ROCZNIK STRATEGICZNY 2017/18

INSTYTUT STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIWERSYTET WARSZAWSKI
INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS
UNIVERSITY OF WARSAW

STRATEGIC YEARBOOK 2017/18

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

vol. 23

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

SCHOLAR
Scientific Publishers

Warsaw 2018

INSTYTUT STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIWERSYTET WARSZAWSKI
INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS
UNIVERSITY OF WARSAW

ROCZNIK STRATEGICZNY 2017/18

PRZEGLĄD SYTUACJI POLITYCZNEJ, GOSPODARCZEJ I WOJSKOWEJ W ŚRODOWISKU MIĘDZYNARODOWYM POLSKI

tom 23

Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Warszawa 2018

RADA NAUKOWA:
Amitav Acharya (American University), Bolesław Balcerowicz (Uniwersytet Warszawski), Shantanu Chakrabarti (University of Calcutta), Edward Haliżak (Uniwersytet Warszawski), Andrew Hurrell (University of Oxford), Roman Kuźniar (Uniwersytet Warszawski), Markijan Malskyj (Ivan Franko National University of Lviv), Andrzej Mania (Uniwersytet Jagielloński), Matthew McCartney (University of Oxford), Adam Daniel Rotfeld (Uniwersytet Warszawski), Mónica del Carmen Serrano Carreto (The Colegio de México), Fan Shiming (Peking University), Henryk Szlajfer (Polska Akademia Nauk), Jakub Zajączkowski (Uniwersytet Warszawski)

Redaktor naczelny: Roman Kuźniar
Zastępca redaktora naczelnego, sekretarz redakcji: Patrycja Grzebyk
Redaktorzy tematyczni:
- aspekty geopolityczne – Roman Kuźniar
- bezpieczeństwo – Marek Madej
- prawo międzynarodowe – Patrycja Grzebyk

Redaktor językowy – Maria Kaniewska
Redaktor statystyczny – Mirosław Sułek

© Copyright by Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, 2018

ISSN 2300-2654

doi 10.7366/23002654201723

Redaktor prowadzący: *Anna Raciborska*
Opracowanie redakcyjne: *Anna Kaniewska*
Projekt okładki: *Agata Szczepanik*
Wersją pierwotną *Rocznika Strategicznego* jest wersja papierowa

ZESPÓŁ AUTORSKI:
Bolesław Balcerowicz, Agnieszka Bieńczyk-Missala, Paweł J. Borkowski, Anna Dudek, Bogdan Góralczyk, Tomasz Grzegorz Grosse, Patrycja Grzebyk, Edward Haliżak, Aleksandra Jarczewska, Tadeusz Klementewicz, Roman Kuźniar, Karolina Libront, Wiesław Lizak, Marek Madej, Marek Menkiszak, Kamila Pronińska, Andrzej Szeptycki, Marek Tabor, Marcin Terlikowski, Rafał Ulatowski, Sebastian Wojciechowski

Rocznik Strategiczny wydawany jest od 1995 r.
tom dwudziesty trzeci

Spis treści

WPROWADZENIE 11

PRZEGLĄD SYTUACJI MIĘDZYNARODOWEJ – ASPEKTY GLOBALNE I REGIONALNE 24
Coraz mniej Zachodu (25); Statek Europa (32); Reszta świata nas nie potrzebuje (38); Summary (42).

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA

NATO: WYSUNIĘTA OBECNOŚĆ W WARUNKACH ROSNĄCEJ NIEPEWNOŚCI . . 47
Kontekst geostrategiczny – transatlantyckie lęki w niespokojnym świecie (47); „Miniszczyt" w Brukseli – słodko-gorzki wieczorek zapoznawczy z Trumpem (49); Wzmacnianie NATO jako narzędzia kolektywnej obrony – sojusznicy się starają (51); Operacje i stosunki zewnętrzne – Afganistan i Irak wzywają (znowu) (55); Summary (60).

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY: PESCO I EDF, CZYLI WRESZCIE PRZEŁOM? 62
Uwarunkowania (62); PESCO: jedność kosztem ducha traktatu (65); EDF: Komisja „wchodzi w obronność" (71); Aktywność operacyjna – UE rusza w piaski Mezopotamii (73); Summary (80).

ZIMNA WOJNA 2.0: DZIAŁALNOŚĆ RADY BEZPIECZEŃSTWA ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W LATACH 2016–2017 81
Stali członkowie Rady Bezpieczeństwa v. reszta świata (82); Rozłam w sprawie Bliskiego Wschodu (84); Budowanie konsensusu w cieniu nuklearnego zagrożenia (87); Terroryzm i ograniczenia środków oraz metod prowadzenia działań zbrojnych (90); Operacje pokojowe (93); Summary (102).

KONTROLA ZBROJEŃ I ROZBROJENIE W DZIEDZINIE JĄDROWEJ: 2017 ROK POD ZNAKIEM TRAKTATU O ZAKAZIE BRONI JĄDROWEJ 103
Droga do konferencji w sprawie TZBJ (103); Negocjacje i ich produkt finalny – TZBJ (105); Wnioski (113); Summary (115).

WOJNY W SYRII, IRAKU, AFGANISTANIE 116
Syria. Pokonane tzw. Państwo Islamskie. Kontynuacja wojny domowej (116); Irak. Zwycięstwo nad tzw. Państwem Islamskim (121); Afganistan. Nie widać końca wojny (124); Summary (127).

WSPÓŁCZESNE KONFLIKTY ZBROJNE W AFRYCE I JEMENIE: AKTYWNOŚĆ SIŁ DŻIHADYSTYCZNYCH A ZAANGAŻOWANIE SIŁ MIĘDZYNARODOWYCH 128
Intensywność współczesnych konfliktów zbrojnych a dżihadyzm (128); Afryka Północna, Zachodnia i Sahel (129); Konflikt w Libii (130); Mali, Nigeria i operacje antyterrorystyczne dla Sahelu (132); Róg Afryki i Jemen (134); Summary (141).

ZMIANY TECHNOLOGICZNE VS. TRADYCYJNA GEOPOLITYKA
NA GLOBALNYM I EUROPEJSKIM RYNKU ENERGETYCZNYM 142
Trendy globalne – polityka państw naftowych (143); Dynamika rozwojowa nowych technologii OZE – polityka importerów i *peak oil demand*? (146); Geopolityka surowców energetycznych w warunkach zmian technologicznych – studium Rosja–UE (150); Summary (155).

ŚWIAT W ROCZNIKU

UNIA EUROPEJSKA: CISZA PRZED BURZĄ 159
Brexit – łatwiej powiedzieć, trudniej zrobić (159); Nowe rozdanie – Macron rządzi, Juncker panuje, Tusk błogosławi? (166); Powrót *Realpolitik* – czy możliwe jest strategiczne ograniczenie zakresu podmiotowego procesu integracyjnego (177); Summary (181).

STANY ZJEDNOCZONE: „AMERICA FIRST" WEDŁUG DONALDA TRUMPA 183
Sytuacja wewnętrzna – polityczny chaos na tle dynamicznego wzrostu gospodarczego (183); Polityka zagraniczna – w poszukiwaniu nowej strategii (192); Summary (200).

REGION AZJI I PACYFIKU:
NOWY ETAP W REGIONALNEJ POLITYCE RÓWNOWAGI SIŁ 202
Wstęp (202); Instytucje ogólnoregionalne w regionie Azji i Pacyfiku (205); Dynamika zmiany układu sił w regionie (209); Układ bipolarny USA–Chiny między współpracą a strategiami balansowania (213); Summary (216).

NIEMCY: ROK NIEPEWNOŚCI 218
Polityka wewnętrzna – w poszukiwaniu koalicji rządowej (218); Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – nadzieja we Francji (222); Gospodarka – rok sukcesów (228); Summary (231).

ROSJA BRONI SWOICH ZDOBYCZY 232
Polityka wewnętrzna: stabilność ponad wszystko (232); Gospodarka i społeczeństwo: niezrównoważony rozwój (238); Polityka zagraniczna: obrona zdobytych rubieży (241); Summary (247).

EUROPA WSCHODNIA I KAUKAZ POŁUDNIOWY: *NIHIL NOVI* 248
Ukraina (249); Białoruś (254); Mołdawia (257); Gruzja (258); Azerbejdżan (260); Armenia (262); Summary (263).

BLISKI WSCHÓD:
NA DRODZE DO NOWEGO PORZĄDKU MIĘDZYNARODOWEGO 265
Państwo Islamskie – upadek czy strategia przetrwania? (266); Rywalizacja mocarstw regionalnych (273); Summary (279).

POLITYKA ZAGRANICZNA RP „W PUŁAPCE" 281
W Unii Europejskiej – odwrót i defensywa (282); Polityka bezpieczeństwa (288); Eskalacja w stosunkach na Wschodzie (291); W poszukiwaniu pozaeuropejskich możliwości (293); Summary (295).

PANORAMA ROCZNIKA

NIEDOKOŃCZONY PROJEKT NOWOCZESNOŚCI. STARE I NOWE SŁABOŚCI
DEMOKRACJI REPREZENTACYJNEJ *ANNO DOMINI* 2017 299
Prawa polityczne i prawa socjalne w demokratycznym kapitalizmie (299); Jak demokrację reprezentacyjną osłabił neoliberalny kapitalizm bez granic (301); Klasowa interpretacja „pełzającego zamachu stanu" w Polsce dobrej zmiany (308); Summary (313).

PROGNOZA DLA EUROPY 315
Jak możemy prognozować przyszłość Europy? (315); Najważniejsze trendy zmian w perspektywie teoretycznej (318); Summary (326).

WĘGRY: ZWROT DO SYSTEMU NIELIBERALNEGO 327
Zmiana porządku medialnego (327); Zmiana porządku konstytucyjnego i prawnego (329); Centralizacja i oligarchizacja gospodarki (331); Kryzys migracyjny w UE i ograniczenie społeczeństwa obywatelskiego (335); Summary (341).

ŚWIATOWY WIRUS TERRORYZMU 342
Globalny wymiar terroryzmu (344); Kazus Unii Europejskiej (345); Terrorystyczne trendy (347); Walka z wielogłową hydrą (351); Summary (354).

KALENDARIUM WYDARZEŃ 2017 356

ANEKS: PAŃSTWA ŚWIATA – WYBRANE DANE I WSKAŹNIKI 368

SKOROWIDZ 388

ZESPÓŁ *ROCZNIKA* 396

Table of contents

INTRODUCTION 11

AN OVERVIEW OF THE INTERNATIONAL SITUATION:
GLOBAL AND REGIONAL ASPECTS 24
The retreat of the West (25); The ship called Europe (32); The rest of the world does *not* need us anymore (38); Summary (42).

THE OBSERVATORY OF SECURITY

NATO: FORWARD PRESENCE AMID GROWING UNCERTAINTY 47
The geostrategic context: Transatlantic fears in a restless world (47); The "Mini-summit" in Brussels: A bitter-sweet introductory soirée with Trump (49); Strengthening NATO as a tool of collective defence: The allies make an effort (51); Operations and external relations: Afghanistan and Iraq are calling (again) (55); Summary (60).

COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY: PESCO AND EDF, OR:
IS IT FINALLY A BREAKTHROUGH? 62
The context (62); PESCO: Unity at the expense of the treaty's spirit (65); EDF: The Commission deals with defence (71); Operational activity – the EU in the sands of Mesopotamia (73); Summary (80).

COLD WAR 2.0: THE ACTIVITY OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL
IN 2016–2017 81
Permanent members of The Security Council vs. the rest of the world (82); A difference of opinion on the Middle East (84); Building a consensus in the shadow of a nuclear threat (87); Terrorism and the limited means and ways of conducting armed operations (90); Peacekeeping operations (93); Summary (102).

ARMS CONTROL AND NUCLEAR DISARMAMENT IN 2017:
THE YEAR OF THE TREATY ON THE PROHIBITION OF NUCLEAR WEAPONS . . 103
The path towards the conference on TPNW (103); The negotiations and their end product: TPNW (105); Conclusions (113); Summary (115).

THE WARS IN SYRIA, IRAQ, AND AFGHANISTAN 116
Syria. Defeat of the so-called Islamic State. Continued civil war (116); Iraq. Defeat of the so--called Islamic State (121); The war in Afghanistan: No end in sight (124); Summary (127).

THE CURRENT ARMED CONFLICTS IN AFRICA AND YEMEN: THE ACTIVITY
OF THE JIHADISTS AND THE INVOLVEMENT OF INTERNATIONAL FORCES . . . 128
Intensity of the contemporary armed conflicts and jihadism (128); Northern Africa, Western Africa and the Sahel (129); The conflict in Libya (130); Mali, Nigeria and antiterrorist operations for the Sahel (132); The Horn of Africa and Yemen (134); Summary (141).

TECHNOLOGICAL CHANGES VS. TRADITIONAL GEOPOLITICS ON THE GLOBAL AND EUROPEAN ENERGY MARKET 142
Global trends: The policies of petro-states (143); The dynamics of the development of new technologies in renewable energy sources: The importers' policy and *peak oil demand*? (146); The geopolitics of energy resources in the face of technological changes: The study of Russia-EU relations (150); Summary (155).

THE WORLD IN THE YEARBOOK

THE EUROPEAN UNION: CALM BEFORE THE STORM 159
Brexit: Easier said than done (159); A new deal: Macron rules, Juncker reigns, Tusk gives his blessing? (166); The return of *Realpolitik*: Is it possible to strategically limit the scope of integration? (177); Summary (181).

THE UNITED STATES: DONALD TRUMP'S "AMERICA FIRST" 183
Domestic affairs: Political chaos despite dynamic economic growth (183); Foreign affairs: In search of a new strategy (192); Summary (200).

THE ASIA-PACIFIC REGION: A NEW STAGE IN THE REGIONAL BALANCE OF POWER POLICY 202
Introduction (202); Pan-regional institutions in the Asia-Pacific region (205); The dynamics of the balance of power in the region (209); Bipolar US-China order between cooperation and balancing strategies (213); Summary (216).

GERMANY: A YEAR OF UNCERTAINTY 218
Domestic affairs: In search of a government coalition (218); Foreign and security affairs: In France we trust (222); Economy: A year of successes (228); Summary (231).

RUSSIA PROTECTS ITS ASSETS 232
Domestic affairs: Stability above all (232); Economy and society: Unsustainable development (238); Foreign affairs: Defence of the assets held (241); Summary (247).

EASTERN EUROPE AND SOUTHERN CAUCASUS: SAME OLD, SAME OLD... . . . 248
Ukraine (249); Belarus (254); Moldova (257); Georgia (258); Azerbaijan (260); Armenia (262); Summary (263).

THE MIDDLE EAST: ON A PATH TO A NEW INTERNATIONAL ORDER 265
The Islamic State: Is it a definitive fall or a survival strategy? (266); Rivalry between the regional superpowers (273); Summary (279).

POLAND'S FOREIGN POLICY IN A TRAP 281
In the European Union: In retreat and on the defensive (282); Security policy (288); Escalation in the relations in the East (291); In search of opportunities outside Europe (293); Summary (295).

THE YEARBOOK PANORAMA

AN UNFINISHED PROJECT OF MODERNITY: OLD AND NEW WEAKNESSES OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN 2017 299
Political and social rights in democratic capitalism (299); How neoliberal capitalism without borders weakened representative democracy (301); A class interpretation of a "creeping coup d'état" in Law and Justice Poland (308); Summary (313).

A FORECAST FOR EUROPE 315
How can we forecast Europe's future? (315); The main directions of the changes from a theoretical perspective (318); Summary (326).

HUNGARY: A TURN TOWARDS AN ILLIBERAL SYSTEM 327
The change of the media system (327); The change in the constitutional and legal system (329); Centralization and oligarchization of the economy (331); The immigration crisis in the EU and the restrictions for civil society (335); Summary (341).

THE WORLD'S TERRORISM VIRUS 342
The global dimension of terrorism (344); The case of the European Union (345); Terrorist trends (347); Fighting a many-headed hydra (351); Summary (354).

CHRONOLOGY OF EVENTS 2017 356

APPENDIX: STATES OF THE WORLD – SELECTED DATA AND INDICES 368

INDEX 388

THE YEARBOOK TEAM 396

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 11–23

Wprowadzenie

Rok temu, w maju 2017 roku, zmarł **Zbigniew Brzeziński**, najwybitniejszy i najbardziej znany na świecie przedstawiciel naszej dyscypliny. Autor nie tylko wielu znakomitych prac kształtujących przez kilka dekad wyobraźnię poznawczą badaczy bezpieczeństwa i stosunków międzynarodowych w najważniejszych krajach świata. Był także doradcą prezydenta Cartera ds. bezpieczeństwa narodowego (kierował National Security Council) oraz konsultantem kolejnych prezydentów USA od Kennedy'ego po Obamę. Uczestniczył w formowaniu strategii Stanów Zjednoczonych i całego Zachodu wobec Związku Sowieckiego i bloku komunistycznego. Urodzony w Warszawie, pozostał sercem przywiązany do swej pierwszej ojczyzny. Odegrał wielką rolę w programowaniu amerykańskiego wsparcia dla polskiej transformacji po 1989 roku oraz doprowadzeniu do rozszerzenia Sojuszu Atlantyckiego na Polskę[1]. Był wielkim zwolennikiem Polski demokratycznej i europejskiej, wolnej od nacjonalistycznych złogów przeszłości. Za jego mądrą obecność, która kiedyś była nadzieją, a później stała się drogowskazem, Polacy mają wobec Zbigniewa Brzezińskiego dług wdzięczności. Nasze środowisko może go spłacać wysokim poziomem własnych studiów strategicznych i międzynarodowych, troską o silną pozycję Polski w rodzinie wolnych narodów Zachodu.

★

„Jest tak, jak gdyby pan Trump chciał, aby Ameryka zaprzestała obrony systemu, który stworzyła, a zamiast tego przyłączyła się do Rosji i Chin jako jeszcze jedno wojownicze i rewizjonistyczne mocarstwo" – pisała redakcja poważnego tygodnika *The Economist* w specjalnym materiale poświęconym perspektywom następnej wojny („The next war")[2]. Trudno chyba o bardziej jednoznaczny i mocny wyraz zaniepokojenia świata zachodniego radykalną zmianą kursu polityki Stanów Zjednoczonych. O przyczynach i przejawach tego mogłoby się wydawać zdumiewającego zjawiska jest mowa w kilku tekstach niniejszego wydania *RS*. Tutaj wystarczy wskazać na **otwarte wycofanie się Waszyngtonu z roli zarówno przywódcy Zachodu, jak i filara porządku międzynarodowego w jego obecnym kształcie**. Pod presją wewnętrznego populizmu polityka administracji Trumpa stała się ego-

[1] Ch. Gati (red.), *Zbigniew Brzeziński. Strateg i mąż stanu*, przeł. R. Włoch, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2014; R. Kupiecki, „Zbigniew Brzeziński – strateg w świecie wartości", *Stosunki Międzynarodowe* 2017, nr 2.

[2] *The Economist* z 27 stycznia 2018 r.

istyczna (*America first*) i protekcjonistyczna. Towarzyszy temu otwarty odwrót od globalizacji, która przecież do tej pory była silnie obecna na sztandarach i w praktyce amerykańskiej polityki, a w latach 90. wręcz uchodziła za wehikuł jej globalnego przywództwa – jeśli nie hegemonii. Zamykanie się Ameryki w sobie nie jest izolacjonizmem, lecz brakiem zainteresowania dla jakości życia międzynarodowego, dla kierunku przeobrażeń świata, dla jego wizji jako świata oferującego coraz większej liczbie ludności życie w warunkach większej wolności, dobrobytu i bezpieczeństwa. To przestało interesować Amerykę. W zamian jest wyobrażenie świata suwerennych państw (narodowych), które nie troszczą się o to, co wokół nich, nie martwią o stan środowiska międzynarodowego.

Słowem kluczem, które wyraża ten pogląd na świat, jest „suwerenność". W przemówieniu na forum ZO NZ (19 września 2017 r.) prezydent Trump użył go dziewięć razy tylko na dwóch stronach (!) właściwej części swego wystąpienia. Deklarował to w stosunku do samych USA, ale też zachęcał innych, aby robili tak samo. Oczywiście, sama suwerenność jest cenną zdobyczą życia państw, wiemy też, że w przeszłości Stany Zjednoczone często naruszały suwerenność innych państw. W tym przypadku jednak chodzi o ich odwrócenie się od sytuacji praw człowieka i demokracji na całym świecie, co jest na rękę autokratom i innym despotycznym reżimom utrzymującym się przy władzy dzięki łamaniu prawa, masowemu gwałceniu praw człowieka, ignorowaniu podstawowych wolności. Autokratyczno-populistyczne rządy wiedzą, że przy takiej Ameryce mogą sobie pozwolić na więcej w swych brutalnych sposobach sprawowania władzy, co pokazują jednoznacznie raporty takich organizacji jak Freedom House czy Amnesty International. Zresztą, Trump osobiście jest takimi władzami i ich przywódcami zafascynowany i deklaruje swą sympatię i chęć zaprzyjaźnienia się z nimi. Zachowuje zarazem wyraźny chłód i podejrzliwość wobec przywódców państw Europy Zachodniej (z wzajemnością). W tym kontekście nie może dziwić jego ostentacyjna sympatia dla ekipy rządzącej Polską[3]. Równocześnie jednak warto docenić, że prezydent Trump nie zainicjował żadnej interwencji militarnej, choć zapowiadał przynajmniej jedną – przeciwko Korei Północnej w związku z jej próbami rakietowo-nuklearnymi. Jak to się stało, że wbrew wielokrotnym zapowiedziom w ciągu ostatnich piętnastu lat Ameryka „dopuściła" do pojawienia się nowego, otwarcie jej wrogiego mocarstwa nuklearnego – a przy tym kraju niewielkiego, izolowanego, niezbyt ogólnie rozwiniętego – pozostanie zapewne na długo zagadką dla badaczy stosunków międzynarodowych. Oderwana od wcześniejszych zasad i wartości i zdominowana przez osobowość nowego prezydenta polityka zagraniczna USA była kapryśna, zmienna, niewiarygodna[4], zredukowana do interesów wielkiego biznesu i odwołująca się do logiki siły (*power politics*)[5]. Myślenie

[3] G. Ip, „Nacjonalizmy kontra światowy ład. Co będzie górą?", *Gazeta Wyborcza* (dalej *GW*) z 20–21 stycznia 2018 r., przedruk z *The Wall Street Journal* z 17 stycznia 2018 r.

[4] J. Marcus, „Trump's lack of clarity on foreign policy may prove catastrophic", BBC News World, 11 kwietnia 2017 r.

[5] Biznesowe podejście prezydenta Trumpa do bezpieczeństwa przejawiło się także w polityce wewnętrznej. Po kolejnej masakrze w jednej z amerykańskich szkół, w lutym na Florydzie, nie chcąc się narażać wpływowemu lobby producentów broni dla osób cywilnych, powiedział on, że **odpowiedzią na te zamachy**

w szerszych kategoriach – wspólnoty atlantyckiej czy społeczności międzynarodowej – zupełnie zanikło.

Kiedy filar większej konstrukcji słabnie lub jest usuwany, cała ona zaczyna trzeszczeć. Trochę jak w większych masach skalnych, dochodzi do napięć, odprężeń czy tąpnięć. W megaskali prowadzi to do ruchów tektonicznych, które na powierzchni wywołują trzęsienia ziemi, lawiny czy powodzie. W polityce czy w stosunkach międzynarodowych w takich sytuacjach pojawiają się szanse dla innych państw, zwłaszcza mocarstw, nawet lokalnych. Wystarczy wskazać na obecną konfrontację irańsko-saudyjską, która przypomina nieco rywalizację Francji z Habsburgami w XVI i XVI w. **Na wycofywaniu się Ameryki korzystają głównie Chiny i Rosja**, choć nie wyłącznie one. Polityka Trumpa otworzyła w szczególności „okno możliwości" (*window of opportunity*) dla Rosji, wcześniej zepchniętej przez Zachód do głębokiej defensywy w odpowiedzi na jej agresję na Ukrainę. Nie obawiając się wrogiej reakcji prezydenta Stanów Zjednoczonych (poza pewnymi konsekwencjami zaangażowania w jego wybór oraz kontynuacją lekkich sankcji za zabór Krymu), Moskwa mogła sobie swobodnie poczynać na różnych kierunkach i stosować różne instrumenty, od militarnych (jak w Syrii) po wspomaganie sił nacjonalistycznych (antyunijnych) w Europie, korumpowanie różnych środowisk, uzależnianie od dostaw surowców energetycznych (forsowanie Nordstream II)[6] czy cyberataki i masową produkcję *fake news* deformujących opinię publiczną, destabilizujących sytuację społeczną, osłaniających działalność osób publicznych (w Polsce byłby to Antoni Macierewicz), które służą interesom Rosji[7]. Widoczny był wpływ Rosji na życie polityczne w Europie Środkowej i Południowej, od Polski po Bułgarię (kraje członkowskie UE i NATO). Dojście do władzy w Europie postkomunistycznej sił o wyraźnych instynktach autorytarno-nacjonalistycznych, pogardzających prawdą i normami moralnymi, inspirujących odradzanie się populistycznych tęsknot do władzy, która „równo rozdzieli, a przy tym nas obroni", sprzyjało zabiegom Moskwy. Zatem mnożenie podziałów wewnątrzunijnych oraz wzniecanie antyeuropejskich nastrojów udawało się jej całkiem nieźle[8]. Nie mogła ona natomiast pochwalić się podobnymi sukcesami wobec NATO. Sojusz, dzięki temu, że w Waszyngtonie pozostawał w rękach osób znających jego wartość, pozostawał nieugięty w podejściu wobec Rosji[9]. Ponadto Rosja przebiegle i całkiem skutecznie włączyła się w kształtowanie nowego rozkładu sił i konfiguracji wpływów na obszarze Bliskiego Wschodu, na którym Zachód doprowadził do konfliktów, a także cierpliwie tkała więzi z Turcją, Iranem, Egiptem, a na-

powinno być… uzbrajanie nauczycieli (!). Oznaczałoby to oczywiście skazanie szkół na to, by stały się terenem wymiany ognia między uzbrojonymi po zęby zamachowcami a nauczycielami.

[6] A. Kublik, „Rosyjski klin w Europę", *GW* z 22 czerwca 2017 r.; W. Jakubik, „Gazprom i geopolityka", *Rzeczpospolita* (dalej *Rz*) z 26 czerwca 2017 r.

[7] T. Weiner, „Following the Russian money", *The New York Times* z 24 marca 2017 r.; O. Górzyński, „Rosja, czyli troll-państwo", Opinie.wp.pl z 11 maja 2017 r.; M. Richey, „Taming the great bear", *International Politics and Society* z 10 października 2017 r.

[8] M. Šimečka, „Wrogowie prawdy", *GW* z 22–23 kwietnia 2017 r.

[9] A.F. Rasmussen, „Od ataku na Krym Rosja nie jest już partnerem" (rozmawiał J. Haszczyński), *Rz* z 14–15 czerwca 2017 r.; R. Kujawa, „Widmo rosyjskiej agresji", *Rz* z 21 listopada 2017 r.

wet szukała zbliżenia z Arabią Saudyjską. O skutecznym mieszaniu się w sprawy ukraińskie nie trzeba nawet wspominać.

W świecie suwerennych egoistów, których nie obchodzą wartości i zasady służące cywilizowaniu całej społeczności międzynarodowej, czyli ostatecznie im samym, Rosja Putina, która wybrała dla siebie rolę *troublemakera*, może z tego wyciągać korzyści na koszt tych, którzy nie potrafią się obronić. Wielką niewiadomą pozostaje rola, którą będą odgrywać **Chiny**. W ich narracji Państwo Środka zrównało się w 2017 roku pod względem pozycji międzynarodowej ze Stanami Zjednoczonymi. Być może jest to więc data, którą badacze stosunków międzynarodowych powinni zapamiętać, kiedyś bowiem stanie się taką samą cezurą jak rok 1871 czy 1989. Warto mieć świadomość, że **nigdy w historii nowożytnej żadne mocarstwo nie przebiło się na szczyt w tak krótkim czasie**. Zaledwie ćwierć wieku temu Chiny znajdowały się poza pierwszą dziesiątką zarówno pod względem PKB, jak i nakładów na zbrojenia. Dziś są na mocnym drugim miejscu i stale zmniejszają dystans dzielący je od USA. A przy tym – w odróżnieniu od Rosji – zachowują się poważnie i odpowiedzialnie, choć wywierają geopolityczną presję na swe otoczenie. Wśród ekspertów przeważa jednak pogląd, że w przewidywalnej przyszłości **nie grozi nam klasyczna wojna hegemoniczna** (między hegemonem a *challengerem*)[10]. Układanie relacji między dwoma supermocarstwami oraz w ramach nowego układu dwubiegunowego będzie musiało się odbywać inaczej niż według znanych z przeszłości scenariuszy, ale to już temat na inną opowieść.

★

„Polski zwrot ku nieliberalizmowi i recydywie złej historii, sprawdzoną węgierską drogą ograniczania demokracji, jest najbardziej alarmującym wydarzeniem politycznym w Europie od upadku muru berlińskiego niemal trzy dekady temu"– pisał w lutym tego roku na łamach *The New York Times* Roger Cohen, jeden z najbardziej przenikliwych i doświadczonych komentatorów tego dziennika. Tytuł jego komentarza brzmiał: „Obudź się Polsko, zanim będzie za późno". Pisał to, odnosząc się do zamachu na demokratyczny porządek konstytucyjny oraz niezawisłość sądownictwa. Zdaniem Cohena błogosławieństwa temu zwrotowi udzielił Kaczyńskiemu i jego nacjonalistom w lipcu (2017 roku) w Warszawie Donald Trump, przyjaciel autokratów w różnych regionach świata[11].

I właściwie na tym można byłoby poprzestać rekonstrukcję rozwoju sytuacji w Polsce, wewnętrznych zmian politycznych oraz zwrotu w polityce zagranicznej. W powyższej ocenie zawarte jest wszystko co istotne, zarówno w odniesieniu do wewnętrznych zmian ustrojowych, jak i ich implikacji dla pozycji międzynarodowej Polski oraz sytuacji w Europie, w tym spoistości Wspólnoty Europejskiej. Czytelnikowi *RS* należy się jednak kilka akapitów wyjaśnienia, bo przecież drama-

[10] **Wprawdzie nie ustają porównania tej sytuacji do „pułapki Tukidydesa", ale w danym przypadku neutralizują ją różne czynniki** (m.in. poziom współzależności oraz posiadanie broni nuklearnej). Zob. tekst „Pride and prejudice" we wspomnianym wyżej specjalnym raporcie nt. Future of War w *The Economist* z 27 stycznia 2018 r.

[11] R. Cohen, „Awaken, Poland, before it's too late", *The New York Times* z 16 lutego 2018 r.

tyczny i sprawie Polski przyjazny artykuł Cohena też nie kończył się na pierwszym zdaniu. Otóż odwrót Polski od demokracji i gatunkowej przynależności do świata zachodniego w jego dzisiejszej postaci, zarządzony przez panującą w naszym kraju siłę polityczną, jest całościowy. **Ten swoisty pucz (bez użycia siły zbrojnej) dotyczy wszystkich aspektów ustroju i życia publicznego właściwego dla zachodnich demokracji.** Jest to zwrot ku autorytarnemu nacjonalizmowi, który czerpie inspiracje zarówno z miękkich odmian europejskiego faszyzmu lat 20. i 30. XX wieku, jak i z doświadczeń „realnego socjalizmu", które są lepiej znane dzisiaj rządzącym. Ten zwrot obejmował zasadę trójpodziału władzy (o jej utrzymanie modlił się nawet kard. Kazimierz Nycz)[12], niezawisłości sądownictwa, przekształcenie wymiaru sprawiedliwości i służb specjalnych w instrumentarium zwalczania nadal legalnej opozycji (która stała się w ten sposób „kwiatkiem do kożucha"), manipulowanie ordynacją wyborczą, aby zapewnić pożądany wynik przyszłych wyborów różnych rodzajów, silne upartyjnienie byłych mediów publicznych na wzór z czasów PRL, wytwarzanie klimatu nienawiści[13] i pogardy wobec wszystkich i każdego, kto otwarcie sprzeciwia się polityce władz, pogardy dla polskich osiągnięć po 1989 roku, inspirowanie oraz życzliwą tolerancję dla postaw nacjonalistycznych ukierunkowanych wrogo wobec inaczej myślących, ograniczanie wolności zgromadzeń (wolne, choć osłaniane kordonami policji, stały się tylko zgromadzenia wyrażające poparcie dla władz i organizowane przez władze). Całością tego swoistego puczu kierował zachowujący się jak typowy samodzierżca podmiot niekonstytucyjny, czyli szef partii rządzącej[14]. Jedynie zapowiadany przezeń atak na wolne media, pod hasłem ich „repolonizacji", czyli objęcia kontrolą władz, został wyhamowany w związku z silnymi sygnałami ostrzegawczymi ze Stanów Zjednoczonych.

Skuteczne przekształcenie sądu konstytucyjnego (który po doświadczeniach z faszyzmem jest uważany za gwaranta państwa prawa) w dekoracyjny ornament w rękach władzy, co dokonało się ostatecznie na przełomie 2016/2017 roku, było **koniecznym oczyszczeniem przedpola do dalszych zmian ustrojowych** mających zapewnić rządzącej partii władzę bezterminową i bez ograniczeń. W drodze kolejnych ustaw naruszających obecną konstytucję oraz demokratyczną zasadę niezawisłości sądownictwa w 2017 roku wymiar sprawiedliwości został poddany rządzącej partii[15]. Rozpoczęto szeroko zakrojoną czystkę kadrową, aby nowi, powołani przez rządzących i im oddani sędziowie byli w pełni dyspozycyjni, zwłaszcza gdy w kon-

[12] „Proszę Boga, żeby nie został zachwiany żaden fundament w trójpodziale władzy. (…) Trzeba czasem cierpieć, żeby ocalić to, co jest do ocalenia, czyli wasze powołanie, niezależność, niezawisłość". Te słowa metropolita warszawski wypowiedział w czasie mszy z okazji stulecia Sądu Najwyższego. *GW* z 29 września 2018 r.; D. Wielowieyska, „Biskupi mówią dość", *GW* z 29 sierpnia 2017 r.

[13] B. Chrabota, „Zdradzieckie mordy zostaną", *Rz* z 23 lipca 2017 r. W czasie wystąpienia w sejmie prezes PiS nazwał posłów opozycji „zdradzieckimi mordami" i „kanaliami", które zamordowały jego brata, i obiecał im, że trafią do więzienia.

[14] R. Kuźniar, „Kaczka orła nie pokona" (rozmawiała K. Terpiał), „wiadomo.co" z 12 sierpnia 2017 r.

[15] A. Strzembosz, „Reforma przez likwidację" (o likwidacji niezależnego sądownictwa rozmawiał Ł. Woźnicki), *GW* z 7 kwietnia 2017 r.; S. Biernat, „Państwo bez hamulców" (o likwidacji *de facto* sądu konstytucyjnego rozmawiali M. Olszewski, J. Sidorowicz), *GW* z 1–2 lipca 2017 r.; R. Kuźniar, „Nie legitymizować puczu", *GW* z 18 lipca 2017 r.; A. Czekaj, Z. Pełczyński, „Widmo tyranii większości", *Rz* z 12 lutego 2018 r.

tekście wyborów trzeba będzie uniemożliwiać opozycji normalne w nich uczestnictwo. Pozostające pod kontrolą partii rządzącej (jednego i jedynego ośrodka dyspozycji politycznej) i zagregowane w pewną całość elementy aparatu państwa – media, służby specjalne, policja, prokuratura, sądy – mają za zadanie szachowanie opozycji w sposób, który nie da jej szans skutecznego działania[16]. Pokazowa scena aresztowania o szóstej rano legendarnego działacza opozycji antykomunistycznej z lat 80. Władysława Frasyniuka, skucie go w obecności kamer telewizyjnych kajdankami i doprowadzenie do prokuratury – a powodem było stawianie przezeń oporu policji, która chciała rozpędzić bierną demonstrację – miała wysłać czytelny sygnał wszystkim Polakom: jeśli możemy tak potraktować Frasyniuka, to każdego możemy tak potraktować. W dość niejawny sposób powstaje państwo policyjne skierowane jedynie przeciwko tym, którzy są krytyczni wobec grupy trzymającej władzę i jej polityki[17].

Sedno rodzącego się systemu politycznego można zredukować do trójkąta: autorytaryzm (sposób sprawowania władzy), populizm (jako socjotechnika pozwalająca uzyskiwać poparcie), nacjonalizm (jako ideologia dzieląca Polaków na swoich i obcych). Nacjonalistyczne złogi i tony były stale obecne w partii rządzącej, ale w ostatnich kilkunastu miesiącach uległy wzmocnieniu[18]. O ile główni politycy obozu władzy z rzadka jedynie ujawniali swoje nacjonalistyczne instynkty, o tyle pełną życzliwości tolerancją, zrozumieniem, a nawet policyjną osłoną, władza otaczała nacjonalistyczne i faszystowskie manifestacje mniejszych grup, które nawet gdy naruszały prawo, cieszyły się bezkarnością. W ten sposób doszło do zawłaszczenia święta 11 Listopada przez głośnych nacjonalistów, co w mediach zagranicznych, opisujących główną demonstrację jako otwarcie faszystowską, wzbudziło poważny niepokój. Tylko nacjonalizmem jako ideologią rządzących można wytłumaczyć szokującą pobłażliwość dla aktywności grup wprawdzie niewielkich, jednak jawnie faszystowskich czy wręcz nazistowskich. Ich działalność zaczęła się ukierunkowywać na zastraszanie polityków opozycji (m.in. wieszanie ich portretów na szubienicach)[19]. To w tej kreowanej przez władze autorytarno-nacjonalistycznej atmosferze doszło do pierwszej ofiary śmiertelnej, czyli samospalenia przed Pałacem Kultury w Warszawie Piotra Szczęsnego, który uczynił to w geście protestu przeciwko polityce władz[20].

---

[16] R. Kuźniar, „PiS nie odda już władzy", *Kultura Liberalna* z 19 grudnia 2017 r.

[17] J. Kurski, „Polska zmienia się w państwo policyjne", *GW* z 27 lipca 2017 r.

[18] A. Hall, „Podział jest zbyt głęboki", *Rz* z 5 grudnia 2017 r.

[19] Bp T. Pieronek, „Smród faszyzmu kiedyś nas podusi" (rozmawiał J. Nizinkiewicz), *Rz* z 29 stycznia 2018 r.; M. Pietraszewski, „Polscy neonaziści czczą Hitlera", *GW* z 22 stycznia 2017 r.; J. Majmurek, „Chcą zastraszyć obywateli", *GW* z 27 listopada 2017 r.; Ł. Pawłowski, „Narodowcy i naziści mogą spać spokojnie", *Kultura Liberalna* z 26 stycznia 2018 r.

[20] P. Wroński, „List do Piotra Szczęsnego", *GW* z 3 listopada 2017 r. Szczęsny pozostawił po sobie list zatytułowany „Usłyszcie mój krzyk", który zakończył słowami: „Ja zwykły, szary człowiek wzywam was wszystkich – nie czekajcie dłużej! Trzeba zmienić tę władzę jak najszybciej, zanim doszczętnie zniszczy nasz kraj, zanim całkowicie pozbawi nas wolności. (…) Obudźcie się, jeszcze nie jest za późno". Podpalił się 19 października 2017 r.

Ta władza, jak każda władza autorytarna, twierdzi, że dba o bezpieczeństwo kraju, o bezpieczeństwo obywateli. Ma to być argument na rzecz każdej tego rodzaju władzy. W konfrontacji z rzeczywistością i to okazuje się kłamstwem. 18 grudnia 2017 roku w głównych mediach pojawiły się następujące trzy informacje. Pierwsza dotyczy smogu. W ogłoszonym przez jedną z wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych rankingu trzy polskie miasta znalazły się w pierwszej dziesiątce na świecie pod względem stężenia smogu w powietrzu. Skądinąd wiadomo, że z tego powodu umiera w Polsce kilkadziesiąt tysięcy osób rocznie. Kilka dni wcześniej nowy premier, ten „nowoczesny", ogłosił w swoim exposé, że „polska energetyka stoi na węglu". Druga informacja dotyczy zaginięcia myśliwca z lotniska wojskowego pod Warszawą; lot miał charakter ćwiczebny. Potem Polacy dowiadują się, że samolotu, który gdzieś spadł, szukają straż pożarna i leśnicy. Jeden z nich go odnalazł. Samolot nie miał wystarczającej ilości paliwa ani urządzeń do jego lokalizacji w razie katastrofy, dzięki leśnikowi więc poszukiwania zakończyły się sukcesem. Kiedyś mówiono: „Mrożek by tego nie wymyślił". Trzecia informacja też dotyczy ministerstwa obrony – otóż postanowiło ono przekazywać broń stowarzyszeniom, które podpiszą z nim umowę. Ministerstwo miało decydować, kto na tę broń wojskową zasługuje. Realizacja tego pomysłu będzie prowadzić do zagrożeń większych niż w Stanach Zjednoczonych. Podtekst był polityczny, bo chodziło o budowanie armii cywilnej wiernej ówczesnemu ministrowi obrony. **Jedyna pozytywna zmiana, jaka się dokonała w ostatnich kilkunastu miesiącach rządów PiS, to zdymisjonowanie Antoniego Macierewicza, który wyrządził szkody w armii większe niż najbardziej skuteczna wroga agentura.** Trzeba było dopiero sojuszniczej presji, aby to się stało, po ponad dwóch latach jego destrukcyjnego panowania w tym podstawowym dla bezpieczeństwa państwa miejscu. Partia i jej wódz udawali, że nic nie widzą, a może to im odpowiadało, ale nie do tego stopnia. Jeden z ekspertów potem napisał: „Antoni Macierewicz zużył dwa lata w MON (i niemal 80 miliardów złotych) głównie na przygotowywanie Polski nie do takiej wojny, jak może nam w rzeczywistości grozić, lecz na teatralne gesty oraz budowę sekty swoich wyznawców"[21].

★

Paradoksalnie **lustrem,** w którym mogłaby się przejrzeć władza **prowadząca taką politykę, jest *Maleńka encyklopedia totalizmu*** antykomunistycznego pisarza Jana Józefa Szczepańskiego. Napisana w 1990 roku jako antidotum na ewentualną recydywę PRL, zawiera wiele spostrzeżeń odnoszących się do polityki czasu, w jakim przyszło mu żyć, a które stały się deprymująco aktualne od końca 2015 roku. Przytoczmy tylko kilka z nich. Istotą władzy totalitarnej, uważa Szczepański, jest „monopolistyczna ideologia, która jest korzeniem totalnego zniewolenia (…). Wykluczając sprzeciw i dyskusję, ustanawia rządy jedynej, mniejszościowej z reguły partii. Ona tworzy fikcję »woli ludu«, monopolizując opinię publiczną poprzez zawłaszczenie środków przekazu. (…) Ona wreszcie przeradza się nieunik-

[21] W. Sokała, „Polska obronność po Macierewiczu", *Nowa Konfederacja* z 12 stycznia 2018 r. Skutki działalności ministra piętnował w homiliach nawet trzymający się z dala od polityki biskup polowy WP Józef Guzdek.

nienie w system rządów zhierarchizowanej i uprzywilejowanej oligarchii partyjnej, utrzymującej się przy władzy za pomocą szeroko rozbudowanej biurokracji i policji". Pod hasłem „Spisek" czytamy: „Totaliści wszelkich odmian wkraczają na scenę historii jako uzdrowiciele. (…) Na gruzach [w Polsce wykreowanych przez uzdrowiciela – R.K.] głoszą i wprowadzają w życie swój program terapii. Jest on prosty. Należy przede wszystkim wskazać i unieszkodliwić sprawców nieszczęścia – nosicieli zarazy. (…) Nietrudno ich zdemaskować… (…) Są to w zależności od regionu i doktrynalnego zabarwienia uzdrowicielskiego ruchu – Żydzi, masoni, burżuje, socjaldemokraci, komuniści, Ormianie, Słowianie, czarni, żółci, wyznawcy takiej czy innej wiary. (…) Wymagane jest dostosowanie prawa do egzekwowania celów i zadań partii. Niezbędnym okazuje się stworzenie jednolitej interpretacji rzeczywistości – obejmującej także przeszłość… (…) Na zdobycze nowego ustroju czyha nadal międzynarodowe żydostwo, międzynarodowy kapitał i inne ciemne moce chorego, skorumpowanego świata". Hasło „Demokracja" pokazuje, jak powoływanie się na „interes i wolę ludu" jest rządzącym potrzebne nie tylko w celu legitymizacji ich władzy, lecz także „dla zniszczenia demokratycznych instytucji, które w ich przekonaniu ową wolę mas fałszują, oddając władzę w ręce elit… (…). O interesie i woli ludu decyduje zatem rządząca mniejszość". Oprócz dążenia do zniesienia wszelkich form wolnej debaty i społecznej kontroli nad władzą „znosi się niezależne sądownictwo". W haśle „Niepodległość" Szczepański pisze, że „Pojęcia niepodległości i wolności są często utożsamiane lub używane wymiennie. Jest to niebezpieczny błąd. (…) Formalnie niepodległe państwo może być krajem zbrodniczej niewoli. Niezbędnym warunkiem wolności jest poszanowanie godności i praw człowieka. I tylko spełnienie tego warunku czyni z niepodległości wartość prawdziwą". I wreszcie hasło „Propaganda", w którym autor pisze, że „Dwoma skrzydłami propagandy reżimów totalitarnych są: samouwielbienie i nienawiść. Nasze jest wspaniałe i słuszne, nasze zmierza ku sukcesowi i zwycięstwu. Obce jest wrogie i obmierzłe". Nasze wpadki czy niepowodzenia zdarzają się „tylko z powodu obcych knowań". Tych fragmentów lustra Szczepańskiego, w którym mogłaby się przeglądać obecna władza, jest znacznie więcej, ale nie ma tutaj na nie miejsca[22].

★

W powyższej sytuacji nie mogło być mowy o normalnej polityce zagranicznej. Sam minister, używając jednego z jego ulubionych zwrotów, zajmował się „wstawaniem z kolan", co prawdopodobnie skutecznie mu utrudniało wypełnianie jego konstytucyjnych obowiązków[23]. Porzucając tę nieco żartobliwą konwencję, należy już poważnie skonstatować, że polityka zagraniczna Polski czasów PiS została zredukowana do osłony ustrojowego odwrotu od demokracji przed dotychczasowymi przyjaciółmi i sojusznikami Polski. W 2017 i na początku 2018 roku mieliśmy zatem do czynienia z kontynuacją kursu zapoczątkowanego w końcu 2015 roku, który nie spełniał żadnej z uznawanych podręcznikowo definicji polityki zagranicznej.

[22] J.J. Szczepański, *Maleńka encyklopedia totalizmu*, Znak, Kraków 1990.
[23] R. Kuźniar, „Bilans wstawania z kolan", *Rz* z 12 grudnia 2017 r.

W sensie istotowym nastąpił powrót do okresu sprzed 1989 roku, kiedy to ówczesna „polityka zagraniczna" realizowała interesy i linię partii rządzącej.

„Wielkim otwarciem" sezonu w polityce zagranicznej rządu PiS była spektakularna klęska w walce przeciwko polskiemu interesowi, jaki niewątpliwie stanowiło utrzymanie na drugą kadencję na stanowisku przewodniczącego Rady Europejskiej, najważniejszym politycznym stanowisku w UE, byłego polskiego premiera Donalda Tuska. W swej zawziętości w zwalczaniu wszystkiego, co nie pochodzi z nominacji PiS, co reprezentuje wcześniejsze sukcesy Polski w sferze międzynarodowej, rząd PiS postanowił zablokować reelekcję Tuska. To kuriozalne stanowisko, godne jedynie chyba komunistów z pierwszych lat ich władzy, wzbudziło międzynarodowe zdumienie i sensację, także poza UE[24]. **Pomimo ogromnych, obliczonych na zablokowanie tej kandydatury wysiłków rządu Polski, Polak został ponownie wybrany na przewodniczącego Rady Europejskiej stosunkiem głosów 27:1**, co oznaczało, że wszystkie państwa członkowskie poza Polską opowiedziały się za Donaldem Tuskiem. Ta sytuacja, która nie wymaga komentarza, symbolizuje zarazem dwie cechy polityki zagranicznej rządu PiS: działanie wbrew polskim interesom oraz brak przyjaciół i sojuszników, czyli osamotnienie na scenie europejskiej[25].

Pewne zwycięstwo Tuska wbrew partii rządzącej niosło ze sobą jeszcze jeden przekaz. Państwa Wspólnoty chciały w ten sposób ukarać rządzących w Warszawie za ich antyeuropejską politykę, za brak solidarności z Unią i łamanie jej praw i standardów. Kulminacją polsko-europejskiej konfrontacji stało się uruchomienie przez Komisję Europejską, po raz pierwszy w historii, procedury z art. 7 traktatu z Maastricht, czyli z powodu naruszania praworządności. Rzecz była wcześniej poruszana na posiedzeniach Rady Unii oraz Parlamentu Europejskiego (krytyczne wobec Polski rezolucje), a nawet na forum Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (także rezolucja potępiająca). Polska została w ten sposób posadzona „na oślej ławce", ale też trzeba podkreślić, że usilnie na to pracowała, o czym była mowa powyżej, a procedurę wobec niej wszczęto po dłuższym ociąganiu się i fiasku rozmów z Warszawą w tej sprawie. „Robimy to z ciężkim sercem. Ale nie mieliśmy wyboru" – mówił Frans Timmermans, wiceprzewodniczący KE. Rządząca partia niewiele sobie z tego robiła, a jej wódz zapowiedział, że doprowadzi do zmiany ustroju w Polsce, nawet gdyby Polska miała „pozostać samotną wyspą" („miesięcznica smoleńska", 10 września 2017 roku). Czyli **osamotnienie Polski w Europie zostało wliczone w koszt stworzenia z naszego kraju autorytarno-nacjonalistycznego rezerwatu w środku Europy** (ale na skraju UE). Reakcje rządzących były zresztą w tej sprawie dość groteskowe i przypominające myślenie oraz retorykę lat 80. (po wprowadzeniu stanu wojennego): to oni oskarżali UE i jej państwa członkowskie

[24] J. Berendt, J. Kanter, „Poland opposes 2nd term for Donald Tusk, an ex-premier, to lead E.U. Council", *The New York Times* z 8 marca 2017 r.

[25] C. Michalski, „Tusk szefem Rady Europejskiej. Kto zapłaci za porażkę polityki PiS?", *Newsweek* z 10 marca 2017 r.; A. Słojewska, „Samotna Polska w Unii", *Rz* z 10 marca 2017 r.; T. Bielecki, „27 do jednego. Tusk wygrał", *GW* z 10 marca 2017 r.; M. Niewiadomski, „Postdyplomacja wbrew interesom Polski", *Rz* z 15 marca 2017 r. Do gatunku czarnego humoru należy zaliczyć powitanie na lotnisku z kwiatami przez całe przywództwo PiS powracającej po brukselskiej, bezprecedensowej w historii UE klęsce premier Szydło.

o wrogą kampanię przeciw Polsce czy o tworzenie podziałów w Unii. Przypominali w tym ludy pierwotne Melanezji, które, jak stwierdził badający ich obyczaje słynny antropolog Bronisław Malinowski, nie zdawały sobie sprawy ze związku między aktem seksualnym a poczęciem[26]. Elżbieta Bieńkowska, polska komisarz w UE, wskazywała na wewnątrzunijne implikacje problemu polskiego: „W Unii przeważa pogląd, że o wiele większym zagrożeniem dla Wspólnoty, tożsamości i przyszłości Europy nie jest brexit, tylko to, co się dzieje w Polsce czy na Węgrzech. Jeśli wirus antydemokratyczny się rozprzestrzeni, rozsadzi Unię od środka". W podobnym tonie wypowiadał się czołowy komentator *Financial Times* Gideon Rachman, który był jednak dość sceptyczny, jeśli chodzi o wynik starcia polskiego populistycznego autorytaryzmu z Unią. Jego zdaniem połączenie polityki i względów strategicznych może się skończyć „zgniłym kompromisem"[27].

Cała reszta – czy może, mówiąc bardziej precyzyjnie, całokształt polityki zagranicznej rządu PiS – była pochodną wewnętrznych zmian ustrojowych i konfrontacji z Unią Europejską. Z tego wynikały złe stosunki z Francją (nowy prezydent Emmanuel Macron był kategorycznie krytyczny wobec odwrotu Polski od demokracji), chłodne relacje z Niemcami (nieudolnie wywołany przez PiS temat reparacji wojennych miał tło wewnętrzne, ale skutecznie psuł zdolność do korzystania ze wsparcia Berlina w różnych sprawach, jak było to wcześniej)[28] czy stworzenie dystansu w stosunkach z Ukrainą (z powodu asertywnej, subiektywnej polityki historycznej PiS)[29]. Przestał istnieć Trójkąt Weimarski, a Grupa Wyszehradzka ożywiała się jedynie w kontekście polityki UE w sprawach uchodźców i migracji (Praga i Bratysława nie chciały mieć nic wspólnego z wojną PiS przeciwko „Brukseli"). Na początku 2018 roku w mediach społecznościowych pojawił się **popularny mem** mówiący, że jedynym sąsiadem**,** z którym Polska ma dobre stosunki**, jest… Bałtyk**, co niestety niewiele odbiegało od prawdy. Jednocześnie rząd PiS zachowywał dystans wobec unijnych polityk lub inicjatyw konsolidujących europejski projekt integracyjny, co nie mogło dziwić w czasie, w którym partia rządząca była podejrzewana o przygotowywanie gruntu pod „polexit"[30]. Warszawa nie przystąpiła do właśnie

[26] A. Kondzińska, B.T. Wieliński, T. Bielecki, „Dzień wstydu" *GW* z 21 grudnia 2017 r.; J. Kurski, „Od prymusa do pariasa", ibidem; M. Kokot, „Polska w ogniu europejskiej krytyki", *GW* z 17 maja 2017 r.; T. Bielecki, „Mocne ultimatum Brukseli", *GW* z 27 lipca 2017 r.; T. Prouza (b. minister ds. europejskich Czech), „Polska jest sama. Ja, Czech, żałuję" (rozmawiał B.T. Wieliński), *GW* z 7 września 2017 r.; R. Kuźniar, „Europejscy inaczej", *Rz* z 2 czerwca 2017 r.; J. Bielecki, „Polska znów sama w Europie", *Rz* z 27 sierpnia 2017 r.; P. Wroński, „Premier Szydło oskarża Europę", *GW* z 25 maja 2017 r. (broniąc w sejmie ministra Macierewicza, Beata Szydło wygłosiła histeryczne, antyeuropejskie i antyimigranckie przemówienie).

[27] E. Bieńkowska, „Wstaliśmy z kolan i zostaliśmy z niczym" (rozmawiała D. Wielowieyska), *GW* z 11 września 2017 r.; G. Rachman, „Europe's biggest test will come in Poland", *Financial Times* z 15 stycznia 2018 r.

[28] W ochronę bliskich relacji z Niemcami włączył się nawet episkopat: „Kapitał pojednania trzeba chronić i pomnażać. Apel specjalnego zespołu Episkopatu ds. kontaktów z Episkopatem Niemiec", *GW* z 9–10 września 2017 r.; J. Kurski, „Na antyniemieckim paroksyzmie straci Polska. Zyska putinowska Rosja", *GW* z 5–6 sierpnia 2017 r.

[29] W. Jermolenko, „Ukraina nie rozumie Polaków" (o zaniku Polski jako punktu odniesienia dla Ukrainy rozmawiał M. Kokot), *GW* z 3 listopada 2017 r.

[30] T. Bielecki, J. Winiecki, „Unia zła", *Polityka* z 9–15 sierpnia 2017 r. (autorzy twierdzili, że grunt pod wyjście z Unii jest przygotowany i wystarczy dać sygnał, aby operacja ruszyła).

utworzonej unijnej prokuratury, do PESCO (wzmocnionej współpracy w sferze obronności) zaś przyłączyła się z ociąganiem, w ostatniej chwili i właściwie tylko *pro forma*. Rząd PiS kategorycznie odrzucał perspektywę wejścia do strefy euro, byłoby to bowiem sprzeczne z ustrojowym odwracaniem Polski od UE, czyli wrogością wobec zacieśniania integracji i podlegania unijnym instytucjom. Dziennik *Rzeczpospolita* zainicjował bardzo wartościową merytoryczną debatę na temat warunków przyjęcia wspólnej waluty przez nasz kraj, lecz przedstawiciele władz, sięgając do empirycznie nonsensownych argumentów, wykluczali tę możliwość i odmawiali udziału w dyskusji o sprawie, która jest częścią polskiej racji stanu[31].

Z kolei antidotum na drastyczne załamanie się wizerunku Polski i jej niezdolność do przekonania kogokolwiek do swoich racji miała być **MaBeNa**, czyli maszyna bezpieczeństwa narracyjnego, według pomysłu jednego z prezydenckich doradców. To iście orwellowskie *curiosum*, godne czasów stanu wojennego, miało polegać na stworzeniu potężnego aparatu propagandowego, obejmującego wiele instytucji państwa, który miał tłumaczyć światu racje PiS. Autorzy pomysłu żyli w innym, właśnie orwellowskim świecie, zakładali bowiem długotrwałą zdolność zakłamywania rzeczywistości, a po stronie innych państw czy instytucji międzynarodowych brak własnych środków (dyplomacji, mediów) rozpoznawania sytuacji w Polsce.

