

firmy zagraniczne na Litwie oraz przedsiębiorstwa zachodnioeuropejskie, jeśli zawierają one komponenty pochodzące z tego państwa.

Komisja Europejska ogłosiła solidarność z Litwą i podkreśliła, że powstały problem dotyczy całej UE, wyrażając przy tym intencję utrzymania polityki „jednych Chin" oraz jednoczesnego rozwijania stosunków z Tajwanem. Zapowiedziała także możliwość wniesienia zażalenia do WTO, lecz rozstrzygnięcie sporu może zająć kilka lat[48]. Solidarność z Litwą w obliczu sankcji Pekinu wyrazili ministrowie spraw zagranicznych UE[49]. Panuje jednomyślność co do konieczności zdecydowanego przeciwstawienia się działaniom szkodliwym dla wspólnego rynku oraz europejskiego łańcucha dostaw, bez odwołania się jednak do groźby wprowadzenia proporcjonalnych sankcji gospodarczych. Prezydencja francuska podkreśliła znaczenie szybkiego dokończenia prac nad nowym narzędziem (*Anti-coercion instrument*), mającym umożliwić przeciwdziałanie środkom przymusu gospodarczego, podobnym do stosowanych obecnie przez Chiny wobec Litwy, a wcześniej przez USA wobec UE czy Turcję wobec Francji[50].

Chinom nie udało się ograniczyć konfliktu do wymiaru bilateralnego, mimo że liczyły na to, iż Niemcy i Francja przedłożą swoje interesy gospodarcze ponad solidarność europejską w obronie wspólnego rynku. Utrzymujący się kryzys i sankcje chińskie mogą wpłynąć na przebieg planowanego na wiosnę 2022 r. szczytu UE–Chiny.

Białoruś i Ukraina

Stosunki z Białorusią i z Ukrainą dowodzą, że Chiny skupiają się na rozwoju i zapewnieniu bezpieczeństwa dla strategicznego projektu Pasa i Drogi, nie podejmując działań niezgodnych z celami Federacji Rosyjskiej.

Białoruś

Chiny nawiązały tzw. żelazne partnerstwo z Białorusią i rozwijają stosunki polityczne i gospodarcze. Prezydent Xi Jinping odwiedził Mińsk w 2015 r., a prezydent Łukaszenka często jeździł do Pekinu, starając się równoważyć wpływy Moskwy i Unii Europejskiej. Wzajemne stosunki cechuje przede

---

[48] *Joint Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell and Executive Vice-President Valdis Dombrovskis on China's measures against Lithuania*, The European Commission, 8.12.2021, https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2340.

[49] Ch. Pitchers, „Brussels backs Lithuania in row with China over Taiwan", Euronews, 14 stycznia 2022 r., https://www.euronews.com/2022/01/14/brussels-backs-lithuania-in-row-with-china-over-taiwan.

[50] „France wants quick EU response to China's coercion against Lithuania", Lrt.it, 7 stycznia 2022 r., https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1582942/france-wants-quick-eu-response-to-china-s-coercion-against-lithuania-media.

wszystkim, jak w większości innych wypadków, dominacja chińskich kredytów powiązanych z zobowiązaniem do zakupów chińskich produktów i usług przy zdecydowanie ujemnym dla Białorusi saldzie wymiany handlowej. Dla Pekinu znaczenie ma fakt, że jest to ważny kraj tranzytowy Pasa i Drogi, toteż udzielono mu poważnych kredytów na modernizację linii kolejowych[51].

Mimo nadziei rządu Łukaszenki na zrównoważenie wpływów Rosji przez strategiczne partnerstwo z Chinami oraz uroczystych zapowiedzi i obietnic Pekinu rzeczywiste inwestycje były znacznie mniejsze, a rezultaty dalece odbiegały od oczekiwań. Eksport nawozów sztucznych, drewna czy żywności nie pomógł w zmniejszeniu negatywnego bilansu handlowego, a jednocześnie pogłębiło się zadłużenie kraju[52].

Po zaostrzeniu sankcji zachodnich oraz izolacji rządu w Mińsku po sfałszowanych wyborach i brutalnym zdławieniu opozycji stosunki z Łukaszenką stały się dla Chin obciążeniem w relacjach z UE i USA. Jak dalece Pekin łączy logikę gospodarczą z polityczną, dowodzi wstrzymanie – mimo zawarcia wartej 2 mld USD umowy – finansowania rozbudowy zakładów wydobycia i przetwórstwa potasu oraz produkcji nawozów sztucznych, gdyż Chiny obawiały się, że sankcjami zostaną także objęte ich koncerny[53]. W konsekwencji Łukaszenka musiał zwrócić się o pomoc do Moskwy, ponosząc bardzo wysokie koszty koncesji gospodarczych i politycznych w formie zacieśnienia integracji z Rosją.

Ukraina

Ukraina, odmiennie od większości innych państw, odnotowuje dodatni bilans handlowy w stosunkach z ChRL. Jest to rezultat minimalnych inwestycji bezpośrednich wynikających z obaw Chińczyków o ich bezpieczeństwo w warunkach parawojennych oraz dynamicznego eksportu produktów rolnych i niektórych towarów i usług, także w dziedzinie wojskowej[54]. Toteż choć łącznie na kraje UE przypada 41% handlu zagranicznego Ukrainy, to

[51] A.M. Dyner, „Znaczenie współpracy z Chinami dla Białorusi", *Biuletyn PISM*, nr 106 (1679), 8 sierpnia 2018 r., https://pism.pl/upload/images/artykuly/legacy/files/24701.pdf.

[52] A. Yeliseyeu, „China fails to deliver on its promises in Belarus", *China Observers in Central and Eastern Europe (CHOICE)*, 31 lipca 2020 r., https://chinaobservers.eu/china-fails-to-deliver-on-its-promises-in-belarus/.

[53] B. Kowalski, M. Słowikowski, „Western sanctions on Belarus's potash industry test Beijing-Minsk partnership", *China Brief* 2021, t. 21 (21), The Jamestown Foundation, 5 listopada 2021 r., https://jamestown.org/program/western-sanctions-on-belaruss-potash-industry--test-beijing-minsk-partnership/; R. Soszyn, „Zachód odstrasza przyjaciół Mińska. Chiny odwracają się od Łukaszenki", *Rzeczpospolita*, 3 września 2021 r., https://www.rp.pl/polityka/art18880531-zachod-odstrasza-przyjaciol-minska-chiny-odwracaja-sie-od-lukaszenki.

[54] M. Kozak, „Ukraina i Chiny – odwilż z problemami", Forsal.pl, 7 marca 2021 r., https://forsal.pl/swiat/artykuly/8112810,ukraina-i-chiny-odwilz-z-problemami.html.

Chiny zajęły w 2020 r. pierwsze miejsce na liście partnerów handlowych z udziałem 13,1% (15,7 mld USD)[55].

W obliczu zagrożenia agresją rosyjską, a także konieczności zapewnienia przychylności Waszyngtonu dla kluczowej pomocy finansowej ze strony MFW i Banku Światowego, relacje Ukrainy z Chinami stały się zakładnikiem stosunków z Rosją i z USA. Interesującym tego przykładem jest los sprywatyzowanego przedsiębiorstwa Motor Sicz, jednego z największych na świecie producentów silników lotniczych, także serwisującego popularne na całym świecie helikoptery Mi. Koncern zatrudnia inżynierów wysokiej klasy, ale wymaga modernizacji, by zastąpić licencje i podzespoły rosyjskie własną produkcją. Zachodnie firmy zbrojeniowe chętnie przejęłyby Motor Sicz, ale jako poddostawcę własnych produkcji. Koncernem zainteresowali się Chińczycy, gdyż posiada on potrzebne im produkty i technologie. Stany Zjednoczone jednak wymusiły na Kijowie odstąpienie od umowy, uznając przejęcie przedsiębiorstwa przez Pekin za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego – ukraińskiego i USA[56].

Stosunki z Ukrainą stanowią poważne wyzwanie dla Pekinu, gdyż jest to ważny kraj tranzytowy dla Pasa i Drogi, toteż dla długofalowej strategii ChRL potencjalne zagrożenie stanowi konflikt Rosji ze wspieraną przez Zachód Ukrainą. Chiny z pewnością wolą uniknąć uzależnienia od polityki Moskwy, ale ze względu na wspólne zmagania strategiczne z USA nie będą osłabiać stosunków z Rosją. Wcześniejsza wstrzemięźliwość ustąpiła miejsca oficjalnemu poparciu Moskwy, gdy chiński minister spraw zagranicznych Wang Yi oświadczył, że „uzasadnione obawy Rosji dotyczące bezpieczeństwa" w kwestii Ukrainy „powinny być potraktowane poważnie i uwzględniane"[57].

Bałkany

Po 10 latach zaangażowania Pekinu w 2021 r. zidentyfikowano na Bałkanach 135 projektów powiązanych z Chinami o wartości 32 mld euro: w metalurgii, górnictwie, energetyce i transporcie, przy czym większości towarzyszą zarzuty uzależnienia od trudno spłacalnych kredytów,

[55] О. Лебедина, „Китай лідирує в списку торговельних партнерів України", *ZN,UA*, 15 lutego 2022 r.

[56] J. Jakóbowski, K. Nieczypor, „Poniżej radarów wielkiej polityki – współpraca chińsko-ukraińska", *Komentarze OSW*, 2 czerwca 2021 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-06-02/ponizej-radarow-wielkiej-polityki-wspolpraca-chinsko-ukrainska.

[57] Yang Sheng, Liu Caiyu, „Wang Yi urges US to stop interrupting Beijing Games, respect Russia's concerns over Ukraine in phone call with Blinken", *Global Times*, 27 stycznia 2022 r., https://www.globaltimes.cn/page/202201/1248060.shtml.

korupcji, wyzysku i szkód dla środowiska naturalnego[58]. Spirala zadłużenia Czarnogóry jest szczególnie drastyczna, ale można przytoczyć więcej przykładów uzależnienia państw bałkańskich: banki i koncerny chińskie odpowiadają za 40% zobowiązań Czarnogóry, 20% Macedonii Północnej, 15% Serbii oraz Bośni i Hercegowiny. W konsekwencji chińskie kredyty w 2020 r. stanowiły 20,7% PKB Czarnogóry, 7,5% Macedonii Północnej, 7% Serbii oraz 3,4% Bośni i Hercegowiny (w ciągu kilku lat te ostatnie mają wzrosnąć do 11,4%)[59].

Trzy państwa można uznać za modelowe: przyjazną Serbię, upadłą Czarnogórę oraz zdystansowaną Słowenię.

Przyjazna Serbia

W ostatniej dekadzie podmioty chińskie realizują w tym kraju co najmniej 61 projektów, sfinansowanych przez kredyty o wartości co najmniej 18,7 mld euro[60]. Z jednej strony Serbia deklaruje intencję przystąpienia do UE, a z drugiej nawiązuje bliskie więzi z Chinami i z Rosją, łącząc interesy gospodarcze z politycznymi. Podczas wizyty chińskiego ministra spraw zagranicznych Wanga Yi w Belgradzie w październiku 2021 r. prezydent Aleksandar Vučić dziękował Chinom m.in. za zdecydowane wspieranie Serbii w ochronie jej niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej. Minister spraw zagranicznych Nikola Selaković potwierdził, że Serbia zdecydowanie podtrzymuje zasadę jednych Chin i popiera stanowisko Pekinu w takich kwestiach jak Sinkiang, Tybet i Hongkong[61]. Obie strony zatem uzyskały to, na czym im zależało, szczególnie Belgradowi w kwestii Kosowa, które po wojnach bałkańskich w latach 90. uzyskało niepodległość, gdyż nie istnieje inne zagrożenie dla „niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej" Serbii. ChRL odmawia uznania niepodległości Kosowa, ale uczynił to Tajwan w lutym 2008 r.

---

[58] B. Stojkovski, I. Jeremic, S. Kajosevic, I. Nikolic, I. Angelovski, F. Mejdini, I. Pekmez, „China in the Balkans: Controversy and cost", *BalkanInsight*, 15 grudnia 2021 r., https://balkaninsight.com/2021/12/15/china-in-the-balkans-controversy-and-cost/.

[59] B. Stojkovski et al., op. cit.; P. Natorski, „Czarnogóra w objęciach chińskiego smoka. UE pomoże w spłacie ogromnego długu?", Euractiv, 7 sierpnia 2021 r., https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/czarnogora-chiny-unia-europejska-balkany-serbia-xi-jinping-euro-jeden-pas-geopolityka-adriatyk/; T. Roser, „Chińska ekspansja w Europie. Jest już pierwsza jej ofiara na Bałkanach", *Die Welt*, cyt. za: *Gazeta Wyborcza*, 7 lipca 2021 r., https://wyborcza.pl/7,179012,27302125,chinska-ekspansja-w-europie-jest-juz-pierwsza-jej-ofiara-na.html?disableRedirects=true.

[60] B. Stojkovski et al., op. cit.

[61] Wang Yi: „China-Serbia friendship is 'on the right side of history'", Cooperation between China and Central and Eastern European countries, 28 października 2021 r., http://www.china-ceec.org/eng/zzwl/202110/t20211029_10403598.htm.

Także Rosja przyciąga do siebie Belgrad, odmawia uznania niepodległości Kosowa, stara się utrudnić integrację państw bałkańskich z UE i NATO oraz destabilizuje niektóre z nich, np. Czarnogórę i Bośnię i Hercegowinę, gdzie grozi ponowny wybuch konfliktu zbrojnego z Serbami[62]. Nieprzypadkowo Putin zaoferował prezydentowi Vučiciowi w grudniu 2021 r. zaspokojenie wszystkich potrzeb na gaz w cenie 270 USD za 1000 m^3, gdy na rynku spotowym w Holandii cena wynosi 2200 USD, dzięki czemu Serbia oszczędza ponad 3 mld euro rocznie[63].

Upadła Czarnogóra

Czarnogóra jako pierwsze państwo w Europie padła ofiarą „dyplomacji pułapki zadłużenia". Rząd spotkał się z odmową ze strony europejskich i amerykańskich banków, także funduszy unijnych, sfinansowania autostrady od wybrzeża do granicy z Serbią, gdyż studia wykonalności uznały, że natężenie ruchu i opłaty drogowe nie uzasadniają i nie pokryją zwrotu kredytów. Na scenę wkroczył chiński Exim Bank i przyznał kredyt w wysokości 800 mln euro, budowę zaś realizuje China Road and Bridge Corporation.

Gdy ze względu na pandemię zamarł ruch turystyczny, główne źródło dochodów, a dług publiczny osiągnął poziom 103% PKB, kraj nie był w stanie spłacać zaciągniętych kredytów. Chiny ostatecznie zrefinansowały dług przez obniżenie odsetek i opóźnienie terminów spłaty, co rodzi przypuszczenie, że Pekin może pokryć koszty budowy całej autostrady w zamian za zgodę na przejęcie na dekady kontroli nad portem w Barze, jak też nad terenami rolniczymi. Powieliłby tym samym model afrykański – za niespłacone długi Chiny przejęły tam lotnisko w Entebbe w Ugandzie i port Beira w Mozambiku[64].

Zdystansowana Słowenia

Słowenia jest członkiem UE oraz NATO, utrzymuje ścisłe związki z Włochami, Austrią i Niemcami, a że znajduje się poza przebiegiem głównych tras Pasa i Drogi, nie jest obiektem szczególnych zabiegów Pekinu. Na niskim poziomie pozostaje wymiana handlowa, z poważnym deficytem, jak też chińskie

---

[62] Y. Petrovskaya, „Russian-Chinese crisis alliance in the Balkans, riddle on how Moscow and Beijing confront the 'collective West' in BiH and Kosovo", *Riddle*, 21 października 2021 r., https://www.ridl.io/en/russian-chinese-crisis-alliance-in-the-balkans/.

[63] „Путин и Вучич обсудили дополнительные поставки газа в Сербиюb", *Kommersant*, 25 grudnia 2021 r., https://www.kommersant.ru/doc/5152493?fr%E2%80%A6.

[64] S. Chichava, Ch. Alden, „China's port expansion in Africa", Council on Foreign Relations, 29 lipca 2021 r., https://www.cfr.org/blog/chinas-port-expansion-africa.

inwestycje – w sumie warte 325 mln euro[65]. Chiny zareagowały z oburzeniem na oświadczenie premiera Janšy, że Słowenia poprze każdą suwerenną decyzję narodu tajwańskiego, w tym niepodległość, i że obie strony pracują nad „wymianą przedstawicieli", podobnie jak to uczyniła Litwa[66].

*

Wymiana handlowa i zaangażowanie inwestycyjne Chin rosną w Europie Środkowo-Wschodniej i na Bałkanach, ale w porównaniu ze stosunkami z Unią Europejską czy w jej ramach mają charakter uzupełniający, wręcz marginalny, gdyż wartość kapitału chińskiego nie przekracza 1–2% inwestycji zagranicznych w tych państwach. Zaangażowanie Chin koncentruje się na Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii, podczas gdy Węgry i Polska otrzymały odpowiednio 40 i 20% wszystkich chińskich inwestycji w regionie w ostatnich latach. Z kolei Serbia pozyskała 2/3 całego chińskiego kapitału do krajów spoza UE w regionie[67]. Większość krajów regionu stara się wykorzystywać stosunki gospodarcze bez obligacji politycznych, biorąc pod uwagę ich członkostwo lub ubieganie się o członkostwo w UE i w NATO. Państwa te więzi z Chinami poddają logice **gospodarczo**-politycznej, uwzględniając szerszy kontekst międzynarodowy, w tym politykę UE i USA, długofalowe cele Chin oraz presję Rosji.

Analiza mapy oraz okoliczności zaangażowania Chin w regionie nasuwa kilka wniosków.

Chiny prowadzą wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej taktykę ofensywnego politycznego merkantylizmu. Decyzje ChRL o poziomie zaangażowania w danym państwie poddane są racjonalności **polityczno**-gospodarczej, faworyzują bowiem kraje leżące na trasie Pasa i Drogi wiodącej do Europy Zachodniej. Chiny gotowe są alokować poważne, choć dla nich marginalne środki, by zapewnić przychylność lokalnych władz oraz bezpieczeństwo dla najważniejszego projektu, jakim jest Pas i Droga. Podejmując decyzje o poziomie zaangażowania na miejscu, chińskie władze i koncerny kierują się intencją uzupełnienia własnego łańcucha dostaw oraz koniecznością zaspokojenia choćby części oczekiwań państw partnerskich w zakresie inwestycji i eksportu ich produktów.

---

[65] N. Pejić, „Slovenian presidency is likely to push China from top EU priorities", *China Observers in Central and Eastern Europe (CHOICE)*, 30 lipca 2021 r., https://chinaobservers.eu/slovenian-presidency-is-likely-to-push-china-from-top-eu-priorities/.

[66] P. Borowska, Z. Midžić, „Kolejne państwo UE w sporze dyplomatycznym z Chinami? Słowenia chce zacieśnić relacje z Tajwanem", Euractiv, 19 stycznia 2022 r., https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/janez-jansa-slowenia-litwa-chiny-tajwan-tajpej-pekin-spor-dyplomatyczny-przedstawicielstwo/.

[67] A. Spisak, „EU uneasy over China's efforts to woo central and eastern European states", *Financial Times*, 8 maja 2017 r., https://www.ft.com/content/2e98f6f4-089d-11e7-ac5a-903b21361b43.

Największe zaangażowanie odnotowujemy w krajach ogarniętych kryzysem gospodarczym, takich jak Grecja, o słabych (Bałkany) lub autokratycznych (Białoruś) strukturach państwowych, które przejawiają trudne do zaspokojenia ogromne potrzeby inwestycyjne, również takich, które – jak Węgry czy Polska – są skonfliktowane z UE i USA bądź – jak Serbia – z pretensjami do Zachodu na tle kwestii Kosowa. Jednocześnie są to często rządy przyjazne wobec Rosji – Białoruś, Serbia czy Węgry. Udzielane na preferencyjnych zasadach kredyty uzależniają szczególnie te kraje, które cechują się słabością struktur państwowych, systemów regulacyjnych i kontrolnych, także podatnością elit na naciski i korupcję. Trudności ze spłatą kredytów otwierają przed Pekinem możliwości wykorzystania pułapki zadłużenia, tj. presji ekonomicznej i politycznej. Zabiegi ChRL okazują się bardziej skuteczne w docieraniu do lokalnych elit politycznych, gospodarczych czy medialnych niż do ogółu obywateli. Chińczycy starają się wpływać na media, społeczeństwo obywatelskie i środowisko akademickie, także za pośrednictwem Instytutów Konfucjusza bądź szczodrych grantów, powiązanych ze współpracą z uczelniami na terenie ChRL. Jednak w porównaniu z atrakcyjnością i siłą przyciągania bliskiej geograficznie Unii Europejskiej brutalny we własnym kraju reżim komunistyczny jest mało atrakcyjny dla większej części społeczeństw.

Dla Pekinu ważne jest wzmocnienie własnej pozycji przez osłabianie wewnętrznej spoistości UE i jej siły normatywnej w wymiarze międzynarodowym w najważniejszej dla ChRL kwestii standardów handlowo-przemysłowych, ale również stwarzanie trudności w zajmowaniu krytycznego stanowiska UE wobec władz chińskich, zarówno w kraju, jak i w polityce zagranicznej. Ze względu na strategiczny sojusz Pekin uwzględnia interesy rosyjskie w regionie i współdziała z Moskwą w uzależnianiu niektórych krajów, np. Białorusi czy Serbii, także do pewnego stopnia Węgier. Chiny unikają angażowania się w konflikt Moskwy z USA czy z Ukrainą, ale równocześnie nie podejmują dalej idącej ekspansji na terenie Europy Wschodniej, która by mogła być postrzegana jako zagrożenie dla interesów Rosji. Przykłady Serbii, Białorusi i Ukrainy wskazują na realizowanie bliskich Moskwie celów geostrategicznych, zmierzających do osłabienia wpływów UE, USA i NATO.

Dla licznych państw, szczególnie na wschodniej flance NATO, podstawowe znaczenie mają amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa, toteż konflikt amerykańsko-chiński, do którego w sferze standardów współpracy gospodarczej i stosunków międzynarodowych przyłączyła się UE, wpływa na powściągliwy stosunek większości państw regionu wobec ChRL. Ostrożność pogłębia asertywna polityka Pekinu połączona z groźbą retorsji gospodarczych, tak jak obecnie wobec Litwy, penetracją wywiadowczą oraz kampaniami dezinformacyjnymi.

Dla Polski wartością samą w sobie jest rosnąca wymiana gospodarcza, a gesty wykonywane przez obecne władze wobec ChRL, jak się wydaje, mają też na celu zwrócenie uwagi USA i RFN na ich szersze możliwości polityczne i skłonienie Pekinu do zwiększenia zaangażowania inwestycyjnego. Zasadnicze jednak znaczenie mieć będą dalekosiężne konsekwencje strategicznej zbieżności celów sojuszu rosyjsko-chińskiego dla stosunków Polski z USA i w ramach UE. Ostrożność motywowanych ideologicznie władz w Pekinie musi wzbudzać wrogość niemal całej elity politycznej oraz mediów wobec komunizmu i polityki Rosji, także liczne głosy mediów, krytyczne wobec polityki Pekinu. Mimo to Polska jako jedyna zdaje się wykraczać poza wyżej nakreślone modele stosunków Chin z innymi państwami regionu, jak można sądzić, ze względu na jej kluczowe położenie geograficzne na szlaku Pasa i Drogi, rozmiar i dynamiczny rozwój gospodarki głęboko zintegrowanej z państwami zachodnioeuropejskimi, jak też pragmatycznie pozytywny stosunek niemal wszystkich środowisk politycznych do rozwoju stosunków gospodarczych z ChRL.

Zakładając eliminację źródeł destabilizacji sytuacji w regionie, np. w formie wojny Rosji z Ukrainą, po dokończeniu projektu Pasa i Drogi w Europie spodziewać się można osłabienia czynników politycznych w dalszym rozwoju współpracy gospodarczej Chin z Polską i innymi państwami regionu, co oznacza pozostawanie ich na stosunkowo niskim poziomie.

Central-Eastern Europe and China. A win-win deal or taking advantage?

China pursues the tactic of offensive political mercantilism towards the countries of Central and Eastern Europe, participating in a 17 + 1 format, and its decisions on the level of engagement with a given country are subject to political-economic rationality, favouring countries along the 'One Belt, One Road' route. Beijing seeks to strengthen its position by undermining the EU's internal cohesiveness and normative power on trade and industrial standards, and making it difficult for the EU to take a critical stance towards the Chinese authorities' policies. The PRC remains a marginal investor in all countries in the region belonging to the EU, as the Union meets most of their investment needs.

Scepticism about the prospect of economic cooperation with China has intensified in the EU and NATO member states of the region, as 70% of investments have gone to the five Balkan states that are not members of the EU, and most of the remaining 30% have been allocated in Poland and Hungary. The Hungarian and Polish governments, in conflict with the EU, are trying to balance their internal EU position with closer ties to Russia and China, while supporting the EU and NATO's stance towards China. Poland's room for manoeuvre is limited by the threat from Russia, with which Beijing remains in a strategic anti-Western alliance: it takes into account Russian interests in the region, avoiding involvement in Moscow's conflict

with the US or over Ukraine. For the countries on NATO's eastern flank, American security guarantees are of fundamental importance, and the US-Chinese conflict, which the EU has joined in the sphere of standards for economic cooperation and international relations, affects the reserved attitude of most countries in the region towards the PRC.

Following the completion of the 'One Belt' project in Europe, political factors are expected to weaken in further development of China's economic cooperation with Poland and other countries in the region, which means that they will remain at a relatively low level.

Keywords: China, Central and Eastern Europe, 17 + 1 format, European Union, US

Słowa kluczowe: Chiny, Europa Środkowo-Wschodnia, format 17 + 1, Unia Europejska, USA

Robert Kupiecki
ORCID: 0000-0003-3419-6948

Andrzej Dybczyński
ORCID: 0000-0001-9435-4421

Partner, systemowy rywal czy przeciwnik? Dziesięć uwag o polityce NATO wobec Chin

Wypracowanie przez NATO strategii wobec Chin jako składnika skoordynowanego podejścia Zachodu do wyzwań i zagrożeń płynących ze strony tego państwa jest potrzebą wyraźnie artykułowaną przez Stany Zjednoczone w relacjach ze swoimi sojusznikami europejskimi. W równym stopniu jest to jednak zadanie trudne z uwagi na rozbieżne oceny „chińskiego problemu" oraz narodowe kalkulacje państw członkowskich – zwłaszcza w kwestiach gospodarczych. Sprawa ta daje zatem szanse na ożywienie sojuszu i stosunków transatlantyckich oraz lepsze przygotowanie zachodnich odpowiedzi na nowe globalne wyzwania. Tworzy jednak również ryzyko nowych podziałów politycznych – co nie jest obojętne dla Polski, zwłaszcza wobec kontekstów rosyjskich polityki NATO i przesuwania uwagi USA ku Azji.

1. Relacje NATO–Chiny nie istniały w praktyce do końca XX w. Pod koniec lat 90. na fali rozwoju sojuszniczej polityki partnerstw pojawiła się refleksja o potrzebie odwzorowania w relacjach z Pekinem formuły konsultacji politycznych rozwiniętych uprzednio z Japonią. Akuszerem tego pomysłu był wówczas zastępca sekretarza stanu USA Strobe Talbott. Pierwsze kontakty *ad hoc* w 1999 r. miały charakter kryzysowy, nawiązano je bowiem po zbombardowaniu ambasady Chin w Belgradzie w czasie operacji powietrznej NATO w Kosowie. Przeszły one w bardziej systematyczny tryb po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r., a zwłaszcza po rozpoczęciu przez USA operacji w Afganistanie. Bez formalizacji i tworzenia struktur regularny roboczy dialog dyplomatyczny NATO–Chiny otwarto w 2003 r. Od 2017 r. prowadzono go z regularnością raz na kwartał, na szczeblu: zastępca sekretarza generalnego NATO – ambasador Chin w Brukseli[1]. Delegacja NATO na szczeblu zastępcy sekretarza generalnego dwukrotnie (w 2009 i 2018 r.)

[1] Pośród najczęściej poruszanych tematów rozmów były: nieproliferacja broni masowego rażenia, kontrola zbrojeń, rozbrojenie, denuklearyzacja Korei Północnej, Afganistan, a ostatnio pandemia COVID-19.

odwiedziła Pekin. Z kolei sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg w 2020 r. spotkał się z szefem dyplomacji Chin na marginesie Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa. W latach 2010–2018 odbyło się także kilka rund dialogu wojskowego, podczas których podejmowano zagadnienia takie jak: sytuacja na Półwyspie Koreańskim i na Morzu Południowochińskim, zwalczanie piractwa morskiego (m.in. koordynacja misji antypirackich w Zatoce Adeńskiej i Rogu Afryki), doktryny wojskowe obu stron. Planowano także wymiany kursantów w instytucjach edukacyjnych obu stron.

Stroną inicjującą rozmowy było zawsze NATO[2]. Pekin, choć nie odżegnywał się od dialogu, to nie wykazywał w nim aktywności i nie zgłaszał nowych propozycji. Wzorem Rosji korzystał raczej z okazji, by krytykować sojusz i testować spójność stanowisk państw członkowskich. Można zatem stwierdzić, iż Chiny znalazły się w orbicie polityki Paktu Północnoatlantyckiego znacznie wcześniej, niż rozpoczęła się zainicjowana przez Stany Zjednoczone debata na temat zagrożeń pochodzących ze strony tego państwa[3].

2. Jakkolwiek jednak Chiny były wcześniej przedmiotem prac analitycznych różnych organów sojuszu, to dopiero deklaracja londyńskiego szczytu NATO (2019), przyjęta pod wyraźną presją USA, publicznie nazwała rosnące wpływy tego państwa w świecie „szansami i wyzwaniami, które Sojusz musi podjąć jako całość"[4]. Oznaczało to trwałe wprowadzenie tego zagadnienia w krąg sojuszniczej polityki, choć nie przesądzało o jej kierunkach. Wewnętrznie w tym samym roku NATO przyjęło raport pt. *China: Challenges and Opportunities*. Jego treść pozostaje niejawna, choć sam tytuł tego materiału pokazuje – jak możemy się domyślać – ambiwalencję sojuszniczej percepcji chińskiego problemu i co za tym idzie, podobny rozrzut stanowisk państw członkowskich. Tę fazę refleksji NATO podsumował kolejny niejawny raport z grudnia 2020 r.: *2020 Report on the China Tasking*. Do szerszej opinii publicznej i ekspertów państw członkowskich skierowane było jednak opracowanie pt. ***NATO 2030. United for a New Era***. Był to efekt poważniejszej refleksji prowadzonej pod auspicjami specjalnej „grupy mędrców", a przygotowany przez nich raport[5] miał stanowić podstawę prac nad nową strategią NATO oczekiwaną w 2022 r.

Chinom poświęcono obszerne fragmenty w rozdziałach 2, 3 i 4 wspomnianego dokumentu. Wzrost pozycji tego państwa uznano tam za „główny

---

[2] Z. Bechna, B.A. Thayer, „NATO's new role. The Alliance's response to a rising China", *Naval War College Review* 2016, nr 3, s. 1–17.

[3] Kwestie te nie były obecne w strategii NATO przyjętej w 2010 r. w Lizbonie.

[4] Tekst zob. R. Kupiecki, M. Menkiszak (red.), *Documents Talk. NATO–Russia Relations after the Cold War*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2020, s. 608.

[5] *NATO 2030. United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, 25 November 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (dostęp: 20.01.2022).

czynnik geopolityczny zmieniający kalkulacje NATO", a same Chiny za podstawowe zagrożenie dla odporności społecznej państw członkowskich sojuszu w najbliższej dekadzie. Działania Pekinu (oraz Rosji) z jednej strony zostały scharakteryzowane jako wykorzystujące spory wewnątrzsojusznicze i relacje dwustronne z państwami członkowskimi do podważania spójności NATO. Z drugiej strony wskazano, iż działania te tworzą zagrożenia dla tradycyjnych i regionalnych funkcji NATO, a także w dziedzinach cyberbezpieczeństwa, technologii, gospodarki oraz demokracji i stylu życia. Pośród rekomendacji dla polityki organizacji dokument wskazywał przede wszystkim na potrzebę:

- zaangażowania środków i potencjału NATO w podjęcie wszechstronnych wyzwań ze strony Chin,
- utworzenia struktury bezpośredniego dialogu politycznego z Chinami na wzór Rady NATO–Rosja[6],
- ciągłego analizowania problemu chińskiego, zwłaszcza zagadnień technologicznych, oraz wymiany informacji w NATO,
- obrony przed wpływem aktywności chińskiej na kolektywną obronę i zdolności operacyjne sił NATO.

Znalezienie właściwej odpowiedzi strategicznej na chińskie wyzwanie będzie miało wpływ na kondycję sojuszu i klimat współpracy transatlantyckiej. Poczucie, że Chiny będą przez najbliższe lata stanowiły najpoważniejszy problem NATO, wielokrotnie pojawiało się w wystąpieniach sekretarza generalnego organizacji[7]. Nie pierwszy raz zresztą po 1989 r. NATO staje w podobnej sytuacji. Ciekawym przypadkiem w ostatnich latach było np. ostre postawienie przez stronę amerykańską kwestii Afganistanu jako „racji bytu NATO" w czasie prac nad tzw. raportem Albright poprzedzającym strategię lizbońską NATO (2010). Ostatecznie – z aktywnym udziałem polskiej dyplomacji – udało się zracjonalizować zapisy w tej sprawie, wskazując, iż jest to wyzwanie dla organizacji i jej państw członkowskich. Skalę ówczesnej przesady ukazał nie tylko styl wyjścia USA i samego sojuszu z Afganistanu, lecz także obojętność tego faktu dla przyszłości NATO. Precedens ten pokazuje jednak znaczenie emocji politycznych i presji bieżących ocen politycznych (nie wolnych od okazjonalnej przesady) w budowaniu

[6] Różne koncepcje w tej sprawie pojawiały się w amerykańskich debatach eksperckich od 2019 r. Zob. np. I. Brzezinski, „NATO's role in a transatlantic strategy on China", *New Atlanticist*, 1 czerwca 2020 r., www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/natos-role-in-a-transatlantic-strategy-on-china/(dostęp: 29.01.2022).

[7] „Wzrost Chin stanowi jedną z najważniejszych spraw dla wspólnoty transatlantyckiej, niosąc potencjalne skutki dla naszego bezpieczeństwa, zamożności i stylu życia [...] tylko dzięki wspólnym działaniom możemy zachęcić innych, by grali według zasad", w: *NATO 2030: Future-proofing the Alliance. NATO Secretary General Jens Stoltenberg Remarks at the Munich Security Conference, 19 February 2021*, www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_181696.htm (dostęp: 28.01.2022).

długofalowej strategii. Ta wymaga zawsze nie tylko konsensu, ale i rozwagi. Przywołane porównanie nie służy zdeprecjonowaniu strategicznego zagrożenia ze strony Chin ani pomniejszeniu potrzeby sojuszniczej uwagi poświęcanej tej sprawie. Akcentuje raczej potrzebę wspólnej refleksji po stronie sojuszu, uwolnionej w analizie od partykularyzmów i publicznej retoryki niewspierającej ani strategicznej analizy, ani strategicznych zachowań.

Dziś jednak wyzwanie chińskie jest poważne, wielowymiarowe i realne, a polityka amerykańska pomaga je nazwać i aktywnie przyjąć jako wyzwanie systemowe. Sposób, w jaki odpowiedzą na nie państwa europejskie, będzie nieobojętny dla przyszłości NATO. Proces z tym związany jest szansą na ożywienie polityczne, zwłaszcza sojuszniczych procesów konsultacyjnych – po katastrofalnej dla nich kadencji prezydenckiej Donalda Trumpa. Jego następca, z jasnymi oczekiwaniami w tej mierze, ale i konstruktywnym tonem politycznym, otwiera w tej sferze nowy rozdział. Dla obu stron ważne będzie jednak wykazanie, że NATO nie jest jedynie forum dyskusyjnym, ale ma perspektywę i – w warunkach konsensu – także zdolności działania globalnego.

Komunikat wydany po szczycie brukselskim z 14 czerwca 2021 r. obiecywał zajęcie się Chinami w kontekście „obrony interesów bezpieczeństwa Sojuszu"[8]. Wszelako zdefiniowanie zarówno sojuszniczych interesów, jak i zakresu wspólnych działań obronnych NATO w kwestii chińskiej zostało odłożone na przyszłość. Pierwszy ważny krok w tej mierze spodziewany jest w połowie 2022 r. wraz z przyjęciem nowej strategii NATO.

3. W nasilającej się rywalizacji Stanów Zjednoczonych i Chin Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego odgrywa zmienne role, silnie uzależnione od perspektywy oceniającego podmiotu:

- dla USA jest pożądanym regionalnym uczestnikiem polityczno-wojskowej koordynacji polityki Zachodu wobec rosnącej wielowymiarowej potęgi Pekinu[9]. NATO jako transatlantycki sojusz obronny od ponad 70 lat pozostaje trwałym składnikiem amerykańskich kalkulacji strategicznych, w których świadczenie na rzecz kolektywnej obrony obszaru północnoatlantyckiego wiąże się z oczekiwaniem lojalnych zachowań partnerów europejskich wobec globalnej agendy Waszyngtonu[10],
- dla Chin NATO stanowi przeszkodę (do zneutralizowania!) w ich globalnym wzroście[11]. Jest bowiem traktowane przez Pekin jako ważne ogni-

[8] *Brussels Summit Communiqué, issued by the heads of state and government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels, 14 June 2021*, www.nato.int/cps/en/natolive/news_185000.htm?selectedLocale=en (dostęp: 20.12.2021).

[9] Szerzej zob. *Military and Security Developmemts Involving the People's Republic of China 2021. Annual Report to Congress*, Department of Defense, Washington 2021.

[10] A.P. Liff, „China and the US alliance system", *The China Quarterly*, marzec 2018, s. 137–165.

[11] Zob. J. Szczudlik, „Chiński dyskurs o NATO", *Biuletyn PISM*, nr 137, 26 czerwca 2020 r., www.pism.pl/publikacje/Chinski_dyskurs_o_NATO (dostęp: 10.01.2022).

wo sieci amerykańskich polityczno-wojskowych sojuszy regionalnych, instrument politycznych konsultacji Zachodu i koordynacji strategicznej, a także jako siła wojskowa w Europie oraz na światowych morzach i oceanach. Chińscy planiści strategiczni biorą zatem pod uwagę państwa Sojuszu jako potencjalny mnożnik potencjału wojskowego USA w rejonie Azji i Pacyfiku. Efekt taki mógłby być osiągany dzięki bezpośredniemu wsparciu militarnemu udzielanemu potencjalnym operacjom amerykańskim w tym regionie lub też uwolnieniu sił USA od istotnej części zadań obronnych na innych teatrach działań (np. za sprawą przejęcia ich przez armie europejskie). Chiny, podobnie jak Rosja, choć od blisko dwóch dekad podejmują dialog z NATO, to jednak preferują kontakty dwustronne z państwami członkowskimi organizacji. W takim formacie zyskują bowiem relatywną przewagę i liczne instrumenty nacisku, gdyż nie muszą również konfrontować się ze skoordynowanym stanowiskiem sojuszników.

4. Dla Europejczyków wzrost potęgi Państwa Środka, narastająca rywalizacja mocarstw oraz „pełzający amerykański *pivot*" w stronę Azji wymusza w miarę spójne opisanie Chin jako strategicznego wyzwania dla Zachodu, w sposób godzący priorytety i obawy amerykańskie z europejską percepcją polityki Pekinu i narodowymi odrębnymi politykami wobec tego państwa. Proces ten jest jednak obciążony w punkcie wyjścia poważnymi i utrzymującymi się rozbieżnościami stanowisk USA i Europy. Dla Stanów Zjednoczonych Chiny są głównym konkurentem strategicznym (w wymiarze polityczno-gospodarczo-wojskowym i pozamilitarnym). Europa postrzega je bardziej ambiwalentnie, jako politycznego (ale nie wojskowego) rywala i gospodarczego partnera. Nie jest także skłonna militaryzować swojej polityki wobec Pekinu, obsadzać NATO w roli głównego instrumentu własnej strategii w rejonie Indo-Pacyfiku ani automatycznie rezygnować z chińskich inwestycji czy współpracy technologicznej[12]. Część sojuszników obawia się także możliwych konsekwencji przesuwania się strategicznej uwagi USA ku Azji kosztem kolektywnej obrony i odstraszania w Europie. Skłonna jest zatem pomniejszać znaczenie dalekowschodniego teatru działań lub mnożyć przeszkody traktatowe we wspólnych działaniach NATO na tym kierunku.

Trudno przy tym pomijać dwa dodatkowe czynniki, które nie tylko będą utrudniać wypracowanie spójnego stanowiska Sojuszu wobec Chin, lecz także negatywnie wpływać na kształtowanie jednolitego podejścia choćby tylko europejskich członków NATO do Państwa Środka. Po pierwsze, z perspektywy wielu członków NATO wyzwania stawiane przez Chiny w sferze polityczno-wojskowej nie stanowią i nie będą stanowiły podstawowego problemu bezpieczeństwa z powodu oczywistego dystansu geograficznego oraz lekceważenia zagrożeń innych niż bezpośrednio militarne.

[12] P. Bergsen, *The EU Unsustainable China Strategy*, Chatham House, lipiec 2021.

W naturalny sposób będzie to utrudniało – jeśli nie uniemożliwiało – głęboką koordynację polityki sojuszników wobec Chin. Skoro szybkie wypracowanie spójnego stanowiska i działań Sojuszu wobec agresji Rosji na Ukrainę napotyka tyle wyzwań, to łatwo przewidzieć problemy z koordynacją jego polityki w przypadku wzrostu napięcia z państwem geopolitycznie tak odległym jak Chiny. Po drugie, niektórzy europejscy członkowie NATO mogą realizować własne interesy w sposób z jednej strony zwiększający poziom napięć z Chinami, a z drugiej – zawężający pole kompromisu w debacie wewnątrzeuropejskiej i transatlantyckiej. Przykładem tego ostatniego zjawiska jest zacieśnianie relacji Litwy i Tajwanu oraz związane z tym reakcje Chin.

5. W związku z tym rodzi się pytanie, czy jedną z pośrednich, ale świadomie programowanych korzyści, odnoszonych przez Chiny w wyniku zwiększania presji na Stany Zjednoczone, nie jest wzrost napięć między USA a ich europejskimi sojusznikami. Jeśli tak, to tym bardziej konieczna staje się wewnątrzsojusznicza koordynacja polityki nie tyle nawet bezpośrednio wobec Chin, ile jako odpowiedź na geostrategiczne skutki rywalizacji Chin i USA.

Strategiczna reewaluacja regionalnych priorytetów globalnej polityki USA, wymuszana wyzwaniem ze strony Chin, oznacza bowiem, iż Europa tyleż relatywnie traci na znaczeniu, ile zaostrzają się oczekiwania wobec niej ze strony Waszyngtonu. Można je sprowadzić do trzech postulatów: więcej samodzielności, więcej zdolności wojskowych, więcej lojalności transatlantyckiej. Wskutek tego wewnątrz Sojuszu Północnoatlantyckiego rośnie presja na zwiększenie odpowiedzialności Europejczyków za własną obronę. W opinii Waszyngtonu miałaby ona polegać na wzroście ich udziału w finansowaniu działań obronnych, przejęciu części zadań planistycznych i operacyjnych zorientowanych na obronę wschodniej flanki oraz odstraszanie na kierunku rosyjskim, a także wzmocnieniu własnego wkładu w strukturę sił NATO. Wszystkie te kwestie niezwykle silnie, a nawet ultymatywnie, wybrzmiały w okresie kadencji prezydenckiej Donalda Trumpa, który bez „politycznego wdzięku" i szczególnego upodobania dla multilateralizmu wymusił na sojusznikach europejskich wzrost ich wydatków obronnych oraz wojskowego wkładu do NATO[13]. W znacznie lepszym stylu i klimacie ten kierunek oddziaływań na swoich sojuszników kontynuuje administracja Joego Bidena. Jej przedstawiciele wielokrotnie deklarowali publicznie, iż europejscy sojusznicy i Unia Europejska są dla USA partnerami „pierwszego wyboru" w podejmowaniu globalnych wyzwań. Dla Europy sytuacja ta oznacza konieczność wyboru drogi rozwoju własnych zdolności

[13] Szerszy kontekst zob. A. Vershbow, „Can NATO survive two more years of Donald Trump?", *The Hill*, 21 stycznia 2019 r.

obronnych i w szerszym planie zdolności operacyjnych pod wielowymiarową presją polityczną, gospodarczą, technologiczną, w warunkach oddziaływań hybrydowych (dezinformacyjnych) ze strony Rosji i Chin.

6. NATO nie wypracowało jeszcze spójnego języka definiującego chiński problem w polityce organizacji. Dokumenty sojusznicze mówią, że jest to „ostre wyzwanie" dla NATO i „kluczowe zagadnienie stosunków transatlantyckich". Prezentują one ambiwalencję pojęciową w triadzie: „potencjalny przeciwnik – systemowy rywal[14] – strategiczny partner", ale nie „bezpośrednie zagrożenie wojskowe" porównywalne z Rosją. Dla NATO w sensie militarnym Chiny są mocarstwem regionalnym o globalnych ambicjach także w tym wymiarze. Sekretarz generalny NATO w 2021 r. mówił, że „Chiny wykorzystują swoją potęgę do wywierania presji na inne państwa i kontrolowania własnych obywateli. Inwestują bardzo intensywnie w rozwój nowych technologii oraz powiększają swoją obecność gospodarczą i wojskową od Afryki po Arktykę, w przestrzeni okołoziemskiej i cyberprzestrzeni"[15].

Wydaje się przy tym, że elity polityczne państw NATO lekceważą to, co długoterminowo stanowi najpoważniejsze zagrożenie ze strony Chin, czyli globalną „promocję" ładu politycznego opartego nie na wartościach fundamentalnych dla cywilizacji Zachodu, lecz na politycznym autorytaryzmie, uprzedmiotowieniu roli jednostki i społeczeństwa oraz zakresie i znaczeniu kontroli wielu aspektów funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa (por. tabela 1). To właśnie ta fundamentalna różnica wartości i celów stanowi o nierozwiązywalnym – nawet jeśli obecnie utajonym – konflikcie między Zachodem a rodzącym się nowym globalnym mocarstwem. Przyspieszony pandemią wzrost znaczenia technologii cyfrowych oraz – szerzej – znaczenia zdolności do niezależnego rozwoju i kontroli technologii, które decydować będą o sile i pozycji państwa w przyszłości, powinien stać się przedmiotem analiz i koordynacji działania członków NATO, w szczególności w kontekście polityki Chin. Niedocenianie z odpowiednim wyprzedzeniem pozamilitarnych zagrożeń technologicznych może skutkować niezdolnością do właściwej reakcji Sojuszu w sytuacji, gdy zagrożenia te zmaterializują się bądź zostaną celowo wykorzystane do wywierania presji militarnej i politycznej.

NATO nie ma także wspólnej oceny zagrożeń na poziomie politycznym, wojskowym i wywiadowczym oraz technologicznym. Analizy sojusznicze

[14] Pojęcie to wielokrotnie pojawiało się w wypowiedziach zastępcy sekretarza generalnego NATO, zob. np. *Remarks by NATO Deputy Secretary General Mircea Geoană at the Tag der Industrie Conference 2021*, 23 June 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_185514.htm?selectedLocale=en (dostęp: 29.01.2022).

[15] *Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Bucharest Forum*, 9 December 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_190029.htm?selectedLocale=en (dostęp: 20.01.2022).

Tabela 1

Przykłady powtarzającej się retoryki wystąpień przedstawicieli NATO w sprawie Chin

Problem	Przekaz
Wartości	Sojusz jako wspólnota wartości: wolność jednostki, powszechne prawa człowieka, demokracja, dobre rządy, rządy prawa będą uwzględniane w dialogu z Chinami. Podczas gdy NATO nie postrzega Chin jako przeciwnika, ich rząd nie podziela naszych wartości. Poważnie niepokoją nas ich działania polityczne oparte na przymusie. Państwa powinny działać zgodnie z prawem międzynarodowym w celu umacniania międzynarodowego pokoju i współpracy. To najlepszy sposób zapewnienia stabilności i przewidywalności, obniżania napięć i współdziałania.
Analiza wyzwania	Potrzeba właściwego rozpoznania implikacji asertywnej polityki Chin dla bezpieczeństwa transatlantyckiego.
Komunikacja strategiczna	NATO nie uważa Chin za wroga ani przeciwnika. Rozwój Chin to zarówno nowe możliwości, jak i wyzwania. Chcemy współpracować z Chinami w sprawach takich jak kontrola zbrojeń czy zmiany klimatu, ale musimy także wziąć pod uwagę implikacje dla naszego bezpieczeństwa wynikające ze wzrostu Chin. Dialog jest podstawą unikania nieporozumień i osiągania wzajemnego zrozumienia. NATO od dawna prowadzi dialog z Chinami. Chce go utrzymać jako podstawę wzajemnego szacunku, a tam, gdzie to możliwe, także poszukiwania wspólnych interesów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wystąpień przedstawicieli NATO w latach 2019–2021, zob. www.nato.int/cps/en/natohq/opinions.htm.

są w tej mierze odpryskiem ocen formułowanych w USA i Unii Europejskiej, nieodbiegających daleko od wiedzy dostępnej publicznie, a co gorsza, nie doceniają wzrastającego znaczenia pozamilitarnych zdolności technologicznych. Na pierwszy plan wybijają się w nich wątki dotyczące „technologicznego wyścigu zbrojeń", który (zwłaszcza w aspekcie aplikacji sztucznej inteligencji) zdefiniuje zarówno przyszłe pole walki i charakter konfliktów międzynarodowych, jak i nową hierarchię wpływów państw w stosunkach międzynarodowych. Państwa członkowskie NATO stają w tej mierze przed dwojakimi zadaniami:

- defensywnymi, polegającymi nie tylko na utrzymaniu własnych przewag cywilizacyjnych i ochronie rynków, ale wręcz na długoterminowym zapewnieniu bezpieczeństwa technologicznego, oraz
- ofensywnymi, poprzez prace badawczo-rozwojowe i organizację współpracy państw i sektora prywatnego – prowadzące do zwiększenia swojego udziału w globalnych rynkach i łańcuchach dostaw.

Powodem tego stanu rzeczy jest niechęć do publicznej debaty o wrażliwych sprawach, a w rzeczywistości potężna rozbieżność między państwami członkowskimi co do diagnozy zagrożeń i środków zaradczych. Krótkoterminowa perspektywa korzyści lub kosztów ekonomicznych dominuje nad długoterminową świadomością zagrożeń strategicznych. Silnie zróżnicowane jest

także uwikłanie i uzależnienie państw europejskich od rynku chińskiego i udziału w globalnych łańcuchach dostaw. W tych ramach istotnym czynnikiem pozostaje chińska penetracja państw europejskich i podatność ich elit na bodźce ekonomiczne i oddziaływania korupcyjne[16].

7. W odniesieniu do wielopłaszczyznowego wyzwania cywilnego i wojskowego ze strony Chin w państwach członkowskich toczy się interesująca debata dotycząca ograniczeń sojuszniczej polityki w kontekście interpretacji postanowień traktatu waszyngtońskiego[17]. W intencji części sojuszników europejskich zapisy traktatowe mają służyć jako argument na rzecz ograniczenia zaangażowania na kierunku chińskim. Poszczególne zapisy dokumentu, przywoływane w tym kontekście, pokazują różne punkty ciężkości w stanowiskach państw członkowskich, niemniej trudno zakwestionować fakt, iż traktat nie stwarza przeszkód dla podjęcia przez sojuszników refleksji w sprawie polityki reakcji na działania Chin. **Artykuł 1** traktatu mówi bowiem o pokojowym rozwiązywaniu sporów, a Pekin metodą wojskowych faktów dokonanych narusza te zasady na Morzu Południowochińskim wobec sąsiednich państw. Odmawia także uznania arbitrażu powołanych do tego organów międzynarodowych. Powinno to zwracać uwagę członków wspólnoty międzynarodowej. Z kolei **artykuł 3** traktatu pozwala spojrzeć na relacje z Chinami jako wyzwanie dla budowania zdolności do indywidualnego i zbiorowego odpierania ataku zbrojnego. Wiąże się to również ze współpracą polityczno-wojskową na linii Pekin–Moskwa, w tym – nie na ostatnim miejscu – wspólnymi ćwiczeniami w sąsiedztwie wschodniej flanki NATO. **Artykuł 4** wzmacnia podstawy procesu konsultacyjnego państw członkowskich w obliczu zagrożeń. Wreszcie **artykuł 8** zobowiązuje je do niezawierania zobowiązań sprzecznych z celami traktatu waszyngtońskiego, co otwiera przestrzeń do możliwie szerokich interpretacji tego zapisu.

Z punktu widzenia ściśle pojmowanych ograniczeń geograficznych dla kolektywnej obrony zobowiązania **artykułu 5** tego dokumentu nie obejmują wprost obszaru Pacyfiku (np. ataku na sojusznika tamże). Zagrożenia dla USA w tym regionie nie są w podobny sposób postrzegane w Europie. Można jednak zakładać, że jakikolwiek konflikt na Pacyfiku, angażujący USA i Chiny, nie byłby izolowany od innych części świata. Obie strony zapewne podjęłyby wysiłki na rzecz eskalacji odczuwanej przez ich sojuszników.

[16] Interesującym przykładem działań europejskich wobec Chin, istotnych także jako element pozycjonowania się wobec USA, było podpisanie porozumienia handlowego USA–Chiny przed zaprzysiężeniem prezydenta Bidena. Otwarta pozostaje wciąż kwestia ratyfikacji tego dokumentu.

[17] Szerzej zob. C. Cisewski, „NATO needs a China policy", *Per Concordiam*, lipiec 2020, https://www.marshallcenter.org/en/publications/concordiam/great-power-competition-and-europes-future/nato-needs-china-policy (dostęp 10.11.2021).

Chiny, umacniające swoją obecność w Europie, a także zacieśniające związki z Rosją, będą miały potencjał, by osłabiać Amerykę na teatrze europejskim. Niezależnie od tego po 20 latach operacji w Afganistanie, misji w Iraku i innych globalnych przedsięwzięciach dość niepoważnie brzmią polityczne argumenty o ograniczeniach traktatowych jako przeszkodach we wspólnych działaniach sojuszniczych wobec Pekinu. Znamienny jest w tej mierze (jako precedens) także kontekst geograficzny i materialny jedynego w dziejach Sojuszu przywołania tego artykułu w działaniach organizacji.

8. NATO jednak nie uniknie zapewne w krótkim czasie potrzeby stwierdzenia, że wyzwania płynące z tego kierunku oddziałują na bezpieczeństwo obszaru północnoatlantyckiego[18] (czyniono to nieraz w przeszłości po 1989 r. w odniesieniu do Afganistanu, Bałkanów czy Libii). Będzie to konieczne z uwagi na to, że jakiekolwiek zaangażowanie USA w tym regionie osłabi ich wojskowe zdolności gwarancyjne w Europie (zostawiając tu inicjatywę Rosji). Obecny taktyczny antyzachodni sojusz Rosji i Chin daje im zdolność wywierania presji na Sojusz, osłabiania konsensu państw członkowskich oraz ułatwia „wyłuskiwanie" niektórych z nich z jednolitej polityki wobec obu państw za pomocą narzędzi finansowych i inwestycyjnych. Współpraca chińsko-rosyjska otwiera również olbrzymią przestrzeń do eskalowania zagrożeń w Europie, by na wypadek konfliktu w Azji postawić Amerykę przed dylematem dotyczącym planowania dyslokacji i zdolności swych wojsk, a sojuszników europejskich skonfrontować z trudnymi decyzjami w poczuciu bardzo ograniczonego zaangażowania USA.

Zatem NATO musi w przyszłości nie tylko utrzymać odpowiedni poziom zdolności do obrony i odstraszania w Europie, lecz także przygotować pewną zdolność do działań w regionie Pacyfiku oraz koordynować możliwe niemilitarne wsparcie dla ewentualnych działań USA (w sferze cyberbezpieczeństwa, gospodarki, transportu, rynków kapitałowych, zdrowia publicznego czy inwestycji). Istotnym składnikiem takich działań mogłaby stać się również aktywizacja sojuszniczej współpracy oraz sojuszniczych partnerstw z państwami spoza organizacji, w tym z tzw. globalnymi partnerami położonymi najbliżej źródeł chińskich wyzwań.

9. Prace nad sojuszniczą strategią dają szansę na zbliżenie stanowisk i stworzenie korzystnego gruntu dla transatlantyckiej konwergencji polityk wobec Chin. U jej źródeł leżałoby wyraźne potwierdzenie amerykańskich gwarancji sojuszniczych wobec zagrożeń ze strony Rosji, europejska deklaracja zwiększenia własnych wysiłków obronnych oraz rozszerzenie zakresu debaty i koordynacji w sferze bezpieczeństwa na kwestie pozamilitarne. Takie działanie uwolniłoby potencjał dla dobrych decyzji politycznych,

[18] H. Larsen, „China's rise can unite NATO", *Policy Perspectives* 2020, t. 8/13.

usuwając jednocześnie ze stosunków sojuszniczych źródła obustronnej krytyki. Powtórzenie w nowej strategii dotychczasowych deklaracji wobec Chin lub poszerzenie ich o formułę stosowaną w UE („systemowy rywal, potencjalny przeciwnik i globalny partner") otworzyłoby kwestię konkretnych posunięć wzmacniających wspólne stanowisko państw członkowskich NATO. Wśród nich na pierwszy plan należałoby wysunąć wzmocnione konsultacje sojusznicze, poszerzenie zakresu współpracy ze wspomnianymi wyżej globalnymi partnerami: Australią, Nową Zelandią, Koreą Południową i Japonią, wymianę informacji wywiadowczych oraz dialog w sprawach współczesnych zagrożeń technologicznych czy zmian klimatu.

W polu zamiarów strategicznych mogłoby się również znaleźć wykrywanie i zwalczanie chińskiej dezinformacji czy zagrożeń w cyberprzestrzeni. NATO powinno także zachować otwartość w sprawach wspólnych ćwiczeń powietrzno-morskich na wodach międzynarodowych Azji. W sensie prawnym nic nie stoi na przeszkodzie tego rodzaju decyzjom politycznym budowanym na traktatowych zapisach dotyczących ochrony międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W bardziej ambitnym podejściu Sojusz mógłby się pokusić o zdefiniowanie w nowej strategii tych obszarów własnego bezpieczeństwa i zdolności operacyjnych, które mogą być szczególnie zagrożone chińską aktywnością w najbliższych latach.

10. Gdzie są zatem punkty styczne w stanowiskach USA i państw europejskich w sprawie wspólnej transatlantyckiej strategii w sprawie Chin?

Obie strony dostrzegają wielowymiarowość relacji z Chinami oraz złożoną naturę wyzwania ze strony tego państwa. Pomimo różnej ostrości języka używanego do opisania tego problemu istnieje jednak szeroki obszar porozumienia co do jego parametrów. Zarówno USA, jak i UE priorytetowo stawiają kwestię odporności (*resilience*) i wzajemności, jako największe wyzwania w dialogu z Chinami widząc sprawy ochrony praw intelektualnych i szpiegostwa przemysłowego, rozwoju technologicznego i dostępu do chińskiego rynku oraz poszanowania przez chińskie podmioty zasad konkurencji, w tym np. przestrzegania praw pracowniczych, czy działań na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych. Równolegle istotnie zbieżne jest również postrzeganie wyzwań wojskowych w klasycznych domenach walki (ląd, powietrze, woda) oraz w cyberprzestrzeni i przestrzeni kosmicznej.

Dla Europy jako kluczowe rysuje się wyzwanie uniknięcia sytuacji, w której zostanie ona postawiona w obliczu amerykańskiego szantażu czyniącego z niej zakładnika USA w ewentualnym konflikcie mocarstw w regionie Pacyfiku[19]. Ma ona więc poważny interes w ochronie ładu

[19] Szerzej zob. M. Haas, N. Masuhr, „US–China relations and the specter of great power war", w: *Strategic Trends 2020. Key Developments in Global Affairs*, ETHZ, Zürich 2020, s. 31–53.

międzynarodowego opartego na zasadach liberalnych, co z definicji jest sprzeczne z interesami Chin. Tworzy to obiektywnie przestrzeń porozumienia z Waszyngtonem i udrożnienia kanałów politycznych w dialogu USA – Unia Europejska – NATO. Z kolei Stany Zjednoczone mogą być skłonne do utrzymania silniejszej obecności wojskowej w Europie, o ile ta ostatnia dałaby wyraźny sygnał woli i zdolności zwiększenia swego globalnego zaangażowania, w tym wojskowego, oraz częściowego odciążenia USA na innych kierunkach regionalnych – nie wykluczając zagrożenia rosyjskiego w Europie.

Taki „podział pracy" wydaje się niebezpieczny dla państw wschodniej flanki przywiązanych do gwarancji USA i głęboko nieufnych wobec wizji europejskiej obrony. Azjatycki *pivot* USA może jednak wymusić większą aktywność Europy w tej mierze. To z kolei postawi wschodnie państwa graniczne NATO przed koniecznością przemyślenia dotychczasowej sztywności swojego stanowiska i pogłębienia udziału w europejskich projektach obronnych. Państwa te mają potencjalnie wiele do zrobienia, by europejskie przedsięwzięcia zostały silniej zorientowane na kwestie wspólnej obrony lub przynajmniej by kwestie te silniej zaistniały w planach wojskowych Unii Europejskiej, wspierającej je polityce przemysłowej, naukowo-badawczej i wdrożeniowej. Od roku 2017 (za sprawą uruchomienia mechanizmu stałej współpracy strukturalnej – PESCO) pojawiają się poważne impulsy w tej mierze. Na przełomie lat 2021 i 2022 nasiliła się także debata w sprawie „autonomii strategicznej Unii Europejskiej", a poziom ambicji w tej mierze wyraża dokument nazywany Kompasem Strategicznym UE, przyjęty wiosną 2022 r.

Słuszna, ale prymitywnie realizowana polityka Trumpa na rzecz rozwoju zdolności wojskowych NATO (skoncentrowana głównie na kwotach wydatków na obronę i zakupy amerykańskiego sprzętu wojskowego oraz technologii 5G przez Europejczyków), została zastąpiona w 2021 r. mądrzej wyrażaną polityką Bidena. Podobna w zamiarze strategicznym, lepiej jednak eksponuje ona wzajemne zaufanie i nietransakcyjne, oparte na dialogu podejście do stosunków dwustronnych. Poprawia to klimat do rozmów o trudnych tematach – także relacji z Chinami. Europa nie może jednak przeoczyć znaczenia sił wewnętrznych w USA, które kiedyś wyniosły Trumpa, a dziś wywierają presję na politykę jego następcy. We wspólnym interesie leży więc stworzenie faktów potwierdzających, że Europa nie jest „gapowiczem" w sprawach bezpieczeństwa i obrony, a Stany Zjednoczone nie wspierają jej ponad finansową racjonalność.

A partner, a systemic rival or an adversary? Ten remarks on NATO's policy towards China

The NATO–China relationship emerged as a strategic issue towards the end of the 20th century. Initially, it was the result of the 1999 crisis in Kosovo and of the September 11 attacks. With the growing role of China as a global player, NATO started to perceive China as a new, even if not yet critical, reference point in its strategic considerations. However, from China's perspective, unilateral relations with NATO countries are preferable, as they help to mitigate the risks of coordinated Western policy toward China and increase China's room for political manoeuvres. China became the subject of official NATO declarations in 2019, as the result of US diplomatic pressure. From the US, European, and Chinese perspective, the role of the alliance is and could be different, which creates natural discrepancies, especially within NATO. Both defensive and offensive needs of the alliance in the context of China need to be addressed. They include not only political and military challenges, but – more importantly in the long-term – financial, economic, and technological issues. Coordination of policies between NATO's members in the context of China is not an easy task, also in the light of different interpretations of legal boundaries set by the Washington Treaty. However, it is not only possible but necessary. There are certain common points that might help to build strategic dialogue and a common stance towards China within the alliance.

Keywords: NATO, China, strategy, Europe, Asia

Słowa kluczowe: NATO, Chiny, strategia, Europa, Azja

Piotr Śledź
ORCID 0000-0003-4562-7491

Kalendarium wydarzeń 2021

Europa i Ameryka Północna

5 stycznia – Kandydaci Partii Demokratycznej Jon Ossoff i Raphael Warnock zwyciężyli w wyborczym *run-offie* w dwóch okręgach stanu Georgia, zapewniając swojej partii większość w Senacie (50 mandatów przy decydującym głosie wiceprezydenta).

6 stycznia – Kongres zatwierdził ważność wyboru Joego Bidena na prezydenta USA. Przed głosowaniami w Waszyngtonie odbyła się zakrojona na dużą skalę manifestacja poparcia dla ustępującej głowy państwa. Podżegany przez Trumpa oskarżającego przeciwników o fałszerstwa wyborcze tłum wdarł się do pomieszczeń Kapitolu i dokonał tam licznych aktów wandalizmu. Doszło do starć z policją i siłami porządkowymi. Śmierć poniosło pięć osób. W celu powstrzymania eskalacji przemocy największe portale społecznościowe, w tym Facebook i Twitter, zawiesiły konta Donalda Trumpa. W akcie dezaprobaty rezygnację złożyło wielu urzędników prezydenckiej administracji. 13 stycznia Izba Reprezentantów po raz drugi postawiła Donalda Trumpa w stan oskarżenia (*impeachment*) pod zarzutem podżegania do powstania przeciwko konstytucyjnym organom państwa. Miesiąc później Senat uniewinnił go od zarzutów – większość głosująca za uznaniem za winnego (57:43) była zbyt mała w stosunku do wymaganych 2/3 głosów.

12 stycznia – Premier Estonii Jüri Ratas podał się do dymisji w związku z podejrzeniami o korupcję w Partii Centrum. 26 stycznia nowym premierem została liderka liberalnej Estońskiej Partii Reform Kaja Kallas, stając na czele rządu koalicyjnego z Partią Centrum.

13 stycznia – Były premier Włoch Matteo Renzi, lider niewielkiej koalicyjnej partii Italia Viva, poinformował o wycofaniu jej poparcia dla rządu Giuseppe Conte, co poskutkowało utratą parlamentarnej większości. W związku z tym 26 stycznia Conte ogłosił swoją dymisję, a prezydent Sergio Mattarella powierzył byłemu prezesowi Europejskiego Banku Centralnego Mariowi

Draghiemu misję utworzenia wielopartyjnego rządu technicznego. Z poparciem czterech największych włoskich partii (Ruchu Pięciu Gwiazd, Legi, Partii Demokratycznej i Forza Italia) Draghi został 13 lutego zaprzysiężony jako nowy premier.

17 stycznia – Lider rosyjskiej opozycji Aleksiej Nawalny powrócił do Rosji po zakończeniu leczenia w Niemczech. Jeszcze na moskiewskim lotnisku został zatrzymany i osadzony na trzy miesiące w areszcie pod zarzutem rzekomych malwersacji finansowych. 23 stycznia w ok. stu rosyjskich miastach odbyły się masowe demonstracje w jego obronie, tłumione przez oddziały policji i wojsk wewnętrznych. 2 lutego sąd w Moskwie podjął decyzję o zamianie kary wymierzonej Nawalnemu w 2014 r. (też za rzekome oszustwa finansowe) z zawieszonej na bezwzględne pozbawienie wolności (na 2 lata i 8 miesięcy kolonii karnej).

24 stycznia – Prezydent Marcelo Rebelo de Sousa, związany z centrową Partią Socjaldemokratyczną, uzyskał reelekcję w I turze wyborów prezydenckich w Portugalii.

8 lutego – Portal Krym.Realii, lokalna odnoga Radia Wolna Europa, poinformował o ogromnej skali kryzysu wodnego na Półwyspie Krymskim – kurczących się zasobach wody pitnej i reglamentacji dostępu do niej.

14 lutego – Wybory parlamentarne w Kosowie po raz pierwszy wygrała, zdobywając ponad 40% głosów, lewicowa partia Vetëvendosje („Samostanowienie"). Na czele rządu stworzonego przez zwycięskie ugrupowanie i kilka mniejszych partii (w tym reprezentujących mniejszości narodowe) stanął Albin Kurti. Do priorytetów swojej polityki Kurti zaliczył integrację z UE oraz normalizację relacji z Serbią.

1 marca – Prezydent Francji w latach 2007–2012 Nicolas Sarkozy został skazany na trzy lata więzienia (w tym dwa w zawieszeniu) za korupcję i nadużycie władzy. W 2014 r. zaproponował jednemu z sędziów sądu apelacyjnego, zajmujących się sprawą nielegalnego finansowania jego kampanii wyborczej z 2007 r., wysokie stanowisko w zamian za bezprawne udzielenie dostępu do poufnych informacji ze śledztwa. 30 września Sarkozy został też uznany za winnego nielegalnego finansowania kampanii wyborczej.

3 marca – Rządząca Węgrami partia Fidesz, zawieszona w pracach członka Europejskiej Partii Ludowej od marca 2019 r., poinformowała o opuszczeniu szeregów frakcji.

5 marca – W reakcji na oskarżenia o czyny korupcyjne i nadużycie władzy Stany Zjednoczone nałożyły na jednego z najbardziej wpływowych ukraińskich oligarchów Ihora Kołomojskiego sankcje obejmujące m.in. zakaz wjazdu do USA.

11 marca – Prezydent Joe Biden podpisał przegłosowany przez Kongres pakiet stymulacyjny dla amerykańskiej gospodarki, obejmujący subsydia rządowe w wysokości ok. 1,9 bln USD, co stanowiło największą tego typu inicjatywę w historii USA.

17 marca – Rządząca Holandią od dekady centrowo-liberalna Partia Ludowa na rzecz Wolności i Demokracji (VVD) premiera Marka Rutte zwyciężyła w trzecich z rzędu wyborach parlamentarnych, w rezultacie czego koalicja rządowa utrzymała władzę (mimo ogłoszenia 15 stycznia dymisji rządu w wyniku ujawnienia procederu bezpodstawnego oskarżania obywateli Holandii o oszustwa podatkowe w związku z pobieranymi zasiłkami na dzieci).

25 marca – Odbył się szczyt Rady Europejskiej w formule wideokonferencji, z udziałem prezydenta USA Joego Bidena. Tematem rozmów były perspektywy współpracy na linii UE–USA.

30 marca – Premier Słowacji Igor Matovič podał się do dymisji w rezultacie kryzysu koalicyjnego spowodowanego zakupem rosyjskiej szczepionki na COVID-19 o kwestionowanej skuteczności – Sputnik V. 1 kwietnia nowym szefem rządu został dotychczasowy minister finansów Eduard Heger, a Matovič objął ów resort.

1 kwietnia – W Budapeszcie odbyło się spotkanie Mateusza Morawieckiego (Prawo i Sprawiedliwość) z Viktorem Orbánem (Fidesz) oraz przywódcą włoskiej partii Lega i byłym wicepremierem Matteo Salvinim. Tematem była współpraca ich ugrupowań w ramach wspólnego nacjonalistycznego i eurosceptycznego bloku, w tym na poziomie Parlamentu Europejskiego. 2 lipca PiS, wraz z innymi partiami antyeuropejskiej prawicy – m.in. włoskimi Legą i Fratelli d'Italia, Fideszem, francuskim Zjednoczeniem Narodowym, Alternatywą dla Niemiec, Wolnościową Partią Austrii i hiszpańskim Vox – podpisało deklarację krytykującą UE i wzywającą do reform tej struktury w duchu państwocentrycznym. 4 grudnia zaś w Warszawie odbył się kolejny szczyt takich ugrupowań, z udziałem (oprócz czołowych polityków PiS) Orbána, Marine Le Pen oraz m.in. liderów Vox, estońskiej EKRE oraz partii Interes Flamandzki.

4 kwietnia – Rządząca centroprawicowa partia GERB premiera Bojko Borisowa wygrała wybory parlamentarne w Bułgarii. Jednak ani jej, ani innym ugrupowaniom nie udało się utworzenie opartego na większości parlamentarnej rządu, w związku z czym prezydent Rumen Radew ogłosił przeprowadzenie 11 lipca przyspieszonych wyborów, a jako tymczasowego szefa rządu wskazał swojego współpracownika – gen. Stefana Janewa. W tym drugim głosowaniu wygrało populistyczne ugrupowanie muzyka rockowego Slaviego Trifonowa „Jest taki naród" (ITN). Proces formowania rządu znów

nie przyniósł rezultatu, w związku z czym Radew wyznaczył kolejne wybory na 14 listopada, wraz z pierwszą turą wyborów prezydenckich (wygranych ostatecznie przez urzędującą głowę państwa). W trzecim głosowaniu największe poparcie uzyskała ustanowiona kilka tygodni wcześniej centrowa partia „Kontynuujemy Zmianę" (założona przez dwóch ministrów rządu tymczasowego Janewa, powiązanych z prezydentem). 13 grudnia lider zwycięskiego ugrupowania Kirił Petkow stanął na czele rządu z poparciem postkomunistycznej Bułgarskiej Partii Socjalistycznej, ITN oraz centrowej Demokratycznej Bułgarii, otrzymawszy wotum zaufania od Zgromadzenia Narodowego.

8 kwietnia – Wzrost napięć na linii frontu we wschodniej Ukrainie. Wspierani przez Rosję rebelianci w ciągu doby dokonali kilku ataków na oddziały ukraińskie, łamiąc tym samym porozumienie o zawieszeniu broni. Towarzyszyła temu demonstracja siły w postaci rozmieszczenia po rosyjskiej stronie granicy ponad 100 tys. żołnierzy. W walkach do końca roku zginęło ponad 100 osób.

15 kwietnia – Stany Zjednoczone ogłosiły nałożenie sankcji na Rosję w reakcji na działalność w cyberprzestrzeni powiązanych z Kremlem grup, obliczoną na ingerencję w wybory prezydenckie w 2020 r., oraz cyberataki na amerykańskie systemy teleinformatyczne (za pomocą infrastruktury firmy SolarWinds). Do tych restrykcji należały m.in. zakaz obrotu obligacjami USA przez rosyjskie instytucje finansowe, sankcje personalne wobec 32 osób powiązanych z rzeczonym procederem oraz wydalenie dziesięciu dyplomatów. W akcie poparcia działań USA także Polska uznała trzech rosyjskich przedstawicieli dyplomatycznych za *persona non grata*. Dzień później Rosja wydaliła dziesięciu amerykańskich i trzech polskich dyplomatów.