Jedynym, wobec kogo rządzącym MABENA nie była potrzebna, był prezydent Donald Trump, który w lipcu 2017 r. odwiedził Polskę przy okazji swej europejskiej podróży. Na podstawie przebiegu wizyty można było sądzić, że prezydentowi USA najbardziej zależało na zdjęciach z owacyjnego powitania, na które nie mógł liczyć w żadnym innym miejscu Europy poza Warszawą. Biały Dom i Nowogrodzka (siedziba PiS) zdawały się zainteresowane wzajemnym ułożeniem stosunków typowym dla relacji USA z dyktaturami Ameryki Łacińskiej przez znaczną część XX wieku[32]. Ten typ relacji był w żargonie publicystycznym określany dosadnym zwrotem, którego przytoczenia oszczędzimy jednak czytelnikowi *RS*… Stosunki z innym, nie tak wielkim, lecz bliższym geopolitycznie mocarstwem, czyli z Rosją, znajdowały się nadal w impasie, choć dla obserwatorów nie ulegało wątpliwości, że zarówno zmiany wewnątrzpolityczne w Polsce, jak i jej antyeuropejska polityka służą interesom Moskwy[33]. Wyrażał to dobitnie głośny tweet przewodniczącego Rady Europejskiej

[31] „Premierze Morawiecki, już czas na euro" (list otwarty ok. 20 ekonomistów ws. przygotowań do przyjęcia euro), *Rz* z 2 stycznia 2018 r.; M. Belka, „Możemy mieć złoty róg. Nie zepsujmy tego" (rozmawiał M. Stasiński), *GW* z 13–14 stycznia 2018 r.; J. Schulz, „Pogłębić dyskusję o euro", *Rz* z 24 stycznia 2018 r.; A. Słojewska, „Euro bez alternatywy", *Rz* z 13 grudnia 2017 r.; W. Gadomski, „Euro znowu realne", *GW* z 14 grudnia 2017 r.; W. Orłowski, „Polska i euro: księga strachów", *Rz* z 7 czerwca 2017 r.; A. Wojtyna, „Dyskusja o euro wróciła – oby nie na chwilę", *Rz* z 28 marca 2017 r.; M. Stańczuk, „Euro w interesie Polski", *Rz* z 12 stycznia 2017 r.

[32] B.T. Wieliński, „Było miło. Co nam zostało po Trumpie", *GW* z 7 lipca 2017 r.; K.O. Lang, „Prezydent zachwycony Polską", *Rz* z 7 lipca 2017 r.; A. Balcer, „Amerykański poker", *Rz* z 19 grudnia 2017 r. Wśród powodów, dla których Trump wybrał Polskę na miejsce swej wizyty, BBC wymieniła na pierwszym miejscu „A warm welcome". K. Ponniah, „Trump in Poland: Five reasons he is going there", BBC News World z 5 lipca 2017 r.

[33] J. Żakowski, „PiS uwolni nas od Unii. Czekając na wizytę Putina w Warszawie", opinie.wp.pl z 30 sierpnia 2017 r.; „Rosyjskie media: rozczarowana Zachodem Polska szansą dla Rosji", fakty.interia.pl z 10 grudnia 2017 r.; B.T. Wieliński, „Ukłon Waszczykowskiego w stronę Rosji", *GW* z 9 sierpnia 2017 r.

Donalda Tuska (19 listopada 2017 r.): **„Alarm! Ostry spór z Ukrainą, izolacja w Unii Europejskiej, odejście od rządów prawa i niezawisłości sądów, atak na sektor pozarządowy i wolne media – strategia PiS czy plan Kremla? Zbyt podobne, by spać spokojnie"**.

Wprawdzie reakcja grupy rządzącej na komentarz byłego polskiego premiera była tradycyjnie wroga, ale zdecydowano się doprowadzić do zmian w rządzie, które poprawiłyby wizerunek Polski za granicą. Dlatego już w grudniu 2017 roku premier Szydło zastąpił Mateusz Morawiecki (dotychczasowy wicepremier ds. gospodarczych). W styczniu 2018 roku doszło zaś do licznych zmian w rządzie, w tym długo oczekiwanej wymiany ministra spraw zagranicznych (oraz wspomnianej już zmiany w MON)[34].

Nowy premier i szef dyplomacji rozpoczęli grę uśmiechów i ugłaskiwania partnerów z UE i samych instytucji Unii (poprzednicy na Unię pohukiwali lub się na nią obrażali). Deklarowano gotowość do dialogu i dogłębnej prezentacji racji władz Polski. W tych deklaracjach nie było mowy o kompromisie lub wycofaniu się z już wprowadzonych – nawet tylko niektórych – pozakonstytucyjnych i antydemokratycznych zmian. Na kierunku unijnym ta nowa taktyka może przynieść pewne rezultaty. Zupełnie niesłychaną katastrofą, nie tylko wizerunkową, okazała się jednak dla nowego rządu pospieszna (jak zwykle dokonana w nocy), nieprzemyślana i przeprowadzana z pozycji nacjonalistycznych **modyfikacja ustawy o IPN**, która miała penalizować osoby przypisujące Polsce (Polakom) zbrodnie popełnione w czasie II wojny światowej (pod koniec stycznia 2018 r.). Rzecz dotyczyła nie tylko Holokaustu, lecz także relacji polsko-ukraińskich. Reakcja Izraela i społeczności żydowskiej na świecie, a potem Stanów Zjednoczonych, była kategoryczna[35]. Sytuację pogorszyło nierozumne podpisanie tej partackiej w sensie prawnym i szkodliwej ideowo oraz politycznie ustawy przez prezydenta (choć z wnioskiem o kontrolę następczą przez TK). Z Waszyngtonu i Jerozolimy, stolic uchodzących do tej pory za przyjazne (ciche marzenie PiS to trójkąt strategiczny z tymi państwami), popłynęły groźby poważnego pogorszenia stosunków. Relacje polityczne z tymi państwami były do naprawienia, jednak znacznie bardziej katastrofalne i długofalowe konsekwencje tej afery pozostaną w sferze wizerunku i opinii międzynarodowej o Polsce i Polakach. Światowe media pełne były informacji o udziale Polaków w wydawaniu Niemcom i mordowaniu Żydów, także po zakończeniu wojny. Sytuację pogarszały niezrozumiałe gafy (choć wielu uważało, że były to rozmyślne stwierdzenia) premiera Morawieckiego dotyczące postaw Żydów w czasie Holokaustu czy stosunków polsko-żydowskich oraz polsko-ukraińskich[36]. Pogrążał skutecznie Polskę także antysemicki hejt inspirowany przez partyjno-rządowe media i różnych poli-

[34] Nowym ministrem spraw zagranicznych został prof. Jacek Czaputowicz, wielokrotnie goszczący na łamach *RS*, łącznie z edycją 2016/17.

[35] J. Żakowski, „Prawda dwóch godzin. Putin nie wymyśliłby lepszego planu", opinie.wp.pl z 1 lutego 2018 r.; M. Szułdrzyński, „Ustawa o IPN: kto nas poprowadził w przepaść", *Rz* z 22 lutego 2018 r.

[36] Szokiem dla znacznej części nie tylko polskiej opinii publicznej było złożenie przez premiera Morawieckiego kwiatów na znajdującym się pod Monachium grobowcu żołnierzy Brygady Świętokrzyskiej, która wsławiła się pod koniec II wojny światowej jawną współpracą z Wehrmachtem.

tyków obozu rządzącego. Sytuacja zaczęła przypominać rok 1968. Tłem problemu był mniej lub bardziej podskórny czy widoczny nacjonalizm obozu rządzącego, na którego obrzeżach stale tlił się nigdy niezwalczany, lecz wręcz konserwowany antysemityzm. Wspaniała pozytywistyczna praca wykonywana przez Polskę i Polaków oraz ich żydowskich partnerów i przyjaciół, prowadzona od końca lat 80., została zrujnowana przez działających wbrew interesom Polski „dumnych Polaków".

Te dwa wydarzenia, dokonane na własne życzenie – prestiżowa kompromitacja w Brukseli (27:1) oraz wizerunkowo-ideowa katastrofa w następstwie przyjęcia złej ustawy o IPN – niczym klamry spinają okres, w którym dokonała się najgłębsza od lat 80. XX wieku zapaść polskiej polityki zagranicznej[37].

Roman Kuźniar, 27 lutego 2018 r.

[37] Ł. Wójcik, „MSZ: Ministerstwo głupich kroków", *Polityka* z 21–27 lutego 2018 r.

Rocznik Strategiczny
2017/18; 24–43

ISSN 2300-2654

Roman Kuźniar
doi 10.7366/2300265420172301

Przegląd sytuacji międzynarodowej – aspekty globalne i regionalne

Jeśliby chcieć wskazać na jedno, najważniejsze, a przy tym zaskakujące wydarzenie międzynarodowe 2017 roku, to niewątpliwie byłaby nim abdykacja Stanów Zjednoczonych z roli lidera społeczności międzynarodowej. Wygląda to jak świadome, dobrowolne zrzeczenie się roli, której Ameryka podjęła się zaraz po II wojnie światowej. Chodzi zwłaszcza o regulacyjny aspekt tej funkcji w stosunku do porządku międzynarodowego. Owszem, USA pozostają jeszcze najpotężniejszym państwem świata, supermocarstwem, ale już bez ambicji tego rodzaju; mocarstwem ograniczającym się do forsowania czy obrony własnych, egoistycznie definiowanych interesów. Interesującą rzeczą będzie obserwacja, jak porządek międzynarodowy będzie się rozwijać bez mocarstwa czy kilku mocarstw pełniących wspólnie taką metafunkcję. To jest nowa sytuacja. Bo przecież wprawdzie Chiny pod wieloma względami zrównują się swą potęgą ze Stanami Zjednoczonymi, lecz nie przejawiają skłonności do pełnienia funkcji regulacyjnych w skali globalnej. Ambicje takie nadal wykazuje jedynie UE, lecz ogranicza się to do warstwy narracyjnej. Nie tylko wieloletni kryzys wewnętrzny (z którego zdaje się powoli wychodzić), lecz także – przede wszystkim – niezdolność do zbudowania instrumentów tradycyjnej potęgi i posługiwania się nimi istotnie zredukowały jej możliwości pełnienia funkcji mocarstwa normatywnego. Ponadto wiele innych wydarzeń w 2017 roku pokazało, że różne państwa i regiony spoza tej triady nie podlegają płynącym z któregokolwiek jej wierzchołka próbom regulacji (polityka Rosji, Korea Północna, kryzys irańsko-saudyjski). To wszystko nie oznacza bynajmniej ześlizgiwania się świata w chaos grożący wielką wojną, choć tego również nie można wykluczyć. Wiele zależy od tego, jak bardzo współzależnościowe więzy wytworzone w ostatnich dekadach oraz normy i instytucje wielostronne budowane w XX wieku zdołają utrzymać w ryzach narodowe egoizmy i mocarstwowe atawizmy. Obecnie można przyjąć, że nie zmieni się porządek międzynarodowy (jego podstawowe parametry), będzie się on jednak stawać, przynajmniej przez jakiś czas, mniej liberalny[1].

[1] Podobnie uważa również H. Kundnani, „What is the liberal international order?", GMF, Policy Essays, kwiecień 2017, nr 17. Do jego poglądu wrócę w zakończeniu niniejszego rozdziału.

CORAZ MNIEJ ZACHODU

„Każdy ustrój niszczy się sam przez nadmierny rozrost własnych zasad" – pisał przed wielu laty szwajcarski historyk i intelektualista Gonzague de Reynold[2]. Bez wielkiego ryzyka można odnieść to arcyważne spostrzeżenie do Zachodu w pozimnowojennym ćwierćwieczu. W 2017 roku byliśmy świadkami znaczącego uszczerbku stanu posiadania Zachodu, co dotyczy zarówno wewnętrznych odstępstw polityczno-systemowych, jak i jego pozycji oraz wpływów międzynarodowych. Ta erozja stanu posiadania pojawiła się na dwóch krańcach geopolitycznego i kulturowego Zachodu: w Stanach Zjednoczonych oraz w Europie Środkowej. Problem obecnej kondycji Zachodu nie jest nowy i wokół niego – przynajmniej od kryzysu, który ogarnął zaliczane doń kraje od 2008 roku – toczy się poważna dyskusja. Pomijam w tym miejscu problem zmierzchu Zachodu w sensie Spenglera. W ostatnim okresie na pierwszy plan wyszły czynniki demograficzne i kulturowe, które zaczęły osłabiać potencjał i pozycję Zachodu w świecie. Te zaś mają związek z przejawami degeneracji idei liberalnej, która od ponad dwustu lat była przecież źródłem jego wzrostu i siły. Zaznaczyło się to w kulturze, gospodarce i polityce państw zachodnich, choć nie we wszystkich w takim samym stopniu. W największym skrócie chodzi o kulturowo-obyczajowy hedonizm (silna przewaga praw nad powinnościami) połączony z wypieraniem z życia społecznego tych elementów aksjologii cywilizacji Zachodu, które pochodzą z chrześcijaństwa, wzrost nierówności społecznych (zwłaszcza w USA), silną przewagę finansów nad realną gospodarką z motywem przewodnim ich aktywności *greed is good*, populistyczną reakcję w polityce na nadmierną liberalizację w gospodarce, handlu i finansach (neoliberalna wersja globalizacji), trudności liberalnego państwa z bardzo rozwiniętym komponentem praw i wolności indywidualnych w odpowiedzi na wyzwania związane z potrzebą tożsamości, bezpieczeństwa, sprawiedliwości (równości szans)[3]. Patrick Deneen interpretuje to jako **oderwanie się liberalizmu od jego wcześniejszego podłoża, bez którego nie jest on w stanie na dłuższą metę przetrwać**[4]. W Stanach Zjednoczonych doszło do tego jeszcze tak silne uzależnienie polityki („demokracji") od finansów, że zaczęto kwestionować stosowność pojęcia demokracji w odniesieniu do ich obecnego systemu politycznego.

---

[2] Cyt. za: J. Woźniakowski, *Góry niewzruszone*, Znak, Kraków 1995, s. 214. Autor niniejszego rozdziału w ostatnich latach wielokrotnie wyrażał podobną myśl, także na stronach *RS*, przez nawiązywanie do mitologicznej Nemezis, karzącej tych, którzy przekraczali granice dozwolone przez prawa natury.

[3] Zob. szerzej P. Nemo, *Co to jest Zachód?*, przeł. P. Kamiński, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006. Autor między innymi wskazuje na różne wersje prawicowych i lewicowych zagrożeń dla demokracji liberalnej, także wiążących się z usuwaniem chrześcijaństwa ze współczesnej cywilizacji Zachodu, s. 101 i nast.

[4] P.J. Deneen, *Why Liberalism Failed*, Yale University Press, New Haven 2018. Autor uważa, że żywotność liberalizmu zależy od przedliberalnych obyczajów i zasad w rodzaju rzetelnego wypełniania obowiązków, wierności wobec norm moralnych i lojalności wobec własnych społeczności, w tym wobec rodziny, gotowości do wyrzeczeń, religijnej duchowości, arystokracji myślenia. Rozwinięty, wybujały liberalizm to wszystko niszczy, wręcz zamienia w swoje przeciwieństwo (plutokracja, wszechobecne państwo, konformizm, średniactwo).

W różnych miejscach Zachodu zjawiska zagrażające jego tożsamości i spójności mają inne przyczyny i inne tło. W USA są to czynniki związane z nadmiarem liberalizmu w gospodarce i polityce, co doprowadziło do naruszenia spójności społecznej. W Europie Środkowej korzenie tkwią w nieprzezwyciężonym dziedzictwie komunizmu (w tym tęsknoty do nadopiekuńczego, nawet jeśli autorytarnego państwa), które zderzyło się z liberalizmem kulturowo-obyczajowym. W „starej Europie" (Zachodniej) w ostatnich latach zaznaczył się sprzeciw wobec nadmiernej imigracji, która dla wielu oznaczała zagrożenie dla tożsamości kulturowej czy bezpieczeństwa. Wspólną konsekwencją okazało się uderzenie fali populistycznej, z którą w zależności od lokalnego kontekstu różnie sobie radzono bądź która pozwalała populistycznym politykom podważającym zachodnie wartości i zasady odnosić większe lub mniejsze sukcesy. Największe triumfy polityka populistyczna święciła jednak właśnie w USA i Europie Środkowej, czyli w najwyżej rozwiniętym państwie zachodnim oraz w słabiej rozwiniętych krajach zachodnich. Te ostatnie powróciły zresztą w obręb Zachodu dopiero po zakończeniu zimnej wojny i polityczna cywilizacja Zachodu nie zdążyła się tam jeszcze wystarczająco mocno zakorzenić. Problemem głównym dla Zachodu, mniej dla świata, stały się zmiany zachodzące w polityce USA, które czynią z tego dotąd przywódczego mocarstwa Zachodu państwo – jakkolwiek paradoksalnie by to brzmiało – mniej zachodnie. Cywilizacje mogą zginąć nie tylko pod wpływem uderzeń z zewnątrz lub załamania wynikającego z niemożności sprostania trudnościom wewnętrznym. Mogą zaniknąć, jeśli w dłuższym okresie zmieni się ich system wartości i idei oraz dojdzie do wynikających stąd zmian w organizacji życia społecznego i politycznego, czyli naturalnej zmiany tożsamości[5].

„Bardzo dziwnego mamy prezydenta" – powiedział Zbigniew Brzeziński, doradca wielu amerykańskich prezydentów, w ostatnim przed swoją śmiercią większym wywiadzie dla polskich mediów. I dodał, że brakuje mu „doświadczenia w dyskusji na poziomie intelektualnym i strategicznym, wymagającej przygotowania, przemyślenia, odpowiedzialności". Zwrócił także uwagę, że „Trump nie działa jak mąż stanu skali światowej. Mam wrażenie, że od inauguracji nie było ani jednej poważnej wypowiedzi prezydenta o polityce międzynarodowej"[6]. Wprawdzie druzgocące, choć oględnie podane oceny jednego z największych autorytetów w tym zakresie były niczym w porównaniu z opiniami formułowanymi przez innych komentatorów i ekspertów, niezwiązanych wprost z obozem Donalda Trumpa. Sposób sprawowania przezeń prezydentury w sposób spodziewany odzwierciedlał jego dobrze znaną i wcześniej obficie charakteryzowaną osobowość. Jego zachowania już jako prezydenta USA dawały asumpt do takich ocen jak: rozdęty narcyzm, infantylizm, traktowanie Białego Domu jak rodzinnego biznesu, zmienność nastrojów, stałe szukanie poklasku w rodzaju „lustereczko powiedz przecie…", niezdolność do samooceny,

[5] R. Nuver, *How Western civilisation could collapse*, BBC – Future, 24 kwietnia 2017 r. Jak prognozują cytowani przez autorkę badacze, demokratyczne, liberalne, przyjazne człowiekowi społeczeństwa mogą upaść, podczas gdy bardziej autokratycznie zorganizowane mocarstwa – przetrwać nadchodzące wyzwania cywilizacyjne.

[6] „Bardzo dziwnego mamy prezydenta". Ze Z. Brzezińskim rozmawiała D. Wysocka-Schnepf, *Gazeta Wyborcza* (dalej *GW*) z 15–17 kwietnia 2017 r.

brak zdolności do rozumienia (zagranicznych) sytuacji i rozmówców itp. „Przecież on zupełnie nie czuje, czym jest państwo. Dla niego to kolejny hotel" – mówi były dyplomata wysokiej rangi, także kiedyś ambasador w Polsce, Christopher Hill[7]. Szczególne zażenowanie budziły impulsywne wypowiedzi Trumpa na Twitterze lub jego twitterowe, mocno infantylne pojedynki z różnymi osobami życia publicznego, od artystów po Kim Dzong-una[8]. Szokować musiała sytuacja, ale też reakcja samego prezydenta na wysoce prawdopodobne nazwanie go przez własnego ministra spraw zagranicznych Rexa Tillersona „imbecylem" (*moron*): „cóż, jeśli tak powiedział, to proponuję, abyśmy obaj poddali się testowi na inteligencję (IQ test) i zobaczymy, kto zwycięży"[9]. **W Stanach Zjednoczonych pisano o „uprowadzeniu prezydentury" przez osobnika o mentalności rosyjskiego oligarchy** czy o poniżaniu Ameryki przez Trumpa sposobem sprawowania tego urzędu. Obawiano się, że swoim temperamentem połączonym z niekompetencją może on doprowadzić do jakiegoś większego konfliktu (przed czym podobno starało się go powstrzymywać jego otoczenie). Trzeba powiedzieć, że to był bardzo niezachodni standard sprawowania najwyższego urzędu w najważniejszym państwie Zachodu; standard, który porównywano do krajów z innych części świata (chyba najczęściej do ekstrawaganckiego i prostackiego prezydenta Filipin Duterte)[10].

Zupełnie niezachodni w sensie aksjologicznym przywódca Stanów Zjednoczonych nie zdarzył się tam przypadkiem i to jest ważniejszym powodem, aby mówić swoistej deokcydentalizacji USA. Chodzi oczywiście o opisywaną już od pewnego czasu degenerację demokracji w tym kraju (jeśli przyjąć, a tak się powszechnie robi, że demokracja liberalna jest niezbywalnym wyznacznikiem przynależności do Zachodu)[11]. Eksperci pisali, że „zamach Trumpa i jego otoczenia na demokratyczne standardy i zasady jest głównym elementem tego, co można uznać za proces brutalizacji lub decywilizacji (*decivilizonational process*) polityki w USA". W tym sensie „Trump w pojedynkę zrobił więcej dla podważenia podstawowych reguł (*basic tenets*) amerykańskiej demokracji niż jakikolwiek wróg zewnętrzny". Zdaniem Jeffreya Sachsa „Demokracja w Stanach Zjednoczonych funkcjonuje jedynie na papierze (…) Ameryką rządzi 1% najbogatszych ludzi w tym kraju. Amerykański rząd

[7] „Ameryka przechoruje Trumpa, Polska też da radę", z Ch. Hillem rozmawiał M. Jarkowiec, *GW* z 4–5 listopada 2017 r.; także M. Jarkowiec, „Nienormalny w krainie luster", *GW* z 29 kwietnia – 1 maja 2017 r.

[8] Na przykład gdy Kim Dzong-un mówi w orędziu noworocznym, że jego kraj dysponuje bronią nuklearną i nie musi się obawiać Ameryki, bo na jego biurku znajduje się „atomowy guzik", Trump natychmiast odpisuje Twitterem, że on ma na biurku „większy i potężniejszy guzik".

[9] Gdy na początku 2018 roku w USA ukazała się książka Michaela Wolffa *Fire and Fury*, w której autor kwestionuje kompetencje intelektualne Trumpa do pełnienia urzędu prezydenta, ten odpowiedział na Twitterze, że jest *very stable genius*. Z odsieczą pospieszył także Rex Tillerson, który oświadczył, że nigdy nie wątpił „w zdrowie umysłowe" prezydenta. Pokazuje to klimat „duchowy" panujący obecnie w Białym Domu. „Fire and Fury: Trump says book is 'fiction' and author a 'fraud'" oraz „Fire and Fury: Tillerson 'never questioned' Trump mental health", BBC News World z 6 stycznia 2018 r.

[10] „Trump challenges Rex Tillerson to IQ test", BBC News World, 10 października 2017 r.; D. Brooks, „When the world is led by a child", *The New York Times* (dalej *NYT*) z 15 maja 2017 r.; G.M. Blow, „The hijacked American presidency", *NYT* z 3 lipca 2017 r.; S. Richter, „Nowa Moskwa w Waszyngtonie", *GW* z 6 lipca 2017 r. (autor jest redaktorem naczelnym serwisu The Globalist).

[11] Np. P. Nemo, op. cit., s. 83–91.

składa się z miliarderów kierowanych przez kogoś, kto uważa się za miliardera”[12]. Jeden z hinduskich komentatorów konstatował niszczenie Ameryki pod rządami Trumpa jako przykład dla reszty świata, a to za sprawą ogromniejących nierówności ekonomicznych i w dostępie do kultury, oderwania elit od etycznych i tradycyjnych ograniczeń instytucjonalnych, obniżenia ich wiarygodności intelektualnej i moralnej w związku z wejściem w erę postprawdy. A teraz, „gdy na jej czele stanął obsesyjny kłamca, Ameryka zaczęła się szybko ześlizgiwać w podstępną konsekwencję tych tendencji: nihilizm”[13]. Osobliwą specyfiką sposobu sprawowania władzy w Ameryce Trumpa jest dominacja oligarchów, którzy za ogromne, nieprzejrzyście zgromadzone pieniądze są w stanie kreować populistyczną świadomość dużej części społeczeństwa i kierować ją przeciwko „tradycyjnym elitom”, choć to właśnie przede wszystkim oni są odpowiedzialni za ekonomiczne i kulturowe rozwarstwienie społeczeństwa. Niektórzy publicyści widzą w tym upodabnianie się Ameryki – pod względem zarówno istoty, jak i stylu władzy – do Rosji. Anne Applebaum, pisząc o „rusyfikacji Ameryki”, uzasadnia to „postępującym od dłuższego czasu upodabnianiem się części amerykańskiej klasy politycznej i biznesowej pod względem ideologicznym i estetycznym do swoich postsowieckich odpowiedników”[14]. Tego rodzaju opinia była potężnie wzmacniana przez uwikłanie sztabu Trumpa w podejrzane kontakty z przedstawicielami Rosji, które miały służyć zwiększeniu jego szans wyborczych. Procesowi wyjaśniania tej afery towarzyszyła intensywna akcja dezinformacyjna prowadzona przez samego prezydenta[15]. Tego rodzaju zmiany w polityce USA, w tym wyraźna **admiracja prezydenta Trumpa dla autokratycznych przywódców** na świecie, martwią niektórych amerykańskich analityków, osłabiają bowiem zachodnie instytucje demokratyczne w globalnej konfrontacji z osią chińsko-rosyjską[16].

„Coraz mniej Zachodu” było także w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych rządu Trumpa. W sposób dobitny pokazuje to ogłoszona 18 grudnia 2017 roku Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA. Ton tego dokumentu jest mocno zbliżony do strategii ogłoszonej przez administrację G.W. Busha w 2002 roku, w przededniu agresji USA na Irak. Dokument sygnowany przez Trumpa – wprawdzie zredagowany sprawnie, bo przez zawodowców – jest manifestacją jego myślenia o świecie i pozycji Ameryki, zatem w kategoriach silnie egoistycznych, unilateralnych oraz z pozycji siły. ***From a position of strength*** jest w nim najczęściej używanym zwrotem. Nie ma tam też Zachodu jako całości, ani zresztą żadnego porządku międzynarodowego, lecz jedynie USA, które stoją niemal samotnie

[12] T.B. Edsall, „The self-destruction of American democracy”, *NYT* z 30 listopada 2017 r.; S. Skorstad, „Apel Jeffreya Sachsa w sprawie klimatu i polityków”, *Rzeczpospolita* (dalej *Rz*) z 28 czerwca 2017 r.

[13] P. Mishra, „America, from exceptionalism to nihilism”, *NYT* z 28 kwietnia 2017 r.

[14] I dalej: „Korzystanie z podstawionych spółek i cypryjskich kont bankowych, ogromne wydatki na odzież i mieszkania, głęboko cyniczne manipulowanie podziałami etnicznymi lub rasowymi, aby wygrywać wybory – te zachowania są wspólne dla podejrzanych kombinatorów na dwóch kontynentach”. A. Applebaum, „Doradca Trumpa w sklepie z dywanami”, *GW* z 2 listopada 2017 r.

[15] M. Boot, „Donald Trump’s biggest disinformation campaign yet”, *Foreign Policy*, wrzesień–październik 2017.

[16] T.B. Edsall, op. cit.

wobec chaosu wyzwań i zagrożeń. Skoro nie ma porządku, to nie potrzeba go chronić, w strategii więc cały czas mowa o obronie i forsowaniu amerykańskich interesów, oczywiście „z pozycji siły". Świat postrzegany jest wyłącznie w kategoriach geopolitycznych. Za rywali USA uważa się „rewizjonistyczne" Chiny i Rosję, za zagrożenie – dwa „państwa hultajskie" (powrót do retoryki *rogue states*), czyli Iran i Koreę Północną, oraz jedno o charakterze transnarodowym – ugrupowania terrorystyczne (zwłaszcza typu dżihad). Charakterystyczny jest tytuł rozdziału III strategii: *Preserve Peace Through Strength* i jego otwierające zdanie: „Stałą tendencją w historii jest walka o siłę" (*contest for power*). I w dokumencie zapowiada się wiele przedsięwzięć na rzecz wzmocnienia siły Ameryki, przede wszystkim siły (przewagi) militarnej, natomiast bardzo mało miejsca poświęca dyplomacji (dyplomacji jedną stronę, środkom militarnym – siedem) oraz sojuszom i sojusznikom. To oni mają być dodatkiem do potencjału i działań Ameryki zwalczającej definiowane przez nią zagrożenia. Wzmiance o NATO towarzyszy przypomnienie o konieczności zwiększania jego nakładów na obronę, UE zaś jest wymieniona wyłącznie jako ugrupowanie handlowe, z którym Stany Zjednoczone muszą wynegocjować lepsze dla nich porozumienie handlowe. O partnerskim współdziałaniu z sojusznikami czy braniu pod uwagę ich zdania w tym dokumencie nie ma mowy. Chiny, które Trump w czasie swego pobytu w Pekinie miesiąc wcześniej określał jako przyjaciela, poczuły się dotknięte umieszczonym w strategii całym szeregiem oskarżeń o zagrażanie interesom i pozycji USA i zareagowały potępieniem dokumentu jako będącego przejawem „mentalności zimnowojennej". Typ myślenia o świecie, polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, który tam odnajdujemy, jest sam w sobie niepokojący, lecz nawet i on wydawał się bezpieczniejszy w porównaniu z chaotycznymi i wewnętrznie sprzecznymi działaniami Trumpa i jego administracji w stosunkach zewnętrznych[17]. Na szczęście, wbrew silnym obawom, obeszło się bez wojny i ta okoliczność była przedstawiana jako główne osiągnięcie pierwszym roku jego rządów[18].

Praktyka polityki zagranicznej USA Trumpa wykazywała **symptomy choroby dwubiegunowej** (to jedynie analogia, a nie diagnoza odnosząca się do osoby). Dotyczyło to przede wszystkim poczynań samego prezydenta, które przecież jednak rzutowały na całość polityki. Widoczne w jego aktywności podobieństwa do tego syndromu to m.in. gonitwa myśli, urojenia, wielomówność (słowotok), trudności w koncentracji, zawyżona samoocena. Tylko dzięki ujawnieniu powiązań sztabu Trumpa z ludźmi Moskwy jego bezgraniczny podziw i zaufanie dla Putina nie wyrządziły większych szkód w podejściu USA do Rosji czy w relacjach dwustronnych. W 2017 roku mieliśmy do czynienia z dziwaczną mieszaniną deklaracji przyjaźni Trumpa dla Putina i jego próbami się przebicia z tym uczuciem „na drugą stro-

[17] M.A. Piotrowski, B. Wiśniewski, „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA: podejście administracji Trumpa", *Biuletyn PISM* z 21 grudnia 2017 r.; R. Cohen, „Trump's National Security Strategy is a farce", *NYT* z 19 grudnia 2017 r.; P. Hockenos, „Trump's foreign policy is more than a chaotic mess", *International Politics and Society* z 5 maja 2017 r.

[18] E.A. Cohen, „Trump's lucky year. Why the chaos can't last", *Foreign Affairs*, styczeń–luty 2017. Autor uważa, że od popełnienia jakiegoś katastrofalnego błędu Trumpa powściąga „łagodna junta" trzech generałów: szefa Pentagonu, Białego Domu oraz Krajowej Rady Bezpieczeństwa. B. Plett Usher, „Trumplomacy: Has Trump made the world more dangerous?", BBC News World, 16 stycznia 2017 r.

nę" oraz stanowczym powstrzymywaniem go przed wyrywaniem się w kierunku Rosji przez waszyngtoński establishment, z Kongresem oraz Departamentami Stanu i Obrony na czele. Jak trafnie zauważył na łamach *The Wall Street Journal* szef działu badawczego Carnegie Endowment, rzekomo strategiczne zamiary Białego Domu wobec Kremla „świadczą w najlepszym razie o zdumiewającej naiwności co do celów rosyjskiej polityki zagranicznej". Andrew Weiss wyliczył wszystkie porażki rachub Trumpa wobec Rosji: jej aktywność w Syrii, ścisły związek z Iranem, antyamerykańskie przymierze z Pekinem, brak wsparcia, wręcz krytyka polityki USA wobec Korei Północnej[19].

Emocjonalno-biznesowe względy dyktowały poczynania Trumpa na Bliskim Wschodzie. Przejawiło się to już w deklaracji zapowiadającej przeniesienie ambasady USA z Tel Awiwu do Jerozolimy, czyli formalne uznanie Jerozolimy za stolicę Izraela, co stało w sprzeczności ze stanowiskiem społeczności międzynarodowej (wyrażanym w rezolucjach ZO NZ), które wiąże ten akt z powstaniem państwa palestyńskiego i ustanowieniem jego stolicy we wschodniej części miasta[20]. Waszyngton nie tylko nie uzyskał niczego w zamian od rządu Izraela, ale i wyłączył się w ten sposób z roli wiarygodnego pośrednika w jakichkolwiek negocjacjach pokojowych między Izraelem a Autonomią Palestyńską[21]. Za poważny błąd należy uznać silne wsparcie udzielone Arabii Saudyjskiej, w której władzę zaczął sprawować wojowniczy następca tronu. Trump uczynił to z wdzięczności za wielkie kontrakty dla amerykańskich firm, zwłaszcza zbrojeniowych, oraz w celu umocnienia antyirańskiej polityki Saudyjczyków. Oba te względy będą jedynie przyczyniać się do wzrostu napięcia w tej i tak niebezpiecznej części świata. Sytuację pogarszało postawione przez Trumpa żądanie zerwania porozumienia wielkich mocarstw z Teheranem w sprawie zatrzymania irańskiego programu nuklearnego. W tej sprawie Trump nie znalazł zrozumienia nie tylko w Moskwie, lecz także ani w Paryżu, ani w Londynie[22]. Bliski Wschód USA czy też Zachód zaczął tracić z chwilą agresji na Irak. Państwo zostało rozbite, a przy tym otwarte na wpływy szyickiego Iranu. Stało się odwrotnie, niż chcieli tego agresorzy. Potem, o czym wiemy, było już tylko gorzej, a ostatnim epizodem ograniczania wpływów Zachodu (w efekcie jego własnych błędów) w tym regionie jest wojna w Syrii. **Zaangażowały się w nią od początku państwa zachodnie, a gaszenie konfliktu przypada głównie „trójce": Rosja, Turcja, Iran.** Ameryka Trumpa zaznaczyła swój udział w tym konflikcie jedynie impulsywnym atakiem rakietowym na jedną z syryjskich baz w odwecie za incydentalne użycie przez wojska rządowe broni chemicznej. Trump zachował się jak „globalny Duterte"; jak wiadomo, Duterte zasłynął w swoim kraju z pozaprawnych akcji, ta-

[19] A.S. Weiss, „What was Trump's Russia plan", *The Wall Street Journal* z 8 grudnia 2017 r., przedruk w *GW* z 12 grudnia 2017 r. („Czy Trump ma plan na Rosję? Wątpliwe"); „Trump Russia: US 'in peril over president's stance'", BBC News World z 13 listopada 2017 r.

[20] 21 grudnia 2017 r. ZO NZ przyjęło stosunkiem głosów 128:9 rezolucję sprzeciwiającą się decyzji Trumpa, i to pomimo szantażu finansowego Waszyngtonu wobec krajów, którym USA udzielają pomocy.

[21] W. Puschra, „Playing with fire", *International Politics and Society* z 14 grudnia 2017 r.; T. Friedman, „Trump, Israel and the art of the giveaway", *NYT* z 6 grudnia 2017 r.

[22] J. Grondecka, „Trumpa zabawy z irańską bronią", *Kultura Liberalna* z 1 października 2017 r.; A.J. Blinken, „Trump alienates America's allies and Iran a victory", *NYT* z 14 października 2017 r.

kich jak samosądy w zwalczaniu przestępczości. Akcja USA także była bezprawna, a przy tym oderwana od jakiegokolwiek planu strategicznego czy politycznego (R. Kuźniar). Chodziło zapewne o demonstrację nagiej siły, podobnie jak w przypadku użycia „matki wszystkich bomb" (najpotężniejszej bomby konwencjonalnej) w Afganistanie, która pociągnęła za sobą liczne straty cywilne w odwecie za zabicie jednego żołnierza USA przez miejscowych bojowników[23]. I trzeba było papieża Franciszka, aby zwrócić uwagę Amerykanom, że bomby nie można nazywać „matką". W jednym i drugim przypadku mieliśmy do czynienia z podejściem siłowym (typu „gruba pałka"), nieliczącym się z prawem międzynarodowym ani ze stanowiskiem instytucji wielostronnych. A przy tym błędy USA pozwalały Rosji odzyskiwać wpływy w tym regionie[24].

Największe straty, jeśli chodzi o pozycję międzynarodową, i to na rzecz swego głównego globalnego rywala – Chin – Stany Zjednoczone pod przywództwem Trumpa poniosły w regionie Azji Wschodniej i Pacyfiku. Stało się to za sprawą odrzucenia natychmiast po objęciu urzędu TTP (Partnerstwa Transpacyficznego), czyli strefy wolnego handlu 12 państw regionu. Jak pisał Thomas Friedman, tym ruchem „Trump wyrzucił przez okno instrument, za pomocą którego Ameryka mogła kształtować geoekonomiczną przyszłość regionu i wywierać presję na Chiny, aby szerzej otwierały swój rynek". Friedman cytuje także wschodnioazjatyckich ekspertów: „Gdy Trump porzucił TPP, sojusznicy Ameryki w regionie stracili do niej zaufanie". I dalej: „Teraz wszyscy spoglądają ku Chinom, ale sprytne Chiny udają, że tego widzą". Jednocześnie na szczycie APEC w listopadzie Trump głosił swą doktrynę *America first*, także w sferze handlu. A kilka dni wcześniej w Pekinie, pomimo przez miesiące powtarzanych zarzutów pod adresem Chin o nieuczciwe praktyki handlowe w stosunkach z USA, oświadczył ku zdumieniu wszystkich, że nie może winić Chińczyków o to, iż są sprytniejsi od Amerykanów w tych relacjach. To zresztą tam właśnie demonstracyjnie okazywał przyjaźń autokratycznym czy wręcz despotycznym przywódcom państw Azji, a przede wszystkim właśnie Rodrigo Duterte (wcześniej także „sułtanowi" z Azji Mniejszej, czyli prezydentowi Erdoğanowi). To w kontaktach z takimi przywódcami, których nazywał swoim „wielkimi przyjaciółmi" i „wspaniałymi osobowościami" – z Rosji, Chin, Filipin, Egiptu czy Arabii Saudyjskiej – z tym, jak ich nazywano, „klubem autokratów", prezydent Stanów Zjednoczonych demonstrował **politykę pozbawioną wartości (*valueless foreign policy*)**, zachodnich wartości; w rozmowach z nimi temat praw człowieka nawet w najlżejszej formie nigdy się nie pojawił[25].

---

[23] R. Kuźniar, „Powrót szeryfa", *Rz* z 13 kwietnia 2017 r.; J.P. Rubin, „59 missiles don't equal a foreign policy", *NYT* z 8 kwietnia 2017 r.; E. Schmitt, H. Cooper, C.J. Chivers, „A giant U.S. bomb carries an even bigger message", *NYT* z 14 kwietnia 2017 r.; „Pope Francis angered by America's 'mother of all bombs' name", BBC News World, 7 maja 2017 r.

[24] V.R. Nasr, „Trump's gift to Putin in the Mideast", *NYT* z 18 lipca 2017 r.

[25] R. Mutzenich, „The autocrat club", *International Politics and Society* z 26 maja 2017 r.; K.D. Frankenberger, „Die Kehrtwende", *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 8 kwietnia 2017 r.; J. Hirschfeld Davis, M. Landler, „Trump pitches 'America first' trade policy at Asia-Pacific Summit", *NYT* z 10 listopada 2017 r.; T. Friedman, op. cit.

Podróż Trumpa do Azji trwała 11 dni i była najdłuższą zagraniczną podróżą prezydenta USA od wielu lat. Jego pobyt w Europie trwał kilka dni, a do Europy Trump przyleciał wprost z Arabii Saudyjskiej, gdzie gospodarze – znając podobnie jak Chińczycy jego próżność – zgotowali mu bajeczne przyjęcie. W Europie, co było widać, prezydent USA czuł się znacznie gorzej niż w Pekinie czy Rijadzie. Głównym punktem jego podróży do Europy był udział w roboczym szczycie NATO. Składając pod koniec maja 2017 roku wizytę w siedzibie Sojuszu, nie powtarzał już wprawdzie swych wcześniejszych opinii o jego „anachroniczności" i wątpliwej przydatności w obecnych czasach, ale też – co było przykrym zaskoczeniem dla wszystkich – nie potwierdził przywiązania Stanów Zjednoczonych do art. 5 traktatu waszyngtońskiego, czyli klauzuli sojuszniczej. Podkreślał za to transakcyjne podejście do spraw bezpieczeństwa. „Będziemy was bronić, jak zapłacicie" – tak brzmiał przekaz prezydenta USA. Eksperci i dyplomaci najwyższej rangi, także amerykańscy, nie kryli swego zażenowania i krytyki. „Trump – w przeciwieństwie do wszystkich jego poprzedników od prezydenta Trumana – nie zachowuje się jak przywódca Zachodu" (Michael McFaul). Pominięcie przezeń art. 5 „było dużym ciosem dla NATO" (Ivo Daadler). „Swym wystąpieniem Trump ofiarował symboliczne zwycięstwo Putinowi" (Jennifer Rubin)[26]. Gdyby w ocenie sojuszniczej wiarygodności USA opierać się tylko na wypowiedziach ich prezydenta, wyglądałoby to fatalnie. Na szczęście zupełnie odmienny, czyli tradycyjny stosunek do NATO prezentowali najważniejsi z tego punktu widzenia ministrowie rządu USA, spraw zagranicznych oraz obrony. To dzięki Departamentowi Stanu oraz Pentagonowi bieżąca współpraca w ramach Sojuszu nie poniosła uszczerbku, kontynuowane było także jego zaangażowanie w bezpieczeństwo państw flanki wschodniej, w tym Polski. Niepokojący był natomiast wzrost zaangażowania NATO w Afganistanie. Nie towarzyszyła temu żadna strategia polityczna poza wsparciem dla obecnych władz w Kabulu. Uzasadniona jest obawa o eskalację działań militarnych w tej trwającej od 2001 roku wojnie, w którą NATO jest zaangażowane od 2003 roku (!). Zważywszy na rozstrzygające zdanie Waszyngtonu w tej operacji, który zwłaszcza obecnie preferuje rozwiązania siłowe, **można oczekiwać ugrzęźnięcia USA i NATO, czyli Zachodu, w tym kraju na kolejne długie lata**[27].

STATEK EUROPA

Przed 25–30 laty Wspólnotę Europejską porównywano nierzadko do „twierdzy Europa". Dzisiaj inna metafora jest lepiej uzasadniona. UE bowiem przypomina statek, który ma za sobą czas dryfowania po wzburzonym morzu. Wyszedł z tej próby w nie najgorszym stanie, ale wymaga solidnego remontu zabezpieczającego przed

[26] K. Adler, „European angst over Trump visit", BBC News World, 24 maja 2017 r.; J. Marcus, „NATO and Trump: What future for the Atlantic alliance", BBC News World, 25 maja 2017 r.; T. Zachurski, „Fala krytyki po wystąpieniu Trumpa. 'Duży cios dla NATO'", Interia.pl, 26 maja 2017 r.

[27] Na początku obecnej dekady metaforycznie określałem tę operację jako „Mr. Kurz w Afganistanie". Teraz można powiedzieć, że pan Kurz wraca do Afganistanu (Kurz, bohater powieści Conrada *Jądro ciemności*).

kolejnym czasem złej pogody, a przy tym zapewniającego podróżnym lepsze warunki żeglugi. Po wyjściu z tej zawieruchy trzeba też ustalić kurs. Jednak to, co się dzieje, bynajmniej owemu dziełu nie służy. Część pasażerów postanowiła wysiąść wraz ze swoim bagażem i złotem zdeponowanym w sejfach pod pokładem. Pewna ich część, także dowództwo, podejmuje zaś działania na rzecz naprawy i rekonstrukcji jednostki, toczą przy tym spór o kierunek dalszej podróży. Część jednak zwyczajnie się tą sytuacją nie interesuje, także dlatego, że wierzy, iż inni sobie z nią poradzą. Ale też są i tacy, którzy próbują statkiem kołysać, a nawet zrobić jakieś wyłomy w kadłubie. Trudno zaprzeczyć, że dzisiejsza Unia, przy wszystkich mankamentach tego porównania, jest całkiem podobna do takiego statku.

Jednak o ile rok temu były silne powody do obaw o to, czy przypadkiem w dużych krajach „starej Europy" do władzy nie dojdą antyeuropejscy populiści, o tyle na przełomie 2017/2018 roku źródłem podobnych lęków stał się rozwój sytuacji w krajach Europy Środkowej i Południowej. Najpierw jednak **dojrzałe demokracje Europy Zachodniej poradziły sobie ze wzbierającą od kilku lat falą krytycyzmu wobec UE z pozycji nacjonalistyczno-populistycznych**. Siły polityczne, które żywiły się przede wszystkim „uderzeniem" uchodźczo-migracyjnym i obawą o zagrożenie dla tożsamości kulturowej swoich krajów i Europy jako całości, poniosły prestiżową klęskę we Francji. Nieoczekiwaną ceną stała się także przegrana dotychczasowych partii centroprawicowych i centrolewicowych (neogaullistów i socjalistów). Jednak ostatecznie wprawdzie „wielka nadzieja białych", czyli Marine Le Pen z Frontu Narodowego, weszła do drugiej tury wyborów prezydenckich, lecz tam spektakularnie przegrała z politycznym maverickiem Emmanuelem Macronem (maj 2017 roku). To właśnie Macron przejął w ogromnej większości elektorat obu wielkich przegranych partii. Doszedł do władzy z programem głębokich reform gospodarczych i społecznych niezbędnych do tego, aby Francja wyszła z wieloletniej stagnacji, ale jeszcze bardziej dał się poznać jako kandydat silnie proeuropejski, jako euroentuzjasta, i to zapewniło mu tak masowe poparcie. Jego sukces powszechnie został odebrany jako zwrot w „wojnie o Europę", Europę demokratyczną i liberalną[28]. W wielkim przemówieniu na Sorbonie 26 września 2017 roku nowy prezydent Francji przedstawił swój plan zdecydowanego pogłębienia integracji europejskiej. Fundamentem „nowej" Europy ma być według niego zreformowana i wzmocniona strefa euro. Macron zapowiedział także dążenie do wzmocnienia wspólnej polityki obronnej, wzmocnienia ochronnej funkcji ochronnej granicy zewnętrznej Unii wobec niekontrolowanego napływu migrantów, wzmocnienia zdolności Europy w zakresie rozwijania technologii cyfrowych, do reformy wspólnej polityki rolnej czy wreszcie zmian podatkowych sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi. Oczywiście, do reformowania Unii, czynienia jej bardziej elastyczną i sprawną Macron będzie potrzebować sojuszników, a to już nie będzie takie proste. Przypływ optymizmu, jaki towarzyszył jego wyborowi, pozwolił mu odbudować nieco pozycję międzynarodową Francji, czemu służyć miały m.in. widowiskowe, choć niekoniecznie produktyw-

[28] C. Michalski, „Macron obronił Francję. Czy obroni Europę?", *Newsweek* z 5 maja 2017 r.

ne, spotkania z Putinem i Trumpem[29]. Prawdziwym sprawdzianem jego politycznego potencjału będzie jednak reformowanie Francji.

Po zwycięstwie proeuropejskiego i liberalnego Macrona[30] wybory do Bundestagu pod koniec września 2017 roku straciły nieco na znaczeniu, przynajmniej pod względem towarzyszących im emocji. Aczkolwiek polityczna i gospodarcza waga Niemiec jest w Europie znacząco większa od Francji, to jednak było wiadomo, że partie środka obronią swoją przewagę, choć poniosą pewne straty na rzecz otwarcie narodowej i silnie eurosceptycznej Alternatywy dla Niemiec. Wynik tej ostatniej – około 13% głosów – niektórzy uznali za niespodziankę i zagrożenie dla polityki niemieckiej[31], chociaż uczciwa ocena powinna być odmienna. Można bez większego ryzyka przyjąć hipotezę, że gdyby jakikolwiek inny kraj w Europie przyjął porównywalną w ujęciu względnym (w proporcji do własnej ludności) liczbę migrantów i uchodźców tak spontanicznie i w tak krótkim czasie, zakończyłoby się to eliminacją ze sceny politycznej partii politycznych, które do tego dopuściły[32]. Złożony wynik wyborów w Niemczech uniemożliwił natomiast przez długie miesiące sformowanie rządu. Ostatecznie odtworzenie koalicji CDU/CSU-SPD udało się uzgodnić dopiero w połowie stycznia 2018 roku. Koalicjanci postanowili się także przyłączyć do francuskiego programu reformowania i umacniania UE, zwłaszcza w odniesieniu do strefy euro oraz polityki obrony i bezpieczeństwa Unii. Jednak osłabienie wewnętrzne Angeli Merkel nie będzie sprzyjać jej pozycji międzynarodowej[33]. W koalicji uzgodniono górny pułap przyjmowania uchodźców i migrantów (do ok. 200 tys. rocznie). W Niemczech także zaczęto sobie uświadamiać, że zdolność absorpcyjna ma tutaj swoje granice, a obawa o tożsamość nie musi mieć nacjonalistycznego podłoża.

O ile dwa główne kraje UE („starej Europy") w bardzo trudnych okolicznościach zdały egzamin z liberalnej demokracji i odparły populistyczną ofensywę, o tyle **w Europie Środkowej sytuacja wyglądała odmiennie**. I dotyczyło to nie wyłącznie krajów „nowej Europy". W Austrii październikowe wybory parlamentarne wygrały partie prawicowe, w tym nacjonalistyczno-populistyczna Partia Wolności (drugie miejsce), które pod przywództwem lidera mocno odmienionej Partii Ludowej (niegdyś tradycyjnie konserwatywnej), 31-letniego Sebastiana Kurza, utworzyły rząd. Głównym paliwem kampanii przedwyborczej była tam sprawa uchodźców i migrantów; przeciwko ich przyjmowaniu opowiadała się zdecydowana większość ludności tego kraju[34]. Warto jednak przy tym zauważyć, że nowa koalicja nie manifestowała

[29] J. Bielecki, „Powrót Bonapartego", *Rz* z 16 maja 2017 r.; I. Laserre, „Macron trace la voie d'une cooperation avec Poutine", *Le Figaro* z 30 maja 2017 r.; L. Williamson, „How France's president made his mark on the world stage", BBC News World, 18 grudnia 2017 r.

[30] Wybory parlamentarne miesiąc później dały mu również wyraźną większość w Zgromadzeniu Narodowym.

[31] R. Cohen, „Return of the German Volk", *NYT* z 29 września 2017 r.

[32] Około 1,2 mln uchodźców i migrantów przyjętych przez Niemcy równałoby się ok. 450 tys. w przypadku Polski. Rząd PO-PSL, który wstępnie zgodził się przyjąć ich ok. 7,5 tys., przegrał wybory.

[33] Ch. Bickerton, „Will Angela Merkel save the West? Don't count on it", *NYT* z 15 marca 2017 r.

[34] S. Erlanger, J. Kanter, „Austria's rightward lurch is Europe's new normal", *NYT* z 16 października 2017 r.

swojej wrogości do UE oraz stała na gruncie poszanowania konstytucyjnych standardów właściwych UE (Wiedeń otwarcie krytykował zamach na gwarancje praworządności w Polsce). Dlatego przejęcie władzy w Austrii przez prawicowo-populistyczną koalicję, choć wpisujące się w ogólny trend odwrotu od liberalnej demokracji, nie było jednak uważane za zagrożenie dla spójności Unii. Inaczej było odbierane sprawowanie władzy przez podobne siły polityczne w Polsce i na Węgrzech – ale też w obu tych krajach pojawił się inny problem, a mianowicie zmian ustrojowych, które były w UE jednoznacznie odbierane jako odwrót od demokracji ku miękkiej wersji autorytaryzmu (zakwestionowanie zasady trójpodziału władz, zagrożenie dla praworządności oraz niezależności sądownictwa). Dotyczyło to zwłaszcza Polski i w jej przypadku łączyło się z otwartym kontestowaniem obecnego kształtu UE jako projektu europejskiej jedności. W brytyjskim *Guardianie* napisano, że to właśnie sprostanie zagrożeniu ze strony krajów otwarcie idących ku autokracji, takich jak Węgry i Polska, kwestionujących fundamenty europejskiego projektu, będzie w 2018 roku większym wyzwaniem niż wychodzenie z niej Wielkiej Brytanii (która przecież pozostaje na gruncie europejskich zasad ustrojowych). Opinia wyrażona w tej gazecie była dość powszechna w całej UE[35]. Oba te kraje współpracowały zresztą ze sobą w kontestowaniu wymogu ustrojowej spójności w ramach UE. Warszawa konfrontacyjnie podchodziła do wszelkich ocen ze strony uprawnionych do ich wydawania europejskich organów zajmujących się sprawami praworządności i sądownictwa. Problem nie ograniczał się zresztą do Polski i Węgier. W innych byłych krajach komunistycznych, które dołączyły do UE w poprzedniej dekadzie, w tym w Bułgarii, Rumunii czy Czechach, także widoczne były praktyki polityczne odbiegające od unijnych standardów (np. wysoki poziom korupcji, również politycznej, wpływ oligarchów na politykę czy wolność mediów). Takie zjawiska zdawały się potwierdzać wyrażane wiele lat wcześniej w Europie Zachodniej wątpliwości co do stopnia dojrzałości krajów tego regionu do członkostwa w UE. W Warszawie nie zdawano sobie sprawy, że tego rodzaju polityka prowadzi nieuchronnie do fragmentacji UE ze szkodą dla interesów zwłaszcza takich państw jak Polska.

„**Bezprecedensowe wyzwanie dla Unii ze strony autorytarnych polityków wschodnich jej członków**" (jak pisano w brytyjskich mediach) nie ułatwiało zmagań UE z dotychczasowymi problemami, ale też **nie powstrzymywało przed podejmowaniem zabiegów przygotowujących grunt do pogłębienia integracji**. Konsultacji w różnych formatach (zwłaszcza kwartet: Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, oraz oś Paryż–Berlin) było w ostatnich kilkunastu miesiącach sporo. Aktywna była także Komisja z jej przewodniczącym Jeanem-Claude'em Junckerem na czele. To właśnie Juncker był największym zwolennikiem (dalszej) federalizacji UE, do działań na jej rzecz wezwał w dorocznym wystąpieniu o stanie Unii 13 września 2017 roku. Chodziło mu o Europę bardziej spójną i solidarną, zbudowaną na zmodernizowanej strefie euro oraz rygorystycznym przestrzeganiu trzech

[35] J. Henley, „Europe's unprecedented challenge from the authoritarians in the East", *The Guardian* z 30 grudnia 2017 r.; podobna opinia po spotkaniu Orbána i Morawieckiego w Budapeszcie na początku stycznia 2018 r. pojawiła się w edytorialu *The Observera* z 7 stycznia 2018 r.: „Europe faces a threat to its cohesion. But this time it's on the eastern front, not the western".

podstawowych zasad: wolności, równości szans oraz rządów prawa. Opowiedział się również za wzmocnieniem jej instrumentów w sferze stosunków zewnętrznych (polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony), także przez unifikację funkcji przewodniczącego Komisji i przewodniczącego Rady („jeden kapitan"). Juncker wprawdzie o tym nie mówił, ale wynikało z tego niezbicie, że w obliczu kontestacji już obecnej Unii przez takie kraje jak Polska i Węgry będzie musiało dojść do wyraźnego jej podziału na dwie prędkości. Wyglądało na to, że opowiada się za tym nie tylko Francja, ale też pozostałe duże kraje „starej Unii", w tym Niemcy, choć kanclerz Merkel była wcześniej w tej sprawie wstrzemięźliwa, właśnie ze względu na Polskę[36]. Czy za słowami wypowiadanymi przez Macrona, Merkel i Junckera pójdą czyny, trudno było w 2017 roku przesądzić, choćby z tego względu, że Niemcy miały mieć nowy rząd najwcześniej w marcu 2018 roku. Rosła jednak świadomość, że utrzymanie się UE na coraz trudniejszej scenie międzynarodowej oraz obrona interesów wspólnoty państw, którą tworzy, w tym zapobieżenie ich marginalizacji, wymaga ściślejszej współpracy. Ci, którym to nie będzie odpowiadać, zostaną na peryferiach, nawet jeśli formalnie nadal będą członkami Unii[37].

Najbardziej intensywne dyskusje dotyczyły wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz konsolidacji strefy euro (więcej o tym zob. w odpowiednich rozdziałach *RS*). W tym miejscu trzeba powiedzieć jedynie o słabszym od zapowiedzi działaniu „efektu Trumpa" w odniesieniu do pierwszego zagadnienia. Wprawdzie zachodnioeuropejscy politycy i eksperci (podkreślmy: jedynie zachodnioeuropejscy, nie z Europy Środkowej) w reakcji na transakcyjne podejście prezydenta USA do bezpieczeństwa sojuszników zaczęli mówić o konieczności wzięcia przez Europejczyków swego bezpieczeństwa we własne ręce, lecz było to słabo widoczne w realnym wysiłku ich państw w tym zakresie. Pewne działania zostały natomiast podjęte przez samą UE. **Największe wrażenie robiło uruchomienie pod koniec 2017 roku PESCO** (stałej współpracy strukturalnej w tej sferze), lecz przyłączenie się do niej niemal wszystkich państw Unii oznacza, że sytuacja zasadniczo nie uległa zmianie, może z wyjątkiem ustanowienia European Defense Fund. Na przykład zdolność Unii do reagowania na konfrontacyjne poczynania Rosji nie wzrasta i nie wzrośnie w przewidywalnej przyszłości. Bruksela (Berlin i Paryż podobnie) trzyma się także z daleka od konfliktu w Donbasie[38]. O strefie euro natomiast zaczęto mówić w 2017 roku z optymizmem. Poważnym zagrożeniem pozostaje jednak ogromny dług publiczny we Włoszech, trzeciej gospodarce strefy. Nie ustawały zabiegi na rzecz dokończenia unii bankowej i przygotowania do zmian mających zapewnić jej

[36] J. Bielecki, „Już nawet Niemcy chcą zmian", *Rz* z 6 marca 2017 r.; E. Macron, „Europa nie jest supermarketem", *GW* z 22 czerwca 2017 r. (wywiad dla ośmiu europejskich gazet); S. Gabriel, „Walczmy o silną Europę!", *Rz* z 23 marca 2017 r.; A. Tajani, „Unia dla odważnych", *Rz* z 24 marca 2017 r.

[37] A. Halesiak, „Współpraca albo marginalizacja", *Rz* z 20 czerwca 2017 r.

[38] F. Heisbourg, „Bezpieczeństwo Europy zależy od niej samej" (wywiad przeprowadził R. Stefanicki), *GW* z 2 sierpnia 2017 r.; S. Biscop, „European Defence: What is in the CARDs for PESCO?", Egmonton Security Policy Brief, październik 2017; A.M. Kellner, „Europe gets tough", *International Politics and Society* z 26 lipca 2017 r.; P. Buras, „Unia obronna i tak powstanie", *Rz* z 6 kwietnia 2017 r.; „Mr. Trump's threat to Europe's security" (edytorial), *NYT* z 9 marca 2017 r.

stabilność oraz gospodarczą witalność w przyszłości[39]. **W odniesieniu do polityczno-instytucjonalnej przyszłości strefy euro brak było jednak zgody** pomiędzy głównymi protagonistami tej debaty, także między Francją a Niemcami (rozbieżności dotyczyły ewentualnego wspólnego budżetu, parlamentu, ministra finansów, form redystrybucji dochodów, czyli podwyższonej solidarności wewnątrz strefy, np. w postaci euroobligacji). Trudności ze znalezieniem zadowalającego mechanizmu wyrównującego szanse rozwojowe gospodarek południa i północy strefy prowadziły nawet do pomysłów ustanowienia dwóch powiązanych ze sobą stref euro[40].

Być może 2017 zostanie kiedyś uznany za rok przejścia UE do nowej fazy integracji po pokonaniu najdłuższego i najgłębszego kryzysu w jej historii. Uważa się, że w krajach „starej Unii" istnieje przyzwolenie dla kroku naprzód w tym procesie. Problemem stało się pojawienie skłonności nacjonalistyczno-autorytarnych w „nowych" krajach UE, zwłaszcza w Polsce, która od roku 2004 roku była uważana za wielki sukces demokratycznej transformacji przez integrację. Dość późno, ale jednoznacznie Wspólnota odniosła się do polskiego odwrotu od unijnych zasad. Został on potępiony przez Parlament Europejski, a Komisja zdecydowała się na uruchomienie, po raz pierwszy w historii, procedury z art. 7 Traktatu o UE. Trudno przesądzić dalszy rozwój sytuacji w sensie proceduralnym, ale ryzyko głębokiego pęknięcia, czyli odnowienia politycznego podziału na Europę Zachodnią i Wschodnią, zdaniem komentatorów jest znaczne. Główne państwa UE, w tym Niemcy, Francja, Włochy, Holandia, oraz unijne organy wydawały się zdecydowane egzekwować od Polski przestrzeganie traktatowych wartości i zasad[41].

Unii nie grozi jednak kryzys egzystencjalny[42]. Zadaniem, które przed nią stoi, jest raczej urealnienie jej ambicji i koncentracja na spełnianiu oczekiwań obywateli. Jak słusznie wskazuje Mark Leonard, musi ona **porzucić prometeizm i walkę z wiatrakami na rzecz odnoszenia sukcesów na własnym podwórku** oraz lepszego gospodarowania posiadanymi zasobami. Ostatecznie pomoże jej to także w odgrywaniu globalnej roli, jeśli tylko w jej zachowaniu będzie mniej ideologii, a więcej *Realpolitik*. Wówczas także obroni własne zasady i wartości w domu[43]. Znaczące zmniejszenie fali imigracyjnej oraz ustanawianie kontroli na zewnętrznej granicy Unii, pomimo skrajnie niekorzystnych okoliczności, należy uznać za względny sukces Wspólnoty w tej właśnie kategorii ambicji i zadań[44]. Unia Europejska wytrzy-

[39] Zob. m.in. J. Jankowiak, „Przepis na naprawę Europy", *Rz* z 15 marca 2017 r.; N. Roubini, „Strefa euro ma przyszłość" (rozmawiał G. Siemionczyk), *Rz* z 6 listopada 2017 r. Ten wybitny ekonomista twierdzi, że strefa euro będzie musiała pójść w kierunku nie tylko zwiększenia integracji w sferze gospodarczej (m.in. unia fiskalna), lecz także politycznej, nowa strefa euro bowiem wymagałaby większej legitymacji demokratycznej dla wspólnych instytucji, co jednak nie stanie się szybko (unia fiskalna nie jest wszak niczym innym jak unią transferową, a zgodę na to musiałby wyrazić niemiecki podatnik).

[40] F.W. Scharpf, „The southern euro", *International Politics and Society* z 26 grudnia 2017 r.

[41] A. Posener, „Die Europäische Union steht kurz vor der Spaltung", *Die Welt* z 16 grudnia 2017 r.

[42] B. Góralczyk, *Unia Europejska w kryzysie egzystencjalnym?* Raport Nowej Konfederacji, Warszawa, grudzień 2017.

[43] M. Leonard, *L'Europe qui protege. Conceiving the Next Europan Union*, EFCR, sierpień 2017.

[44] J. Kelly, „Death and disease can't crush the dream of life in Europe", *The Times* z 24 sierpnia 2017 r.; A.J. Rubin, J. Horowitz, „European leaders look to Africa to stem migration", *NYT* z 28 sierpnia 2017 r.; B. Chrabota, „A kiedy Afrykanin zapuka do twoich drzwi", *Rz* z 21 czerwca 2017 r.

mała też agresywną retorykę tureckich przywódców i wysłała Ankarze – nareszcie (!) – **jednoznaczny sygnał wykluczający członkostwo Turcji** we Wspólnocie (Macron przekazał to otwarcie Erdoğanowi w Paryżu na początku stycznia 2018 roku)[45]. Unia i jej przywódcy spokojnie znosili kryzys w stosunkach z USA i otwarcie nieprzyjazny stosunek Donalda Trumpa do Wspólnoty, jej zasad i celów[46]. Na przykład UE stanowczo sprzeciwiła się jego dążeniu do zerwania porozumienia z Iranem. W czasie spotkań wielostronnych wyraziście podkreślała odmienne od USA stanowisko w sprawach handlu, migracji czy klimatu. Nawet Londyn i konserwatywny rząd Theresy May nie krył różnicy poglądów i braku wcześniejszej atmosfery charakteryzującej *special relationship*[47], czego zupełnie wyjątkowym wyrazem było m.in. odwołanie wizyty Trumpa nad Tamizą. Stosunki UE z Rosją pozostawały nadal w impasie, a wszelkie kontakty lub ich znamienny brak znajdowały się w gestii unijnych stolic[48]. Symboliczne było i to, że oskarżane wcześniej o rusofilię stolice Europy Zachodniej utrzymywały chłodny dystans w stosunkach z Moskwą, podczas gdy nastroje prorosyjskie były demonstrowane przez oficjalne kręgi polityczne tych krajów Europy Środkowej i Południowej, w których górę brały tendencje nacjonalistyczno-autorytarne.

RESZTA ŚWIATA NAS NIE POTRZEBUJE

Największą, bo nie do końca braną pod uwagę porażką Zachodu w 2017 roku w sferze czysto strategicznej jest **osiągnięcie przez Koreę Północną statusu państwa nuklearnego**. Można byłoby odpowiedzieć, że przecież pierwszych prób jądrowych KRLD dokonała już znacznie wcześniej, a sam „status" jest nielegalny, bo pozostaje ona poza reżimem NPT. To prawda, jednak do 2017 roku sądzono, że uda się zatrzymać i odwrócić koreański program atomowy. Od 2017 roku zaś wiadomo, że nuklearna Korea Północna jest trwałym elementem globalnej geostrategii. Jeszcze jesienią 2017 roku w Ameryce toczyła się debata na temat siłowego „rozwiązania problemu" (silna różnica zaznaczyła się tu także między Trumpem a Tillersonem), a prawdopodobieństwo amerykańskiego uderzenia było oceniane nawet na mniej więcej 50%. Wymiany „uprzejmości" między Trumpem a Kim Dzong-unem przerażały i żenowały światową opinię publiczną, a Trump obiecywał Kimowi „fire and fury" (trochę na podobieństwo „shock and awe" USA w Iraku w 2003 r.). Nie wpłynęło to na bieg spraw. Reżim północnokoreański ignorował strategię odstraszania USA, kontynuował próby atomowe oraz testy rakiet zdolnych do atomowego ude-

[45] Oficjalna turecka propaganda, ale także sam Erdoğan, nazywała „faszystami" lub „nazistami" tych europejskich przywódców, którzy zabraniali prowadzenia na terytorium ich państw kampanii (dla zamieszkujących tam Turków) przed plebiscytem służącym zatwierdzeniu otwarcie autorytarnego ustroju Turcji. B.T. Wieliński, „Holandia wyprasza Turków", *GW* z 13 marca 2017 r.; U. Cevikoz, „EU–Turkey, relations: The beginning of the end?", ECFR, 19 września 2017 r.

[46] A. Lietz, „Relationship status: It's complicated", *International Politics and Society* z 27 grudnia 2017 r.; J. Bielecki, „Narodziny anty-Trumpa", *Rz* z 18 grudnia 2017 r.

[47] M. Czarnecki, „Anglia stawia się Trumpowi", *GW* z 1 grudnia 2017 r.

[48] F. Wesslau, „Mogherini goes to Moscow but is missing in action in Ukraine", EFCR, 27 kwietnia 2017 r.

rzenia w Amerykę. I jak się uważa, tę zdolność osiągnął szybciej, niż się spodziewano, co oznaczało kolejną wielką porażkę amerykańskich służb wywiadowczych. Zadziwiać może to, że Rosja i Chiny nie zrobiły nic, aby zatrzymać Kima. W przemówieniu noworocznym (1 stycznia 2017 roku) przywódca Korei Północnej potwierdził oficjalnie te zdolności i dodał: „to rzeczywistość, nie groźba". I naśladując język podpisanej przez Trumpa dwa tygodnie wcześniej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego USA oświadczył, że **jest gotów do rozmów z Waszyngtonem „z pozycji siły"**. W ten sposób Korea Północna stała się dziewiątym państwem (mocarstwem?) atomowym świata[49]. Tylko trzy z nich to mocarstwa zachodnie.

Porażka USA to także zasługa Pekinu, który rozłożył parasol ochronny nad reżimem Kima. Co może oznaczać, że Chiny wypracowują sobie w regionie własne geopolityczne podwórko (ang. *backyard*), na którym nie pozwolą Amerykanom „harcować". Nie będą wprawdzie militarnie odbijać krajów chronionych obecnie przez USA, ale mogą je „finlandyzować" pokojowo, a ponadto mają czas. W 2017 roku Chiny odniosły jednak sukces przede wszystkim na innym polu. Listopadowa wizyta Trumpa w Azji, rozmowy w Pekinie z Xi Jinpingiem oraz spotkania wielostronne (APEC, ASEAN) były dla Chińczyków dobrą okazją, aby zadeklarować, że swoją pozycją międzynarodową zrównały się ze Stanami Zjednoczonymi, że nie są już ich *junior partner*, lecz równorzędnym globalnym partnerem. Mogły to uczynić także dlatego, że Trump oddawał atuty Ameryki w tamtej części świata, dlatego, że nie budził szacunku ani nie wydawał się tym przywódcą Ameryki, na którym jej sojusznicy i przyjaciele z tamtego regionu mogli dotąd polegać. Jego chwiejność i słabość dała się zauważyć już w czasie wizyty w Chinach. Świadomie pyszne przyjęcie zgotowane mu przez gospodarzy sprawiło, że w rozmowach z nimi stracił swój znany rezon oraz przyznawał im rację w niemal każdej sprawie i przestał się nawet domagać zrównoważenia bilansu handlowego Chiny–USA[50]. Na tle impulsywnego, egoistycznego i zaściankowego Trumpa to Xi Jinping wydawał się przywódcą światowym i odpowiedzialnym[51].

„Nadszedł czas, abyśmy zajęli miejsce w centrum światowej sceny i wnosili większy wkład w rozwój ludzkości" – oświadczył Xi Jinping w październiku 2017 roku w czasie odbywającego się co pięć lat kongresu Komunistycznej Partii Chin. I dodał: „Socjalizm z chińską charakterystyką otworzył nową erę i pozwolił Chinom stać się wielkim światowym mocarstwem". Jego zdaniem, kwitnący chiński model rozwoju tworzy prawdziwą alternatywę dla krajów słabiej rozwiniętych. Czołowy partyjny teoretyk prof. Wang opisuje ten model jako polityczny autorytaryzm połączony z rynkowym kapitalizmem państwowym. Dla krajów niezachodnich

[49] P. Baker, G. Harris, „Deep divisions in Trump administration as North Korea threatens war", *NYT* z 9 sierpnia 2017 r.; M. Kruczkowska, „Czy Korea zaatakuje USA?", *GW* z 10 sierpnia 2017 r.; N. Kristof, „Are we headed towards a new Korean war?", *NYT* z 29 listopada 2017 r.; D.E. Sanger, W.J. Broad, „How U.S. intelligence agencies underestimated North Korea", *NYT* z 6 stycznia 2017 r.; R. Stefanicki, „W jaki sposób izolowana i biedna Korea Północna rozwinęła broń A", *GW* z 12 września 2017 r.

[50] **W 2016 r. deficyt USA w obrotach z Chinami wyniósł niemal 350 mld USD (!).**

[51] J. Perlez, M. Landler, „Wooing Trump, Xi JinPing seeks great power status for China", *NYT* z 6 listopada 2017 r.; M. Jacoby, „Donald Trump się skurczył, a Xi Jinping urósł", rp.pl z 9 listopada 2017 r. W Chinach Xi uważany jest za najpotężniejszego przywódcę kraju od czasów Mao Tse-tunga.

to może być atrakcyjna alternatywa, choć w Państwie Środka sprawdza się dzięki cywilizacyjnemu podłożu, które gdzie indziej nie występuje. Podstawy do światowego przywództwa Chin, które marzy się Xi Jinpingowi, wydają się już solidne i stale się umacniają. Udział Chin w światowym produkcie brutto już wynosi ok. 15% i stale rośnie (wzrost chińskiego PKB w ostatnich latach na poziomie 6,5–7% będzie się jeszcze długo utrzymywać, zwłaszcza że już w ponad 50% oparty jest na konsumpcji wewnętrznej). Pod względem zasobów walutowych chiński system bankowy przewyższa strefę euro, nie mówiąc już o USA. Projektem, który ma perspektywicznie umocnić centralną rolę Chin w gospodarce światowej, jest „Belt and Road", który został z rozmachem zaprezentowany w Pekinie w maju 2017 roku jako nowy Jedwabny Szlak. W nowym wydaniu będzie to raczej rodzaj „wielkiej dmuchawy" (R. Kuźniar), za pomocą której Chiny będą eksportować na rynki Azji, Afryki i Europy swoje towary przetworzone, a importować surowce niezbędne ich gospodarce (trochę jak w układzie Zachód – reszta świata w XIX i XX w.). Ten gigantyczny projekt finansowo-handlowy (tylko w pierwszej fazie Chiny przeznaczą nań ok. 125 mld USD) będzie mieć rozległe konsekwencje geopolityczne, zwłaszcza dla przestrzeni między Chinami a Europą. Jego realizacja będzie oznaczać definitywne wypchnięcie USA (Zachodu) z udziału w kształtowaniu oblicza tej części świata[52]. Można ironicznie powiedzieć, że ***Wielką szachownicę* Zbigniewa Brzezińskiego uważniej czytano w Pekinie niż w Waszyngtonie**. W swym geopolitycznym projekcie Chiny czynią dziś jeszcze Rosję Putina *junior partner*; po spotkaniu z Putinem w maju 2017 roku prezydent Xi oświadczył, że to właśnie te dwa mocarstwa stoją na straży pokoju w regionie i w świecie. Jak to może wyglądać w praktyce, ujawnił prezydent Filipin Duterte, któremu Xi zagroził wojną w razie sporu o podział zasobów na Morzu Południowochińskim.

Zachód podzielił się w obliczu grożącego „dużą wojną" (P. Sasnal) **pęknięcia, jakie zarysowało się w 2017 roku na Bliskim Wschodzie**. W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy wyłoniły się tam dwie koalicje: sunnicka (pod przewodem Arabii Saudyjskiej) oraz szyicka, której przewodzi Iran. To pęknięcie nie jest jednak konsekwentnie religijne. Arabię Saudyjską, Egipt i inne kraje tej grupy wspierają na przykład po cichu Izrael oraz oficjalnie Donald Trump. Co mogłoby się wydawać zaskakujące, Iranowi wsparcia udziela Turcja. Dzieje się tak, w grę wchodzą bowiem także ambicje regionalne i interesy geopolityczne. Dość awanturnicze poczynania nowego władcy (*de facto*, bo formalnie nadal następcy tronu) Arabii Saudyjskiej próbuje temperować Europa Zachodnia[53]. Mocarstwa zachodnioeuropejskie i UE wystąpiły też przeciwko próbie zerwania przez Trumpa porozumienia nuklearne-

[52] B. Chrabota, „Chiński smok znów zwycięży", *Rz* z 26 października 2017 r.; P. Rożyński, „Państwo środka na rozdrożu", ibidem (autor zwraca uwagę na trudne problemy rozwojowe, przed którymi stoją Chiny, i ostrzega przed wiarą, że chińska droga może się sprawdzać w innych, niezachodnich krajach świata); C. Gracie, „Xi Jinping: 'Time for China to take centre stage'", BBC News World, 18 października 2017 r.; J. Perlez, „Behind the scenes, communist strategist presses China's rise", *NYT* z 14 listopada 2017 r.

[53] P. Sasnal, „Bliski Wschód bliżej dużej wojny" (rozmawiał P. Smoleński), *GW* z 25–26 listopada 2017 r.; J. Marcus, „Why Saudi Arabia and Iran are bitter rivals", BBC News World, 18 listopada 2017 r. Jednym z przejawów tej konfrontacji była kuriozalna próba wymuszenia przez Arabię Saudyjską dymisji libańskiego premiera przez zatrzymanie go w swoistym areszcie domowym w Rijadzie (gdzie ogłosił swoją

go z Iranem. Ocierająca się o konflikt zbrojny, sprzeczna z prawem międzynarodowym saudyjska próba blokady Kataru w celu ukarania go za jego międzynarodową otwartość, w tym kontakty z Iranem, ostatecznie zakończyła się fiaskiem (m.in. dzięki pomocy Turcji). Tych pojedynków między regionalnym rywalami było więcej (także konflikt w Jemenie, w który Arabia Saudyjska zaangażowała się militarnie bezpośrednio, choć nielegalnie). Oczywiście, głównym polem konfrontacji pozostawała Syria, gdzie dogaszano wojnę domową i już nikt nie kwestionował władzy Baszara al-Asada, którego Saudyjczycy próbowali od początku obalić. Wprawdzie USA były militarnie obecne w Syrii, ale nie miały tam poważnych sprzymierzeńców politycznych. Zatem wobec ścisłej współpracy Rosji, Turcji i Teheranu w tej sprawie trzeba się liczyć z niemal całkowitą porażką Zachodu w konflikcie, w który się on z entuzjazmem od pierwszych dni zaangażował w celu obalenia al-Asada. Ostatni, krwawy i silnie destrukcyjny, daleki od wygaśnięcia (także ze względu na kwestię kurdyjską) konflikt z serii „arabska wiosna" powinien pozostać na długo ostrzegawczym memento przed zbrojnymi interwencjami Zachodu w tej części świata. Czy tak się stanie, jeśli iracka katastrofa nie powstrzymała przed katastrofalną interwencją w Libii, nie da się jednoznacznie odpowiedzieć. Geopolitycznych strat Zachodu w Azji w 2017 roku nie było końca. Należy do nich zaliczyć porzucenie przez Pakistan ścisłych związków ze Stanami Zjednoczonymi w taki sam sposób, jak rok wcześniej uczyniły to Filipiny[54].

Jak się zdaje, beneficjentem geopolitycznych strat Zachodu w Azji jest Rosja. Wszystko wskazuje, że antyzachodni kurs obrany przez Putina w reakcji na „nieszanowanie interesów Moskwy" na obszarze byłego ZSRR czy Bałkanów opłacił się Rosji, przynajmniej do tej pory. Moskwa odzyskała pewność stanu posiadania w strefie uważanej przez nią za jej strefę wpływów (z wyjątkiem nadal Ukrainy, którą jednak na różne sposoby stara się destabilizować), a ponadto, wchodząc militarnie do Syrii, zawiązała trójkąt z Iranem i Turcją oraz odnowiła bez nagłaśniania porozumienie m.in. z Egiptem i Izraelem[55]. Putinowi wyraźnie nie przeszkadza rola „młodszego brata" w relacji z Pekinem i zdaje się nie odczuwać zagrożenia dla swoich interesów na obszarze objętym chińską inicjatywą „Pasa i Drogi". Wprawdzie nękanie Zachodu przez Putina nie przyniosło zamierzonego zmiękczenia postawy zachodnich mocarstw oraz NATO i UE wobec Rosji[56], ale Moskwie, która odnalazła się na innym polu, w coraz mniejszym stopniu na tym zależy. I tylko pozornie Putinowi nie zwróciła się inwestycja w Trumpa, czyli pomoc w jego wyborze. Z uwagi na toczące się w USA śledztwo w tej sprawie bliska, jawna relacja Trump–Putin nie jest

dymisję). Uwolniła go dopiero wizyta prezydenta Macrona w saudyjskiej stolicy, po której mógł powrócić na swoje stanowisko w Libanie.

[54] S. Shah, „Pakistan zrywa sojusz z USA", *The Wall Street Journal* z 10 stycznia 2018 r. (przedruk *GW* z 20–21 stycznia 2018 r.). Ten „sojusz" już i tak był wcześniej przez Islamabad udawany, a po wstrzymaniu amerykańskiej pomocy finansowej w reakcji na podwójną grę Pakistanu w Afganistanie nastąpiło publiczne odwrócenie się Pakistanu od USA. Ich rolę w tym kraju przejmują Chiny.

[55] R.B. Urcosta, D. Mastriano, „Leader of the Far North: Putin forging a new Russian coalition in Eurasia", US Army College War Room, 14 lipca 2017 r.

[56] A.F. Rasmussen, „Od ataku na Krym Rosja nie jest już partnerem", *Rz* z 14–15 czerwca 2017 r.; R. Kujawa, „Widmo rosyjskiej agresji", *Rz* z 21 listopada 2017 r.

możliwa, lecz dla tego drugiego najważniejsze jest to, że Biały Dom nie ogranicza Moskwie pola manewru na scenie międzynarodowej, nie interesuje go stan demokracji w Rosji i na świecie oraz że otwarcie sympatyzuje z nieformalną „międzynarodówką" autokratów[57]. Moskwie nie udało się wpłynąć na wynik wyborów we Francji i w Niemczech, jednak według różnych badań, nadal wspiera finansowo i drogą internetową siły nacjonalistyczne, antydemokratyczne i antyeuropejskie w UE. Miał to być sposób na destabilizowanie Europy przy użyciu środków pozamilitarnych[58]. Instrumentem swoistej dywersji wobec jedności w Unii, ale także wobec powiązań transatlantyckich, pozostaje forsowanie przez Rosję projektu Nord Stream II[59].

★ ★ ★

Prezydentura Trumpa, jego specyficzna osobowość, przyspieszyła to, co było nieuchronne, czyli przechodzenie do świata niezachodniego, do *post-western international order*. Wzmocniła jednak przy tym siły populistyczno-autorytarne i zachowania egoistyczne w stosunkach międzynarodowych. Owo „rozsypywanie się" (pękanie) dotychczasowych wzorów geopolitycznych oraz ich instytucjonalnych zabezpieczeń nie jest jednak tak chaotyczne, jak się to nieraz przedstawia czy zwłaszcza jak to bywało w przeszłości[60]. W ich miejsce tworzą się nowe. Odwrót od tego, co jest uważane za liberalne w porządku międzynarodowym, jest jednak bezsporny, kwestionowana jest globalizacja w jej liberalnych przejawach. Mimo to nic jeszcze nie wskazuje, abyśmy zmierzali ku chaosowi czy anarchii. To, co się dzieje, jak sugeruje Hans Kundnani, to **lepsze wyważanie równowagi między globalizacją i towarzyszącymi jej nierzadko liberalnymi skrajnościami a niezbędną, bo mającą legitymizację rolą państw w tych procesach**[61]. Globalizacji nie da się zatrzymać, powtarza Benjamin Barber, trzeba tylko ją wyposażyć w lepsze mechanizmy regulacji[62].

An overview of the international situation: global and regional aspects

The focus of this year's Overview is on a surprising abdication of the United States from its role as the leader of the international community. It stems from an obvious lack of interest of the Trump administration to continue such an effort and service. Instead, Washington prefers to pursue the "America First" policy in its rather

[57] M. Menkiszak, *Najlepszy nieprzyjaciel Rosji. Rosyjska polityka wobec USA w epoce Putina*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2017; R. Kuźniar, „Trumputin", *Rz* z 14 lutego 2017 r.

[58] T. Weiner, „Following the Russian money", *NYT* z 24 marca 2017 r.; O. Górzyński, „Rosja, czyli troll-państwo", Opinie.wp.pl, 12 maja 2017 r.

[59] A. Kublik, „Rosyjski klin w Europę", *GW* z 22 czerwca 2017 r.; W. Jakóbik, „Gazprom i geopolityka", *Rz* z 26 czerwca 2017 r.

[60] R. Cohen, „W 2017 roku nasz świat popękał", *GW* z 31 grudnia 2017 – 1 stycznia 2018 r.

[61] H. Kundnani, op. cit.

[62] B. Barber, „Zabieram zabawki z globalnej piaskownicy? Tak się nie da" (rozmawiała K. Zbytniewska), *GW* z 19 kwietnia 2017 r.

egoistic version. Such a change of priorities has contributed both to the crisis of the liberal international order and to further weakening of the West. One of the most embarrassing examples of the new US President's foreign policy has been his admiration for non-Western autocratic leaders, which some call "valueless foreign policy". China was eager to take advantage of this development and declared in November 2017 it was an equal partner of the United States in world politics. More optimistic news came last year from the European Union. In France and Germany, mainstream political leaders and parties won elections. This is seen by many as the beginning of the long overdue process of consolidation and reforms of the Union. However, the rise of right-wing authoritarian politicians in Central Europe is presented as a serious challenge to the EU, its coherence and capability to reform itself.

Keywords: United States, Donald Trump's administration, liberal international order, globalization, populism, crisis of the West, Middle Eastern conflicts, China as a global superpower

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, administracja Donalda Trumpa, liberalny porządek międzynarodowy, globalizacja, populizm, kryzys Zachodu, polityka Rosji, konflikty na Bliskim Wschodzie, Chiny jako globalne mocarstwo

Obserwatorium bezpieczeństwa

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 47–61

Obserwatorium bezpieczeństwa
Marek Madej
doi 10.7366/2300265420172302

NATO: wysunięta obecność w warunkach rosnącej niepewności

KONTEKST GEOSTRATEGICZNY – TRANSATLANTYCKIE LĘKI W NIESPOKOJNYM ŚWIECIE

Odmiennie niż w latach poprzednich, w 2017 roku o funkcjonowaniu Sojuszu i kierunku jego ewolucji w większym stopniu decydowały czynniki o charakterze wewnętrznym aniżeli zewnętrznym. Kluczową rolę odegrała w tym względzie zmiana przywództwa w USA, mająca charakter niejako rewolucyjny z uwagi na osobę nowego prezydenta Donalda Trumpa (a po części także przebieg procesu wyborczego, który do niej doprowadził), a w konsekwencji budząca wśród sojuszników europejskich niemało obaw. Najoczywistszą tego przyczyną była prezentowana przez Trumpa podczas kampanii, ale i już po objęciu urzędu, krytyczna ocena użyteczności NATO z perspektywy USA – o Sojuszu mówił on przeważnie jako o instytucji przestarzałej i zbyt kosztownej dla Waszyngtonu, w sojusznikach widział zaś „gapowiczów" korzystających z amerykańskiej „tarczy ochronnej" bez ponoszenia należytych nakładów[1]. Taka wizja NATO wpisywała się w ogólne pojmowanie polityki zagranicznej nowego prezydenta, zwracającego się w stronę unilateralizmu w decyzjach (w tym w tak ważnych dla państw europejskich sprawach jak np. walka ze zmianami klimatu czy umowy o programie jądrowym z Iranem), ale zarazem zapowiadającego mniejsze zaangażowanie Ameryki w utrzymywanie międzynarodowego bezpieczeństwa i stabilności (co również nie mogło być przyjęte bez niepokoju przez sojuszników). Czynnikami pogłębiającymi złożoność relacji międzysojuszniczych były zaskakująca otwartość nowego przywódcy USA wobec rządzonej przez Władimira Putina Rosji (co może mieć źródła w wielce prawdopodobnym, a nielegalnym wsparciu przez Moskwę jego starań o prezydenturę), nade wszystko zaś egocentryczna (czy wręcz narcystyczna) i impulsywna osobowość Trumpa. Ta bowiem w połączeniu z jego ograniczonym doświadczeniem politycznym i „biznesowymi korzeniami" wskazywała na dużą nieprzewidywalność i mniejszą racjonalność, swoistą nie-strategiczność polityki amerykańskiej wobec Sojuszu, przy równoczesnej woli organizacji stosunków z sojusznikami na transakcyjnych, „przetargowych" zasadach.

Wyzwania towarzyszące zmianie przywództwa w USA nie ograniczały się jednak do kwestii osobowości nowego prezydenta. Istotne były też pewne słabości nowej administracji, zwłaszcza w sprawach międzynarodowych, powodowane z jed-

[1] Por. m.in. M. Gove, K. Diekmann, „Full transcript of interview with Donald Trump", *The Times* z 16 stycznia 2017 r.

nej strony ubytkami kadrowymi (wielu doświadczonych dyplomatów i urzędników zrezygnowało – lub zostało do tego skłonionych – ze współpracy z Trumpem; w rezultacie część stanowisk w strukturach władzy centralnej, choćby w Departamencie Stanu, pozostało trwale nieobsadzonych[2]), z drugiej zaś częstymi zmianami wśród najbliższych współpracowników prezydenta (czasem – np. odejście już w styczniu pierwszego doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego gen. Michaela Flynna – w wyniku toczących się śledztw w sprawie rosyjskiego zaangażowania w wybory). Nieco więc paradoksalnie nadzieje na konstruktywną organizację przez USA stosunków z sojusznikami pokładano w obecności w łonie nowej administracji – jako bardziej skłonnych do dyplomatycznych rozwiązań – byłych wojskowych, takich jak szef Pentagonu James Mattis czy doradca ds. bezpieczeństwa narodowego Herbert R. McMaster, i to mimo ich często także krytycznych, choć prezentowanych w sposób wyważony ocen relacji z sojusznikami (a zwłaszcza rozkładu obciążeń w NATO)[3].

Równocześnie i po europejskiej stronie Atlantyku zmagano się z poważnymi wyzwaniami natury wewnętrznej. Mimo stopniowo poprawiającej się w 2016 i 2017 r. sytuacji gospodarczej w UE i ustąpienia najpoważniejszych następstw kryzysu końca pierwszej dekady XXI wieku, w wymiarze politycznym europejscy sojusznicy wciąż musieli się zmagać z silną presją szeroko rozumianych ruchów populistycznych, nierzadko o ksenofobicznym (antyimigranckim) i nacjonalistycznym zabarwieniu. Miało to znaczenie, zważywszy na zaplanowane na 2017 r. wybory w kilku ważnych krajach europejskich (parlamentarne w Holandii i Niemczech, prezydenckie we Francji) oraz kontekst wyznaczany przez brexit (jak i ogłoszone w kwietniu – przewidziane na czerwiec – przedterminowe wybory do parlamentu brytyjskiego). I choć ostatecznie we wszystkich tych krajach ugrupowaniom populistycznym nie udało się zdobyć władzy, to jednak przeważnie umocniły one swoje pozycje na scenie politycznej[4]. Wynikiem zaś tego wzrostu popularności różnej maści populistów i ruchów antyestablishmentowych w Europie był też narastający partykularyzm prowadzonych przez niektóre rządy europejskie polityk (przede wszystkim Polski i Węgier), rodzący spory wokół wartości – wydawałoby się – powszechnie w Europie uznanych, takich jak rządy prawa i liberalna demokracja. Najtrudniejszym przypadkiem była jednak Turcja, w której w warunkach trwającego od nieudanego

[2] Na początku 2018 r. na 635 stanowisk w administracji wymagających zatwierdzenia przez Senat nieobsadzone były 244, z czego w samym Departamencie Stanu 65, w tym m.in. zastępcy sekretarza ds. polityczno-wojskowych oraz ds. operacji stabilizacyjnych. Szerzej: *The Washington Post Trump Administration Appointee Tracker*, www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-administration-appointee-tracker/database/?utm_term=.7dc541ac606c (data dostępu tu i dalej 26.03.2018).

[3] Dobrze oddają to choćby wystąpienia Mattisa w siedzibie NATO w Brukseli i na konferencji bezpieczeństwa w Monachium w lutym 2017 r. (teksty przemówień dostępne na www.defense.gov) (data dostępu tu i dalej 26.03.2018).

[4] Kandydatka skrajnie prawicowego Frontu Narodowego we Francji Marine Le Pen przeszła do drugiej rundy kwietniowo-majowych wyborów i przegrała w niej z centrystą Emmanuelem Macronem, założycielem nowej partii En Marche!. W Niemczech antyimigracyjna i prorosyjska Alternatywa dla Niemiec (AfD) weszła do parlamentu jako trzecia siła polityczna po CDU/CSU i SPD, a wynik wyborczy doprowadził do długotrwałych i niezakończonych do 2018 r. powołaniem rządu rozmów koalicyjnych. Z wyborów w Wielkiej Brytanii wzmocniona wyszła opozycyjna i radykalizująca się Partia Pracy, osłabieni zaś zostali rządzący torysi.

zamachu stanu z lipca 2016 r. stanu wyjątkowego szybko umacniały się autokratyczne tendencje w rządzie Recepa Erdoğana (wzmocnione zgodą parlamentu na zwiększającą uprawnienia prezydenta nowelizację konstytucji, zatwierdzoną w kwietniowym referendum). Przekładało się to na represje wobec opozycji[5]. To zaś nie mogło pozostać bez wpływu na stosunki wewnątrz NATO, zwłaszcza że niektórzy obywatele Turcji, w tym wojskowi, w związku z sytuacją w ich kraju uzyskiwali azyl polityczny u innych członków Sojuszu (Niemcy, Norwegia)[6].

Natomiast w wymiarze zewnętrznym kontekst geostrategiczny funkcjonowania NATO wyznaczały w dużej mierze te same czynniki co uprzednio. Podstawowym problemem pozostawała konfrontacyjna wobec Sojuszu postawa Rosji, przejawiająca się nie tylko w retoryce rosyjskich władz i mediów (w tym kampanii w sieciach społecznościowych), ale też prowokacyjnych posunięciach wojskowych (np. naruszeniach przestrzeni powietrznej państw NATO przez rosyjskie lotnictwo). Wiązało się to z wciąż trwającym konfliktem na wschodzie Ukrainy, gdzie, mimo pogarszającej się sytuacji społeczno-ekonomicznej na obszarach kontrolowanych przez separatystów, dochodziło do okresowego wzmożenia walk (m.in. w styczniu 2017 r.). Nadal intensywny konflikt toczył się w Syrii i Iraku, gdzie, co prawda, począwszy od końca 2016 r. stopniowo zaczęto osiągać sukcesy w walce z tzw. Państwem Islamskim – ISIS (zwłaszcza w Iraku), ale równocześnie po zwycięstwie w bitwie o Aleppo w grudniu 2016 r. swoją pozycję umacniały wspierane przez Rosję syryjskie siły rządowe. Niespokojna sytuacja panowała też w innych częściach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, w tym Libii. W konsekwencji w Europie utrzymywało się relatywnie wysokie zagrożenie atakami terrorystycznymi. Osłabła natomiast nieco fala migracji do państw europejskich, choć zarazem zmieniły się jej kierunki (spadł napływ uchodźców i imigrantów w rejonie Morza Egejskiego, a główne kanały ich przerzutu wiodły przez centralne i zachodnie akweny Morza Śródziemnego). Jednocześnie jednak rosnący niepokój, zwłaszcza w USA, wzbudzała ewolucja sytuacji strategicznej na Dalekim Wschodzie w związku z postępami zbrojeń nuklearnych i rakietowych KRLD i powodowanymi głównie przez posunięcia Chin (m.in. budowa sztucznych wysp) sporami terytorialnymi z ich sąsiadami na Morzu Południowochińskim oraz Wschodniochińskim.

„MINISZCZYT" W BRUKSELI – SŁODKO-GORZKI WIECZOREK ZAPOZNAWCZY Z TRUMPEM

Tak złożona, a zarazem napięta sytuacja międzynarodowa wymagała intensywnych konsultacji między sojusznikami i koordynacji podejmowanych działań.

[5] W największym stopniu dotyczyło to zwolenników – faktycznych lub rzekomych – Fedhullaha Gullena (niegdyś bliskiego Erdoğanowi przywódcy religijnego ruchu politycznego, przebywającego obecnie w USA, co rzutowało też na relacje Turcji z Waszyngtonem), ale także np. ugrupowań kurdyjskich. N. Schenkkan, „The remarkable scale of Turkey's 'Global Purge'", *Foreign Affairs* z 29 stycznia 2018 r., www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2018-01-29/remarkable-scale-turkeys-global-purge.

[6] A. Beesley, „Nato holds its peace as relations with Turkey degrade", *Financial Times* z 26 czerwca 2017 r.

Jedną zaś z okazji do tego był zaplanowany na maj swoisty „miniszczyt" organizacji w Brukseli. Nie traktowano go jednak jak „pełnoprawnego" spotkania przywódców Sojuszu, odbywało się ono bowiem formalnie z okazji otwarcia – długo wyczekiwanej, acz kosztownej (ok. 1,12 mld euro) – nowej kwatery głównej NATO i miał on tym samym charakter ceremonialno-symboliczny. Niemniej jego wagę zwiększało to, że stanowił pierwsze spotkanie w gronie wszystkich liderów Sojuszu z udziałem prezydenta Trumpa. Niestety, z perspektywy spoistości NATO i klimatu współpracy w organizacji przyniósł on ograniczone rezultaty.

Obecność Trumpa, zważywszy na jego krytycyzm wobec NATO, zadecydowała o tematyce prowadzonych rozmów. Kluczowymi kwestiami okazały się sprawy finansowe, w tym przede wszystkim skala wydatków obronnych europejskich członków Sojuszu, oraz walka z terroryzmem. Donald Trump w niespecjalnie dyplomatycznym stylu kilkakrotnie akcentował nierównowagę rozkładu obciążeń w ramach Sojuszu i konieczność zwiększenia przez Europejczyków nakładów na obronność, podkreślając, iż aż 23 spośród 28 sojuszników wciąż wydaje mniej niż oczekiwane przez NATO w świetle ustaleń ze szczytu w Walii w 2014 r. 2% PKB[7]. Równocześnie nawet w przemówieniu przed siedzibą NATO podczas odsłonięcia pomnika ofiar zamachów z 11 września 2001 r. (w reakcji na które Sojusz po raz pierwszy i jedyny w swej historii zdecydował o uruchomieniu obrony kolektywnej) nie zdecydował się jednoznacznie potwierdzić amerykańskich zobowiązań wynikających z art. 5 traktatu waszyngtońskiego, nie rozwiewając tym samym wątpliwości wśród członków wokół wiarygodności sojuszniczej USA po zmianie przywództwa. Mimo to na szczycie zdecydowano o uruchomieniu corocznego przeglądu planów realizacji postanowień z Newport, w tym nie tylko w odniesieniu do zwiększania wydatków obronnych (*cash*), ale też rozwoju zdolności wojskowych (*capabilities*) oraz – postulowanego przez część sojuszników europejskich, np. Niemcy – zaangażowania w operacje (*contributions*)[8].

Drugim istotnym tematem rozmów, również z uwagi na priorytety amerykańskiego prezydenta, była walka z terroryzmem. W tym kontekście zdecydowano o formalnym przystąpieniu NATO jako całości do koalicji walczącej z ISIS. Miało to jednak charakter głównie symboliczny, gdyż poszczególni sojusznicy już wcześniej włączyli się w te działania, a w praktyce decyzja Sojuszu oznaczała jedynie kontynuację lotów samolotów zwiadowczych AWACS i misji szkoleniowej w Iraku[9].

---

[7] S. Enlanger (et al.), „In Brussels, Trump scolds allies on cost-sharing, and stays vague on article 5", *The New York Times* z 25 maja 2017 r. Niemniej prezydent Trump równocześnie nie tylko nie wycofał się z decyzji poprzednika o tzw. *European Reassurance Initiative* (ERI – wzmocnienie obecności wojskowej USA na wschodniej flance), ale zapowiedział w maju zwiększenie jej budżetu z 3,4 mld USD w 2017 do 4,8 w 2018 r. A. Dąbrowski, „Polityka zagraniczna USA w rok po zwycięstwie Donalda Trumpa", *Biuletyn PISM* 2017, nr 107, 8 listopada 2017 r.

[8] K. Szubart, „Spotkanie przywódców państw NATO w Brukseli", *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2017, nr 309, 26 maja 2017 r.

[9] Dodatkowo NATO zdecydowało o utworzeniu stanowiska koordynatora ds. terroryzmu i – w ramach swojego dowództwa regionalnego w Neapolu – specjalnej komórki do usprawnienia wymiany danych wywiadowczych. A. Kacprzyk, „Specjalne spotkanie NATO w Brukseli", *Komentarz PISM* 2017, nr 16, 26 maja 2017 r.

Na spotkaniu rozmawiano również o realizacji ustaleń z Walii i Warszawy w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa wschodniej flanki Sojuszu, uznając dotychczasową realizację programu wzmocnionej wysuniętej obecności (*Enhanced Forward Presence* – EFP) za sukces i podtrzymując „dwutorową" politykę wobec Rosji (gotowość do odstraszania, ale z otwartością na dialog, oparty jednakże na właściwych zasadach, takich jak choćby transparentność czy uznanie nienaruszalności granic w Europie).

Ostatecznie szczyt nie przyniósł więc – bo i nie miał przynieść – przełomowych decyzji, ale też nie rozwiał wszystkich wzajemnych wątpliwości i obaw w relacjach między sojusznikami. Szczęśliwie nie wpłynęło to jednak istotnie przynajmniej na realizację najpilniejszych zadań w Sojuszu, czyli odbudowy jego zdolności do prowadzenia misji tradycyjnych, związanych z kolektywną obroną.

WZMACNIANIE NATO JAKO NARZĘDZIA KOLEKTYWNEJ OBRONY – SOJUSZNICY SIĘ STARAJĄ

W świetle decyzji szczytu warszawskiego w 2017 r. najważniejszym zadaniem, zwłaszcza dla państw wschodniej flanki, w tym Polski, była realizacja postanowień dotyczących EFP. Główny ich element stanowiło ciągłe, ale rotacyjne (niestałe) rozmieszczenie w Polsce i trzech państwach bałtyckich po jednej wielonarodowej grupie batalionowej NATO, każda w sile ok. 1000–1200 żołnierzy, w tym jednostki pancerne lub zmechanizowane[10]. Wdrażanie tej inicjatywy przebiegało nadspodziewanie dobrze, zważywszy na międzysojusznicze różnice w ocenie sytuacji geostrategicznej i wcześniejszą praktykę organizacji, a przy tym przy względnie powszechnym – mimo dobrowolności udziału – zaangażowaniu sojuszników[11]. Pierwsze oddziały w ramach EFP rozmieszczono w styczniu (niemieckie i belgijskie jednostki na Litwie), w kwietniu wstępną gotowość operacyjną ogłoszono dla grup w Polsce i na Litwie, wszystkie zaś formacje skompletowano w czerwcu 2017 r., z niewielkim więc „poślizgiem" wobec przyjętego jeszcze w 2016 r. harmonogramu, zakładającego osiągnięcie tego stanu w maju. Równocześnie zwiększano stopień gotowości dowództw odpowiedzialnych za kierowanie wspomnianymi batalionami, wzmacniając je personalnie, w tym zwłaszcza dowództwo Korpusu Północ-Wschód w Szczecinie. Ostatecznie pełną gotowość sił w ramach EFP ogłoszono 28 sierpnia, po zakończeniu ćwiczeń certyfikujących kierowanego przez Kanadę batalionu na Łotwie[12]. Oczywiście nie zmieniło to istotnie regionalnej dysproporcji sił między

[10] Jeszcze w 2016 r. ustalono, iż funkcję tzw. państwa ramowego (organizującego grupę) będą w poszczególnych formacjach pełnić: USA (grupa w Polsce – Orzysz), Niemcy (Litwa – Rukla), Kanada (Łotwa – Adazi) i Wielka Brytania (Estonia – Tapa). *NATO Enhanced Forward Presence Factshheet*, listopad 2017.

[11] Łącznie w inicjatywie uczestniczy 20 państw (w tym gospodarze), choć w stopniu zróżnicowanym: z ok. 4500 żołnierzy w EFP USA wystawiły 1000 w jednej, największej (1400 ludzi) grupie w Polsce, a Wielka Brytania 950 w dwóch; Niemcy 450, Francja i Hiszpania po 300, ale już Włochy 160, a Dania 5, natomiast Turcja i Grecja sił nie zgłosiły. *NATO Enhanced Forward...*

[12] N. Fiorenza, „NATO declares enhanced Forward Presence battlegroups fully operational", *Jane's Defense Weekly* z 31 sierpnia 2017 r., www.janes.com/article/73463/nato-declares-enhanced-forward-presence-battlegroups-fully-operational.

NATO a Rosją na wschodniej flance Sojuszu, niemniej dowodziło determinacji sojuszników w odniesieniu do wdrażania ustaleń z Warszawy[13].

Inicjatywę EFP w północnej części wschodniej flanki NATO uzupełniać miała tzw. dopasowana wysunięta obecność (*tailored forward presence*) w rejonie Morza Czarnego. Z uwagi na regionalną specyfikę, ale też rozbieżności stanowisk między najbardziej zainteresowanymi sojusznikami (Rumunią, Bułgarią i Turcją), w 2016 r. w Warszawie nie zdecydowano o analogicznym do EFP ciągłym rotacyjnym rozmieszczeniu sił Sojuszu (także morskich, o co zabiegała np. Rumunia), lecz o podniesieniu ich widoczności i gotowości do działania w reakcji na szybko rosnący potencjał rosyjski w tej części Europy (szczególnie po aneksji Krymu) przez częstszą obecność zgrupowań okrętów Sojuszu na Morzu Czarnym, wzmocnienie nadzoru przestrzeni powietrznej Bułgarii i Rumunii (misje sojusznicze typu „Air Policing") oraz budowę na bazie jednostki rumuńskiej wielonarodowej brygady Południe-Wschód. Początkowe trudności w realizacji tych zamierzeń, zwłaszcza w kontekście sił morskich, przełamano na sesji ministrów obrony Sojuszu w lutym 2017 r., zatwierdzając kompromis rumuńsko-bułgarsko-turecki w sprawie częstszej (choć nie permanentnej) obecności jednostek ze Stałych Sił Morskich NATO (SNMG2), operujących na Morzu Śródziemnym[14]. Brygada Południe-Wschód osiągnęła zaś gotowość operacyjną w czerwcu 2017 r., po czasowym skierowaniu do Rumunii m.in. jednostek z Polski i USA.

Mniej sprawnie postępowała natomiast realizacja potwierdzonego na szczycie w Warszawie zobowiązania z Walii z 2014 r. do zwiększenia przez wszystkich sojuszników do 2024 r. nakładów na obronność do 2% PKB i przeznaczania 20% budżetów wojskowych na modernizację sił. Co prawda w 2017 r. kontynuowano trend z lat 2015–2016, kiedy to powstrzymano wcześniejszy spadek nakładów obronnych w Europie, a następnie zaczęto je zwiększać. W efekcie liczba europejskich sojuszników spełniających w 2017 r. kryterium 2% wzrosła z dwóch w 2014 r. do pięciu (Grecja, Wielka Brytania, Estonia, Polska i Rumunia), a przeznaczających minimum 20% na cele modernizacyjne – z sześciu do dwunastu (trzech innych jest bliskich spełnienia tego wymogu)[15]. Zarazem jednak zmiany te zachodziły głównie wśród państw wschodniej flanki (Polska, Rumunia, kraje bałtyckie), a więc mniej zamożnych, o niższym poziomie zaawansowania technicznego i zdolności bojowych wojsk oraz – z wyjątkiem Polski – zwyczajnie mniejszych[16]. Nie mogły tym

[13] EFP nie ma zrównoważyć potencjału rosyjskiego w regionie, lecz demonstrować gotowość NATO do reakcji i wsparcia sojuszników ze wschodniej flanki w razie zagrożenia, a w konsekwencji zniechęcać Rosję do działań agresywnych, w tym akcji hybrydowych (np. zastosowania znanej z 2014 r. praktyki „zielonych ludzików"). J. Dempsey, *NATO's Eastern Flank and Its Future Relationship with Russia*, Brussels 2017, s. 4–5.

[14] W. Lorenz, „Wzmocnienie odstraszania Rosji w regionie Morza Czarnego", *Biuletyn PISM* 2017, nr 22, 3 marca 2017 r.

[15] Wszystkie dane finansowe w akapicie za: *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, NATO Press Release, PR/CP(2017)111, 29 czerwca 2017 r.

[16] W 2017 r. połączone budżety obronne państw bałtyckich, Bułgarii, Rumunii i Grupy Wyszehradzkiej wyniosły 24,1 mld USD (12,2 mld bez Polski), podczas gdy same Niemcy wydawały 47,1 mld USD, Włochy 23,7 mld, Hiszpania – 13,9 mld USD. Wedle zwertyfikowanych już w 2018 r. danych wydatki Polski na obronność w 2017 r. wyniosły ostatecznie 1,99% PKB.

samym prowadzić do przełomu w wydatkach wojskowych „Europejskiego NATO", które ujmowane łącznie wzrosły od 2014 r. śladowo (z 1,45% do 1,47% PKB). Taki impuls stanowiłyby wzrosty nakładów wśród największych europejskich członków NATO. Tymczasem Francja i Wielka Brytania utrzymywały je na niezmienionym lub wręcz obniżanym (Wielka Brytania) – choć dość wysokim – poziomie (odpowiednio 1,79% PKB i 51,1 mld USD oraz 2,14% i 59,2 mld), pozostali zaś „wielcy" – Niemcy, Włochy, Hiszpania – czynili w tym względzie postępy wolne, startując przy tym z niskiego pułapu (odpowiednio 1,2%, 1,1% i 0,9% PKB). Dodatkowym problemem pozostawał sposób wykorzystania nakładów obronnych – w niektórych państwach (Portugalia, Belgia czy przekraczająca próg 2% Grecja) *gros* środków (ponad 70%) to koszty osobowe, a i same inwestycje nie zawsze były dokonywane z pełnym uwzględnieniem potrzeb Sojuszu jako całości (*vide* rosnące polskie wydatki na „narodową" w charakterze obronę terytorialną). Dlatego niezależnie od wątpliwości wokół zasadności przykładania tak dużej wagi do kryteriów ilościowych i wręcz „fetyszyzowania" wskaźnika 2% PKB problem nakładów na obronność i możliwości realizacji zobowiązań z Walii pozostawał kwestią sporną w ramach NATO, skłaniając zwłaszcza władze USA do częstej, a czasem też ostrej krytyki sojuszników, tylko częściowo złagodzonej po majowym spotkaniu w Brukseli.

W okresie po dyslokacji wojsk w ramach EFP, a tym samym zrealizowaniu głównych postanowień z Walii i Warszawy odnośnie do wojsk wysokiej gotowości (zainicjowane w 2014 r. siły VJTF są w pełni operacyjne od 2016 r.), debaty sojusznicze zaczęły się ogniskować wokół kwestii zwiększenia zdolności do działania jednostek składających się na siły główne (w uproszczeniu: sojusznicy europejscy i wojska USA w Europie) oraz wzmocnienia (wojska stacjonujące w Ameryce Północnej), a także związanej z tym możliwości sprawnego i szybkiego przerzutu wojsk w ramach obszaru traktatowego w reakcji na zagrożenia. To ostatnie określano jako budowę „militarnego Schengen", co polegałoby na znoszeniu barier fizycznych (zły stan i niedostosowanie do potrzeb wojskowych infrastruktury transportowej – dróg, mostów, nabrzeży itd.), prawnych (regulacje dotyczące zasad przekraczania granicy, bezpieczeństwa w transporcie na obszarze poszczególnych państw etc.) oraz regulacyjnych (wymiana informacji, przebieg kontroli granicznych, zdolność transgranicznej koordynacji działań), jakie narosły po długoletnim okresie korzystania z „pokojowej dywidendy" i spadków nakładów na wojskowość w Europie, a po 2001 r. także koncentracji na misjach ekspedycyjnych[17]. Oczywiście wiele z koniecznych w tym względzie działań, szczególnie inwestycyjnych, to odpowiedzialność narodowa państw członkowskich, składająca się zresz-

[17] Wagę problemu unaoczniały incydenty takie jak zatrzymanie przez niemiecką policję przejazdu amerykańskich haubic do Polski z uwagi na naruszenia przepisów bezpieczeństwa transportu przez przewożącą je polską firmę (styczeń) czy wielogodzinny postój wojsk USA na granicy bułgarsko-rumuńskiej z powodu długotrwałości procedur biurokratycznych i kontrolnych (lipiec). *A convoy of US Army howitzers got stopped by German police, and it points to a major problem NATO has in Europe*, 12 stycznia 2017 r., www.businessinsider.com/us-army-howitzers-stopped-in-germany-nato-logistics-problems-2018-1?IR=T; M. Gebauer (et al.), NATO grapples with serious organisational shortcomings", *Spiegel Online*, 20 października 2017 r., www.spiegel.de/international/world/nato-faces-serious-shortcomings-in-command-revamp-a-1173947.html.

tą na postulowaną przez NATO od szczytu w Warszawie budowę odporności na presję zewnętrzną (*resilience*). Niemniej koordynacja tych działań oraz tworzenie w tym zakresie wspólnych procedur i standardów stanowiły też przedmiot dyskusji na poziomie sojuszniczym, choć ostatecznie, z uwagi na specyfikę zagadnienia i chęć koordynacji działań w tym aspekcie ze strukturami unijnymi, bardziej konkretne decyzje przyjęto w ramach UE/WPBiO[18]. NATO natomiast zdecydowało na spotkaniu ministrów obrony 8 listopada o utworzeniu nowego dowództwa ds. logistyki, którego głównym zadaniem będzie zapewnienie zdolności do szybkiego przerzutu wojsk USA do Europy, a także o odtworzeniu sojuszniczego dowództwa Atlantyku, w celu zwiększenia zdolności do kontroli morskich szlaków komunikacyjnych (co także ułatwi ewentualne wsparcie przez USA sojuszników europejskich w razie zagrożenia) w reakcji na wzrost aktywności rosyjskiej floty[19]. Dodatkowo NATO kontynuowało zmianę programu szkoleniowego sił sojuszniczych pod kątem zwiększenia wagi przywiązywanej w nich do kwestii kolektywnej obrony, przeprowadzając m.in. sztabowe (niepoligonowe) ćwiczenia dowodzenia operacją o skali ok. 100 tys. żołnierzy[20].

Innym szybko zyskującym na wadze w ocenie sojuszników zagadnieniem była zdolność NATO do odpowiedzi na tzw. wyłaniające się (*emerging*) wyzwania, przeważnie o hybrydowym charakterze. W największym stopniu dotyczyło to dwóch powiązanych ze sobą kwestii: bezpieczeństwa cyberprzestrzeni (uznanej na warszawskim szczycie za odrębne środowisko działań wojskowych) oraz rozmaitych form presji i manipulacji w sferze informacyjnej, polegających głównie na aktywności w mediach elektronicznych, w tym sieciach społecznościowych (Facebook, Twitter etc.) i łączących elementy akcji propagandowych oraz dezinformacyjnych (rozprzestrzenianie „fałszywych faktów" – tzw. *fake news*; multiplikacja stanowisk i opinii prowadząca do chaosu informacyjnego), a pozwalających wpływać na opinię publiczną państw demokratycznych, w konsekwencji zaś zachodzące w nich procesy polityczne, także wyborcze. W ostatnim roku państwa członkowskie i struktury NATO wielokrotnie informowały o zróżnicowanych w formie i intensywności atakach hakerskich na funkcjonujące na obszarze NATO sieci teleinformatyczne, w tym infrastrukturę rządową i wojskową, jako źródło tego rodzaju zagrożeń wska-

[18] M.in. w listopadzie wysoki przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej Federica Mogherini zapowiedziała przygotowanie do marca 2018 r. planu wdrożenia „wojskowego Schengen". Por. D. Fiott, „Towards a 'military Schengen'?", ISS Brief Issue, 2017, nr 31.