17 kwietnia – Premier Czech Andrej Babiš poinformował o odnalezieniu przez policję i służby specjalne dowodów wywołania przez jednostki rosyjskiego wywiadu wojskowego (GRU) w 2014 r. eksplozji składu amunicji w miejscowości Vrbětice, w wyniku której zginęły dwie osoby. Składowana broń miała trafić do walczących w Donbasie wojsk ukraińskich. W odpowiedzi Czechy zdecydowały o wydaleniu 18 rosyjskich dyplomatów (zidentyfikowanych jako przedstawiciele wywiadu), a 20 kwietnia zaapelowały do państw NATO i UE o solidarne wydalenie rosyjskich dyplomatów. Na apel odpowiedziały Słowacja oraz państwa bałtyckie. 22 kwietnia Praga wydaliła kolejne 60 osób spośród rosyjskich dyplomatów i personelu ambasady.

25 kwietnia – Rządząca od ośmiu lat Socjalistyczna Partia Albanii premiera Ediego Ramy wygrała wybory, zapewniając sobie samodzielną większość w jednoizbowym parlamencie.

1 maja – Weszła w życie podpisana w grudniu 2020 r. umowa regulująca relacje Wielkiej Brytanii z Unią Europejską po brexicie.

5 maja – Unia Europejska, w ramach porozumienia zawartego przez przedstawicieli Rady UE i Parlamentu Europejskiego, zobowiązała się do zwiększenia celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. z 40 do 55%. W lipcu Komisja zaproponowała pakiet służących temu regulacji (*Fit for 55*) dotyczących m.in. bezemisyjnego transportu, OZE i opłat za emisje.

6 maja – Eskalacja sporu o prawa połowowe wokół wyspy Jersey (brytyjskie terytorium zależne). W następstwie brexitu uprawnienia te zostały znacząco ograniczone dla francuskich rybaków. W proteście część z nich zablokowała kilkudziesięcioma kutrami wody głównego portu wyspy – Saint Helier. W odpowiedzi Wielka Brytania wysłała w okolice wyspy dwa okręty patrolowe, co następnie uczyniła też Francja. Komisja Europejska ogłosiła, że wprowadzone ograniczenia są sprzeczne z podpisaną w grudniu 2020 r. z Wielką Brytanią umową o stosunkach handlowych.

19 maja – Stany Zjednoczone zawiesiły egzekwowanie sankcji nałożonych na niektóre niemieckie spółki zaangażowane w projekt budowy gazociągu Nord Stream 2, pozostawiając w mocy te dotyczące podmiotów rosyjskich.

23 maja – Polski samolot rejsowy zmuszony do lądowania awaryjnego w Mińsku na podstawie fałszywego komunikatu o ładunku bombowym na jego pokładzie. Umożliwiło to białoruskim służbom aresztowanie znajdującego się w nim opozycyjnego blogera Ramana Protasiewicza. 25 maja Rada Europejska na szczycie w Brukseli potępiła ten akt i zdecydowała o nałożeniu na Białoruś sankcji, m.in. zamknięciu przestrzeni powietrznej UE dla białoruskich samolotów oraz zamrożeniu unijnego pakietu inwestycyjnego dla Mińska. Działania Białorusi potępił również prezydent Biden. Wiele linii lotniczych zawiesiło przeloty przez jej terytorium powietrzne.

26 maja – Szwajcaria i Unia Europejska bez rezultatu zakończyły trwające siedem lat negocjacje umowy regulującej kluczowe aspekty relacji wzajemnych (w tym gospodarczych). Szczególnie problematyczne okazały się swoboda przemieszczania się i pobytu, polityka wyrównywania szans dla przedsiębiorców oraz zasady państwowego subsydiowania przedsiębiorstw.

31 maja – Agencja duńskiego rządu ds. ochrony środowiska cofnęła zgodę na budowę gazociągu Baltic Pipe i nakazała wstrzymanie prowadzonych w tym kierunku prac. Kilkanaście dni później organ ten zgodził się jednak warunkowo na ich kontynuację w nieco ograniczonym zakresie.

1 czerwca – Rozpoczął działalność Urząd Prokuratury Europejskiej (EPPO) powołany w celu prowadzenia postępowań i oskarżania osób podejrzanych o nadużycia, korupcję, pranie brudnych pieniędzy i wyłudzenia podatku VAT obciążające budżet UE. Na jego czele stanęła, jako Europejska Prokurator Generalna, Rumunka Laura Corduța Kōvesi. Do inicjatywy przystąpiły 22 państwa UE (m.in. bez Polski i Węgier).

9 czerwca – Szef KPRM Michał Dworczyk poinformował o cyberataku na swoją prywatną skrzynkę poczty elektronicznej, wykorzystywaną w celach służbowych. Niedługo później treść części maili została opublikowana za pomocą rosyjskiego komunikatora Telegram. Od tamtej pory pojawiały się tam liczne informacje dotyczące istotnych spraw polityki państwa, wysyłane z prywatnych kont mailowych, w tym adresowane do i przez premiera Mateusza Morawieckiego. 18 czerwca Jarosław Kaczyński, jako wicepremier ds. bezpieczeństwa, w swoim oświadczeniu ogłosił, że atak przeprowadzono z terytorium Rosji. W listopadzie jedna z firm analitycznych przypisała sprawstwo grupie hakerów powiązanej z białoruskim rządem.

11 czerwca – Premier Francji w latach 2007–2012 François Fillon został członkiem zarządu rosyjskiej państwowej spółki Zarubezhneft, zajmującej się eksploatacją złóż surowców energetycznych poza terytorium Rosji. W marcu była szefowa MSZ Austrii Karin Kneissl weszła z kolei w skład rady dyrektorów rosyjskiego petrochemicznego giganta – Rosniefti.

11 czerwca – *The New York Times* poinformował, że w latach 2017–2018 przedstawiciele administracji prezydenta Donalda Trumpa pozyskali od koncernu Apple dane komórkowe umożliwiające wgląd w aktywność części polityków Partii Demokratycznej (zasiadających w Komisji Wywiadu w Izbie Reprezentantów) oraz ich rodzin.

14 czerwca – Odbył się szczyt NATO w Brukseli. W konkluzjach znalazły się m.in.: plany zwiększania nakładów na zdolności wojskowe Sojuszu (w szczególności w wymiarze jakościowym, jako jeden z wniosków inicjatywy NATO 2030 służącej wyznaczeniu nowych priorytetów strategicznych i politycznych ram działania, w tym opracowaniu nowej strategii); podkreślenie znaczenia zagrożeń związanych z agresywną polityką Rosji (w tym m.in. poparcie dla integralności terytorialnej Ukrainy, Gruzji i Mołdawii, na których terytorium Rosja podsyca tzw. zamrożone konflikty) i z rozbudową potencjału militarnego Chin, w tym nuklearnego (ich politykę uznano za wyzwanie o charakterze systemowym); oraz wezwanie Białorusi do respektowania prawa międzynarodowego i praw człowieka (także wobec mniejszości polskiej).

15 czerwca – Unia Europejska i USA podpisały porozumienie kończące trwający od kilkunastu lat spór o niedozwoloną pomoc publiczną dla spółek branży lotniczej – Airbusa i Boeinga. W myśl ustaleń wycofane miały zostać obustronne cła odwetowe.

16 czerwca – W Genewie odbył się dwustronny szczyt z udziałem prezydentów USA i Rosji – Joego Bidena i Władimira Putina. Do tematów rozmów należały m.in. cyberbezpieczeństwo i ingerencja w wybory, przestrzeganie praw człowieka (np. w kontekście uwięzienia Aleksieja Nawalnego) oraz

konflikt we wschodniej Ukrainie. Obu państwom udało się przyjąć wspólną deklarację, w której wskazano potencjalne płaszczyzny współpracy, w tym dialog w zakresie kontroli zbrojeń i cyberbezpieczeństwa. Zdecydowano także o powrocie na obie placówki ambasadorów, wezwanych kilka miesięcy wcześniej do swoich krajów w związku ze sporem wokół rosyjskiej ingerencji w amerykańskie wybory.

23 czerwca – Rosja przeprowadziła prowokację w postaci ostrzału ostrzegawczego w związku z rzekomym nieautoryzowanym wpłynięciem brytyjskiego niszczyciela HMS Defender na rosyjskie wody terytorialne na Morzu Czarnym. Wielka Brytania w odpowiedzi zapewniła, że okręt znajdował się wówczas w przestrzeni morskiej Ukrainy.

28 czerwca – Białoruś w odpowiedzi na zaostrzenie unijnych sankcji wycofała się z porozumienia o readmisji migrantów zawartego z UE. W następstwie działań Mińska (ułatwienia procedury wizowej i promowania wyjazdów „turystycznych" – tzw. operacja „Śluza") w kolejnych tygodniach na terytorium Litwy przedostało się kilka tysięcy osób (głównie z Iraku, Afganistanu i państw Afryki). Duże grupy migrantów próbowały również przedrzeć się do Polski – początkowo w rejonie miejscowości Usnarz Górny, a później także w innych lokalizacjach przy granicy z Białorusią. W reakcji na kryzys Polska, Litwa i Łotwa wprowadziły miejscowo na pewien czas stan wyjątkowy. 8 listopada grupa ponad 4 tys. migrantów dokonała próby przedostania się przez przejście graniczne w Kuźnicy (które w związku z tym zamknięto). Zaniepokojenie przebiegiem kryzysu wyraziły UE, NATO i USA oraz Wysoka Komisarz NZ ds. Praw Człowieka. Był on również przedmiotem dyskusji RB ONZ. Do końca roku liczba prób nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej wyniosła prawie 40 tys. Ponadto trudna sytuacja humanitarna migrantów przyczyniła się do śmierci co najmniej kilkunastu spośród nich.

2 lipca – Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Rosji została zatwierdzona przez prezydenta Putina. Jako główne zagrożenie dokument definiuje różne sfery działań Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników, za kluczowych partnerów zaś uznaje Chiny i Indie.

11 lipca – Liberalna, proeuropejska Partia Działania i Solidarności prezydent Mai Sandu wygrała przedterminowe wybory parlamentarne w Mołdawii, zdobywając ponad połowę spośród wszystkich oddanych głosów. Na czele nowo utworzonego rządu stanęła Natalia Gavriliţa.

15 lipca – Dziennik *The Guardian* ujawnił treść dokumentów dla Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, wskazujących na zainicjowanie i prowadzenie przez Rosję szeroko zakrojonej, skoordynowanej akcji służb specjalnych w celu umożliwienia Donaldowi Trumpowi zwycięstwa w wyborach prezydenckich w 2016 r.

20 lipca – Prezydent nieuznawanej Republiki Cypru Północnego Ersin Tatar ogłosił częściowe otwarcie Waroszy (dzielnicy miasta Famagusta) dla osób chcących się tam osiedlić, co zostało zakazane przez RB ONZ w rezolucjach nr 550/1984 i 729/1992. Decyzja ta spotkała się ze sprzeciwem RB ONZ i UE, a władze Cypru zapowiedziały odebranie paszportów członkom rządu nieuznawanej republiki.

21 lipca – Stany Zjednoczone i Niemcy ogłosiły zawarcie porozumienia o warunkach finalizacji budowy gazociągu Nord Stream 2. W zamian za zgodę na dokończenie projektu Niemcy zobowiązały się do akcji odwetowej (nałożenia sankcji) w razie wykorzystania instalacji przeciwko Ukrainie i pozostałym państwom regionu, inwestycji w projekty z zakresu energetyki realizowane przez Ukrainę i Unię Europejską oraz udzielenia wsparcia dla inicjatywy Trójmorza. Decyzja spotkała się z krytyką ze strony ukraińskiej i polskiej. 10 września władze Gazpromu ogłosiły ukończenie budowy gazociągu.

29 lipca – W odpowiedzi na przedłużający się proces akcesyjny do UE Albania, Macedonia Północna i Serbia utworzyły inicjatywę „Otwarte Bałkany" służącą m.in. ustanowieniu strefy swobodnego przepływu osób i dóbr między tymi państwami, w tym ujednoliceniu dostępu do rynku pracy i wymagań w zakresie inwestycji.

14 sierpnia – Chargé d'affaires ambasady Izraela w Polsce, kierująca placówką Tal Ben-Ari Yaalon, została wezwana przez izraelskie władze do jej bezterminowego opuszczenia w reakcji na nowelizację kodeksu postępowania administracyjnego utrudniającą, w związku z wcześniejszymi nadużyciami, restytucję mienia znacjonalizowanego przez Polskę po II wojnie światowej – przez niemożność uchylenia decyzji administracyjnych po upływie 10 lat od ich podjęcia, niezależnie od statusu prawnego, i umorzenie wszystkich tego typu postępowań po upływie 30 lat.

15 sierpnia – Gubernator generalna Kanady Mary Simon rozwiązała Izbę Gmin na wniosek premiera Justina Trudeau. Przedterminowe wybory przeprowadzono 20 września. Podobnie jak w 2019 r. rządząca Liberalna Partia Kanady zdobyła najwięcej mandatów do Izby Gmin, mimo że sumarycznie otrzymała nieco niższe poparcie niż Konserwatywna Partia Kanady.

23 sierpnia – Zainaugurowała działalność Platforma Krymska – ukraińska inicjatywa dyplomatyczna zrzeszająca 42 państwa i cztery organizacje międzynarodowe, ukierunkowana na doprowadzenie do zakończenia rosyjskiej okupacji Krymu oraz poprawę sytuacji ludności na półwyspie.

28 sierpnia – Rosyjskie ministerstwo obrony poinformowało o utworzeniu wraz z Białorusią centrum szkoleniowego dla wojsk lotniczych i rakietowych w Grodnie, nieopodal polsko-białoruskiej granicy, w którym stacjonować

mają, oprócz rosyjskich żołnierzy, rakiety przeciwlotnicze i myśliwce wielozadaniowe Su-30.

31 sierpnia – Estoński parlament wybrał Alara Karisa, byłego rektora Uniwersytetu w Tartu i generalnego audytora Estonii, na stanowisko prezydenta państwa.

2 września – Komisja Europejska wstrzymała wypłatę środków dla Polski w ramach Funduszu Odbudowy (57 mld euro) w związku z wątpliwościami dotyczącymi praworządności, przestrzegania prawa UE i wolności mediów. W lipcu podobną decyzję podjęto wobec Węgier.

2 września – Rosja odmówiła przedłużenia wygasającego 30 września mandatu misji obserwacyjnej OBWE w rejonie granicy rosyjsko-ukraińskiej (na przejściach w miejscowościach Donieck i Gukowo w obwodzie rostowskim), w związku z czym została ona zakończona.

10–16 września – Rosja i Białoruś przeprowadziły manewry „Zapad-2021" wokół wschodniej flanki NATO. Według informacji organizatorów uczestniczyło w nich 200 tys. żołnierzy.

13 września – Partia Pracy zdobyła najwięcej mandatów w wyborach parlamentarnych w Norwegii, pokonując rządzącą od ośmiu lat Partię Konserwatywną premier Erny Solberg. W październiku nowym szefem rządu (mniejszościowego, utworzonego wraz z Partią Centrum) został lider Partii Pracy Jonas Gahr Støre – były minister spraw zagranicznych i zdrowia.

17–19 września – Przeprowadzono wybory do rosyjskiej Dumy. Oficjalnie ogłoszone wyniki wskazały zwycięstwo rządzącej partii Jedna Rosja z poparciem rzędu prawie 50% (choć w przedwyborczych sondażach niezależnych pracowni jej elektorat szacowano na ok. 30% głosujących). Wyborom towarzyszyły liczne nadużycia ze strony władz państwa, a obserwatorzy OBWE nie zostali wpuszczeni pod pretekstem pandemicznych obostrzeń.

18 września – Generał Janusz Adamczak objął stanowisko dyrektora generalnego Międzynarodowego Sztabu Wojskowego NATO.

20 września – Trybunał Sprawiedliwości UE nałożył na Polskę grzywnę w wysokości 500 tys. euro dziennie za niewykonanie postanowienia z 21 maja. Kara wynikała z nieuregulowania sporu o działanie kopalni Turów nieopodal granicy z Czechami i Niemcami w związku z zastrzeżeniami czeskich władz centralnych i lokalnych dotyczącymi jej negatywnego wpływu na środowisko naturalne. Polsko-czeski spór był przyczyną bojkotu ze strony władz Polski spotkania Grupy Wyszehradzkiej w Budapeszcie 23 września. Ponadto 27 października TSUE nałożył na Polskę karę miliona euro dziennie za niezastosowanie się do postanowienia z 14 lipca nakazującego wstrzymanie prac Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego

(w związku z wątpliwościami dotyczącymi niezależności jej członków). Były to dwie najwyższe kary finansowe nałożone przez Trybunał na przestrzeni jego dotychczasowych działań.

20 września – 2 października – Seria starć i zamieszek w północnym Kosowie w rejonie przejść granicznych z Serbią. Mieszkańcy Kosowa narodowości serbskiej sprzeciwiali się zakazowi używania serbskich tablic rejestracyjnych (w odpowiedzi na analogiczną decyzję Belgradu). Aktywność dyplomatyczna UE doprowadziła do deeskalacji sporu dzięki wypracowaniu kompromisowego rozwiązania, a na północy kraju rozmieszczono jednostki stacjonujące w ramach natowskiej misji KFOR.

21 września – Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał odpowiedzialność Rosji za zabójstwo w 2006 r. Aleksandra Litwinienki – byłego agenta rosyjskich służb specjalnych sprzeciwiającego się polityce Władimira Putina.

24 września – Do brytyjskiej prasy wyciekła treść tajnego raportu BP przedstawionego rządowi, z którego wynikało, że niedobór kierowców (m.in. wskutek następstw brexitu) spowoduje niedostateczne zaopatrzenie krajowych stacji benzynowych w paliwo. Spowodowało to trwającą kilka tygodni panikę na brytyjskim rynku paliwowym i masowy wykup, który przyczynił się do znaczącego ograniczenia podaży benzyny i oleju napędowego.

25 września – Konserwatywne ugrupowanie Partia Niepodległości wygrało wybory do islandzkiego Althingu.

26 września – Odbyły się wybory do niemieckiego Bundestagu, pierwsze po zapowiedzi Angeli Merkel dotyczącej rezygnacji z urzędu kanclerskiego. Minimalne zwycięstwo odniosła Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD), zdobywając 25,7% poparcia i 206 miejsc w Bundestagu i pokonując rządzącą od 16 lat, choć już z Arminem Laschetem na czele, Chrześcijańską Unię Demokratyczną (CDU) z 24,1% głosów i 196 mandatami. 24 listopada socjaldemokraci, Zieloni oraz liberałowie z Wolnej Partii Demokratycznej (FDP) podpisali umowę koalicyjną o utworzeniu rządu z liderem SPD Olafem Scholzem na czele.

5 października – Rumuński parlament przegłosował wotum nieufności dla rządu premiera Florina Cîțu. 25 listopada Izba Deputowanych udzieliła poparcia nowemu gabinetowi stworzonemu m.in. przez dwa największe ugrupowania (Narodową Partię Liberalną i socjaldemokratów), którego szefem został dotychczasowy minister obrony – gen. Nicolae Ciucă.

7 października – Obradujący w kontestowanym prawnie składzie Trybunał Konstytucyjny zakwestionował zgodność z Konstytucją RP części przepisów Traktatu o UE – implikujących przyszłą bliższą integrację zrzeszonych w niej

państw, przyznających określone kompetencje orzecznicze TSUE oraz dotyczących miejsca prawa unijnego w hierarchii źródeł prawa państw członkowskich. Bezpośredni kontekst stanowił wyrok TSUE uznający nielegalność działań powołanej przez PiS Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym. Część przedstawicieli instytucji UE, w tym wiceprzewodnicząca KE Věra Jourová, zapowiedziała reakcję na to rozstrzygnięcie ze strony organów wspólnotowych. 12 października parlament Holandii wezwał rząd tego państwa do zablokowania wypłaty Polsce środków z unijnego Funduszu Odbudowy. Do końca roku KE nie zatwierdziła przedłożonego przez Warszawę tzw. Krajowego Planu Odbudowy, przez co środki te w 2021 r. nie trafiły jeszcze do Polski.

9 października – Kanclerz Austrii Sebastian Kurz podał się do dymisji w reakcji na oskarżenia korupcyjne związane m.in. z płaceniem za pozytywny przekaz prasowy niektórym krajowym tytułom. Zastąpił go dotychczasowy szef dyplomacji, Alexander Schallenberg, jednak 2 grudnia i on ogłosił swoją dymisję (tego samego dnia Kurz zapowiedział wycofanie się z działalności politycznej). Cztery dni później nowym kanclerzem został dotychczasowy szef MSW – Karl Nehammer.

9 października – Swoistym remisem zakończyły się wybory parlamentarne w Czechach. Zbliżone poparcie, rzędu nieco ponad 27%, i liczbę mandatów otrzymały koalicja Spolu – złożona z prawicowej Obywatelskiej Partii Demokratycznej (ODS), a także centroprawicowych Unii Chrześcijańskiej i Demokratycznej–Czechosłowackiej Partii Ludowej (KDU-ČSL) oraz TOP 09 – i rządząca partia ANO 2011 premiera Andreja Babiša. Rząd koalicyjny powołały trzy partie tworzące Spolu z liberalnymi ugrupowaniami Czeską Partii Piratów oraz Starostowie i Niezależni (startującymi we wspólnym bloku), a na jego czele stanął lider ODS – Petr Fiala.

13 października – W ataku terrorystycznym w norweskim Kongsbergu, przeprowadzonym przez islamskiego konwertytę strzelającego z łuku (w reakcji na zaostrzenie przepisów dotyczących noszenia broni), zginęło pięć osób.

15 października – W wyniku obrażeń zadanych w ataku nożownika zginął poseł brytyjskiej Partii Konserwatywnej David Amess.

21 października – Stany Zjednoczone poinformowały o osiągnięciu porozumienia w toczonych w łonie OECD rozmowach z Francją, Hiszpanią, Wielką Brytanią i Włochami dotyczących warunków ustanowienia od 2023 lub 2024 r. podatku cyfrowego wymierzonego w cztery największe korporacje branży IT (Google, Amazon, Facebook i Apple) oraz zapowiedziały wycofanie wprowadzonych ceł odwetowych na produkty z tych państw.

22 października – Mołdawia wprowadziła stan wyjątkowy w związku z niedostatkiem podaży gazu w wyniku braku porozumienia

w negocjacjach z Rosją i poszukiwania alternatywnego źródła dostaw. 25 października przetarg wygrało konsorcjum złożone z PGNiG oraz amerykańsko-ukraińskiej spółki ERU. Kilka dni później rząd w Kiszyniowie podpisał nową umowę z Gazpromem.

23 października – Władze Turcji zagroziły wydaleniem ambasadorów USA, Niemiec, Francji, Kanady, Danii, Holandii, Norwegii, Szwecji, Finlandii i Nowej Zelandii w reakcji na podpisanie przez nich listu w obronie jednego z dysydentów (biznesmena i filantropa Osmana Kavali). W odpowiedzi przedstawiciele dyplomatyczni tych państw wydali oświadczenie o przestrzeganiu przepisów Konwencji wiedeńskiej w zakresie nieingerencji w sprawy państwa przyjmującego, w związku z czym władze w Ankarze wycofały się z tego zamiaru.

1 listopada – W reakcji na zredukowanie o połowę liczby rosyjskiego personelu dyplomatycznego przy NATO Rosja zamknęła swoje przedstawicielstwo dyplomatyczne oraz zawiesiła udział we wszystkich instytucjach współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim.

10–11 listopada – Rosja przeprowadziła w przestrzeni powietrznej Białorusi demonstracje siły w postaci ćwiczeń wojskowych z użyciem bombowców strategicznych.

16 listopada – Rada UE przyjęła transzę 14 kolejnych projektów do realizacji w ramach PESCO. Polska zadeklarowała udział w jednym spośród nich (dotyczącym rozwijania zdolności obronnych związanych z przestrzenią kosmiczną).

24 listopada – Po przejęciu władzy w Partii Socjaldemokratycznej Magdalena Andersson uzyskała wotum zaufania na stanowisku premiera mniejszościowego rządu Szwecji (jako pierwsza w historii kobieta). Jeszcze tego samego dnia podała się do dymisji w związku z przegłosowaniem budżetu przez partie opozycyjnej prawicy i w efekcie wystąpieniem Partii Zielonych z koalicji rządowej. Pięć dni później mniejszościowy gabinet Andersson otrzymał jednak ponowne poparcie Riksdagu.

17 grudnia – Wiceminister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Riabkow przedstawił projekt proponowanych traktatów z USA i NATO dotyczących stosunków wzajemnych. Zawarto w nich m.in. zobowiązanie NATO do zaprzestania dalszego rozszerzania na wschód (zwłaszcza o państwa poradzieckie) oraz zapisy w praktyce poważnie ograniczające zakres współpracy wojskowej z państwami byłego ZSRR i wschodniej flanki Sojuszu, w zamian za rosyjskie „gwarancje bezpieczeństwa". Biały Dom skrytykował treść obu z nich. Tłem tej oferty była masowa mobilizacja ponad 100 tys. żołnierzy rosyjskich sił zbrojnych wokół granicy z Ukrainą.

28 grudnia – Rosyjski Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu nakazał rozwiązanie stowarzyszenia Memoriał zajmującego się ochroną pamięci o ofiarach systemu sowieckiego.

Afryka, Ameryka Łacińska, Australia, Oceania i Azja

1 stycznia – Weszła w życie podpisana 21 marca 2018 r. pod auspicjami Unii Afrykańskiej przez wszystkie jej państwa (poza Erytreą) umowa o utworzeniu na kontynencie strefy wolnego handlu. Do końca roku porozumienie zostało ratyfikowane przez łącznie 38 państw.

2 stycznia – 5 listopada – W dokonanych przez radykalnych islamistów atakach na wioski w regionie Tillabéri w południowo-zachodnim Nigrze zginęło ponad 600 osób. Ponadto na początku sierpnia w odpowiedzi na wyeliminowanie przez armię Mali przywódców dwóch tego rodzaju grup milicje dżihadystyczne przeprowadziły serię zamachów na cele wojskowe i cywilne w malijskiej prowincji Boucle du Mouhoun, w których śmierć poniosło kilkadziesiąt ofiar.

4 stycznia – Irańska marynarka wojenna zajęła przepływający przez cieśninę Ormuz tankowiec Hankuk Chemi z Korei Południowej. Statek wraz z załogą został uwolniony 9 kwietnia, gdy Seul zgodził się na odmrożenie miliarda USD zdeponowanego przez Iran w dwóch południowokoreańskich bankach.

4 stycznia – Ogłoszono wyniki przeprowadzonych 27 grudnia 2020 r. wyborów prezydenta Republiki Środkowoafrykańskiej. W ich pierwszej turze zwyciężyła urzędująca głowa państwa – Faustin-Archange Touadéra.

4 stycznia – Arabia Saudyjska i Katar zdecydowały o ponownym otwarciu zamkniętej w 2017 r. wspólnej granicy. Następnego dnia na szczycie Rady Współpracy Zatoki Perskiej oba państwa (a także Bahrajn, Kuwejt, Oman i Zjednoczone Emiraty Arabskie) podpisały porozumienie o normalizacji stosunków wzajemnych, kończące trwający od 2017 r. bojkot Kataru. W negocjacjach aktywną rolę odegrała strona amerykańska.

6 stycznia – Sudan został kolejnym islamskim państwem, które podpisało tzw. porozumienie Abrahama o normalizacji stosunków z Izraelem.

10 stycznia – Uwolniony z więzienia w październiku 2020 r. przez antyrządowych demonstrantów nacjonalistyczny polityk Sadyr Dżaparow z ogromną przewagą zwyciężył w wyborach na prezydenta Kirgistanu. Równocześnie odbyło się referendum dotyczące zmian ustrojowych państwa, w którym zdecydowana większość głosujących opowiedziała się za wprowadzeniem prezydenckiego systemu rządów. 11 kwietnia Kirgizi zaakceptowali w kolejnym referendum kształt nowej konstytucji.

11 stycznia – Prezydenci Rosji i Azerbejdżanu, Władimir Putin i Ilham Alijew, oraz premier Armenii Nikol Paszynian podpisali deklarację dotyczącą odbudowy zniszczonej w trakcie konfliktu o Górski Karabach infrastruktury transportowej oraz wsparcia w przezwyciężeniu spowodowanego wojną kryzysu gospodarczego.

14 stycznia – Wedle oficjalnie ogłoszonych wyników rządzący Ugandą od 35 lat Yoweri Museveni uzyskał reelekcję na stanowisku prezydenta. Po wyborach główny kontrkandydat Museveniego, muzyk Robert Kyagulanyi Ssentamu ps. „Bobi Wine", został na 11 dni osadzony w areszcie domowym.

21 stycznia – W zamachu samobójczym na targu w Bagdadzie, do którego przyznało się tzw. Państwo Islamskie, zginęły co najmniej 34 osoby.

28 stycznia – Władze Iraku poinformowały o zabójstwie przez armię tego państwa przywódcy irackiego odłamu tzw. Państwa Islamskiego – Abu Jassera al-Issawiego.

1 lutego – Początek wojskowego zamachu stanu w Birmie (Mjanmie) w związku z nieuznaniem wyniku listopadowych wyborów parlamentarnych. Liderka partii rządzącej Aung San Suu Kyi, prezydent Win Myint oraz wielu polityków obozu władzy zostało aresztowanych. Armia ogłosiła wprowadzenie stanu wyjątkowego na rok oraz przekazanie władzy w ręce przywódcy puczu – gen. Min Aung Hlainga. Zamach stanu został potępiony przez ONZ, UE oraz wiele państw, w tym USA, Indie, Turcję i Wielką Brytanię. Pucz wzbudził wielotysięczne protesty. W odpowiedzi junta zdecydowała początkowo o zablokowaniu działania głównych portali społecznościowych i komunikatorów internetowych, a finalnie – o blokadzie Internetu na terytorium państwa (co później kilkakrotnie powtarzano). Ograniczono też działalność mediów tradycyjnych. W swoim pierwszym wystąpieniu gen. Hlaing zapowiedział przeprowadzenie nowych wyborów parlamentarnych. 22 lutego został ogłoszony dniem strajku generalnego. Tego też dnia Departament Stanu USA poinformował o nałożeniu sankcji na czołowych przedstawicieli birmańskiej junty, w tym zamrożeniu ich aktywów. Od połowy lutego, szczególnie zaś od rozpoczęcia drugiego strajku generalnego 28 lutego, władze wojskowe rozpoczęły krwawe tłumienie demonstracji oraz rozmieszczanie personelu i sprzętu wojskowego w największych miastach. W efekcie pacyfikacji licznych protestów i represji wobec protestujących do końca roku zginęło ponad 1200 osób, a co najmniej kilka tysięcy aresztowano. W lipcu *The Wall Street Journal* poinformował o istotnym wsparciu (dyplomatycznym oraz w zakresie możliwości zakupu uzbrojenia), jakie junta otrzymała na okoliczność zamachu stanu od Rosji. Jesienią w związku ze zbliżającym się szczytem ASEAN organizacja ta nie zgodziła się na udział wojskowych władz Birmy w jej pracach.

11 lutego – Chiny i Indie podpisały porozumienie o wycofaniu wojsk z rejonu jeziora Pangong Tso w spornym rejonie Ladakh. Porozumienie zostało wdrożone w ciągu kilkunastu dni. W sierpniu uruchomiono również „gorącą linię" umożliwiającą obu państwom komunikację w sytuacjach kryzysowych.

17 lutego – Nieudana próba aresztowania Niki Melii – lidera największej w Gruzji partii opozycyjnej, Zjednoczonego Ruchu Narodowego, skazanego za podburzanie tłumów i nakłanianie do przemocy uczestników protestów z czerwca 2019 r. Sytuacja ta rozbudziła tarcia w obozie władzy, w efekcie których do dymisji podał się premier Giorgi Gacharia. 22 lutego nowym szefem rządu został, pełniący już ten urząd w latach 2013–2015, Irakli Garibaszwili. Następnego dnia gruzińska policja aresztowała Melię. 19 kwietnia pod auspicjami UE największe gruzińskie partie zawarły porozumienie zmierzające do zażegnania kryzysu politycznego. 8 maja Unia wpłaciła za Melię kaucję umożliwiającą zwolnienie go z aresztu.

21 lutego – Mohamed Bazoum, reprezentujący lewicową partię dotychczasowego prezydenta Mahamadou Issoufou, wygrał wybory prezydenckie w Nigrze. Stanowiło to pierwsze w historii tego państwa pokojowe przejęcie władzy (choć w ramach jednego obozu politycznego).

22 lutego – W ataku na konwój w prowincji Kiwu Północne zginął ambasador Włoch w Demokratycznej Republice Konga Luca Attanasio wraz z dwiema osobami towarzyszącymi.

22 lutego – Eskalacja walk w ramach ofensywy bojówek Huti na kontrolowane przez rząd Jemenu terytorium Marib w centralnej części państwa. Do końca roku starcia przyniosły kilkanaście tysięcy ofiar.

25 lutego – Ponowna eskalacja antyrządowych protestów ulicznych w Armenii w następstwie przegranej wojny o Górski Karabach. Bezpośrednią przyczyną było zdymisjonowanie zastępcy szefa sztabu armii i sprzeciw wobec tej decyzji władz ze strony sił zbrojnych, których wysocy przedstawiciele w wydanym oświadczeniu zażądali dymisji premiera Nikola Paszyniana i całej rady ministrów. 18 marca szef rządu poinformował o organizacji 20 czerwca przyspieszonych wyborów parlamentarnych.

5 marca – Wiceprzewodniczący chińskiego parlamentu ogłosił plan reformy prawa wyborczego Hongkongu. W jej myśl komitet elektorów, wybierający dotąd jego władze wykonawcze, zyskał również prawo uczestnictwa w wyborze wszystkich kandydatów do parlamentu. Ostatecznie 19 grudnia odbyły się wybory do Rady Legislacyjnej Hongkongu. Reforma oraz fala represji wobec proniepodległościowych środowisk opozycyjnych doprowadziły do tego, że wystartowali w nich jedynie sympatyzujący z Chinami kandydaci, a frekwencja w głosowaniu wyniosła ok. 30%, co stanowiło najniższy rezultat w historii tych głosowań.

8 marca – Brazylijski Federalny Sąd Najwyższy unieważnił z przyczyn proceduralnych rozstrzygnięcia sądów stanowych dotyczące skazania byłego prezydenta (w latach 2003–2011) Luli da Silvy za przestępstwa o charakterze korupcyjnym.

9 marca – Malezyjski Sąd Najwyższy wyraził zgodę na ekstradycję do USA obywatela KRLD Mun Chol Myonga w związku z podejrzeniami o pranie brudnych pieniędzy i umożliwianie omijania sankcji nałożonych na Pjongjang. W odpowiedzi władze Korei Północnej zdecydowały o zerwaniu stosunków dyplomatycznych z Kuala Lumpur. Malezja zareagowała wydaleniem północnokoreańskich dyplomatów.

10 marca – Libijska Izba Reprezentantów udzieliła wotum zaufania tymczasowemu rządowi jedności narodowej z przedsiębiorcą Abd al-Hamidem ad-Dubajbą na czele. Zasadniczym celem gabinetu było przygotowanie państwa do wyborów prezydenckich w grudniu (które ostatecznie przełożono). 21 września parlament przegłosował wotum nieufności dla rządu ad-Dubajby.

13 marca – Jeanine Áñez pełniąca obowiązki prezydenta Boliwii w latach 2019–2020, po obaleniu Evo Moralesa, oraz pięciu członków jej rządu zostało aresztowanych pod zarzutami próby przeprowadzenia zamachu stanu (oraz podżegania do niego) i działalności terrorystycznej w związku z wydarzeniami po wyborach prezydenckich w 2019 r. Od listopada 2020 r. Boliwią znów rządzi środowisko polityczne związane z Moralesem.

17 marca – Prezydent Tanzanii John Magufuli zmarł w wyniku choroby. Wcześniej zasłynął on deprecjonowaniem zagrożenia wynikającego z pandemii COVID-19 i promowaniem „niekonwencjonalnych" metod leczenia. Jego obowiązki przejęła dotychczasowa wiceprezydent, Samia Suluhu.

21 marca – Początek starć w wenezuelskim stanie Apure między armią tego państwa a kolumbijskimi grupami partyzanckimi identyfikującymi się z Rewolucyjnymi Siłami Zbrojnymi Kolumbii (FARC). Zginęło w nich co najmniej 30 osób, a ponad 6 tys. mieszkańców tego rejonu przesiedlono na terytorium Kolumbii.

23 marca – Konserwatywny Likud zwyciężył w wyborach do Knesetu (przeprowadzonych po raz czwarty w ciągu dwóch lat). Binjamin Netanjahu znów jednak nie utworzył rządu w przewidzianym terminie i zadanie to otrzymał przywódca największego opozycyjnego ugrupowania – partii Yesh Atid – Jair Lapid. 13 czerwca Kneset, głosami partii centrowo-liberalnych (Yesh Atid, Niebiesko-Biali), lewicowych (Partia Pracy, Meretz) i prawicowych (Yisrael Beiteinu, Yamina, Nowa Nadzieja) oraz klubu zrzeszającego przedstawicieli mniejszości arabskiej, wybrał na nowego premiera ortodoksyjnego Naftalego Bennetta z nacjonalistycznej Yaminy. Zastąpił on w tej roli rządzącego od 2009 r. Netanjahu. W 2023 r., zgodnie z umową koalicyjną, stanowisko szefa rządu ma przejąć Jair Lapid.