[19] Dowództwo logistyczne zostanie rozmieszczone w Niemczech, Atlantyku – w Norfolk w USA. T. Bielecki, „Amerykanie podejrzliwi wobec UE", *Gazeta Wyborcza* z 16 lutego 2018 r. Powołanie dowództw było jedną z rekomendacji przedstawionego pod koniec czerwca niejawnego i bardzo krytycznego w tonie raportu wewnętrznego Sojuszu o postępach we wzmacnianiu zdolności NATO w zakresie odstraszania i obrony, w którym „atrofię systemu przerzutu wojsk od czasów zimnej wojny" uznano za jedną z najpoważniejszych słabości. M. Gebauer (et al.), op. cit.

[20] Równocześnie jednak w 2017 r. największe ćwiczenia poligonowe NATO, „Trident Javelin", angażowały zaledwie 3000 żołnierzy. M. Banks, *On edge: 'New Cold War' tensions high in Eastern Europe*, 10 września 2017 r., www.defensenews.com/digital-show-dailies/dsei/2017/09/10/on-edge-new-cold-war-tensions-high-in-eastern-europe/.

zując przeważnie Rosję[21]. Równocześnie, zwłaszcza w świetle informacji o wpływaniu za pośrednictwem aktywności (dez)informacyjnej, głównie w sieciach społecznościowych, przez to państwo na przebieg wyborów prezydenckich w USA, coraz poważniej odnoszono się do ryzyka manipulacji opinią publiczną dzięki takim środkom. Konkretne działania udało się podjąć jednak głównie w kontekście cyberbezpieczeństwa – m.in. w lutym przyjęto zaktualizowany Plan Działań w zakresie Cyberbezpieczeństwa (CDAP), w kwietniu i listopadzie zorganizowano dwa największe w historii ćwiczenia w obronie sieci teleinformatycznych Sojuszu (odpowiednio ponad 800 i 700 specjalistów) z udziałem Centrum Doskonalenia (CCDCoE) w Tallinie, a 8 listopada Rada Północnoatlantycka (NAC) uzgodniła utworzenie Centrum Operacji w Cyberprzestrzeni jako elementu struktur dowódczych NATO służącego rozwojowi zdolności sojuszniczych do cyberobrony, także przez integrację zasobów narodowych[22]. Trudniej natomiast wskazać osiągnięcia w walce z manipulacjami informacyjnymi – NATO prowadziło, co prawda, różnorakie kampanie „odkłamywania faktów", np. na temat relacji z Rosją, ale ich skuteczność niełatwo ocenić. Niemniej w tym wypadku kluczową rolę odgrywa budowa odporności społeczeństw na takie oddziaływanie przez działalność uświadamiającą i edukacyjną, a w tym kontekście wartość ma już sama debata o możliwościach manipulowania informacją i wskazywanie tego przejawów[23].

OPERACJE I STOSUNKI ZEWNĘTRZNE – AFGANISTAN I IRAK WZYWAJĄ (ZNOWU)

W ostatnim roku działalność operacyjna NATO zaczęła nieco „wychodzić z cienia" problemów reform wewnętrznych Sojuszu, w jakim znalazła się w ostatnich trzech latach. Spowodowane to było zwłaszcza pogorszeniem się sytuacji w Afganistanie, gdzie NATO utrzymywało ponad 13 tys. żołnierzy w ramach trwającej od 2014 r. misji szkoleniowo-doradczej „Resolute Support" (RSM). W wyniku toczących się tam w 2016 r. walk między talibami i innymi organizacjami rebelianckimi oraz terrorystycznymi, w tym Al-Kaidą i Państwem Islamskim Chorasanu (odnogą iracko-syryjskiego ISIS), a siłami rządowymi wspieranymi przez wojska NATO i USA[24], zginęło prawie 3500 cywilów (7920 było rannych). W pierwszych miesiącach 2017 r.

[21] Szczególnie głośnym echem odbiły się ataki hakerskie na telefony żołnierzy rozmieszczonych w ramach EFP w państwach wschodniej flanki. „Rosjanie włamali się do telefonów żołnierzy natowskiej »szpicy« stacjonującej w Polsce. »Próbują ich zastraszać«", *Gazeta Wyborcza* z 4 października 2017 r.

[22] Szerzej: *Cyber Defence*, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm.

[23] Problemy cyberbezpieczeństwa oraz walki z dezinformacja są też przedmiotem współpracy operacyjnej NATO i UE, czego wyrazem jest wymiana dobrych praktyk i kooperacja między zespołami reagowania na incydenty w sieci (*Incident Response Teams*) obu instytucji, a także ich wspólny udział w uruchomionym w październiku w Helsinkach Europejskim Centrum Doskonalenia w Walce z Zagrożeniami Hybrydowymi. Szerzej: *Hybrid CoE*, www.hybridcoe.fi.

[24] Granica między wsparciem szkoleniowym a zaangażowaniem bojowym sił NATO była płynna, zwłaszcza w wypadku jednostek amerykańskich i lotnictwa (choć formalnie zadania bojowe prowadziło jedynie 2000 żołnierzy USA skierowanych do misji antyterrorystycznych i niepodlegających dowództwu NATO). *Additional Troops for Afghanistan? Considerations for Congress*, CRS Report R44853, 19 maja 2017 r., s. 2–3.

intensywność starć toczących się z różnym natężeniem w przynajmniej 31 (na 34) prowincjach kraju nie spadała, a wraz z wiosną zaczęła wręcz rosnąć[25]. Dodatkowo – paradoksalnie – sukcesy rządu w walce z tzw. Państwem Islamskim owocowały wzmożeniem przez nie działań *stricte* terrorystycznych, a równocześnie nie zapobiegały umacnianiu pozycji przez talibów. Trwał przy tym impas polityczny w łonie afgańskich władz (nadal nie odbyły się zaplanowane jeszcze na 2015 r. wybory parlamentarne), stały w miejscu – z uwagi na postawę talibów – wewnątrzafgańskie negocjacje pokojowe, utrzymywało się napięcie w relacjach z sąsiadami, zwłaszcza Pakistanem. Wszystko to prowadziło dowództwo RSM (podobnie jak wielu ekspertów) do postulatu zwiększenia sił NATO w Afganistanie i zmiany strategii zaangażowania[26].

Państwa członkowskie i kierownictwo NATO, choć generalnie nie kwestionowały potrzeby wzmocnienia RSM, w pierwszej połowie roku nie potrafiły podjąć w tej sprawie istotnych decyzji, ograniczając się do potwierdzenia woli dalszego wsparcia dla sił bezpieczeństwa Afganistanu, w tym finansowania ich rozwoju co najmniej do 2020 r. (ok. 1 mld USD rocznie), oraz ogólnikowych i przeważnie nieoficjalnych zapowiedzi zwiększenia kontyngentów przez część sojuszników[27]. Wydaje się, że oczekiwano inicjatywy USA w tym względzie. Stanowisko Waszyngtonu długo nie było jednak czytelne – co prawda wiosną kontyngent USA zwiększył się o ok. 2000 żołnierzy, a w czerwcu zapowiedziano możliwość wysłania kolejnych 3900, ale nową strategię wobec Afganistanu prezydent Trump przedstawił dopiero w sierpniu. Zaprezentowano ją jako mocno odmienną od przyjętej przez poprzednika, niepolegającą na odbudowie państwowości czy narodu (*nation-building*) i koncentrującą się na zwalczaniu terroryzmu. Faktycznie nadal akcentowała ona potrzebę rozwoju zdolności sił afgańskich do walki z grupami antyrządowymi, acz rozszerzała zakres możliwego zaangażowania bojowego sił międzynarodowych. Zapowiadała zwiększenie liczebności wojsk USA (a w domyśle również międzynarodowych), nie określając jednak skali tego wzrostu. Rezygnowała z wyznaczania „twardych" terminów zakończenia działań, uzależniając obecność w Afganistanie od sytuacji na miejscu, ale bez wskazywania kryteriów oceny postępów misji[28]. Tym samym stanowisko Waszyngtonu, choć oczekiwał on wzrostu zaangażowania sojuszników w Afganistanie, nie pozwalało na łatwe przeformułowanie celów i strategii NATO jako całości, co wobec wyraźnej rezerwy większości sojuszników – zrozumiałej w świetle problemów w bliższym sąsiedztwie i wcześniejszych doświadczeń afgańskich – utrudniało podjęcie zdecydowanych kroków. Ostatecznie dopiero w listopadzie NAC zdecydowała o zwiększeniu liczebności misji o 3000 żołnierzy (do ok. 16 tys.), deklarując też wolę jej kontynuacji co najmniej do 2020 r., ale przy za-

[25] Szerzej: *Afghanistan, Security Council Report*, www.securitycouncilreport.org/afghanistan/.

[26] O konieczności zwiększenia sił USA i NATO w Afganistanie z uwagi na impas (*stalemate*), w jakim znalazł się tej kraj, już w lutym mówił głównodowodzący RSM gen. J.W. Nicholson. J. Hirschfeld, M. Landler, „Trump outlines new Afghanistan war strategy with few details", *The New York Times* z 21 sierpnia 2017 r.

[27] *NATO builds on its support for Afghanistan*, 27 czerwca 2017 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_145516.htm.

[28] J. Hirschfeld, M. Landler, op. cit.

chowaniu (przynajmniej na razie) szkoleniowo-doradczego charakteru. Wciąż jednak nie wiadomo, które z państw faktycznie zwiększą swe kontyngenty (wkład USA do RSM wzrósł do końca roku do ok. 9 tys. żołnierzy, a całość wojsk w Afganistanie do ok. 15 tys.)[29]. Trudno więc orzec, w jakim stopniu decyzje Sojuszu doprowadzą do rzeczywistej poprawy sytuacji w Afganistanie, co zwłaszcza w świetle zaplanowanych na 2018 r. wyborów parlamentarnych i prezydenckich w 2019 r. oraz deklaracji trwałego zaangażowania NATO w stabilizowanie tego kraju może niepokoić[30].

Tylko nieco mniej kontrowersyjną kwestią w Sojuszu pozostawał jego udział w walce z tzw. Państwem Islamskim w Iraku i Syrii, głównie jednak z uwagi na mocno w tym kontekście pomocniczą rolę NATO jako całości względem działań poszczególnych sojuszników, zwłaszcza USA. W 2017 r. kontynuowano w zasadzie działania podjęte już wcześniej, prowadząc szkolenia głównie dla sił irackich oraz loty rozpoznawcze samolotów AWACS. Sytuacji, jak wspomniano, nie zmieniła istotnie decyzja majowego „miniszczytu" NATO w Brukseli o formalnym przystąpieniu organizacji do koalicji przeciw ISIS[31]. Czynnikiem ograniczającym zaangażowanie NATO w tym konflikcie, poza rezerwą wielu członków (w tym m.in. Francji i Niemiec), pomnych doświadczeń z poprzedniej dekady wobec działań interwencyjnych na większą skalę, były rosnące rozbieżności interesów i stanowisk wobec sytuacji w Syrii i Iraku między USA i pozostałymi sojusznikami a Turcją, zwłaszcza w odniesieniu do wsparcia syryjskich Kurdów w walce z ISIS i al-Asadem[32].

NATO kontynuowało również pozostałe misje zainicjowane lub trwające w 2016 r. Na Morzu Śródziemnym trwała uruchomiona rok wcześniej misja budowy świadomości sytuacji bezpieczeństwa (*situational awareness*) oraz przeciwdziałania terroryzmowi „Sea Guardian", przybierająca formę cyklicznych patroli zespołów kilku (przeważnie 4–5) okrętów państw NATO w wybranych częściach tego akwenu. Mimo krytyki ze strony Turcji, podającej w wątpliwość potrzebę kontynuacji misji, zachowano też – choć ograniczoną w skali – obecność jednostek NATO na Morzu Egejskim, głównie w celu wsparcia instytucji UE (Frontex) oraz tureckich i greckich służb w walce z nielegalną imigracją[33]. Rosnące z różnych względów napięcia w relacjach sojuszniczych z Ankarą (także w związku z jej rozmowami o zakupie systemów obrony powietrznej S-400 od Rosji, zwieńczonymi kontraktem w grudniu 2017 r.) nie spowodowały też wycofania hiszpańskiej baterii pocisków Patriot z bazy w tureckim Incirlik, stanowiącej sojuszniczy wkład w zwiększenie gotowo-

[29] W. Lorenz, M.A. Piotrowski, „Nowa strategia USA i NATO w Afganistanie: wymiar militarny", *Biuletyn PISM* 2017, nr 130, 27 grudnia 2017 r.

[30] Por. J. Dempsey, *Judy Asks: Is NATO Stuck in Afghanistan?*, 17 listopada 2017 r., http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/74745.

[31] Przekładała się ona, co prawda, na rozszerzenie zakresu misji rozpoznawczych samolotów AWACS, ale bez ich udziału w koordynacji ataków. *NATO AWACS Surveillance Aircraft Support to the Counter ISIS Coalition*, NATO Fact Sheet, czerwiec 2017 (www.nato.int).

[32] Co istotne, problemy te narastały wraz z sukcesami w samej walce z ISIS (m.in. odbicie Mosulu w lipcu i Rakki w październiku), oznaczało to bowiem umacnianie się formacji kurdyjskich w Syrii i Iraku. Kulminacja napięć nastąpiła po podjęciu przez Turcję ofensywy przeciw wspieranym przez USA kurdyjskim Ludowym Jednostkom Samoobrony (YPG) w rejonie Afrin koło Aleppo w Syrii (styczeń 2018 r.). WP, „Afrin: ofensywa ze skutkami", *Tygodnik Powszechny* 2018, nr 6.

[33] *NATO's maritime activities*, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_70759.htm.

ści obronnej Turcji w związku z wojną w Syrii[34]. W sile ponad 4000 żołnierzy utrzymywano też obecność w Kosowie (KFOR).

W polityce partnerstwa NATO w roku 2017 kontynuowano trend ku koncentracji na współpracy praktycznej i operacyjnej z wybranymi partnerami, przede wszystkim w ramach uruchomionych po szczycie w Walii w 2014 r. inicjatyw Interoperacyjności Partnerstwa (PII, opartej głównie na skupiającej 24 partnerów, prowadzonej od maja 2015 r. Platformie Interoperacyjności) oraz Budowy Zdolności Obronnych (DRSCBI)[35]. Szczególną wagę w tym względzie miały kontakty ze Szwecją i Finlandią (z uwagi na kontekst rosyjski) oraz Irakiem (walka z ISIS). We wrześniu NATO uruchomiło w Kuwejcie centrum regionalne w ramach Stambulskiej Inicjatywy Współpracy (ICI), służące głównie rozwojowi dialogu eksperckiego[36]. Konsultacje polityczne na wysokim szczeblu organizowano zaś z krajami regionu Azji i Pacyfiku w związku ze wzrostem napięcia na Półwyspie Koreańskim (jesienna wizyta sekretarza generalnego NATO Jensa Stoltenberga w Japonii i Korei Południowej, październik–listopad) oraz polityką Chin w regionie i sytuacją w Afganistanie (czerwcowa podróż szefa komitetu wojskowego NATO gen. Petra Pavela do Australii i Nowej Zelandii). Dodatkowo po uzgodnieniu indywidualnego planu partnerstwa do grona tzw. partnerów na świecie (*across the globe*) w maju jako pierwszy kraj Ameryki Łacińskiej dołączyła Kolumbia[37].

Co istotne, trend do koncentracji na płaszczyźnie praktycznej dotyczył również stosunków NATO z jego szczególnymi partnerami ze wschodu Europy – Gruzją i Ukrainą. W wypadku tej pierwszej aktywność koncentrowała się na wdrażaniu ustanowionego w 2014 r. tzw. specjalnego pakietu (*Substantial Package*), w tym rozwoju wspólnego centrum szkoleniowo-ewaluacyjnego (JTEC). Relacje z Ukrainą natomiast, mimo niezmiennego poparcia politycznego przez NATO jej stanowiska w relacjach z Rosją i separatystami z Donbasu, nabrały nieco rutynowego charakteru, nie wychodząc poza ramy współpracy wypracowane w latach uprzednich (specjalne fundusze celowe służące rozwojowi zdolności i zasobów ukraińskiego sektora bezpieczeństwa w wybranych dziedzinach)[38].

W obecnej sytuacji trudno oczywiście uznać za przejaw polityki partnerstwa stosunki NATO z Rosją. Niemniej kontynuowano z nią dialog w formule Rady NATO–Rosja, organizując aż trzy spotkania na szczeblu ambasadorów. Jednak wobec wzajemnych oskarżeń i pretensji (Rosja krytykowała EFP jako dowód agresywności NATO, Sojusz natomiast potępiał Rosję za politykę wobec Ukrainy oraz zarzucał jej nieuzasadniony rozwój potencjału wojskowego wokół wschodniej flanki, brak

[34] „Term of Spanish Patriot missiles in Turkey extended until June", *Daily Sabah* z 8 stycznia 2018 r., www.dailysabah.com/politics/2018/01/09/term-of-spanish-patriot-missiles-in-turkey-extended-until-june.

[35] Por. odpowiednie fragmenty artykułów o NATO w edycjach *Rocznika Strategicznego* z lat 2014–2017.

[36] Na kontakty z państwami regionu Zatoki Perskiej, do których skierowana jest ICI, wpływał jednak kryzys w relacjach między Katarem a pozostałymi członkami Rady Współpracy Zatoki na tle oskarżeń o współpracę z Iranem i wspieranie terroryzmu.

[37] Szerzej: *Partnerships: projecting stability through cooperation*, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm.

[38] *Relations with Georgia*, www.nato.int/cps/en/natolive/topics_38988.htm; *Relations with Ukraine*, www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37750.htm.

transparentności w relacjach wojskowych i naruszenie traktatu INF) kontakty te nie przyniosły żadnych rezultatów[39].

Nieco niepostrzeżenie Sojusz sfinalizował zaś w 2017 r. kolejny etap rozszerzenia, przyjmując oficjalnie 5 czerwca Czarnogórę jako 29 członka (niedługo po majowym „miniszczycie" W Brukseli, na którym jej prezydenta traktowano już jak reprezentanta pełnoprawnego członka NATO). Skromny sposób, w jaki się to odbyło, wskazuje jednak dobitnie na marginalne znaczenie tego aspektu funkcjonowania NATO oraz brak w samym Sojuszu przekonania o potrzebie zmiany tego stanu rzeczy w najbliższej przyszłości.

★ ★ ★

Rok 2017 był dla Sojuszu mocno niejednoznaczny. Niewątpliwym osiągnięciem było sprawne wdrożenie EFP, a decyzje odnoszące się do zmian w strukturze dowódczej NATO, w tym w zakresie logistyki i cyberobrony, oraz inne wysiłki na rzecz usprawnienia przerzutu wojsk w ramach obszaru sojuszniczego, świadczą zarówno o niemałej i powszechnej wśród państw członkowskich determinacji w rozwoju zdolności do realizacji przez Sojusz jego zadań tradycyjnych, związanych ze zbiorową obroną, jak i świadomości skali oraz specyfiki wiążących się z tym wyzwań i koniecznych działań. Aktywność operacyjna na Morzu Śródziemnym, a także rozbudowa struktur współpracy w walce z terroryzmem wskazują też, iż NATO starało się należycie reagować na mniej konwencjonalne zagrożenia nadchodzące z południa. Zarazem jednak ograniczony postęp we wdrażaniu zobowiązania z 2014 r. do podnoszenia nakładów na obronność pokazuje, jaką rangę dla stanu relacji międzysojuszniczych mają kwestie finansowe, które wobec braku elastyczności w interpretowaniu postanowień w tym względzie ze szczytu w Walii mogą stać się problemem jeszcze poważniejszym niż dotychczas. Zauważalna powolność reakcji na pogarszanie się sytuacji w Afganistanie dowodzi także utrzymującej się niechęci sojuszników do podejmowania aktywności ekspedycyjnej, co naraża tego rodzaju działania NATO – czasem przecież konieczne – na ryzyko nieuniknionej (już choćby przez sam brak należytego zaangażowania) porażki. Problemem pozostaje nikła – przynajmniej na razie – zdolność Sojuszu do przeciwdziałania presji w wymiarze informacyjnym (fenomen *fake news* i manipulacji informacjami), choć akurat w tym wypadku „połowa sukcesu" to uświadomienie sobie podatności na tego rodzaju działania, a to w większości państw NATO już chyba się dokonało. Wreszcie w ostatnim roku Sojusz nadal cechowały swoisty „introwertyzm" i koncentracja – nawet jeśli uzasadniona sytuacją – na kwestiach wewnętrznych, co pogłębiało impas w relacjach z partnerami zewnętrznymi.

Ostatni rok dowiódł jednak przede wszystkim, iż w najbliższym czasie największym wyzwaniem dla NATO pozostanie utrzymanie i umacnianie jego spójności wewnętrznej. Co prawda wraz z kolejnymi miesiącami urzędowania prezydenta Trumpa słabła krytyka stanu relacji z sojusznikami ze strony USA, niemniej wszystkich kwestii dających do niej asumpt nie udało się przecież rozwiązać czy załagodzić, a nie-

[39] *NATO–Russia Council*, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50091.htm.

równowaga w nakładach na obronność i funkcjonowanie Sojuszu między obiema stronami Atlantyku pozostaje problemem realnym, nawet jeśli przez Waszyngton wyolbrzymianym. Choć spory i dyskusje w Europie zarówno wokół tak fundamentalnych wartości jak praworządność czy demokracja, jak i zagadnień ekonomicznych (w tym trudny proces negocjacyjny w sprawie brexitu) dotykają w pierwszym rzędzie funkcjonowania UE, to jednak nie pozostają bez wpływu na współpracę w NATO. W wypadku Turcji rozbieżności te przeszły już zresztą z poziomu przejściowych, być może, napięć, do głębokiego i przypuszczalnie trwałego rozdźwięku stanowisk, co musi się odbijać na solidarności sojuszniczej, np. w kwestii syryjskiej, jak również relacji z Rosją. Sytuacji nie poprawia też ograniczająca swobodę działania i zdolność decyzyjną przywódców relatywna słabość rządów wielu kluczowych państw członkowskich, będąca wynikiem afer politycznych (USA), niepowodzeń wyborczych (Wielka Brytania, Niemcy, Włochy), problemów wewnętrznych (Hiszpania) lub nieprzemyślanej polityki zagranicznej (Polska). Wreszcie nie można dziś rozstrzygnąć, czy na spoistość NATO pozytywnie wpłynie ożywienie kontaktów w sferze bezpieczeństwa i obrony w UE, które zaowocowało zainicjowaniem stałej współpracy strukturalnej (PESCO) w grudniu 2017 r. Inicjatywa ta bowiem może (upraszczając) skoncentrować się na rozbudowie zdolności ekspedycyjnych i stabilizacyjnych państw Unii (na czym zależy zwłaszcza krajom zachodnioeuropejskim, w tym Francji), ale też uwzględnić potrzeby z zakresu zbiorowej obrony (co leży w interesie państw „wschodniej flanki"). W konsekwencji będzie stymulować rozwój „europejskiego filaru NATO" (drugi scenariusz), jak i przyczyniać się do pogłębienia już dziś występujących podziałów (pierwszy). Szczęśliwie są jednak podstawy, by sądzić, iż mimo tak wielu napięć i niepewności wszystkich członków Sojuszu nadal łączy świadomość z jednej strony istnienia wspólnych ich wszystkim, poważnych i zróżnicowanych wyzwań dla bezpieczeństwa, wymagających tym samym współdziałania, z drugiej zaś braku równie efektywnych jak NATO alternatyw.

NATO: Forward presence amid growing uncertainty

The article discusses the functioning of NATO in 2017: firstly, the conditions of the cooperation between the allies, with particular focus on the impact of Donald Trump's election as President of the US on the debates within NATO and the organization's activities. Secondly, the article covers the Alliance's "mini-summit" in Brussels on the occasion of the launch of its new headquarters, as well as the actions taken to develop NATO capabilities to perform effective deterrence and collective defence tasks, including the implementation of the Enhanced Forward Presence initiative. Finally, the author also discusses the Alliance's missions and operations in 2017, particularly the engagement in Afghanistan (Operation Resolute Support) and in the fight against the Islamic State (ISIS), as well as the evolution of NATO cooperation with external partners.

Keywords: NATO, Enhanced Forward Presence (EFP), Resolute Support Mission (RSM), ISIS, cybersecurity, "military Schengen", Afghanistan, Eastern Flank, Turkey

Słowa kluczowe: NATO, wzmocniona wysunięta obecność/*Enhanced Forward Presence* (EFP), *Resolute Support Mission* (RSM), ISIS, cyberbezpieczeństwo, „militarne Schengen", Afganistan, flanka wschodnia, Turcja

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 62–80

ISSN 2300-2654

Obserwatorium bezpieczeństwa

Marcin Terlikowski, Marek Madej

doi 10.7366/2300265420172303

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony: PESCO i EDF, czyli wreszcie przełom?

W 2017 r. tempo rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) wyznaczyły dwie decyzje, często określane przez polityków z państw członkowskich i instytucje unijne jako przełomowe. Pierwszą było zawiązanie mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (*Permanent Structured Cooperation* – PESCO), a drugą uruchomienie Europejskiego Funduszu Obronnego (*European Defence Fund* – EDF). Ich podjęcie na tle kilkuletniego zastoju w WPBiO istotnie jawi się jako zdecydowany krok w kierunku wzmocnienia kompetencji UE w obronności, choć jest jasne, że na ich owoce przyjdzie poczekać przynajmniej kilka lat. Aktywność operacyjna Unii w 2017 r. oraz reformy będące rezultatem wdrożenia Europejskiej Strategii Globalnej (*A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* – EGS) pozostawały wyraźnie w cieniu decyzji o PESCO i EDF, podobnie jak nabierająca tempa współpraca z NATO.

UWARUNKOWANIA

W 2017 r. rozwój WPBiO był silnie uwarunkowany stanem i percepcją relacji transatlantyckich. Relacje te, ich charakter i kondycja, silnie wpływały na przebieg debat o europejskiej obronności w zasadzie od czasu narodzin WPBiO, choćby wówczas, gdy napięcia między UE a USA wokół interwencji w Iraku z 2003 r. dały impuls do opracowania pierwszej Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Objęcie władzy przez Donalda Trumpa oznaczało zaś, że jego kontrowersyjne wypowiedzi z okresu kampanii, zwłaszcza dotyczące użyteczności NATO dla USA i nierównomiernego rozkładu obciążeń w Sojuszu, mogą stać się głównym wyznacznikiem amerykańskiej polityki obronnej. Wizyta wiceprezydenta Mike'a Pence'a w Europie w lutym nie uspokoiła europejskich sojuszników USA. Wprawdzie w wystąpieniu na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa potwierdził on wagę relacji transatlantyckich dla USA, lecz jednocześnie stanowczo wypowiedział się o konieczności radykalnego i szybkiego zwiększenia wydatków obronnych przez europejskie kraje NATO oraz wyraził oczekiwanie zwiększenia roli Sojuszu w walce z tzw. Państwem Islamskim (ISIS)[1]. Sam prezydent Trump jeszcze ostrzej skrytykował wysokość wydatków obronnych sojuszników na brukselskim spotkaniu głów państw i szefów

[1] Tekst przemówienia z dnia 18 lutego 2017 r. dostępny na: https://www.whitehouse.gov (data dostępu tu i dalej 26.03.2018).

rządów krajów NATO w maju, nie potwierdzając przy tym jednoznacznie zobowiązań do kolektywnej obrony wypływających z art. 5 traktatu waszyngtońskiego, mimo że w Europie tego powszechnie oczekiwano. I choć jednocześnie podtrzymał decyzję swojego poprzednika o wzmocnieniu wojskowej obecności USA w państwach Europy Środkowo-Wschodniej (rozmieszczenie brygady pancernej w ramach *European Reassurance Initiative*), to część państw UE – m.in. Francja, Niemcy, Włochy, Belgia – oraz instytucje unijne silniej niż dotąd podkreślały potrzebę głębokiej reformy WPBiO, wskazując na niepewną przyszłość amerykańskiego zaangażowania w bezpieczeństwo Europy.

Paliwo dla podtrzymywania tej retoryki dało zwycięstwo Emmanuela Macrona w wyborach prezydenckich we Francji w maju oraz rozwijająca się debata przed wrześniowymi wyborami parlamentarnymi w Niemczech. Macron wygrał z populistyczną kandydatką Marine Le Pen przede wszystkim hasłami zacieśnienia integracji w UE, także obronnej, a po objęciu urzędu zaczął forsować szereg ambitnych pomysłów zmian w Unii, mających też dowieść przywódczej roli Francji[2]. Także kanclerz Merkel, reagując na wzrost poparcia dla konkurencyjnej SPD m.in. przejęciem części jej postulatów, opowiadała się za ambitną reformą WPBiO (zgodnie z niemiecką koncepcją budowy unii bezpieczeństwa i obrony, przedstawioną w białej księdze z 2016 r.[3]). Wewnętrzne uwarunkowania podejścia Francji i Niemiec do WPBiO były kluczowe, zważywszy, że to od ich porozumienia zależał w głównej mierze kształt ewentualnych nowych inicjatyw. W rezultacie na francusko-niemieckim szczycie 13 lipca oba kraje zgodziły się ostatecznie na wspólną wizję najważniejszej z nich – PESCO (zob. dalej), zapowiadając równocześnie zacieśnienie współpracy dwustronnej w sferze bezpieczeństwa, w tym przemysłowo-obronnej (m.in. rozwój projektów czołgu nowej generacji, europejskiego drona, morskiego samolotu patrolowego oraz – najbardziej ambitny i dalekosiężny – program europejskiego myśliwca następnej generacji)[4].

Reforma WPBiO miała silne poparcie także wśród kilku innych państw członkowskich: Włoch, Belgii, Hiszpanii, Holandii oraz samych instytucji brukselskich. Podobnie jak rok wcześniej, wobec spodziewanego brexitu (29 marca Wielka Brytania formalnie uruchomiła procedurę z art. 50 TUE), rosnących podziałów politycznych w UE i coraz częściej stawianych pytań o przyszłość integracji, zarówno Unia jako całość, jak i większość państw członkowskich potrzebowały sukcesu, którego istotę można byłoby łatwo przedstawić obywatelom i tym samym zacząć odbudowę poparcia dla całego projektu integracji europejskiej. Bezpieczeństwo jako podstawową potrzebę społeczną uznawano w tym kontekście za najbardziej atrakcyjny obszar. W 2017 r. dodatkowym czynnikiem wpływającym na te kalkulacje stało się rosnące – i powszechne, przynajmniej w Europie Zachodniej – postrzega-

[2] Zob. L. Jurczyszyn, „Koncepcja polityki europejskiej Emmanuela Macrona", *Biuletyn PISM*, nr 39 (1481), 21 kwietnia 2017 r.

[3] Por. *Rocznik Strategiczny* 2016/17.

[4] Oprócz tego m.in. Niemcy zdecydowały się na wsparcie operacji Francji i UE w Sahelu (ale wyłącznie logistyczne i szkoleniowe). Zob. *Conseil franco-allemand de défense et de sécurité*, 13 lipca 2017 r., http://www.elysee.fr.

nie USA pod przywództwem Trumpa jako partnera coraz bardziej dystansującego się od Europy, a może wręcz jej rywala, o czym świadczyć mogło choćby zawieszenie negocjacji o umowie handlowej TTIP czy wypowiedzenie porozumienia klimatycznego z Paryża. Budowa autonomii strategicznej Europy dzięki ambitnym decyzjom o pogłębieniu współpracy w WPBiO została zatem uznana za właściwą odpowiedź na zachodzącą redefinicję relacji transatlantyckich. Mogła bowiem budzić powszechne poparcie dla UE i sił politycznych opowiadających się za dalszą integracją.

Tymczasem w wymiarze praktycznym barierą dla ambitnych reform WPBiO, zwłaszcza w dziedzinie zdolności wojskowych, pozostawały – tak samo jak w latach ubiegłych – niskie wydatki obronne członków UE, niesatysfakcjonujące owoce regionalnych struktur współpracy obronnej (NORDEFCO, Grupa Wyszehradzka, tandem brytyjsko-francuski), ogólna niechęć wielu państw UE do pozaeuropejskiego zaangażowania operacyjnego, ale u części z nich też generalnie do pogłębiania integracji obronnej w Unii, zważywszy na postawę Waszyngtonu i konieczność budowy zdolności wojskowych w ramach NATO.

Według danych szacunkowych, w 2017 r. (podobnie jak rok wcześniej) wydatki obronne wzrosły najmocniej w państwach o małym potencjale sił zbrojnych: Rumunii (o prawie 50%), Bułgarii (ok. 25%), na Litwie i Łotwie (ok. 22%). Wydatki Niemiec wzrosły o ok. 4%, Włoch o ok. 1,7%, Francji o ok. 1,4%. Z dużych krajów największy, bo ok. 17-procentowy wzrost odnotowała Hiszpania[5]. Co więcej, przyjęta na specjalnym spotkaniu NATO decyzja o opracowaniu narodowych planów osiągania poziomu 2% PKB przeznaczanych na obronność do 2024 r. nie pozwala oczekiwać spektakularnych wzrostów – większość krajów chce zwiększać wydatki stopniowo, a jednocześnie wykorzystać fakt zaangażowania operacyjnego oraz inwestowania w nowe zdolności wojskowe do relatywizacji oceny ich wkładu w sojusznicze bezpieczeństwo, tak aby nie opierał się on wyłącznie na kryterium budżetowym.

W 2017 r. wyraźny był także marazm regionalnych struktur współpracy obronnej. Grupa Wyszehradzka skoncentrowała się na uzyskaniu praktycznego wsparcia dla inicjatyw podejmowanych w NATO, zwłaszcza obecności wojskowej na wschodniej flance[6]. Miarą aktualnego poziomu ambicji NORDEFCO było porozumienie o wspólnym zakupie zunifikowanego umundurowania i podstawowego ekwipunku dla fińskich, szwedzkich, norweskich i duńskich żołnierzy[7]. Niemniej w NORDEFCO pogłębiano też współpracę w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, edukacji, szkoleń i ćwiczeń. Tandem brytyjsko-francuski również koncentrował się na współpracy praktycznej (m.in. wspólne patrole morskie, wzajemne wsparcie logi-

[5] Dane Sojuszu Północnoatlantyckiego. Dane Europejskiej Agencji Obrony (EDA) w chwili złożenia artykułu do druku były dostępne do 2016 r. włącznie. Zob. *Defence Expenditure of NATO Countries (2010–2017)*, 27 czerwca 2017 r., www.nato.int.

[6] Zob. komunikat ministrów obrony V4 ze spotkania w Niepołomicach, 2 lutego 2017 r., http://www.visegradgroup.eu.

[7] G. O'Dwyer, „Landmark agreement on combat uniform procurement deepens Nordic collaboration", *Defense News*, 8 grudnia 2017 r.

styczne dla operacji) i kontynuacji prac przemysłowych, głównie nad uderzeniowym bezzałogowcem. Utrzymywała się także niechęć do operacyjnego zaangażowania w misje i operacje, nie tylko w ramach UE: pomimo rosnących nacisków USA jedynie pięć krajów w 2017 r. prowadziło działania bojowe przeciw ISIS (Wielka Brytania, Francja, Dania i Holandia), a majowej decyzji o formalnym przyłączeniu się NATO – jako organizacji – do koalicji zwalczającej ugrupowanie towarzyszyły zastrzeżenia, że nie zobowiązuje to członków do zwiększania zaangażowania narodowego.

W takich warunkach większość członków UE nie wykazywała dużego zainteresowania pogłębianiem WPBiO. Decyzje z 2016 r. o konieczności zapewnienia inkluzyjności i elastyczności PESCO w zasadzie przesądziły, że mechanizm ten nie będzie rdzeniem obronnym UE[8]. Dlatego do debaty o PESCO i EDF wiele rządów podchodziło z założeniem, że biorąc w niej udział, mogą odnieść pewne korzyści praktyczne (płynące z przyszłej współpracy w rozwoju nowych zdolności wojskowych), natomiast pozostając na marginesie dyskusji, ryzykują straty polityczne na skutek lokowania się poza „jądrem" integracji w UE. Na tym tle wyróżniało się stanowisko Polski, najbardziej sceptycznej w sprawie reform WPBiO i podkreślającej możliwe zagrożenia dla NATO. Polska wskazywała zwłaszcza, że ustanowienie unijnych procesów rozwoju zdolności wojskowych, w tym PESCO, może podważyć procesy adaptacyjne toczące się w NATO, szczególnie w kontekście zagrożenia rosyjskiego.

PESCO: JEDNOŚĆ KOSZTEM DUCHA TRAKTATU

Pomimo powszechnego pod koniec 2016 r. oczekiwania, że w ciągu następnych 12 miesięcy dojdzie do szybkiego zawiązania mechanizmu PESCO, proces ten przebiegał powoli. Głównymi tego powodami były rozbieżności co do poziomu ambicji PESCO, słabe rozumienie konsekwencji uruchomienia tego mechanizmu oraz niezmienna niechęć rządów do pochopnego zaciągania nowych zobowiązań we wrażliwej przecież dziedzinie obronności. Dodatkową trudnością okazało się wypracowanie zasad powiązania PESCO z pozostałymi elementami reformy WPBiO – zwłaszcza corocznym przeglądem obronnym (*Coordinated Annual Review on Defence* – CARD) oraz Europejskim Funduszem Obronnym (EDF).

Wyzwaniem było ustalenie czterech głównych kwestii: kryteriów pozwalających na przystąpienie do PESCO; konkretnych zobowiązań państw w dziedzinie polityki obronnej; listy wspólnych projektów rozwoju zdolności wojskowych oraz sposobu zarządzania PESCO na poziomie politycznym i administracyjnym. Konieczność doprecyzowania wszystkich tych aspektów wynikała z bardzo generalnych przepisów Traktatu o UE, który pozostawia swobodę interpretacji ogólnie zarysowanych zasad i celów PESCO w pięciu obszarach: finansowania sił zbrojnych; współpracy w planowaniu obronnym; użycia sił w operacjach; rozwoju zdolności wojskowych pod kątem potrzeb WPBiO; wspólnych programów zbrojeniowych (art. 2 Protokołu 10

[8] Por. *Rocznik Strategiczny* 2016/17, s. 60–61.

do TUE). Traktat jednocześnie podkreśla, że PESCO jest mechanizmem przeznaczonym dla państw, których zdolności wojskowe spełniają „wyższe kryteria" i które są gotowe do udziału „w najbardziej wymagających misjach" (art. 42). Odłożenie dyskusji o PESCO na niemal 10 lat (od przyjęcia traktatu lizbońskiego w 2007 r.) spowodowało, że w UE nie istniała spójna i całościowa koncepcja co do tego, jakie działania miałyby być podejmowane w ramach tego mechanizmu współpracy poza realizacją wspólnych projektów rozwoju zdolności (niewymagających przecież specjalnych ram traktatowych).

Najtrudniejsze okazało się pogodzenie w praktyce dwóch podstawowych zasad PESCO, wypracowanych jeszcze w 2016 r. i potwierdzonych przez Radę UE[9]: inkluzyjności, czyli otwartości dla wszystkich zainteresowanych państw, oraz wysokiego poziomu ambicji, rozumianego jako konieczność zobowiązania się uczestników do rozwinięcia nowych zdolności. Kompromisu w tej sprawie długo nie mogli osiągnąć główni promotorzy inicjatywy: z jednej strony Francja, wspierana w dużym stopniu przez Włochy i Hiszpanię, a z drugiej Niemcy. Ta pierwsza oczekiwała ustalenia ostrych kryteriów przystąpienia do PESCO i daleko idących zobowiązań państw, licząc, że umożliwi to szybkie stworzenie nowych zdolności wojskowych, użytecznych w bardziej wymagających misjach. Takie podejście wynikało z dążenia Francji do uzyskania wsparcia w jej znacznym zaangażowaniu operacyjnym poza granicami kraju, zwłaszcza w Afryce. Z kolei dla Niemiec, raczej niechętnych rozwijaniu nowych zdolności bojowych oraz operacji, PESCO miała być przede wszystkim narzędziem do utrzymania dynamiki europejskiego projektu integracyjnego i sposobem na stopniowe zacieśnianie współpracy obronnej w Europie bez powodowania nowych podziałów politycznych.

Najlepszą ilustracją wagi problemu był fakt, że Rada UE 6 marca zaprosiła państwa członkowskie, ESDZ oraz agencję EDA do wypracowania „wspólnego rozumienia" zobowiązań, celów i kryteriów związanych z udziałem w PESCO[10]. Przyjęta z okazji 60. rocznicy traktatów rzymskich deklaracja Rady Europejskiej z 25 marca także nie zapowiadała przełomu w obronności europejskiej, choć jeszcze kilka miesięcy wcześniej sugerowano, że byłaby dobrą okazją do uruchomienia PESCO. Rada UE 18 maja ustaliła jedynie zręby zarządzania mechanizmem – miały się one opierać na Radzie i jej ciałach pomocniczych w składzie wszystkich państw członkowskich po to, aby zapewnić przejrzystość współpracy; jednocześnie prawo głosu o kwestiach dotyczących PESCO zachowywaliby tylko jej uczestnicy[11].

Do uruchomienia PESCO zachęcały instytucje UE. Na konferencji w Pradze 9 czerwca przewodniczący KE Jean-Claude Juncker wezwał do niezwłocznego za-

[9] Ibidem.

[10] W tym celu ESDZ wysłała do państw członkowskich kwestionariusz z wieloma pytaniami, dotyczącymi zakresu współpracy w PESCO. Zob. Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, Rada do spraw Zagranicznych, 6 marca 2017 r. W tej samej sprawie wypowiedział się też Parlament Europejski, zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie skutków konstytucyjnych, prawnych i instytucjonalnych wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – możliwości oferowane przez traktat z Lizbony, http://www.europarl.europa.eu.

[11] Zob. Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony w kontekście globalnej strategii UE, Rada do spraw Zagranicznych, 18 maja 2017 r.

wiązania mechanizmu, określając go jako „śpiącą królewnę traktatu lizbońskiego”[12]. Próbując wysłać pozytywny sygnał, Rada Europejska 23 czerwca zdecydowała – po raz pierwszy oficjalnie i na najwyższym szczeblu – że należy uruchomić PESCO celem wzmocnienia europejskiej obronności. Otworzyła tym samym formalnie drogę do zawiązania tego mechanizmu współpracy, wyznaczając zarazem zaledwie trzymiesięczny termin na sfinalizowanie jego kształtu. Wkrótce doszło do francusko-niemieckiego kompromisu w sprawie PESCO, który został przypieczętowany na dwustronnym szczycie 13 lipca (zob. wyżej). Jego istotą było uznanie, że kryteria przystąpienia do PESCO nie zostaną skonkretyzowane (np. jako określony poziom wydatków na nowe uzbrojenie albo liczba żołnierzy gotowych do udziału w operacjach), ale będą one polegać na długoterminowym zobowiązaniu rządów do podejmowania określonych działań w zakresie transformacji i modernizacji technicznej ich sił zbrojnych, wchodzenia we współpracę obronną oraz udziału w operacjach UE. Mechanizm PESCO został w ten sposób otwarty dla każdego państwa, które wyraziłoby wolę wzmacniania swoich zdolności obronnych i rozwijania współpracy z partnerami, niezależnie od faktycznej wielkości i jakości jego sił zbrojnych[13].

Dzięki temu 20 lipca Francja, Niemcy, Hiszpania i Włochy zaprezentowały przesłany Wysokiemu Przedstawicielowi UE do spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa wspólny dokument proponujący szczegółową listę zobowiązań państw członkowskich w pięciu kategoriach przewidzianych przez traktat[14]. Wobec braku kontrpropozycji na zbliżonym poziomie szczegółowości stał się on bazą do dalszego procesu konsultacji, który zajął całą jesień. Jego celem było opracowanie wymaganej traktatem notyfikacji grupy państw członkowskich UE o woli zawiązania PESCO (w trybie art. 46 TUE). Przez trzy miesiące większość państw starała się ograniczyć zapisy, które mogłyby prowadzić do daleko idących zobowiązań, zwłaszcza w zakresie tworzenia nowych zdolności wojskowych czy udziału w operacjach. Polska ponownie podkreślała prymat NATO jako jedynego gwaranta europejskiego bezpieczeństwa i wskazywała na duże zagrożenia dla Sojuszu, jeśli PESCO stanie się konkurencją dla sojuszniczych inicjatyw i planów rozwoju zdolności obronnych[15]. Jednocześnie praktyczna współpraca UE i NATO rozwijała się relatywnie dobrze (zwłaszcza w odniesieniu do prac koncepcyjnych dotyczących rozumienia zagrożeń hybrydowych, w tym w cyberprzestrzeni), aczkolwiek głównie na poziomie technicznym, o czym świadczył opublikowany jeszcze w czerwcu wspólny przegląd wdrażania listy 40 konkretnych działań na rzecz zacieśniania kooperacji, przyjętej w grudniu 2016 r.[16]

Proces negocjacji ostatecznie zaowocował zgłoszeniem do Rady UE notyfikacji o woli zawiązania PESCO 13 listopada. Podpisały ją 23 państwa – wszystkie

[12] Tekst wystąpienia: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm.

[13] A. Billon-Galland, M. Quencez, *Can France and Germany Make PESCO Work as a Process Toward EU Defense?*, Policy Brief, 9 października 2017 r., https://www.europeanleadershipnetwork.org.

[14] Oficjalnie poparły go też Belgia, Holandia, Czechy i Finlandia. Dokument w prywatnym archiwum współautora artykułu.

[15] Zob. *Wizyta ministra A. Macierewicza w USA*, komunikat Ministerstwa Obrony Narodowej RP, 22 września 2017 r., www.mon.gov.pl.

[16] *Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016*, 14.06.17, www.consilium.europa.eu.

oprócz opuszczającej UE Wielkiej Brytanii, pozostającej poza WPBiO Danii, prowadzącej politykę neutralności Malty oraz Portugalii i Irlandii, które musiały przeprowadzić konsultacje parlamentarne, zanim ich rząd mógł wyrazić wolę przystąpienia do PESCO. Formalne uruchomienie mechanizmu (już z Portugalią i Irlandią, a więc w składzie 25 państw), w wyniku głosowania kwalifikowaną większością przez Radę UE, nastąpiło 11 grudnia.

Przyjęte ramy PESCO niemal w całości pokrywały się z propozycją czwórki państw z 20 lipca. Kryterium przystąpienia stało się więc wyrażenie woli do zaciągnięcia ponad 20 zobowiązań w zakresie transformacji i modernizacji ich sił zbrojnych oraz współpracy wojskowej, przedstawienia indywidualnego planu ich wdrażania oraz poddania się dorocznej ocenie stopnia jego realizacji. Większość zobowiązań pozostała ogólnikowa, np. dotyczące regularnego zwiększania wydatków obronnych, w tym – w średnim terminie – wydatków na nowe uzbrojenie, tak aby osiągnęły poziom 20% ogólnego budżetu obronnego, oraz na prace badawcze w dziedzinie nowych technologii obronnych do 2%; intensyfikacji współpracy w zakresie cyberobrony; przyspieszenia narodowych procedur decyzyjnych o użyciu sił zbrojnych w operacjach; uczestnictwa w przynajmniej jednym nowym projekcie dotyczącym zdolności wojskowych, prowadzonym w ramach PESCO; udziału w systemie grup bojowych UE; poszerzania wspólnego budżetu dla operacji wojskowych UE; preferowania współpracy europejskiej w zakupach uzbrojenia. Wśród zobowiązań znalazły się też takie, które połączyły PESCO z EDF i przeglądem CARD (jesienią uruchomiono jego pierwszy, próbny cykl). Państwa zadeklarowały, że będą angażowały się w przegląd (który jest dobrowolny, nie narzuca więc konieczności np. ujawniania długoterminowych planów zakupów uzbrojenia), brały jego wnioski pod uwagę przy rozwoju zdolności wojskowych, a także że „intensywnie" włączą się w EDF przy pozyskiwaniu nowych zdolności wojskowych dzięki PESCO[17].

Takie kryteria oznaczały, że kształt PESCO będzie odbiegał daleko od pierwotnej koncepcji wyrażonej w traktacie. Bez wątpienia wyższych – jak chce traktat – kryteriów dotyczących obronności i gotowości udziału w misjach nie może spełniać 25 z 28 państw UE. PESCO ustanowiono więc raczej jako kolejną płaszczyznę współpracy w ramach WPBiO, swoistą „inicjatywę gandawską plus", różniącą się od oryginału[18] wyższą rangą polityczną, ściślejszymi ramami prawnymi oraz zobowiązaniem państw do poddawania się regularnemu przeglądowi realizacji przyjętych planów. Jest to niewątpliwie sukces, podobnie jak fakt zachowania jedności WPBiO – nie doszło przecież do powstania Unii dwóch prędkości w wymiarze obronnym. Jednocześnie jednak oznaczało to, że szybki postęp we współpracy obronnej w UE trudno uznać za pewnik.

Uruchamiając PESCO, zaproponowano też pierwszą grupę 17 wspólnych projektów rozwoju zdolności wojskowych. Objęła ona jednak głównie „miękkie" projekty: odnoszące się do wspólnych szkoleń, wymiany wiedzy i informacji, choć część z nich zakłada też opracowanie nowych technologii, a nawet systemów uzbrojenia.

[17] M. Terlikowski, „PESCO: konsekwencje dla jedności polityki obronnej UE", *Biuletyn PISM*, nr 112 (1554), 17 listopada 2017 r.

[18] Zob. *Rocznik Strategiczny* 2011/12, s. 255.

Niemniej wiele z tych projektów dyskutowano już wcześniej, czasem w innych kontekstach i ramach organizacyjnych (Europejskie Dowództwo Medyczne, projekt radiostacji ESSOR), co ogranicza ich nowatorstwo.

Tabela 1
Pierwsze projekty w ramach PESCO

Nazwa projektu	Cel/przedmiot współpracy	Kraj wiodący
Europejskie Dowództwo Medyczne	budowa wspólnych zdolności w zakresie wsparcia medycznego, w tym m.in. wielonarodowej jednostki medycznej „szybkiego reagowania", zdolnej do działań ekspedycyjnych	Niemcy
Europejskie Radio Programowalne (ESSOR)	rozwój technologii dla nowej generacji wojskowych radiostacji cyfrowych, w tym ich standaryzacja i budowa interoperacyjności	Francja
Sieć węzłów logistycznych w Europie	ułatwienie realizacji wojskowych zadań transportowych i logistycznych w Europie dzięki nowym mechanizmom współpracy transgranicznej, wspólnym standardom i procedurom	Niemcy
Wojskowa Mobilność	zwiększenie szybkości i łatwości przemieszczania się jednostek wojskowych pomiędzy krajami UE m.in. dzięki ograniczeniu barier prawnych i formalnych dla transportów wojskowych oraz analizie infrastruktury transportowej i nowym inwestycjom w infrastrukturę	Holandia
Centrum Kompetencyjne UE dla Misji Szkoleniowych	ujednolicenie i zwiększenie umiejętności oraz dostępności kadry instruktorów wojskowych na potrzeby misji szkoleniowych UE	Niemcy
Centrum Certyfikacji Szkoleń dla Europejskich Sił Zbrojnych	prowadzenie wielonarodowych ćwiczeń z zakresu dowodzenia i kontroli w operacjach WPBiO opartych na określonych scenariuszach i z zaangażowaniem aktorów cywilnych	Włochy
EOF (*Energy Operational Function*)	rozwój nowych źródeł zasilania w energię elektryczną dla baz w operacjach ekspedycyjnych; włączenie kwestii dostępu do energii w procesy planowania operacji, wsparcia logistycznego itp.	Francja
Pakiet zdolności wojskowych do reagowania na katastrofy naturalne	zbudowanie wielonarodowego pakietu sił wojskowych, zdolnego do działania na wypadek katastrof naturalnych, technicznych oraz pandemii, w ramach misji UE oraz innych organizacji; w tym utworzenie centrum szkoleniowego i specjalnego mobilnego dowództwa	Włochy

Tabela 1 – cd.

Nazwa projektu	Cel/Przedmiot współpracy	Kraj wiodący
Morskie Autonomiczne i Półautonomiczne Systemy Przeciwminowe (MAS MCM)	rozwój technologii autonomicznych i półautonomicznych przeciwminowych systemów morskich, w tym podwodnych i powietrznych	Belgia
Ochrona i nadzór nad portami i akwenami morskimi (HARMSPRO)	rozwój zdolności nadzoru i ochrony obszarów morskich od portów do wód przybrzeżnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi oraz morskich obiektów infrastrukturalnych, w tym opracowanie zintegrowanej sieci czujników, platform i oprogramowania	Włochy
Rozwój systemów nadzoru sytuacji na morzu	integracja lądowych, morskich i powietrznych systemów nadzoru w celu zwiększenia świadomości sytuacyjnej w zakresie aktywności na morzu	Grecja
Platforma wymiany informacji o zagrożeniach w cyberprzestrzeni	utworzenie specjalnej platformy elektronicznej umożliwiającej wymianę informacji o zidentyfikowanych zagrożeniach w cyberprzestrzeni	Grecja
Zespoły szybkiego reagowania i wzajemnego wsparcia w zakresie cyberbezpieczeństwa	utworzenie przez państwa członkowskie specjalnych zespołów do szkoleń, analizy i przeciwdziałania zagrożeniom w cyberprzestrzeni w celu szybkiego i wspólnego reagowania na cyberataki	Litwa
System strategicznego dowodzenia i kierowania dla misji i operacji WPBiO	rozwinięcie i integracja systemów wymiany informacji oraz elektronicznych narzędzi na strategicznym poziomie dowodzenia i kierowania misjami i operacjami UE	Hiszpania
Opancerzony Pojazd Bojowy Piechoty/ Amfibijny Pojazd Bojowy/Lekki Pojazd Opancerzony	opracowanie na podstawie wspólnej platformy prototypu nowego wielozadaniowego (np. rozpoznanie, wsparcie medyczne, działania bojowe) pojazdu opancerzonego	Włochy
Pośrednie wsparcie ogniowe (EuroArtillery)	rozwój i zakup mobilnej platformy artyleryjskiej, pozwalającej na atakowanie celów poza zasięgiem obserwacji wizualnej z użyciem różnego rodzaju amunicji	Słowacja
Korpus reagowania kryzysowego dla operacji EUFOR (EUFOR CROC)	zbudowanie spójnego i reprezentującego szerokie spektrum zdolności wojskowych katalogu jednostek, zgłoszonych przez państwa jako dostępne i przygotowane do wzięcia udziału w operacjach bojowych UE (EUFOR)	Niemcy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Permanent Structured Cooperation (PESCO) First Collaborative PESCO Projects – Overview*, 11 grudnia 2017 r., http://www.consilium.europa.eu/.

EDF: KOMISJA „WCHODZI W OBRONNOŚĆ"

Debata o uruchomieniu Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF), zapowiedzianego przez KE w roku poprzednim, budziła znacznie mniejsze emocje i zainteresowanie niż dyskusje o PESCO. Z jednej strony było to zrozumiałe, na rezultaty EDF bowiem przyjdzie poczekać prawdopodobnie dłużej niż na rezultaty PESCO. Z drugiej strony uruchomienie EDF oznacza, że KE po raz pierwszy w historii staje się dodatkowym aktorem, oddziałującym – acz pośrednio, gdyż przez politykę przemysłową – na politykę obronną członków.

Zgodnie z komunikatem KE z 7 czerwca EDF będzie się składał z dwóch filarów („okien", jak chce KE). Pierwszy obejmuje badania naukowe w zakresie nowych, innowacyjnych technologii obronnych (*Research and Technology*, R&T). W jego ramach przyznawane będą granty UE na projekty badawcze, proponowane przez międzynarodowe konsorcja z firmami obronnymi i instytucjami naukowymi w składzie. Udzielanie grantów będzie się odbywało na zasadach analogicznych do tych, na podstawie których funkcjonują w UE od lat programy ramowe (np. aktualny Horyzont 2020) – środki unijne mogą pokrywać nawet do 100% kosztów projektów. Drugi filar („okno") Funduszu będzie obejmował prace badawczo-rozwojowe (*Research and Development*, R&D), a więc opracowywanie nowych technologii i ich praktyczne wykorzystanie w użytecznych prototypach. W przypadku tego filaru dofinansowanie z budżetu UE może wynieść do 20% kosztów, a 30% w przypadku projektów prowadzonych w ramach PESCO. W ten sposób powiązano EDF z PESCO, zachęcając państwa do wpisywania wspólnych programów rozwoju zdolności wojskowych właśnie w ramy tej drugiej inicjatywy[19].

Do końca obecnej perspektywy finansowej (2020 r.) w ramach pierwszego filaru uruchomiony zostanie program pilotażowy (*Preparatory Action on Defence Research*, PADR) z budżetem ok. 90 mln euro na trzy lata. Natomiast w ramach drugiego filaru ustanowiono Europejski Program Rozwoju Przemysłu Obronnego (*European Defence Industry Development Programme*, EDIDP), z budżetem około 500 mln euro; KE oczekuje, że państwa członkowskie uzupełnią tę kwotę o 1,5 mld euro z własnych środków.

W nowej perspektywie finansowej (po 2021 r.) KE proponuje zastąpienie PADR pełnoprawnym funduszem, obecnie roboczo określanym jako Europejski Program Badań Obronnych (*European Defence Research Programme*). Jego budżet ma wynieść ok. 500 mln euro rocznie. Opracowany zostanie także program, który zastąpi EDIDP, a według propozycji KE jego budżet może wynieść nawet 5 mld euro rocznie, w tym do 1 mld euro współfinansowania z budżetu UE (resztę środków muszą wyasygnować państwa).

Program pilotażowy w zakresie R&T już funkcjonuje; KE ogłosiła w lecie pierwsze konkursy na granty dotyczące opracowania technologii pozwalających na wykorzystanie dronów, w tym także podwodnych, do monitorowania sytuacji na morzu; stworzenia nowej generacji systemów ochrony osobistej żołnierzy oraz progno-

[19] M. Terlikowski, „Przyszłość europejskiej obronności", witryna Przedstawicielstwa KE w Polsce, 21 grudnia 2017 r., https://ec.europa.eu/poland/news/171221_Terlikowski_PESCO_pl.

zowania rozwoju technologii obronnych[20]. Program EDIDP będzie uruchomiony w 2018 r., na posiedzeniu 11 grudnia Rada UE zgodziła się bowiem na podstawowe zasady jego działania.

Skromny początkowy budżet EDF powoduje, że do 2021 r. jego wpływ na funkcjonowanie przemysłu obronnego w UE będzie ograniczony. EDA szacuje, że w 2016 r. wydatki wszystkich państw UE na działania z zakresu R&T wyniosły 2 mld euro, natomiast na R&D około 6,7 mld euro[21]. Tymczasem w ramach EDF dofinansowanie ze środków UE to obecnie odpowiednio 90 mln euro na projekty R&T oraz 500 mln euro na R&D. Po 2021 r. ekonomiczne znaczenie EDF powinno wzrosnąć, zwłaszcza w dziedzinie R&T, jeśli faktycznie osiągnie on planowany poziom 500 mln euro rocznie. Natomiast w zakresie R&D najistotniejsza będzie wola państw do wyasygnowania nowych środków na projekty – proponowany przez KE poziom 5 mld euro rocznie zostanie osiągnięty, tylko pod warunkiem przeznaczenia przez państwa na ten cel dodatkowych 4 mld euro (KE stawia bowiem do dyspozycji zaledwie 1 mld euro). Jeśli to nie nastąpi – lub państwa będą starały się „przejadać" środki z UE na dofinansowanie już prowadzonych projektów – to przyrosty wydatków na R&D w Unii będą niewielkie, zwłaszcza wobec odejścia Wielkiej Brytanii, samodzielnie wydającej na te cele ok. 3,7 mld euro w 2014 r.[22]

Tabela 2
Budżet i filary EDF

	Okno R&T	Okno R&D
Do końca 2020 r.	90 mln euro na 3 lata, 100% kosztów pokryte z budżetu UE	2 mld euro na 3 lata, w tym do 500 mln współfinansowania z budżetu UE (30% dla projektów PESCO, 20% dla pozostałych) i 1,5 mld z budżetu państw biorących udział w projektach
Po 2021 r.	500 mln euro rocznie, 100% kosztów pokryte z budżetu UE	5 mld euro rocznie, w tym do 1 mld współfinansowania z budżetu UE (30% dla projektów PESCO, 20% dla pozostałych) i 4 mld z budżetu państw biorących udział w projektach

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Factsheet Defence Fund, 7 czerwca 2017 r., http://europa.eu/.

Istotą uruchomienia EDF jest jednak upodmiotowienie KE jako aktora oddziałującego na przemysł obronny państw członkowskich, a więc pośrednio także na ich politykę obronną. W długim terminie priorytetowe obszary dofinansowania z budżetu UE będą określane w dialogu KE z państwami, zyska więc ona możliwość wywierania wpływu na planowanie obronne (rozwoju zdolności) państw członkowskich.

[20] https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/preparatory-action-for-defence-research.

[21] Zob. *Defence Data 2006–2016*, EDA, grudzień 2017, s. 25, www.eda.europa.eu.

[22] Zob. *National Defence Data 2013–2014 and 2015 (est.) of the 27 EDA Member States*, EDA, czerwiec 2016, s. 31, www.eda.europa.eu.

Znaczenie tego faktu trudno obecnie ocenić – będzie ono zależne od losu europejskiego projektu integracyjnego. Niemniej po raz pierwszy w historii UE instytucje wspólnotowe zyskują kompetencje dotyczące najbardziej wrażliwej sfery aktywności państw – ich obronności.

AKTYWNOŚĆ OPERACYJNA – UE RUSZA W PIASKI MEZOPOTAMII

Niejako w cieniu przekształceń na płaszczyźnie strategicznej w ramach aktywności operacyjnej WPBiO zaszły zmiany mniejsze, ale też o potencjalnie istotnych konsekwencjach w przyszłości. Należą do nich: utworzenie Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (*Military Planning and Conduct Capability* – MPCC), powołanie cywilnej misji doradczej EUAM w Iraku oraz modyfikacja mandatu operacji „Sophia" (EUNAVFOR MED) na Morzu Śródziemnym.

Utworzenie MPCC w czerwcu 2017 r. stanowiło jedno z następstw przyjęcia w 2016 r. EGS. Jej zadania to planowanie strategiczne i dowodzenie wojskowymi operacjami WPBiO bez (przynajmniej na razie) elementu wykonawczego, a więc misjami szkoleniowymi, takimi jak rozmieszczone w Mali czy Somalii. Aktualnie MPCC liczy ok. 30 osób i funkcjonuje w ramach Sztabu Wojskowego UE (*EU Military Staff* – EUMS; dyrektor generalny EUMS kieruje zarazem MPCC). Choć wobec takich rozmiarów i zadań można tę strukturę uznać jedynie za zalążek dowództwa operacyjnego w UE (OHQ), o które przez wiele lat toczyły się spory, głównie na linii Wielka Brytania–Francja (dlatego też część ekspertów podkreśla, iż nieprzypadkowo do jej utworzenia dochodzi po decyzji o brexicie), to jednak MPCC rozszerza zdolności Unii w zakresie planowania i realizacji działań wojskowych. Dotąd takie ciało w zasadzie w WPBiO nie funkcjonowało[23] – i to mimo istnienia analogicznej do MPCC komórki (CPCC) w zakresie misji cywilnych. W rezultacie przy organizacji operacji UE musiała odwoływać się do zasobów NATO na bazie umowy Berlin+ (od pewnego jednak czasu *de facto* martwej) bądź też wykorzystywać zasoby narodowe pięciu członków, którzy takie udostępnili (Niemcy, Wielka Brytania, Grecja, Włochy, Francja). W efekcie trzeba było dostosowywać *ad hoc* do każdej misji prowadzące ją dowództwo, a dodatkowo w tym układzie dużą część planowania strategicznego realizował dowódca operacji w teatrze działań, co utrudniało koordynację z ośrodkiem politycznym w Brukseli (teraz oba centra planowania strategicznego będą w tym samym miejscu i zyskają charakter stały). Jeśli więc MPCC sprawdzi się w roli planisty i organizatora wojskowych misji szkoleniowych, to możliwe, że z czasem jej kompetencje zostaną rozszerzone na inne operacje wojskowe WPBiO. A wówczas mówienie o prawdziwie autonomicznej zdolności operacyjnej UE stanie się bardziej uprawnione[24].

[23] Namiastką tego było Centrum Operacyjne EU w ramach EUMS, aktywne w latach 2012–2016 i odpowiadające za koordynację trzech misji WPBiO w rejonie Rogu Afryki, a następnie także Sahelu (ale nie dowodzenie nimi). *CSDP Structure, Instruments, and Agencies*, https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en.

[24] Por. T. Tardy, *MPCC: Toward an EU Military Command?*, EU ISS Issue Brief 2017, nr 17.

Także w czerwcu Rada UE zadeklarowała uruchomienie misji cywilnej w Iraku, w reakcji na prośbę rządu irackiego o wsparcie we wdrażaniu strategii reform sektora bezpieczeństwa i w konsekwencji wcześniejszych zapowiedzi włączenia się w proces stabilizacji kraju po pokonaniu ISIS, zrozumiałych w świetle rangi strategicznej tego regionu, ale zaskakujących, zważywszy na unikanie dotąd przez Unię angażowania się za pośrednictwem WPBiO w tak zapalnych obszarach. Misja, niewielka (51 osób) i mająca charakter doradczo-szkoleniowy (zbliżony do rozmieszczonej na Ukrainie w 2014 r.), została, po ostatecznym ustanowieniu w październiku, rozmieszczona w Bagdadzie w listopadzie, z mandatem na rok. Jej podjęcie w takiej formule świadczy o chęci uniknięcia nadmiernej ingerencji w sprawy Iraku, ale też błędów popełnionych podczas prób jego stabilizowania po 2003 r., kiedy to wycofanie wojsk USA i pozostawienie swobody działania zdominowanemu przez szyitów rządowi zaowocowało dyskryminacją sunnitów i starciami szyicko-sunnickimi, tworzącymi warunki do szybkiego rozwoju ISIS. Zarazem jednak tak ograniczona misja może się przyczynić do zapobieżenia ponownemu powstaniu „próżni władzy" w północnym Iraku tylko jako element szerszych działań. Dlatego też jednym z jej zadań ma być zbadanie potrzeb i możliwości innych form zaangażowania UE w Iraku. To zaś wskazywałoby na nowy kierunek aktywności operacyjnej WPBiO, ostatnio skoncentrowanej przecież głównie na kontynencie afrykańskim, zwłaszcza w Sahelu[25].

Natomiast operację „Sophia", obecnie największą misję wojskową WPBiO, zainicjowano w 2015 r. z myślą o walce z siatkami przestępczymi organizującymi nielegalny przerzut migrantów do Europy drogą morską z terytorium Libii. Niestety, głównie z uwagi na brak legitymacji w postaci mandatu ONZ lub wniosku o wsparcie ze strony stabilnego rządu libijskiego (o taki wciąż w Libii trudno) operacja ta nigdy nie przeszła do zakładanej początkowo fazy działania na wodach terytorialnych Libii oraz jej wybrzeżu (czyli niszczenia infrastruktury przestępczej na terytorium tego państwa) i z konieczności aktywność uczestniczących w niej jednostek (zazwyczaj po ok. 5–6 okrętów i samolotów lub śmigłowców) ograniczała się do wód międzynarodowych[26]. Utrudniało to skuteczne ujmowanie osób organizujących przerzut imigrantów i niszczenie ich sprzętu, a równocześnie powodowało, że „Sophia" w coraz większym stopniu stawała się misją humanitarną, służącą ratowaniu porzucanych na morzu przez przemytników ludzi[27]. Dlatego wobec braku szans na zyskanie międzynarodowej legitymacji do działań na obszarach pod jurysdykcją libijską (nieważne, że zaledwie formalną) mandat tej operacji zaczęto prze-

[25] *EU Advisory Mission in Support of Security Sector Reform in Iraq (EUAM Iraq)*, Factsheet, listopad 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_euam_iraq.pdf; *Post-ISIS Iraq: a Gathering Storm*, ICG Commentary, 26 października 2017 r. (www.crisisgroup.org).

[26] Wyjściową koncepcję operacji „Sophia" i jej ewolucję szerzej przedstawiono w dwóch poprzednich edycjach *Rocznika Strategicznego*.

[27] Przemytnicy, wiedząc, iż ujęcie lub zniszczenie ich sprzętu pływającego przez jednostki UE jest możliwe tylko na wodach międzynarodowych, zaczęli celowo porzucać imigrantów na tych akwenach, nierzadko na sprzęcie niezdolnym do żeglugi pełnomorskiej, zmuszając tym samym siły unijne („Sophii" lub inne) do podjęcia rozbitków i przewiezienia ich w bezpieczne miejsce. T. Tardy, *Operation Sophia's World. Changes and Challenges*, EU ISS Issue Brief 2017, nr 32.

Tabela 3
Misje WPBiO (stan na grudzień 2017 r.)

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
„Althea" (EUFOR)	Wojskowa (W) (Berlin Plus)	BiH	2004	Ok. 600 (międzynarodowy)	– szkolenie i rozwój zdolności sił zbrojnych BiH – wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz we wdrażaniu całościowej strategii UE wobec BiH
EU Border Assistance Mission (EUBAM)	Cywilna (C)	Mołdawia/ Ukraina	2005	50 (międzynarodowy) + 82 (lokalny)	– wsparcie i doradztwo w zarządzaniu granicami, w tym walce z przestępczością i korupcją
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska – Strefa Gazy/obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	8 (międzynarodowy) (EU) + 9 (lokalny)	– wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael–AP – budowa zaufania między władzami Izraela a AP
EUPOL COPPS	C	AP – Zachodni Brzeg	2006	70 (międzynarodowy) 45 (lokalny)	– wsparcie szkoleniowo-doradcze rozwoju palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości (w tym poprawa współpracy prokuratorsko-policyjnej)
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (całość terytorium; *de facto* bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	200 (międzynarodowy) + lokalny	– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie o sytuacji w Gruzji ośrodków decyzyjnych UE

Tabela 3 – cd.

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUNAVFOR Somalia	W	Zatoka Adeńska, Morze Czerwone, zachodni Ocean Indyjski	2008	1 okręt, 1 samolot	– zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych WFP – monitoring aktywności rybackiej w regionie – wsparcie pozostałych misji UE w regionie w budowie bezpieczeństwa morskiego
EULEX Kosovo	C	Kosowo	2008	800 (międzynarodowy) + lokalny	– doradztwo, pomoc techn., nadzór wykonawczy nad lokalnymi instytucjami sektora sprawiedliwości (policja, sądy, służby celne, więziennictwo)
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia (do końca 2013 r. szkolenia w Ugandzie)	2010	193 (międzynarodowy)	– strategiczne doradztwo (od 2015 r.) i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa władz somalijskich
EUCAP Somalia (do grudnia 2016r.EUCAP „Nestor")	C	Somalia	2012 (operacyjna od lutego 2013 r.)	125 (międzynarodowy) 40 (lokalny)	– szkolenia, doradztwo, pomoc techn. dla służb policyjnych i wymiaru sprawiedliwości Somalii w zakresie bezpieczeństwa morskiego
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	131 (międzynarodowy) 71 (lokalny)	– rozwój zdolności sił bezpieczeństwa Nigru oraz współpracy regionalnej w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością
EUTM Mali	W	Mali	2013	581 (międzynarodowy) + lokalny	– szkolenie i doradztwo dla sił zbrojnych Mali

EUBAM Libya	C	Oficjalnie Libia, (od 2014 r. siedziba w Tunisie, Tunezja)	2013 (ewakuowana do Tunezji w sierpniu 2014 r.)	17 (międzynarodowy)	– wsparcie (doradztwo i szkolenia) w zarządzaniu bezpieczeństwem granic, w tym walce z nielegalnymi migracjami
EUCAP SAHEL MALI	C	Mali	2014 (operacyjna od 2015 r.)	100 (międzynarodowy), 40 (lokalny)	– doradztwo i szkolenie służb bezpieczeństwa Mali – współpraca z MINUSMA – rozwój interoperacyjności służb bezpieczeństwa państw Sahelu (G-5)
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	ok. 200 (międzynarodowy i lokalny)	– doradztwo strategiczne i koordynacja działań w zakresie reform sektora bezpieczeństwa, wsparcie (także szkoleniowe) w ich implementacji
EUNAVFOR MED „Sophia”	W	Morze Śródziemne	2015	5 okrętów, 3 samoloty, 2 śmigłowce	– zwalczanie sieci przestępczych organizujących nielegalne migracje – redukcja liczby ofiar nielegalnych migracji na morzu – szkolenie libijskiej marynarki i straży granicznej – udział w egzekucji embarga ONZ na broń do Libii – wymiana informacji nt. handlu ludźmi z innymi agencjami UE (Frontex, Europol) – działania wywiadowcze i monitorujące nt. nielegalnego eksportu ropy naftowej z Libii

Tabela 3 – cd.

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUTM RCA	W	Republika Środkowej Afryki	2016	170	– wsparcie (szkolenie i strategiczne doradztwo) reform sektora bezpieczeństwa (zwłaszcza sił zbrojnych)
EUAM Iraq	**C**	**Irak**	**październik 2017 r. (rozmieszczenie – listopad 2017 r.)**	**do 51 (36 (międzynarodowy) + 15 lokalny)**	**– strategiczne doradztwo dla władz irackich przy wdrażaniu cywilnych aspektów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Iraku – wsparcie przedstawicielstwa UE w Iraku**

Czcionka pogrubiona oznacza misje uruchomione w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

formułowywać, tak by zwiększyć jej efektywność w perspektywie bezpieczeństwa państw UE. Już w 2016 r. włączono doń szkolenie odbudowywanej libijskiej marynarki i straży granicznej (zakładając, iż podniesienie ich zdolności pozwoli im samodzielnie walczyć z grupami przemytniczymi) oraz udział w egzekucji embarga ONZ na dostawy broni do Libii. W 2017 r. uzupełniono go o zadania rozpoznawczo-wywiadowcze w postaci organizacji wymiany informacji nt. handlu ludźmi i nielegalnych migracji między strukturami unijnymi (wciąż obecny w regionie w formie misji straży granicznych Frontex, Europol, służby policyjne państw członkowskich), a także rozpoznanie wywiadowcze nielegalnego handlu i przemytu z Libii, głównie ropy naftowej. W rezultacie „Sophia" nabrała charakteru misji tzw. budowy świadomości sytuacyjnej (*situational awareness*). Może to zwiększyć jej użyteczność w świetle mało prawdopodobnej poprawy skuteczności w walce z grupami przerzucającymi migrantów, ale zarazem uczyniło ją zbliżoną pod względem zadań do równolegle prowadzonej w regionie operacji NATO „Sea Guardian" (skoncentrowanej, co prawda, na przeciwdziałaniu terroryzmowi). Czyni to zdolność koordynacji działań z Sojuszem na Morzu Śródziemnym kluczową kwestią, gdyż ich ewentualna duplikacja niekorzystnie wpływałaby na – właśnie przeżywającą ożywienie – współpracę UE (WPBiO) i NATO.

Zdecydowana większość pozostałych misji WPBiO przebiegała niejako rutynowo. Warto jednak odnotować rosnące zainteresowanie UE stymulowaniem operacyjnej współpracy państw Sahelu, czego przejawem było choćby rozszerzenie mandatów rozmieszczonych tam misji (zwłaszcza EUCAP Mali) o zadanie organizacji kontaktów służb bezpieczeństwa i policyjnych tzw. G-5 (Czad, Republika Środkowej Afryki, Mali, Niger, Mauretania)[28]. Świadczy to bowiem zarówno o utrzymującym się strategicznym znaczeniu regionu dla Unii, jak i pogłębianiu trendu w jej działaniach operacyjnych w kierunku budowy zdolności lokalnych (a pośrednio także „optymalizacji" – czyli redukowania – ponoszonych na nią nakładów).

★ ★ ★

Rok 2017 zapisze się w historii WPBiO jako moment podjęcia decyzji co do jej kierunków rozwoju, dyskutowanych przynajmniej od chwili wejścia w życie traktatu lizbońskiego. Można by więc to uznać za długo wyczekiwany przełom. I tak rzeczywiście utrzymują instytucje unijne oraz szereg państw członkowskich. Niemniej wobec rozwodnienia kryteriów przystąpienia do PESCO w konsekwencji przeformułowania ich w ogólnikowe zobowiązania w zakresie długoterminowej transformacji i modernizacji sił zbrojnych oraz współpracy obronnej, co poskutkowało przystąpieniem do tej inicjatywy niemal wszystkich państw UE, a także w świetle mało ambitnego charakteru większości zgłoszonych w ramach pierwszej grupy projektów, można mieć wątpliwości odnośnie do faktycznej wagi zmian. PESCO nie przyniesie szybkich rezultatów w postaci nowych zdolności wojskowych; nie rozwiąże strukturalnych problemów, które decydowały o niepowodzeniu poprzednich inicjatyw współpracy w UE, regionalnej i bilateralnej. Wartość dodana inicjatywy może

[28] EUCAP Sahel Mali, https://eucap-sahel-mali.eu/en/mandate.

wynikać głównie z postawienia państw przed koniecznością regularnego informowania o stopniu realizacji zadeklarowanych działań. To zaś w razie ewentualnych niedociągnięć będzie rodzić wśród nich obawy przed konsekwencjami polityczno-prawnymi (zgodnie z TUE możliwe jest zawieszenie w prawach członka PESCO). Co więcej, nieuchronny – jak się wydaje – brexit oznacza, że w Europie powstawać będą zapewne nowe, konkurencyjne dla PESCO formuły współpracy – strategiczne partnerstwo Wielkiej Brytanii z Francją i innymi, silnymi wojskowo krajami UE. Dlatego ostatecznie ważniejsze może się okazać uruchomienie EDF, będącego najwyraźniej skuteczną próbą rozszerzenia przez KE swojego mandatu politycznego o sferę dotąd wyłączoną z kompetencji wspólnotowych. Przy założeniu kontynuacji integracji europejskiej (*ever closer union*) może to być pierwszy krok na drodze do rzeczywistej integracji obronnej w Unii, choć materializującej się w pełni w odległej perspektywie. Niemniej stan UE pod koniec 2017 r. nie napawał wiarą, że procesy zacieśniania integracji będą podążały zgodnie z trendami z lat 90. i początku XXI w.

Common Security and Defence Policy: PESCO and EDF or, Is it a breakthrough?

The article discusses the evolution and functioning of Common Security and Defence Policy of the EU in 2017. First, the authors present the conditions of the cooperation within CSDP, including the relevance of transatlantic relations and their transformation after Donald Trump's inauguration as President of the United States, and of subregional and bilateral structures of defence cooperation (NORDEFCO, V4, Lancaster House Treaty). The article focuses on the process of establishment of the PESCO initiative and the analysis of its nature, characteristics, and the potential consequences of its launching in December 2017. The question of the European Defence Fund (EDF), also initiated in 2017, as well as the role of the European Commission in the cooperation in the EU in security and defence matters are also discussed. In addition, operational activities of the EU (CSDP) are reviewed, with special focus on the inauguration of the standing planning cell among EU military staff for planning and executing CSDP military missions, as well as the establishment of the CSDP advisory mission in Iraq.

Keywords: PESCO (Permanent Structured Cooperation), European Defence Fund (EDF), Lisbon Treaty, Libya, Iraq, Operation Sophia (EUFOR MED), European Commission, CARD, Research and Development (R&D), Research and Technology (R&T)

Słowa kluczowe: PESCO (Stała Współpraca Strukturalna), Europejski Fundusz Obronny (*European Defense Fund* – EDF), traktat lizboński, Libia, Irak, operacja „Sophia", Komisja Europejska, CARD, prace badawczo-rozwojowe (*Research and Development* – R&D), *Research and Technology* (R&T)

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 81–102

Obserwatorium bezpieczeństwa
Patrycja Grzebyk
doi 10.7366/2300265420172304

Zimna wojna 2.0: działalność Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych w latach 2016–2017

Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (RB) w okresie 2016–2017 musiała mierzyć się z wieloma kryzysami i mimo stosunkowo dużej aktywności, zwłaszcza w 2016 r., bilans nie jest dla niej korzystny. Nadal relatywnie duża część projektów rezolucji jest poddawana pod głosowanie (a więc nie jest przyjmowana w drodze konsensusu), czego skutkiem jest nieprzyjmowanie propozycji rezolucji ze względu na weto ze strony stałych członków lub nieuzyskanie wymaganej większości głosów[1]. Wskazuje to na trwający już kilka lat impas w stosunkach między członkami Rady, nie mówiąc już o negatywnym wpływie braku porozumienia w Radzie na sytuację w poszczególnych regionach.

Niniejszy artykuł ma na celu podsumowanie działalności RB w latach 2016 i 2017[2], co pozwoli na ocenę zakresu i skuteczności jej działań, jeśli chodzi o utrzymanie światowego pokoju. Pierwsza część artykułu dotyczy prób przełamania supremacji RB w zakresie decyzji o obsadzie najważniejszych stanowisk w ramach organizacji przez pozostałych członków ONZ skupionych w Zgromadzeniu Ogólnym. W drugiej pokazano rozłam wśród członków RB co do oceny sytuacji na Bliskim Wschodzie i konieczności podjęcia odpowiednich środków. W szczególności zwrócono uwagę na wzrost przypadków korzystania z prawa weta przez stałych członków. Trzecia część wskazuje państwa i regiony (poza Bliskim Wschodem), którymi zajmowała się Rada, oraz przykłady braku zaangażowania RB mimo oczywistej potrzeby. Czwarta część dotyczy rezolucji tematycznych Rady i jej roli m.in. w implementacji standardów prawa człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego w konfliktach zbrojnych. Piąta część stanowi krótkie podsumowanie stanu operacji pokojowych. W zakończeniu wskazano, z jakimi trudnościami będzie mierzyć się Polska jako niestały członek Rady w latach 2018–2019.

[1] W 2016 r. RB przyjęła 77 rezolucji (z czego 10 w drodze głosowania) oraz 19 oświadczeń prezydialnych. Dwa projekty rezolucji zostały zawetowane, a dwa nie uzyskały wymaganej liczby głosów. Natomiast w 2017 r. odpowiednio przyjęto 61 rezolucji (z czego dwie w drodze głosowania) i 27 oświadczeń. Sześć projektów rezolucji zostało zawetowanych, a jeden nie uzyskał wymaganej liczby głosów. Dla porównania w 2015 r. dwa projekty zostały zawetowane, a spośród 64 rezolucji aż 8 było głosowanych, gdy jeszcze w 2015 r. na 63 rezolucje tylko 3 były głosowane.

Zob. szczegółowe dane statystyczne na przestrzeni lat w: Security Council Report, *February 2016 Monthly Forecast* oraz *February 2017 Monthly Forecast*, a także *February 2018 Monthly Forecast.*

[2] Podsumowanie poprzednich lat pracy Rady Bezpieczeństwa znajduje się w wydaniach *Rocznika Strategicznego* 2011/12, 2012/13, 2013/14, 2014/15.

Głównym źródłem badań były dokumenty Rady Bezpieczeństwa oraz raporty organizacji monitorujących działalność Rady, takich jak Security Council Report.

STALI CZŁONKOWIE RADY BEZPIECZEŃSTWA V. RESZTA ŚWIATA

1 stycznia 2017 r. stanowisko sekretarza generalnego objął António Guterres pochodzący z Portugalii. W kręgach dyplomacji ONZ ten wybór nie był zaskoczeniem (co charakterystyczne, kandydatura Guterresa nie była blokowana na żadnym etapie przez któregokolwiek ze stałych członków), ale dla szerszej opinii publicznej już tak.

Zgodnie z przyjętymi przez Zgromadzenie Ogólne zasadami podczas wyboru nowego sekretarza generalnego należało uwzględniać region pochodzenia kandydata oraz jego płeć[3]. Tym samym największe szanse powinna była mieć kobieta[4] z Europy Wschodniej – jedynego regionu, z którego jak do tej pory nie pochodził żaden sekretarz generalny[5]. Jednak stanowisko SG nie przypadło Europie Wschodniej, i to na jej własne życzenie, z uwagi na brak uzgodnień w ramach regionu co do zawężenia grupy kandydatów[6] oraz kuriozalną sytuację – mianowicie Irina Bokowa (ówczesna dyrektor generalna UNESCO) rywalizowała ze swoją rodaczką Kristaliną Georgiewą, którą ostatecznie Bułgaria zdecydowała się popierać, biorąc pod uwagę słabe wyniki sondażowe Bokowej. Nie bez znaczenia dla szans kandydatów z Europy Wschodniej była postawa Rosji, która uznała, że dla jej interesów bezpieczniejszy jest kandydat spoza Europy Wschodniej, siłą rzeczy niezainteresowany w tak dużym stopniu sytuacją choćby we wschodniej Ukrainie.

Zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych (art. 97) wyboru na stanowisko SG dokonuje Zgromadzenie Ogólne na zalecenie Rady Bezpieczeństwa. W praktyce RB przekazuje jedno nazwisko, rola Zgromadzenia ogranicza się więc jedynie do potwierdzenia tegoż wyboru[7]. Historia wyborów SG wskazuje również, że w istocie nie cała Rada, ale tylko jej stali członkowie rozstrzygają, kto ma objąć stanowisko SG. Wybory w 2016 r. również to potwierdziły, a listkiem figowym było zorganizowanie po raz pierwszy przesłuchania kandydatów w Zgromadzeniu Ogólnym, a także opublikowanie formularzy z ich odpowiedziami na wybrane pytania. Faktem jest jednak, że Guterres, z dużym doświadczeniem w strukturach ONZ, gdyż sprawował m.in. funkcję Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców w latach 2005–2015, prezento-

[3] A/RES/11 (I), 24.01.1946; A/RES/69/321, 11.09.2015.

[4] A/RES/51/241 22.08.1997, pkt 65. Warto wspomnieć o szerokiej kampanii pod hasłem „Mieliśmy ośmiu mężczyzn sekretarzy generalnych, a dziewiątym powinna być kobieta", https://www.womansg.org, wszystkie linki przywołane w niniejszym artykule były dostępne na dzień 10.03.2018.

[5] Do tej pory stanowisko to piastowały osoby pochodzące z grupy państw Europy Zachodniej i innych (Trygve Lie z Norwegii; Dag Hammarskjöld ze Szwecji, Kurt Waldheim z Austrii), z Azji i Pacyfiku (U Thant z Birmy, Ban Ki-moon z Korei Południowej), Afryki (Boutros Boutros-Ghali z Egiptu, Kofi Annan z Ghany) oraz Ameryki Łacińskiej i Karaibów (Javier Pérez de Cuéllar z Peru).

[6] Ostatecznie o stanowisko SG z Europy Wschodniej ubiegali się Irina Bokowa (Bułgaria), Kristalina Georgiewa (Bułgaria), Natalia Gherman (Mołdawia), Vuk Jeremić (Serbia), Srgjan Kerim (Macedonia), Miroslav Lajčák (Słowacja), Igor Lukšić (Czarnogóra), Vesna Pusič (Chorwacja), Danilo Türk (Słowenia), a spoza Europy Wschodniej Helen Clark (Nowa Zelandia), Christiana Figueres (Kostaryka), António Guterres (Portugalia), Susana Malcorra (Argentyna), były Wysoki Komisarz ds. Uchodźców.

[7] Zob. S/RES/2311, 6.10.2016.

wał się bardzo dobrze i trudno było doszukiwać się wśród członków Zgromadzenia Ogólnego twardej opozycji wobec jego kandydatury. Wybór Guterresa oznacza, że w praktyce szansa na sekretarza pochodzącego z Europy Wschodniej odsunęła się na co najmniej kilkadziesiąt lat[8].

Rada Bezpieczeństwa (a ściślej jej stali członkowie) odniosła jednak szereg porażek w zderzeniu ze Zgromadzeniem Ogólnym, jeśli chodzi o obsadę najważniejszych stanowisk/miejsc w organach Narodów Zjednoczonych. Znaczącym przykładem było wybranie do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości sędziego indyjskiego (Dalveera Bhandari) zamiast brytyjskiego (Christophera Greenwooda – znanego z uzasadniania decyzji w sprawie udziału Wielkiej Brytanii w interwencji w Iraku w 2003 r.).

Zgodnie z art. 2 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, będącego integralną częścią Karty Narodów Zjednoczonych, sędziowie są wybierani „bez względu na ich narodowość", jednak od początku istnienia tego organu zwyczajowo w jego składzie znajdowali się przedstawiciele wszystkich stałych członków RB[9]. Wyboru sędziego dokonują niezależnie od siebie ZO i RB (art. 8 Statutu), przy czym za wybranych są uważani ci kandydaci, którzy uzyskali bezwzględną większość głosów w obu tych organach (art. 10). Co ważne, po trzecim zebraniu wyborczym nie czyni się różnicy między głosami stałych i niestałych członków Rady Bezpieczeństwa. W wyborach w 2017 r. Wielka Brytania, zdawszy sobie sprawę, że Greenwood nie ma szans na wybór, zdecydowała się na wycofanie jego kandydatury, co było w zgodzie z dotychczasową praktyką Rady Bezpieczeństwa polegającą na dopasowywaniu się do preferencji Zgromadzenia Ogólnego, jeśli chodzi o obsadę stanowisk sędziowskich w Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości.

Wśród innych spektakularnych porażek stałych członków należałoby przede wszystkim wymienić niewybranie Mathiasa Forteau z Francji do Komisji Prawa Międzynarodowego[10] oraz Rosji do Rady Praw Człowieka[11], co dowodzi, jak słusznie wskazuje Anna Czaplińska, że supremacja stałych członków RB przestała emanować na inne organy i instytucje ONZ[12]. Zauważalne jest również, iż coraz aktywniejszą rolę odgrywają niestali członkowie RB (tzw. E-10), którzy nie tylko coraz częściej przedkładają projekty rezolucji, ale także wypracowali praktykę osobnych spotkań z sekretarzem generalnym.

[8] Kadencja Guterresa obejmuje lata 2017–2021, ale może on ubiegać się o reelekcję, a gdy ustąpi, z pewnością pojawi się ogromna presja na to, aby kolejny SG pochodził spoza Europy. Warto jednak zauważyć, że wciąż dyskutuje się nad ograniczeniem kadencji SG do jednej przy ewentualnym jej wydłużeniu do 7 lat.

[9] Wyjątkiem były lata 1967–1985, gdy w MTS nie zasiadał sędzia z ChRL, co było pochodną problemów z właściwą reprezentacją Chin w organach ONZ.

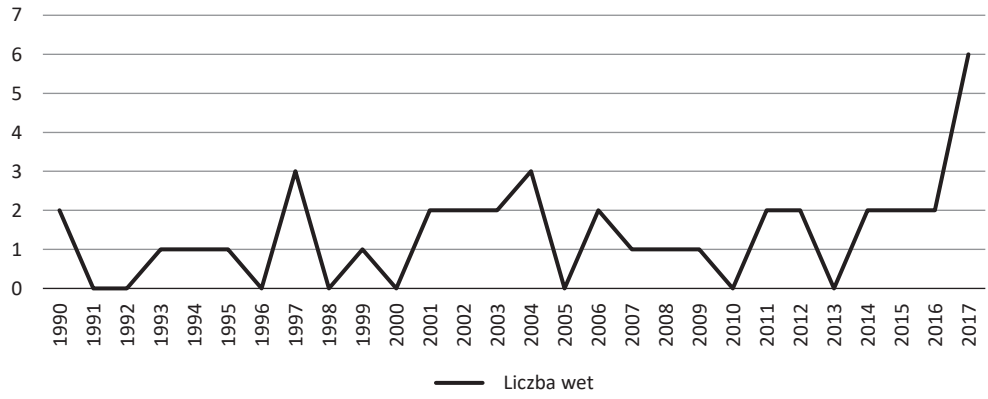
[10] http://legal.un.org/ilc/elections/2016election_outcome.shtml.

[11] GA/11848, 28.10.2016.

[12] A. Czaplińska, „Trudne wybory do MTS – po raz pierwszy od 1946 r. bez sędziego z Wielkiej Brytanii w składzie Trybunału", *Przegląd Prawa Międzynarodowego* z 28 listopada 2017 r., http://przegladpm.blogspot.com/2017/11/trudne-wybory-do-mts-po-raz-pierwszy-od.html.

ROZŁAM W SPRAWIE BLISKIEGO WSCHODU

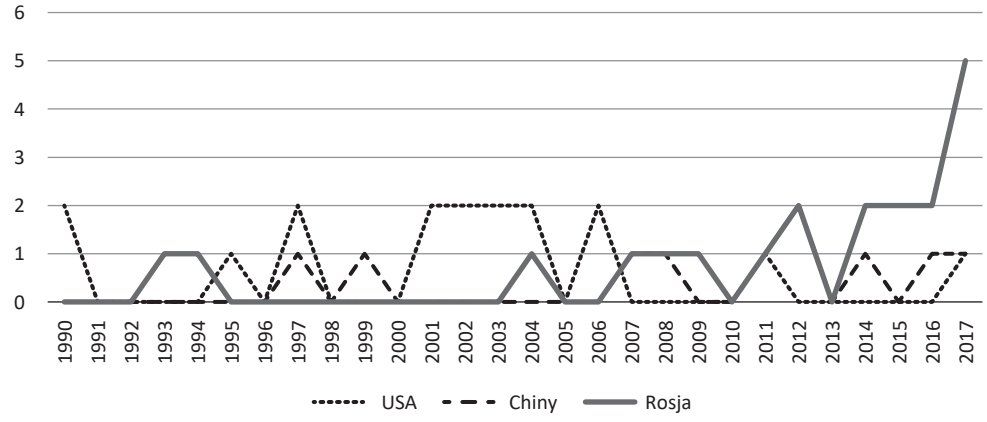
O ile w 2016 r. liczba projektów rezolucji zawetowanych przez stałego członka RB wyniosła 2, o tyle w 2017 r. aż 6, co jest niespotykaną sytuacją od czasów zakończenia zimnej wojny (zob. wykres 1).



Wykres 1
Ogólna liczba wet w Radzie Bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne.

W 2017 r. z prawa weta najczęściej korzystała Rosja (pięciokrotnie, w tym raz wspólnie z Chinami). Warto zaznaczyć, że od 1990 r. ani Wielka Brytania, ani Francja tego nie uczyniły. Natomiast Rosja, USA i Chiny nie wahały się skorzystać z uprawnienia do zablokowania rezolucji merytorycznej, która mogłaby zaszkodzić ich interesom (zob. wykres 2).



Wykres 2
Liczba projektów rezolucji zawetowanych przez poszczególnych stałych członków RB

Źródło: opracowanie własne.

W latach 2016–2018 zwiększona liczba wet była wynikiem przedkładania do głosowania rezolucji dotyczących sytuacji w Syrii (w sumie 11 wet od 2011 r.), których treść budziła zastrzeżenia Rosji i z góry było wiadomo, że nie ma jakichkolwiek szans na ich przyjęcie. Ostre wymiany zdań między byłymi przedstawicielami USA oraz Rosji przy ONZ, tj. Samanthą Power a Witalijem Czurkinem, były kontynuowane przez ich następców – Nikki Haley oraz Władimira Safronkowa. Celem administracji amerykańskiej było nieustające piętnowanie Rosji za blokowanie działań Rady. Można jednak kwestionować słuszność takiego podejścia, biorąc pod uwagę, że jego rezultatem było jedynie usztywnianie stanowiska oponenta.

W 2016 r. RB przyjęła rezolucje dotyczące przestrzegania zawieszenia działań zbrojnych (z wyjątkiem operacji przeciwko Dżabhat an-Nusra i ISIL)[13], przedłużenia mandatu wspólnego mechanizmu śledczego dla identyfikacji sprawców użycia broni chemicznej[14], monitorowania ewakuacji osób cywilnych z Aleppo i ochrony ludności cywilnej na terenie całego kraju (przy okazji zaznaczając zakaz dokonywania przymusowych przesiedleń)[15], wsparcia dla wysiłków Rosji i Turcji na rzecz zakończenia „przemocy w Syrii" i rozpoczęcia procesu mającego doprowadzić do całkowitego wstrzymania ognia[16], a także dostępu dla pomocy humanitarnej przez linie podziału między walczącymi i wstrzymania przepływu zagranicznych bojowników[17]. Współpraca w ramach Rady załamała się jednak wraz z przejęciem władzy w USA przez prezydenta Donalda Trumpa. Już w 2016 r. lekceważono sprzeciw Rosji wobec szczególnego potępiania naruszeń prawa ze strony sił rządowych, w tym bombardowań powietrznych Aleppo, czy stanowczego przypisywania im użycia broni chemicznej i umieszczania dowódców syryjskich na liście osób objętych sankcjami. Rosja nie zgadzała się również z koniecznością zaprzestania jakichkolwiek walk, gdyż jej zdaniem umożliwiało to terrorystom przejmowanie kolejnych terenów[18]. Dalsze stawianie Rosji pod ścianą choćby w kwestii przedłużania mandatu wspólnego mechanizmu śledczego (na godziny przed ogłoszeniem przez niego finalnego raportu) poskutkowało serią wet[19]. Rosja przypominała, że już raz – w przypadku Specjalnej Komisji ds. Iraku oraz Komisji NZ ds. Monitorowania, Weryfikowania i Inspekcji, również zajmujących się m.in. bronią chemiczną – wyniki zostały zmanipulowane, a zachodni interwencjonizm doprowadził do destabilizacji regionu. Podobny scenariusz mógł być realizowany w przypadku Syrii, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę skład grupy śledczych (rzekomo sympatyzujący z pań-

[13] S/RES/2268, 26.02.2016.

[14] S/RES/2314, 31.10.2016; S/RES/2319, 7.11.2016.

[15] S/RES/2328, 19.12.2016.

[16] S/RES/2336 z 31.12.2016.

[17] S/RES/2332 z 21.12.2016.

[18] S/2016/846, 8.10.2016 – przeciwko głosowały Rosja i Wenezuela, a Chiny i Angola wstrzymały się od głosu; S/2016/1026, 5.12.2016 – przeciwko głosowały Chiny, Rosja, Wenezuela, a Angola wstrzymała się od głosu.

[19] S/2017/315, 12.04.2017 – przeciwko głosowały Rosja i Boliwia, natomiast od głosu wstrzymały się Chiny, Etiopia, Kazachstan; S/2017/884, 24.10.2017 – przeciwko głosowały Rosja i Boliwia, od głosu wstrzymały się Chiny i Kazachstan; S/2017/962 – przeciwko głosowały Rosja i Boliwia, wstrzymały się Chiny i Egipt.

stwami zachodnimi)[20] i jednostronny atak USA na cele w Syrii w kwietniu 2017 r., do którego doszło po użyciu broni chemicznej w Chan Szajchun. Rosja więc coraz bardziej usztywniała swoje stanowisko. W jej opinii ewentualne przegłosowanie rezolucji w sprawie Syrii mogło być postrzegane jako próba legitymizacji działań amerykańskich[21]. Nawet dyskusje nad projektami rezolucji dotyczącymi przedłużania misji pokojowej UNDOF (Wzgórza Golan)[22] czy UNIFIL (południowy Liban)[23] były okazją do starć w ramach RB. Zdaniem USA, Rada m.in. nie dostrzegała powiązań między Hezbollahem a Iranem i zbyt mechanicznie przystępowała do głosowania rezolucji w sprawie wymienionych misji.

Dopiero w grudniu 2017 r. Radzie udało się przyjąć rezolucję w sprawie dostaw pomocy humanitarnej w Syrii i potępiającą przepływ zagranicznych bojowników[24]. Pod znakiem zapytania stoi jednak możliwość przyjęcia podobnych rezolucji w przyszłości ze względu na zastrzeżenia Rosji co do korzystania z pomocy humanitarnej przez niepaństwowe grupy zbrojne.

Poza wojną w Syrii inną kwestią bliskowschodnią, która podzieliła Radę, był konflikt izraelsko-palestyński. O ile pod koniec grudnia 2016 r. udało się przyjąć rezolucję podkreślającą nielegalność budowania osiedli na terenach okupowanych przez Izrael[25] – przy głosie wstrzymującym się USA, protestujących w ten sposób przeciwko potępianiu Izraela m.in. w Radzie Praw Człowieka – o tyle w 2017 r. Stany Zjednoczone zdecydowały się zawetować rezolucję podkreślającą konieczność uzgodnienia statusu Jerozolimy w drodze negocjacji i nawołującą do nieustanawiania misji dyplomatycznych w tym mieście[26]. Swe weto tłumaczyły tym, że należy pogodzić się z rzeczywistością i szanować prawo każdego suwerennego państwa do decydowania o miejscu lokalizacji swych placówek dyplomatycznych. Przy okazji głosowania powyższej rezolucji Haley podkreśliła, że ONZ czyni więcej zła niż dobra dla pokoju. Tym samym przedstawicielka USA przy ONZ podważyła autorytet całej organizacji.

Rosja dopatrywała się złych intencji państw zachodnich w odniesieniu do działań podejmowanych wobec Libii. Nie było większych wątpliwości co do przedłuża-

[20] S/2017/172, 28.02.2017 – przeciwko głosowały Chiny, Rosja, Boliwia, wstrzymały się Egipt, Etiopia, Kazachstan. W skład panelu Wspólnego Mechanizmu Śledczego (Joint Investigative Mechanism) wchodzili Edmont Mulet (Gwatemala), Judy Cheng-Hopkins (Malezja), Stefan Mogl (Szwajcaria).

[21] Na marginesie można zauważyć, że François Delattre uzasadniał amerykański atak koniecznością wymierzenia kary. Najwyraźniej francuski ambasador zapomniał, że KNZ nie daje możliwości przeprowadzania unilateralnej operacji zbrojnej w następstwie naruszenia prawa.

[22] S/RES/2294, 29.06.2016; S/RES/2330, 19.12.2016; S/RES/2361, 29.06.2017, S/RES/2394, 21.12.2017.

[23] S/RES/2305, 30.08.2016; S/RES/2373, 30.08.2017.

[24] S/RES/2393 z 19.12.2017.

[25] S/RES/2334, 23.12.2016. Była to pierwsza od 1980 r. (S/RES/465) rezolucja w tej sprawie, którą można traktować jako zachętę do zbadania sytuacji przez Międzynarodowy Trybunał Karny (por. art. 8 ust. 2 lit. b viii statutu, Dz. U. 2003, Nr 78, poz. 708), zwłaszcza że Palestyna przystąpiła do Statutu MTK 2 stycznia 2015 r. i tym samym zbrodnie międzynarodowe popełniane na jej terytorium zostały objęte jurysdykcją trybunału.

[26] S/2017/1060, 18.12.2017. Stany Zjednoczone były jedynym państwem głosującym przeciwko.

nia mandatu misji wspierającej Libię[27], poparcia dla procesów politycznych w niej zachodzących[28] czy zgody na przeprowadzanie kontroli i niszczenie broni chemicznej w obawie przed przejęciem jej przez terrorystów[29]. Jednak już kwestie sankcji na eksport ropy z Libii[30] oraz inspekcji okrętów przeprowadzanych przez jednostki państw trzecich w celu zweryfikowania, czy nie są one używane do naruszania embarga[31] lub przemytu ludzi z wybrzeży libijskich[32], budziły kontrowersje. Rosja wskazywała bowiem, że upoważnienia ze strony RB są wykorzystywane przez NATO do kontroli przepływu broni do Libii, a inspekcje – jej zdaniem – powinny być dokonywane przez siły w pełni międzynarodowe. Stąd jej przedstawiciel głośno pytał: *Are we going to work together or not?*

Wobec regionu Bliskiego Wschodu Rada była jednak jednomyślna, jeśli chodzi o ocenę sytuacji w Jemenie, nakładając sankcje na niektóre podmioty z Jemenu (embargo na broń, zakaz podróży, zamrożenie środków[33]) i wyrażając troskę w związku z klęską głodu i epidemią cholery[34]. Podobnie była zgodna co do wsparcia wyborów w Libanie[35].

BUDOWANIE KONSENSUSU W CIENIU NUKLEARNEGO ZAGROŻENIA

Wśród decyzji RB, poza wskazanymi wyżej w sprawie Bliskiego Wschodu oraz szeregiem cyklicznych rezolucji w sprawie przedłużania operacji pokojowej czy misji wsparcia w takich państwach jak Afganistan (UNAMA)[36], Irak (UNAMI)[37], Bośnia i Hercegowina (EUFOR ALTHEA)[38], Gwinea Bissau (UNIOGBIS)[39], Maroko (Sahara Zachodnia, MONURSO), Cypr (UNFICYP)[40], na szczególną uwagę zasługują decyzje dotyczące Korei Północnej, Kolumbii oraz licznych państw afrykańskich. Jednocześnie trzeba odnotować brak osobnej rezolucji w sprawie sytuacji w Mjanmie, a ściślej traktowania przez władze Mjanmy grupy etnicznej Rohindżów. Rada ograniczyła się jedynie do wydania oświadczenia prezydialnego, w którym wzywała do zaprzestania nadmiernego użycia siły zbrojnej i przemocy oraz potępiła ataki z 25 sierpnia 2017 r., przypominając o odpowiedzialności państwa za ochronę

[27] S/RES/2273, 15.03.2016; S/RES/2291, 13.06.2016; S/RES/2323, 13.12.2016; S/RES/2376, 14.09.2017.

[28] S/PRST/2017/19, 10.10.2017.

[29] S/RES/2298, 22.07.2016.

[30] S/RES/2278, 31.03.2016; S/RES, 2362 z 29.06.2017.

[31] S/RES/2292, 14.06.2016; S/RES/2357, 12.06.2017.

[32] S/RES/2312, 6.10.2016; S/RES/2380, 5.10.2017.

[33] S/RES/2266, 24.02.2016.

[34] S/PRST/2017/7, 15.06.2017.

[35] S/PRST/2016/15, 1.11.2016.

[36] S/PRST/2016/14, 14.09.2016; S/RES/2274, 15.03.2016; S/RES/2344, 17.03.2017.

[37] S/RES/2299, 25.07.2016; S/RES/2367, 14.07.2017; S/RES/2390, 8.12.2017.

[38] S/RES/2315, 8.11.2016; S/RES/2384, 7.11.2017.

[39] S/RES/2267, 26.02.2016; S/RES/2343, 23.02.2017.

[40] S/RES/2263, 28.01.2016; S/RES/2300, 26.07.2017, S/RES/2338, 26.01.2017; S/RES/2369 z 27.07.2017.

swej ludności[41]. Z sytuacji krajowych, które zostały pominięte w decyzjach Rady, należy również odnotować konflikt na Ukrainie (i to mimo zasiadania Ukrainy w RB) oraz kryzys w Wenezueli.

Dla Rady Bezpieczeństwa wyzwaniem, jeśli chodzi o zagrożenie nuklearne[42], była odpowiednia reakcja na kolejne próby nuklearne i testy pocisków balistycznych dokonywane przez KRLD. Korea Północna regularnie dokonywała testów, a Rada – co znaczące – zgodnie rozszerzała zakres sankcji, obejmując embargiem nie tylko materiały nuklearne lub wojskowe, ale także węgiel, stal, żelazo, złoto, tytan, wanad, miedź, nikiel, srebro, cynk i inne rzadkie minerały, paliwa, gazy płynne, dobra luksusowe, dobra podwójnego użycia (czyli mogące być wykorzystane zarówno w celach wojskowych, jak i cywilnych), helikoptery, statki, owoce morza, tekstylia, rurociągi, linie kolejowe, pojazdy, żywność, produkty rolne maszyny, sprzęt elektryczny, ziemię i kamienie, drewno[43].

Ponadto wskazywała na konieczność wydalenia pracowników pochodzących z KRLD (takowi znajdują się również w Polsce!), z których pracy państwo to czerpie niemałe zyski, a także attaché nadzorujących ich pracę, oraz spółek zależnych, z mieszanym kapitałem i banków[44], zamknięcia biur i kont bankowych w KRLD oraz zerwania wszelkiej współpracy naukowej i technicznej (z wyjątkiem medycznej). Próbując walczyć z obchodzeniem poszczególnych zakazów, Rada apelowała o uważne sprawdzanie ładunków, bagażu podręcznego i rejestrowanego oraz pochodzenia statków, w tym leasingowanych. Zwracała uwagę na naruszanie przez przedstawicieli KRLD prawa dyplomatycznego i prawa krajowego[45] oraz obchodzenie embarga przez przekazywanie towarów na morzu czy odsprzedawanie praw do połowów[46]. Dodatkowo zakazała ubezpieczania statków przewożących zabronione towary. Rada wspierała rozmowy sześciu (tj. Chin, KRLD, Republiki Koreańskiej, Japonii, Rosji i USA), choć wypowiedzi amerykańskiego prezydenta o tym, jak to „totalnie zniszczy" (*totally destroy*) Koreę Północną, nie pomagały w nakłonieniu tejże do negocjacji[47].

O ile Korea Północna nie jest zainteresowana współpracą z RB, o tyle wsparcia ze strony Rady oczekiwała Kolumbia, gdy doszło do zawarcia porozumienia pokojowego kończącego ponad 50-letnią wojnę domową. Na prośbę tego państwa RB ustanowiła misję międzynarodowych obserwatorów monitorujących złożenie broni przez rząd i takie grupy zbrojne jak Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

[41] S/PRST/2017/22, 6.11.2017.

[42] Zob. rezolucję Rady wzywającą do przystępowania do Traktatu o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową z 1996 r. Do tej pory (9.02.2018) traktat ratyfikowało 166 państw, wśród nich jednak nie ma Indii, Iranu, Izraela, Korei Północnej, Pakistanu, Syrii, a także takich stałych członków RB jak Chiny czy USA. S/RES/2310, 23.09.2016.

[43] S/RES/2321, 30.11.2016; S/RES/2345, 23.03.2017; S/RES/2375, 11.09.2017; S/RES/2397, 22.12.2017.

[44] S/RES/2270, 2.03.2016; S/RES/2276, 24.03.2016.

[45] S/RES/2356, 2.06.2017; S/RES/2371, 5.08.2017; S/PRST/2017/16, 29.08.2017.

[46] S/RES/2397, 22.12.2017.

[47] Wypowiedź Donalda Trumpa na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego ONZ 19 września 2017 r., zob. nagranie m.in. https://www.theguardian.com/world/live/2017/sep/19/donald-trump-united-nations-general-assemly-live-updates-news.

– Ejército del Pueblo (FARC-EP), Ejército de Liberación Nacional (ELN), oraz implementację gwarancji bezpieczeństwa[48]. Tym samym, choć pokojowe rozwiązanie konfliktu nastąpiło poza Radą, to właśnie RB ma odgrywać rolę gwaranta ostatecznych ustaleń.

Zgodnie z wieloletnią praktyką, znaczną część energii Rady była poświęcona państwom afrykańskim. Wobec Wybrzeża Kości Słoniowej i Liberii RB zniosła sankcje, co było również powiązane z zakończeniem lub przygotowaniem do zamknięcia odpowiednio misji UNOCI[49] i UNMIL[50]. Natomiast w odniesieniu do Republiki Środkowej Afryki[51], Demokratycznej Republiki Konga[52], Somalii[53], Sudanu (Darfuru)[54] i Sudanu Południowego[55] czy Mali[56] sankcje zostały przedłużone (a nawet rozszerzone, by objąć osoby odpowiedzialne za rekrutację dzieci do sił zbrojnych czy uniemożliwiające udzielanie pomocy humanitarnej lub przeprowadzające albo wspierające ataki na członków misji pokojowych[57]). W wielu przypadkach Rada była zmuszona odnotować popełnienie masowych zbrodni, np. w Burundi, gdzie utworzono komponent policyjny (228 członków), by monitorować sytuację[58], czy w Republice Środkowej Afryki[59] oraz w Demokratycznej Republice Konga[60]. Nie napawały optymizmem stwierdzenia SG Guterresa, który ostrzegał, że np. Sudan Południowy zmierza ku przepaści[61].

Rada starała się monitorować sytuacje w państwach, w których zbliżały się wybory (przykładem może być Gambia[62], Liberia[63], Gwinea Bissau[64], Somalia[65] czy Demokratyczna Republika Konga[66]), gdyż niestety nadal charakterystyczna dla państw afrykańskich jest niechęć najwyższych przedstawicieli do ustąpienia ze sta-

[48] S/RES/2261, 25.01.2016; S/RES/2307, 13.09.2016; S/RES/2366, 10.07.2017;S/RES/2377, 14.09.2017; S/PRST/2017/6, 11.05.2017; S/PRST/2017/18, 5.10.2017, S/RES/2381, 5.10.2017.

[49] S/RES/228, 20.01.2016.

[50] S/RES/2288, 25.05.2016.

[51] S/RES/2262, 27.01.2016.

[52] S/RES/2360, 21.06.2017; S/RES/2293, 23.06.2016.

[53] S/RES/2317 z 10.11.2017 (aż pięć państw wstrzymało się od głosu: Angola, Chiny, Egipt, Rosja, Wenezuela, gdyż nie były przekonane co do roli Erytrei we wspieraniu Asz-Szabab); S/RES/2385, 14.11.2017 (od głosu wstrzymały się Boliwia, Chiny, Egipt i Rosja).

[54] S/RES/2265, 10.02.2016; S/RES/2340, 8.02.2017.

[55] S/RES/2265, 10.02.2016; S/RES/2271 z 2.03.2016; S/RES/2280 z 7.04.2016; S/RES/2290, 31.05.2016; S/PRST/2017/4, 23.03.2017; S/RES/2327 z 16.12.2016; S/RES/2340, 8.02.2017; S/RES/2353, 24.05.2017.

[56] S/PRST/2016/16, 3.11.2016; S/RES/2374, 5.09.2017.

[57] S/RES/2339, 27.01.2017; S/RES/2360, 21.06.2017; S/RES/2374, 5.09.2017.

[58] S/RES/2279, 1.04.2016; S/RES/2303, 29.07.2016 (przy głosach wstrzymujących Angoli, Chin, Egiptu, Wenezueli); S/PRST/2017/13, 2.08.2017.

[59] S/PRST/2016/17, 16.11.2016; S/PRST/2017/5, 4.04.2017; S/PRST/2017/9, 13.07.2017.

[60] S/PRST/2017/12, 26.07.2017.

[61] SC/12761, 23.03.2017.

[62] S/PRST/2016/19, 21.12.2016; S/RES/2337, 19.01.2017; S/PRST/2017/2, 20.1.2017; S/PRST/2017/10, 24.07.2017.

[63] S/PRST/2017/11, 24.07.2017.

[64] S/RES/2267, 26.02.2016; S/PRST/2017/17, 13.09.2017.

[65] S/PRST/2016/13, 19.08.2016.

[66] S/PRST/2016/18, 5.12.2016; S/PRST/2017/1, 4.01.2017; S/PRST/2017/12, 26.07.2017.

nowisk w odpowiedzi na niekorzystny dla nich wynik wyborów, jak również ingerowanie przez wojsko w spory polityczne.

W pracach Rady Bezpieczeństwa można zauważyć trend coraz częstszego przyjmowania rezolucji odnoszących się nie do jednego państwa, lecz do całego regionu. Wynika to z faktu, że np. działalność Boko Haram ma wymiar nie krajowy, lecz regionalny, i do zwalczenia tej grupy konieczna jest współpraca Kamerunu, Czadu, Nigru i Nigerii[67]. Rada zdecydowała się na połączenie biur specjalnego przedstawiciela dla Sahelu i dla Afryki Zachodniej[68] oraz wspieranie takich inicjatyw jak utworzenie wspólnych sił (*Multinational Joint Task Force* – inicjatywa grupy pięciu państw, tj. Burkina Faso, Czadu, Mali, Mauretanii, Nigru) do zwalczania terroryzmu i zbrodni transnarodowych w Sahelu czy opracowywanie strategii dla Sahelu[69]. Także walka z piractwem[70] i transnarodowymi przestępstwami w postaci przemytu narkotyków i nielegalnych dóbr wymagała regionalnych rozwiązań[71]. Rada popierała również współpracę w regionie Wielkich Jezior między Angolą, Burundi, Republiką Środkowej Afryki, Demokratyczną Republiką Konga, Rwandą, RPA, Sudanem Południowym, Ugandą, Tanzanią, Zambią[72]. Nie jest możliwe bowiem zakończenie konfliktu w DRK bez współpracy z państwami ościennymi, w których poszczególne grupy zbrojne mają swoje bazy i uzyskują wsparcie finansowe oraz mogą przewozić eksploatowane dobra.