24 marca – Początek walk o miasto Palma w północnym Mozambiku (prowincja Cabo Delgado) pomiędzy szturmującymi je siłami lokalnej odnogi tzw. Państwa Islamskiego a wojskami rządowymi (wspieranymi przez dwa prywatne przedsiębiorstwa zbrojne z RPA). Trwające do 5 kwietnia starcia poskutkowały odbiciem Palmy z rąk rebeliantów, kilkudziesięcioma ofiarami spośród ludności cywilnej oraz dużą skalą zniszczeń w tym mieście. Doprowadziły ponadto do zawieszenia przez francuski koncern naftowo-gazowy Total prac związanych z wydobyciem gazu w rejonie Cabo Delgado. 12 lipca Rada Unii Europejskiej zdecydowała o wysłaniu do Mozambiku misji szkoleniowej EUTM Mozambique. Rozpoczęła ona działalność 3 listopada, a większość zasobów ludzkich i materialnych do jej realizacji zapewniła Portugalia.

25 marca – Testy północnokoreańskich rakiet balistycznych w rejonie Morza Japońskiego.

3 kwietnia – W ataku maoistowskiej partyzantki w indyjskiej prowincji Chhattisgarh na oddziały policyjne prowadzące działania zbrojne wymierzone w rebeliantów zginęło ponad 30 osób.

5 kwietnia – Początek eskalacji starć w Darfurze Zachodnim pomiędzy ludnością z plemienia Masalitów i lokalnymi arabskimi milicjami zbrojnymi. W pierwszych dniach zginęło co najmniej 40 osób.

6 kwietnia – Atak na irański okręt szpiegowski MV Saviz na Morzu Czerwonym u wybrzeży Erytrei. Według informacji *The New York Times* aktu tego za pomocą doczepianych min dokonały izraelskie siły specjalne.

11 kwietnia – Kandydat opozycyjnej centroprawicy Guillermo Lasso zwyciężył w drugiej turze wyborów prezydenckich w Ekwadorze.

11 kwietnia – Cyberatak na oprogramowanie wykorzystywane w irańskich zakładach nuklearnych w Natanz. Jego skutkiem była eksplozja, która z kolei spowodowała awarię zasilania. Władze w Teheranie określiły ów akt mianem „nuklearnego terroryzmu" i oskarżyły o jego przeprowadzenie Izrael. W sierpniu Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej poinformowała, że reakcją na atak była rozbudowa infrastruktury służącej wzbogacaniu uranu w zakładach w Natanz i w efekcie przyspieszenie tego procesu.

11–20 kwietnia – Zamieszki i protesty uliczne w Pakistanie po aresztowaniu lidera fundamentalistycznej islamskiej partii Tehreek-e-Labbaik Pakistan – Saada Hussaina Rizviego. Dodatkowy kontekst stanowiły żądania wydalenia ambasadora Francji i bojkotu francuskich towarów w związku z publikowaniem przez niektóre francuskie tytuły prasowe (zwłaszcza *Charlie Hebdo*) karykatur Mahometa. W starciach zginęło co najmniej 27 osób. 15 kwietnia rząd Pakistanu zakazał działalności tej partii. Tego też dnia francuskie władze zaapelowały do swoich obywateli o niezwłoczne

opuszczenie terytorium Pakistanu. Kolejna fala protestów przetoczyła się między 22 października a 18 listopada w związku z trwającym aresztowaniem przywódcy Tehreek-e-Labbaik. Doszło do starć, w których zginęło co najmniej 50 osób.

12 kwietnia – Parlament Somalii podjął decyzję o przedłużeniu o dwa lata kadencji posłów oraz prezydenta Mohameda Abdullahi Mohameda w związku z niemożnością przeprowadzenia (m.in. z powodu braku porozumienia z władzami zrewoltowanych prowincji Puntland i Jubaland, jak również braku niezbędnych środków i zasobów infrastrukturalnych) zaplanowanych na luty wyborów prezydenckich. Nastąpiło to w obliczu pogłębiającego się kryzysu politycznego w tym państwie i towarzyszących mu aktów przemocy ze strony sił rządowych i grup opozycyjnych.

13 kwietnia – Rząd Japonii, w porozumieniu z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej, wydał zgodę na rozpoczęcie przewidzianego na 30 lat zrzutu do Oceanu Spokojnego radioaktywnej wody ze zniszczonej w 2011 r. elektrowni atomowej Fukushima Daiichi. Decyzji tej sprzeciwiły się m.in. Chiny, Korea Południowa i Tajwan.

19 kwietnia – Raul Castro ustąpił ze stanowiska pierwszego sekretarza Komunistycznej Partii Kuby. Zastąpił go prezydent państwa – Miguel Diaz-Canel.

20 kwietnia – W wyniku obrażeń odniesionych podczas ataku zrewoltowanych sił Frontu na rzecz Zmiany i Zgody w Czadzie (FACT) zmarł prezydent tego państwa Idriss Déby, wizytujący wówczas żołnierzy sił rządowych walczących z rebeliantami na północy kraju. Ledwie dziewięć dni wcześniej rządzący od 1990 r. Déby zwyciężył w kolejnych wyborach prezydenckich. Władzę w Czadzie przejęła junta wojskowa z synem zabitego prezydenta Mahamatem Débym na czele. Rozbudziło to masowe protesty obywateli domagających się ponownego przekazania władzy organom cywilnym. W zamieszkach i starciach z siłami porządkowymi zginęło co najmniej siedem osób.

28 kwietnia – Początek starć w kirgisko-tadżyckim konflikcie granicznym w okolicach wioski Kök-Tash w regionie Batken. Zarzewiem sporu był dostęp do źródeł wody pitnej. Po trzech dniach walk, w których zginęło, wedle oficjalnych danych, co najmniej 55 osób i którym według Human Rights Watch towarzyszyły akty przemocy wobec ludności cywilnej, strony podpisały porozumienie o zawieszeniu broni. 3 maja Kirgistan poinformował o fakcie obustronnego wycofania wojsk ze strefy przygranicznej.

28 kwietnia – Początek masowych antyrządowych protestów w Kolumbii, których zarzewiem była decyzja o reformie zakładającej wyższe stawki podatkowe. W starciach między demonstrantami a wojskiem do końca roku zginęło (wedle różnych szacunków) kilkadziesiąt osób. Mimo wycofania się

z planów reformy podatkowej przez rząd prezydenta Ivána Duque protesty kontynuowano.

1 maja – Początek ofensywy talibów w prowincjach Wardak i Kandahar w związku z planami wycofania się wojsk USA z Afganistanu. 22 czerwca talibowie przejęli kontrolę nad największym przejściem granicznym Sher Khan Bandar na granicy z Tadżykistanem, co stanowiło kolejny etap eskalacji działalności partyzanckiej rzeczonego ugrupowania na północy kraju. Milicje te dość szybko podbiły znaczną część wspomnianego obszaru (w tym podjęły ofensywę na miasto Ghazni), czego efektem była masowa dezercja żołnierzy afgańskiej armii. Ponad tysiąc spośród nich uciekło na terytorium Tadżykistanu, przez co jego prezydent Emomali Rahmon zarządził mobilizację rezerwy w celu wzmocnienia ochrony granicy. 9 lipca przedstawiciele talibów ogłosili przejęcie kontroli nad 85% terytorium kraju, w tym kluczowymi przejściami granicznymi. W dniach 6–13 sierpnia talibowie zajęli 12 stolic prowincji Afganistanu, w tym Kandahar i Herat (drugie i trzecie co do wielkości miasta). 12 sierpnia USA ogłosiły ewakuację ambasady w Kabulu. 15 sierpnia, gdy po zajęciu Dżalalabadu oddziały talibów wkroczyły do stolicy, ugrupowanie to zawarło z afgańskim rządem porozumienie o pokojowym przekazaniu władzy. Do dymisji podał się i opuścił kraj prezydent Aszraf Ghani. Tego samego dnia siły rebelianckie przejęły kontrolę nad stolicą. W trwających do tamtej pory 3,5 miesiąca walkach zginęło kilkanaście tysięcy osób, a niemal ćwierć miliona zostało zmuszonych do uchodźstwa. Talibowie proklamowali Islamski Emirat Afganistanu w miejsce republiki. W II połowie sierpnia ugrupowanie to kontrolowało prawie całe terytorium kraju oprócz części prowincji Pandższir, gdzie pod koniec roku wciąż trwały walki. Kilkakrotnie doszło również do starć granicznych z siłami pakistańskimi. W reakcji na przejęcie władzy przez talibów MFW zawiesił dostęp Afganistanu do przyznanych temu państwu środków. 31 sierpnia Pentagon potwierdził, że zgodnie z planem z kraju wycofali się ostatni stacjonujący tam amerykańscy żołnierze. W szeroko zakrojonym procesie ewakuacji lotniczej z Afganistanu wydostało się ponad 130 tys. osób. 17 września RB ONZ zdecydowała o przedłużeniu mandatu UNAMA, misji politycznej typu *peace building*.

6 maja – Początek zamieszek w Jerozolimie na Wzgórzu Świątynnym pomiędzy Palestyńczykami a izraelskimi siłami porządkowymi. Gwałtowne protesty strony palestyńskiej wzbudziła perspektywa ogłoszenia przez Sąd Najwyższy Izraela decyzji o eksmisji czterech palestyńskich rodzin ze wschodniej części Jerozolimy. Eskalacja przemocy na ulicach tego miasta przerodziła się w akcje zbrojne. 10 maja Hamas i Islamski Dżihad rozpoczęły ostrzał rakietowy terytorium Izraela, na co jego władze odpowiedziały w analogiczny sposób, ostrzeliwując Strefę Gazy. 21 maja weszło w życie zawieszenie broni, a zarówno izraelski rząd, jak i Hamas ogłosiły

swoje zwycięstwo. W starciach zginęło kilkanaście osób po stronie Izraela i ponad 250 Palestyńczyków (w tym wedle szacunków ONZ – 128 cywilów). 7 sierpnia Izrael poinformował o przeprowadzeniu bombardowania celów w Strefie Gazy w odpowiedzi na długotrwałe ataki Hamasu za pomocą balonów wypełnionych substancją zapalającą.

6 maja – Początek stanu wojennego wprowadzonego przez władze Demokratycznej Republiki Konga w prowincjach Kiwu Północne i Ituri. Mimo to starcia z udziałem armii DRK i lokalnych milicji zbrojnych nie ustawały. Do września zginęło w nich ponad 700 ofiar cywilnych.

8 maja – W zamachu terrorystycznym tzw. Państwa Islamskiego na szkołę w Kabulu zginęło co najmniej 90 osób. 12 ofiar poniosło też śmierć w kolejnym ataku – na meczet – sześć dni później.

19 maja – W walkach zbrojnych pomiędzy Boko Haram a lokalnym odłamem ISIS w północno-wschodniej Nigerii zginął lider pierwszego z wymienionych ugrupowań – Aboubakar Sheakau.

23 maja – W masakrze przeprowadzonej przez oddziały Świetlistego Szlaku w miejscowości San Miguel del Ene w centralnej części Peru zginęło co najmniej 18 osób.

24 maja – Grupa wojskowych, która przeprowadziła zamach stanu w Mali w 2020 r., aresztowała wyznaczone przez siebie osoby pełniące obowiązki prezydenta (Bah Ndaw), premiera (Moctar Ouane) i ministra obrony (Souleymane Doucouré) w następstwie decyzji o zdymisjonowaniu ze składu rządu dwóch osób powiązanych z juntą. 26 maja głowa państwa i szef rządu podali się do dymisji, a następnego dnia zostali oni uwolnieni. 28 maja malijski sąd konstytucyjny ogłosił lidera puczystów Assimiego Goitę tymczasowym prezydentem. W odpowiedzi na bieg wydarzeń Francja zapowiedziała wycofanie od 2022 r. swoich wojsk stacjonujących w Mali w ramach operacji „Barkhane".

31 maja – W obliczu postępującego spadku urodzeń chińskie władze zapowiedziały odejście od dotychczasowej polityki antynatalistycznej przez zezwolenie rodzinom na posiadanie trójki dzieci.

2 czerwca – Związany z lewicą były kilkakrotny minister Izaak Herzog został wybrany przez Kneset na nowego prezydenta Izraela.

2 czerwca – Aresztowana została Cristiana Chamorro, potencjalna kandydatka w listopadowych wyborach prezydenta Nikaragui. W ciągu następnego tygodnia do aresztu trafili trzej kolejni kandydaci. Wcześniej służby lojalne wobec rządzącego państwem od 2007 r. Daniela Ortegi zatrzymały kilkoro wpływowych liderów środowisk opozycyjnych. Podstawą było w tych wypadkach przyjęte w styczniu prawo penalizujące działania przeciwko rządowi. Zaniepokojenie sytuacją w Nikaragui wyraziły władze

Stanów Zjednoczonych i sekretarz generalny ONZ. Ortega został ogłoszony zwycięzcą przeprowadzonego 7 listopada głosowania. Jego wyników nie uznały USA i UE oraz większość państw Ameryki Łacińskiej. W związku z potępieniem przebiegu wyborów przez Organizację Państw Amerykańskich 19 listopada władze Nikaragui zdecydowały o wystąpieniu z niej.

4 czerwca – Co najmniej 170 ofiar ataków islamistycznych bojówek na wioski na północnym wschodzie Burkina Faso. Ponadto 20 sierpnia w zamachu terrorystycznym na konwój wojskowy przeprowadzonym przez podobne ugrupowania w tym rejonie zginęło co najmniej 80 osób, a w listopadowych aktach przemocy – kolejne ponad 70 ofiar.

6 czerwca – Koalicja „Razem tworzymy historię" lewicowych partii skupionych wokół prezydenta Andrésa Manuela Lópeza Obradora zwyciężyła w wyborach do meksykańskiej Izby Deputowanych, zapewniając sobie większość mandatów.

6 czerwca – W wyborach prezydenckich w Peru zwyciężył Pedro Castillo z neomarksistowskiej partii Wolne Peru, minimalnie pokonując prawicowo-populistyczną kandydatkę Keiko Fujimori (córkę Alberta Fujimoriego – prezydenta w latach 1990–2000).

12 czerwca – Rządząca przeszło dwie dekady partia Front Wyzwolenia Narodowego zwyciężyła w wyborach do parlamentu Algierii. W głosowaniu wzięła udział mniej niż ¼ uprawnionych.

14 czerwca – Przedstawiciel Biura NZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) w wywiadzie dla agencji Reuters oskarżył oddziały Erytrei, operujące w rejonie konfliktu w etiopskim Tigraju, o ograniczanie dostaw żywności w ramach realizacji działań operacyjnych. W raporcie Biura Wysokiego Komisarza NZ do spraw Praw Człowieka (OHCHR), który opublikowano na początku listopada, stronom konfliktu przypisano liczne akty wyczerpujące znamiona zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości.

18 czerwca – W wyborach prezydenckich w Iranie zwyciężył reprezentujący frakcję religijnych konserwatystów zwierzchnik wymiaru sprawiedliwości Ebrahim Raisi. Przed głosowaniem Rada Strażników Konstytucji odrzuciła wiele potencjalnych kandydatur (w tym byłego prezydenta Mahmuda Ahmadineżada), akceptując jedynie siedem z ponad sześciuset zgłoszonych (co zostało skrytykowane m.in. przez USA i irańskie organizacje prodemokratyczne).

20 czerwca – Formacja Kontrakt Obywatelski premiera Nikola Paszyniana, która zdobyła władzę po protestach z 2018 r., zwyciężyła w wyborach parlamentarnych w Armenii, zdobywając ponad połowę spośród oddanych głosów i zapewniając sobie większość w Zgromadzeniu Narodowym.

20 czerwca – Początek protestów społecznych w Eswatini (d. Suazi) wymierzonych w rządzącego państwem od 35 lat króla Mswatiego III. W zamieszkach i starciach z siłami porządkowymi do końca roku zginęło co najmniej 24 protestujących.

28 czerwca – Po ponad siedmiu miesiącach walk w zrewoltowanej prowincji Tigraj władze Etiopii jednostronnie ogłosiły zawieszenie broni w związku z wyznaczeniem przez rząd nowych władz lokalnych. Umożliwiło to rebeliantom z Sił Obrony Tigraju odbicie w krótkim czasie stolicy tego regionu – Mekelie. 5 sierpnia ugrupowanie to przejęło kontrolę nad historycznym miastem Lalibela znajdującym się na liście światowego dziedzictwa UNESCO (odbitym pod koniec listopada przez siły rządowe, jednak 12 grudnia wróciło ono w ręce rebeliantów).

7 lipca – Prezydent Haiti Jovenel Moïse został zamordowany przez zbrojną grupę (w większości zagranicznych najemników, głównie z Kolumbii) w swojej rezydencji. W ataku ciężkie obrażenia odniosła też pierwsza dama. Obowiązki głowy państwa przejął premier Claude Joseph, który poinformował o wprowadzeniu na dwa tygodnie stanu wyjątkowego w związku ze ściganiem sprawców zabójstwa oraz o zwróceniu się do USA i ONZ o pomoc w zabezpieczeniu infrastruktury krytycznej. Po niecałych dwóch tygodniach Josepha na stanowisku szefa rządu i tymczasowego prezydenta zastąpił (w wyniku sporu o legalność nominacji) Ariel Henry. Od 2018 r. na Haiti trwały protesty przeciwko polityce Moïse, oskarżanego o korupcję i malwersacje, a także w związku ze sporem prawnym o długość kadencji prezydenta (opozycja uznawała jej upłynięcie). Jeszcze w lutym 2021 r. Moïse ujawnił udaremnienie próby zamachu stanu i aresztowanie ok. 20 osób w nią zaangażowanych (w tym sędziego sądu konstytucyjnego).

9–18 lipca – Fala protestów i zamieszek w RPA w związku z aresztowaniem byłego prezydenta Jacoba Zumy. Zginęły co najmniej 342 osoby.

11 lipca – Początek masowych antyrządowych protestów na Kubie przeciwko polityce komunistycznych władz wobec pandemii COVID-19. W ciągu dwóch tygodni aresztowano ponad 500 uczestników manifestacji. 26 lipca szefowie dyplomacji USA i 20 państw (w tym Polski) wydali oświadczenie wzywające kubański rząd do przestrzegania praw człowieka wobec protestujących.

15 lipca – Początek masowych protestów społecznych w Iranie wywołanych niedoborami wody pitnej (m.in. w związku z budową dużej liczby tam i wysuszaniem bagien) oraz energii elektrycznej. Do końca roku w zamieszkach zginęło co najmniej kilkanaście osób, a ponad 100 zostało aresztowanych.

25 lipca – W odpowiedzi na antyrządowe protesty społeczne prezydent Tunezji Kajs Su'ajjid zdymisjonował premiera Hiszama Masziszego i jego rząd

oraz zawiesił funkcjonowanie parlamentu. 23 sierpnia Su'ajjid bezterminowo przedłużył to zawieszenie. 22 września prezydent wydał kolejne dekrety rozszerzające jego kompetencje prawodawcze i wykonawcze. Tydzień później desygnował na stanowisko premiera Najlę Bouden Romdhane – profesor geologii, która została pierwszą kobietą pełniącą tę funkcję w państwie arabskim.

29 lipca – W ataku na tankowiec Mercer Street (należący do spółki będącej własnością izraelskiego miliardera Eyala Ofera) na Morzu Arabskim nieopodal wybrzeży Omanu zginęło dwóch członków załogi. O jego przeprowadzenie z użyciem dronów w swoim oświadczeniu ministrowie spraw zagranicznych państw grupy G-7 oskarżyli Iran.

12 sierpnia – Kandydat opozycji Hakainde Hichilema zwyciężył w wyborach na prezydenta Zambii, pokonując urzędującą głowę państwa Edgara Lungu. Mimo poprzedzających wybory niepokojów społecznych i ograniczania opozycyjnym kandydatom możliwości prowadzenia kampanii (np. przez zablokowanie w kraju mediów społecznościowych) Lungu uznał swoją porażkę i zaakceptował pokojowe przekazanie władzy.

16 sierpnia – Premier Malezji Muhyiddin Yassin podał swój rząd do dymisji w związku z utratą większości parlamentarnej (po wystąpieniu z koalicji prawicowej Zjednoczonej Organizacji Narodowej Malajów). Miało to związek z trwającymi od lutego 2020 r. niepokojami społecznymi, pogłębionymi przez politykę rządu w obliczu pandemii COVID-19 (zwłaszcza wprowadzenie w styczniu 2021 r. na ponad pół roku stanu wyjątkowego zawieszającego prace parlamentu i możliwość organizacji wyborów). Nowym premierem Malezji został kolejny prawicowy polityk Ismail Sabri Yaakob (po uzyskaniu od parlamentu 21 sierpnia wotum zaufania). 12 września Yaakob i przywódca opozycyjnej centrolewicy Anwar Ibrahim podpisali porozumienie quasi-koalicyjne, co pozwoliło rządowi po raz pierwszy od półtora roku uzyskać stabilną większość parlamentarną.

24 sierpnia – W reakcji na zbliżenie marokańsko-izraelskie oraz doniesienia o wykorzystywaniu przez Rabat oprogramowania szpiegowskiego Pegasus wobec algierskich decydentów Algieria zerwała relacje dyplomatyczne z Marokiem. Kilka dni później zamknęła swoją ambasadę w tym państwie. Kolejnymi decyzjami Algieru były w tym kontekście zamknięcie algierskiej przestrzeni powietrznej dla marokańskich samolotów oraz nieprzedłużenie wygasającego z końcem października kontraktu na przesył gazu przez Maroko gazociągiem GME (istotnym także jako kanał tranzytowy na Półwysep Iberyjski).

5 września – Początek wojskowego zamachu stanu w Gwinei. W wyniku puczu przeprowadzonego przez Narodowy Komitet Pojednania i Rozwoju (CRND) z płk. Mamadym Doumbouyą na czele obalony został rządzący od

2010 r. prezydent Alpha Condé oraz rada ministrów, a konstytucja – unieważniona. Zamknięto również granice państwa. Zamach był reakcją na niedemokratyczny kurs polityki Condé w ostatnich latach (w tym czynne zwalczanie opozycji, także fizyczną eliminację części liderów) oraz pogarszającą się sytuację gospodarczą, w tym wzrost cen żywności oraz sierpniowe decyzje o podwyżkach obciążeń podatkowych (przy jednoczesnych cięciach w finansowaniu policji i wojska oraz zwiększeniu nakładów na prezydencką administrację). Pucz został potępiony przez społeczność międzynarodową, w tym Unię Afrykańską i ECOWAS (które zawiesiły Gwineę w prawach członka) oraz ONZ. 1 października zaprzysiężono Doumbouyę jako tymczasowego prezydenta.

7 września – Talibowie ogłosili skład przejściowego rządu Afganistanu. Na jego czele stanął Hasan Akhund (wicepremier w latach 1996–2001), a wicepremierem został mułła Abdul Ghani Baradar, uznawany za duchowego przywódcę talibów. Głową państwa (emirem) mianowano Hibatullaha Akhundzadę (przywódcę ruchu talibów od 2016 r.).

7 września – Korea Południowa przeprowadziła pierwszy test pocisku balistycznego bazującego na okręcie podwodnym (SLBM). 9 września z kolei odbyły się testy północnokoreańskich rakiet średniego zasięgu na Morzu Japońskim, a kolejne takie próby – 12 i 15 września. 14 września KRLD wystrzeliła dodatkowo dwa pociski krótkiego zasięgu, które wylądowały nieopodal wód terytorialnych Japonii, na co Korea Południowa odpowiedziała następnym testem rakiet typu SLBM. Kolejny pocisk KRLD wystrzeliła 28 września. Według doniesień części ośrodków mógł on mieć napęd hipersoniczny. 19 października KRLD przeprowadziła kolejny test, prawdopodobnie pocisku typu SLBM.

8 września – Partie umiarkowane i liberalne (z Narodowym Zgromadzeniem Niezależnych na czele) zdobyły najwięcej mandatów w wyborach do marokańskiego parlamentu. Rządząca od dekady konserwatywna Partia Sprawiedliwości i Rozwoju poniosła druzgocącą porażkę, uzyskując jedynie 13 (z 395) miejsc w Izbie Reprezentantów.

10 września – Po długotrwałym impasie sukcesem zakończyła się misja powołania nowego rządu Libanu. Premierem gabinetu, który uzyskał wotum zaufania i poparcie największych sił politycznych w parlamencie, został Nadżib Mikati (stojący na czele rządu w 2005 r. oraz w latach 2011–2014). W 2019 r. Mikati usłyszał zarzuty dotyczące czynów o charakterze korupcyjnym.

16–17 września – W Duszanbe odbył się szczyt Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Wiele uwagi poświęcono sytuacji w Afganistanie. Państwa uczestniczące zadeklarowały chęć współpracy z jego nowymi władzami. Przedstawiono także propozycje, których realizacja miałaby zapobiec

destabilizacji tego państwa i w efekcie całego regionu, m.in. odmrożenie aktywów przywódców talibów oraz programy na rzecz uniknięcia katastrofy humanitarnej i kryzysu gospodarczego.

21 września – Nieudana próba zamachu stanu w Sudanie. O jej przeprowadzenie premier Abdalla Hamdok oskarżył kręgi wojskowych związane z obalonym w 2019 r. Omarem al-Baszirem.

1 października – Były prezydent Gruzji Micheil Saakaszwili po przyjeździe do kraju w celu udzielenia wsparcia swojej byłej partii (Zjednoczonemu Ruchowi Narodowemu) przed wyborami samorządowymi został aresztowany pod zarzutami nadużyć władzy w okresie prezydentury.

2 października – Władze Tajwanu poinformowały o naruszeniu jego przestrzeni powietrznej przez 77 samolotów chińskich sił lotniczych.

4 października – Były wielokrotny minister (w tym spraw zagranicznych) Fumio Kishida zastąpił Yoshihide Sugę na stanowisku premiera Japonii. Miało to związek z wyborem Kishidy na przewodniczącego rządzącej konserwatywnej Partii Liberalno-Demokratycznej kilka dni wcześniej. W przeprowadzonych 31 października wyborach parlamentarnych ugrupowanie to utrzymało większość mandatów w Zgromadzeniu Narodowym.

4 października – Odtworzona została tzw. gorąca linia służąca komunikacji przedstawicieli Korei Południowej i Korei Północnej w sytuacjach potencjalnie kryzysowych. Połączenie to zlikwidowano w czerwcu 2020 r.

8 października – W zamachu terrorystycznym, do którego przyznało się tzw. Państwo Islamskie, na szyicki meczet w afgańskim mieście Kunduz zginęło ponad 50 osób. Kolejny atak na świątynię szyitów – w Kandaharze – nastąpił tydzień później; śmierć poniosło w nim co najmniej 65 osób.

10 października – W przyspieszonych wyborach do irackiego parlamentu najwięcej mandatów zdobył ruch Muktady as-Sadra, popierający premiera Mustafę al-Kadimiego. Stosunkowo dobre wyniki uzyskały także świecka Partia Postępu i kandydaci niezależni, a dość słabe – ugrupowania proirańskie (w szczególności Fateh), które oprotestowywały rozstrzygnięcia wyborcze i organizowały uliczne protesty. 7 listopada za pomocą rakiet i dronów bojowych ostrzelano bagdadzką rezydencję premiera al-Kadimiego. Wstępne oceny wskazywały na sprawstwo irackiej szyickiej organizacji terrorystyczno-bojowej – Kataib Hezbollah.

14 października – W aktach przemocy zbrojnej towarzyszących protestom Hezbollahu na ulicach Bejrutu w związku z postępowaniem sądowym w sprawie wybuchu w porcie w 2020 r. zginęło siedem osób, a kilkadziesiąt zostało rannych. Kolejna fala protestów w Libanie przetoczyła się pod koniec listopada w reakcji na głęboki kryzys gospodarczy.

16 października – *Financial Times* poinformował o sierpniowym teście chińskiego hipersonicznego pocisku rakietowego. 27 października potwierdził to, mimo dementi Pekinu, przewodniczący Kolegium Połączonych Szefów Sztabów USA gen. Mark Milley.

24 października – Shavkat Mirziyoyev w myśl oficjalnych wyników wyborów uzyskał reelekcję na stanowisku prezydenta Uzbekistanu.

25 października – Początek zamachu stanu w Sudanie, przeprowadzonego przez część wojskowych pod dowództwem gen. Abdela Fattaha al-Burhana. Premier Abdalla Hamdok, który wezwał społeczeństwo do powszechnego sprzeciwu, oraz niektórzy przedstawiciele władz cywilnych zostali aresztowani. Junta wprowadziła stan wyjątkowy i zapowiedziała rozwiązanie rządu oraz Rady Suwerenności (której przewodniczącym był al-Burhan). Pucz wywołał masowe protesty społeczne – w starciach zginęło co najmniej 38 osób, a ponad 140 odniosło obrażenia. Przewrót został potępiony przez USA (które zamroziły też pomoc finansową, podobnie jak Bank Światowy), a także ONZ, UE oraz Ligę Państw Arabskich. 21 listopada, w następstwie mediacji USA i ONZ, puczyści i główne sudańskie partie polityczne podpisali porozumienie o przywróceniu władzy cywilnej, zakładające m.in. ponowne objęcie przez Abdallę Hamdoka stanowiska premiera i uwolnienie więźniów politycznych.

8 listopada – *The Washington Post* ujawnił stosowanie przez Izrael szeroko zakrojonego programu rozpoznawania twarzy Palestyńczyków (opartego m.in. na systemach obserwacyjnych i portalach społecznościowych) w celu oceny potrzeby zatrzymania lub aresztowania danej osoby.

14 listopada – Koalicja skupiona wokół lewicowej Partii Justycjalistycznej prezydenta Alberta Fernándeza zdobyła najwięcej mandatów do argentyńskiej Izby Deputowanych mimo uzyskania prawie dwóch milionów głosów (i ponad 8 p.p.) mniej od bloku „Razem dla zmiany" partii centroprawicowych, bliskich poprzedniej ekipie rządzącej.

16 listopada – W starciach na granicy azersko-armeńskiej w rejonie Górskiego Karabachu zginęło ponad 20 żołnierzy, a 40 trafiło do niewoli. Dzień wcześniej premier Nikol Paszynian oskarżył Azerbejdżan o łamanie porozumienia pokojowego i zdymisjonował ministra obrony. W odpowiedzi władze w Baku zarzuciły Armenii prowokację. Rosyjskie mediacje doprowadziły do zawieszenia broni.

21 listopada – Gabriel Boric – 35-letni kandydat lewicy – zwyciężył w wyborach na prezydenta Chile, pokonując w drugiej turze reprezentanta skrajnej prawicy.

28 listopada – Po ponad dekadzie rządów konserwatystów wybory prezydenckie w Hondurasie (już w pierwszej turze) wygrała Xiomara Castro – kandydatka marksistowskiego ugrupowania Libre i żona prezydenta z lat 2006–2009 Manuela Zelayi, obalonego w wojskowym zamachu stanu.

28 listopada – Odbyły się przyspieszone wybory parlamentarne w Kirgistanie. Najwięcej mandatów do Rady Najwyższej zdobyli kandydaci formalnie niezwiązani z żadnym ugrupowaniem oraz trzy partie wspierające prezydenta Sadyra Dżaparowa. Głosowaniu towarzyszyły liczne problemy techniczne, w związku z czym część przedstawicieli kirgiskiej opozycji zarzuciła władzom fałszerstwa wyborcze.

4 grudnia – Adama Barrow, który w 2017 r. odsunął od władzy rządzącego wcześniej przez ponad 20 lat Yahyę Jammeha, uzyskał reelekcję na stanowisku prezydenta Gambii.

12 grudnia – Mieszkańcy Nowej Kaledonii zagłosowali przeciwko uniezależnieniu się od Francji. Było to ostatnie z referendów na ten temat, przewidzianych w porozumieniu z Nouméa z 1998 r.

Sprawy globalne

4 stycznia – Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej potwierdziła fakt wzbogacania przez Iran w zakładach w Fordow uranu do poziomu 20%. Porozumienie JCPOA przewidywało w tym zakresie pułap 3,67%. 23 maja przedstawiciele władz Iranu poinformowali o ograniczeniu dostępu do zakładów nuklearnych dla inspektorów MAEA w związku z wygaśnięciem dzień wcześniej umowy zawartej w lutym z Agencją. W listopadzie Iran przyznał fakt posiadania 25 kg uranu wzbogaconego do poziomu 60%, a Ferydoon Abbasi – parlamentarzysta i były dyrektor krajowej agencji energii atomowej – potwierdził w jednym z wywiadów, że zamiarem Teheranu jest produkcja broni jądrowej, co było pierwszą tego rodzaju sugestią ze strony irańskiej.

10 stycznia – Sekretarz stanu USA Mike Pompeo poinformował o umieszczeniu jemeńskiego ruchu Huti na liście organizacji terrorystycznych. Jego następca na tym stanowisku, Antony Blinken, zdecydował jednak, zgodnie m.in. z sugestiami ONZ w kontekście procesu pokojowego i rozwiązania kryzysu humanitarnego, o usunięciu z dniem 16 lutego Huti z tej listy.

20 stycznia – W dzień zaprzysiężenia w roli prezydenta USA Joe Biden podpisał rozporządzenie o ponownym przystąpieniu do paryskiego porozumienia klimatycznego z 2016 r. 19 lutego USA na nowo stały się stroną ustaleń.

23 stycznia – 12 chińskich myśliwców naruszyło przestrzeń powietrzną Tajwanu. Następnego dnia Chiny wysłały tam kolejne 15 takich samolotów. W odpowiedzi USA zdecydowały o skierowaniu w rejon Morza Południowochińskiego lotniskowca USS Theodore Roosevelt.

25 stycznia – Po pięciu latach impasu Grecja i Turcja wznowiły rozmowy w sprawie uregulowania spornego podziału stref ekonomicznych na Morzu Egejskim.

26 stycznia – Stany Zjednoczone i Rosja zgodziły się na przedłużenie terminu obowiązywania traktatu Nowy START o pięć lat, do lutego 2026 r. Decyzja ta weszła w życie 3 lutego po dopełnieniu procedur ratyfikacyjnych przez obydwa państwa.

4 lutego – W wystąpieniu poświęconym polityce zagranicznej USA prezydent Joe Biden zapowiedział wstrzymanie wykonania decyzji Donalda Trumpa o redukcji stanu osobowego amerykańskich wojsk stacjonujących w Niemczech. Ogłosił również zawieszenie wsparcia działań Arabii Saudyjskiej i przewodzonej przez nią koalicji w wojnie w Jemenie. Kilka dni później w jednym z programów telewizyjnych Biden uzależnił powrót do negocjacji z Iranem i zniesienie nałożonych nań sankcji od ograniczenia przez Teheran działań związanych z rozwojem narodowego programu nuklearnego.

8 lutego – Sekretarz stanu USA Antony Blinken ogłosił ponowne zaangażowanie się tego państwa w prace Rady Praw Człowieka ONZ.

9 lutego – Według informacji medialnych, w przekazanym RB ONZ raporcie panel ekspertów nadzorujących skuteczność nałożonych przez ten organ na KRLD sankcji ustalił, że istotnym źródłem finansowania prac nad północnokoreańskim programem nuklearnym jest działalność cyberprzestępcza, w tym cyberataki na giełdy kryptowalut i serwery instytucji finansowych. Skalę uzyskanych w ten sposób dochodów oszacowano na ponad 300 mln USD.

11 lutego – Władze ChRL zdecydowały o wyrzuceniu z przestrzeni medialnej Chin i Hongkongu brytyjskiej stacji BBC World News. Jako powód zakazu nadawania podano rzekome niezachowywanie bezstronności w związku z informowaniem o sytuacji w Hongkongu. Kilka dni wcześniej brytyjskie Biuro Komunikacji cofnęło licencję na nadawanie w tym kraju chińskiej państwowej stacji China Global Television Network (CGTN).

15 lutego – Według danych Eurostatu Chiny wyprzedziły Stany Zjednoczone pod względem wielkości importu towarów z państw UE i eksportu dóbr do nich, stając się tym samym głównym partnerem handlowym Wspólnoty (ok. 586 mld euro obrotu z ChRL wobec ok. 555 mld z USA).

19 lutego – Odbyła się przeprowadzona w formule online Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa. Udział wzięli m.in.: prezydent USA Joe Biden, kanclerz Niemiec Angela Merkel, prezydent Francji Emmanuel Macron, premier Wielkiej Brytanii Boris Johnson, najwyżsi przedstawiciele ONZ, UE i WHO oraz były prezes Microsoftu Bill Gates. Lejtmotywem paneli była odbudowa współpracy transatlantyckiej w świetle nowych wyzwań globalnych.

25 lutego – US Air Force przeprowadziły bombardowanie pozycji powiązanych z Iranem grup zbrojnych Kataib Hezbollah i Kataib Sayed al-Shuhada na terytorium Syrii (zginęły 22 osoby) w odwecie za atak rakietowy na amerykańską bazę lotniczą w irackim Irbilu 10 dni wcześniej.

1 marca – Nigeryjska ekonomistka Ngozi Okonjo-Iweala objęła stanowisko dyrektora generalnego Światowej Organizacji Handlu.

3 marca – Prokurator MTK Fatou Bensouda wszczęła postępowanie służące zbadaniu, czy działania sił zbrojnych Izraela na terytorium Autonomii Palestyńskiej w okresie od czerwca 2014 r. nosiły znamiona zbrodni wojennych.

10 marca – Z inicjatywy Indii i RPA na forum Światowej Organizacji Handlu pojawił się wniosek o wyłączenie szczepionek na COVID-19 spod reżimu Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS). Ponad 80 państw rozwiniętych (głównie OECD, w tym USA i UE) sprzeciwiło się jednak wprowadzeniu tej koncepcji w życie.

11 marca – Profesor UJ i sędzia Międzynarodowego Trybunału Karnego od 2015 r. Piotr Hofmański został wybrany na nowego przewodniczącego Trybunału na kadencję 2021–2024. 16 czerwca nowym prokuratorem MTK został Brytyjczyk Karim Khan.