Każdy konflikt zbrojny wiąże się z ogromnymi masami uchodźców (np. w przypadku Burundi mowa jest o 220 tys. osobach wewnętrznie przesiedlonych, tzw. IDPs, oraz 416 tys. uchodźców[73], a w przypadku Republiki Środkowej Afryki – 500 tys. uchodźców i dodatkowo 600 tys. IDPs)[74]. Problemy przez nich generowane dotykają cały region, a nie pojedyncze państwo czy państwa, stąd oczekiwania kompleksowej oceny sytuacji przez Radę. Także klęska głodu obejmuje region, a nie pojedynczy kraj, jak obecnie w Jemenie, Sudanie Południowym, Somalii, Nigerii, więc i odpowiedź musi być regionalna[75].

TERRORYZM I OGRANICZENIA ŚRODKÓW ORAZ METOD PROWADZENIA DZIAŁAŃ ZBROJNYCH

Nadal jednym z głównych zagrożeń, którym RB zajmuje się najczęściej, jest terroryzm[76]. Spośród ugrupowań terrorystycznych najczęściej potępia ona talibów, sieć

[67] S/RES/2349, 31.03.2017.
[68] S/PRST/2016/11, 28.07.2016.
[69] S/PRST/2017/2, 20.01.2017; S/RES/2359, 21.06.2017; S/RES/2391, 8.12.2017.
[70] S/RES/2316 z 9.11.2016; S/RES/2383, 7.11.2017.
[71] S/PRST/2016/4, 25.04.2016.
[72] S/RES/2389, 8.12.2017.
[73] S/PRST/2017/13, 2.08.2017.
[74] S/RES/2387, 15.11.2017. Por. S/RES/2301, 26.07.2016.
[75] S/PRST/2017/3, 10.02.2017; S/RES/2346, 23.03.2017; S/RES/2358, 14.06.2017; S/PRST/2017/14, 9.08.2017.
[76] Zob. również liczne oświadczenia prasowe, np. SC/13148, 28.12.2017 (atak w Kabulu), SC/13086, 24.11.2017 (atak w Egipcie), SC/12833, 23.05.2017 (atak w Manchesterze).

Haqqani, Al-Kaidę (w tym Al-Kaidę na Półwyspie Arabskim – AQAP, ISIL/Daesh, an-Nusra[77], a także Boko Haram, Asz-Szabab, Armię Oporu Bożego – LRA)[78]. Już tradycyjnie RB obawia się, że w ich ręce dostanie się broń masowej zagłady[79], a także broń konwencjonalna (często grabiona z magazynów państwowych), co doprowadzi do destabilizacji danego regionu[80].

Rada wielokrotnie podkreślała, że każde państwo musi powstrzymać się od udzielania pomocy w jakiejkolwiek postaci osobom zaangażowanym w akty terrorystyczne i powinno zwalczać zjawisko zagranicznych bojowników terrorystycznych (*foreign terrorist fighters*, FTF), którzy są rekrutowani w wyniku „złej interpretacji religii"[81]. Dostrzegając rolę Internetu w werbowaniu terrorystów, Rada zdecydowała się objąć sankcjami także te osoby, które świadczą terrorystom hosting Internetu i związane z nim inne usługi[82]. Zwróciła również uwagę na warunki w więzieniach, które jej zdaniem są inkubatorami terroryzmu, a także podkreśliła powagę zagrożenia w postaci wykorzystania lotnictwa cywilnego do przeprowadzania ataków terrorystycznych[83] czy wszelkiego rodzaju ataków na infrastrukturę krytyczną[84]. Charakterystyczne, że RB uznała lotniska oraz infrastrukturę roponośną za obiekty cywilne[85], co z pewnością stoi w sprzeczności z dotychczasowymi standardami przyjętymi w międzynarodowym prawie humanitarnym[86].

Podobnie jak w latach ubiegłych[87] Rada kładła nacisk na konieczność pozbawienia grup terrorystycznych źródeł finansowania takich jak przemyt broni, osób, narkotyków, handel dobrami kultury[88] oraz zasobami naturalnymi, do których należą złoto i inne cenne metale, kamienie, minerały, zwierzęta, ropa czy węgiel drzewny, porwania dla okupu, napady na banki[89]. Zauważyła, że coraz częściej źródłem dochodów jest handel ludźmi[90]. Zwróciła również uwagę na wykorzystywanie przez terrorystów organizacji charytatywnych w celu zdobycia finansowania. Wskazała także, że podejmują oni próby przedostania się przez granice przy wykorzystaniu

[77] S/PRST/2016/14, 14.09.2016.

[78] Zob. np. S/PRST/7, 13.05.2016. S/RES/2388, 21.11. 2017.

[79] S/RES/2325, 15.12.2016.

[80] S/RES/2342, 23.02.2017; S/RES/2370, 2.08.2017.

[81] S/PRST/6, 11.05.2016; S/RES/2354, 24.05.2017 (*Noting with concern that terrorist craft distorted narratives that are based on the misinterpretation and misrepresentation of religion to justify violence, which are utilized to recruit supporters and Foreign Terrorist Fighters*); zob. też *Comprehensive International Framework to Counter Terrorist Narratives*, S/2017/375, 28.04.2017.

[82] S/RES/2368, 20.07.2017; S/RES/2395, 21.12.2017.

[83] S/RES/2309, 22.09.2016; S/RES/2395, 21.12.2017; S/RES/2396, 21.12.2017.

[84] S/RES/2341, 13.02.2017.

[85] S/RES/2327, 16.12.2016.

[86] Zob. szerzej P. Grzebyk, *Cele osobowe i rzeczowe w konfliktach zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 156 i n.

[87] Zob. eadem, „Lifting w oparach skandalu – działalność Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2015 r.", *Rocznik Strategiczny* 2015/16, s. 78.

[88] S/RES/2347, 24.03 2017.

[89] S/RES/2322, 12.12.2016.

[90] S/RES/2331, 20.12.2016; S/RES/2388, 21.11. 2017; S/PRST/2017/24, 7.12.2017; S/PRST/2017/24, 7.12.2017.

faktu, że posiadają kilka obywatelstw albo podróżują z rodziną, na co służby graniczne powinny być uczulone[91].

Rada zaznaczyła, że w celu zwalczenia terroryzmu nie wystarczy odwołać się do środków militarnych, porządkowych, wywiadowczych. Konieczne jest umacnianie rządów prawa, przestrzeganie praw człowieka, dobre rządzenie, tolerancja, a potencjalnym rekrutom należy przedstawiać alternatywę, do czego niezbędne jest tworzenie odpowiednich warunków społeczno-ekonomicznych[92].

Rada zwróciła uwagę, że grupy terrorystyczne takie jak ISIL dopuszczają się licznych zbrodni międzynarodowych (w tym niszczenia dóbr kultury[93]). Dlatego też utworzyła grupę śledczą, której rolą jest zabezpieczanie dowodów zbrodni[94]. RB uzależnia utrzymanie czy też zaprowadzenie pokoju od wymierzenia sprawiedliwości, i nie tylko w kontekście pociągania do odpowiedzialności terrorystów. Dwa trybunały tymczasowe, które Rada stworzyła, by rozstrzygnąć o odpowiedzialności za zbrodnie popełnione w byłej Jugosławii i w Rwandzie, przestały już funkcjonować[95]. Zauważalna jednak była aktywność Rady polegająca na wielokrotnym wyrażaniu poparcia dla powoływania specjalnych trybunałów (np. w Republice Środkowej Afryki) lub przypominaniu o możliwości zajęcia się daną sytuacją przez Międzynarodowy Trybunał Karny[96]. Niestety, poza słowami Rada nie zdecydowała się w sposób znaczący wesprzeć powyższych instytucji, czy to finansowo (zgodnie z art. 115 statutu MTK, ONZ powinna wesprzeć finansowo MTK, biorąc pod uwagę przekazanie przez RB sytuacji w Darfurze i w Libii pod jurysdykcję trybunału), czy przez zobligowanie państw do konkretnych form współpracy.

Skoro Rada zajmuje się w dużym stopniu konfliktami zbrojnymi, siłą rzeczy stała się instytucją nadzorującą prawidłową implementację międzynarodowego prawa humanitarnego mającego zastosowanie w odniesieniu do nich. Nie tylko więc przypomina o konieczności prowadzenia działań zbrojnych zgodnie z prawem międzynarodowym, lecz także zachęca do przystępowania do traktatów m.in. zakazujących użycia min, improwizowanych ładunków wybuchowych czy broni wytwarzającej wybuchowe pozostałości wojenne[97]. Trzeba jednak zaznaczyć, że najwidoczniej członkowie Rady tego typu apeli nie biorą do siebie, gdyż np. stroną konwencji ottawskiej o zakazie min przeciwpiechotnych z 1997 r.[98] nie jest aż trzech stałych członków RB: USA, Chiny, Rosja. Jeśli chodzi o metody prowadzenia działań zbrojnych, Rada zwracała uwagę na niedopuszczalność ataków na szkoły, szpitale, na

[91] S/RES/2396, 21.12.2017.

[92] S/RES/2395, 21.12.2017; S/RES/2349, 31.03.2017.

[93] S/RES/2367, 14.07.2017.

[94] S/RES/2379, 21.09.2017.

[95] Jedną z ostatnich decyzji RB w stosunku do trybunałów *ad hoc* było powołanie Serge'a Brammertza na prokuratora międzynarodowego mechanizmu rezydualnego trybunałów karnych, S/RES/2269, 29.02.2016. Symptomatyczne było jednak, że od głosu wstrzymały się Angola, Egipt, Senegal i Rosja, które krytykowały mechanizm jako kolejny element zachodniego systemu. Zob. również S/RES/2306, 6.09.2016; S/RES/2329, 19.12.2016 dotyczące sposobu i samego powołania sędziów.

[96] S/PRST/2017/9, 13.07.2017; S/RES/2339, 27.01.2017; S/RES/2387, 15.11.2017.

[97] S/RES/2365, 30.06.2017.

[98] Dz.U. z 2013 r., poz. 323.

ograniczanie pomocy humanitarnej oraz na nieakceptowalną liczbę ofiar wśród dzieci w wyniku działań zbrojnych, a także na problem ich rekrutacji do sił zbrojnych. Przypominała również o obowiązku przedsięwzięcia odpowiednich środków ostrożności w celu ochrony ludności cywilnej[99].

Ówczesny SG Ban Ki-moon szczególnie piętnował ataki na szpitale i słusznie podkreślał: „When so-called surgical strikes are hitting surgical wards, something is deeply wrong"[100]. Kwestię tę zresztą podnosił również przy okazji Światowego Szczytu Humanitarnego w 2016 r., gdyż niezwykle niepokojące jest, iż jeden z najwcześniejszych zakazów dotyczących prowadzenia działań zbrojnych (zakaz atakowania personelu i obiektów medycznych)[101] jest obecnie nagminnie naruszany. Świadczą o tym dane przywołane przez Petera Maurera – prezydenta Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża – który stwierdził, że zaledwie w ciągu trzech ostatnich lat dokonano 2400 celowych ataków przeciwko pracownikom opieki zdrowotnej i ich pacjentom oraz centrom medycznym w 11 państwach, a czterech na pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństw można powiązać z niektórymi z tego typu ataków[102]. Przykładem był atak z 3 października 2015 r. amerykańskich sił na centrum medyczne prowadzone przez Lekarzy bez Granic w Afganistanie, który Stany Zjednoczone uzasadniały m.in. jego militarnym wykorzystaniem. Nic więc dziwnego, że Rada w jednym ze swych oświadczeń prezydialnych podkreśliła zakaz wojskowego użycia szpitali, zauważając jednocześnie, że takie zastosowanie pozbawia je ochrony[103].

OPERACJE POKOJOWE

Obecnie prowadzonych jest 15 operacji pokojowych, z czego aż 9 w Afryce. Spośród nich (zob. tabela 2) systematycznie zwiększa się liczebność personelu MINUSMA (Mali)[104], MINUSCA (Republika Środkowej Afryki)[105] oraz UNMISS (Sudan Południowy)[106], co niestety potwierdza, jak bardzo niestabilna pod względem wojskowym jest sytuacja w państwach, w których prowadzone są powyższe misje. Rada Bezpieczeństwa jest jednak przekonana, że operacje pokojowe są jej najefektywniejszym instrumentem utrzymania pokoju i bezpieczeństwa[107].

[99] S/PRST/2016/9, 15.06.2016; S/PRST/2017/21, 31.10.2017.

[100] S/RES/2286, 3.05.2016.

[101] M.in. ochrony personelu medycznego dotyczyła pierwsza nowożytna konwencja z zakresu MPH, tj. Konwencja w sprawie polepszenia losu rannych wojskowych w armiach w polu będących z 22 sierpnia 1864 r. Zob. również wystąpienie SG na Światowym Szczycie Humanitarnym, A/70/709, 2.02.2016, par. 58.

[102] SC/12347, 3.05.2016.

[103] S/PRST/2017/25, 14.12.2017.

[104] S/RES/2295, 29.06.2016.

[105] S/PRST/2016/16, 3.11.2016.

[106] S/RES/2302, 29.07.2016; S/RES/2304, 12.8.2016; S/RES/2305, 30.08.2016; S/RES/2326, 15.12.2016; S/RES/2392, 14.12.2017.

[107] S/RES/2378, 20.09.2017.

W latach 2016–2017 doszło do zakończenia misji UNOCI (Wybrzeże Kości Słoniowej)[108] oraz MINUSTAH (Haiti), którą zastąpiła misja MINUJUSTH[109]. O ile osiągnięcia UNOCI i UNMIL (zamknięcie tej misji zapowiedziano na koniec marca 2018 r.[110]) przedstawia się w superlatywach (wyrażając jednak pewne obawy co do kruchości osiągniętego pokoju[111]), o tyle MINUSTAH odchodzi w aurze skandalu ze względu na wybuch epidemii cholery oraz liczne przestępstwa seksualne, których dopuścili się jej członkowie. ONZ uznała swoją moralną (a nie prawną!) odpowiedzialność za epidemię cholery[112], a w odniesieniu do nadużyć seksualnych Rada stwierdziła, że ich przyczyną był brak kontroli i nieprawidłowy system dowodzenia[113].

Decyzje dotyczące zmniejszenia liczebności personelu UNIFA (Abyei)[114], UNAMID (misja hybrydowa w Sudanie)[115], MONUSCO (DRK)[116] wskazują te misje, w stosunku do których już opracowuje się strategię wyjścia. Redukcja personelu czy wręcz likwidacja misji nie jest jednak dowodem na poprawę sytuacji w państwach, gdzie one działają/ły, co wybrzmiewa w komentarzach państw w sprawie rezolucji odnoszących się do przedłużania poszczególnych mandatów misji.

Coraz częściej pojawiają się głosy krytyczne wobec przestrzegania przez RB nadrzędnych zasad powoływania misji pokojowych. Można mieć bowiem wątpliwości co do zachowania po pierwsze warunku uzyskania zgody państwa goszczącego i konsultowania z nim mandatu i obsady misji, czego przykładem są kontrowersje w sprawie misji UNMISS (Sudan Południowy)[117], UNIFA (Abyei)[118], MINURSO (Sahara Zachodnia)[119] oraz MONUSCO (DRK). W przypadku tej ostatniej, wobec wręcz wrogiej postawy rządu, m.in. ambasador Haley proponowała znaczną redukcję, gdyż misja ta nie jest w stanie współpracować z tak wrogim i zbrodniczym reżimem, jakim jest obecny rząd DRK. Papierkiem lakmusowym szczerości chęci współpracy z ONZ ze strony DRK ma być sprawa wyjaśnienia okoliczności mordu na Michaelu Sharpie i Zaidzie Catalan – członkach grupy eksperckiej ONZ[120].

Po drugie, nie przestrzega się zasady, zgodnie z którą misja jest tworzona, gdy zakończyły się działania zbrojne. Można podać przykład Somalii, gdzie RB nie zgadza się na utworzenie misji pokojowej właśnie ze względu na trwające walki i jedynie przedłuża misję AMISOM (przy jednoczesnej redukcji jej personelu)

[108] S/RES/2260, 20.01.2016; S/PRST/2017/8, 30.06.2017.

[109] S/RES/2313, 13.10.2016; S/PRST/2017/20, 17.10.2017. Na miejsce MINUSTAH powołano MINUJUSTH składającą się z siedmiu formacji policyjnych (lub 2255 policjantów), S/RES/2350, 13.04.2017.

[110] S/RES/2288, 25.05.2016; S/RES/2308, 14.09.2016; S/RES/2333, 23.12.2016.

[111] Charakterystyczne, że w przypadku S/RES/2333, 23.12.2016 (UNMIL) od głosu wstrzymało się aż trzech stałych członków: Francja, Rosja i Wielka Brytania.

[112] A/RES/71/161, 16.12.2016.

[113] S/RES/2350, 13.04.2017.

[114] S/RES/2318, 15.11.2016; S/RES/2352, 15.05.2017; S/RES/2386, 15.11.2017.

[115] S/RES/2296, 29.06.2016; S/RES/2363, 29.06.2017.

[116] S/RES/2277, 30.3.2016; S/RES/2293, 23.06.2016; S/RES/2348, 31.03.2017.

[117] Zob. dyskusje dot. przyjęcia rezolucji wymienionych w poprzednim przypisie.

[118] S/RES/2287, 12.05.2016.

[119] S/RES/2285, 29.04.2016; S/RES/2351, 28.04.2017.

[120] S/PRST/2017/12, 26.07.2017; S/PRST/2017/23, 7.11.2017.

prowadzoną wspólnie z UA[121]. Jednak z kolei sytuacja w Sudanie Południowym, Republice Środkowej Afryki czy DRK z pewnością nie może być klasyfikowana jako pokojowa, a mimo to zdecydowano się na utworzenie w tych państwach misji typu *peacekeeping*.

Po trzecie, dyskusyjne jest przestrzeganie przez Radę zaleceń co do ograniczenia możliwości użycia siły przez misję do obrony własnej i mandatu. Apel Rady w stosunku do MONUSCO, aby wspólnie z siłami DRK stawiała czoło takim grupom zbrojnym jak Allied Democratic Forces (ADF), Forces démocratique de libération du Rwanda i innym, można interpretować jako zachętę czy wręcz polecenie zaangażowania się w działania typu wymuszania pokoju. Podobnie można interpretować stworzenie w ramach UNMISS (Sudan Południowy) regionalnych sił ochronnych (Regional Protection Force) w Dżubie upoważnionych do użycia wszelkich możliwych środków do ochrony nie tylko osób cywilnych, ale i sił ONZ. Przy czym zaznaczono, że wiąże się to z zadaniem ochrony lotniska, które przecież jest typowym celem wojskowym. W odniesieniu do MINUSMA również podkreślono konieczność proaktywnej postawy w celu ochrony ludności cywilnej i w efekcie w 2017 r. zostały przeprowadzone odpowiednie operacje w Bekpa, Maraze i Damakango[122]. Co charakterystyczne, Rada z jednej strony podkreśla, jak ważne jest przestrzeganie zasad *peacekeeping*, aby z drugiej natychmiast stwierdzić, że każda misja jest inna[123].

Zastrzeżenia budzi również to, w jakim stopniu *peacekeeping* ma się łączyć z *peacebuilding* (*vide* dyskusja na temat UNMIL i wątpliwości Rosji) i czy rzeczywiście decyzje o takich misjach jak MINUJUSTH (składająca się z samych formacji policyjnych, niemających uprawnienia do użycia siły)[124] powinna być podejmowana na podstawie rozdziału VII KNZ.

Naruszanie warunków uzyskania zgody na funkcjonowanie danej misji w państwie i ograniczenia działalności do utrzymania pokoju, co wiąże się z użyciem siły wyłącznie w samoobronie, łączy się z gwałtownym wzrostem ataków (*malicious act*) na personel misji pokojowych. W latach 2016–2017 doszło odpowiednio do 34 oraz 61 zamachów (a więc w ciągu roku liczba ta się podwoiła!), co jest znaczącą wielkością wobec ogólnej liczby 118 oraz 133 strat poniesionych w wymienionych latach. W 2017 r. najwięcej ataków przeprowadzono na personel MINUSMA – 24, co akurat w odniesieniu do tej misji stanowiło spadek w stosunku do 27 zmarłych w 2016 r., jednak w przypadku MONUSCO mówimy o 21 atakach w 2017 r., gdy w 2016 r. nie dokonano żadnego, a w przypadku MINUSCA 15 w porównaniu z 2 w 2016 r. Liczba ataków będzie wzrastać, gdyż walczący będą postrzegać członków misji pokojowych jako dopuszczalne cele wojskowe, biorąc pod uwagę zmiany charakteru misji (obarczanie zadaniami bojowymi, np. misji w Republice Środkowej Afryki, która ma przejmować kontrolę nad nowymi obszarami)[125] oraz przeprowa-

[121] S/RES/2289, 27.05.2016; S/RES/2297, 7.07.2016; S/RES/2355, 26.05.2017; S/RES/2372, 30.08.2017.

[122] S/RES/2295, 29.06.2016; S/RES/2364, 29.06.2017; S/RES/2387, 15.11.2017.

[123] Por. S/PRST/2015/22, 25.11.2015.

[124] S/RES/2350, 13.04.2017.

[125] S/RES/2264, 9.02.2016; S/RES/2281, 26.04.2016; S/RES/2387, 15.11.2017.

dzane przez siły państw trzecich – równolegle do działalności misji pokojowych – operacje zbrojne, na które zgodę wyraziła Rada Bezpieczeństwa (przykładem może być sytuacja w Mali)[126].

Powyższe kwestie niewątpliwie sprowokowały dyskusję na temat rozdzielenia różnych misji ONZ i konieczność reformy *peacekeeping*[127], a także przegląd działań typu *peacebuilding*[128] z odpowiednim uwzględnieniem współpracy ONZ z Bankiem Światowym z uwagi na związek między bezpieczeństwem a trwałym rozwojem[129]. Powyższe cele mają towarzyszyć całościowej reformie Sekretariatu, którą zapowiedział Guterres[130].

Zdecydowanych działań wymaga również weryfikacja polityki ONZ wobec nadużyć seksualnych, jakich dopuszczają się członkowie misji (do najliczniejszych dochodziło w ramach MONUSCO, MINUSTAH, UNMIL oraz UNMISS i UNMIS). Sekretarz generalny powołał w marcu 2016 r. specjalnego koordynatora ds. polepszenia reakcji NZ na nadużycia i eksploatację seksualną oraz wprowadził system zbierania danych na temat nadużyć (United Nations Human Rights Screening Policy)[131]. W ramach Rady uzgodniono, że zasadą ma być odsyłanie całego oddziału wojskowego czy policyjnego danego kontyngentu, jeśli pojawią się wiarygodne dowody nadużyć dokonywanych na szeroką skalę lub w sposób systematyczny przez osoby z tegoż oddziału/kontyngentu. Precedensowy charakter miało wycofanie całego kongijskiego kontyngentu z Republiki Środkowej Afryki czy ponad 100 „peacekeepersów" pochodzących ze Sri Lanki z Haiti. Niestety, w państwie ich pochodzenia nie podjęto wobec nich jakichkolwiek kroków karnych, co uderza nie tylko w państwo pochodzenia, lecz także w ONZ. Dlatego SG zapowiedział, że jeśli państwo nie podejmuje śledztwa, wszystkie jego oddziały będą wycofywane z misji. Zagroził również, że kolejnym krokiem jest niezwracanie kosztów państwom, które nie będą przeprowadzać w odpowiednim czasie śledztwa w sprawie odpowiedzialności swoich obywateli, a zaoszczędzone pieniądze będą przekazywane na rzecz ofiar nadużyć. Jednak do tej pory praktyką było raczej zwalnianie osób ujawniających nadużycia (tzw. whistleblowerów) niż natychmiastowa reakcja na doniesienia o przestępstwach[132]. Każdy bowiem konflikt z państwem, którego obywatele dopuścili się przestępstwa, może negatywnie wpłynąć na możliwość skompletowania składu misji, z czym ONZ ma notorycznie problem, zwłaszcza jeśli chodzi o siły

[126] S/RES/2295, 29.06.2016.

[127] S/PRST/2017/27, 21.12.2017.

[128] S/RES/2282, 27.04.2016; S/PRST/2016/12, 28.07.2016. Zob. też *The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts on the Review of the United Nations Peacebuilding Architecture*, 29.06.2015.

[129] Zob. A/70/1 (*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*), 21.10.2015.

[130] S/RES/2378, 20.09.2017.

[131] S/RES/2272, 11.03.2016.

[132] Paul McGeough, „Sexual abuse and exploitation by peacekeepers: New UN plan met with scorn", *The Sydney Morning Herald* z 8 lipca 2017 r., http://www.smh.com.au/world/sexual-abuse-and-exploitation-by-peacekeepers-new-un-plan-met-with-scorn-20170706-gx61qq.html.

policyjne – kluczowe w fazie przejścia od *peacekeeping* do *peacebuilding*[133], oraz wszelkiego rodzaju personel kobiecy[134].

W klasyfikacji państw dostarczających siły mundurowe należy odnotować większe zaangażowanie Egiptu czy Indonezji oraz nieobecność Nigerii na liście dziesięciu największych dostarczycieli. Warto jednak zaznaczyć, że w sumie ok. 50% sił mundurowych pochodzi z Afryki. Tym bardziej kluczowe było ustalenie z Unią Afrykańską zasad finansowania operacji prowadzonych przez tę organizację w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa[135].

Tabela 1
Ranking największych dostawców personelu wojskowego lub policyjnego na misje pokojowe ONZ (stan na 31 grudnia 2017 r.; zaznaczono spadek lub awans w rankingu w porównaniu z rokiem 2015, a w nawiasie miejsce w rankingu z grudnia 2015 r.)

	Państwo	Ogólna liczba
1. (↑ 2)	Etiopia	8420
2. (↓1)	Bangladesz	7246
3.	Indie	6697
4. (↑5)	Rwanda	6498
5. (↓4)	Pakistan	6238
6.	Nepal	5492
7. (↑13)	Egipt ↑	3274
8. (↓7)	Senegal	3215
9. (↑12)	Indonezja	2688
10. (↓8)	Ghana	2678
11. (↑14)	Tanzania	2673
12. (↓9)	Chiny	2644
31. (↑32)	Francja	816
35. (↑52)	Wielka Brytania	679
66. (↑74)	Rosja	80
73.	Stany Zjednoczone	55
107. (↓97)	Polska	6

Źródło: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/summary_of_troop_contributing_countries_by_ranking.pdf.

[133] S/RES/2382, 6.11.2017.

[134] Na marginesie warto dodać, że aby zwiększyć liczbę kobiet również wśród mediatorów, stworzono listę potencjalnych kandydatek do tej funkcji w ramach Global Acceleration Instrument, S/PRST/9, 15.06.2016.

[135] S/PRST/2016/8, 24.05.2016; S/RES/2320, 18.11.2016. Zgodnie z ustaleniami 25% kosztów ma ponosić UA.

Spośród stałych członków zauważalne jest większe zaangażowanie Wielkiej Brytanii. Natomiast Polska nadal spada w rankingu dostarczycieli personelu mundurowego do misji pokojowych, zajmując obecnie 107 miejsce spośród 125 klasyfikowanych państw. To z pewnością nie stanowi mocnego argumentu w forsowaniu przez nią jakichkolwiek zmian w organizacji *peacekeeping*.

★ ★ ★

Z końcem 2016 r. stanowisko sekretarza generalnego opuścił Ban Ki-moon[136]. Do sukcesów jego kadencji (i tym samym RB) należy choćby ustabilizowanie sytuacji w Wybrzeżu Kości Słoniowej czy w Liberii oraz przyjęcie milenijnych celów rozwojowych i paktu klimatycznego – ale i te osiągnięcia można podać w wątpliwość, biorąc pod uwagę choćby kruchość pokoju w wymienionych państwach (choć najgorszy pokój jest zawsze lepszy niż najłagodniejsza wojna) czy ignorowanie zobowiązań wynikających z przyjęcia danych dokumentów. Ban Ki-moon sam podkreśla, że jego największą porażką jest sytuacja w Syrii, sytuacja, która doprowadziła do jednego z największych kryzysów we współpracy w ramach Rady Bezpieczeństwa. Liczba wet z 2017 r. jest największa od czasów zakończenia zimnej wojny, a odrodzenie się retoryki wojennej oraz coraz częstsze uciekanie się do groźby lub wręcz użycia siły bez autoryzacji RB uzasadnia ukucie terminu: zimna wojna 2.0.

Rada Bezpieczeństwa, jak i cała organizacja, jest coraz częściej przedstawiana jako skorumpowana (*vide* handel głosami podczas wyboru Arabii Saudyjskiej i Iranu do Komisji ds. Statusu Kobiet czy do Rady Praw Człowieka w 2016 r.[137] oraz powołanie przez dyrektora generalnego Światowej Organizacji Zdrowia – Tedrosa Adhanoma Ghebreyesusa – na ambasadora dobrej woli prezydenta Zimbabwe Roberta Mugabe), stronnicza (*vide* uzasadnienie decyzji USA o wycofaniu się z UNESCO), zepsuta (*vide* liczne skandale seksualne z udziałem personelu ONZ) i zbyt droga w stosunku do swej efektywności (*vide* decyzja o redukcji jej budżetu na wniosek USA)[138]. Odbudowanie autorytetu organizacji jest niezwykle trudne, z czego zdaje sobie sprawę nowy SG António Guterres, podkreślając, że świat nie przybliża się do pokoju, lecz wręcz odwrotnie: konflikty się pogłębiają i pojawiają się nowe zagrożenia, obawa przed użyciem broni nuklearnej jest największa od cza-

[136] Zob. rezolucję poświęconą ustępującemu SG Ban Ki-moonowi: S/RES/2324. 14.12.2016.

[137] Zob. np. T. O'Connor, „Why does the U.N. exist? Secret deals, sex scandals and silence harm United Nations mission", *Newsweek* z 18 września 2017 r., http://www.newsweek.com/un-good-bad-trade-votes-secret-deals-little-action-harm-667209; F. Ghitis, „Another week, another scandal at the United Nations", *The Washington Post* z 25 października 2017 r. (https://www.washingtonpost.com/news/democracy-post/wp/2017/10/25/another-week-another-scandal-at-the-united-nations/?utm_term=.0f0e780fb4a5).

[138] Zgromadzenie Ogólne ostatecznie przyjęło budżet na okres 2018–2019 w wysokości 5,397 mld USD, co oznacza zmniejszenie o 5% w stosunku do budżetu na lata 2016–2017 i o 193 mln mniej niż budżet proponowany przez SG (https://www.un.org/press/en/2017/ga11997.doc.htm). Stanowiska USA nie można było zlekceważyć, zważywszy, że USA wpłacają 22% ogólnej sumy budżetu ONZ oraz ok. 28% budżetu operacji pokojowych, a zaprzestanie płacenia przez nich składek do budżetu UNESCO było dla tej organizacji ogromnym ciosem finansowym. Zob. też Ch. Perez, „Nikki Haley negotiates $285M cut in 'bloated' UN budget", *New York Post* z 25 grudnia 2017 r., https://nypost.com/2017/12/25/nikki-haley-negotiates-285m-cut-in-bloated-un-budget/.

sów zimnej wojny, dochodzi do okropnych naruszeń praw człowieka, wzrastają nacjonalizm, rasizm oraz ksenofobia[139].

Z powyższymi realiami musi mierzyć się również Polska, która została wybrana na stanowisko niestałego członka Rady Bezpieczeństwa na lata 2018–2019[140]. W pierwszym roku członkostwa przydzielono jej przewodniczenie komitetom ds. sankcji dotyczących Sudanu, Sudanu Południowego i Iraku oraz stanowisko wiceprzewodniczącego komitetów ds. sankcji dotyczących Demokratycznej Republiki Konga, Korei Północnej, Libanu, Jemenu oraz nieformalnej grupy ds. dokumentacji i kwestii proceduralnych[141]. Pierwszy rok uczestnictwa w pracach RB będzie miał duże znaczenie dla ewentualnego obsadzenia Polski jako *penholdera* (państwa odpowiedzialnego za nadanie kształtu projektowi rezolucji) zarówno w przypadku rezolucji tematycznych, jak i odnoszących się do poszczególnych państw i regionów.

Członkostwo w Radzie może dać Polsce szansę nie tylko na zwrócenie uwagi na kwestie bezpieczeństwa w regionach dla niej kluczowych (*vide* sytuacja na Ukrainie), ale także na forsowanie jej poglądu na politykę migracyjną, która budzi kontrowersje, jeśli weźmie się pod uwagę z jednej strony stanowisko SG ONZ podkreślającego pozytywne aspekty migracji, a z drugiej np. wypowiedzi prezydenta Trumpa w sprawie zaostrzenia polityki migracyjnej USA[142]. Polska ma też szansę udowodnić, że rzeczywiście bliskie są jej kwestie pomocy humanitarnej i przestrzegania praw człowieka, wokół których, jak podkreślał Zeid Ra'ad Al-Hussein, Wysoki Komisarz NZ ds. Praw Człowieka, drastycznie pogorszył się klimat[143]. To na forum Rady Bezpieczeństwa Polska ma szansę na prowadzenie skutecznej polityki historycznej i walkę z rewizjonizmem oraz jednoczesne udowodnienie, że pogłoski o odrodzeniu się na jej terenie faszyzmu są fałszywe. Członkostwo daje również większe szanse na promowanie polskich kandydatów na stanowiska w systemie ONZ.

Podsumowując, trzeba zauważyć, że choć sytuacja na świecie pogorszyła się w ostatnich latach, a stali przedstawiciele w RB uciekają się do środków niezgodnych z prawem i retoryki wojennej czy przynajmniej wrogiej, to właśnie teraz rola niestałych członków RB może być kluczowa, a Rada nadal jest forum, na które ważne dla Polski tematy warto i trzeba wnosić.

---

[139] *Secretary-General's remarks at informal meeting of the General Assembly*, 16.1.2018 (https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-01-16/secretary-generals-remarks-informal-meeting-general-assembly, dostęp: 6.02.2018).

[140] Polska nie miała kontrkandydata w grupie Europy Wschodniej po wycofaniu się Bułgarii, tym samym zyskała tzw. *clean slate*, co jest rzadkością w tej grupie. Za przyznaniem RP miejsca w RB głosowało 190 państw, żadne nie było przeciwko, stąd słynne hasło 190:0, którym emocjonowali się politycy i komentatorzy w kraju, zob. szerzej P. Grzebyk, „Polska członkiem Rady Bezpieczeństwa – najgłupsze komentarze w mediach", *Przegląd Prawa Międzynarodowego* z 5 czerwca 2017 r., http://przegladpm.blogspot.com/2017/06/polska-czonkiem-rady-bezpieczenstwa.html#more (dostęp: 6.02.2018).

[141] S/2018/2, 2.01.2018.

[142] Zob. również R. Tarnogórski, S. Zaręba, „Polska w Radzie Bezpieczeństwa ONZ", *Biuletyn PISM* nr 1 (1574), 3 stycznia 2018 r.

[143] Właśnie zmianą klimatu Al-Hussein uzasadniał swoją decyzję o nieubieganie się o drugą kadencję na stanowisku Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka, zob. C. Lynch, „U.N. human rights chief to leave, citing 'appalling' climate for advocacy", *Foreign Policy* z 20 grudnia 2017 r., http://foreignpolicy.com/2017/12/20/u-n-human-rights-chief-to-leave-citing-appalling-climate-for-advocacy/.

Tabela 2
Misje pokojowe ONZ, stan na 31 grudnia 2017 r. (w nawiasach zaznaczono zmiany w stosunku do 31 grudnia 2015 r., przy czym dane dotyczące cywilów pochodzą z maja 2017 r., a wolontariuszy z października 2017 r.)

Misja	Miejsce działania	Data utworzenia	Ogólna liczba personelu	Żołnierze	Oficerowie sztabowi	Obserwatorzy wojskowi
UNTSO	Bliski Wschód	1948	374 (–10)	0 (b.z.)	0	152 (+2)
UNMOGIP	Indie/ Pakistan	1949	115 (–1)	0 (b.z.)	0	44 (b.z.)
UNFICYP	Cypr	1964	1106 (+42)	836 (–23)	52	0 (b.z.)
UNDOF	Syria	1974	1117 (+184)	940 (+147)	50	0 (b.z.)
UNIFIL	Liban	1978	11317 (–25)	10 287 (–207)	205	0 (b.z.)
MINURSO	Sahara Zachodnia	1991	470 (–9)	20 (–6)	7	200 (b.z.)
UNMIK	Kosowo	1999	352 (–14)	0 (b.z.)	0	8 (b.z.)
UNMIL	Liberia	2003	1481 (–4581)	404 (–2902)	13	11 (–84)
UNAMID	Darfur (Sudan)	2007	17174 (–4103)	11 005 (–3398)	292	152 (–30)
MONUSCO	DRK	2010	20 688 (–1916)	15 350 (–1698)	183	323 (–156)
UNISFA	Abyei (Sudan)	2011	4802 (+66)	4293 (–87)	107	122 (+17)
UNMISS	Sudan Południowy	2011	17 140 (+1676)	12 409 (+702)	388	172 (–13)
MINUSMA	Mali	2013	14 926 (+1871)	11 299 (+736)	367	32 (–10)
MINUSCA	Republika Środkowej Afryki	2014	14 076 (+784)	10 246 (–26)	285	152 (–6)
MINUJUSTH		2017	1200	0	00	0
W sumie			106 338 (–18 759)	77 089 (–14 051)	1949	1368 (–468)

Źródło: na podstawie danych NZ, Peacekeeping Factsheet, 31 grudnia 2015 r. oraz 31 grudnia 2017 r., http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml.

Policja	Personel cywilny międzynarodowy	Personel cywilny lokalny	Wolontariusze ONZ	Ogólna liczba strat (od ustanowienia misji)	Budżet (w USD)
0 (b.z.)	79 (–9)	143 (b.z.)	0 (b.z.)	51 (b.z.)	68 949 400 (2016–2017) (– 5 342 500)
0 (b.z.)	24 (–1)	47 (b.z.)	0 (b.z.)	11 (b.z.)	21 134 800 (2016–2017) (+1 487 700)
68 (+14)	35 (+2)	115 (–3)	0 (b.z.)	183 (b.z.)	54 651 200 (+2 112 700)
0 (b.z.)	46 (–4)	81 (–9)	0 (b.z.)	49 (+3)	57 653 700 (+5 947 500)
0 (b.z.)	239 (–18)	586 (–5)	0 (b.z.)	312 (+4)	483 000 000 (–23 346 400)
2 (b.z.)	73 (–11)	154 (–3)	14 (+4)	16 (+1)	52 519 000 (671 000)
10 (–2)	95 (–14)	216 (–3)	23 (+1)	55 (b.z.)	37 898 200 (–2 132 800)
306 (–1012)	219 (–139)	412 (–389)	116 (–68)	201 (+8)	110 052 800 (–234 659 400)
2731 (–391)	728 (–83)	2145 (–456)	121 (–37)	260 (+32)	486 000 000 (–616 164 700)
1351 (–151)	766 (–50)	2346 (–308)	369 (–38)	144 (+46)	1 141 848 100 (–190 330 500)
37 (+16)	130 b.z.	81 (+9)	32 (+4)	24 (+4)	266 700 000 (–1 556 700)
1559 (+416)	844 (+57)	1363 (+148)	405 (–22)	51 (+9)	1 071 000 000 (–14 769 200)
1725 (+663)	641 (+56)	710 (+49)	152 (+10)	155 (+82)	1 048 000 000 (+124 694 200)
2020 (+37)	652 (+134)	491 (+249)	230 (+59)	59 (+41)	882 800 800 (+68 734 000)
1199	–	–	1	0	25 000 000
11 008 (–2846)	4571 (–685)	8890 (–2325)	1463 (–333)	1571 (+230)	ok. 6,80 mld (–1,47 mld)

Cold War 2.0: The activity of the United Nations Security Council in 2016–2017

The article discusses the UN Security Council's activities in 2016 and 2017. It describes attempts to combat the P-5 supremacy in appointing highest officials within the UN as well as the split among permanent members concerning Middle East conflicts (mainly Syrian and Israeli-Palestinian). It presents the main states and regions which are under scrutiny of the Council (North Korea, Colombia, several African states) as well as situations which the SC decided not to qualify as threats to peace and, as a consequence, in which it failed to undertake appropriate measures (i.e. the situation in Myanmar, Ukraine, or Venezuela). The article also discusses thematic resolutions (terrorism, piracy, protection of civilians and civilian objects) and the role of the SC in the implementation of Human Rights Law and International Humanitarian Law. It also summarizes the current status of peacekeeping operations and suggests the main difficulties Poland will encounter as a non-permanent member of the SC for the 2018-2019 term.

Keywords: UN Security Council, peacekeeping operations, Middle East, North Korea, Syria, terrorism, veto, sanctions

Słowa kluczowe: Rada Bezpieczeństwa ONZ, operacje pokojowe, Bliski Wschód, Korea Północna, Syria, terroryzm, weto, sankcje

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 103–115

Obserwatorium bezpieczeństwa
Marek Tabor
doi 10.7366/2300265420172305

Kontrola zbrojeń i rozbrojenie w dziedzinie jądrowej: 2017 rok pod znakiem Traktatu o zakazie broni jądrowej

Najważniejszym wydarzeniem w 2017 r. były negocjacje i przyjęcie Traktatu o zakazie broni jądrowej (TZBJ, Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons)[1]. Jest on pierwszym od ponad dwudziestu lat wielostronnym porozumieniem prawnomiędzynarodowym dotyczącym tej kategorii zbrojeń[2].

Przyjęcie TZBJ było rezultatem dwóch podstawowych, wzajemnie warunkujących się procesów, od wielu lat nasilających się w stosunkach międzynarodowych: krytyki funkcjonowania reżimu NPT (Non-Proliferation Treaty)[3] i rozwoju tzw. inicjatywy w sprawie humanitarnych konsekwencji użycia broni jądrowej (w skrócie – inicjatywa humanitarna, *humanitarian initiative*)[4]. W ciągu prawie pięćdziesięciu lat funkcjonowania NPT w rezultacie obowiązywania wielostronnego traktatu nie została zniszczona ani jedna sztuka broni jądrowej. Nie podjęto nawet żadnych wielostronnych negocjacji w tej sprawie[5].

DROGA DO KONFERENCJI W SPRAWIE TZBJ

Dyskusję na temat „inicjatywy humanitarnej" prowadzono w różnych gremiach międzynarodowych. W procesie przeglądowym NPT podjęto ją po raz pierwszy na konferencji w 2010 r.[6], ale nie wypracowano w tej sprawie konsensusu.

Wielką rolę promocyjną inicjatywy humanitarnej odegrały trzy konferencje międzynarodowe, które odbyły się w marcu 2013 r. w Oslo (z udziałem 127 państw), w lutym 2014 r. w Nayarit w Meksyku (146 państw) i w grudniu 2014 r. w Wiedniu

[1] Tekst: A/CONF.229/2017/8 z 7 lipca 2017 r.

[2] Ostatnim był Traktat o całkowitym zakazie prób jądrowych (CTBT) podpisany w 1996 r., który jeszcze nie wszedł w życie.

[3] Szerzej: M. Tabor, „Czy reżim NPT coś jeszcze znaczy?", w: M.F. Gawrycki i inni (red.), *Tendencje i procesy rozwojowe współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 216–228.

[4] Szerzej: A. Kmett, „The development of the international initiative on the humanitarian impact of nuclear weapons and its effect on the nuclear weapons debate", *International Review of the Red Cross* 2015, nr 97, s. 681–709.

[5] Szerzej: R. Thakur, „The Nuclear Ban Treaty: Recasting a normative framework for disarmament", *The Washington Quarterly*, zima 2018, s. 81, https://twq.elliott.gwu.edu/sites/twq.elliott.gwu.edu/files/downloads/TWQ_Winter%202018_Thakur.pdf (dostęp: 15. 01. 2018).

[6] Final Document – Volume I (NPT/CONF.2010/50 (Vol. I).

(158 państw, w tym dwa państwa jądrowe – USA i Wielka Brytania). W każdej z nich uczestniczyły setki przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego[7].

Obrady kolejnej konferencji przeglądowej (27 kwietnia – 22 maja 2015 r.) odbywały się przed siedemdziesiątą rocznicą zrzucenia bomb atomowych na Hiroszimę i Nagasaki, co czyniło „inicjatywę humanitarną" szczególnie wymowną i aktualną. Projekt dokumentu końcowego[8] (nieprzyjęty wobec braku konsensusu) zawiera obszerny fragment poświęcony „inicjatywie humanitarnej" (punkty 135–141), co dowodzi wzrostu jej rangi. Jednak sformułowania na jej temat odnoszą się tylko do koncepcji, pomijają zaś praktyczne działania mające inicjatywę urzeczywistniać.

W projekcie dokumentu końcowego zawarty został postulat (pkt 154 ust. 19) powołania przez Zgromadzenie Ogólne NZ, jako jego organu pomocniczego, otwartej dla wszystkich państw grupy roboczej (*Open-ended Working Group*). Jej celem ma być „identyfikacja i przyjęcie środków w celu pełnej implementacji art. VI NPT, w tym przedsięwzięcia o charakterze prawnym i innym, które stanowić będą wkład do zbudowania i utrzymania świata wolnego od broni jądrowej". Wybór takiego rozwiązania oznaczał, że Zgromadzenie Ogólne zostało uznane za preferowane forum negocjacyjne. Odrzucono tym samym „usługi" Konferencji Rozbrojeniowej, będącej do tej pory tradycyjnym miejscem negocjacji. Jej prace od ponad dwudziestu lat znajdują się w impasie. Rezolucją A/RES/70/33 z 7 grudnia 2015 r.[9] powołano grupę roboczą i przyjęto jej mandat. Sprzeciw wobec rezolucji zgłosiły między innymi wszystkie państwa jądrowe. Grupa obradowała już w 2016 r. na trzech sesjach w Genewie, (luty, maj, sierpień), poprzedzonych spotkaniem organizacyjnym (styczeń).

Wnioski grupy roboczej przedstawiono w raporcie[10], przekazanym, za pośrednictwem sekretarza generalnego ONZ, Zgromadzeniu Ogólnemu. Na podstawie rekomendacji Komitetu Pierwszego (27 października 2016 r.) Zgromadzenie Ogólne przyjęło 23 grudnia 2016 r. rezolucję 71/258[11], w której zdecydowało zwołać w 2017 r. w siedzibie ONZ konferencję z udziałem „wszystkich" państw członkowskich w celu uzgodnienia traktatu zakazującego broni jądrowej i nakazującego całkowitą jej eliminację. Przedstawiony został również harmonogram prac konferencji. Inicjatorami rezolucji były: Austria (główna „twarz" inicjatywy humanitarnej), Brazylia, Irlandia, Meksyk, Nigeria i RPA poparte przez 57 państw. Przyjęło ją 113 państw, 35 było przeciw, a 13 wstrzymało się od głosu. Pięć państw jądrowych (USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja, Izrael) i większość państw NATO (w tym Polska) głosowały przeciw, a pozostałe państwa atomowe wstrzymały się od głosu (ChRL, Indie, Pakistan, Korea Północna). W ten sposób droga do negocjacji w sprawie traktatu została otwarta.

[7] A. Kmett, op. cit.
[8] Draft Final Document, vol. I, NPT/CONF.2015/R.3 z 21 maja 2015 r.
[9] A/RES/70/33 z 7 grudnia 2015 r.
[10] A/71/371 z 1 września 2016 r.
[11] A/RES/71/258 z 23 grudnia 2016 r.

NEGOCJACJE I ICH PRODUKT FINALNY – TZBJ

„Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie negocjacji prawnie wiążącego instrumentu zabraniającego broni jądrowej, prowadzącego do całkowitego jej wyeliminowania" (jak brzmiała oficjalna nazwa)[12] składała się z dwóch części: tygodniowej sesji w dniach 27–31 marca 2017 r. i trzytygodniowej w dniach 15 czerwca – 7 lipca 2017 r. Zostały one poprzedzone spotkaniem organizacyjnym 16 lutego 2017 r. Obradom przewodniczyła ambasador Kostaryki Elayne Whyte Gomez. Procedowano na podstawie regulaminu Zgromadzenia Ogólnego NZ. Oznaczało to, że do przyjęcia traktatu wystarczyła większość 2/3 głosów państw uczestniczących.

W negocjacjach brały udział jedynie państwa bezatomowe, i to tylko te z nich, które utożsamiały się z celem konferencji. Odmówiły wszystkie państwa atomowe i wszystkie państwa NATO z wyjątkiem Holandii oraz te korzystające z amerykańskiego „parasola" atomowego – Australia, Japonia i Korea Południowa. Zabrakło większości państw europejskich, w przeszłości bardzo aktywnych na różnych forach rozbrojeniowych. Nie było to żadnym zaskoczeniem. Ich sprzeciw datuje się co najmniej od 2010 r. Wielką aktywność w czasie konferencji wykazali przedstawiciele ponad stu organizacji, w szczególności pozarządowych reprezentujących tzw. społeczeństwo obywatelskie. Jeszcze nigdy w negocjacjach rozbrojeniowych nie uczestniczyła tak liczna reprezentacja tego typu uczestników stosunków międzynarodowych. Nigdy również nie zdarzyło się tak, aby w negocjacjach dotyczących broni jądrowej nie brało udziału żadne państwo ją posiadające. W sposób drastyczny została więc złamana zasada „nic o nas bez nas".

Na negocjacje przewidziano zaledwie cztery tygodnie, okres bezprecedensowo krótki jak na tego typu spotkania, chociaż z zapisów rezolucji 71/258 nie wynikało, że traktat musi zostać przyjęty w tym właśnie czasie. Konferencji nie poprzedzono pracami komisji przygotowawczej czy chociażby specjalnej grupy ekspertów, co często było praktykowane w przypadku negocjacji rozbrojeniowych. Brak fazy przygotowawczej był mocno odczuwany szczególnie wtedy, kiedy rozstrzygano skomplikowane kwestie techniczne (np. weryfikacji).

W czasie konferencji[13] zaprezentowano trzy projekty traktatu: pierwszy 22 maja 2017 r.[14], prawie dwa miesiące po zakończeniu pierwszej sesji, drugi – trzynastego dnia drugiej sesji – 27 czerwca 2017 r.[15], trzeci piątego dnia przed jej zakończe-

[12] United Nations Conference to Negotiate a Legally Binding Instrument to Prohibit Nuclear Weapons, Leading Towards their Total Elimination, 16 February, 27–31 March, 15 June – 7 July, United Nations, New York, https://www.un.org/disarmament/ptnw/ (dostęp: 11.01.2018).

[13] Szczegółowe relacje z obu sesji oraz omówienie projektów traktatu zob. A. Sanders Zakre, „Banning the bomb – a blog of the nuclear weapons prohibition talks", *Arms Control Now*, 7 lipca 2017 r., https://www.armscontrol.org/blog/2017/banning-the-bomb (dostęp: 13.01.2017); G. Mukhatzhanova, „The Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Negotiations and beyond", *Arms Control Today*, wrzesień 2017, https://www.armscontrol.org/act/2017-09/features/nuclear-weapons-prohibition-treaty-negotiations-beyond (dostęp: 15.01.2018).

[14] A/CONF.229/2017/CRP.1 z 22 maja 2017 r. Projekt ten posługiwał się terminem „konwencja". Następne przyjęły termin „traktat".

[15] A/CONF.229/2017/CRP.1 z 27 czerwca 2017 r.

niem – 3 lipca 2017 r.[16] Traktat przyjęto 7 lipca 2017 r., w ostatnim jej dniu. Miało to nastąpić w drodze konsensusu. Jednak na zgłoszony w ostatniej chwili wniosek Holandii przeprowadzono głosowanie – 122 państwa były „za", jedno (Holandia) głosowało przeciw[17] i jedno (Singapur) wstrzymało się od głosu[18].

Krótka sesja marcowa była udana pod względem merytorycznym. Pod koniec większość państw opowiedziała się za traktatem niezbyt obszernym, zawierającym „silne" zakazy odnoszące się do broni jądrowej. Zdecydowano nie podejmować w nim szczegółów przyszłego procesu rozbrojeniowego, a tym bardziej ustalenia dla niego „kalendarza". W mniejszości znalazły się kraje, np. Kuba, Egipt, Iran i Wenezuela, które chciały wytyczenia „mapy drogowej" tego procesu. Przeważał także pogląd, że nowy traktat powinien opierać się na NPT oraz go wzmacniać, a nie zastępować.

W pierwszym tygodniu drugiej sesji negocjacje koncentrowały się na projekcie z 22 maja. Wniesione zmiany, uściślenia i uzupełnienia zaowocowały drugim projektem – z 27 czerwca 2017 r. Różnice i spory co do niektórych rozwiązań były nadal na tyle duże, że zdecydowano się na procedowanie odpowiednich fragmentów nowej wersji projektu w czterech grupach roboczych. Na podstawie ich rekomendacji i dodatkowych konsultacji 3 lipca 2017 r. przewodnicząca konferencji przedstawiła trzeci projekt traktatu. Na jego ewentualną modyfikację pozostawiono zaledwie kilkadziesiąt godzin. Drastyczne ograniczenia czasowe i formalne spowodowały, że poprawek było niewiele.

Uzgodniony ostatecznie 7 lipca 2017 r. Traktat o zakazie broni jądrowej otwarto do podpisu 20 września 2017 r. w siedzibie ONZ. Do końca 2017 r. podpisało go 56 państw, ratyfikowały cztery. Wejdzie on w życie (art. 15 pkt 1) po upływie 90 dni od daty złożenia pięćdziesiątego dokumentu ratyfikacyjnego. Został zawarty na czas nieokreślony (art. 17 pkt 1). Jego artykuły nie podlegają zastrzeżeniom (art. 16).

TZBJ składa się z preambuły i dyspozycji – dwudziestu mających własne tytuły artykułów. Nie jest to dokument obszerny. Pod tym względem należy do najkrótszych w dziedzinie kontroli zbrojeń jądrowych i rozbrojenia jądrowego.

Bardzo treściwa jest składająca się z 23 akapitów preambuła, „przesiąknięta" terminologią i sformułowaniami właściwymi dla inicjatywy humanitarnej[19]. Celowość przyjęcia traktatu uzasadniono między innymi następującymi względami: 1) głębokim zaniepokojeniem katastrofalnymi skutkami ewentualnego użycia broni jądrowej i uznaniem wynikającej z tego potrzeby całkowitego wyeliminowania takiej broni, które pozostaje jedynym sposobem gwarantującym, że broń taka nie zostanie nigdy użyta ponownie w żadnych okolicznościach; 2) pamięcią o zagrożeniach wy-

[16] A/CONF.229/2017/L.X z 3 lipca 2017 r.

[17] Holandia stwierdziła między innymi, że zakazy zawarte w art. 1 są nie do pogodzenia z jej zobowiązaniami w ramach NATO, a traktat pozbawiony jest w istocie mechanizmu weryfikacji i ma słaby związek z NPT.

[18] Singapur kontestował wyjątkowo krótki czas poświęcony na negocjacje i odrzucenie jego wniosku dotyczącego tranzytu. Niektóre państwa do ostatniej chwili wahały się z poparciem traktatu, między innymi Szwecja, Szwajcaria i Wyspy Marshalla.

[19] W części zasadniczej traktatu aspekt ten najsilniej został wyrażony w art. 6 „Pomoc ofiarom i rekultywacja środowiska" i art. 7 „Międzynarodowa współpraca i pomoc".

nikających z dalszego istnienia tej broni, w tym każdego jej wybuchu przez przypadek, błędną kalkulację lub zamiar; zagrożenia te dotyczą „całej ludzkości", dlatego wszystkie państwa ponoszą wspólną odpowiedzialność za zapobieganie jakiemukolwiek wykorzystaniu broni jądrowej; 3) wiedzą, że katastrofalne skutki broni jądrowej przekraczają granice państw, stanowią poważne konsekwencje dla przetrwania człowieka, środowiska, rozwoju społeczno-gospodarczego, gospodarki światowej, bezpieczeństwa żywnościowego oraz zdrowia obecnych i przyszłych pokoleń; 4) uznaniem aspektów etycznych rozbrojenia jądrowego oraz ustanowienia i utrzymania świata wolnego od broni jądrowej, który jest „globalnym dobrem publicznym najwyższej jakości", służącym zarówno narodowym, jak i zbiorowym interesom bezpieczeństwa; 5) pamięcią o niedopuszczalnych cierpieniach i krzywdach wyrządzonym ofiarom użycia broni jądrowej (*hibakusha*[20]), jak i tym, którzy zostali dotknięci jej testowaniem.