12 marca – Odbył się pierwszy z udziałem przywódców państw szczyt Czterostronnego Dialogu Bezpieczeństwa (tzw. Quad) – nieformalnej grupy złożonej ze Stanów Zjednoczonych, Indii, Australii i Japonii. W trakcie spotkania online poruszono kwestie m.in.: potrzeby spójnej polityki wobec wzrostu regionalnej i globalnej potęgi Chin, perspektywy organizacji wspólnych manewrów wojskowych w rejonie Indo-Pacyfiku oraz koordynacji wysiłków na rzecz przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19. 24 września w Waszyngtonie zorganizowano kolejny (pierwszy stacjonarny na szczeblu przywódców) szczyt Quad – poświęcony głównie kwestiom zwalczania skutków pandemii COVID-19, stabilności w regionie Indo-Pacyfiku i różnym aspektom współpracy gospodarczej, technologicznej oraz w wymiarze infrastrukturalnym.

12 marca – Minister finansów Australii w latach 2013–2020 Mathias Cormann został wybrany na nowego sekretarza generalnego Organizacji ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Stanowisko objął 1 czerwca 2021 r.

20 marca – Początek rosyjskich manewrów morskich „Umka-21" w rejonie Arktyki, na Morzu Barentsa. Wśród wysłanych okrętów podwodnych były m.in. jednostki umożliwiające przenoszenie rakiet balistycznych (SLBM).

22 marca – Rada Unii Europejskiej zdecydowała o nałożeniu sankcji na jedenaście osób związanych z władzami lokalnymi prowincji Xinjiang i cztery instytucje (zamrożenie ich aktywów, zakazy wjazdu oraz zakaz udostępniania im środków finansowych) współodpowiedzialnych za proceder naruszania praw człowieka w stosunku do mniejszości Ujgurów. To pierwszy od 1989 r. przypadek nałożenia przez Wspólnotę sankcji na Państwo Środka. Krytycznie o decyzji Rady UE wypowiedziały się władze Węgier. W ramach akcji odwetowej Chiny nałożyły na 10 osób i 3 instytucje (Komitet

Polityczny i Bezpieczeństwa UE oraz dwa think tanki) restrykcje o dość podobnym zakresie. 4 maja wiceprzewodniczący KE Valdis Dombrovskis poinformował o zawieszeniu prac zmierzających do ratyfikacji podpisanej w grudniu 2020 r. umowy inwestycyjnej między UE i Chinami.

23 marca – Należący do tajwańskiej firmy kontenerowiec Ever Given osiadł na mieliźnie w Kanale Sueskim, blokując tym samym przez prawie tydzień możliwość żeglugi przez ów kanał.

31 marca – Izba Apelacyjna Międzynarodowego Trybunału Karnego podtrzymała uniewinnienie byłego prezydenta Wybrzeża Kości Słoniowej Laurenta Gbagbo od zarzutów zbrodni przeciwko ludzkości w konflikcie po wyborach prezydenckich z 2010 r.

31 marca – Stały Przedstawiciel Polski przy ONZ Joanna Wronecka została powołana przez sekretarza generalnego organizacji na stanowisko Specjalnego Koordynatora do spraw Libanu.

4 kwietnia – Radio Free Asia poinformowało o podjętej przez Rosjan od grudnia 2020 r. budowie lotniska w laotańskiej prowincji Xieng Khouang w związku z planami ustanowienia tam bazy rosyjskich sił powietrznych.

6 kwietnia – Początek amerykańsko-irańskich rozmów przygotowawczych w Wiedniu dotyczących ponownego zawarcia porozumienia JCPOA, ograniczającego w wymiarze ilościowym i jakościowym program nuklearny Iranu. Oficjalnie negocjacje grupy P5+1 wznowiono 29 listopada. Kolejna ich runda rozpoczęła się 27 grudnia.

14 kwietnia – Prezydent Joe Biden poinformował, że do 11 września Stany Zjednoczone wycofają z terytorium Afganistanu cały stacjonujący tam kontyngent wojsk.

22 kwietnia – Brytyjska Izba Gmin w specjalnej uchwale określiła chińskie działania wobec Ujgurów mianem ludobójstwa.

24 kwietnia – Joe Biden jako pierwszy w historii prezydent USA określił rzeź Ormian z lat 1915–1917 mianem ludobójstwa (w specjalnym oświadczeniu). Krok ten spotkał się z głośnym sprzeciwem władz tureckich.

30 kwietnia – Maroko udzieliło azylu dyplomatycznego byłemu szefowi autonomicznego rządu Katalonii Carlesowi Puigdemontowi – w reakcji na przyjęcie przez Hiszpanię na leczenie Ibrahima Ghalego, przywódcy Frontu Polisario i prezydenta spornego terytorium Sahary Zachodniej. Zapoczątkowało to kryzys w relacjach dwustronnych między Hiszpanią a Marokiem. 17 maja do hiszpańskiej eksklawy Ceuta, za przyzwoleniem marokańskich służb granicznych, przybyło kilkanaście tysięcy obywateli tego państwa, spośród których znaczną część deportowano z powrotem do Maroka.

19 maja – Rosyjska Duma poparła wycofanie się tego państwa z uczestnictwa w Traktacie o otwartych przestworzach (*Open Skies Treaty*) w odpowiedzi na analogiczną decyzję USA podjętą w 2020 r. 7 czerwca prezydent Putin podpisał stosowną ustawę, finalizując w ten sposób proces wystąpienia Rosji z traktatu.

21 maja – Litwa wystąpiła z chińskiej inicjatywy współpracy z państwami Europy Środkowej i Wschodniej 17+1. Ponadto w sierpniu wyraziła zgodę na otwarcie Tajwańskiego Biura Przedstawicielskiego (quasi-ambasady Tajwanu), uruchomionego 18 listopada, co spotkało się z głośną krytyką ze strony Chin, które 10 sierpnia odwołały swojego ambasadora w tym państwie, a 21 listopada obniżyły rangę relacji dyplomatycznych z Litwą. Ponadto 3 grudnia władze w Wilnie poinformowały o zablokowaniu przez Pekin importu wszelkich towarów produkowanych na Litwie oraz wstrzymaniu chińsko-litewskiej współpracy przedsiębiorstw.

2 czerwca – Sekretarz generalny ONZ António Guterres poinformował, że Iran i Republika Środkowoafrykańska zostaną pozbawione prawa głosu w Zgromadzeniu Ogólnym z uwagi na zaległości w opłacaniu składek członkowskich. Teheran stanowczo oprotestował tę decyzję.

8 czerwca – Izba odwoławcza odrzuciła apelację Ratko Mladicia, dowódcy wojsk bośniackich Serbów w trakcie wojny w Bośni, podtrzymując tym samym wymierzoną w 2017 r. przez MTKJ karę dożywotniego pozbawienia wolności.

10 czerwca – Prezydent Emmanuel Macron zapowiedział zakończenie przez Francję operacji „Barkhane", prowadzonej w rejonie Sahelu – której zadaniem jest zwalczanie ugrupowań terrorystycznych – i zredukowanie liczby obecnych na tym obszarze francuskich żołnierzy.

11 czerwca – Albania, Brazylia, Gabon, Ghana i Zjednoczone Emiraty Arabskie zostały wybrane na nowych niestałych członków RB ONZ w miejsce Estonii, Nigru, Saint Vincent i Grenadyn, Tunezji oraz Wietnamu.

11–13 czerwca – W Carbis Bay w brytyjskiej Kornwalii odbył się szczyt grupy G-7. W agendzie spotkania znalazły się takie zagadnienia, jak m.in.: zwalczanie skutków pandemii COVID-19 (w szczególności przez globalną dystrybucję szczepionek – w tym plan przeznaczenia miliarda dawek na rzecz innych państw – i zapobieganie przyszłym pandemiom), a także zmian klimatu (zwłaszcza emisji CO_2 – m.in. propozycje podatku od jego emisji), ożywienie multilateralnych instrumentów współpracy gospodarczej, opodatkowanie największych międzynarodowych korporacji, uruchomienie inicjatywy Build Back Better World (służącej dofinansowaniu inwestycji infrastrukturalnych w gorzej rozwiniętych państwach), potrzeba uregulowania statusu cyfrowych kryptowalut czy potępienie działań Chin wobec Hongkongu i mniejszości Ujgurów oraz w obliczu wzrostu napięć w rejonie

Cieśniny Tajwańskiej (co spotkało się z głośnym sprzeciwem Pekinu). Na spotkaniu ministrów finansów w Lancaster House tydzień wcześniej państwa G-7 porozumiały także się co do nałożenia min. 15-procentowej stawki podatkowej na największe koncerny branży IT.

14 czerwca – Prokurator Międzynarodowego Trybunału Karnego Fatou Bensouda zwróciła się o upoważnienie do wszczęcia śledztwa dotyczącego działań władz Filipin w latach 2011–2019 w związku ze zwalczaniem gangów narkotykowych, w świetle podejrzeń o popełnienie zbrodni przeciwko ludzkości. Administracja prezydenta Duterte odmówiła współpracy z MTK (z którego Filipiny wystąpiły w 2019 r.) w tej sprawie. 15 września Trybunał rozpoczął rzeczone śledztwo.

18 lipca – Międzynarodowe śledztwo dziennikarskie siedemnastu redakcji ukazało ogromną skalę wykorzystywania oprogramowania szpiegowskiego Pegasus, za pomocą którego kontrolowano telefony komórkowe setek dziennikarzy oraz działaczy społecznych i politycznych. Ujawniono fakt korzystania z usług firmy będącej producentem Pegasusa przez rządy: Arabii Saudyjskiej, Azerbejdżanu, Bahrajnu, Indii, Kazachstanu, Maroka (przeciwko m.in. prezydentowi Macronowi), Meksyku, Rwandy, Węgier i Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Z kolei 21 grudnia działający na Uniwersytecie w Toronto ośrodek Citizen Lab poinformował o swoich ustaleniach dotyczących inwigilacji z użyciem Pegasusa także w Polsce, wobec dwójki krytycznych wobec rządu PiS prawników (w tym byłego wicepremiera Romana Giertycha), a dwa dni później – o śledzeniu w ten sposób szefa kampanii wyborczej głównej partii opozycyjnej bezpośrednio przed wyborami parlamentarnymi w 2019 r.

5 sierpnia – Prezydent Joe Biden zwrócił się do Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego o wstrzymanie na 1,5 roku procedur związanych z deportacją z USA obywateli Hongkongu. Decyzja spotkała się z ostrą krytyką ze strony Chin.

9 sierpnia – Międzyrządowy Panel ds. Zmian Klimatu (IPCC) opublikował raport grupy roboczej naukowców, którego wnioski wskazują na coraz szybsze tempo zmian klimatycznych w erze industrialnej i ich coraz bardziej niszczycielski w skali globalnej charakter. Opracowanie zawiera takie prognozy, jak m.in.: wzrost średnich rocznych temperatur (o ok. 1,5°C do 2040 r. i ok. 2,7°C do 2100 r.), wzrost poziomu mórz (o ponad metr do 2100 r.) czy większa częstotliwość występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych (w szczególności fal upałów). W raporcie sformułowano też rekomendacje działań zapobiegawczych dla państw. Ponadto 13 sierpnia Narodowa Administracja Oceaniczna i Atmosferyczna USA ogłosiła, że lipiec był najgorętszym pod względem średniej temperatury na świecie miesiącem w historii prowadzonych pomiarów.

9 sierpnia – Stany Zjednoczone rozszerzyły zakres sankcji nałożonych na Białoruś w związku z prześladowaniem działaczy opozycji, obejmując nimi dodatkowo 27 osób i 17 podmiotów gospodarczych (m.in. państwowe przedsiębiorstwa działające na dużą skalę). W grudniu zastosowano je wobec kolejnych osób fizycznych i prawnych.

24 sierpnia – Odbył się zwołany *ad hoc* szczyt grupy G-7 (w formule online) poświęcony sytuacji w Afganistanie, w szczególności zapobieżeniu eskalacji działań zbrojnych oraz koordynacji procesu ewakuacji zagrożonych osób i wysiłków w zakresie pomocy humanitarnej.

26 sierpnia – W zamachu bombowym przeprowadzonym na lotnisku w Kabulu przez samobójcę związanego z lokalnym odłamem tzw. Państwa Islamskiego zginęły co najmniej 183 osoby (w tym 13 żołnierzy amerykańskiej armii), a ponad 200 zostało rannych. USA podjęły akcję odwetową, zabijając kilku bojowników tej organizacji terrorystycznej.

7 września – Salwador jako pierwsze państwo na świecie zalegalizował możliwość stosowania kryptowaluty bitcoin w roli legalnego środka płatniczego. Bank Światowy odmówił pomocy związanej z procedurami umożliwiającymi wdrożenie jej w system walutowy tego państwa. 15 września odbyły się masowe demonstracje przeciwko tej decyzji władz.

15 września – Stany Zjednoczone, Australia i Wielka Brytania ogłosiły powołanie do życia trójstronnego forum współpracy wojskowej pod nazwą AUKUS. Ma ono za zadanie budowę stabilności w rejonie Indo-Pacyfiku, a w ocenie wielu ekspertów – również przeciwstawienie się chińskim wpływom (lub ich zrównoważenie) na tym obszarze. Do celów krótkoterminowych zaliczono m.in. dostarczenie australijskim siłom zbrojnym okrętów o napędzie atomowym. Inicjatywa spotkała się z krytyką ze strony Chin oraz Francji (w związku z zerwaniem przez Australię zawartego z Naval Group kontraktu na dostawy okrętów podwodnych). W odpowiedzi 17 września Francja zapowiedziała wezwanie do kraju ambasadorów w USA i Australii, jednak zrezygnowała z tego kroku po rozmowach ze stroną amerykańską.

3 października – Międzynarodowe Konsorcjum Dziennikarzy Śledczych (ICIJ) opublikowało kolejną serię tzw. *Panama Papers* – dowodów na unikanie opodatkowania przez rozliczanie zobowiązań fiskalnych w rajach podatkowych. W ujawnionych (w liczbie prawie 12 mln) dokumentach pojawiły się nazwiska 35 byłych i obecnych przywódców państw (oraz osób blisko z nimi powiązanych), m.in. prezydenta Azerbejdżanu Ilhama Alijewa, premiera Czech Andreja Babiša, prezydenta Cypru Nikosa Anastasiadesa, prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskiego czy byłego brytyjskiego premiera Tony'ego Blaira.

7 października – *The Wall Street Journal* poinformował o stacjonowaniu na Tajwanie od kilkunastu miesięcy rotacyjnych jednostek szkoleniowych amerykańskiego wojska. Waszyngton nie odniósł się do tej informacji, Chiny zaś wyraziły swój sprzeciw. Po trzech tygodniach prezydent Tsai Ing-wen potwierdziła fakt obecności oddziałów US Armed Forces na wyspie.

8 października – Dwoje dziennikarzy – Filipinka Maria Ressa (założycielka portalu internetowego Rappler) i Rosjanin Dmitrij Muratow (redaktor naczelny *Nowej Gaziety*) – zostało uhonorowanych Pokojową Nagrodą Nobla.

30–31 października – W Rzymie odbył się szczyt grupy G-20 poświęcony problematyce zmian klimatu. Uczestnicy (bez udziału przywódców Chin i Rosji) zobowiązali się do spowolnienia globalnego ocieplenia (tak aby średni wzrost temperatur nie przekroczył 2°C, a z czasem zmniejszono go do 1,5°C), ograniczenia emisji gazów cieplarnianych „około połowy wieku" oraz rezygnacji z finansowania nowych elektrowni węglowych. Poruszono również m.in. sprawy związane z pandemią COVID-19 – zobowiązano się do zaszczepienia określonego odsetka populacji świata oraz szerszego dystrybuowania szczepionek, a także ustalenia wspólnych standardów podróży międzynarodowych.

31 października – 13 listopada – W Glasgow odbyła się Konferencja ONZ w sprawie zmian klimatu (COP26). Szczyt zakończył się podpisaniem Paktu klimatycznego z Glasgow. Było to pierwsze porozumienie wielostronne, w którym strony zobowiązały się do „stopniowej redukcji" (choć nie „rezygnacji", jak pierwotnie planowano, z uwagi na sprzeciw Indii i Iranu) wykorzystania węgla oraz intensyfikacji działań na rzecz ograniczenia emisji CO_2. Przewidziana została również pomoc finansowa dla państw rozwijających się na cele związane z transformacją energetyczną. Część klimatologów podkreślała mimo to, że podjęte na szczycie zobowiązania nie są odpowiednio perspektywiczne, a ich realizacja nie spowolni wzrostu średniej rocznej temperatury na poziomie ok. 1,5°C. Niektóre państwa podjęły jednak dalej idące zobowiązania, dotyczące m.in. zeroemisyjności, ograniczenia procesu deforestacji, odejścia od węgla czy zwiększenia udziału OZE w krajowym miksie energetycznym.

1 listopada – Liczba ofiar pandemii COVID-19 przekroczyła łącznie 5 mln osób. Do końca roku osiągnęła pułap niemal 5,5 mln, co oznaczało przyrost o prawie 3,5 mln od końca 2020 r. Na przestrzeni 2021 r. odnotowano ponad 205 mln przypadków infekcji (prawie 290 mln od początku pandemii) – najwięcej w trakcie trzeciej (marzec–kwiecień) i czwartej (październik–grudzień) fali. Za drugą z wymienionych odpowiadały nowe, bardziej zakaźne mutacje wirusa SARS-CoV-2 – delta (wariant „indyjski") i omikron (odnotowana pierwotnie w RPA). Dynamikę pandemii znacząco wyhamowała jednak akcja masowych szczepień – do końca roku prawie 4,5 mld osób

(ok. 57,5% ludności świata) przyjęło co najmniej jedną dawkę szczepionki – czego dowodził stosunek między liczbą zakażeń i zgonów w zależności od odsetka zaszczepionej populacji poszczególnych państw, zwłaszcza strefy euroatlantyckiej. Pod koniec roku stosowne agencje zaczęły dopuszczać do użycia także leki przeznaczone do terapii COVID-19.

15 listopada – Test rosyjskiego pocisku Nurod wyposażonego w platformę antysatelitarną Nariad. Departament Stanu USA ogłosił, że jego następstwem było powstanie chmury ok. 1500 odłamków ze zniszczonego satelity, zagrażającej bezpieczeństwu obiektów znajdujących się w tej części atmosfery (w tym Międzynarodowej Stacji Kosmicznej).

6 grudnia – USA zapowiedziały dyplomatyczny bojkot zimowych igrzysk olimpijskich w Pekinie w lutym 2022 r. w reakcji na skalę naruszeń praw człowieka w tym państwie. Podobną decyzję w grudniu ogłosiły również: Australia, Austria, Belgia, Estonia, Japonia, Kanada, Kosowo, Litwa, Nowa Zelandia i Wielka Brytania.

9–10 grudnia – Odbył się zorganizowany przez Stany Zjednoczone (w formule online) Szczyt dla Demokracji z udziałem 111 zaproszonych państw, w tym Polski (zabrakło np. Węgier, Turcji czy Boliwii, a uczestniczyły w nim m.in. Demokratyczna Republika Konga, Angola i Kenia). Do tematów rozmów w trakcie spotkania należały m.in. zwalczanie autokratycznych tendencji, walka z korupcją i wzmocnienie wysiłków na rzecz przestrzegania praw człowieka.

23 grudnia – Prezydent Biden podpisał ustawę zakazującą importu do USA towarów wyprodukowanych w chińskiej prowincji Xinjiang (z wyjątkiem sytuacji, gdy sprzedający dowiedzie, że nie powstały one w ramach pracy przymusowej).

Karina Jędrzejowska
ORCID 0000-0002-3203-9466

Aneks: Państwa świata – wybrane dane i wskaźniki

Tabela 1

Wybrane wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
AGREGATY REGIONALNE I GRUPY PAŃSTW													
Świat	84746,98	–3,29	10918,72	7761,62	1,02	1,89	6,57	51,62	...	...	...	...	...
Afryka Subsaharyjska	1705,38	–2,01	1501,15	1136,05	2,63	3,54	7,28	44,10	...	...	4,45	0,55	53,39
Ameryka Łacińska i Karaiby	4725,52	–6,72	7244,66	652,28	0,90	1,38	10,06	46,63	...	...	7,78	0,77	6,90
Ameryka Północna	22605,30	–3,55	61502,10	367,55	0,43	0,98	8,21	26,58	...	...	...	...	...
Azja Południowa	3386,42	–5,71	1823,71	1856,88	1,15	5,69	7,24	36,56	...	...	2,82	0,64	28,97
Azja Wschodnia i Pacyfik	27097,40	–0,13	11477,79	2360,86	0,43	0,85	4,32	50,87	...	...	...	0,75	5,37
Bliski Wschód i Afryka Północna	3035,58	–3,99	6534,40	464,55	1,72	0,64	10,54	55,40	...	...	...	...	...
Europa i Azja Środkowa	22121,58	–5,58	23955,31	923,45	0,29	1,20	7,18	77,82	...	...	...	0,79	0,98
Europa Środkowa i państwa bałtyckie	1653,25	–3,81	16168,20	102,25	–0,14	1,67	4,37	118,42	...	...	...	...	...
Państwa arabskie	2447,58	–5,28	5612,69	436,08	1,92	1,78	11,49	54,13	...	...	...	0,71	14,53
Unia Europejska	15291,93	–5,96	34148,92	447,80	0,14	0,50	7,05	85,58	...	...	...	...	...
Strefa euro	13021,05	–6,39	37967,80	342,95	0,20	0,29	7,83	82,85	–199,45	1077,85	...	...	...

I – PKB (miliardy USD). II – Tempo wzrostu PKB (%). III – PKB *per capita* (USD). IV – Wielkość populacji (miliony). V – Przyrost naturalny (%). VI – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%). VII – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO). VIII – Wymiana handlowa (% PKB). IX – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD). X – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD). XI – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto). XII – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI). XIII – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
Państwa członkowskie OECD	52392,68	–4,47	38218,87	1370,86	0,44	0,73	7,10	51,77	...	...	...	...	...
Państwa słabe (*fragile*) i dotknięte konfliktami	1508,64	–4,74	1622,22	929,99	2,34	2,86	7,33	...	...	...	3,35	...	...
Mocno zadłużone państwa ubogie (HIPC)	797,70	0,38	968,69	823,48	2,72	3,47	5,43	46,78	...	...	3,32	...	...
Państwa najsłabiej rozwinięte (LDCs)	1114,28	0,69	1053,75	1057,44	2,33	4,72	5,32	48,09	...	...	2,82	...	...
GRUPY DOCHODOWE													
Wysoki dochód	53461,08	–4,49	44003,41	1214,93	0,34	0,52	6,49	55,42	...	...	...	...	...
Średni wyższy dochód	23150,67	–0,71	9177,84	2522,45	0,47	1,72	6,77	44,11	...	...	4,02	...	...
Średni niższy dochód	7384,77	–3,42	2217,21	3330,65	1,38	3,29	6,61	46,63	...	...	3,83	...	...
Niski dochód	459,73	0,62	691,17	665,15	2,67	5,20	5,62	42,26	...	...	1,92	...	...
PAŃSTWA I TERYTORIA – ALFABETYCZNIE													
Afganistan	20,12	–2,35	516,75	38,93	2,30	...	11,71	...	0,02	9,75	0,23	0,51	55,91
Albania	14,89	–3,96	5246,29	2,84	–0,58	1,62	13,33	60,97	–1,02	4,82	7,85	0,80	0,70
Algieria	145,01	–5,10	3306,86	43,85	1,84	2,42	12,55	45,84	–1,11	59,43	0,12	0,75	1,38
Andora	...	–11,95	...	0,08	0,15	...	...	...	...	...	...	0,87	...
Angola	58,38	–5,40	1776,17	32,87	3,22	...	8,33	66,91	1,96	13,78	15,82	0,58	51,10
Antigua i Barbuda	1,37	–20,19	13992,74	0,10	0,83	0,63	...	91,53	–0,08	0,22	...	0,78	...
Arabia Saudyjska	700,12	–4,11	20110,32	34,81	1,58	3,45	7,45	50,60	–0,49	472,85	...	0,85	...
Argentyna	389,29	–9,90	8579,02	45,38	0,97	...	11,46	30,15	–2,73	39,40	7,41	0,85	...
Armenia	12,64	–7,40	4266,02	2,96	0,19	1,21	21,21	69,49	–0,07	2,62	11,83	0,78	0,19
Aruba	...	...	...	0,11	0,43	...	...	...	–0,13	1,21	...	...	...

I – PKB (miliardy USD). II – Tempo wzrostu PKB (%). III – PKB *per capita* (USD). IV – Wielkość populacji (miliony). V – Przyrost naturalny (%). VI – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%). VII – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO). VIII – Wymiana handlowa (% PKB). IX – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD). X – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD). XI – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto). XII – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI). XIII – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

Nazwa grupy państw/regionu/państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
Australia	1327,84	0,00	51692,84	25,69	1,26	0,85	6,46	44,04	–7,17	42,54	...	0,94	...
Austria	433,26	–6,73	48586,80	8,92	0,42	1,38	5,36	100,00	9,96	30,44	...	0,92	...
Azerbejdżan	42,61	–4,30	4221,41	10,09	0,68	2,76	6,46	72,16	0,32	7,63	4,33	0,76	...
Bahamy	9,91	–14,51	25194,03	0,39	0,96	0,04	13,32	49,91	–0,36	2,38	...	0,81	...
Bahrajn	34,73	–5,09	20409,95	1,70	3,62	–2,32	1,78	...	...	2,52	...	0,85	...
Bangladesz	323,06	3,51	1961,61	164,69	1,00	5,69	5,41	30,52	–1,13	43,17	1,14	0,63	24,64
Barbados	4,42	–18,98	15373,85	0,29	0,12	...	10,38	...	...	...	...	0,81	2,49
Belgia	521,86	–5,66	45159,35	11,56	0,58	0,74	5,55	158,62	–1,87	33,30	...	0,93	...
Belize	1,64	–14,01	4115,18	0,40	1,85	...	8,46	85,63	–0,07	0,35	5,05	0,72	4,30
Benin	15,65	3,85	1291,04	12,12	2,69	3,02	1,58	44,83	...	...	1,86	0,55	66,80
Bermudy	6,84	–6,34	107079,48	0,06	–0,02	...	...	72,07	–0,49	...	...	...	...
Bhutan	2,32	–10,08	3000,78	0,77	1,11	5,63	3,65	76,24	0,00	1,51	2,68	0,65	37,34
Białoruś	60,26	–0,90	6424,15	9,38	–0,42	5,55	4,77	120,68	–1,31	7,47	7,39	0,82	...
Boliwia	36,57	–8,83	3133,10	11,67	1,38	0,94	7,90	45,67	1,01	5,25	3,25	0,72	9,06
Bośnia i Hercegowina	19,95	–3,20	6079,74	3,28	–0,61	–1,05	15,27	83,00	–0,33	8,71	8,43	0,78	2,19
Botswana	15,06	–8,49	6404,90	2,35	2,06	1,89	24,93	77,14	–0,10	4,94	1,21	0,74	17,22
Brazylia	1444,73	–4,06	6796,84	212,56	0,71	3,21	13,69	32,35	–41,25	355,61	9,27	0,77	3,84
Brunei Darussalam	12,01	1,13	27442,95	0,44	0,96	1,94	7,68	110,29	–0,57	4,00	...	0,84	...
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	...	...	...	0,03	0,68	...	...	...	...	...	...	...	...
Bułgaria	69,89	–4,39	10079,20	6,93	–0,60	1,67	5,12	109,18	–2,41	37,86	7,41	0,82	...

I – PKB (miliardy USD). II – Tempo wzrostu PKB (%). III – PKB *per capita* (USD). IV – Wielkość populacji (miliony). V – Przyrost naturalny (%). VI – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%). VII – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO). VIII – Wymiana handlowa (% PKB). IX – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD). X – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD). XI – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto). XII – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI). XIII – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
Burkina Faso	17,93	1,93	857,93	20,90	2,82	1,88	4,89	...	...	...	0,99	0,45	84,19
Burundi	2,84	0,30	238,99	11,89	3,08	7,32	1,71	32,90	...	0,09	1,26	0,43	75,10
Chile	252,94	–5,77	13231,70	19,12	0,86	3,05	11,18	57,84	3,20	39,17	...	0,85	...
Chiny	14722,73	2,35	10434,78	1410,93	0,23	2,42	5,00	34,51	–102,55	3357,24	1,87	0,76	3,89
Chorwacja	57,20	–8,10	14134,16	4,05	–0,45	0,15	7,51	90,81	–0,75	23,25	...	0,85	...
Curaçao	2,60	–18,40	16745,72	0,16	–1,55	...	...	...	–0,15	...	...	...	...
Cypr	24,61	–5,23	27527,85	1,21	0,73	–0,64	7,59	154,58	–4,47	1,24	...	0,89	...
Czad	10,83	–0,95	659,27	16,43	2,96	4,46	1,74	68,01	...	...	1,14	0,40	84,17
Czarnogóra	4,77	–15,31	7677,15	0,62	–0,12	–0,26	17,90	87,01	–0,53	2,13	33,14	0,83	1,24
Czechy	245,34	–5,80	22931,27	10,70	0,25	3,16	2,55	135,15	–3,15	166,12	...	0,90	...
Dania	356,08	–2,06	61063,32	5,83	0,29	0,42	5,64	103,31	7,50	72,82	...	0,94	...
Demokratyczna Republika Konga	48,72	1,74	543,95	89,56	3,14	...	5,27	58,49	–1,50	0,75	0,69	0,48	64,52
Demokratyczna Republika Korei	...	...	...	25,78	0,44	...	2,92	...	...	...	...	...	...
Dominika	0,50	–16,60	7003,86	0,07	0,25	–0,73	...	...	–0,02	0,18	5,15	0,74	...
Dominikana	78,84	–6,72	7268,20	10,85	1,01	3,78	6,13	44,29	–2,55	10,84	8,89	0,76	3,88
Dżibuti	3,38	0,50	3425,48	0,99	1,47	1,78	28,39	293,78	–0,16	0,69	1,90	0,52	...
Egipt	365,25	3,57	3569,21	102,33	1,92	5,04	9,17	33,76	–5,53	38,97	3,38	0,71	5,24
Ekwador	98,81	–7,75	5600,39	17,64	1,54	–0,34	6,11	43,29	–1,15	6,57	9,69	0,76	4,58
Erytrea	...	...	...	....	...	...	7,86	...	...	...	...	0,46	...
Estonia	30,65	–2,95	23027,03	1,33	0,31	–0,44	6,80	141,87	–3,21	2,00	...	0,89	...

I – PKB (miliardy USD). II – Tempo wzrostu PKB (%). III – PKB *per capita* (USD). IV – Wielkość populacji (miliony). V – Przyrost naturalny (%). VI – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%). VII – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO). VIII – Wymiana handlowa (% PKB). IX – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD). X – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD). XI – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto). XII – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI). XIII – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
Eswatini (Suazi)	3,97	–1,85	3424,28	1,16	1,04	...	25,51	87,32	–0,06	0,55	1,76	0,61	19,21
Etiopia	107,65	6,06	936,34	114,96	2,54	...	3,24	24,02	–2,40	3,05	1,87	0,49	68,74
Fidżi	4,53	–15,71	5057,63	0,90	0,73	–2,60	4,72	70,73	–0,23	...	6,46	0,74	...
Filipiny	361,49	–9,57	3298,83	109,58	1,35	2,64	2,52	58,17	–3,06	109,99	2,38	0,72	5,80
Finlandia	269,59	–2,80	48744,99	5,53	0,16	0,29	7,76	72,08	7,30	13,48	...	0,94	...
Francja	2630,32	–7,86	39030,36	67,39	0,21	0,48	8,01	57,77	40,31	224,24	...	0,90	...
Gabon	15,32	–1,84	6881,72	2,23	2,42	1,18	21,97	70,44	...	...	9,74	0,70	15,60
Gambia	1,87	–0,22	773,00	2,42	2,90	5,93	11,08	44,89	–0,19	0,39	1,78	0,50	41,60
Ghana	68,53	0,41	2205,53	31,07	2,13	9,89	4,65	68,04	–1,33	7,88	3,88	0,61	24,64
Gibraltar	...	...	...	0,03	–0,04	...	...	...	...	...	...	...	...
Grecja	188,84	–9,02	17622,54	10,72	–0,06	–1,25	16,30	71,58	–2,66	11,93	...	0,89	...
Grenada	1,04	–13,71	9261,55	0,11	0,46	–0,74	...	...	–0,15	0,29	4,68	0,78	...
Grenlandia	...	...	...	0,06	0,25	...	...	...	...	...	...	...	...
Gruzja	15,85	–6,76	4266,69	3,71	–0,17	5,20	18,50	93,88	–0,55	3,91	16,12	0,81	0,34
Guam	5,84	–11,85	34624,34	0,17	0,89	...	6,80	64,10	...	...	...	...	...
Gujana	5,47	43,48	6955,94	0,79	0,48	0,99	16,43	...	–1,18	0,68	2,89	0,68	1,70
Gwatemala	77,60	–1,52	4603,34	16,86	1,52	3,21	3,55	41,84	–0,73	18,46	3,98	0,66	28,88
Gwinea	15,68	6,99	1194,04	13,13	2,79	10,60	6,10	90,23	–0,17	1,50	0,95	0,48	66,21
Gwinea Równikowa	10,02	–4,89	7143,24	1,40	3,41	4,77	9,90	89,78	...	...	...	0,59	...
Gwinea-Bissau	1,43	–2,40	727,52	1,97	2,42	...	6,74	43,64	...	...	1,36	0,48	64,40

I – PKB (miliardy USD). II – Tempo wzrostu PKB (%). III – PKB *per capita* (USD). IV – Wielkość populacji (miliony). V – Przyrost naturalny (%). VI – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%). VII – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO). VIII – Wymiana handlowa (% PKB). IX – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD). X – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD). XI – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto). XII – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI). XIII – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
Haiti	14,51	–3,34	1272,37	11,40	1,23	22,80	15,45	37,41	...	...	0,18	0,51	41,27
Hiszpania	1281,48	–10,82	27063,19	47,35	0,46	–0,32	15,53	59,77	22,35	81,29	...	0,90	...
Holandia	913,87	–3,80	52397,12	17,44	0,55	1,27	3,82	145,30	–50,91	53,97	...	0,94	...
Honduras	23,66	–8,96	2389,01	9,90	1,61	3,47	8,37	85,75	–0,37	8,14	6,91	0,63	19,99
Hongkong	346,59	–6,08	46323,86	7,48	–0,34	0,25	5,83	351,66	–34,03	491,78	...	0,95	...
Indie	2660,25	–7,25	1927,71	1380,00	0,99	6,62	8,00	37,87	–53,24	590,23	2,89	0,65	27,91
Indonezja	1058,42	–2,07	3869,59	273,52	1,07	1,92	4,28	33,19	–14,09	135,92	6,55	0,72	3,62
Irak	166,76	–15,67	4145,86	40,22	2,30	0,57	14,09	...	3,30	54,42	...	0,67	8,64
Iran	203,47	3,39	2422,48	83,99	1,29	...	12,17	51,29	...	...	0,16	0,78	...
Irlandia	425,89	5,87	85267,76	4,99	1,22	–0,33	5,62	239,95	–124,51	7,46	...	0,96	...
Islandia	21,72	–6,50	59270,18	0,37	1,61	2,85	5,48	69,21	0,67	6,42	...	0,95	...
Izrael	407,10	–2,15	44168,94	9,22	1,78	–0,59	4,33	51,41	–17,91	173,29	...	0,92	...
Jamajka	13,81	–10,00	4664,53	2,96	0,44	5,23	9,48	89,97	–0,26	3,94	14,02	0,73	4,69
Japonia	5057,76	–4,59	40193,25	125,84	–0,34	–0,02	2,80	31,07	89,59	1390,81	...	0,92	...
Jemen	...	...	...	29,83	2,25	...	13,39	...	...	...	...	0,47	48,47
Jordania	43,70	–1,55	4282,77	10,20	1,00	0,33	19,03	65,37	–0,69	...	7,13	0,73	0,43
Kajmany	5,59	–6,73	85082,53	0,07	1,18	...	...	106,68	...	0,22	...	...	...
Kambodża	25,81	–3,15	1543,67	16,72	1,40	2,94	0,33	123,81	–3,50	21,33	6,00	0,59	37,19
Kamerun	40,80	0,49	1537,13	26,55	2,55	2,44	3,84	33,26	–0,59	...	3,12	0,56	43,59
Kanada	1645,42	–5,23	43294,65	38,01	1,09	0,72	9,46	60,78	23,61	90,43	...	0,93	...

I – PKB (miliardy USD). II – Tempo wzrostu PKB (%). III – PKB *per capita* (USD). IV – Wielkość populacji (miliony). V – Przyrost naturalny (%). VI – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%). VII – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO). VIII – Wymiana handlowa (% PKB). IX – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD). X – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD). XI – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto). XII – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI). XIII – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

Nazwa grupy państw/regionu/państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
Katar	144,41	–3,56	50124,39	2,88	1,72	–2,54	0,21	90,02	5,16	40,97	...	0,85	...
Kazachstan	171,08	–2,50	9122,23	18,75	1,29	6,75	4,89	56,22	–6,06	35,64	19,61	0,83	0,45
Kenia	101,01	–0,32	1878,58	53,77	2,25	5,40	5,73	27,35	...	8,30	2,82	0,60	37,48
Kirgistan	7,74	–8,62	1173,61	6,59	2,08	6,33	8,71	83,01	0,58	2,81	8,49	0,70	0,39
Kiribati	0,20	–1,95	1653,54	0,12	1,55	...	...	...	0,00	...	...	0,63	19,80
Kolumbia	271,44	–6,80	5334,56	50,88	1,07	2,52	15,04	33,65	–5,80	58,50	8,16	0,77	4,85
Komory	1,24	–0,13	1420,66	0,87	2,17	...	9,22	33,40	0,00	0,29	0,66	0,55	37,26
Kosowo	7,72	–5,34	4346,64	1,78	–0,76	0,20	...	75,61	–0,33	1,10	4,76	...	...
Kostaryka	61,85	–4,06	12140,85	5,09	0,92	0,72	17,41	61,33	–1,64	7,23	5,13	0,81	0,54
Kuba	107,35	–10,95	9477,85	11,33	–0,06	...	2,62	15,68	...	...	...	0,78	0,71
Kuwejt	105,96	–8,69	24811,77	4,27	1,50	2,10	3,54	...	3,78	52,92	...	0,81	...
Laos	19,13	0,50	2629,71	7,28	1,47	5,10	1,03	...	–0,97	1,39	5,71	0,61	23,07
Lesotho	1,88	–9,61	875,35	2,14	0,80	4,98	24,56	152,51	–0,03	...	3,48	0,53	19,60
Liban	31,74	–21,46	4649,55	6,83	–0,44	84,86	13,30	45,56	–2,81	42,44	41,58	0,74	...
Liberia	3,20	–2,98	632,94	5,06	2,41	...	3,98	...	...	0,54	2,50	0,48	52,32
Libia	25,42	–31,30	3699,29	6,87	1,38	...	20,07	91,81	...	...	...	0,72	2,00
Liechtenstein	...	...	...	0,04	0,31	...	...	...	...	...	...	0,92	...
Litwa	56,55	–0,13	20233,64	2,79	0,02	1,20	8,49	137,72	–0,63	4,85	...	0,88	...
Luksemburg	73,35	–1,78	116014,60	0,63	1,96	0,82	6,77	376,30	19,56	1,12	...	0,92	...
Łotwa	33,71	–3,62	17726,25	1,90	–0,64	0,22	8,10	119,48	–0,75	5,29	...	0,87	...

I – PKB (miliardy USD). II – Tempo wzrostu PKB (%). III – PKB *per capita* (USD). IV – Wielkość populacji (miliony). V – Przyrost naturalny (%). VI – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%). VII – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO). VIII – Wymiana handlowa (% PKB). IX – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD). X – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD). XI – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto). XII – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI). XIII – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

Nazwa grupy państw/regionu/państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
Macedonia Północna	12,26	–5,21	5917,26	2,07	–0,20	1,20	17,20	129,06	–0,17	4,13	9,82	0,77	0,37
Madagaskar	13,06	–7,14	471,49	27,69	2,64	4,20	2,47	48,99	–0,24	1,98	0,98	0,53	69,08
Makao	25,59	–54,01	39403,14	0,65	1,38	0,81	2,57	121,25	8,83	25,14	...	...	...
Malawi	12,18	0,80	636,82	19,13	2,65	8,63	6,70	...	–0,06	0,57	0,87	0,48	54,25
Malediwy	3,74	–33,50	6924,11	0,54	1,79	–1,37	6,33	117,89	–0,44	0,98	8,25	0,74	0,77
Malezja	337,01	–5,65	10412,35	32,37	1,29	–1,14	4,50	116,43	–0,67	107,64	...	0,81	...
Mali	17,47	–1,24	862,45	20,25	2,97	0,44	7,70	64,86	...	...	1,46	0,43	68,33
Malta	14,65	–7,00	27884,64	0,53	4,12	0,64	4,26	271,55	–11,12	0,93	...	0,90	...
Mariany Północne	...	...	...	0,06	0,60	...	...	...	...	...	...	...	...
Maroko	114,73	–6,29	3058,69	36,91	1,20	0,71	11,45	77,48	–1,27	36,00	4,57	0,69	6,36
Mauretania	7,91	–1,76	1701,99	4,65	2,70	2,39	11,27	91,06	–0,93	1,49	3,75	0,55	50,57
Mauritius	10,92	–14,89	8627,84	1,27	0,00	2,58	7,41	78,70	–2,83	7,29	21,99	0,80	...
Meksyk	1073,92	–8,31	8329,27	128,93	1,06	3,40	4,45	78,20	–24,99	199,07	6,64	0,78	6,56
Mikronezja	0,41	–1,77	3565,29	0,12	1,06	...	...	88,59	...	0,45	...	0,62	...
Mołdawia	11,92	–6,97	4547,06	2,62	–1,68	3,77	3,82	75,69	–0,15	3,78	5,76	0,75	0,94
Monako	6,82	–11,75	173688,19	0,04	0,71	...	...	...	...	...	...	...	...
Mongolia	13,31	–4,56	4060,95	3,28	1,63	3,69	7,01	112,84	–1,69	4,55	15,78	0,74	7,26
Mozambik	14,02	–1,23	448,54	31,26	2,89	3,14	3,81	...	–3,03	4,09	11,50	0,46	73,14
Myanmar	79,85	3,17	1467,60	54,41	0,67	...	1,06	54,47	...	7,67	0,76	0,58	38,32
Namibia	10,62	–8,50	4179,28	2,54	1,84	2,21	21,45	76,41	0,21	2,17	...	0,65	40,88

I – PKB (miliardy USD). II – Tempo wzrostu PKB (%). III – PKB *per capita* (USD). IV – Wielkość populacji (miliony). V – Przyrost naturalny (%). VI – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%). VII – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO). VIII – Wymiana handlowa (% PKB). IX – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD). X – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD). XI – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto). XII – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI). XIII – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
Nauru	0,11	1,15	10580,27	0,01	0,65	...	...	...	...	...	...	...	...
Nepal	33,66	–2,09	1155,14	29,14	1,83	5,05	4,72	40,65	–0,13	11,47	0,81	0,60	17,50
Niemcy	3846,41	–4,57	46208,43	83,24	0,18	0,51	3,81	81,11	–1,13	268,41	...	0,95	...
Niger	13,74	3,58	567,67	24,21	3,77	...	0,62	36,18	–0,35	...	1,41	0,39	90,97
Nigeria	432,29	–1,79	2097,09	206,14	2,54	...	9,71	25,40	–2,72	36,73	1,33	0,54	46,42
Nikaragua	12,62	–1,98	1905,26	6,62	1,20	3,68	6,08	89,47	–0,14	3,21	9,88	0,66	16,46
Norwegia	362,20	–0,72	67329,68	5,38	0,59	1,29	4,42	65,33	–7,24	75,26	...	0,96	...
Nowa Kaledonia	...	...	...	0,27	0,24	...	16,43	...	...	...	...	...	...
Nowa Zelandia	210,70	1,86	41441,47	5,08	2,09	1,71	4,59	44,26	–3,36	13,73	...	0,93	...
Oman	73,97	–3,20	14485,39	5,11	2,61	–0,90	2,94	81,05	–2,33	15,01	...	0,81	...
Pakistan	262,61	–0,94	1188,86	220,89	1,98	9,74	4,30	27,48	–2,07	18,52	3,50	0,56	38,33
Palau	0,26	–9,74	14243,86	0,02	0,50	0,22	...	...	...	...	...	0,83	...
Panama	53,98	–17,94	12509,84	4,31	1,60	–1,55	12,85	74,08	–0,65	9,61	12,95	0,82	...
Papua-Nowa Gwinea	24,67	–3,50	2757,22	8,95	1,93	4,87	2,60	...	...	...	5,43	0,56	56,63
Paragwaj	35,67	–0,57	5001,07	7,13	1,24	1,77	7,55	62,78	–0,57	9,20	2,08	0,73	4,50
Peru	202,01	–11,15	6126,87	32,97	1,41	2,00	7,18	43,44	–0,88	74,78	3,29	0,78	7,37
Polinezja Francuska	...	–7,60	...	0,28	0,58	...	14,10	...	...	...	...	...	...
Polska	596,62	–2,54	15720,99	37,95	–0,04	3,37	3,16	105,58	–12,51	154,22	...	0,88	...
Portoryko	103,14	–3,90	32290,92	3,19	0,01	...	8,89	...	...	...	...	...	...
Portugalia	228,54	–8,44	22176,30	10,31	0,19	–0,01	6,79	76,18	–5,06	29,46	...	0,86	...

I – PKB (miliardy USD). II – Tempo wzrostu PKB (%). III – PKB *per capita* (USD). IV – Wielkość populacji (miliony). V – Przyrost naturalny (%). VI – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%). VII – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO). VIII – Wymiana handlowa (% PKB). IX – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD). X – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD). XI – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto). XII – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI). XIII – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
Republika Kongo	10,19	–7,94	1846,13	5,52	2,53	1,82	22,84	110,07	...	...	8,60	0,57	24,27
Republika Korei	1637,90	–0,85	31631,47	51,78	0,14	0,54	3,93	69,22	23,26	443,46	...	0,92	...
Republika Południowej Afryki	335,44	–6,43	5655,87	59,31	1,27	3,22	29,22	51,13	–5,16	55,01	8,71	0,71	6,26
Republika Środkowoafrykańska	2,38	0,83	492,80	4,83	1,77	2,30	6,36	52,20	...	...	0,70	0,40	80,41
Republika Zielonego Przylądka	1,70	–14,78	3064,27	0,56	1,09	0,61	15,31	84,69	–0,06	0,74	3,56	0,67	...
Rosja	1483,50	–2,95	10126,72	144,10	–0,21	3,38	5,59	46,08	–3,63	596,77	6,74	0,82	...
Rumunia	248,72	–3,93	12896,09	19,29	–0,44	2,63	5,03	78,98	–3,40	52,19	8,31	0,83	...
Rwanda	10,33	–3,36	797,86	12,95	2,54	9,85	1,49	54,34	–0,10	1,81	2,81	0,54	54,40
Saint Martin	...	...	...	0,04	0,19	...	...	...	–0,02	...	...	...	...
Salwador	24,64	–8,58	3798,64	6,49	0,50	–0,37	6,25	69,43	–0,20	3,08	22,15	0,67	7,86
Samoa	0,81	–2,59	4067,84	0,20	0,67	–1,57	9,15	82,67	0,00	0,28	3,03	0,72	...
Samoa Amerykańskie	0,71	3,92	12844,90	0,06	–0,21	...	...	151,90	...	...	...	...	...
San Marino	...	...	...	0,03	0,22	...	...	...	...	0,78	...	...	...
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	0,47	3,09	2157,84	0,22	1,89	...	15,75	...	–0,05	0,08	0,51	0,63	...
Senegal	24,64	1,50	1471,83	16,74	2,71	2,55	3,62	56,09	...	...	5,58	0,51	50,83
Serbia	53,34	–0,94	7720,51	6,91	–0,53	1,58	9,01	104,76	–3,37	16,59	9,73	0,81	0,11
Seszele	1,06	–10,77	10764,42	0,10	0,85	8,28	...	175,10	–0,18	0,56	...	0,80	0,87
Sierra Leone	4,06	–1,97	509,38	7,98	2,07	13,45	5,20	51,56	...	0,71	2,25	0,45	59,22
Singapur	340,00	–5,39	59797,75	5,69	–0,31	–0,18	4,10	320,56	–55,07	369,83	...	0,94	...
Słowacja	105,17	–4,36	19266,51	5,46	0,09	1,94	6,69	169,95	2,19	9,34	...	0,86	...

I – PKB (miliardy USD). II – Tempo wzrostu PKB (%). III – PKB *per capita* (USD). IV – Wielkość populacji (miliony). V – Przyrost naturalny (%). VI – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%). VII – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO). VIII – Wymiana handlowa (% PKB). IX – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD). X – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD). XI – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto). XII – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI). XIII – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
Słowenia	53,59	–4,23	25517,33	2,10	0,56	–0,05	4,97	146,54	0,33	1,31	...	0,92	...
Somalia	6,97	2,44	438,26	15,89	2,87	...	19,72	100,44	...	...	11,85	...	...
Sri Lanka	80,68	–3,57	3680,67	21,92	0,53	6,15	5,88	39,52	–0,42	5,66	6,65	0,78	2,92
St. Kitts i Nevis	0,98	–14,40	18437,75	0,05	0,68	–1,17	...	...	–0,01	0,36	...	0,78	...
St. Lucia	1,62	–20,37	8804,56	0,18	0,46	–1,76	16,89	...	–0,07	0,23	2,94	0,76	...
St. Martin (część francuska)	...	...	...	0,04	1,71	...	...	...	...	...	...	...	...
St. Vincent i Grenadyny	0,81	–3,25	7278,02	0,11	0,32	–0,63	21,00	...	–0,03	0,21	4,09	0,74	...
Stany Zjednoczone	20953,03	–3,40	63593,44	329,48	0,35	1,23	8,05	23,38	100,39	628,37	...	0,93	...
Sudan	21,33	–3,63	486,42	43,85	2,39	150,32	19,65	0,78	–0,72	...	0,75	0,51	52,33
Sudan Południowy	...	...	...	11,19	1,18	29,68	14,03	...	...	0,18	...	0,43	91,86
Surinam	2,88	–15,91	4916,61	0,59	0,90	34,89	9,78	...	0,00	0,58	...	0,74	2,85
Syria	...	...	...	17,50	2,49	...	10,26	...	...	...	...	0,57	7,39
Szwajcaria	752,25	–2,39	87097,04	8,64	0,72	–0,73	4,82	115,89	124,08	1083,40	...	0,96	...
Szwecja	541,22	–2,95	52274,41	10,35	0,72	0,50	8,29	84,53	0,81	58,26	...	0,95	...
Tadżykistan	8,19	4,50	859,14	9,54	2,30	...	7,58	55,27	–0,04	...	9,56	0,67	7,44
Tajlandia	501,64	–6,10	7186,87	69,80	0,25	–0,85	1,10	97,99	23,85	258,10	3,45	0,78	0,58
Tanzania	62,41	2,00	1076,47	59,73	2,94	3,29	2,53	29,60	–0,68	...	2,04	0,53	57,07
Timor Wschodni	1,90	10,37	1442,73	1,32	1,94	...	4,91	162,96	–0,07	0,66	0,34	0,61	48,25
Togo	7,57	1,75	914,95	8,28	2,40	1,83	3,94	52,95	...	...	1,39	0,52	37,61
Tonga	0,49	0,65	4624,82	0,11	1,14	–0,35	3,63	81,24	0,00	0,30	1,13	0,73	0,87

I – PKB (miliardy USD). II – Tempo wzrostu PKB (%). III – PKB *per capita* (USD). IV – Wielkość populacji (miliony). V – Przyrost naturalny (%). VI – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%). VII – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO). VIII – Wymiana handlowa (% PKB). IX – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD). X – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD). XI – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto). XII – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI). XIII – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
Trynidad i Tobago	21,59	–7,85	15425,64	1,40	0,32	0,60	4,57	...	0,21	6,95	...	0,80	0,64
Tunezja	41,62	–9,18	3521,59	11,82	1,05	5,63	16,59	...	–0,59	9,81	8,01	0,74	0,79
Turcja	719,95	1,79	8536,43	84,34	1,08	12,28	13,11	61,14	–4,36	93,51	12,24	0,82	...
Turkmenistan	...	...	...	6,03	1,49	...	4,95	...	...	...	...	0,72	0,25
Tuvalu	0,05	4,40	4143,11	0,01	1,17	...	...	...	...	...	...	...	...
Uganda	37,60	2,95	822,03	45,74	3,27	3,79	2,77	37,00	–0,87	...	1,87	0,54	57,17
Ukraina	155,50	–4,00	3724,94	44,13	–0,57	2,73	9,13	79,18	0,06	29,14	11,20	0,78	0,24
Urugwaj	53,63	–5,86	15438,41	3,47	0,35	9,76	10,35	46,37	–0,88	16,25	...	0,82	...
Uzbekistan	59,93	1,71	1750,70	34,23	1,92	...	7,04	61,99	–1,72	34,90	5,59	0,72	...
Vanuatu	0,88	–6,81	2870,09	0,31	2,39	...	2,12	61,67	–0,02	0,61	1,99	0,61	...
Wenezuela	...	...	...	28,44	–0,28	...	6,63	...	...	...	...	0,71	...
Węgry	155,81	–4,68	15980,74	9,75	–0,22	3,33	4,25	157,26	–2,80	41,35	...	0,85	...
Wielka Brytania	2759,80	–9,40	41059,17	67,22	0,57	0,99	4,47	56,11	–84,33	180,05	...	0,93	...
Wietnam	271,16	2,91	2785,72	97,34	0,90	3,22	2,39	208,25	–15,42	94,83	6,40	0,70	4,90
Włochy	1888,71	–8,94	31714,22	59,55	–0,29	–0,14	9,16	55,09	22,01	210,69	...	0,89	...
Wybrzeże Kości Słoniowej	61,35	1,96	2325,72	26,38	2,54	2,43	3,49	42,02	...	...	4,10	0,54	46,07
Wyspa Man	...	...	...	0,09	0,52	...	...	...	...	...	...	...	...
Wyspy Owcze	...	...	...	0,05	0,39	...	...	...	...	...	...	...	...
Wyspy Dziewicze	...	...	...	0,11	–0,36	...	13,55	...	...	...	...	...	...
Wyspy Marshalla	0,24	–2,21	4129,85	0,06	0,68	...	...	104,46	...	...	...	...	...

I – PKB (miliardy USD). II – Tempo wzrostu PKB (%). III – PKB *per capita* (USD). IV – Wielkość populacji (miliony). V – Przyrost naturalny (%). VI – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%). VII – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO). VIII – Wymiana handlowa (% PKB). IX – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD). X – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD). XI – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto). XII – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI). XIII – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2020	IV 2020	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2020[1]	XIII 2009–2020[2]
Wyspy Normandzkie	...	...	...	0,17	0,92	...	7,69	...	...	...	...	0,70	...
Wyspy Salomona	1,55	–4,32	2250,60	0,69	2,51	2,96	0,92	63,07	–0,01	0,66	0,57	0,57	...
Wyspy Turks i Caicos	0,92	–26,78	23879,93	0,04	1,36	...	...	...	...	...	...	...	...
Zachodni Brzeg Jordanu i Strefa Gazy	15,56	–11,46	3239,73	4,80	2,49	–0,74	25,89	67,12	–0,11	0,70	...	...	...
Zambia	18,11	–2,79	985,13	18,38	2,89	15,73	12,85	79,33	0,21	1,20	23,06	0,58	47,91
Zimbabwe	18,05	–6,25	1214,51	14,86	1,47	557,20	5,35	76,00	–0,15	0,03	5,62	0,57	25,80
Zjednoczone Emiraty Arabskie	358,87	–6,13	36284,56	9,89	1,22	–2,08	3,19	...	...	106,70	...	0,89	...

I. – PKB (miliardy USD), II. – Tempo wzrostu PKB (%), III. – PKB *per capita* (USD), IV. – Wielkość populacji (miliony), V. – Przyrost naturalny (%), VI. – Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%), VII. – Bezrobocie (% siły roboczej) (według metodologii ILO), VIII. – Wymiana handlowa (% PKB), IX. – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (miliardy USD), X. – Rezerwy walutowe i zasoby złota (miliardy USD), XI. – Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto), XII. – Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI), XIII. – Odsetek populacji w wielowymiarowym ubóstwie (MPI) (%).

[1] Wskaźnik Rozwoju Ludzkiego (HDI) za rok 2020 jest oparty na danych za 2019 rok. Są to najnowsze dostępne dane – w 2021 roku UNDP zdecydowało się nie publikować kolejnego raportu.

[2] Raporty dotyczące Wielowymiarowego Wskaźnika Ubóstwa (Multidimensional Poverty Index, MPI) są uaktualniane corocznie, ale aktualizacja taka obejmuje jedynie część państw. Dodatkowo w skład samego wskaźnika mogą wchodzić dane pochodzące z różnych lat. Dane w tabeli są każdorazowo najnowszymi dostępnymi.

Źródło: World Bank Development Indicators, https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators (27.02.2022); UNDP, Human Development Report 2020 (HDR 2020), https://hdr.undp.org/en/content/download-data (dostęp 27.02.2022); UNDP, The 2021 Global Multidimensional Poverty Index (MPI), https://hdr.undp.org/en/2021-MPI (dostęp 27.02.2022).

Tabela 2

Wybrane wskaźniki militarne i jakości instytucji

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2019	IV 2019	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2021
AGREGATY REGIONALNE I GRUPY PAŃSTW												
Świat	2,36	1928,85	27,67	0,80	...	22400,00	26353,83	26353,83	30688,21	...	...	...
Afryka Subsaharyjska	1,08	17,62	1,95	0,46	...	...	6658,15	7418,89	4289,89	6777,29	21777,90	...
Ameryka Łacińska i Karaiby	1,26	51,88	2,79	0,91	...	951,00	309,55	538,87	2788,31	...	...	...
Ameryka Północna	3,57	800,99	1,46	0,78	9572,00	894,00	450,15	0,45	1740,05	...	...	...
Azja Południowa	2,77	90,10	4,92	0,75	151,00	3834,00	2593,75	2916,44	9241,12	408,52	4578,00	...
Azja Wschodnia i Pacyfik	1,66	428,86	7,99	0,62	...	5848,00	616,51	1633,44	12052,78	...	...	...
Bliski Wschód i Afryka Północna	5,43	141,42	3,56	2,43	...	6466,00	8950,11	7361,63	341,14	...	...	...
Europa i Azja Środkowa	1,87	397,99	4,99	1,14	10353,00	3998,00	6775,63	415,85	234,91	...	...	...
Europa Środkowa i kraje bałtyckie	1,96	31,74	0,51	1,03	...	722,00	41,21	33,90	42,83	...	...	...
Państwa arabskie	5,72	105,04	2,90	2,20	...	5993,00	9284,16	8867,50	1771,74	...	...	...
Unia Europejska	1,56	232,81	1,91	0,88	6158,00	2167,00	2657,20	34,45	79,71	...	...	...
Strefa euro	1,54	194,71	1,45	0,87	5859,00	1608,00	2335,62	2,42	36,94	...	...	...
Państwa członkowskie OECD	2,49	1282,14	5,94	0,88	18123,00	9040,00	7134,12	310,26	2268,42	...	...	...
Państwa słabe (*fragile*) i dotknięte konfliktami	1,75	21,68	3,28	1,01	...	739,00	9051,04	18172,93	4104,21	9392,01	37923,70	...
Mocno zadłużone państwa ubogie (HIPC)	1,24	9,88	1,61	0,51	...	...	5780,75	7514,70	4456,30	...	21218,80	...
Państwa najsłabiej rozwinięte (LDCs)	1,46	16,33	2,84	0,68	...	...	6715,90	10716,44	8536,35	7086,52	25529,80	...

I – Wydatki na wojsko (% PKB). II – Wydatki na wojsko (miliardy USD). III – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony). IV – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej). V – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VI – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VII – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące). VIII – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące). IX – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące). X – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące). XI – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące). XII – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2019	IV 2019	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2021
GRUPY DOCHODOWE												
Wysoki dochód	2,62	1348,00	5,34	0,87	18171,00	12705,00	3458,67	40,24	2119,53	...	...	...
Średni wyższy dochód	1,86	417,42	8,57	0,65	4384,00	2621,00	9323,27	1128,78	6782,59	...	...	...
Średni niższy dochód	2,15	157,79	10,24	0,81	...	6663,00	7547,35	2784,71	18020,89	625,24	7243,77	...
Niski dochód	1,36	5,65	3,18	1,26	...	...	5956,42	16160,70	3762,80	8830,39	31146,00	...
PAŃSTWA I TERYTORIA – ALFABETYCZNIE												
Afganistan	1,37	0,28	0,28	2,68	...	227,00	72,28	2594,77	46,00	404,00	3547,00	16
Albania	1,54	0,22	0,01	0,56	...	...	0,12	15,54	...	...	...	35
Algieria	6,66	9,71	0,32	2,54	...	549,00	97,67	4,69	9,60	...	...	33
Andora	...	...	...	...	...	...	...	0,02	...	...	...	...
Angola	1,62	0,99	0,12	0,89	...	42,00	25,81	8,26	15,00	...	...	29
Antigua i Barbuda	...	...	0,00	...	...	...	...	0,12	...	...	...	...
Arabia Saudyjska	8,45	57,52	0,25	1,66	...	2466,00	0,34	2,03	0,61	...	...	53
Argentyna	0,76	2,91	0,10	0,50	...	7,00	4,05	0,14	3,70	...	...	38
Armenia	4,86	0,63	0,05	3,87	...	...	107,93	10,52	...	0,80	0,80	49
Aruba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Australia	2,06	27,54	0,06	0,44	396,00	1658,00	57,45	0,04	51,00	...	...	73
Austria	0,84	3,60	0,02	0,47	9,00	13,00	141,87	0,03	...	...	...	74
Azerbejdżan	5,39	2,24	0,08	1,61	...	29,00	1,58	101,53	...	84,00	735,00	30
Bahamy	...	...	0,00	0,91	...	...	0,03	0,54	...	...	...	64

I – Wydatki na wojsko (% PKB). II – Wydatki na wojsko (miliardy USD). III – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony). IV – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej). V – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VI – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VII – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące). VIII – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące). IX – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące). X – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące). XI – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące). XII – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
	2020	2020	2019	2019	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2021
Bahrajn	4,07	1,40	0,02	1,97	...	15,00	0,26	0,55	...	...	...	42
Bangladesz	1,30	4,56	0,23	0,33	...	46,00	866,53	18,99	4443,00	0,23	427,00	26
Barbados	...	...	0,00	0,67	...	...	...	0,25	...	...	...	65
Belgia	1,08	5,46	0,03	0,50	53,00	86,00	65,03	0,03	...	...	...	73
Belize	1,57	0,02	0,00	1,14	...	...	0,03	0,08	6,30	...	...	...
Benin	0,47	0,07	0,01	0,25	...	1,00	1,40	0,67	7,00	...	3,50	42
Bermudy	...	...	...	...	...	...	...	...	0,05	...	...	...
Bhutan	...	...	...	...	...	...	...	6,81	0,12	...	...	68
Białoruś	1,25	0,84	0,16	3,08	23,00	13,00	2,92	3,20	...	...	...	41
Boliwia	1,57	0,61	0,07	1,26	...	26,00	1,16	0,58	13,00	...	...	30
Bośnia i Hercegowina	0,88	0,17	0,01	0,93	...	1,00	5,26	15,63	0,91	...	99,00	35
Botswana	3,50	0,55	0,01	0,98	...	88,00	0,64	0,21	0,78	...	...	55
Brazylia	1,44	19,74	0,76	0,73	170,00	158,00	59,15	1,59	358,00	...	...	38
Brunei Darussalam	4,08	0,44	0,01	3,70	...	...	...	0,02	...	...	...	...
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bułgaria	1,82	1,25	0,04	1,10	...	44,00	21,17	0,53	...	...	...	42
Burkina Faso	2,73	0,38	0,01	0,15	...	0,00	20,25	15,77	20,00	515,00	1075,00	42
Burundi	1,98	0,07	0,05	1,03	...	...	75,48	373,04	51,00	0,31	22,00	19
Chile	1,85	4,60	0,12	1,34	...	293,00	2,08	0,69	3,40	...	...	67
Chiny	1,75	252,30	2,54	0,32	760,00	811,00	303,41	175,59	5074,00	...	...	45

I – Wydatki na wojsko (% PKB). II – Wydatki na wojsko (miliardy USD). III – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony). IV – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej). V – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VI – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VII – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące). VIII – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące). IX – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące). X – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące). XI – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące). XII – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2019	IV 2019	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2021
Chorwacja	1,85	1,03	0,02	1,01	...	...	0,97	23,46	42,00	...	...	47
Curaçao	...	...	...	...	...	...	0,08	0,04	...	...	...	...
Cypr	1,78	0,42	0,02	2,55	...	29,00	14,04	0,02	...	...	228,00	53
Czad	3,08	0,32	0,05	0,89	...	2,00	478,66	10,49	71,00	79,00	342,00	20
Czarnogóra	2,05	0,10	0,01	4,11	...	2,00	0,18	0,55	...	...	...	46
Czechy	1,35	3,25	0,03	0,46	...	...	1,96	1,13	0,04	...	...	54
Dania	1,44	4,95	0,02	0,49	...	65,00	36,72	0,01	...	...	...	88
Demokratyczna Republika Konga	0,75	0,36	0,13	0,43	...	6,00	490,24	840,45	279,00	2209,00	5268,00	19
Demokratyczna Republika Korei	...	...	1,47	8,68	...	...	...	0,69	5,30	...	...	16
Dominika	...	...	...	...	...	...	...	0,06	...	...	...	55
Dominikana	0,75	0,60	0,07	1,40	...	...	0,17	0,59	31,00	...	...	30
Dżibuti	...	...	0,01	5,88	...	...	21,21	2,44	0,01	...	...	30
Egipt	1,22	4,51	0,84	2,98	...	1311,00	272,86	26,60	8,40	1,00	3,20	33
Ekwador	2,41	2,24	0,04	0,51	...	23,00	104,65	1,70	1,20	...	...	36
Erytrea	...	...	0,20	12,38	...	...	0,20	521,95	...	...	...	22
Estonia	2,31	0,70	0,01	0,99	...	15,00	0,30	0,28	...	...	...	74
Eswatini (Suazi)	1,84	0,08	...	...	...	2,00	0,97	0,20	...	...	...	32
Etiopia	0,48	0,46	0,14	0,26	...	...	800,46	151,34	664,00	1692,00	2060,00	39
Fidżi	1,75	0,07	0,00	1,11	...	7,00	0,01	0,52	37,00	...	...	55
Filipiny	1,01	3,73	0,16	0,35	...	349,00	0,74	0,49	4439,00	111,00	153,00	33

I – Wydatki na wojsko (% PKB). II – Wydatki na wojsko (miliardy USD). III – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony). IV – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej). V – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VI – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VII – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące). VIII – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące). IX – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące). X – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące). XI – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące). XII – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2019	IV 2019	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2021
Finlandia	1,53	4,09	0,03	0,98	12,00	45,00	23,48	...	...	...	...	88
Francja	2,07	52,75	0,30	1,00	1995,00	145,00	436,10	0,05	10,00	...	...	71
Gabon	1,76	0,27	0,01	1,05	...	...	0,48	0,46	0,00	...	...	31
Gambia	0,83	0,01	0,00	0,52	...	...	4,38	10,60	17,00	...	...	37
Ghana	0,45	0,24	0,02	0,12	...	...	12,41	13,88	2,00	...	...	43
Gibraltar	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Grecja	2,80	5,30	0,15	3,06	17,00	85,00	103,14	0,10	13,00	...	...	49
Grenada	...	...	...	...	...	...	0,01	0,07	...	...	...	53
Grenlandia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Gruzja	1,81	0,29	0,03	1,39	...	...	1,80	7,36	0,16	...	304,00	55
Guam	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Gujana	1,20	0,07	0,00	0,98	...	...	0,03	0,28	...	...	...	39
Gwatemala	0,48	0,34	0,04	0,64	...	...	0,46	24,56	339,00	...	242,00	25
Gwinea	1,46	0,21	0,01	0,28	...	...	6,03	26,84	2,40	...	...	25
Gwinea Równikowa	...	...	0,00	0,21	...	...	...	0,17	...	...	...	17
Gwinea-Bissau	1,74	0,02	0,00	0,51	...	...	1,86	1,64	...	...	...	21
Haiti	0,00	0,00	0,00	0,02	...	...	0,01	25,66	13,00	7,90	7,90	20
Hiszpania	1,40	17,43	0,20	0,85	1201,00	57,00	103,68	0,05	7,80	...	...	61
Holandia	1,42	12,58	0,04	0,43	488,00	610,00	78,91	0,06	4,00	...	...	82
Honduras	1,66	0,40	0,02	0,54	...	0,00	0,09	34,47	937,00	...	247,00	23

I – Wydatki na wojsko (% PKB). II – Wydatki na wojsko (miliardy USD). III – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony). IV – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej). V – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VI – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VII – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące). VIII – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące). IX – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące). X – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące). XI – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące). XII – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2019	IV 2019	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2021
Hongkong	...	...	...	...	...	...	0,27	0,02	0,16	...	...	76
Indie	2,88	72,89	3,05	0,63	151,00	2799,00	195,40	12,43	3856,00	3,90	473,00	40
Indonezja	0,86	9,40	0,68	0,50	...	270,00	10,13	13,04	705,00	4,60	40,00	38
Irak	4,05	7,02	0,34	3,33	...	1,00	270,39	333,42	1,20	67,00	1224,00	23
Iran	2,16	15,83	0,65	2,38	...	2,00	800,03	134,77	52,00	...	...	25
Irlandia	0,29	1,14	0,01	0,37	...	11,00	9,07	0,01	0,05	...	...	74
Islandia	...	0,00	0,00	0,00	...	...	1,51	0,01	0,59	...	...	74
Izrael	5,62	21,70	0,18	4,29	345,00	474,00	1,90	0,40	10,00	3,00	...	59
Jamajka	1,74	0,24	0,01	0,41	...	15,00	0,03	2,52	0,00	...	...	44
Japonia	1,00	49,15	0,26	0,38	...	724,00	1,14	0,04	186,00	...	...	73
Jemen	...	...	0,04	0,61	...	...	166,94	33,37	223,00	143,00	3635,00	16
Jordania	4,96	2,08	0,12	4,40	13,00	148,00	3009,52	2,49	0,14	...	...	49
Kajmany	...	...	...	...	...	...	0,04	0,02	...	...	...	...
Kambodża	2,45	0,65	0,19	2,07	...	...	...	11,90	66,00	...	...	23
Kamerun	1,01	0,39	0,03	0,30	...	...	436,41	78,56	116,00	123,00	1003,00	27
Kanada	1,42	22,75	0,07	0,35	200,00	207,00	109,26	0,09	26,00	...	...	74
Katar	...	...	0,02	1,02	...	783,00	0,20	0,04	...	...	...	63
Kazachstan	1,05	1,73	0,07	0,77	...	268,00	0,45	2,78	32,00	...	...	37
Kenia	1,10	1,11	0,03	0,12	...	60,00	452,94	7,45	335,00	3,90	190,00	30
Kirgistan	1,79	0,13	0,02	0,82	...	...	0,33	2,90	...	0,25	0,77	27

I – Wydatki na wojsko (% PKB). II – Wydatki na wojsko (miliardy USD). III – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony). IV – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej). V – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VI – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VII – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące). VIII – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące). IX – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące). X – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące). XI – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące). XII – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2019	IV 2019	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2021
Kiribati	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Kolumbia	3,38	9,22	0,48	1,83	4,00	77,00	1,00	189,89	64,00	106,00	4922,00	39
Komory	...	...	...	...	...	...	0,01	0,79	...	...	...	20
Kosowo	1,06	0,08	...	...	...	1,00	...	...	...	...	16,00	39
Kostaryka	0,00	0,00	0,01	0,40	...	...	9,65	0,23	4,20	...	...	58
Kuba	...	...	0,08	1,42	...	...	0,23	8,98	639,00	...	...	46
Kuwejt	6,50	6,94	0,03	1,02	...	67,00	0,74	1,44	...	...	...	43
Laos	...	...	0,13	3,44	...	17,00	...	6,68	12,00	...	...	30
Lesotho	1,60	0,04	0,00	0,21	...	...	0,28	0,01	...	...	...	38
Liban	3,03	1,92	0,08	3,55	...	39,00	1349,96	5,50	...	...	7,00	24
Liberia	1,28	0,02	0,00	0,09	...	0,00	8,23	5,24	3,70	...	...	29
Libia	...	...	...	...	...	...	4,18	17,60	...	39,00	278,00	17
Liechtenstein	...	...	...	...	...	...	0,15	...	...	...	...	...
Litwa	2,12	1,17	0,04	2,51	...	211,00	1,92	0,07	...	...	...	61
Luksemburg	0,76	0,49	0,00	0,32	...	85,00	5,21	0,01	0,00	...	...	81
Łotwa	2,30	0,76	0,01	0,61	...	5,00	0,67	0,15	...	...	...	59
Macedonia Północna	1,28	0,16	0,02	1,66	...	...	0,31	1,60	...	...	0,14	39
Madagaskar	0,74	0,09	0,02	0,16	...	1,00	0,13	0,28	23,00	...	1,50	26
Makao	...	...	...	...	...	...	...	...	2,80	...	...	...
Malawi	1,10	0,09	0,02	0,18	...	...	14,90	0,52	29,00	...	...	35

I – Wydatki na wojsko (% PKB). II – Wydatki na wojsko (miliardy USD). III – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony). IV – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej). V – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VI – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VII – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące). VIII – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące). IX – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące). X – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące). XI – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące). XII – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2019	IV 2019	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2021
Malediwy	...	...	...	...	...	3,00	...	0,08	...	...	...	40
Malezja	1,14	3,81	0,14	0,86	...	55,00	129,92	1,08	24,00	...	...	48
Mali	3,33	0,59	0,02	0,29	...	31,00	47,39	164,60	7,40	277,00	326,00	29
Malta	0,56	0,08	0,00	0,75	...	...	9,21	0,01	...	...	...	54
Mariany Północne	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Maroko	4,28	4,83	0,25	2,03	...	7,00	8,16	4,49	0,34	...	...	39
Mauretania	2,47	0,20	0,02	1,71	...	...	93,64	37,94	1,60	...	...	28
Mauritius	0,16	0,02	0,00	0,49	...	...	0,02	0,19	0,11	...	...	54
Meksyk	0,57	6,12	0,33	0,58	...	257,00	45,47	15,41	101,00	9,70	357,00	31
Mikronezja	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Mołdawia	0,37	0,04	0,01	0,63	...	...	0,44	2,22	...	...	...	36
Monako	...	...	...	...	...	...	0,02	0,01	...	...	...	...
Mongolia	0,77	0,11	0,02	1,33	...	...	0,01	2,29	4,20	...	...	35
Mozambik	1,08	0,15	0,01	0,08	...	...	4,76	0,09	25,00	592,00	676,00	26
Myanmar	2,89	2,45	0,51	2,15	...	148,00	...	1103,30	50,00	70,00	505,00	28
Namibia	3,28	0,37	0,02	1,73	...	...	3,59	0,47	0,20	...	...	49
Nauru	...	...	...	...	...	...	1,08	0,01	...	...	...	...
Nepal	1,36	0,42	0,11	0,67	...	...	19,57	7,49	48,00	...	...	33
Niemcy	1,40	52,76	0,18	0,41	1232,00	33,00	1210,64	0,08	0,00	...	...	80
Niger	2,45	0,24	0,01	0,12	...	3,00	233,31	18,87	276,00	136,00	257,00	31