Państwa przystępujące do traktatu potwierdzą potrzebę przestrzegania przez wszystkie państwa prawa międzynarodowego, w tym prawa humanitarnego i prawa dotyczącego praw człowieka. Każde użycie broni jądrowej byłoby sprzeczne z zasadami prawa międzynarodowego stosowanego w konfliktach zbrojnych, w szczególności z zasadami i normami międzynarodowego prawa humanitarnego; byłoby również „odrażające dla zasad człowieczeństwa i dyktatu sumienia publicznego". Wśród innych ważnych kwestii podjętych w preambule należy wymienić: przypomnienie pierwszej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ o zakazie broni jądrowej (przyjętej 24 stycznia 1946 r.), potwierdzenie ważności i konieczności pełnego wdrożenia NPT, w tym zobowiązań wynikających z art. VI, wagę reżimu CTBT, wkład reżimów stref bezatomowych do utrzymania bezpieczeństwa globalnego. Prowadzenie badań, produkcji i wykorzystania energii jądrowej dla celów pokojowych, bez dyskryminacji, potraktowano jako „niezbywalne prawo" państw stron traktatu. Pełny i skuteczny udział „kobiet i mężczyzn" uznano za podstawowy czynnik promowania i osiągnięcia trwałego pokoju i bezpieczeństwa, ponadto podkreślono konieczność „wspierania i wzmacniania skutecznego udziału kobiet w rozbrojeniu jądrowym"[21]. Odnotowano znaczenie „edukacji pokojowej" dla upowszechniania zasad i norm zawartych w traktacie. Wyrażono zaniepokojenie powolnym tempem rozbrojenia jądrowego i ciągłym poleganiem na broni jądrowej w koncepcjach, doktrynach oraz polityce wojskowej i bezpieczeństwa, a także marnowaniem zasobów gospodarczych i ludzkich na jej produkcję, gromadzenie i modernizację.

Artykuł 1 traktatu zatytułowany został „Zakazy"[22]. Zabrania on państwom stronom: a) rozwoju, testowania, wytwarzania, produkcji, w inny sposób nabywania,

[20] Termin ten, użyty w traktacie, odnosi się do żyjących ofiar zrzucenia bomb atomowych na Hiroszimę i Nagasaki.

[21] Te sformułowania preambuły mają wyraźny aspekt genderowy. Zob. bardzo ciekawy artykuł podnoszący te kwestie: E. Minor, „Missing voices: The continuing underrepresentation of women in multilateral forums on weapons and disarmament", *Arms Control Today*, grudzień 2017, https://www.armscontrol.org/act/2017-12/features/missing-voices-continuing-underrepresentation-women-multilateral-forums-weapons (dostęp: 17.01.2018). Przewodniczącą konferencji w sprawie TZJB była kobieta.

[22] Objaśnienie pojęć, które znalazły się w art. 1, zob. *A Prohibition on Nuclear Weapons. A Guide to the Issues*, UNIDIR, Geneva 2016, s. 25–37; J. Burroughs, „Key issues in negotiations for a Nuclear Weapons

posiadania lub gromadzenia broni jądrowej albo innych jądrowych urządzeń wybuchowych; b) przekazywania komukolwiek broni jądrowej lub takichże urządzeń; c) transferu takiej broni i urządzeń lub kontroli nad nimi; d) użycia lub groźby użycia tej broni i urządzeń; e) pomagania, zachęcania lub nakłaniania w jakikolwiek sposób do angażowania się w jakąkolwiek działalność zabronioną w traktacie; f) poszukiwania lub otrzymywania w jakikolwiek sposób jakiejkolwiek pomocy od kogokolwiek w prowadzeniu działalności zabronionej w traktacie; g) zezwalania na stacjonowanie, instalację lub rozmieszczenie jakiejkolwiek broni jądrowej lub innych jądrowych urządzeń wybuchowych na swoim terytorium lub w jakimkolwiek miejscu podlegającym jurysdykcji bądź kontroli państwa strony.

System zakazów, stanowiący jądro TZBJ, jest daleko szerszy od systemów w NPT i CTBT. Natomiast wiele z nich jest sformułowanych tak samo lub podobnie w pięciu traktatach o strefach bezatomowych[23].

Kilka zakazów było przedmiotem znaczących kontrowersji. Dotyczyło to np. art. 1d i zawartej w nim frazy o „groźbie użycia broni jądrowej lub innych jądrowych urządzeń wybuchowych". Niektóre państwa (np. Meksyk, Szwecja, Szwajcaria) wskazywały, że jej uwzględnienie będzie powieleniem bardziej ogólnego postanowienia art. 2 pkt 4 Karty Narodów Zjednoczonych, a więc z prawnego punktu widzenia bezcelowe. Inne, głównie z grupy państw niezaangażowanych, wykazując, że groźba użycia broni jądrowej stwarza szczególny rodzaj zagrożeń, przeforsowały ten zapis dopiero w ostatnim z projektów. Jego umieszczenie interpretowane jest jako wyraźne przeciwstawienie się doktrynom i polityce nuklearnego odstraszania.

Inne kontrowersje dotyczyły testów jądrowych (art. 1 pkt a). Niektóre państwa wskazywały, że ten zakaz jest podstawą reżimu CTBT wyposażonego w rozwinięty system weryfikacji i kontroli oraz silną infrastrukturę instytucjonalną, a więc jego uwzględnienie jest zbędne. Zwolennicy tego zapisu powoływali się na fakt, że od ponad dwudziestu lat CTBT nie nabrał mocy prawnej, a uwzględnienie powyższego zakazu może przyspieszyć wejście tego traktatu w życie. Niektóre państwa (np. Kuba, Algieria, Iran) postulowały nawet rozszerzenie zakazu o testy subkrytyczne i symulacje komputerowe (nieuwzględnione w CTBT), które wykorzystywane są przez państwa jądrowe do modernizacji ich arsenałów. TZBJ nie zawiera również innych proponowanych przez niektóre państwa zakazów. Należą do nich np.: zakaz tranzytu, zakaz finansowania produkcji broni jądrowej i jej modernizacji. Większość państw uznała je za zbyt daleko idące i trudne do wiarygodnej weryfikacji.

Artykuł 2 – „Deklaracje" – zobowiązuje każde państwo stronę traktatu, nie później niż 30 dni po wejściu w życie traktatu w odniesieniu do niego, do przedłożenia sekretarzowi generalnemu dokumentu (a on przekazuje go państwom sygnatariuszom), w którym jest ono zobowiązane do:

a) zadeklarowania, czy było właścicielem, posiadało lub kontrolowało broń jądrową lub jądrowe urządzenia wybuchowe oraz wyeliminowało programy broni ją-

Prohibition Treaty", *Arms Control Today*, czerwiec 2017, https://www.armscontrol.org/act/2017-06/features/key-issues-negotiations-nuclear-weapons-prohibition-treaty (dostęp: 18.01.2018).

[23] Zestawienie podobieństw i różnic zob. *Filling the Legal Gap: The Prohibition of Nuclear Weapons, Article 36, Reaching Critical Will*, Geneva, kwiecień 2015.

drowej, w tym zlikwidowało lub nieodwracalnie przekształciło wszystkie obiekty związane z tą bronią przed wejściem w życie traktatu w odniesieniu do niego (dotyczy obecnie RPA, Ukrainy, Białorusi, Kazachstanu);

b) zadeklarowania, czy posiada lub kontroluje jakąkolwiek broń jądrową albo inne jądrowe urządzenia wybuchowe (dotyczy obecnie dziewięciu państw jądrowych) bądź jest ich właścicielem;

c) zadeklarowania, czy na jego terytorium lub w jakimkolwiek miejscu pod jego jurysdykcją lub kontrolą znajduje się jakakolwiek broń jądrowa lub inne jądrowe środki wybuchowe, które są jego własnością, pozostają w jego posiadaniu lub znajdują się pod kontrolą innego państwa (dotyczy obecnie RFN, Włoch, Belgii, Holandii i Turcji).

Do przestrzegania zakazów z art. 1 TZBJ nie ustanawia własnego mechanizmu weryfikacji. Korzysta z regulacji występujących w reżimie NPT (art. III traktatu). Zobowiązują one państwa bezatomowe do przyjęcia, w drodze porozumień z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (MAEA), środków o zabezpieczeniach materiałów jądrowych, które (art. IV NPT) mogą być wykorzystywane wyłącznie w celach pokojowych. Ze 182 państw 171 posiada takie porozumienia (11 ich nie posiada). Są one obowiązkowe i oparte na przyjętych w 1971 r. przez MAEA wzorcowych regulacjach zawartych w dokumencie INFCIRC/153[24]. Ponadto 132 państwa związane są dobrowolnie protokołem dodatkowym (15 państw go podpisało, ale nie ratyfikowało), którego regulacje oparte są na przyjętym przez MAEA w 1997 r. Modelu Protokołu Dodatkowego zawartego w dokumencie INFCIRC/540[25]. Zwiększa on zakres i skuteczność weryfikacji. Na jego podstawie MAEA uzyskała możliwość wykrywania niezadeklarowanej działalności w dziedzinie jądrowej (np. tajne programy)[26].

W grupie 130 państw uczestniczących w negocjacjach 123 miało podpisane z MAEA porozumienia pierwszego typu, a 83 – porozumienia drugiego typu (40 państw ich nie posiadało). Ponadto 94 państwa są również stronami traktatów o strefach bezatomowych, a każdy z nich zobowiązuje do zawierania porozumień o zabezpieczeniach z MAEA, niezależnie od tych przyjętych w ramach NPT.

W trakcie negocjacji do najtrudniejszych i najbardziej kontrowersyjnych należał problem weryfikacji. Dominowało przekonanie, że jej ujęcie powinno opierać się na istniejącym systemie MAEA. Niektóre państwa (np. Nowa Zelandia) postulowały przyjęcie dostępnego obecnie „najwyższego" ich standardu na podstawie INFCIRC/153 i INFCIRC/540. Jednak zdecydowany sprzeciw innych państw (np. Argentyna, Brazylia, Egipt) wobec przyjęcia INFCIRC/540, w szczególności przez państwa, które nigdy nie posiadały broni jądrowej, sprawił, że ostatecznie uzgodniono kompromisową formułę zgłoszoną przez Irlandię. Aby uniknąć obniżenia wymogów weryfikacji dla państw, które już są związane INFCIRC/540, przyję-

[24] INFCIRC/153 (Corrected), The Structure and Content of Agreements Between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, IAEA, Vienna 1972.

[25] INFCIRC/540 Model Protocol Additional to the Agreement(s) Between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards, Vienna 1997.

[26] Dane pochodzą ze strony internetowej MAEA (stan na 31.12.2017).

to (art. 3 pkt 1), że każde państwo „będzie co najmniej utrzymywać swoje zobowiązania wobec MAEA, które wykonywało w chwili wejścia traktatu w życie". Z kolei dla państw, które INFCRC/540 nie przyjęły, dodano frazę: „bez uszczerbku dla dodatkowych właściwych instrumentów, które mogą przyjąć w przyszłości". W ten sposób traktat ustanowił różne standardy zobowiązań, co jest przedmiotem krytyki[27]. Jeśli przystępujące do traktatu nie będzie związane nawet INFCIRC/153, powinno to uczynić. Negocjacje z MAEA zostaną podjęte w ciągu 180 dni od związania się traktatem, a porozumienie zacznie obowiązywać nie później niż 18 miesięcy od tego momentu. Państwo to może również przyjąć w przyszłości dodatkowe właściwe instrumenty w sprawie zabezpieczeń (przede wszystkim INFCIRC/540).

Artykuł 4, pod znamiennym tytułem „W kierunku całkowitej likwidacji broni jądrowej", ustanawia podstawowe standardy dla państw właścicieli tej broni i tych, na których terytoriach znajduje się broń jądrowa niebędąca ich własnością, oraz wytycza swoiste „ścieżki", którymi powinny one podążać w kierunku rozbrojenia jądrowego[28]. Negocjatorzy byli świadomi, że wobec nieobecności tych państw i ostrej krytyki z ich strony nie mogą umieścić w traktacie postanowień dotyczących rozbrojenia jądrowego, jego ram czasowych, etapów, sposobów weryfikacji itp. Byłoby to bowiem nierealistyczne. Na szczęście nie zastosowano maksymy „nieobecni nie mają racji".

Postanowienia art. 4 są zróżnicowane, w zależności od tego, jaki będzie status tych państw z chwilą przystąpienia do traktatu.

Wariant pierwszy – „najpierw likwidacja, potem przystąpienie" (art. 4 pkt 1)

Każde państwo strona, które po 7 lipca 2017 r. (dzień uzgodnienia traktatu) miało status państwa jądrowego (obecnie dotyczy to dziewięciu państw – pięciu należących do NPT[29] i czterech poza nim[30]) i dokonało likwidacji arsenałów tej broni („zlikwidowało program broni jądrowej"), w tym likwidacji lub nieodwracalnego przekształcenia całej infrastruktury z nią związanej, przed związaniem się traktatem, podejmie współpracę z „właściwym organem międzynarodowym" (nie wskazano z jakim), on zaś dokona weryfikacji przeprowadzonej likwidacji. Państwo to zawrze również porozumienie o zabezpieczeniach z MAEA, „wystarczająco skuteczne" dla przeprowadzenia wiarygodnej weryfikacji braku konwersji zadeklaro-

[27] J. Carlson, „The nuclear weapon ban treaty is significant but flawed", *The Interpreter*, Lowy Institute, 11 lipca 2017 r., https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/nuclear-weapon-ban-treaty-significant-flawed (dostęp: 17.01.2018); G. Mukhtzhanova, „The Nuclear Weapons…"; Z. Mian, T. Patton, A. Glaser, „Addressing verification in the nuclear ban treaty", *Arms Control Today*, czerwiec 2017, https://www.armscontrol.org/act/2017-06/features/addressing-verification-nuclear-ban-treaty (dostęp: 18.01.2018).

[28] Szersza analiza tych „ścieżek" zob. *A Prohibition on Nuclear Weapons*…, s. 38–40; G. Mukhatzhanova, „Provision for the nuclear armed States' accession to the Convention on the Prohibition of Nuclear Weapon", w: *Negotiation of a Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Nuts and Bolts of the Ban*, UNIDIR, Geneva 2017, s. 27–34.

[29] Zgodnie z traktatem państwem jądrowym jest tylko to, „które wyprodukowało i dokonało wybuchu broni jądrowej lub innego jądrowego urządzenia wybuchowego przed dniem 1 stycznia 1967 r." (art. IX pkt 3).

[30] W rozumieniu NPT są to państwa „nielegalnie" posiadające broń jądrową.

wanych materiałów jądrowych wykorzystywanych dla celów pokojowych na cele wojskowe oraz weryfikacji braku niezadeklarowanych materiałów jądrowych lub aktywności wojskowej w tej dziedzinie. Rokowania z MAEA rozpoczną się w ciągu 180 dni od przystąpienia do TZBJ, a porozumienie zacznie obowiązywać nie później niż 18 miesięcy po tym przystąpieniu. Państwo będzie więc zobowiązane przyjąć „co najmniej" te środki zabezpieczające, które są zawarte zarówno w INFCIR/153, jak i w INFCIR/540, z możliwością uzgodnienia w przyszłości jakichkolwiek dodatkowych instrumentów zabezpieczających[31].

Przyjmując to rozwiązanie, kierowano się w dużej mierze doświadczeniem RPA, która najpierw zlikwidowała arsenał jądrowy, a następnie, jako państwo nieatomowe, przystąpiła w 1991 r. do NPT. Weryfikację utrzymywania tego statusu MAEA prowadziła przez dziewiętnaście lat – do 2010 r.[32] Innymi słowy, w tym wariancie chodzi o sprawdzanie, czy likwidacja arsenałów jądrowych i służącej im infrastruktury rzeczywiście nastąpiła i czy proces ten stał się nieodwracalny.

Wariant drugi – „najpierw przystąpienie, potem likwidacja" (art. 4 pkt 2–3)

Pewnych wskazówek co do konstrukcji tego wariantu dostarczyły doświadczenia reżimów BWC (broń biologiczna) i CWC (broń chemiczna). Ten pierwszy nie dysponuje systemem weryfikacji, natomiast drugi jest weń wyposażony i, co więcej, jest wsparty rozwiniętą strukturą instytucjonalną. Państwa najpierw przystępowały do powyższych konwencji, a te, które posiadały zakazane przez nie rodzaje broni, likwidowały ją w ustalonym terminie.

Gdy państwo posiadające broń jądrową przystępuje do TZBJ, „niezwłocznie" pozbawia ją statusu operacyjnego i likwiduje „możliwie najszybciej", ale nie później niż w terminie ustalonym przez pierwsze spotkanie państw stron traktatu zgodnie z prawnie wiążącym, zawierającym ramy czasowe planem nieodwracalnej i weryfikowanej likwidacji broni jądrowej, w tym likwidacji lub nieodwracalnego przekształcenia wszystkich obiektów z nią związanych. Nie później niż 60 dni po związaniu się traktatem plan zostanie przekazany państwom stronom lub wskazanemu przez nie „właściwemu organowi międzynarodowemu" (nie podano jakiemu). Plan będzie negocjowany z tym organem, a następnie przekazany do aprobaty następnemu spotkaniu państw stron lub konferencji przeglądowej TZBJ. Państwo zawrze z MAEA porozumienie o zabezpieczeniach według formuły wariantu pierwszego. Negocjacje porozumienia rozpoczną się nie później niż w dniu zakończenia realizacji planu. Jego wejście w życie nastąpi nie później niż 18 miesięcy po dacie rozpoczęcia negocjacji. Gdy to nastąpi, państwo prześle sekretarzowi generalnemu ONZ końcową deklarację o wypełnieniu zobowiązań rozbrojeniowych.

W TZBJ zawarta jest również „ścieżka" (art. 4 pkt 4) dla państw, na których terytoriach znajduje się broń jądrowa będąca własnością innego państwa (dotyczy to

[31] Obecnie państwa jądrowe – strony NPT posiadają podpisane z MAEA porozumienia o dobrowolnych zabezpieczeniach, na podstawie których poddały się weryfikacji, ale tylko w odniesieniu do niektórych segmentów ich działalności w dziedzinie pokojowego wykorzystania energii jądrowej.

[32] Z. Mian, T. Patton, A. Glaser, op. cit.

obecnie pięciu państw NATO – Belgii, Holandii, Włoch, RFN i Turcji). Jeżeli tę broń będą „gościć" w chwili związania się traktatem, zostaną zobowiązane do „możliwie najszybszego" jej wycofania, ale nie później niż w terminie określonym na pierwszym spotkaniu państw stron. Po usunięciu tej broni państwa prześlą sekretarzowi generalnemu ONZ deklarację o wypełnieniu zobowiązań. Będą one podlegać systemowi zabezpieczeń właściwemu dla państw nieatomowych.

We wszystkich trzech projektach TZBJ uwzględniony był wariant pierwszy, do następnego włączono wariant drugi. W ostatnim znalazły się postanowienia dotyczące państw, na których terytorium pozostaje broń jądrowa państw trzecich. W związku z tym, że statut MAEA nie daje jej kompetencji do weryfikacji procesu likwidacji broni jądrowej, przyjęto, że zajmie się tym „właściwy" organ międzynarodowy (a być może organy) wskazany przez państwa strony. Zostanie on również upoważniony do prowadzenia negocjacji rozbrojeniowych (art. 4 pkt 6). Jaka to będzie konkretnie instytucja, tego nie określono.

Wszystkie państwa objęte postanowieniami art. 4 będą przedkładały każdemu spotkaniu państw stron i na każdej konferencji przeglądowej sprawozdania o postępach w realizacji ich zobowiązań do czasu ich wykonania.

TZBJ ustanawia strukturę instytucjonalną (art. 8) służącą rozważaniu i podejmowaniu decyzji w sprawach związanych ze stosowaniem i wdrażaniem układu oraz dalszych środków w dziedzinie rozbrojenia jądrowego. Takie decyzje mogą zostać przyjęte w postaci dodatkowych protokołów do traktatu. Strukturę stanowią: spotkania państw stron, zwoływane co dwa lata przez sekretarza generalnego ONZ; pierwsze odbędzie się w ciągu roku od dnia wejścia traktatu w życie; nadzwyczajne spotkania tego gremium, zwoływane jak wyżej, w zależności od potrzeb, na wniosek dowolnego państwa strony, który uzyskał poparcie co najmniej 1/3 innych państw stron; konferencje przeglądowe TZBJ – pierwsza zwołana po upływie pięciu lat od wejścia traktatu w życie, a kolejne co sześć lat. W posiedzeniach każdego z organów będą mogły uczestniczyć w charakterze obserwatorów państwa niebędące stronami traktatu oraz organizacje międzynarodowe, w tym pozarządowe, zaangażowane w problematykę objętą układem.

Duże kontrowersje wzbudzał problem wycofania się z traktatu. Od czasu kiedy Korea Północna wystąpiła z NPT w 2003 r. i trzy lata później dokonała pierwszej próby jądrowej, rozgorzała dyskusja, przede wszystkim na konferencjach przeglądowych tego traktatu, o konieczności zaostrzenia warunków wycofania. Żadnych decyzji jednak nie przyjęto.

Część państw negocjujących TZJB opowiedziała się za bardziej restrykcyjnymi postanowieniami w sprawie wycofania niż te w NPT (art. X pkt 1). Inne, podkreślając doniosłość zobowiązań przyjętych w traktacie, domagały się nawet nieumieszczania w nim tej klauzuli. Przyjęta formuła została ustalona dopiero na ostatnim posiedzeniu plenarnym konferencji w dniu 5 lipca 2017 r. Uzgodniono (art. 17 pkt 2 i 3), że wycofanie musi być uzasadnione „nadzwyczajnymi okolicznościami", związanymi z przedmiotem traktatu, „zagrażającymi najwyższym interesom". Państwo powiadomi o tym depozytariusza – sekretarza generalnego ONZ. Wycofanie staje się skuteczne po upływie 12 miesięcy (w NPT – trzech i taki okres proponowa-

no w dwóch pierwszych projektach) od daty otrzymania powiadomienia przez depozytariusza. Jeśli jednak po upływie tego okresu państwo zostanie stroną konfliktu zbrojnego, to nadal będzie związane traktatem do czasu, kiedy przestanie nią być. Niestety, nie sprecyzowano, w jaki sposób, w powyższych okolicznościach, będzie egzekwowane to związanie.

WNIOSKI

TZBJ jest nowym reżimem prawnomiędzynarodowym w dziedzinie kontroli zbrojeń jądrowych. Jego związek z istniejącymi w tym zakresie reżimami został określony bardzo ogólnie (art. 18). Wskazano, że wdrożenie TZBJ „nie będzie miało wpływu" na zobowiązania podjęte przez państwa strony w odniesieniu do innych umów międzynarodowych, jeśli zobowiązania te są z nim zgodne. Chodzi głównie o NPT, ale też CTBT i traktaty o strefach bezatomowych. Reżimy te stanowią obecnie prawną architekturę w dziedzinie kontroli zbrojeń jądrowych. Ich wkład został doceniony bardzo wyraźnie w preambule traktatu. W relacjach z TZBJ najważniejszy jest NPT (w pierwszym projekcie był wymieniony jako jedyny)[33]. Ze sformułowań art. 18 wynika, że TZBJ nie zastępuje i nie podmywa fundamentów aktów już istniejących. Ma być wobec nich, szczególnie wobec NPT, komplementarny, a nie konkurencyjny[34]. Czy tak się stanie – pokaże przyszłość. Najbliższą „próbą" będzie niewątpliwie konferencja przeglądowa NPT w 2020 r. Odbędzie się w 50. roku istnienia tego reżimu. Czy TZBJ sprawi, że nie zdoła ona przyjąć dokumentu końcowego (potrzebny jest konsensus)? Tak się może stać, ale wówczas reżim NPT znajdzie się w potrzasku. Polaryzacja stanie się bowiem faktem. Już obecnie TZBJ odzwierciedla rosnący brak zaufania, a nawet frustrację wobec procesu NPT. Paradoksalnie, to państwa, które przyjęły TZBJ, będąc jednocześnie stronami NPT, mogą wnieść bardzo znaczący, a jak się może okazać, historyczny wkład[35] w jego sanację.

Nikt nie oczekuje, że państwa posiadające broń jądrową w dającej się przewidzieć przyszłości dokonają jej likwidacji przed przystąpieniem do traktatu czy po tym fakcie. Nawet nie rozważają bowiem żadnej z tych opcji[36]. To jednak nie oznacza,

[33] W preambule NPT określony został jako „kamień węgielny systemu rozbrojenia jądrowego i reżimu nierozprzestrzeniania broni jądrowej".

[34] Szerzej: P. Meyer, N. Ritche, *The NPT and the Prohibition Negotiations: Scope for Bridge-building*, UNIDIR, Geneva 2017, s. 11–18.

[35] R. Thakur, „5 ways the UN nuclear ban treaty is historic", Real Clear Defense, 20 grudnia 2017 r., http://www.wearethemighty.com/news/5-ways-the-un-nuclear-ban-treaty-is-historic (dostęp: 20.01.2018).

[36] W dniu uzgodnienia ostatecznego tekstu traktatu USA, Wielka Brytania i Francja oświadczyły, że „nie zamierzają go podpisać, ratyfikować ani kiedykolwiek stać się jego stroną". *Joint Press Statement from the Permanent Representatives to the United Nations of the United States, United Kingdom, and France Following the Adoption of a Treaty Banning Nuclear Weapons*, Nowy Jork, 7 lipca 2017 r., https://usun.state.gov/remarks/7892 (dostęp: 20.01.2018); na temat negatywnego stanowiska czołowych państw atomowych i innych zob. S. Hetty, D. Raynova (red.), *Breakthrough Or Breakpoint? Global Perspective on the Nuclear Ban Treaty. Global Security Special Report*, European Leadership Network, grudzień 2017, https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/12/ELN-Global-Perspectives-on-the-Nuclear-Ban-Treaty-December-2017.pdf (dostęp: 22.01.2018).

że można ten traktat deprecjonować. Nie jest on traktatem rozbrojeniowym[37]. Jest pierwszym, który zakazuje wszystkim państwom posiadania, przekazywania, użycia i grożenia użyciem broni jądrowej. Usuwa tym samym tzw. lukę prawną w stosunku do BWC i CCW. Jego wejście w życie oznaczać będzie delegalizację i stygmatyzację broni jądrowej.

Wszystkie instytucje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie mają do dyspozycji nowy instrument, na rzecz którego przez lata optowały i który współtworzyły. Będą go wykorzystywały w dalszych działaniach na rzecz uwolnienia świata od broni jądrowej.

To zaangażowanie zostało docenione i uhonorowane w sposób szczególny. 6 października 2017 r. Pokojową Nagrodę Nobla otrzymała Kampania na rzecz Przeciwdziałania Broni Jądrowej (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons – ICAN), powstałe w 2007 r. zrzeszenie organizacji pozarządowych, których obecnie jest 468 ze 101 państw. ICAN była koordynatorem działań instytucji społeczeństwa obywatelskiego na trzech konferencjach w sprawie inicjatywy humanitarnej (2013–2014), lobbowała w ONZ na rzecz zwołania konferencji w sprawie zakazu broni jądrowej i aktywnie uczestniczyła w jej pracach[38].

★ ★ ★

Przyjęcie TZBJ to najbardziej pozytywne i spektakularne wydarzenie 2017 r. w dziedzinie jądrowej.

Do pozytywów należała również realizacja „nowego" START. USA i Rosja wywiązały się ze zobowiązań zakończonego w lutym 2018 r. siedmioletniego procesu redukcji strategicznej broni jądrowej.

Dominowały jednak procesy negatywne. Nie odnotowano żadnych sygnałów dotyczących dalszego obowiązywania „nowego" START po 2021 r., kiedy upłynie dziesięcioletni okres jego ważności. Przez cały 2017 r. USA i Rosja zarzucały sobie łamanie trzydziestoletniego reżimu INF, nie czyniąc wiele dla wyjaśnienia wzajemnych oskarżeń. Jeśli wziąć pod uwagę bardzo zły stan wzajemnych stosunków – jego dalsze trwanie wydaje się niepewne.

Prezydent USA konsekwentnie negował (*bad deal*) porozumienie P5 + 1 z Iranem z 2015 r. Dążył do jego zerwania, nie przedstawiając żadnej alternatywy, mimo że pozostali sygnatariusze i MAEA, odpowiedzialna za monitorowanie, pozytywnie oceniali realizację umowy przez Iran. Trwał proces modernizacji arsenałów jądrowych, w tym skonfliktowanych ze sobą od lat Indii i Pakistanu. USA zapowiedziały wzmocnienie roli broni jądrowej w zapewnieniu bezpieczeństwa własnego i sojuszników, wzywając tych ostatnich do zwiększania wydatków na obronę.

Jednak największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa światowego była przyspieszona realizacja programu jądrowego Korei Północnej. Dążąc do uzyskania statusu „efektywnego" mocarstwa jądrowego, dokonała jednego testu tej broni, szóstego

[37] Termin „rozbrojenie jądrowe" pojawia się w traktacie tylko osiem razy w preambule (w tym raz „rozbrojenie powszechne i całkowite") i raz w części zasadniczej.

[38] A. Sanders-Zakre, „ICAN wins Nobel Peace Prize", *Arms Control Today*, listopad 2017, https://www.armscontrol.org/act/2017-11/news/ican-wins-nobel-peace-prize (dostęp: 21.01.2018).

z kolei, i 20 testów rakiet balistycznych, w tym trzech o zasięgu międzykontynentalnym zdolnych do przenoszenia głowic jądrowych na terytorium USA. Reakcja świata na te wyzwania była niespójna, a nawet chaotyczna. Niewybredna retoryka i prowokacyjne działania przywódców USA i Korei Północnej dolewały jedynie oliwy do ognia.

Układ o zakazie broni jądrowej nie rekompensował oczywiście wzrostu zagrożeń w tej dziedzinie, był jedynie „światełkiem w tunelu". Bezpieczeństwo świata uległo pogorszeniu. Dostrzegli to wybitni uczeni skupieni wokół *Bulletin of the Atomic Scientists*, przesuwając wskazówkę tykającego od 71 lat słynnego „zegara Sądu Ostatecznego" (lub „zegara dnia zagłady") o pół minuty bliżej północy – na godzinę 23.58. Ostatnio dwie minuty do „Sądu Ostatecznego" wskazywał ten czasomierz w 1953 r. – najbardziej „gorącym" w zimnej wojnie[39].

Arms control and nuclear disarmament: 2017 – the year of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons

The article presents the main event of 2017 concerning arms control and nuclear disarmament – the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW). The author discusses the origin and the process of negotiations and adoption of the treaty. He analyzes its key points: the system of prohibitions, declarations of treaty countries, IAEA's safeguards, accession of states with nuclear weapons, and elimination of nuclear weapons, meetings of treaty countries, duration and withdrawal, as well as its relationship with other agreements – mainly the NPT. In conclusion, the author analyzes the implications of the TPNW for arms control and nuclear disarmament. ICAN wins Nobel Peace Prize.

Keywords: Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW), humanitarian initiative, prohibitions, declarations, IAEA's safeguards, elimination of nuclear weapons, meetings of treaty countries, entry into force of TPNW, treaty's duration and withdrawal, NPT, Nobel Peace Prize for ICAN

Słowa kluczowe: Traktat o zakazie broni jądrowej (TZBJ), inicjatywa humanitarna, zakazy, deklaracje, zabezpieczenia MAEA, eliminacja broni jądrowej, spotkania państw – stron, wejście w życie TZBJ, trwanie i wycofanie z traktatu, NPT, Pokojowa Nagroda Nobla dla ICAN

[39] J. Mecklin (red.), „2018 Doomsday Clock Statement Science and Security Board", *Bulletin of the Atomic Scientists* z 25 stycznia 2018 r., https://thebulletin.org/2018-doomsday-clock-statement (dostęp: 27.01.2018). Zagrożenia w dziedzinie jądrowej wymienione zostały na pierwszym miejscu, na drugim – wynikające ze zmian klimatycznych, na trzecim – będące efektem tworzenia i stosowania nowych technologii.

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 116–127

ISSN 2300-2654

Obserwatorium bezpieczeństwa

Bolesław Balcerowicz

doi 10.7366/2300265420172306

Wojny w Syrii, Iraku, Afganistanie[1]

„Obserwatorium bezpieczeństwa" w niniejszym *Roczniku* mieści – inaczej niż w wydaniach poprzednich – dwa artykuły poświęcone przeglądowi większych konfliktów zbrojnych (wojen)[2]. Pierwszy z nich obejmuje opis i elementarną analizę wojen toczących się w Syrii, Iraku oraz w Afganistanie. Te trzy wojny oprócz bliskości geograficznej (sąsiedztwa) łączy kilka charakterystycznych elementów. To przede wszystkim – szczególnie w przypadku Syrii i Iraku – walka z tzw. Państwem Islamskim (IS) zwieńczona jego upadkiem. W każdy z omawianych konfliktów angażowała się znaczna liczba państw z zewnątrz. Syria (najbardziej), Irak oraz Afganistan (w mniejszym stopniu) stanowiły teren rywalizacji co najmniej kilku graczy sceny międzynarodowej. Cechą łączącą trzy poddawane niniejszemu opisowi konflikty było zmaganie się z terroryzmem – Irak, Afganistan oraz Syria należały do państw najbardziej dotkniętych tym zjawiskiem.

SYRIA. POKONANE TZW. PAŃSTWO ISLAMSKIE. KONTYNUACJA WOJNY DOMOWEJ

W corocznych przeglądach strategicznych dokonywanych w liczących się ośrodkach analityczno-badawczych listę konfliktów zbrojnych (wojen) od roku 2012 niezmiennie otwiera Syria. W swoistych rankingach, w których kryterium stanowi intensywność działań bojowych mierzona przede wszystkim wysokością strat

[1] Autor artykułu koncentruje się na identyfikacji wymiaru militarnego (siłowego) opisywanych konfliktów zbrojnych; inne ich aspekty, z politycznymi na czele, stanowią treści artykułu zamieszczonego w części „Świat w *Roczniku*". Jako że poddane przeglądowi konflikty zbrojne roku 2017 stanowiły kontynuację lat poprzednich, pominięte zostały lub potraktowane ogólnie niektóre elementy opisu/analizy zawarte w poprzednich edycjach *Rocznika Strategicznego*.

[2] Pojęcie „większy konflikt zbrojny" ma szerokie zastosowanie w centrach badań nad konfliktami zbrojnymi, w tym w Sztokholmskim Międzynarodowym Instytucie Badań nad Pokojem (SIPRI). „Większy konflikt zbrojny" definiuje się jako: „(…) spór o władzę lub o terytorium z użyciem sił zbrojnych, w którym walczą oddziały wojskowe dwóch skonfliktowanych stron, podległe co najmniej jednemu rządowi i jednej zorganizowanej i uzbrojonej strukturze, a straty bojowe wynoszą co najmniej 1000 osób w skali roku". Por.: *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 61.

Przyjmuje się, że spełnienie kryteriów „większego konfliktu zbrojnego" oznacza, iż osiągnięty/przekroczony został „próg wojny", czyli że taki konflikt jest wojną. Szerzej: B. Balcerowicz, *O pokoju. O wojnie*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 79–81. Pojęcie to jest konsekwentnie stosowane w kolejnych edycjach *Rocznika*.

bojowych (zabitych i rannych), zajmowała ona pierwsze miejsce. Według Syrian Observatory for Human Rights łączna liczba ofiar tej wojny od 2011 r. do listopada 2017 r. wyniosła ponad 346 tys. (w tym ponad 100 tys. cywilów). W walkach poniosło śmierć prawie 120 tys. żołnierzy i bojowników ugrupowań prorządowych (w tym 62 tys. żołnierzy armii syryjskiej) oraz 59 tys. bojowników grup opozycyjnych[3].

Wojnę w Syrii w 2017 r., określaną powszechnie jako wojna domowa, tak samo jak w latach poprzednich charakteryzował wyjątkowy stopień złożoności. Bezpośredni udział w walkach brali: regularne siły zbrojne podległe rządowi, jednostki paramilitarne je wspierające, ochotnicy z Iranu, bojownicy Hezbollahu, zróżnicowane pod względem orientacji politycznych, liczebności i potencjałów bojowych grupy rebeliantów, bojownicy kurdyjscy, a także kontyngenty wojsk wielu krajów. Zgeneralizowany podział licznych[4] uczestników starć zbrojnych na pięć grup przyjmowany w poprzedniej edycji *Rocznika* w roku 2017 w istocie się nie zdezaktualizował. Większe zmiany nastąpiły wśród grup radykałów islamskich. Na początku roku bowiem sformowały się dwie rywalizujące ze sobą koalicje. Najpierw kilka grup ogłosiło przystąpienie do koalicji z Ruchem Wolnych Ludzi Lewantu (Ahrar asz Szam), radykalnej organizacji salafickiej. Kilka dni później ogłoszono powstanie Komitetu Wyzwolenia Lewantu (Tahrir asz-Szam), z najsilniejszym jego filarem Frontem Podboju Lewantu (Dżabhat Fath asz-Szam), który wcześniej występował pod nazwą Front an-Nusra. W efekcie w wojnie brały udział trzy (w tym oczywiście IS) duże ugrupowania radykalnej zbrojnej opozycji wzajemnie ze sobą skonfliktowane, wzajemnie się zwalczające.

Ogarnięta wojną domową Syria pozostawała areną rywalizacji globalnych oraz regionalnych graczy sceny międzynarodowej; między Rosją a Stanami Zjednoczonymi, a także między Iranem a Arabią Saudyjską. Ważnym graczem jawiła się Turcja. Oprócz silnego zaangażowania politycznego i militarnego kilku państw-graczy w Syrii nadal funkcjonowały i walczyły trzy koalicje. Pierwszą tworzył reżim al-Asada wspierany przez Rosję oraz Iran. Drugą stanowiły zdominowane przez Kurdów Syryjskie Siły Demokratyczne (SDF) wspomagane przez USA, a trzecią Turcja ze zwasalizowanymi oddziałami Wolnej Armii Syrii (FSA).

Należy podkreślić, że rywalizacja między zaangażowanymi w konflikt państwami nie przybierała charakteru konfrontacji, a nawet nie przejawiała się w postaci większych zbrojnych incydentów. W 2017 r. natomiast, mimo różnych interesów zewnętrznych uczestników, wytworzyła się sytuacja, w której rywale w miarę zgodnie skupiali wysiłki na walce z tzw. Państwem Islamskim.

---

[3] Syrian Observatory for Human Rights (SOHR), www.syriahr.com/en/ (dostęp: 25.11.2017).

Liczby wyższe (znacznie!) podaje Syrian Centre for Policy Research (SCPR), a także UN and Arab League Envoy to Syria. Na danych SCPR opiera się Human Rights Watch w *World Report 2017*, https://www.hrw/world-report/2017/country-chapters/Syria (dostęp: 25.11.2017).

[4] Liczba uczestników konfliktu wciąż pozostaje trudna do precyzyjnego oszacowania. Według Defence Intelligence Agency USA od 2013 r. w Syrii operuje kilkanaście „większych" grup zbrojnych. W szacunkach dotyczących grup „mniejszych" podaje się liczby od ponad stu do kilkuset. J. Cafarella i G. Casagrande w materiale studyjnym Institute for Study of War *Syria Opposition Guide* w 2015 r. wymienili 121 grup zbrojnych, www.understandingwar.org (dostęp: 10.01.2016).

W roku 2017, podobnie jak w trzech latach poprzednich, teatr działań wojennych można było podzielić na trzy obszary, choć inaczej rozkładały się ciężar i natężenie walk. Najbardziej intensywne działania toczyły się w obszarze centralnym pozostającym pod kontrolą IS. Na tym terenie operacje przeciwko bojownikom kalifatu prowadziły siły rządowe, wspierane przez Amerykanów ugrupowania kurdyjskie, a także lotnictwo państw w ramach operacji „Inherent Resolve". Na obszarze zachodnim – najbardziej zurbanizowanym i najgęściej zaludnionym – toczyły się walki przede wszystkim między wojskami rządowymi i rebeliantami, a także potyczki/starcia o mniejszej intensywności między grupami opozycji. Większość obszaru północno-wschodniego pozostawała pod kontrolą bojowników kurdyjskich i po części zdominowanych przez nich Syryjskich Sił Demokratycznych.

W efekcie działań zbrojnych wojsk rządowych silnie wspieranych przez Rosjan w 2016 r. w toczącej się wojnie nastąpiły jednoznacznie korzystne dla reżimu zmiany. Największym sukcesem było zdobycie w połowie grudnia Aleppo po czterech latach walk. Zwycięstwo to („wyzwolenie"), celebrowane przez rząd, al-Asad ogłosił wydarzeniem o znaczeniu historycznym, punktem zwrotnym w tej wojnie. I w istocie był to punkt zwrotny. Reżim w 2017 r. mógł się bowiem skupić na likwidacji kolejnych ognisk oporu opozycji, przejmować pod swoją kontrolę kolejne miasta i obszary kraju; uwolnił też siły, które mógł wykorzystać do walki z tzw. Państwem Islamskim.

U progu nowego roku (29 grudnia 2016 r.) między rządem a grupami opozycyjnymi zawarto porozumienie o zawieszeniu broni. Gwarantami porozumienia były Rosja i Turcja, sygnatariuszem – Iran. (Porozumienie nie obejmowało grup zbrojnych uznanych przez ONZ za terrorystyczne, głównie IS). Zawieszenie broni zostało praktycznie zerwane już w połowie stycznia; najpierw przez działania strony rządowej, a następnie przez rebeliantów, którzy podjęli kolejną ofensywę w prowincji Dara.

Do zajmowania przygranicznych terenów leżących na północnym wschodzie od Aleppo, opuszczanych przez bojowników IS, przystąpiły w lutym jednostki wojsk tureckich. Aby zapobiec dalszym postępom Turków, 23 lutego do ofensywy przeszły wojska lądowe Syrii. Jej efektem było zdobycie miasta Dajr Hafir – ostatniego bastionu kalifatu na wschód od Aleppo. Było to wydarzenie o dużej wadze dla prowadzenia kolejnych operacji, pozwoliło bowiem stworzyć warunki do skierowania wysiłków armii rządowej na południe, ku „stolicy" tzw. Państwa Islamskiego – Rakce.

4 kwietnia w miejscowości Chan Szajchun, w prowincji Idlib, w większości kontrolowanej przez islamistów i lokalnych rebeliantów, dokonano ataku z użyciem broni chemicznej. Śmierć poniosło 58 osób, kilkadziesiąt zostało rannych. Do ataku nikt się nie przyznał. Waszyngton natomiast uznał, że winę za użycie broni chemicznej ponosi (po raz kolejny) rząd al-Asada. Trzy dni później Amerykanie zbombardowali wystrzelonymi z okrętów 59 pociskami Tomahawk bazę lotniczą Szajrat, z której według ich oceny podjęto atak. O skuteczności owego odwetu w wymiarze wojskowym świadczy to, że następnego dnia z lotniska w Szajrat ponownie startowały syryjskie samoloty.

Jednocześnie toczyły się intensywne walki sił rządowych z rebeliantami w prowincji Hama w północno-zachodniej części kraju. W kwietniu (24) odnotowano też kilka ataków tureckiego lotnictwa na pozycje Kurdów (Wojskowych Oddziałów Ochronnych – YPG). Na te ataki zareagował Waszyngton, stanowczo je potępiając.

Ważnym wydarzeniem było przyjęcie 4 maja w stolicy Kazachstanu Astanie sygnowanego przez Rosję, Turcję i Iran porozumienia o stworzeniu tzw. stref deeskalacji. Na jego podstawie wyznaczono cztery strefy obejmujące: prowincję Idlib, kontrolowaną przez rebeliantów północną część prowincji Homs, kontrolowane przez rebeliantów wschodnie obszary Ghuty oraz tereny przy granicy Syrii z Jordanią. Porozumienie zostało odrzucone przez kilka grup opozycji.

W wyniku prowadzonej z powodzeniem ofensywy (zwanej „pustynną") wojska rządowe dotarły do znacznej szerokości odcinka granicy z Irakiem. Tym samym po raz pierwszy od roku 2015 przejęły kontrolę nad częścią granicy wschodniej.

Na początku czerwca można już było mówić o bliskim końcu kalifatu, tzw. Państwo Islamskie istniało wówczas w istocie tylko teoretycznie. Jego stolica została okrążona z trzech stron przez oddziały Kurdów syryjskich oraz (znacznie słabsze) Syryjskich Sił Demokratycznych. Niektóre jednostki zajmowały już samo miasto. Położenie broniących się dżihadystów osiągnęło stan krytyczny. W wyniku ataków dronów USA i sojuszników, uderzeń lotnictwa amerykańskiego i sojuszników, lotnictwa rosyjskiego, działań sił al-Asada zdewastowany został system dowodzenia zbrojnych sił kalifatu. Zawodziła elementarna niekiedy koordynacja działań pomiędzy oddziałami bojowników. Poszczególne grupy walczących, pozbawione jakiegokolwiek wsparcia, pozostawały zdane na siebie.

8 lipca Stany Zjednoczone, Rosja i Jordania przyjęły porozumienie o zawieszeniu broni dla południowo-wschodniej części terytorium Syrii. Przestrzeganie jego postanowień przez reżim al-Asada zagwarantowała Rosja.

W połowie sierpnia w środkowej Syrii zaczęła się zakrojona na dużą skalę, prowadzona z dużym rozmachem ofensywa sił rządowych wspieranych przez koalicjantów. Osiągnęła godne podziwu powodzenie – w ciągu trzech tygodni linię frontu przesunięto o 200 kilometrów na wschód. Kulminację ofensywy stanowiło przełamanie trwającego trzy lata oblężenia miasta Dajr az-Zaur. Jego opanowanie miało ważne, a nawet kluczowe znaczenie operacyjne dla dalszego rozwijania ofensywy. Nie oznaczało ono jednak końca rywalizacji z kurdyjsko-arabskim sojuszem SDF o przejęcie kontroli nad bogatą w ropę dolinę Eufratu, która wciąż pozostawała w rękach kalifatu.

Poza doliną Eufratu pod władztwem/kontrolą IS w Syrii pozostawała w tym czasie jedynie część oblężonej przez SDF Rakki oraz niewielka enklawa na pograniczu prowincji Hims i Hama.

W połowie września w kierunku Dajr az-Zaur ruszyły Syryjskie Siły Demokratyczne. Dwie równolegle prowadzone ofensywy zaczęły przypominać wyścig. Prowincjonalne miasto stało się strategicznie ważnym punktem stanowiącym swoisty klucz dla kontroli okolicznego terytorium – przede wszystkim zaś dostępu do wody oraz złóż roponośnych. Napięcia między konkurującymi stronami przybie-

rały postać (nielicznych) incydentów. Strony kilkakrotnie (choć raczej sporadycznie) oskarżały się o bombardowania i ostrzeliwanie przez konkurentów swoich pozycji.

Jednocześnie koalicja kurdyjsko-arabska mogła odnotować powolne postępy w opanowaniu Rakki. W prowincji Dżabar, na wschód od Damaszku, mimo zawieszenia ognia siły rządowe toczyły walki z rebeliantami ugrupowania al-Rahman.

20 października, po czteromiesięcznej ofensywie i zaciętych walkach o „stolicę" kalifatu Rakkę bojownicy koalicji kurdyjsko-arabskiej przejęli pełną kontrolę nad miastem. Na początku miesiąca IS oddało ostatnie większe miasta – Dajr az-Zaur w Syrii i Al-Kaim w Iraku. Terytorium „państwa" skurczyło się do enklawy na pustynnym pograniczu. W październiku wzmożoną aktywność militarną w północno-wschodniej części Syrii przejawiała Turcja. Najpierw rozmieściła w tym przygranicznym obszarze swoje wojska w celu wyciszenia w nim walk. W połowie miesiąca oddziały tureckiej armii wkroczyły do prowincji Idlib w celu ustanowienia „strefy deeskalacji", co rząd Syrii uznał za naruszenie postanowień przyjętych w Astanie.

Na północnym zachodzie islamska grupa Heyat Tahrir al-Szam (HTS) z niewielkim powodzeniem kontynuowała zapoczątkowane pod koniec września operacje zorientowane na odzyskanie utraconych obszarów w prowincji Hama. Umacniała natomiast swoją obecność (tworząc własną administrację) w opanowanych rejonach prowincji Idlib.

W listopadzie przy słabym oporze bojowników kalifatu granicę z Irakiem osiągnęły współzawodniczące z wojskami rządowymi Syryjskie Siły Demokratyczne. Stany Zjednoczone i Rosja przedstawiły szczegóły uzgodnionego z Jordanią porozumienia o zawieszeniu broni oraz współpracy obu państw w celu zakończenia obecności na terytorium Syrii zagranicznych najemników. Pod kontrolą rządu znajdowało się wówczas 56% terytorium kraju; pod kontrolą Kurdów i SDF – 27%, innych grup opozycji 16%, a tzw. Państwa Islamskiego – 3%[5].

Po tajnym spotkaniu z al-Asadem w Soczi Putin ogłosił koniec wspólnej kampanii w wojnie z terroryzmem. W istocie w Soczi obwieszczono zwycięstwo w walce z terrorystami, do których obaj prezydenci zaliczali nie tylko islamistów z IS, lecz także wszystkich przeciwników al-Asada.

W ostatnim miesiącu 2017 r. walki zbrojne toczyły się w kilku rozproszonych, terytorialnie niewielkich obszarach. Na wschodzie, przy granicy z Irakiem ostały się tylko nieliczne punkty oporu bojowników tzw. Państwa Islamskiego. Na północnym zachodzie wojska reżimu nasiliły ataki przeciwko dżihadystom z HTS i innych grup utrzymującym obszary w częściach prowincji Aleppo oraz Hama. Na południowym wschodzie wojska rządowe kontynuowały działania przeciwko broniącym enklawy Beit Jinn w pobliżu granicy z Libanem oraz kontrolowanym przez Izrael Golanem.

6 grudnia zgodnie z oficjalnym komunikatem rządowym Federacji Rosyjskiej Syria została „całkowicie oswobodzona" od IS; 11 grudnia Putin w czasie wizyty u żołnierzy rosyjskich przebywających w Syrii wydał rozkaz o częściowym wycofaniu wojsk z tego kraju; 26 grudnia ministerstwo obrony narodowej Federacji

[5] Za: War Statistics/Syrian War Statistics, https://syriancivilwarmap.com/war-statistics/ (dostęp: 30.11.2017).

Rosyjskiej poinformowało o tworzeniu stałych grup oraz utrzymaniu odpowiednich instalacji w rosyjskich bazach (morskiej i lotniczej) w Syrii. Wojna w Syrii kończyła się sukcesem Putina. Rosyjskie wojska dobrze usadowiły się w bazie morskiej w Tartusie i lotniczej w Hmejmim.

Do działań zbrojnych w wojnie w Syrii bezpośrednio angażowały się – w różnym stopniu – wojska kilkunastu państw. Wśród nich najistotniejszą rolę odegrały jednostki rosyjskie. Ich zaangażowanie przesądziło o powodzeniu operacji prowadzonych przez wojska reżimu al-Asada. Stany Zjednoczone koncentrowały swoją aktywność na działaniach lotnictwa. Należy zauważyć, że w 2017 r. liczba uderzeń lotnictwa w ramach dowodzonej przez Amerykanów koalicyjnej operacji „Inherent Resolve" wzrosła w stosunku do roku poprzedniego ponad dwukrotnie[6]. W ich efekcie koalicja panowała w powietrzu, lotnictwo dokonało wielu zniszczeń sprzętu i obiektów IS, doprowadziło do dewastacji systemu dowodzenia przeciwnika, do skutecznego pobicia go brakowało jednak dostatecznie silnych i licznych wojsk lądowych. Liczną armią dysponował reżim, a jej użycie przeciwko kalifatowi przesądziło o ostatecznym rezultacie kampanii. Do walk w Syrii, podobnie jak w roku poprzednim, włączała się Turcja.

Tzw. Państwo Islamskie udało się pokonać wspólnym wysiłkiem nieprzyjaznych (niekiedy wrogich) potęg – USA i Rosji, a także Turcji, Kurdów, Iranu.

W ostatniej, grudniowej rundzie rozmów pokojowych prowadzonych pod auspicjami ONZ w Genewie nie odnotowano postępu.

IRAK. ZWYCIĘSTWO NAD TZW. PAŃSTWEM ISLAMSKIM

W Iraku już w pierwszych dniach nowego, 2017 roku dokonano krwawych aktów terrorystycznych; 2 stycznia w Bagdadzie w wyniku serii zamachów z zastosowaniem samochodów pułapek zginęło około 60 osób, a około 120 zostało rannych[7]. Tego samego dnia odnotowano ataki bombowe oraz ataki samobójcze na dwa posterunki policji, punkt kontrolny, market, a także kilka mniejszych zamachów w okolicy Bagdadu. Do większości kolejnych zamachów samobójczych, które następowały każdego niemal dnia stycznia, przyznawało się tzw. Państwo Islamskie. Aktywność terrorystów zarówno w styczniu, jak i w następnych miesiącach koncentrowała się przede wszystkim w stolicy kraju oraz na terenach do niej przyległych, chociaż do zamachów dochodziło także w innych miastach, m.in. w Mosulu, Kirkuku i Faludży. W 2016 r. Irak według *Global Terrorism Index* był krajem najbardziej doświadczonym terroryzmem[8]. Już w styczniu nietrudno było przewidzieć, że w nadchodzącym roku zachowa w tym rankingu czołowe miejsce.

---

[6] W ciągu pierwszych ośmiu miesięcy wykonano 11 235 uderzeń na obiekty ISIS, podczas gdy w roku 2016 – 5649 uderzeń w ciągu dziesięciu miesięcy, za: *Special Report – Inherent Resolve*, www.defence.gov/News/Special-reports/0814 (dostęp: 30.12.2016) oraz https://www.defense.gov/OIR/ (dostęp: 17.12.2017).

[7] Za: Crisis Watch Database, www.crisisgroup.org/crisiswatch/database (dostęp: 17.12.2017).

[8] W *Global Terrorism Index 2016 – Top 50 Countries* Irak zajmował pierwsze miejsce, www.economics-andpeace.org.

Centralnym problemem w toczącej się w tym kraju wojnie domowej pozostawało, podobnie jak w latach poprzednich, pokonanie i rozbicie tzw. Państwa Islamskiego. W 2016 r. w walce z IS nastąpiły dość znaczące postępy. W październiku podjęto ofensywę, której zasadniczym celem było wyzwolenie drugiego co wielkości miasta Iraku – Mosulu. Jego opanowanie miało kluczowe znaczenie dla rozbicia kalifatu. Ofensywa połączonych sił rządowej armii irackiej, Sił Ludowej Mobilizacji i innych szyickich formacji paramilitarnych, kurdyjskich peszmergów oraz lotnictwa koalicji pod wodzą Stanów Zjednoczonych wspierającego walczące na lądzie jednostki zaowocowała zajęciem 24 stycznia wschodniej części tego miasta.

Przewaga liczebna oraz pod względem ilości i jakości broni, jaką posiadały połączone siły, a także postępujące zmniejszanie się potencjału bojowego dżihadystów, nie budziły wątpliwości co do ostatecznego rezultatu walk zbrojnych. Niewiadomą pozostawał jedynie czas – termin zakończenia operacji[9]. Należy bowiem zauważyć, że siły biorące udział w wyzwalaniu ostatnich obszarów kontrolowanych przez tzw. Państwo Islamskie reprezentowały zróżnicowane interesy polityczne i strategiczne. Uczestniczący w ofensywie szyici, Kurdowie oraz inne mniejszości rywalizowali (w różnym stopniu) o wpływy w przyszłej/nowej sytuacji – po rozbiciu kalifatu[10].

Dżihadyści w oblężonym Mosulu, a także w Hawidży i innych punktach oporu, wyraźnie tracili kontrolę nad zamieszkującą je ludnością. W celu utrzymania posłuchu coraz częściej stosowali publiczne egzekucje (15 lutego w Mosulu – 15 zabitych cywilów, w Hawidży – 5). Należy zauważyć, że mimo krytycznego (wręcz beznadziejnego) położenia nie ograniczali się do pasywnej obrony, o czym świadczy po części udany kontratak (17 lutego) przeciwko batalionowi Sił Ludowej Mobilizacji. 19 lutego premier Iraku Hajdar al-Abadi ogłosił początek operacji mającej na celu opanowanie zachodniej części Mosulu. Wschodnią część miasta siły rządowe wspierane przez peszmergów i szyickie milicje zajęły w połowie marca, po stu dniach walki. W marcu pod ich panowaniem znalazł się dystrykt Wadi Hagar, co oznaczało sukces pozwalający rozwinąć operację.

W kwietniu armia iracka z pomocą milicyjnych Sił Ludowej Mobilizacji przeszła do działań ofensywnych w obszarach zachodnich prowincji Niniwa, opanowując terytoria leżące na zachód od Mosulu. Formacje milicyjne wyszły na granicę z Syrią – z terytoriami kontrolowanymi przez Syryjskie Siły Demokratyczne. Jednocześnie w traconych przez IS prowincjach Niniwa, Kirkut, Dijala, a także w Bagdadzie i okolicach, nasiliły się ataki terrorystyczne. W maju każdego dnia odnotowywano co najmniej jeden zamach. 9 maja w Hawidży dżihadyści dokonali egzekucji 47 jeńców, w tym 12 swoich kolegów (zdrajców). Dwa tygodnie później rozstrzelali tam kolejnych 9 osób. Spośród licznych aktów terroru najbardziej krwawy był zamach samobójczy w Bagdadzie, w którym zginęło 35 osób, a 45 odniosło rany.

[9] Najbardziej pesymistyczną prognozę przedstawił dowódca połączonych sił koalicyjnych w Iraku, gen. Stephen Townsend, przewidujący, że do oczyszczenia z IS Mosulu (i Rakki) potrzeba będzie jeszcze dwóch lat, https://southfront.org/category/all-articles/world/middle-east/iraq/ (dostęp: 30.12.2016).

[10] Bardzo trafną diagnozę i – szczególnie – prognozę rozwoju sytuacji w Iraku przedstawił w styczniu 2017 roku T. Otłowski w artykule „Preludium do gry o nowy Irak", *Polska Zbrojna* 2017, nr 1.

W połowie maja siły rządowe odzyskały ponad 70% Mosulu. Dżihadyści zabarykadowali się w centrum, na starym mieście. Specyficzna zabudowa, kręte i ciasne uliczki stworzyły atakującym bardzo trudne warunki. Zakładnikami broniących się dżihadystów stało się około 200 tys. mieszkańców, co dodatkowo mocno utrudniało postępy natarcia. 12 czerwca mijała trzecia rocznica zdobycia przez IS Mosulu i proklamowania kalifatu przez emira (samozwańca) al-Baghdadiego właśnie na starym mieście, w meczecie An-Nuri. Położenie, w jakim znaleźli się dżihadyści w tym historycznym dla nich miejscu, zwiastowało koniec kalifatu. Liczba aktów terroru w czerwcu zmniejszyła się w niewielkim stopniu.