I – Wydatki na wojsko (% PKB). II – Wydatki na wojsko (miliardy USD). III – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony). IV – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej). V – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VI – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VII – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące). VIII – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące). IX – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące). X – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące). XI – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące). XII – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
	2020	2020	2019	2019	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2021
Nigeria	0,63	2,57	0,22	0,36	...	125,00	66,08	352,95	279,00	169,00	2730,00	24
Nikaragua	0,65	0,08	0,01	0,40	...	...	0,33	8,71	232,00	...	...	20
Norwegia	1,94	7,11	0,02	0,81	72,00	450,00	49,71	0,01	1,00	...	...	85
Nowa Kaledonia	...	...	...	...	...	...	...	...	0,03	0,14	0,14	...
Nowa Zelandia	1,54	3,01	0,01	0,32	...	129,00	1,81	0,04	4,90	...	...	88
Oman	10,87	6,73	0,05	1,71	...	85,00	0,31	0,05	0,12	...	...	52
Pakistan	4,02	10,38	0,94	1,32	...	759,00	1438,96	133,14	829,00	0,39	104,00	28
Palau	...	...	...	...	...	7,00	...	...	...	...	...	...
Panama	0,00	0,00	0,03	1,37	...	...	2,63	0,09	3,70	...	...	36
Papua-Nowa Gwinea	0,42	0,09	0,00	0,15	...	...	10,80	0,52	3,90	...	14,00	31
Paragwaj	1,04	0,36	0,03	0,80	...	...	1,70	0,12	0,01	...	...	30
Peru	1,34	2,63	0,16	0,84	...	19,00	4,33	2,85	8,00	...	60,00	36
Polinezja Francuska	...	...	...	...	...	...	...	...	0,03	...	...	...
Polska	2,22	13,03	0,19	1,04	13,00	193,00	2,81	0,93	0,42	...	...	56
Portoryko	...	...	...	...	...	...	...	...	11,00	...	...	...
Portugalia	2,14	4,64	0,05	0,98	46,00	47,00	2,45	0,03	0,03	...	...	62
Republika Kongo	3,38	0,30	0,00	0,00	...	...	27,11	12,64	...	...	134,00	21
Republika Korei	2,85	45,74	0,61	2,14	827,00	1317,00	3,50	0,16	19,00	...	...	62
Republika Południowej Afryki	1,07	3,15	0,09	0,39	37,00	...	76,75	0,49	0,37	5,00	5,00	44
Republika Środkowoafrykańska	1,87	0,04	0,01	0,52	...	1,00	9,08	642,44	15,00	318,00	682,00	24

I – Wydatki na wojsko (% PKB). II – Wydatki na wojsko (miliardy USD). III – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony). IV – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej). V – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VI – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VII – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące). VIII – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące). IX – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące). X – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące). XI – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące). XII – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2019	IV 2019	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2021
Republika Zielonego Przylądka	0,59	0,01	0,00	0,44	...	...	...	0,03	0,75	...	...	58
Rosja	4,26	61,71	1,45	1,98	3203,00	...	20,33	52,72	0,25	...	1,10	29
Rumunia	2,31	5,73	0,13	1,40	...	187,00	3,63	1,36	0,29	...	...	45
Rwanda	1,40	0,14	0,04	0,55	...	...	139,50	245,81	6,00	...	...	53
Saint Martin	...	...	...	...	...	...	0,01	...	...	...	...	...
Salwador	1,50	0,37	0,04	1,51	...	...	0,06	45,64	17,00	114,00	...	34
Samoa	...	...	...	...	...	...	...	...	0,06	...	...	...
Samoa Amerykańskie	...	...	...	...	...	...	...	...	0,39	...	...	...
San Marino	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Senegal	1,61	0,39	0,02	0,45	...	22,00	14,37	14,00	3,30	...	8,40	43
Serbia	2,11	1,12	0,03	1,00	33,00	133,00	26,13	29,99	0,88	...	...	38
Seszele	1,58	0,02	0,00	...	...	...	...	0,02	...	...	...	70
Sierra Leone	0,58	0,02	0,01	0,34	...	...	0,34	5,76	...	...	5,50	34
Singapur	3,20	10,86	0,06	1,67	...	74,00	0,01	0,04	...	...	...	85
Słowacja	1,81	1,84	0,02	0,58	...	...	1,04	1,37	0,06	...	...	52
Słowenia	1,10	0,57	0,01	0,68	...	...	0,86	0,02	...	...	...	57
Somalia	...	0,10	0,02	0,71	...	3,00	11,24	814,55	1037,00	293,00	2968,00	13
Sri Lanka	1,93	1,57	0,32	3,74	...	...	1,01	142,72	19,00	...	27,00	37
St. Kitts i Nevis	...	...	...	...	...	...	...	0,05	...	...	...	...
St. Lucia	...	...	...	...	...	...	...	0,73	...	...	...	56

I – Wydatki na wojsko (% PKB). II – Wydatki na wojsko (miliardy USD). III – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony). IV – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej). V – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VI – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VII – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące). VIII – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące). IX – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące). X – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące). XI – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące). XII – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2019	IV 2019	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2021
St. Martin (część francuska)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
St. Vincent i Grenadyny	...	...	...	...	...	...	...	0,74	...	...	...	59
Stany Zjednoczone	3,74	778,23	1,39	0,83	9372,00	687,00	340,88	0,37	1714,00	...	...	67
Sudan	1,13	0,93	0,12	0,99	...	...	1040,31	787,76	454,00	79,00	2276,00	20
Sudan Południowy	...	...	0,19	3,89	...	...	314,45	2189,14	443,00	271,00	1436,00	11
Surinam	...	...	0,00	0,84	...	...	0,02	0,02	...	...	...	39
Syria	...	...	0,27	5,18	...	72,00	584,06	6689,58	25,00	1822,00	6568,00	13
Szwajcaria	0,78	5,70	0,02	0,40	179,00	10,00	115,87	0,01	0,01	...	...	84
Szwecja	1,22	6,45	0,02	0,27	286,00	3,00	248,43	0,01	...	...	...	85
Tadżykistan	1,01	0,08	0,02	0,71	...	...	5,59	2,22	1,50	...	...	25
Tajlandia	1,47	7,34	0,46	1,17	...	132,00	96,21	0,18	13,00	...	41,00	35
Tanzania	1,03	0,66	0,03	0,10	...	...	234,66	0,71	57,00	...	...	39
Timor Wschodni	1,16	0,04	0,00	0,37	...	...	...	0,01	1,10	...	...	41
Togo	2,01	0,12	0,01	0,36	...	1,00	10,81	7,73	...	...	...	30
Tonga	...	...	...	...	...	7,00	...	0,04	2,70	...	...	...
Trynidad i Tobago	0,68	0,16	0,01	0,76	...	...	3,22	0,30	0,03	...	...	41
Tunezja	2,91	1,16	0,05	1,16	...	15,00	2,62	1,65	10,00	...	...	44
Turcja	2,77	17,72	0,51	1,53	141,00	86,00	3652,36	93,74	41,00	...	1099,00	38
Turkmenistan	...	...	0,04	2,19	...	10,00	0,02	0,52	...	...	...	19
Tuvalu	...	...	...	...	...	...	...	...	0,40	...	...	...

I – Wydatki na wojsko (% PKB). II – Wydatki na wojsko (miliardy USD). III – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony). IV – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej). V – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VI – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VII – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące). VIII – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące). IX – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące). X – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące). XI – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące). XII – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I 2020	II 2020	III 2019	IV 2019	V 2020	VI 2020	VII 2020	VIII 2020	IX 2020	X 2020	XI 2020	XII 2021
Uganda	2,60	0,98	0,05	0,28	...	13,00	1421,13	7,39	40,00	0,08	1,00	27
Ukraina	4,13	5,92	0,31	1,48	115,00	18,00	2,27	35,18	2,00	0,07	734,00	32
Urugwaj	2,32	1,16	0,02	1,26	...	25,00	0,72	0,02	0,37	...	...	73
Uzbekistan	...	...	0,07	0,48	...	46,00	0,02	3,13	70,00	...	...	28
Vanuatu	...	...	...	...	...	...	...	...	80,00	...	...	45
Wenezuela	...	...	0,34	3,14	...	51,00	68,12	171,13	2,40	...	...	14
Węgry	1,61	2,41	0,04	0,84	...	67,00	5,90	4,62	0,01	...	...	43
Wielka Brytania	2,25	59,24	0,15	0,43	429,00	764,00	132,35	0,07	4,90	...	...	78
Wietnam	...	...	0,52	0,93	...	41,00	0,01	316,73	1267,00	...	...	39
Włochy	1,57	28,92	0,34	1,32	806,00	131,00	128,03	0,07	2,00	...	...	56
Wybrzeże Kości Słoniowej	1,33	0,61	0,13	1,60	...	7,00	2,11	37,60	1,90	15,00	308,00	36
Wyspa Man	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Wyspy Owcze	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Wyspy Dziewicze	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Wyspy Marshalla	...	...	...	...	...	...	...	0,01	...	...	...	...
Wyspy Normandzkie	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Wyspy Salomona	...	...	...	...	...	...	...	0,04	0,32	...	...	43
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	...	...	...	...	...	...	...	0,03	...	...	...	...
Wyspy Turks i Caicos	...	...	...	...	...	...	0,01	0,02	...	...	...	...
Zachodni Brzeg Jordanu i Strefa Gazy	...	...	0,00	0,00	...	...	2348,24	100,32	0,11	1,00	131,00	...

I – Wydatki na wojsko (% PKB). II – Wydatki na wojsko (miliardy USD). III – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony). IV – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej). V – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VI – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD). VII – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące). VIII – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące). IX – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące). X – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące). XI – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące). XII – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
	2020	2020	2019	2019	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2021
Zambia	1,15	0,21	0,02	0,22	...	1,00	66,08	0,27	6,00	...	...	33
Zimbabwe	...	...	0,05	0,71	...	...	9,27	8,61	0,38	...	...	23
Zjednoczone Emiraty Arabskie	...	...	0,06	0,95	191,00	432,00	1,33	0,19	0,61	...	...	69

I. – Wydatki na wojsko (% PKB), II. – Wydatki na wojsko (miliardy USD), III. – Liczba personelu sił zbrojnych (miliony), IV. – Personel sił zbrojnych (% siły roboczej), V. – Eksport broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD), VI. – Import broni (wartości wskaźnika trendu SIPRI) (miliony USD), VII. – Uchodźcy według państwa lub terytorium azylu (tysiące), VIII. – Uchodźcy według państwa lub terytorium pochodzenia (tysiące), IX. – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z katastrofami (tysiące), X. – Osoby wewnętrznie przesiedlone, nowe przesiedlenia związane z konfliktami i przemocą (tysiące), XI. – Osoby wewnętrznie przesiedlone, wszyscy przesiedleni w wyniku konfliktów i przemocy (tysiące), XII. – Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI).

Źródło: World Bank Development Indicators, https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators (dostęp 27.02.2022); Transparency International, Corruption Perceptions Index 2021, https://www.transparency.org/en/cpi/2021 (dostęp 27.02.2022).

Tabela 3

Wybrane wskaźniki pandemii COVID-19

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I stan na 27.02.2022	II stan na 27.02.2022	III stan na 27.02.2022	IV stan na 27.02.2022	V stan na 27.02.2022	VI stan na 27.02.2022	VII stan na 27.02.2022	VIII stan na 27.02.2022
PAŃSTWA I TERYTORIA – ALFABETYCZNIE								
ŚWIAT	430257,56	5519,99	5922047,00	75,98	…	…	…	…
Afganistan	173,05	444,53	7578,00	19,47	5412,31	13,90	4125,72	10,60
Albania	270,95	9415,07	3457,00	120,13	2686,40	93,30	1183,43	41,58
Algieria	264,60	603,41	6820,00	15,55	13461,20	30,70	6003,54	13,69
Andora	37,96	49127,03	151,00	195,43	141,96	183,70	53,21	69,85
Angola	98,70	300,31	1899,00	5,78	15902,07	48,38	5278,09	16,06
Antigua i Barbuda	7,44	7592,24	135,00	137,86	124,46	127,09	60,96	62,25
Arabia Saudyjska	742,54	2132,89	8991,00	25,83	60208,65	172,94	24056,66	69,10
Argentyna	8878,49	19644,51	125872,00	278,50	91698,06	202,89	35919,88	79,48
Armenia	418,79	14132,94	8413,00	283,91	1937,40	65,40	854,46	28,84
Aruba	33,64	31510,97	211,00	197,63	167,54	156,92	80,31	75,22
Australia	2772,18	10871,35	5086,00	19,95	52371,42	205,38	20363,43	79,86
Austria	2596,72	29173,13	14122,00	158,66	17792,78	199,90	6526,84	73,33
Azerbejdżan	781,54	7708,10	9330,00	92,02	11977,90	118,10	4670,61	46,07
Bahamy	33,09	8414,88	771,00	196,06	325,70	82,82	153,29	38,98
Bahrajn	501,64	29481,10	1444,00	84,86	3392,21	199,36	1203,36	70,72
Bangladesz	1939,65	1177,76	29005,00	17,61	176827,47	107,37	72883,86	44,26
Barbados	54,54	18977,29	312,00	108,57	308,36	107,30	148,68	51,74

I – Całkowita liczba odnotowanych przypadków (w tysiącach). II – Liczba przypadków na 100 tysięcy mieszkańców. III – Całkowita liczba zgonów (w tysiącach). IV – Liczba zgonów na 100 tysięcy mieszkańców. V – Całkowita liczba szczepień (w tysiącach). VI – Liczba osób zaszczepionych min. 1 dawką na 100 mieszkańców. VII – Liczba osób w pełni zaszczepionych (w tysiącach). VIII – Liczba osób w pełni zaszczepionych na 100 mieszkańców.

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I stan na 27.02.2022	II stan na 27.02.2022	III stan na 27.02.2022	IV stan na 27.02.2022	V stan na 27.02.2022	VI stan na 27.02.2022	VII stan na 27.02.2022	VIII stan na 27.02.2022
Belgia	3537,68	30702,48	30101,00	261,24	24462,87	212,30	8983,92	77,97
Belize	56,45	14196,69	648,00	162,97	455,49	114,55	205,87	51,77
Benin	26,57	219,14	163,00	1,35	2391,40	19,73	1767,75	14,58
Bermudy	11,47	18412,47	123,00	197,52	123,73	198,69	46,04	73,93
Bhutan	11,37	1473,42	6,00	0,78	1507,85	195,42	572,43	74,19
Białoruś	902,32	9548,99	6421,00	67,95	10426,00	110,30	4497,63	47,60
Boliwia	891,85	7640,28	21406,00	183,38	12378,99	106,05	5511,75	47,22
Bośnia i Hercegowina	370,30	11286,68	15392,00	469,15	1924,95	58,70	846,08	25,79
Botswana	262,65	11168,95	2614,00	111,16	1389,60	59,09	1129,17	48,02
Brazylia	28484,89	13400,91	646419,00	304,11	369600,00	173,88	155000,00	72,92
Brunei Darussalam	48,06	10984,53	64,00	14,63	1005,17	229,77	404,05	92,36
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	6,07	20087,97	62,00	205,05	36,57	120,94	17,31	57,24
Bułgaria	1083,43	15585,53	35357,00	508,63	4246,08	61,10	2022,59	29,10
Burkina Faso	20,75	99,27	375,00	1,79	2309,54	11,05	1137,72	5,44
Burundi	38,06	320,11	15,00	0,13	10,70	0,09	8,45	0,07
Chile	2953,90	15452,31	41795,00	218,64	47766,63	249,88	17118,16	89,55
Chiny	212,97	14,48	5913,00	0,40	3059362,63	207,94	1235411,11	83,97
Chorwacja	1049,67	25865,56	14964,00	368,74	5159,09	127,10	2216,10	54,61
Curaçao	38,83	23663,41	261,00	159,06	...	...	...	...
Cypr	315,34	35511,17	834,00	93,92	1705,85	192,10	652,63	73,49
Czad	7,25	44,13	190,00	1,16	403,99	2,46	142,45	0,87

I – Całkowita liczba odnotowanych przypadków (w tysiącach). II – Liczba przypadków na 100 tysięcy mieszkańców. III – Całkowita liczba zgonów (w tysiącach). IV – Liczba zgonów na 100 tysięcy mieszkańców. V – Całkowita liczba szczepień (w tysiącach). VI – Liczba osób zaszczepionych min. 1 dawką na 100 mieszkańców. VII – Liczba osób w pełni zaszczepionych (w tysiącach). VIII – Liczba osób w pełni zaszczepionych na 100 mieszkańców.

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I stan na 27.02.2022	II stan na 27.02.2022	III stan na 27.02.2022	IV stan na 27.02.2022	V stan na 27.02.2022	VI stan na 27.02.2022	VII stan na 27.02.2022	VIII stan na 27.02.2022
Czarnogóra	229,63	36560,88	2670,00	425,12	526,85	83,90	251,59	40,46
Czechy	3559,56	33285,77	38491,00	359,93	17231,08	161,10	6818,03	63,76
Dania	2691,66	46226,56	4461,00	76,61	13082,14	224,70	4728,84	81,21
Demokratyczna Republika Konga	86,00	96,02	1335,00	1,49	695,95	0,78	339,38	0,38
Demokratyczna Republika Korei	0,00	0,00	0,00	0,00	...	...	...	...
Dominika	10,99	15267,19	57,00	79,18	61,43	85,33	29,40	40,84
Dominikana	573,46	5286,35	4363,00	40,22	15085,48	139,06	5846,95	53,90
Dżibuti	15,54	1573,18	189,00	19,13	155,74	15,76	95,36	9,65
Egipt	475,34	464,50	23889,00	23,34	69385,43	67,80	29465,60	28,79
Ekwador	820,54	4650,79	35172,00	199,35	31141,96	176,51	13465,20	76,32
Erytrea	9,70	273,40	103,00	2,90	...	...	...	...
Estonia	483,96	36415,63	2204,00	165,84	2002,69	150,70	827,87	62,29
Eswatini (Suazi)	69,10	5955,62	1390,00	119,81	486,16	41,91	336,07	28,97
Etiopia	468,56	407,58	7450,00	17685,00	17634,38	15,34	10064,11	8,75
Fidżi	63,69	7104,40	826,00	92,14	1282,01	143,01	616,08	68,73
Filipiny	3657,34	3337,57	56165,00	51,25	130741,15	119,31	61056,69	55,72
Finlandia	637,73	11542,00	2364,00	42,79	11366,90	205,70	4206,80	76,14
Francja	21879,79	33640,85	134723,00	207,14	142827,84	212,20	52238,64	77,60
Gabon	47,52	2135,03	303,00	13,61	499,25	22,43	221,63	9,96
Gambia	11,92	493,41	365,00	15,10	362,08	14,98	316,89	13,11
Ghana	159,12	512,10	1442,00	4,64	12043,58	38,76	4570,43	14,71

I – Całkowita liczba odnotowanych przypadków (w tysiącach). II – Liczba przypadków na 100 tysięcy mieszkańców. III – Całkowita liczba zgonów (w tysiącach). IV – Liczba zgonów na 100 tysięcy mieszkańców. V – Całkowita liczba szczepień (w tysiącach). VI – Liczba osób zaszczepionych min. 1 dawką na 100 mieszkańców. VII – Liczba osób w pełni zaszczepionych (w tysiącach). VIII – Liczba osób w pełni zaszczepionych na 100 mieszkańców.

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I stan na 27.02.2022	II stan na 27.02.2022	III stan na 27.02.2022	IV stan na 27.02.2022	V stan na 27.02.2022	VI stan na 27.02.2022	VII stan na 27.02.2022	VIII stan na 27.02.2022
Gibraltar	15,26	45282,12	101,00	299,78	112,45	333,76	40,81	121,14
Grecja	2369,40	22105,53	25603,00	238,87	19792,74	184,70	7494,61	69,92
Grenada	13,63	12109,52	214,00	190,18	85,47	75,96	37,34	33,18
Grenlandia	11,72	20635,17	16,00	28,18	79,70	140,39	38,47	67,77
Gruzja	1591,94	39906,40	16054,00	402,44	2567,03	64,30	1131,75	28,37
Guam	36,59	21678,57	321,00	190,19	306,49	181,60	130,88	77,55
Gujana	62,78	7981,55	1215,00	154,47	857,99	109,08	347,54	44,19
Gwatemala	766,48	4278,26	16861,00	94,11	14213,08	79,33	5514,83	30,78
Gwinea	36,39	277,12	440,00	12844,00	4770,73	36,33	1877,43	14,30
Gwinea Równikowa	15,88	1131,66	182,00	12,97	455,66	32,48	204,18	14,55
Gwinea-Bissau	7,97	405,08	166,00	8,44	556,32	28,27	337,93	17,17
Haiti	30,34	266,05	820,00	7,19	233,07	2,04	100,64	0,88
Hiszpania	10950,00	23134,15	99162,00	209,50	96125,44	203,10	35713,96	75,45
Holandia	6234,95	35817,45	21531,00	123,69	33782,61	194,10	12345,56	70,92
Honduras	409,71	4136,54	10684,00	107,87	11004,22	111,10	4560,70	46,05
Indie	42894,35	3108,28	513226,00	37,19	1738243,99	125,96	761981,47	55,22
Indonezja	5457,78	1995,36	147586,00	53,96	333313,50	121,86	137159,01	50,15
Irak	2298,16	5713,63	24931,00	61,98	16507,04	41,04	6673,95	16,59
Iran	7011,93	8348,24	135952,00	161,86	138856,20	165,32	55078,80	65,58
Irlandia	1287,91	25942,66	6471,00	130,35	10358,36	208,70	3903,28	78,63
Islandia	118,68	32593,50	61,00	16,75	785,79	215,80	294,65	80,92

I – Całkowita liczba odnotowanych przypadków (w tysiącach). II – Liczba przypadków na 100 tysięcy mieszkańców. III – Całkowita liczba zgonów (w tysiącach). IV – Liczba zgonów na 100 tysięcy mieszkańców. V – Całkowita liczba szczepień (w tysiącach). VI – Liczba osób zaszczepionych min. 1 dawką na 100 mieszkańców. VII – Liczba osób w pełni zaszczepionych (w tysiącach). VIII – Liczba osób w pełni zaszczepionych na 100 mieszkańców.

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I stan na 27.02.2022	II stan na 27.02.2022	III stan na 27.02.2022	IV stan na 27.02.2022	V stan na 27.02.2022	VI stan na 27.02.2022	VII stan na 27.02.2022	VIII stan na 27.02.2022
Izrael	3603,37	41630,75	10108,00	116,78	13264,86	153,30	6164,74	71,22
Jamajka	127,80	4315,83	2808,00	94,83	1341,37	45,30	641,59	21,67
Japonia	4750,50	3756,03	22755,00	17,99	211401,90	167,15	99951,48	79,03
Jemen	11,75	39,40	2130,00	7,14	772,57	21582,00	372,92	45658,00
Jordania	1606,84	15748,47	13767,00	134,93	9435,29	92,47	4316,65	42,31
Kajmany	19,37	29478,09	17,00	25,87	138,94	211,42	57,87	88,05
Kambodża	128,60	769,18	3026,00	18,10	33660,32	201,33	13794,36	82,51
Kamerun	119,11	448,68	1920,00	7,23	1024,33	3,86	807,17	3,04
Kanada	3261,91	8642,62	36254,00	96,06	79793,38	211,42	30569,84	81,00
Katar	355,74	12347,57	664,00	23,05	6198,41	215,14	0,00	...
Kazachstan	1389,29	7399,00	18906,00	100,69	22954,65	122,30	9300,93	49,53
Kenia	322,78	600,29	5638,00	10,49	16156,51	30,05	7353,04	13,68
Kirgistan	200,43	3072,06	2952,00	45,25	2431,76	37,30	1092,78	16,75
Kiribati	2,88	2413,58	11,00	9,21	120,59	100,96	46,02	38,52
Kolumbia	6054,31	11898,51	138364,00	271,93	75533,93	148,45	32991,35	64,84
Komory	8,02	922,72	160,00	18,40	637,96	73,36	301,22	34,64
Kosowo	225,81	12575,28	3098,00	172,53	1804,34	100,50	810,77	45,15
Kostaryka	797,03	15646,08	7969,00	156,44	8565,61	168,15	3747,14	73,56
Kuba	1067,52	9424,90	8494,00	74,99	34797,71	307,22	9864,34	87,09
Kuwejt	617,28	14454,16	2534,00	59,34	7502,34	175,68	3271,84	76,61
Laos	141,93	1950,82	617,00	17746,00	7808,72	107,33	3835,29	52,72

I – Całkowita liczba odnotowanych przypadków (w tysiącach). II – Liczba przypadków na 100 tysięcy mieszkańców. III – Całkowita liczba zgonów (w tysiącach). IV – Liczba zgonów na 100 tysięcy mieszkańców. V – Całkowita liczba szczepień (w tysiącach). VI – Liczba osób zaszczepionych min. 1 dawką na 100 mieszkańców. VII – Liczba osób w pełni zaszczepionych (w tysiącach). VIII – Liczba osób w pełni zaszczepionych na 100 mieszkańców.

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I stan na 27.02.2022	II stan na 27.02.2022	III stan na 27.02.2022	IV stan na 27.02.2022	V stan na 27.02.2022	VI stan na 27.02.2022	VII stan na 27.02.2022	VIII stan na 27.02.2022
Lesotho	32,60	1521,72	696,00	32,49	857,93	40,05	727,53	33,96
Liban	1057,00	15486,17	10027,00	146,91	5324,72	78,01	2217,48	32,49
Liberia	7,36	145,52	290,00	5,73	1200,63	23,74	1084,59	21,44
Libia	491,22	7148,82	6232,00	90,70	3256,67	47,40	1070,24	15,58
Liechtenstein	11,66	30102,98	74,00	190,98	70,10	180,93	26,29	67,86
Litwa	891,54	31907,99	8368,00	299,49	4425,82	158,40	1888,11	67,58
Luksemburg	181,20	28939,90	988,00	157,80	1047,86	167,40	433,37	69,22
Łotwa	624,01	32710,39	5159,00	270,43	2766,74	145,00	1258,75	65,98
Macedonia Północna	295,71	14193,86	8968,00	430,45	1818,06	87,30	831,52	40,05
Madagaskar	63,43	229,07	1350,00	4,88	1185,49	4,28	956,40	3,45
Malawi	85,28	445,77	2612,00	13,65	877,14	162,27	370,52	68,55
Malediwy	168,12	31102,74	294,00	54,39	63118,01	195,01	25503,65	78,80
Malezja	3337,23	10310,90	32534,00	100,52	1587,50	7,84	767,09	3,79
Mali	30,36	149,92	722,00	3,57	1188,04	230,90	439,16	85,35
Malta	71,00	13798,09	601,00	116,80	103,21	179,32	42,44	73,73
Mariany Północne	9,27	16097,09	27,00	46,91	53439,13	144,78	23266,16	63,03
Maroko	1159,94	3142,57	15938,00	43,18	366,04	97,54	140,65	37,48
Mauretania	58,62	1260,76	977,00	21,01	2353,57	185,06	947,47	74,50
Mauritius	70,86	5571,93	786,00	61,80	174967,38	135,70	78556,15	60,93
Meksyk	5455,24	4231,07	316941,00	245,82	90,24	78,45	44,14	38,37
Mikronezja	0,00	0,00	0,00	0,00	65,14	166,00	25,67	65,40

I – Całkowita liczba odnotowanych przypadków (w tysiącach). II – Liczba przypadków na 100 tysięcy mieszkańców. III – Całkowita liczba zgonów (w tysiącach). IV – Liczba zgonów na 100 tysięcy mieszkańców. V – Całkowita liczba szczepień (w tysiącach). VI – Liczba osób zaszczepionych min. 1 dawką na 100 mieszkańców. VII – Liczba osób w pełni zaszczepionych (w tysiącach). VIII – Liczba osób w pełni zaszczepionych na 100 mieszkańców.

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I stan na 27.02.2022	II stan na 27.02.2022	III stan na 27.02.2022	IV stan na 27.02.2022	V stan na 27.02.2022	VI stan na 27.02.2022	VII stan na 27.02.2022	VIII stan na 27.02.2022
Mołdawia	500,14	12398,33	11185,00	277,27	2025,93	50,20	1022,85	25,36
Monako	9,33	23776,88	51,00	129,96	5543,41	169,09	2171,51	66,24
Mongolia	905,97	27635,38	2095,00	63,91	4,07	81,44	1,74	34,79
Mozambik	225,00	719,87	2192,00	7,01	19788,76	63,31	10244,46	32,78
Myanmar	578,45	1063,13	19353,00	35,57	42555,47	78,21	19745,24	36,29
Namibia	157,11	6183,07	4006,00	157,66	802,76	31,59	368,43	44695,00
Nauru	0,00	0,00	0,00	0,00	15,13	139,63	7,36	67,97
Nepal	976,51	3351,47	11931,00	40,95	35546,28	122,00	16525,16	56,72
Niemcy	14399,01	17313,43	122371,00	147,14	168063,84	202,10	62241,31	74,84
Niger	8,75	36,13	306,00	1,26	1804,76	7,46	1030,51	4,26
Nigeria	254,43	123,43	3142,00	1,52	25380,49	12,31	7596,74	3,69
Nikaragua	13,96	210,70	224,00	3,38	9193,70	138,78	3822,33	57,70
Norwegia	1186,41	22103,28	1598,00	29,77	11165,06	208,00	4016,75	74,83
Nowa Kaledonia	52,46	18373,86	299,00	104,73	365,04	127,86	178,12	62,39
Nowa Zelandia	57,07	1183,46	56,00	1,16	9369,92	194,31	3922,53	81,34
Oman	379,62	7433,83	4238,00	82,99	6771,54	132,60	2990,95	58,57
Pakistan	1505,33	681,48	30114,00	13,63	205527,35	93,04	94523,44	42,79
Panama	752,91	17449,54	8047,00	186,50	7471,18	173,15	2919,20	67,66
Papua-Nowa Gwinea	41,04	458,68	638,00	7,13	388,17	4,34	228,01	2,55
Paragwaj	638,15	8947,07	18281,00	256,30	7977,42	111,85	3169,40	44,44
Peru	3503,89	10626,92	209927,00	636,69	60233,23	182,68	23638,93	71,69

I – Całkowita liczba odnotowanych przypadków (w tysiącach). II – Liczba przypadków na 100 tysięcy mieszkańców. III – Całkowita liczba zgonów (w tysiącach). IV – Liczba zgonów na 100 tysięcy mieszkańców. V – Całkowita liczba szczepień (w tysiącach). VI – Liczba osób zaszczepionych min. 1 dawką na 100 mieszkańców. VII – Liczba osób w pełni zaszczepionych (w tysiącach). VIII – Liczba osób w pełni zaszczepionych na 100 mieszkańców.

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I stan na 27.02.2022	II stan na 27.02.2022	III stan na 27.02.2022	IV stan na 27.02.2022	V stan na 27.02.2022	VI stan na 27.02.2022	VII stan na 27.02.2022	VIII stan na 27.02.2022
Polinezja Francuska	65,58	23346,79	638,00	227,12	346,76	123,44	164,44	58,54
Polska	5637,65	14852,27	111056,00	292,58	52694,72	138,80	22024,55	58,02
Portoryko	472,48	16515,49	4098,00	143,24	6819,29	238,37	2583,15	90,29
Portugalia	3231,08	31382,13	20941,00	203,39	23091,80	224,30	8647,51	83,99
Republika Kongo	23,97	434,34	378,00	31199,00	812,76	14,73	635,23	11,51
Republika Korei	2665,08	5198,20	7783,00	15,18	116858,59	227,93	44219,76	86,25
Republika Południowej Afryki	3667,56	6183,85	99018,00	166,95	30964,95	52,21	18769,42	31,65
Republika Środkowoafrykańska	14,19	293,74	113,00	12451,00	823,90	17,06	712,45	14,75
Republika Zielonego Przylądka	55,88	10049,88	401,00	72,12	692,73	124,59	294,78	53,02
Rosja	16052,03	10999,48	349365,00	239,40	157847,69	108,20	70976,67	48,64
Rumunia	2708,32	14011,78	63073,00	326,32	15782,72	81,70	8037,00	41,58
Rwanda	129,47	999,58	1457,00	11,25	16555,83	127,82	7533,78	58,17
Saint Martin	9,79	25323,99	44,00	113,82	...	...	...	...
Salwador	147,79	2278,47	4058,00	62,56	10083,74	155,46	4221,34	65,08
Samoa	0,03	16,63	0,00	0,00	275,44	138,82	129,85	65,44
Samoa Amerykańskie	0,08	152,18	0,00	0,00	82,99	150,36	36,80	66,68
San Marino	14,31	42165,13	112,00	330,01	64,04	188,70	21,78	63,21
Senegal	85,64	511,45	1960,00	11,71	2064,20	12,33	1022,48	6,11
Serbia	1900,29	27434,30	15059,00	217,41	6612,05	95,50	3255,54	47,00
Seszele	39,25	39910,72	160,00	162,69	196,23	199,52	79,66	81,00
Sierra Leone	7,66	96,08	125,00	1,57	1811,83	22,71	936,85	11,74

I – Całkowita liczba odnotowanych przypadków (w tysiącach). II – Liczba przypadków na 100 tysięcy mieszkańców. III – Całkowita liczba zgonów (w tysiącach). IV – Liczba zgonów na 100 tysięcy mieszkańców. V – Całkowita liczba szczepień (w tysiącach). VI – Liczba osób zaszczepionych min. 1 dawką na 100 mieszkańców. VII – Liczba osób w pełni zaszczepionych (w tysiącach). VIII – Liczba osób w pełni zaszczepionych na 100 mieszkańców.

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I stan na 27.02.2022	II stan na 27.02.2022	III stan na 27.02.2022	IV stan na 27.02.2022	V stan na 27.02.2022	VI stan na 27.02.2022	VII stan na 27.02.2022	VIII stan na 27.02.2022
Singapur	661,20	11301,87	975,00	16,67	13049,39	223,05	4823,89	82,46
Słowacja	1421,55	26045,79	18375,00	336,67	6988,57	128,00	2746,64	50,32
Słowenia	887,22	42332,20	6893,00	328,89	2947,04	140,60	1215,95	58,02
Somalia	26,31	165,56	1348,00	8,48	1659,80	10,44	870,01	5,47
Sri Lanka	641,79	2997,14	16116,00	75,26	37036,44	172,96	14040,97	65,57
St. Kitts i Nevis	5,52	10385,02	42,00	78,96	60,34	113,44	26,26	49,36
St. Lucia	22,59	12304,29	357,00	194,42	115,94	63,14	51,78	44620,00
St. Martin (część francuska)	9,54	22240,10	85,00	198,22	...	...	...	...
St. Vincent i Grenadyny	8,31	7486,03	106,00	95,55	61,31	142,98	25,78	60,11
Stany Zjednoczone	78050,84	23580,13	935093,00	282,50	534803,54	161,57	209419,94	63,27
Sudan	61,38	139,97	3901,00	8,90	5711,03	13,02	2333,42	5,32
Sudan Południowy	16,96	151,47	137,00	1,22	431,54	3,86	333,63	2,98
Surinam	77,94	13285,16	1314,00	223,99	543,31	92,62	234,39	39,96
Syria	54,04	308,79	3059,00	17,48	3073,68	17,56	1171,88	6,70
Szwajcaria	2735,90	31612,01	12616,00	145,77	11801,51	136,40	5785,67	67,23
Szwecja	2437,85	23605,22	17083,00	165,41	19496,83	188,80	7321,81	70,90
Tadżykistan	17,79	186,48	125,00	1,31	8600,70	90,20	3871,74	40,59
Tajlandia	2819,28	4039,09	22809,00	32,68	120350,97	172,42	49232,14	70,53
Tanzania	33,62	56,28	798,00	1,34	2431,77	4,07	1646,26	2,76
Timor Wschodni	22,58	1712,93	126,00	9,56	1251,82	94,95	568,54	43,12
Togo	36,78	444,24	272,00	3,29	2515,34	30,38	1075,38	36495,00

I – Całkowita liczba odnotowanych przypadków (w tysiącach). II – Liczba przypadków na 100 tysięcy mieszkańców. III – Całkowita liczba zgonów (w tysiącach). IV – Liczba zgonów na 100 tysięcy mieszkańców. V – Całkowita liczba szczepień (w tysiącach). VI – Liczba osób zaszczepionych min. 1 dawką na 100 mieszkańców. VII – Liczba osób w pełni zaszczepionych (w tysiącach). VIII – Liczba osób w pełni zaszczepionych na 100 mieszkańców.

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I stan na 27.02.2022	II stan na 27.02.2022	III stan na 27.02.2022	IV stan na 27.02.2022	V stan na 27.02.2022	VI stan na 27.02.2022	VII stan na 27.02.2022	VIII stan na 27.02.2022
Tonga	0,29	271,54	0,00	0,00	151,61	143,45	68,25	64,57
Trynidad i Tobago	125,86	8993,58	3603,00	257,45	1509,47	107,86	699,20	49,96
Tunezja	992,57	8398,39	27640,00	233,87	14524,34	122,89	6295,20	53,27
Turcja	13841,00	16411,14	93539,00	110,91	144007,12	170,70	52623,39	63,28
Turkmenistan	0,00	0,00	0,00	0,00	7580,98	125,70	3206,28	53,16
Tuvalu	0,00	0,00	0,00	0,00	12,11	102,73	5,88	49,90
Uganda	163,23	356,86	3585,00	7,84	14973,29	32,74	10544,04	23,05
Ukraina	4821,29	11024,18	105664,00	241,61	31088,23	71,10	14898,54	34,07
Urugwaj	827,81	23830,70	6919,00	199,18	7563,33	217,73	2705,11	77,87
Uzbekistan	236,04	705,23	1628,00	4,86	41555,20	124,20	12866,68	38,44
Vanuatu	0,02	6,19	0,00	0,00	189,14	61,58	78,23	25,47
Wenezuela	512,56	1802,51	5624,00	19,78	37860,99	133,15	14287,37	50,24
Węgry	1779,17	18211,47	43752,00	447,84	15875,35	162,50	6086,22	62,30
Wielka Brytania	18773,17	27653,96	161104,00	237,32	139059,24	204,80	48758,91	71,64
Wietnam	3041,51	3124,67	39884,00	40,98	184868,88	189,92	74618,59	76,66
Włochy	12651,25	21212,17	154013,00	258,23	130132,30	218,20	46489,09	77,95
Wybrzeże Kości Słoniowej	81,41	308,63	791,00	3,00	...	...	...	...
Wyspa Man	22,58	26551,18	80,00	94,08	186,67	219,52	66,43	78,12
Wyspy Owcze	33,59	68740,41	26,00	53,21	103,89	212,61	40,90	83,69
Wyspy Dziewicze	15,33	14677,52	109,00	104,38	...	...	...	...
Wyspy Marshalla	0,00	6,76	0,00	0,00	49,11	82,97	23,19	39,18

I – Całkowita liczba odnotowanych przypadków (w tysiącach). II – Liczba przypadków na 100 tysięcy mieszkańców. III – Całkowita liczba zgonów (w tysiącach). IV – Liczba zgonów na 100 tysięcy mieszkańców. V – Całkowita liczba szczepień (w tysiącach). VI – Liczba osób zaszczepionych min. 1 dawką na 100 mieszkańców. VII – Liczba osób w pełni zaszczepionych (w tysiącach). VIII – Liczba osób w pełni zaszczepionych na 100 mieszkańców.

Nazwa grupy państw/regionu/ państwa/terytorium	I stan na 27.02.2022	II stan na 27.02.2022	III stan na 27.02.2022	IV stan na 27.02.2022	V stan na 27.02.2022	VI stan na 27.02.2022	VII stan na 27.02.2022	VIII stan na 27.02.2022
Wyspy Salomona	6,65	968,72	92,00	13,39	294,26	42,84	88,71	12,92
Zambia	312,12	1697,77	3947,00	21,47	1041,44	5,67	1797,31	9,78
Zimbabwe	234,97	1580,89	5390,00	36,27	7747,33	52,13	3346,94	22,52
Zjednoczone Emiraty Arabskie	877,41	8871,29	2299,00	23,25	23999,14	242,65	0,00	...

I. – Całkowita liczba odnotowanych przypadków (w tysiącach), II. – Liczba przypadków na 100 tysięcy mieszkańców, III. – Całkowita liczba zgonów (w tysiącach), IV. – Liczba zgonów na 100 tysięcy mieszkańców, V. – Całkowita liczba szczepień (w tysiącach), VI. – Liczba osób zaszczepionych min. 1 dawką na 100 mieszkańców, VII. – Liczba osób w pełni zaszczepionych (w tysiącach), VIII. – Liczba osób w pełni zaszczepionych na 100 mieszkańców.

Źródło: WHO, WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard, https://covid19.who.int/info?openIndex=2 (dostęp 27.02.2022).

Skorowidz

A
Abbasi Ferydoon 158, 523
Abu Jasser al-Issawi 510
Abueg-Zaldivar Cyrille 301
Abyi Ahmed Ali 184–185
Achmetow Rinat 326
ad-Dubajba Abd al-Hamid 382, 512
Adamczak Janusz 505
Ahmadineżad Mahmud 517
Akande Dapo 149
Akanksha Arora 148
Akhund Hasan 520
Akhundzada Hibatullah 520
al-Asad Baszar 175, 274, 376
al-Baszir Omar Hasan 380, 521
al-Burhan Abdel Fattah 522
al-Kaddafi Mu'ammar 71
al-Kaddafi Sajf al-Islam 382
al-Kadimi Mustafa 521
Al-Kaida 135, 374
al-Manfi Muhammad 381
al-Thani Mohammed bin Abdulrahman 290
al-Zubaidi Aydrous 180
Albright Madeleine 486
Aleksander Macedoński 72
Alemanno Alberto 257
Alijew Hejdar 340
Alijew Ilham 340–341, 510, 529
Amess David 507
Amir-Abdollahian Hassan 291
Anastasiades Nikos 529
Andersson Magdalena 508
Áñez Jeanine 512
Antonow Anatolij 320
„arabska wiosna" 365, 369–370, 374–383
as-Sadr Muktada 521
Assimi Goita 126, 183, 516
Aswad Evelyn 149
Attanasio Luca 511
AUKUS 74, 79–81, 85, 91, 95–96, 112, 118, 155, 159–160, 169, 271–273, 276, 433, 529
Aung San Suu Kyi 510
Austin Lloyd 353

B
Babiš Andrej 500, 507, 529
Bachelet Michelle 285
Baerbock Annalena 320, 348, 352, 358–360, 390
Bah Ndaw 516
Baker Peter 12–13
Baradar Abdul Ghani 288, 293, 520
Barcz Jan 255, 257
Barrow Adam 523
Bartolo Pietro 25
Bazoum Mohamed 511
Beaune Clément 254
Bennett Naftali 372, 512
Bensouda Fatou 525, 528
Biden Joe 12–13, 22–23, 31, 41–42, 63, 70, 73–85, 89–92, 95–100, 106–108, 111–112, 114, 116, 118–120, 123, 127, 131, 139, 152–155, 158, 164, 172, 178, 208, 261–283, 314, 316, 319–321, 327, 353, 355, 362, 366–368, 372, 374, 392–394, 408–410, 416–417, 421, 427, 429, 431, 433–435, 437, 462, 472, 489, 492, 495, 497, 499, 501–502, 523–524, 526, 528, 531
bin Laden Osama 71, 415
Blair Tony 529

Blinken Antony 45, 64, 80, 83, 98–99, 272, 277, 353, 393, 523–524
Błaszczak Mariusz 20, 399
Bond Ian 79
Boric Gabriel 522
Borisow Bojko 499
Borrell Josep 116, 127, 320, 475
Borys Andżelika 330, 396
Brands Hal 430
Brauchli Marcus 75
Brejza Krzysztof 18
Breżniew Leonid 13–14, 90
broń antysatelitarna 161, 169
broń hipersoniczna 101, 152–153, 163–169, 520, 522
Brooks David 76
Brugier Camille M. 459
Brzezinski Mark 263, 392
Brzeziński Zbigniew 392
Buschmann Marco 352
Bush George H.W. 263, 422
Bush George W. 71, 74–75, 263, 407
Buteflika Abd al-Aziz 380

C
Campbell Kurt 272, 435
Cancela José L. 230
Castillo Pedro 517
Castro Raul 514
Castro Xiomara 522
Chaftar Halifa 381
Chamberlain Neville 409
Chamorro Cristiana 516
Charlesworth Hilary 148–149
Chodorkowski Michaił 305
Chrabota Bogusław 22
Chruszczow Nikita 13
Churchill Winston 14–15
Cichanouska Swiatłana 330, 397
Cimanouska Kryścina 397
Cîțu Florin 506
Ciucă Nicolae 506
Clausewitz Carl von 26, 32, 70, 71
Cohen Michael 410
Condé Alpha 520
Connors Jane 148
Conrad Joseph 72
Conte Giuseppe 497
Coppola Francis F. 72
Cormann Mathias 525
COVID-19 (pandemia) 12, 17, 96–98, 106, 114–115, 132, 138–139, 142, 150–151, 153, 168, 177, 191, 197–198, 204, 210, 213–216, 218–220, 224–225, 230–232, 234, 236–240, 247–250, 260, 262–265, 269, 284, 302, 312, 323–325, 335–336, 346, 351–353, 377, 386, 401–402, 449, 452, 458, 466–467, 484, 499, 512, 518–519, 525, 527, 530–531, 558, 568
Crawford James 148
Crawford Net 405

D
Déby Idriss 514
Déby Mahamat 514
Deng Xiaoping 422, 425, 429, 436, 441
Diaz-Canel Miguel 514
Dodon Igor 335–336
Dombrovskis Valdis 448, 526
Donfried Karen 318
Dorronsoro Gilles 410
Doumbouya Mamady 519–520
Draghi Mario 498
Duda Andrzej 22–23, 63, 389–390, 392–394, 397, 399–401, 466, 471, 473
Duque Iván 515
Duterte Rodrigo 297, 300, 528
Dworczyk Michał 19–20, 96, 502
Dżaparow Sadyr 509, 523
dżihadyzm 126, 170, 175–176, 182–184, 187–190, 370–371, 375, 377, 383, 509

E
EDT (*emerging disruptive technologies*) 99, 102, 113
emisje CO_2 86, 139, 150, 197–201, 209–210, 449, 454, 527, 530
Erdoğan Recep Tayyip 46, 87, 100, 274, 341

F
Fabbrini Federico 255
Faeser Nancy 352
Fernández Alberto 522
Fiala Petr 87, 507
Filip, książę 14
Fillon François 502
Floyd George 287
format 17 + 1 401, 460, 462, 464–466, 469–470, 474, 482–483, 527
Forteau Mathias 149
Friedman Thomas L. 268
Fujimori Alberto 517
Fujimori Keiko 517
Fumio Kishida 521

G
G-7 53, 78, 271–272, 276, 462, 519, 527–529
G-20 215, 236, 239–240, 271–272, 293, 530
Gacharia Giorgi 338, 511
Gaddis John Lewis 430
Garibaszwili Irakli 340, 511
Gasparian Onik 343
Gates Bill 524
Gavriliţa Natalia 335, 503
gazowy kryzys 208, 310, 315
Gazprom, koncern 62, 196, 203, 205–208, 315, 337, 504
Gbagbo Laurent 526
Geywitz Klara 352
Ghali Ibrahim 526
Ghani Aszraf 103, 289, 408, 515
Giertych Roman 528
Glapiński Adam 25, 388
globalne zarządzanie gospodarcze (*global economic governance*) 225–232, 239–240, 440, 442–444, 454, 460
Gocuł Mieczysław 20
Goita Assimi 126, 183
Goldstein Avery 436
Gopinath Gita 214, 216
gospodarka cyfrowa 240
Gramsci Antonio 434
Grant Charles 85–86
Grosse Tomasz 388
Guibert Joseph de 20
Guido Juan 275
Guterres António 148–149, 238, 527

H
Habeck Robert 348, 352
Habermas Jürgen 257
Hadi Abd Rabbuh Mansur 179–180, 368
Haftar Chalifa 363
Hamal Ishwar 140
Hamdok Abdalla 381, 521–522
Hanafi Abdul Salam 290
Harris Kamala 63, 263, 329
Havel Václav 87
Heger Eduard 499
Heil Hubertus 352
Heisbourg François 93
Henry Ariel 518
Herbert Zbigniew 64
Herzog Izaak 516
Hichilema Hakainde 519
Hiszam Masziszi 378, 518
Hitler Adolf 72
Hochschild Drummon Fabrizio 148
Hofmański Piotr 525
Holt Jared 268
Horban Andrzej 18
Hu Jintao 425, 443
Huang Xilian 300
Husajn Saddam 364

I
Ibrahim Anwar 519
Ikenberry John G. 277
Indo-Pacyfik 74, 80, 119, 160, 271–272, 283, 355, 358, 416, 420, 426–427, 429, 431–433, 435–436, 440, 452–453, 461, 488, 525, 529, 584
inicjatywa Pasa i Drogi (Jeden Pas, Jedna Droga, inicjatywa Pasa i Szlaku) 415, 440, 442–443, 445, 453–455, 461–462, 464–465, 467–470, 474–477, 479–480, 482

Isaczai Ghulam M. 135
Issoufou Mahamadou 511
Iwaniszwili Bidzina 337

J
Jalari Ali Ahmad 295
Jammeh Yahya 523
Jan Paweł II 17
Janew Stefan 499–500
Janša Janez 480
Janukowycz Wiktor 30
JCPOA (The Joint Comprehensive Plan of Action) 152, 154, 157–159, 169, 274, 364–368, 406, 523, 526
Jermak Andrij 326
Johnson Boris 14–15, 44, 524
Joseph Claude 518
Jourová Věra 507

K
Kaczyński Jarosław 23, 63, 502
Kagan Robert 71
Kajs Su'ajjid 518
Kallas Kaja 497
Kamiński Mariusz 399
Karis Alar 505
Kaukaz Południowy 324, 344–345, 584
Kavali Osman 508
Keita Ibrahim Boubacar 183
Kennedy John F. 13
Kerry John 202
Keynes John M. 266
Khan Karim 525
Kiersnowski Jakub 23
Kim Dzong-un 90, 156
Kine Phelim 283
Kissinger Henry 407
Kliczko Witalij 37
Kneissl Karin 502
Koczarian Robert 343
Kołomojski Ihor 498
Konferencja w sprawie przyszłości Europy 241, 253–257, 260, 394
konflikt w Afganistanie 69–71, 103–104, 111, 118, 135, 171–174, 289–291, 405–419
konflikt w Górskim Karabachu 133, 3234, 338, 340–343, 345, 510–511, 522
konflikt w Jemenie 135, 170, 177–181, 273, 368–369, 372, 376, 511, 524
konflikt w Somalii 170, 187–190, 514
konflikt w Syrii 32, 88, 133, 140, 170, 174–177, 190, 274, 362, 369, 376
konflikt w Tigraju 146, 170, 184–187, 190, 517–518
Kõvesi Laura Corduța 501
Krastev Ivan 279
Krysiak Zbigniew 388
kryzys energetyczny w Mołdawii 336–337, 345, 395, 507–508
kryzys migracyjny na granicy białoruskiej/litewskiej/polskiej 23–25, 87–88, 104–106, 111, 133, 206, 315, 324, 331–334, 344–345, 356, 385, 391, 397–399, 414, 418, 503
Kułeba Dmytro 393
Kurti Albin 498
Kurz Sebastian 507

L
Lambrecht Christine 352
Lamy Pascal 95
Landsbergis Gabrielius 474
Lapid Jair 372, 512
Laschet Armin 347–348, 506
Lasso Guillermo 513
Lau Stuart 283
Lauterbach Karl 352
Le Pen Marine 86, 389, 499
Le Thi Thu Hang 297
Lee Kristine 285
Lem Stanisław 27
Lemke Steffi 352
Lemkin Rafał 17
Leonard Mark 279
Levitsky Steven 268
Leyen von der Ursula 85, 123, 246, 400
Lindner Christian 352

Litwinienko Aleksandr 506
Liu Jinsong 295
Locsin Teodoro Jr 297, 300
Lorenzana Delfin 300
Lula da Silva Luiz Inácio 512
Lungu Edgar 519
Lute Douglas 407

Ł
Ławrow Siergiej 83, 277, 320
Łukaszenka Alaksandr 23–24, 87–88, 98, 100, 314–315, 329–332, 334, 356, 397–398, 475–476
Łukjanow Fiodor 90

M
Maas Heiko 390
Maciej Korwin 27
Macierewicz Antoni 470
Macron Emmanuel 14, 31, 48, 84–86, 89, 97, 119, 183, 247–248, 258–259, 283, 320, 358, 390, 414, 450, 524, 527–528
Maduro Nicolas 275
Magufuli John 512
Malpass David 213
Manchin Joe 264
Manners Ian 458
Mao Tse-tung 15
Marks Karol 15
Marshall George 75
Masud Ahmad 174
Matovič Igor 499
Mattarella Sergio 497
Mearsheimer John 277, 430
Medwedczuk Wiktor 327
Melia Nika 338, 511
Merkel Angela 14, 23, 78–79, 81–82, 84, 86, 96, 116, 258–259, 283, 334, 346–347, 353–355, 360, 389–390, 398, 450, 506, 524
Michel Charles 123, 131, 283, 337, 339, 391
Miedwiediew Dmitrij 78
Międzynarodowy Fundusz Walutowy 53, 56, 214, 216–217, 235–236, 240, 443, 477, 515
Międzynarodowy Trybunał Karny 59, 65, 382, 525, 528
Mijatović Dunja 399
Mikati Nadżib 520
militaryzacja przestrzeni kosmicznej 169
Milley Mark 405, 522
Min Aung Hlaing 510
Mirziyoyev Shavkat 522
Mistura Staffan de 137
Mladić Ratko 527
Moctar Ouane 516
Modi Narendra 200
Mohamed Abdullahi Mohamed (Farmajo) 187–188, 514
Mohammed Amin J. 148
Moïse Jovenel 141, 518
Moon Jae-in 155, 271
Morales Evo 512
Morawiecki Mateusz 21, 23, 25, 63, 246, 386–389, 395–396, 398, 499, 502
Mosbacher Georgette 392
Mossor Stefan 32
Mrożek Sławomir 26
Mswati III 518
Müller Piotr 388
Mun Chol Myong 512
Muratow Dmitrij 530
Museveni Yoweri 510
Musk Elon 37, 62, 150

N
Napoleon I Bonaparte 72, 441
NATO 2030 99, 101–102, 113, 485–486, 502
Nawalny Aleksiej 277, 305–307, 323, 396, 498, 502
Nebenzja Wasilij 138
Nehammer Karl 507
Netanjahu Binjamin 18, 372, 512
neutralność klimatyczna 200, 210, 251, 253, 350, 454
Nietzsche Friedrich 14
Nord Stream 2 (NS2) 48, 78–79, 82, 84, 89, 92, 96, 107, 115, 205–208, 210, 273, 277, 314–316, 320, 323,

327, 353, 355, 358–359, 389–390, 393, 395, 501, 504
Norris Pippa 77
nowa koncepcja strategiczna NATO 46, 78, 97, 99, 101, 103, 111–112, 123, 314, 406, 413, 419
Nowy START 153, 169, 277, 524
nuclear sharing 48, 102, 108, 111–113, 357–358, 406

O
Obama Barack 77, 263, 266–267, 362, 364, 405, 407, 410, 427
Obrador Andrés Manuel López 517
Ofer Eyal 519
Okonjo-Iweala Ngozi 226, 230–231, 525
OPEC+ 191–193, 210
Orbán Viktor 27, 110, 384, 389, 391, 468, 499
Ortega Daniel 516–517
Ossoff Jon 497
Özdemir Cem 352

P
P5+1 152, 157–158, 364, 373, 526
Państwo Islamskie (ISIS) 176, 374, 510, 521
Paszynian Nikol 342, 510–511, 517, 522
Peralta Gloria A. 228
Petkow Kirił 500
Petraeus David 410
Poczobut Andrzej 396
Pompeo Mike 523
Poroszenko Petro 37, 325
Prigozin Jewgienij 414, 418
program nuklearny Korei Północnej 152, 155–157, 168–169, 484, 524
Protasiewicz Raman 330, 356, 396, 501
Puglierin Jana 21
Puigdemont Carles 526
Putin Władimir 13–14, 21–24, 29–34, 40–42, 44, 46, 48, 53–54, 61, 71, 81–84, 88–92, 100, 106, 154, 207, 277, 281–282, 305, 308, 317, 320, 323, 328–329, 345, 355, 391, 398, 401, 406, 410, 414, 416–418, 479, 502–503, 506, 510, 527
Pytel Piotr 20

Q
Quad (Czterostronny Dialog Bezpieczeństwa) 81, 272, 428, 431–432, 525
Qureshi Shah Mahmood 294

R
Rada Bezpieczeństwa ONZ 58, 71, 151, 190, 325, 328
Rada NATO–Rosja (NRC) 109–111, 113
Radew Rumen 499–500
Rahmon Emomali 515
Raisi Ebrahim 158–159, 366, 517
Rama Edi 500
Raskin Jamie 12
Ratas Jüri 497
Rau Zbigniew 22, 63, 80, 388, 390, 393, 395, 472
Razumkow Dmytro 325
Reagan Ronald 263
Rebelo de Sousa Marcelo 498
Renzi Matteo 497
Ressa Maria 530
Riabkow Siergiej 508
Ricardson Sophie 288
Rivière Nicolas de 285
Roble Mohamed Hussein 187–188
Romdhane Najla Bouden 379, 519
Rong Nong 294
Rouhani Hasan 157–158, 366–367
Rudd Kevin 95
Rumsfeld Donald 405, 419
Rutte Mark 499

S
Saad Hussain Rizvi 513
Saakaszwili Micheil 337–338, 521
Sabri Zali Datuk 300
Sachs Jeffrey 237

Saint-Paul Patrick 93
Salman Mohammed bin 368
Salvini Matteo 389, 499
Sandu Maia 335–336, 503
Sarkisjan Armen 343
Sarkozy Nicolas 71, 498
Sassoli David 242
Schallenberg Alexander 507
Schmidt Christian 137
Schmidt Wolfgang 352
Scholz Olaf 14, 31, 47–48, 84, 88, 112, 259, 320, 346–347, 349, 352, 358–360, 390, 506
Schulze Svenja 352
Selaković Nikola 478
Serrano Rosalia Arteaga 148
Shaheen Suhail 135
Sheakau Aboubakar 516
Shinzō Abe 321
Sicilianosa Linosa-Alexandra 148
Sikorski Radosław 13–14, 22–23, 268
Silca de Lapuerta Rosario 387
Simon Mary 504
Sinkiang (Xinjiang) 80, 276, 285, 289, 292, 302, 327, 430, 448, 457, 525, 531
Smolar Eugeniusz 78
Söder Markus 347
Solberg Ermy 505
Sorman Guy 75
Souleymane Doucouré 516
Spiegel Anne 352
Spratly, archipelag 296, 299, 303, 456
Ssentamu Robert Kyagulanyi 510
Stark-Watzinger Bettina 352
Stavridis James 410
Steinmeier Frank-Walter 348, 360, 399
Stoltenberg Jens 99, 101, 110, 401, 485–486, 490
Støre Jonas Gahr 505
Su'ajjid Kajs 378, 519
Šuica Dubravka 254
Sullivan Jake 435
Sullivan John J. 320
Sun Tzu 35
Suski Marek 388
szczyt klimatyczny w Glasgow (COP26) 196–199, 201, 203, 210, 215, 271–272, 395, 455, 530
Szojgu Siergiej 100, 342–343, 355, 418
Szugalej Maksim 414
Szydło Beata 18, 470

Ś

światowa agenda na rzecz rozwoju 240
Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization, WTO) 57, 95, 214, 225–232, 240, 475

T

Tabbun Abd al-Madżid 380
Tal Ben-Ari Yaalon 504
Talbott Strobe 484
Tamiru Achamyeleh 185
Tardy Thierry 79
Tatar Ersin 504
Tobin James 266
Touadéra Faustin-Archange 509
Traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) 154–155, 159–160, 168–169
Traktat o otwartych przestworzach 153, 169
Traktat o zakazie broni jądrowej (TPNW) 100, 113, 152–155, 168–169, 527
Trifonow Slavi 499
Trójmorze 22, 392, 402
Trudeau Justin 504
Truman Harry 13
Trump Donald 19, 40–41, 70, 73–78, 84, 86, 89, 95, 97, 99–100, 113–114, 152, 154, 156–158, 160, 164, 189, 261–263, 265, 267–271, 273–274, 276, 278–280, 285, 289, 331, 353, 362, 365–368, 370–371, 373, 392–393, 410, 416–417, 420, 425, 427–429, 431–432, 468, 487, 489, 495, 497, 502–503, 524
Trybunał Konstytucyjny 244, 260, 356, 386, 506

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) 241–244, 246–247, 258, 260, 356, 385–388, 391, 505, 507
Tsai Ing-wen 530
Tusk Donald 398

U
upadek Kabulu 30, 70, 73–74, 91, 96

V
Verhofstadt Guy 254
Vučić Aleksandar 478–479
Vystrčil Miloš 468

W
Wang Yi 281–285, 288–289, 291–293, 464, 472, 477–478
Warnock Raphael 497
Weijing Wang 473
West Thomas 294
Whitclock Craig 407
Wilkin Jerzy 255
Win Myint 510
Wissing Volker 352
wojna hybrydowa (działania hybrydowe) 79, 88, 101, 105, 112, 115, 119, 121, 126, 203–208, 315, 317, 334, 386, 398, 490
Wronecka Joanna 526
Wu Joseph 468
Wu Xinbo 282

X
Xi Jinping 15, 23, 81, 93, 281–283, 287, 293, 296, 300, 363, 401, 415, 425, 429, 436, 442–444, 450, 454, 456, 462–463, 466, 471, 475

Y
Yaakob Ismail Sabri 519
Yoshihido Suga 271, 521
Yue Xiaoyong 290

Z
Zagajewski Adam 27
Zajn al-Abidin ibn Ali 375
Zalkaliani Dawid 339
„Zapad-2021", ćwiczenia wojskowe 106–107, 316, 331–332, 505
Zelaya Manuel (José Manuel Zelaya Rosales) 522
Zełenski Wołodymyr 37, 39–40, 44, 46–47, 63, 82, 108, 313, 324–327, 400, 529
Zeman Miloš 401, 466
Zemmour Eric 86
Zhang Jun 286, 295
Zhao Lijian 300
Ziobro Zbigniew 243, 246, 386
Ziuganow Giennadij 307
Zoellick Robert 424
Zuma Jacob 518

Noty o Autorkach i Autorach

BOLESŁAW BALCEROWICZ – 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.: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, wyd. 1 (2012, R. Kuźniar i zespół), *Wojny Zachodu* (2017, red. nauk. M. Madej).

AGNIESZKA BIEŃCZYK-MISSALA – doktor habilitowana, profesor uczelni na Uniwersytecie Warszawskim, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, wicedyrektor ds. badań naukowych i współpracy z zagranicą Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW (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.); ostatnio *Bezpieczeństwo międzynarodowe*; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone (2020, współautorka), *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (2021, red. nauk. z R. Kuźniarem).

PAWEŁ J. BORKOWSKI – doktor habilitowany, w latach 2004–2019 pracownik Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, następnie profesor w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Od maja 2021 profesor na Uczelni Łazarskiego. Autor monografii *Polityczne teorie integracji międzynarodowej* – pierwszej w Polsce 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: *Europa. Metafory*

pesymistyczne (2021), „Europejski Zielony Ład jako narzędzie modernizacji i legitymizacji projektu europejskiego" (*Sprawy Międzynarodowe* 2021, nr 3); „Separating the capital region in Poland – The rationality of the political conception" (*European Journal of Transformation Studies* 2021, t. 9, nr 2, z A. Bógdał-Brzezińską i J. Wendtem). Autor rozdziału poświęconego Unii Europejskiej w *Roczniku Strategicznym* od 2010 r.

MATEUSZ CHATYS – 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 – 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).

ANDRZEJ DYBCZYŃSKI – doktor, adiunkt w Katedrze Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. Ekspert Forum Debaty Publicznej Kancelarii Prezydenta RP w latach 2013–2015. Konsultant Ministerstwa Obrony Narodowej w latach 2013–2015. Od 2018 roku dyrektor Polskiego Ośrodka Rozwoju Technologii we Wrocławiu, będącego częścią Sieci Badawczej Łukasiewicz. Zainteresowania naukowe obejmują sojusze międzynarodowe, odstraszanie oraz relacje między rozwojem nowych technologii a bezpieczeństwem międzynarodowym. Współautor i redaktor *Geopolityki* (2013), autor *Sojuszy międzynarodowych* (2014) oraz publikacji z zakresu negocjacji międzynarodowych i bezpieczeństwa.

ŁUKASZ GACEK – doktor habilitowany, profesor uczelni na Uniwersytecie Jagiellońskim, politolog i kulturoznawca. Kierownik Zakładu Chin

w Instytucie Bliskiego i Dalekiego Wschodu UJ. Uczestnik staży naukowo-badawczych w Fudan University oraz Xiamen University w Chinach. W latach 2017–2018 zatrudniony w KGHM (Shanghai) Copper Trading Co. Ltd. na stanowisku Analyst & Business Development Manager. Specjalizuje się w tematyce współczesnych systemów politycznych, bezpieczeństwa i stosunków międzynarodowych w Azji Wschodniej, z naciskiem na Chiny. Najnowsze publikacje książkowe: *Zielona energia w Chinach. Zrównoważony rozwój – ochrona środowiska – gospodarka niskoemisyjna* (2015), *Cywilizacja ekologiczna i transformacja energetyczna w Chinach* (2020), *China's Environmental Protection Policy in Light of European Union Standards*, 从欧盟标准方面看中国环境政策 (2021).

LIDIA GIBADŁO – niezależna ekspertka ds. polityki Niemiec, absolwentka studiów licencjackich i magisterskich ze specjalizacją bezpieczeństwo i studia strategiczne na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2018–2021 analityczka ds. Niemiec w programie Trójkąt Weimarski Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Uczestniczka programu Institute on Economics and International Affairs na George Mason University. Stypendystka Niemieckiej Centrali Wymiany Akademickiej (DAAD) i Rowny-Paderewski Scholarship.

PATRYCJA GRZEBYK – doktor habilitowana, profesor uczelni na Uniwersytecie Warszawskim, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. 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. Członek redakcji *ESIL Reflections*, *Journal of International Humanitarian Action* oraz *Rocznika Strategicznego* (wicenaczelna). Autorka m.in. *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji* (2010) [wyd. angielskojęzyczne: *Criminal Responsibility for the Crime of Aggression* (London–New York 2013)]; *Cele osobowe i rzeczowe w konfliktach zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego* (2018, wyd. angielskojęzyczne *Human and Non-Human Targets in Armed Conflicts*, Cambridge 2022); ostatnio *Bezpieczeństwo międzynarodowe*; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone (2020, współautorka), *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (2021, red. nauk. A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar).

ALEKSANDRA JARCZEWSKA – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Ośrodka Studiów Amerykańskich, stypendystka Programu Fulbrighta. Pracownik Katedry Studiów Regionalnych i Globalnych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

UW. 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). Redaktor naczelna (razem z J. Zajączkowskim i D. Heidrich) czasopisma naukowego *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*.

KARINA JĘDRZEJOWSKA – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (Katedra Studiów Regionalnych i Globalnych). Absolwentka University of Manchester (MSc Globalisation and Development), Szkoły Głównej Handlowej (Finanse i Bankowość) oraz Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka monografii *Upadłość (bankructwo) państwa w stosunkach międzynarodowych* (2018) oraz licznych publikacji z zakresu finansów międzynarodowych, międzynarodowej ekonomii politycznej oraz ekonomii rozwoju. Współredaktor *The Future of Global Economic Governance – Challenges and Prospects in the Age of Uncertainty* (2020) oraz *Globalne zarządzanie gospodarcze. Wyzwania dla światowego systemu handlu* (2020). 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).

ROBERT KUPIECKI – doktor habilitowany, profesor uczelni na Uniwersytecie Warszawskim, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. 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 (2008–2012), wiceminister obrony narodowej (2012–2015). 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 – 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; redaktor naczelny *Rocznika Strategicznego* od 1995 r. 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*, wyd. 1 (2012, z zespołem), *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (2017, red. nauk. M. Madej), *Jestem obywatelem Unii Europejskiej* (2019, dodruk 2021); ostatnio *Bezpieczeństwo międzynarodowe*; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone (2020, współautor), *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (2021, red. nauk. z A. Bieńczyk-Missalą). Najnowsza publikacja: *Zmierzch liberalnego porządku międzynarodowego 2011–2021* (2022). W latach 2010–2015 doradca Prezydenta RP ds. międzynarodowych.

WIESŁAW LIZAK – 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 – doktor habilitowany, profesor uczelni w Katedrze Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, przewodniczący 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 Eksperckiego przy Kancelarii Prezydenta RP. Stypendysta Departamentu Stanu USA (2009) i MSZ Japonii (2017). Wykładał gościnnie m.in. na uniwersytetach w Nottingham, Dublinie, Kent, Manipal (Indie) i Zurychu. Ostatnio opublikował: *Western Military Interventions after the Cold War. Evaluating the Wars of the West* (2019, red. nauk.); również *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, wydanie drugie, poprawione I rozszerzone (2020, współautor), *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (2021, red. nauk. A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar).

MAREK MENKISZAK – 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. Od 2006 r. kierownik Zespołu Rosyjskiego OSW. W 2013 roku *visiting researcher* w Fińskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (FIIA), Helsinki. W 2015 roku *OSW Fellow* w Transatlantic Academy, GMF, Waszyngton. 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 opublikował: *Documents Talk. NATO–Russia Relations After the Cold War* (2020, z R. Kupieckim), *Between War and Integration: NATO and Russia towards 2030* (Riga 2020), *Strategiczna kontynuacja, taktyczna zmiana. Rosyjska polityka bezpieczeństwa europejskiego* (2019).

DOMINIK MIERZEJEWSKI – 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*.

KAMILA PRONIŃSKA – 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); ostatnio *Bezpieczeństwo międzynarodowe*; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone (2020, współautorka).

EUGENIUSZ SMOLAR – analityk Centrum Stosunków Międzynarodowych. Studia na Wydziale Ekonomii Politycznej UW zostały przerwane w 1968 roku w następstwie uwięzienia w związku z uczestnictwem w demonstracjach studenckich w marcu oraz protestów przeciwko inwazji Czechosłowacji w sierpniu 1968 roku. Po uwolnieniu z więzienia w 1970 roku i karnym usunięciu z UW wyemigrował do Szwecji, gdzie studiował na Wydziale Socjologii i Nauk Politycznych Uniwersytetu w Uppsali. W 1975 roku został dziennikarzem Sekcji Polskiej Serwisu Światowego BBC w Londynie, a następnie jej wicedyrektorem i dyrektorem (1982–1997). Współtwórca kwartalnika politycznego *Aneks* (1973–1990) oraz Wydawnictwa Aneks. Współpracownik Komitetu Obrony Robotników i innych ugrupowań demokratycznej opozycji, NSZZ „Solidarność", jak też podziemnych wydawnictw. W centrum jego profesjonalnego zainteresowania znajdują się problemy bezpieczeństwa europejskiego, przyszłość NATO i stosunki transatlantyckie, polityka wschodnia Polski i UE, polityka wewnętrzna i zagraniczna Rosji. Był przewodniczącym Rady Forum Polsko-Czeskiego przy MSZ; angażuje się w liczne formy dialogu z Niemcami, Rosjanami i Ukraińcami, obronę praw człowieka oraz promocję demokracji.

JAROSŁAW STRÓŻYK – doktor nauk o bezpieczeństwie, adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego, generał brygady rezerwy, absolwent m.in. Akademii Obrony Narodowej w Warszawie oraz NATO Defense College w Rzymie. W latach 2010–2013 zastępca dyrektora Zarządu Wywiadu w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli, a 2013–2016 attaché obrony przy Ambasadzie RP w Waszyngtonie. Opublikował monografię *Wybrane problemy międzynarodowej współpracy wywiadowczej. Czy NATO ma wywiad?* (2020).

ANDRZEJ SZEPTYCKI – politolog, profesor uczelni na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, profesor na Wydziale Stosunków Międzynarodowych Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki. Ekspert Instytutu Strategie 2050. Wykładał m.in. we Francji, w Ukrainie i Chinach. Jego zainteresowania badawcze skupiają się na polityce wewnętrznej i zagranicznej Ukrainy, polityce zagranicznej Polski, sytuacji na obszarze poradzieckim i polityce wschodniej Unii Europejskiej. Ostatnio wydał książkę *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy: od „rewolucji godności" do wojny o Górski Karabach* (2021). Obecnie kierownik projektu badawczego *Wojny Rosji: przyczyny, uwarunkowania, przebieg i następstwa działań wojennych Federacji Rosyjskiej w okresie pozimnowojennym* finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

PIOTR ŚLEDŹ – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o bezpieczeństwie, asystent badawczo-dydaktyczny w Katedrze Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: bezpieczeństwo międzynarodowe w wymiarze politycznym i militarnym, problemy bezpieczeństwa związane z rozwojem technologii (w tym wymiar informacyjny), Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE, zbrojenia i przemysł obronny, kontrola zbrojeń i rozbrojenie. Ostatnio opublikował: *Europejska współpraca zbrojeniowa* (2021).

MARCIN TERLIKOWSKI – doktor nauk ekonomicznych (Szkoła 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).

RAFAŁ WIŚNIEWSKI – doktor, adiunkt w Zakładzie Studiów Strategicznych Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, specjalizuje się w tematyce stosunków międzynarodowych na obszarze Indo-Pacyfiku, rywalizacji mocarstw i strategii wojskowej.

ANNA WRÓBEL – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (Katedra Studiów Regionalnych i Globalnych). 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* (2016) 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) oraz *Globalne zarządzanie gospodarcze. Wyzwania dla światowego systemu handlu* (2020). 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.

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 40 ark. wyd.
Skład i łamanie: Andrzej Kaczmarek
Printed in Poland