10 lipca dowództwo armii irackiej poinformowało o zajęciu Mosulu. Było to niewątpliwie wydarzenie o znaczeniu historycznym. Wykorzystując powodzenie, zwycięskie wojska irackie wraz z koalicjantami podjęły operacje oczyszczające zdobyte terytoria z resztek bojowników kalifatu. 20 sierpnia premier al-Abadi ogłosił rozpoczęcie ofensywy mającej na celu oswobodzenie Tal Afar; po dziesięciu dniach operacja zakończyła się zwycięstwem. Wyzwolone zostało ostatnie większe miasto kontrolowane przez IS.

W miesiącach letnich nie zmniejszała się liczba aktów terrorystycznych. Do standardowych metod dotychczas stosowanych doszły ataki z wykorzystaniem min pułapek podkładanych na drogach, skierowane głównie przeciw uchodźcom, oraz rozmieszczanie pułapek minowych/bombowych w opuszczanych miastach (głównie w Mosulu). Dżihadyści w dalszym ciągu rozstrzeliwali nie tylko zdrajców oraz dezerterów.

Od pierwszych dni września z powodzeniem rozwijały się podjęte w poprzednim miesiącu działania „oczyszczające" – głównie w prowincji Anbar. 20 września rozpoczęła się ofensywa mająca na celu wyzwolenie Hawidży, zakończona sukcesem 5 października. W czasie walk o to miasto dżihadyści po raz kolejny dokonali egzekucji na cywilach.

Napięcia w stosunkach rządu irackiego z kurdyjskim rządem autonomicznym podsunęły Kurdom pomysł referendum niepodległościowego, zrealizowany 25 września. Głosowanie zakończone pomyślnym dla organizatorów wynikiem (ponad 90% spośród 72% uprawnionych opowiedziało się za niepodległością Kurdystanu) objęło oprócz prowincji kurdyjskich ziemie zajęte przez peszmergów podczas walk z IS. Bagdad nie uznał jego wyników; nie uznali go też sąsiedzi, grożąc Kurdom całkowitą blokadą; Turcja sugerowała nawet interwencję zbrojną.

Rząd centralny zażądał wycofania kurdyjskich formacji wojskowych, w tym z bogatej w zasoby ropy naftowej prowincji Kirkuk. Kurdowie tymczasem nie kwapili się do opuszczenia opanowanych przez nich terenów. Sytuacja stała się niepokojąca, gdy 13 października w pobliżu Kirkuku zaczęły się koncentrować wojska rządowe i siły proirańskiej milicji. Dwa dni później siły te rozpoczęły krótkotrwałą ofensywę zakończoną odbiciem Kirkuku oraz Sindżaru. Poza paroma incydentami Kurdowie wycofali się bez walki. W ciągu kilku dni utracili około 14 tys. kilometrów kwadratowych – wszystkie ziemie, które zdobyli w walkach z bojownikami tzw. Państwa Islamskiego. Rząd autonomii przyjął wezwanie premiera Iraku do dialogu.

W pierwszych dniach listopada padły ostatnie bastiony dżihadystów: Al-Kaim oraz Rama. Przez kolejne trzy tygodnie trwało oczyszczanie terenu wzdłuż granicy z Syrią z niedobitków tzw. Państwa Islamskiego.

9 grudnia premier al-Abadi ogłosił „ostateczne zwycięstwo" nad dżihadystami. Podczas uroczystości chwalił szyickie oddziały milicji, ale nie wspomniał o kurdyjskich peszmergach. Należało dodać, że w zakończonych sukcesem walkach z IS znaczący udział (jak w latach poprzednich) miała dowodzona przez Amerykanów międzynarodowa koalicja kontynuująca operację „Inherent Resolve". Do września 2017 r. lotnictwo koalicji wykonało około 13,5 tys. uderzeń – dwa razy więcej niż w roku poprzednim oraz o 2 tys. więcej niż ataków na obiekty IS w Syrii.

Irak pod koniec 2017 r. pozostawał krajem najbardziej doświadczanym terroryzmem. W statystykach liczb incydentów/zamachów oraz liczby ofiar aktów terroru nadal zajmował pierwsze miejsce w świecie. W walce (wojnie) z tzw. Państwem Islamskim zaś wraz ze sprzymierzeńcami odniósł zwycięstwo. Nie oznacza ono jednak, że dżihadyści nie będą kontynuować walki, stosując metody takie jak partyzantka oraz techniki terrorystyczne.

AFGANISTAN. NIE WIDAĆ KOŃCA WOJNY

Na początku 2017 r. pod kontrolą rządu pozostawało 258 dystryktów, 33 dystrykty w 16 prowincjach kontrolowali powstańcy (głównie talibowie), pełnej kontroli w pozostałych 120 dystryktach nie posiadała żadna ze stron. Rząd panował nad 65% terytorium z 70% populacji. W bilansie roku poprzedniego odnotowano znaczne zmniejszenie zagrożenia ze strony bojówek tzw. Państwa Islamskiego. Ich liczebność spadła z 10 tys. bojowników do poziomu ocenianego na 1,5 tys., a wpływy zostały ograniczone do 3–4 dystryktów.

Sytuację w Afganistanie w zmaganiach o zakończenie wojny domowej można określić jako patową. Tak ją ocenił dowodzący wojskami koalicji, operacją „Resolute Support", gen. John W. Nicholson w swoim wystąpieniu w Kongresie 9 lutego[11]. Zgłosił przy tym potrzebę wzmocnienia kontyngentu wojskowego o dodatkowych kilka tysięcy żołnierzy[12]. Mocno odniósł się do podejmowanych przez Rosję prób legitymizowania talibów jako sił walczących z tzw. Państwem Islamskim.

Zima przełomu 2016/2017 r. była względnie spokojna – znacznie spokojniejsza od poprzedniej. Talibowie w tym okresie tradycyjnie nie podejmowali działań na dużą skalę. Większą aktywność natomiast przejawiali Amerykanie i siły rządowe. Zgodnie z zalecaną przez administrację prezydenta Trumpa strategią, pod koniec lutego lotnictwo we wspólnej z armią afgańską (ANA) operacji wykonało szereg uderzeń, których celem było unieszkodliwienie (usuwanie) dowódców i osób z kierownictwa rebeliantów. Zabity został dowódca talibów w prowincji Kunduz. Na początku marca Amerykanie wraz z jednostkami ANA podjęli operację o kryptonimie

[11] „U.S. general seek a few thousand more troops", *The New York Times* z 9 lutego 2017 r., http://www.nytimes.com/2017/02/09/us/politics/us-afghanistan-troops.html (dostęp: 29.12.2017).

[12] Kontyngenty wojsk koalicji liczyły łącznie 13 300 żołnierzy, w tym 8400 amerykańskich.

„Hamza", której celem było wyparcie („wypłoszenie") dżihadystów tzw. Państwa Islamskiego z ich baz na wschodzie kraju.

Z nastaniem wiosny, 21 kwietnia talibowie zaatakowali bazę wojskową (209 Korpusu ANA) w pobliżu Mazar-i-Szarif. Według komunikatu rządowego w ataku zabitych zostało 140 żołnierzy, ponad 160 rannych[13]. Początek wiosennej ofensywy, w postaci operacji „Mansouri", talibowie ogłosili 28 kwietnia. Jak się niebawem okazało, była to operacja na większą skalę, przedsięwzięta z dużym rozmachem, w której poszczególne starcia i akcje w pierwszej fazie kończyły się sukcesami. Już w połowie maja talibowie całkowicie panowali nad dystryktem Waghaz (prowincji Ghazni). W zwycięskie bitwy obfitowała ostatnia dekada tego miesiąca. 20 maja rebelianci z powodzeniem szturmowali siedzibę władz dystryktu Dik Yak; 22 maja zdołali opanować większą bazę wojskową w północnym Kandaharze, zadając ANA ciężkie straty; kolejną bazę w Szah Wali Kat przejęli 23 maja; 24 maja zaatakowali bazę w dystrykcie Maiwand[14]. W tym samym tygodniu zdołali zdobyć trzy posterunki kontrolne. 31 maja przeprowadzono zamach samobójczy (w którym użyto ciężarówki z materiałem wybuchowym) na ambasadę Niemiec, w silnie ufortyfikowanej dzielnicy Kabulu. Śmierć poniosło 90 osób, 350 zostało rannych[15].

Aktywność bojowa talibów w miesiącach letnich była jednak niższa niż w latach ubiegłych; można ją określić jako relatywnie umiarkowaną. W połowie sierpnia po serii starć z siłami bezpieczeństwa opanowali oni dystrykt Zana Khan w prowincji Ghazni.

21 sierpnia prezydent Trump zaprezentował zarys zmian amerykańskiej strategii w Afganistanie. Ogłosił między innymi zamiar rozszerzenia obecności wojskowej. Oświadczył, że wycofania się z Afganistanu nie planuje. Podawanie do publicznej wiadomości planu i – szczególnie – terminów wyjścia uznał za kardynalny błąd, który mogłyby wykorzystać grupy terrorystów[16]. Miesiąc później amerykański kontyngent wojskowy został wzmocniony o 3 tys. żołnierzy.

Znaczne straty ponosili talibowie we wrześniu. W prowincji Nuristan w wyniku uderzeń lotnictwa zginęło 85 rebeliantów, w nieudanym ataku straty talibów wyniosły ponad 70 zabitych. 22 września premier Abbasi na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego ONZ oświadczył, że wojsko „oczyściło teren z prawie wszystkich plemiennych zbrojnych milicji". Niespokojnie było w Kabulu.

W październiku odnotowano największą (szczytową) liczbę ofiar ataków rebeliantów. W ataku na centrum szkolenia policji w prowincji Paktika zginęły 52 osoby,

[13] „Taliban fighter attacks Afghan army base, killing 140" (w komunikatach talibów podaje się liczbę ponad 500 zabitych i rannych), Al Jazeera, 22 kwietnia 2017 r., www.aljazeera.com/news/2017/04/taliban-attacks-key-military-base-north-afghanistan-170421134021613.html (dostęp: 10.01.2018).

[14] B. Roggio, „Taliban attacks another base in Kandahar", *Long War Journal*, 26 maja 2017 r., https:///www.longwarjournal.org/archives/2017/05/taliban-attacks-another-base-in-kandahar.php (dostęp:10.01.2018).

[15] Dane takie (lub zbliżone) podały wiarygodne stacje telewizyjne, m.in. BBC, www.bbc.com/news/world-asia-40102903 (dostęp: 10.01.2018).

[16] Błąd ten popełnił zdaniem Trumpa jego poprzednik, Barack Obama, podając termin zakończenia operacji „Endurig Freedom". Szerzej w: *Remarks by President Trump on the Strategy in Afganistan and South Asia*, 21 sierpnia 2017 r., https://www.whitehouse/briefing-statements/remarks-president-trump-strategy-south-asia/ (dostęp: 7.03.2018).

w sąsiedniej prowincji Ghazni – 20 policjantów; w ataku na bazę wojskową w prowincji Kandahar zabitych zostało 43 żołnierzy; w zamachu na autobus w Kabulu – 15 osób. 50 osób poniosło śmierć w zamachu bojowników IS na meczet[17]. Powyższy, krótki przegląd obejmuje jedynie zdarzenia najbardziej spektakularne. Gdy sezon walk zbliżał się ku końcowi, talibowie mimo wzmożonych nalotów lotnictwa amerykańskiego podejmowali zdecydowane działania mające na celu umocnienie kontroli nad swoimi zdobyczami terytorialnymi.

Listopad dla talibów był miesiącem, w którym zaczynał się koniec swoistego sezonu – okres zredukowanej aktywności bojowej. Większą aktywność natomiast przejawiali bojownicy tzw. Państwa Islamskiego; też w stolicy. Poszerzając swoje wpływy w prowincjach: Nangarkhar, Laghman, Jawzjan, dżihadyści popadali tam w konflikt z talibami. 18 grudnia talibowie zabili lidera komórki IS w prowincji Laghman. Dżihadyści nie zmniejszali swojej aktywności; w grudniu tylko w Kabulu dokonali trzech zamachów terrorystycznych.

Pogorszyły się relacje z Pakistanem. Po licznych zbrojnych incydentach granicznych ambasadorowi Afganistanu wezwanemu do Islamabadu przekazano notę o konieczności podjęcia bardziej zdecydowanych akcji przeciwko bojownikom opozycji pakistańskiej (terrorystom) ukrywającym się w Afganistanie.

Wojna w Afganistanie trwa już szesnaście lat. Plan („plan") jej zakończenia ogłoszony przez prezydenta Trumpa, oparty na „pryncypialnym realizmie", nie zakłada ostatecznego terminu. W istocie przełożył się on na zwiększone zaangażowanie wojskowe (bojowe!) Stanów Zjednoczonych. Według oficjalnych danych Sił Powietrznych Dowództwa Centralnego amerykańskie lotnictwo do października użyło największej od dziesięciu lat liczby bomb w nalotach na obiekty rebeliantów[18]. W okresie od marca do listopada wykonało 1400 uderzeń przeciwko obiektom tzw. Państwa Islamskiego; w ich efekcie zostało zabitych około 1600 bojowników; w Afganistanie w 2017 r. zużyto trzykrotnie więcej bomb i rakiet niż w roku poprzednim[19].

Rok 2017 nie przyniósł istotnych zmian w położeniu stron walczących. W bilansie zysków i strat terytorialnych rząd zachował kontrolę nad 212 dystryktami (na początku roku kontrolował 258), talibowie kontrolowali w pełni 45 dystryktów (w styczniu – 33)[20]. Recepty na zakończenie tej wojny bez końca wciąż brak. Afganistan, kraj ogarnięty wojną domową, poddany międzynarodowej interwencji, w statystykach aktów terrorystycznych nadal zajmował drugie miejsce w świecie[21].

[17] Dane liczbowe za: Crisis Watch Database, op. cit.

[18] C. Houck, „The U.S. air war in Afghanistan is nearing surge-era intensity", Defense One, 10 października 2017 r., www.defenseone.com/threats/2017/10/us-war-afghanistan-starting-resemble-surge-era-intensity/141657/ (dostęp: 7.03.2018).

[19] Za: Crisis Watch Database, op. cit.

[20] Za: *Long War Journal*, https://longwarjournal.org/maping-taliban-control-in-afghanistan (dostęp: 7.03.2018).

[21] Za m.in.: *Global Terrorism Index*, op. cit.

The wars in Syria, Iraq, and Afghanistan

The aim of the article is to present the major armed conflicts: wars in three Middle East countries: Syria, Iraq, and Afghanistan. The selection criteria include not only geographic factors, but also the nature of the conflicts, i.e. they are all civil wars and have all become internationalized as a result of involvement of external powers, i.e. the military forces of several countries. In Syria, Iraq, and Afghanistan the enemy has been the Islamic State; in Syria and Iraq it was the main enemy. The three countries were the most impacted by terrorism.

Keywords: war, civil war in Syria, civil war in Iraq, civil war in Afghanistan, Islamic State, Inherent Resolve, Taliban

Słowa kluczowe: wojna, wojna domowa w Syrii, wojna domowa w Iraku, wojna domowa w Afganistanie, talibowie

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 128–141

ISSN 2300-2654

Obserwatorium bezpieczeństwa

Kamila Pronińska

doi 10.7366/2300265420172307

Współczesne konflikty zbrojne w Afryce i Jemenie: aktywność sił dżihadystycznych a zaangażowanie sił międzynarodowych

Celem artykułu jest analiza toczących się w 2017 r. konfliktów afrykańskich oraz konfliktu w Jemenie, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju ruchów dżihadystycznych. Jako część cyklu artykułów *Rocznika Strategicznego* stanowiących przegląd współczesnych konfliktów zbrojnych niniejsze opracowanie stanowi kontynuację prowadzonych w poprzednich latach analiz. Konflikty o największej intensywności i zarazem międzynarodowym zaangażowaniu zbrojnym – Syria, Irak, Afganistan – omawiane są w osobnym artykule tegorocznej edycji. W tym miejscu zaś scharakteryzowano współczesną dynamikę konfliktów jemeńskiego i afrykańskich oraz czynniki wzrostu aktywności ugrupowań dżihadystycznych. Następnie analizie poddano obecne umiędzynarodowienie tych konfliktów, w tym zwłaszcza zaangażowanie zbrojne państw Zachodu (jeśli występuje). Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jak dalece rozwój ugrupowań dżihadystycznych, takich jak tzw. Państwo Islamskie (IS) czy Al-Kaida (AQ), na frontach konfliktów afrykańskich i jemeńskiego prowadzi do zwiększenia zainteresowania Zachodu interwencjami zbrojnymi w tych regionach.

Intensywność współczesnych konfliktów zbrojnych a dżihadyzm

Zbrojny ekstremizm religijny, przejawiający się zwłaszcza wzrastającą aktywnością ruchów dżihadystycznych[1], stał się już cechą charakterystyczną wielu z toczących się współcześnie konfliktów zbrojnych. Dżihadyści będący częścią radykalnego ruchu sięgają po siłę zbrojną w celu ustanowienia nowego projektu cywilizacyjnego/porządku polityczno-społecznego – kalifatów. Ideologia zbrojnego dżihadu jest niebezpiecznym orężem, zjednującym coraz to nowych sympatyków takim ugru-

[1] Przez dżihadyzm na gruncie niniejszego artykułu rozumie się każdą formę zbrojnego fundamentalizmu islamskiego, który może mieć zarówno orientację lokalną, jak i globalną. Za: T. Hegghammer, *The Future of Anti-Western Jihadism. Prepared Testimony for the Hearing on "Global al-Qaeda: Affiliates, Objectives, and Future Challenges"*, 18 lipca 2013 r., s. 3.

Często pojęcie to oznacza „sieć organizacji, grup, zgromadzeń, intelektualistów i jednostek, które kierują się ideologią zbrojnego dżihadu przeciwko istniejącym świeckim reżimom". A. Wejkszner, „Dżihadyzm", *Przegląd Strategiczny* z 13 października 2010 r., <URL http://studiastrategiczne.amu.edu.pl/?p=72>.

powaniom jak Al-Kaida (AQ) czy tzw. Państwo Islamskie (IS)[2]. Ugrupowania dżihadystyczne są aktywne na frontach najbardziej intensywnych współczesnych konfliktów zbrojnych – w Syrii, Afganistanie, Iraku (zgodnie z danymi UCDP (Uppsala Conflict Data Program) na te trzy konflikty przypada ponad 65% wszystkich ofiar działań zbrojnych[3]). W tych też konfliktach najsilniejsze jest zaangażowanie zbrojne Zachodu. Zgodnie z analizami PRIO (Peace Research Institute Oslo) blisko połowa ofiar współczesnych konfliktów zbrojnych przypada na te, w których aktywne jest IS[4].

Wraz z traceniem dotychczasowych zdobyczy terytorialnych IS w Syrii i Iraku koniecznością dla ugrupowania staje się poszukiwanie nowych regionów aktywności. Naturalnym kierunkiem ekspansji wydaje się Afryka – pogrążona w licznych walkach o władzę – a także zdestabilizowany konfliktem zbrojnym Jemen. W starciach tych lokalne grupy fundamentalistów islamskich najczęściej deklarują lojalność wobec IS – są to zatem trwające (a nie nowe) konflikty zbrojne, w których zmienia się jedynie afiliacja walczących ugrupowań. Stanowią one zarazem tradycyjny obszar wpływów innych ugrupowań dżihadystycznych, w tym zwłaszcza AQ. Dżihadyści zazwyczaj wykorzystują istniejącą sytuację chaosu i podziałów (etnicznych, religijnych, politycznych czy na tle dostępu do zasobów naturalnych) i manipulują stronami konfliktu. Podstawową rolę we współczesnych konfliktach odgrywają lokalne ruchy rebelianckie, separatystyczne, zbrojne milicje. Niekiedy występują one w powiązaniu z dżihadystami (jak Ansar Dine w Mali, klany Puntlandu, plemiona Cyrenajki, Fulani w Nigerii i Mali), innym razem ich działania rozłamowe, zbrojne czy przestępcze same w sobie prowadzą do stworzenia dogodnych warunków dla ekspansji dżihadystów.

AFRYKA PÓŁNOCNA, ZACHODNIA I SAHEL

Region Maghrebu i Sahelu doświadczał w ostatnich latach licznych wojen domowych z silnymi ruchami separatystycznymi, dżihadystycznymi oraz interwencjami zbrojnymi państw ościennych i zachodnich. W krajach Maghrebu miały początki liczne zbrojne ruchy islamskie i dżihadystyczne. Region stał się jeszcze bardziej podatny na ekspansję tych ugrupowań w związku z niestabilnością polityczną i konfliktami zbrojnymi po 2011 r. Z kolei rozległy i biedny Sahel, bez faktycznych granic, bez efektywnej kontroli rządów centralnych oraz ze swoimi licznymi szlakami przerzutowymi broni, narkotyków, ludzi, przez lata penetrowany był przez takie organizacje terrorystyczne jak AQIM (AQ Islamskiego Maghrebu) czy MUJAO (Ruch na rzecz Jedności i Dżihadu w Afryce Zachodniej)[5]. Obecnie doświadcza dynamiczne-

[2] Pierwotna nazwa ISIL (Islamskie Państwo Iraku i Lewantu), odnosząca się do geograficznych ambicji ugrupowania, wciąż często stosowana w literaturze naukowej i publicystyce w celu uniknięcia powtarzania terminu „Państwo Islamskie". Stosowana jest także nazwa *Daesh.*

[3] Są to ofiary klasyfikowane jako *conflict-related casulties.* PRIO, *Trends in Armed Conflict, 1946–2016*, Conflict Trends 02/2017.

[4] W 2016 r. było to 41 tys. ofiar działań zbrojnych z całkowitych 87 tys. W konfliktach, w których odnotowano co najmniej 25 ofiar działań zbrojnych, bojówki powiązane z IS były aktywne w 12. *Ibidem*, s. 3.

[5] W 2013 r. MUJAO połączyło się z ugrupowaniem Muchtara Belmuchtara, tworząc Al-Murabitun.

go rozwoju tych i innych ugrupowań dżihadystycznych (np. Boko Haram powiązane z IS). Przenikanie samego IS zarówno do krajów Maghrebu, jak i Sahelu ma, zgodnie z oceną ICG, pełnić trzy podstawowe funkcje: po pierwsze, rekrutacja członków – osób podatnych na ideologię „walki za kalifat"; po drugie, prowadzenie działalności terrorystycznej, po trzecie, podejmowanie operacji wojskowych celem uzyskania zdobyczy terytorialnych i władzy[6]. W rezultacie niemalże cała Afryka Północna (Algieria, Libia, Egipt, Tunezja) i Zachodnia – a zwłaszcza Niger, Burkina Faso, Nigeria, Mali, Czad, Wybrzeże Kości Słoniowej – doświadczała w ostatnich latach działalności terrorystycznej ugrupowań dżihadystycznych. Celem ataków stawali się cywile, organy władzy politycznej, obiekty wojskowe, siły pokojowe.

Najbardziej intensywne konflikty w regionie toczą się w Nigerii i Libii, przy czym konflikt nigeryjski – z Boko Haram jako stroną – pochłania największą liczbę ofiar (*battle-deaths*) spośród wszystkich konfliktów afrykańskich[7]. Ugrupowania dżihadystyczne przeżywają prawdziwy renesans w regionie, poszerzając znacząco obszar swych wpływów i aktywności. Stanowią w ten sposób podstawowe wyzwanie dla stabilności politycznej i bezpieczeństwa w tej części świata.

KONFLIKT W LIBII

Współczesny konflikt zbrojny w Libii, którego początki sięgają wojny domowej 2011 r. i interwencji zbrojnej Zachodu, stał się teatrem działań zbrojnych sił o aspiracjach politycznych, rozłamowych, plemiennych, a także ruchów dżihadystycznych. Podstawowe linie podziałów przebiegają wokół wsparcia udzielanego GNA (*Government of National Accord*), który powstał w 2016 r. na podstawie politycznego porozumienia (LPA – *Libyan Political Agreement*) między dwoma konkurencyjnymi ośrodkami władzy – GNC (*General National Council*) i HoR (*House of Representatives*). Jako że GNA powołano pod presją państw Zachodu i auspicjami ONZ, jego stabilność od samego początku była krucha[8]. Najpoważniejszą siłą zbrojną podważającą GNA jest LNA (*Lybian National Army*) pod dowództwem Chalify Haftara, natomiast siłami zbrojnymi nominalnie go wspierającymi są milicje z Misraty. W rezultacie prowadzonej przez Haftara kampanii we wschodniej Libii[9], gdzie przez cały 2016 i 2017 r. konsolidował on władzę, kraj jest pogrążony w chaosie politycznym, ekonomicznym i podzielony. Pozycja Haftara jest tym silniejsza, iż otrzymuje on wsparcie ZEA, Egiptu i Rosji. GNA w efekcie nie sprawu-

[6] ICG, „How the Islamic State rose, fell and could rise again in the Maghreb, Middle East and North", *Africa Report* nr 17824, lipiec 2017.

[7] Dane: PRIO, op. cit., s. 3.

[8] Zob. *Rocznik Strategiczny* 2016/17.

[9] Ofensywa LNA (operacja „Dignity") przyniosła Haftarowi m.in. kontrolę nad strategiczną infrastrukturą naftową, w tym terminalami Sidra, Brega, Zuwetina, Ras Lanuf, i bazą wojskową w Brak Shati. Na wschodzie kampania określana była jako antyterrorystyczna i prowadzona przeciwko lokalnym Radom Szura oraz IS, choć niektóre źródła sugerują, że celem Haftara jest walka z lokalnymi ruchami islamistycznymi, a nie z IS . Zob. URL< http://www.aljazeera.com/programmes/aljazeeraworld/2017/06/libya-shifting-sands--derna-170613115119424.html>.

je kontroli nad większością terytorium i nie jest w stanie spełniać swych podstawowych funkcji władczych.

Sytuacja pogłębiającego się kryzysu władzy i walk frakcyjnych jest ważnym czynnikiem decydującym o atrakcyjności Libii z perspektywy ruchów dżihadystycznych. Znamienne jest, iż Libia stała się pierwszym państwem poza Bliskim Wschodem, gdzie bojówki IS kontrolowały terytoria miast (Darna na wschodzie i Syrta na północy kraju)[10], ponadto zaktywizowała się tam AQ. GNA w istocie miał być rozwiązaniem problemu wzrostu aktywności dżihadystów w Libii. W praktyce walczące ze sobą milicje Misraty i LNA równolegle prowadziły walkę z ruchami dżihadystycznymi. Sukcesywnie też przy wsparciu międzynarodowym (operacje powietrzne sił egipskich i amerykańskich dronów) usuwano IS z obszarów przez nie kontrolowanych w północnej Libii (w grudniu 2016 r. jego bojownicy poddali Syrtę), w tym prowincji roponośnych (w styczniu 2017 r. bojówki ISIL zostały zmuszone do opuszczenia Bengazi). Jednak z uwagi na powyżej zarysowane podziały i chaos polityczny w państwie oraz słabość jego granic, na skutek której dynamicznie rozwija się handel ludźmi i przemyt broni, już obecnie pojawiają się sygnały o przenoszeniu aktywności IS na południe kraju, gdzie działa AQ. Co więcej, w miastach „oswobodzonych" niektóre wpływowe lokalne plemiona (np. Warfalla czy Qadhadhafa w Syrcie) postrzegają zwycięstwo milicji Misraty czy LNA (w tym przypadku zwłaszcza plemiona Bengazi) jako próbę ustanowienia ich dominacji i naruszenie „tkanki społecznej"[11]. Może to grozić kolejnymi wystąpieniami zbrojnymi, a być może także powrotem wpływów ISIL bądź aktywnością innych ugrupowań dżihadystycznych. Zgodnie z raportem libijskiego wywiadu wojskowego na początku 2017 r. około 700 terrorystów należących do IS przegrupowało się w dolinach i obszarach pustynnych południa kraju w okolicach Bani Walid. Raport ocenia łączną liczbę dżihadystów w Libii (także tych należących do AQ) na 3000. Głównym źródłem ich finansowania jest przerzut nielegalnych imigrantów do Europy i przemyt złota[12]. W prowincjach południowych organizowane są nowe obozy szkoleniowe dla terrorystów. Ich przyszłość i potencjał do ekspansji zależy od sytuacji na libijskiej scenie politycznej, w tym połączenia sił do walki z dżihadystami. Może to nadal wymagać nie tylko wsparcia powietrznego sił amerykańskich, ale także większego zaangażowania dyplomatycznego na rzecz wzmocnienia GNA i integralności terytorialnej kraju.

Możliwości ONZ w dyplomatycznym rozwiązaniu sporów politycznych raczej się wyczerpały. W 2017 r. został wyznaczony nowy przedstawiciel specjalny sekretarza generalnego do renegocjacji porozumienia LPA z 2015 r. Negocjacje zakończyły się fiaskiem – przedstawiciele HoR wycofali się z ich październikowej run-

[10] Od 2012 r. obserwowano obecność IS w Darnie, a od 2014 r. także w Syrcie. Jesienią 2014 r. ugrupowanie to zajęło budynki rządowe i bazy wojskowe w Darnie. Od 2015 r. trwała kampania LNA, sił powietrznych Egiptu, a także Rady Szura (wewnętrznego ugrupowania fundamentalistów islamskich) przeciwko IS, które przeniosło się wówczas 850 km na zachód od Darny – do Syrty. Zob. *Rocznik Strategiczny* 2016/17.

[11] M.in. przez przesiedlenia ludności, F. Wehrey, W. Lacher, *Libya After ISIS*, Carnegie Endowment for International Peace, 22 lutego 2017 r., URL<http://carnegieendowment.org/2017/02/22/libya-after-isis--pub-68096.

[12] A. Nathan, „IS 'regrouping in southern Libya with support of al-Qaeda and preparing for further attacks'", *The Telegraph* z 1 marca 2017 r.

dy, a LNA zaczęła zajmować terytoria na zachodzie kraju (m.in. Ras Jdir, Sabratha), a także urzędy Wysokiej Narodowej Komisji Wyborczej (przygotowującej wybory parlamentarne na 2018 r.). Ostatecznie w grudniu Haftar oficjalnie ogłosił, iż uznaje porozumienie z 2015 r. za nieważne, a jedyną władzą reprezentującą Libię jest jego LNA[13]. Bez jednoznacznej i silnej reakcji międzynarodowej będzie to początek nowego rozdziału w libijskiej wojnie domowej.

MALI, NIGERIA I OPERACJE ANTYTERRORYSTYCZNE DLA SAHELU

Zapewnienie bezpieczeństwa w Mali staje się coraz większym wyzwaniem, zwłaszcza że zawarte w 2015 r. porozumienie pokojowe jest rozbijane przez liczne nowe siły[14], a terytorium kraju penetrowane przez grupy przestępcze i dżihadystyczne. Ostatnie dwa lata charakteryzowały się intensyfikacją (a nie wyciszaniem) działań zbrojnych nie tylko tradycyjnie na północy kraju, ale także w środkowym Mali (Mopti, Ségou). O pogarszającym się bezpieczeństwie świadczy zarówno liczba zabitych członków personelu ONZ (od 2013 r. organizacja straciła ponad 100 osób z liczącej 14 tys. misji MINUSMA), co czynni tę misję najniebezpieczniejszą ze wszystkich rozmieszczonych operacji pokojowych ONZ[15], jak i zwiększająca się skala przeprowadzanych zamachów bombowych. W styczniu 2017 r. doszło do jednego z najkrwawszych w historii tego konfliktu ataków – samochód z ładunkiem wybuchowym uderzył w bazę wojskową w okolicach Gao (północne Mali). Śmierć poniosło 60 osób, a ponad 100 zostało rannych. Do zamachu przyznali się dżihadyści z powiązanego z AQIM Al-Murabitun[16].

Nawarstwianie się problemów gospodarczych, społecznych, w tym niezadowolenia licznych malijskich grup etnicznych (takich jak muzułmańscy pasterze Fulani czy część Tuaregów), utrudnia zakończenie konfliktu. Sytuację tę wykorzystują dżihadyści, instrumentalizujący owo niezadowolenie i podziały etniczne. Dla części społeczeństwa mogą się oni wydawać „efektywnym alternatywnym źródłem pomocy, opieki i rozwiązania sporów – zarówno politycznych, jak i gospodarczych”[17]. Lokalne (Ansar Dine Iyada Ag Ghalego) i regionalne (AQIM, MUJWA) ugrupowania dżihadystyczne prezentują się jako „elementy rewolucyjne” występujące przeciw skorumpowanym i wspieranym przez Zachód reżimom[18]. Wykazują one zarazem zdolność adaptacyjną do zmieniających się dynamicznie uwarunkowań. Kiedy zwiększał się poziom bezpieczeństwa, bojówki przenosiły się na rozległe obszary

[13] I. Amrani, „New risks in Libya as Khalifa Haftar dismisses UN-backed accord”, *ICG Commentary*, 21 grudnia 2017 r.

[14] Porozumienie zawarte pod wpływem Algierii między tuareskimi rebeliantami Azawadu (*Coordination des Mouvements de l'Azawad* – CMA) w czerwcu 2015 r. w Bamako gwarantowało m.in. większą autonomię północy i jej reprezentację we władzach centralnych.

[15] Zob. UNSC, *Report of the Secretary-General on the situation in Mali*, S/2017/1105, 26 grudnia 2017 r.

[16] *Al Qaeda says Mali attack punishment for cooperation with France*, Reuters, 18 stycznia 2017 r.

[17] L. Raineri, F. Strazzari, „Jihadism in Mali and the Sahel: Evolving dynamics and patterns”, *EUISS Brief*, nr 21, czerwiec 2017, s. 1.

[18] Por. ibidem.

wiejskie i pustynne. Tam sprzymierzały się ze społecznościami, które nie są dobrze zintegrowane bądź czują się marginalizowane przez rządy[19]. W marcu 2017 r. kilka działających w regionie ugrupowań (AQIM, Al-Murabitun, Ansar Dine, Macina Liberation Front) przegrupowało siły i powołało do życia Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM) z tuareskim liderem Iyadem Ag Ghalim. Koalicja ta stała się tym samym głównym reprezentantem AQ w Sahelu. Może to być odpowiedź zarówno na międzynarodową operację antyterrorystyczną, jak i zwiększającą się aktywność ISIL w regionie.

Głównym ugrupowaniem powiązanym z ISIL w Afryce Zachodniej/Sahelu jest Boko Haram (Państwo Islamskie Afryki Zachodniej). Istnieje też zagrożenie przeniknięcia komórek ISIL z Libii, ponadto niektóre rozłamowe grupy MUJAO (np. grupa Walid Al-Sahrawiego aktywna m.in. w Burkina Faso i Nigrze) ogłosiły wierność samozwańczemu kalifatowi. Od 2011 r. na skutek działań zbrojnych i terrorystycznych Boko Haram śmierć poniosło ponad 28 tys. ludzi[20]. Wprawdzie w wyniku operacji antyterrorystycznej rządu nigeryjskiego z roku na rok zmniejsza się liczba ofiar śmiertelnych ataków ugrupowania, które poniosło znaczne straty osobowe i terytorialne w samej Nigerii [21], ale rośnie jego działalność w krajach sąsiednich (region jeziora Czad). Obecna taktyka dżihadystów to głównie ataki terrorystyczne – zazwyczaj zamachy samobójcze (w wykonaniu kobiet i dziewczynek) w gęsto zaludnionych miejscach, takich jak targowiska, meczety czy obozy uchodźców.

Odpowiedzią międzynarodową na wzrastającą aktywność różnych ugrupowań terrorystycznych jest podjęta przez pięć państw Sahelu – tzw. G-5 (Burkina Faso, Czad, Mali, Mauretania, Niger) inicjatywa operacji antyterrorystycznej. Operacja rozpoczęła się we wrześniu 2017 r. Każde z państw dostarcza w pierwszej fazie po 1000 żołnierzy, a środki finansowe przeznaczone na ten cel sięgają 0,5 mld USD; ich większość ma zapewnić UE. W październiku przedstawiciele RB ONZ podczas wizyty w Mali, Mauretanii oraz Burkina Faso zapowiedzieli konieczność udzielenia wsparcia G-5, a sekretarz stanu USA Rex Tillerson obiecał przeznaczenie na ten cel 60 mln USD. Ponadto w regionie obecnych jest 3000 francuskich żołnierzy w ramach operacji antyterrorystycznej „Barkhane". USA są zaangażowane we wsparcie szkoleniowo-logistyczne w regionie jeziora Czad (około 1200 osób personelu wojskowego w Nigrze i Kamerunie) i budowę bazy dla dronów w Agadezie, co może wskazywać na dążenie do zwiększenia zaangażowania *stricte* bojowego.

[19] J.H. Jezequel, V. Foucher, „Forced out of towns in the Sahel, Africa's Jihadists go rural", *ICG Commentary*, 11 stycznia 2017 r.

[20] Dane dot. udokumentowanych ofiar przemocy zbrojnej Boko Haram w okresie od maja 2011 do grudnia 2017 r. za: Council on Foreign Relations Nigeria Security Tracker, URL<https://www.cfr.org/nigeria/nigeria-security-tracker/p29483.

[21] W grudniu 2016 r. prezydent Nigerii ogłosił ostateczne rozprawienie się z terrorystami Boko Haram w ich ostatniej enklawie – lesie Sambisa.

RÓG AFRYKI I JEMEN

Somalia – aktywizacja dżihadystów w roku wyborczym

Róg Afryki jest „naturalnym" obszarem ekspansji dżihadystów. Somalia jest postrzegana jako ważny element muzułmańskiej ummy, a strategiczne położenie geograficzne kraju sprawia, że z perspektywy państw arabskich odgrywa ona kluczową rolę w „ochronie świata arabskiego i *al-amn al qawmi al-Arabi*" [22]. Z kolei z perspektywy ruchów dżihadystycznych Somalia, Róg Afryki i Morze Czerwone są bramą do kontynentu afrykańskiego z ponad 300 mln muzułmanów[23]. AQ wielokrotnie w historii konfliktu somalijskiego nawiązywała kontakty z tutejszymi ugrupowaniami islamistycznymi i umacniała swe wpływy.

Kiedy w 2006 r. kontrolę nad Mogadiszu przejęła Unia Sądów Szariackich, Somalia po latach bierności Zachodu[24] ponownie znalazła się w orbicie zainteresowania międzynarodowego. Po interwencji etiopskiej miejsce Unii zajęły Asz-Szabab i Hizbul Islam – bojówki sunnickich fundamentalistów, które zaczęły się dynamicznie rozwijać i przejmować kontrolę nad kolejnymi prowincjami. Wówczas odpowiedź społeczności międzynarodowej była natychmiastowa, choć postawiono na „afrykańskie rozwiązania" (tj. misję Unii Afrykańskiej AMISOM, która wielokrotnie miała okazję udowodnić swoją skuteczność). Zachód w tym czasie (choć wspierał finansowo i szkoleniowo AMISOM) zajął się zwalczaniem innego zagrożenia – tj. piractwa w Zatoce Adeńskiej. Dopiero w ostatnich latach USA zaczęły angażować siły powietrzne (drony) do wsparcia operacyjnego działań lądowych przeciw bojówkom islamskim prowadzonych przez siły rządowe, państwa ościenne (Etiopię i Kenię) i UA[25]. Wtedy też Asz-Szabab już oficjalnie występował z afiliacją AQ.

Analiza dynamiki konfliktu somalijskiego drugiej dekady XXI w. wskazuje, że po fazie względnej stabilizacji i przynoszącej efekty walki z Asz-Szabab od 2016 r. następuje faza istotnie pogarszającego się stanu bezpieczeństwa w Somalii. Ma to związek ze zwiększającą się liczbą zamachów terrorystycznych w różnych częściach kraju (w tym w stolicy), ale także z odzyskiwaniem przez dżihadystów zdolności bojowych w południowych i centralnych prowincjach. Jednym z celów zamachów bombowych było zakłócenie procesu wyborczego oraz obniżenie wiarygodności sił międzynarodowych. Wprawdzie udało się przeprowadzić wybory parlamentarne oraz prezydenckie (co AMISOM uznaje za swój największy sukces), w których zwycięstwo odniósł Mohammed Abdullahi „Farmajo" (objął urząd w lutym 2017 r.), jednakże siły międzynarodowe faktycznie słabną. Po pierwsze, już w 2016 r. Etiopia rozpoczęła wycofywanie największego kontyngentu, podając jako główny powód tej

[22] R. Abdi, „A dangerous gulf in the Horn: How the inter-Arab crisis is fuelling regional tensions", *ICG Commentary*, 3 sierpnia 2017 r.

[23] S. Shay, *Somalia Between Jihad and Restoration*, Routledge, 2017, s. 29.

[24] Siły zachodnie obecne na początku lat 90. w ramach operacji pokojowych ONZ wycofały się całkowicie z regionu do 1995 r. Od tej pory w zasadzie jedynie państwa afrykańskie podejmowały wysiłki mediacyjno-koncyliacyjne. Somalia pogrążała się w konflikcie zbrojnym, stała się też synonimem „państwa upadłego".

[25] Celem ataków z wykorzystaniem dronów byli członkowie i przywódcy Asz-Szabab. Szerzej zob. *Rocznik Strategiczny* 2015/16 oraz *Rocznik Strategiczny* 2014/15.

decyzji cięcie zewnętrznych funduszy dla AMISOM (m.in. UE, największy finansowy kontrybutor, ogłosiła redukcje funduszy o 20%). Po drugie, siły afrykańskie znajdują się obecnie w fazie przekazywania odpowiedzialności za bezpieczeństwo siłom somalijskim, a przed nimi stoi wyzwanie integracji Somalijskiej Armii Narodowej (SNA) i problem pozyskania nowych źródeł finansowych niezbędnych do wykonania mandatu[26]. Oznacza to stopniowe redukowanie ich liczby (o 1000 w 2017 r.) i reorganizację misji[27]. W 2018 r. dziesięć baz wojskowych ma zostać przekazanych przez AMISOM somalijskiej armii, a misja – zmniejszona o kolejnych 1000 żołnierzy[28]. Podstawowym wyzwaniem jest zatem takie wyszkolenie armii, aby po wyjściu AMISOM bazy te nie znalazły się w rękach dżihadystów.

Perspektywę pokojowego przekazania kontroli nad terytoriami opanowanymi przez AMISOM oddalają nie tylko działalność Asz-Szabab, ale także międzyklanowa rywalizacja, podziały w siłach bezpieczeństwa i wewnętrzna walka o władzę, w tym napięcia na linii Mogadiszu – inne stany Somalii. Podziały te są wykorzystywane przez państwa Zatoki Perskiej – Arabia Saudyjska, ZEA, Katar nawiązują stosunki z władzami poszczególnych stanów. Do tego dwa pierwsze zagroziły wstrzymaniem finansowania rządu centralnego, gdy ten wybrał neutralność w sporze państw arabskich z Katarem[29]. W końcu na złożoność obecnej sytuacji wpływa także zdobywanie przyczółków w Rogu Afryki przez ISIL[30]. Przeniknięcie bojówek ISIL do Puntlandu jest potwierdzeniem obserwowanego trendu rozszerzania działalności operacyjnej tego ugrupowania oraz poszukiwania nowych „bezpiecznych przystani". Do pierwszego zamachu terrorystycznego na terytorium Somalii przeprowadzonego przez ISIL doszło w kwietniu 2016 r. na przedmieściach Mogadiszu, a celem był transporter UA.

---

[26] AMISOM, *2017 was hugely successful but challenges still lurk, says AU Special Representative for Somalia*, Nairobi, 21 grudnia 2017 r., URL<http://amisom-au.org/2017/12/2017-was-hugely-successful-but-challenges-still-lurk-says-au-special-representative-for-somalia/>.

[27] Na podstawie rezolucji RB nr 2093 (2013) do 30 listopada 2015 r. Unia Afrykańska miała utrzymywać w Somalii siły liczące do 22 126 żołnierzy. W skład misji weszły kontyngenty z Ugandy (6223), Burundi (5432), Dżibuti (1000), Kenii (3664), Etiopii (4395), Sierra Leone (850). Zostały one rozmieszczone w sześciu sektorach południowej i środkowej Somalii. Od 2017 r. zaczęła się redukcja liczby żołnierzy, do końca 2017 r. było ich już o 1000 mniej. Źródło: http://amisom-au.org/.

[28] AMISOM, op. cit.

[29] Arabia Saudyjska, Egipt, Katar i ZEA wspierają różne somalijskie siły polityczne, udzielając im znaczącego wsparcia finansowego. Beneficjentem tej rywalizacji jest chociażby rozłamowy Somaliland, który zawarł z ZEA porozumienie o wydzierżawieniu terytorium pod budowę bazy wojskowej w zamian za 442 mln USD oraz 1 mld USD w postaci inwestycji infrastrukturalnych. R. Abdi, op. cit.

[30] Z IS sympatyzują klany stanowiące mniejszość w Puntlandzie i mające poczucie politycznej marginalizacji. Zob. Z. Yusuf, A. Khalif, „The Islamic State threat in Somalia's Puntland state", *ICG Commentary*, 11 listopada 2016 r. Obecność ugrupowania w północno-wschodniej prowincji jest związana z działalnością Abdiqadir Mumina, który wcześniej był jednym z dowódców polowych Asz-Szabab. W październiku 2015 r. ogłosił on wierność IS i wraz z 20 bojownikami z Galaga (Puntland) opuścił szeregi Asz-Szabab. Inne ugrupowanie rekrutujące Somalijczyków i kontestujące rolę Asz-Szabab – Jahba East Africa – także uznało zwierzchność IS. R. Healy, *Islamic State and al-Shabaab On Collision Course Over Somalia*, Center for Security Policy, 26 kwietnia 2016 r., URL<https://www.centerforsecuritypolicy.org/2016/04/26/islamic-state-and-al-shabaab-on-collision-course-over-somalia/.

Przez cały 2017 r. Asz-Szabab z zauważalną determinacją umacniał swą pozycję głównej siły w somalijskim konflikcie i zarazem czynnika destabilizującego kraj i stolicę. Filia AQ kontrolowała zatem szlaki handlowe między miastami południowo-środkowej Somalii, kontynuowała walkę zbrojną, zwłaszcza z wykorzystaniem strategii asymetrycznych, takich jak zamachy bombowe czy zabójstwa. Atakowane były budynki rządowe, bazy wojskowe, ale także obiekty cywilne (szkoły, restauracje, hotele, targowiska). Już dwa miesiące po przejęciu urzędu prezydenta „Farmajo" ogłosił Somalię „strefą wojny" właśnie w związku z pogarszającym się bezpieczeństwem i intensywnością zamachów terrorystycznych. Do najpoważniejszego w skutkach zamachu doszło 14 października 2017 r., kiedy w Mogadiszu wybuchły dwa samochody pułapki. Śmierć poniosło ponad 300 osób. Zamach ten stał się tym samym najkrwawszym od 2007 r., a zatem roku rozpoczęcia przez Asz-Szabab działalności zbrojnej i terrorystycznej[31]. To właśnie zdolność do przeprowadzania zamachów bombowych w stolicy dowodzi odbudowy zasobów finansowych, operacyjnych i ludzkich ugrupowania. Jednocześnie zamach październikowy, podczas którego samochód ciężarowy z ładunkami wybuchowymi przejechał bez problemu punkty kontrolne na drodze do Mogadiszu, ukazuje wyraźnie słabość sił bezpieczeństwa.

Asz-Szabab odzyskiwał zatem wpływy w środkowej Somalii (drogi, miasta). Oprócz tradycyjnych obszarów aktywności jego działalność terrorystyczna objęła także Puntland – przeprowadzony w czerwcu atak na bazę wojskową w miejscowości Af Urur, w wyniku którego zginęło od 38 do 61 osób (w zależności od źródła), był odwetem za skazanie na śmierć przez tutejszy rząd członków ugrupowania, którzy przygotowali zamach w najważniejszym porcie prowincji – Bosaso[32].

Tak jak strategiczna lokalizacja Somalii czyni kraj atrakcyjnym dla ruchu dżihadystycznego, równocześnie umożliwia ona szybką i bezpośrednią interwencję państw ościennych i zewnętrznych mocarstw, z morza, powietrza i lądu. Stagnacja operacji antyterrorystycznej sił afrykańskich i rządowych oraz odzyskiwanie zdolności bojowych przez dżihadystów spowodowały wzrost zaangażowania USA w 2017 r. W marcu podjęta została decyzja o nasileniu ataków powietrznych, których celem są pozycje i liderzy Asz-Szabab; ale także o wysłaniu (po raz pierwszy od misji UNOSOM II z 1993 r.) amerykańskich sił lądowych. 14 kwietnia rozpoczęto rozmieszczanie sił lądowych w ramach pomocy w walce z tym ugrupowaniem. W wymianie ognia z dżihadystami w Mogadiszu już w maju zginął żołnierz Navy Seal, a trzech innych zostało rannych. Żołnierz ten jest zatem pierwszą ofiarą sił amerykańskich w Somalii od 1993 r.

[31] Pierwszy samochód pułapka wybuchł w dzielnicy komercyjnej, gdzie zlokalizowane są m.in. siedziba Czerwonego Krzyża, a także ministerstwa spraw zagranicznych i edukacji, jak również obóz treningowy dla sił rządowych otwarty przez Turcję. Drugi wybuch, o mniejszej sile rażenia, zlokalizowany był w pobliżu bazy AMISOM.

[32] V. Felbab-Brown, *Puntland's Problems. It's not just Al-Shabab that Threatens Somalia's Stability*, 19 czerwca 2017 r., URL<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/06/19/puntlands-problems/. Warto dodać, że w marcu 2017 r. odnotowano także pierwszy od 2012 r. skuteczny atak piratów puntlandzkich na tankowiec należący do ZEA (Aris 13), w którego trakcie uprowadzono członków załogi. W kwietniu z kolei uprowadzony został statek handlowy Indii. Incydenty te ukazują, jak poważnym problemem bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego pozostaje Puntland.

Jemen

Wojna domowa w Jemenie, która rozpoczęła się od ofensywy zbrojnej Huti na północy kraju, zdążyła się przekształcić w umiędzynarodowiony konflikt zbrojny za sprawą interwencji zbrojnej koalicji państw arabskich pod przywództwem Arabii Saudyjskiej[33]. Interwencja ta przyczyniła się do wzrostu intensywności działań zbrojnych, ale także znaczącego wzmocnienia sił prezydenta Hadiego, które na lądzie przejmowały kontrolę nad miastami opanowanymi przez Huti (sprzymierzonych z byłym prezydentem Salihem i wspieranych przez Iran). Prowadzone przez koalicję bombardowania w połączeniu z blokadą morską (której celem było m.in. przechwytywanie irańskiego uzbrojenia) i lądową terytoriów pod kontrolą Huti skutkowały zmianą taktyki działania tych ostatnich. Rebelianci zaczęli sięgać coraz częściej po asymetryczne metody walki – partyzanckiej i terrorystycznej (np. zamachy bombowe, w tym samobójcze, na lądzie i morzu). O negatywnych skutkach tej zmiany z perspektywy bezpieczeństwa międzynarodowego świadczą wzmożone ataki terrorystyczne i pirackie w strategicznie ważnym regionie Bab al-Mandab.

Wraz z traceniem kolejnych miast południowych dystryktów Huti skoncentrowali się na wzmacnianiu kontroli nad północą kraju oraz ostrzale rakietowym obszarów przygranicznych Arabii Saudyjskiej. Po stronie sił koalicji wpływało to na jeszcze większą determinację w walce ze zbrojną rebelią. W konsekwencji kilkakrotnego wystrzelenia rakiet dalekiego zasięgu w kierunku Rijadu jeszcze bardziej zaostrzona została lądowa, morska i powietrzna blokada Jemenu[34]. Po stratach terytorialnych, jakich doświadczyli Huti w ciągu 2016 r. (jednym z największych sukcesów sił Hadiego było odbicie Taiz – stolicy dystryktu położonego bezpośrednio przy Bab al-Mandab, a także Adenu, co zmusiło Huti do opuszczenia południowych dystryktów), w kolejnym roku zaczęli tracić także swych sojuszników. Najważniejszą zmienną w dynamice konfliktu jemeńskiego było zatem pojawienie się napięć, a w końcu rozłamu w sojuszu Salih–Huti. W listopadzie w samej Sanie wybuchły starcia pomiędzy dotychczasowymi sojusznikami[35], a na początku grudnia Salih wystąpił w telewizji z przemówieniem, w którym zadeklarował wolę dialogu i zmiany dotychczasowych stosunków z saudyjską koalicją i Hadim[36]. Przywódcy Huti odebrali działania Saliha jako zdradę. Większość lokalnych plemion pozostała

[33] Szczegółowo: *Rocznik Strategiczny* 2015/16.

[34] Od początku 2017 r. Huti wystrzeliwali irańskie rakiety dalekiego zasięgu w kierunku Rijadu. W lutym rakieta uderzyła w bazę wojskową Al-Mazahimiyah (40 km od stolicy). W lipcu celem były instalacje petrochemiczne w Janbu. W listopadzie została strącona rakieta wymierzona w lotnisko im. króla Chalida w Rijadzie. Z kolei w grudniu celem miało być spotkanie przywódców saudyjskich w stołecznym pałacu al-Yamama.

[35] Strony walczyły m.in. o kontrolę nad meczetem – symbolem władzy Saliha (wybudowanym przezeń 10 lat wcześniej), lotniskiem, bazami wojskowymi czy budynkami rządowymi.

[36] Wezwał w nim swoich żołnierzy do ignorowania rozkazów przywódców Huti, których obwinił za chaos w państwie: „Jemeńczycy próbowali tolerować zuchwałość Huti przez ostatnie dwa i pół roku, ale już dłużej nie mogą tak czynić (...)". Jednocześnie zwrócił się do sił koalicji: „Wzywam moich braci w krajach sąsiednich do zatrzymania agresji i zniesienia blokady (...), dzięki czemu rozpoczniemy nowy rozdział". Cyt. z przemówienia: URL< http://www.aljazeera.com/news/2017/12/yemen-houthi-saleh-alliance-collapse-171204070831956.html>.

neutralna w tym konflikcie, co spowodowało przewagę Huti, którzy przeszli do ofensywy w grudniu, a walki doprowadziły finalnie do śmierci samego Saliha w zamachu bombowym. Jednostki wierne byłemu prezydentowi mogą zostać w tej fazie wykorzystane przez siły koalicji międzynarodowej, by zmniejszyć dominację terytorialną Huti na północy kraju. Wsparcie zarówno Arabii Saudyjskiej, jak i ZEA (a zatem dwóch najważniejszych członków koalicji) ma szansę uzyskać syn Saliha – Ahmed Ali – który zaraz po śmierci ojca zapowiedział odwet na Huti. Możliwe jest tym samym, iż zwiększy się efektywność działania sił międzynarodowych[37].

Front walki z Huti nie jest jednak jedynym we współczesnym konflikcie w Jemenie. Od początku ofensywy zbrojnej Huti pojawiały się obawy o to, że sukcesy szyickiej partyzantki prowadzić będą do militaryzacji i radykalizacji większości sunnickiej w tym kraju[38]. W istocie na przedłużającym się konflikcie i panującym chaosie politycznym korzystały obecne tam ugrupowania dżihadystyczne, a także separatystyczny Ruch Południa. Zarówno komórki ISIL, jak i tradycyjnie silnie obecna w regionie AQ Półwyspu Arabskiego (AQAP) intensyfikowały ataki terrorystyczne, których celem były m.in. siły bezpieczeństwa. Sięgają one także po zdobycze terytorialne, co umożliwia im pozyskiwanie nowych źródeł finansowania. Według ICG świadczy to o ewolucji AQAP z ugrupowania typowo terrorystycznego w „siłę powstańczą z ambicją i zdolnością do zarządzania terytorium"; w ten sposób AQAP ma wykazywać się „wrażliwością" na lokalne problemy bezpieczeństwa i poszukiwać poparcia wśród jemeńskich plemion[39]. Wydaje się, że obecna strategia z jednej strony wymierzona jest w ISIL, które w ostatnich latach zdobywało znacznie więcej rekrutów i poparcia w różnych częściach świata, z drugiej strony ma na celu wzmocnienie zaplecza plemienno-finansowo-wojskowego AQAP w Jemenie.

Wzrost aktywności AQIP, ale także komórek ISIL w Jemenie w naturalny sposób wzbudza zainteresowanie państw Zachodu, prowadząc do jeszcze większego umiędzynarodowienia konfliktu. USA już w 2016 r. udzielały wsparcia w walce z dżihadystami z powietrza za pomocą dronów, m.in. podczas ofensywy sił rządowych Hadiego na Mukallę, znajdującą się pod kontrolą AQAP. Pomagały także w bloka-

[37] Salih cieszył się poparciem ZEA, które uznawały go za jedyną osobę zdolną do przywrócenia jedności Jemenu, Arabia Saudyjska zaś prezentowała odmienną wizję budowania pokoju w tym kraju. W efekcie państwa Zatoki wspierały różnych aktorów lokalnych: Arabia Saudyjska – Hadiego, a także Islah (Bractwo Muzułmańskie) i Alego Mohsena; ZEA postrzegają go jako niezdolnego do sprawowania władzy w Jemenie i udzielają wsparcia m.in. południowym separatystom. Śmierć Saliha może spowodować jakościową zmianę (wspólne wsparcie dla Ahmeda Alego) w działaniach koalicji, której brakowało do tej pory strategicznej spójności. N. Partrick, *The Saudi and Emirati Conundrum After Saleh*, Carnegie Endowment for International Peace, 18 grudnia 2017 r., URL<http://carnegieendowment.org/sada/75054.

[38] W 2015 r. częścią kampanii mającej zjednać sympatię Huti było przepędzenie AQAP m.in. z prowincji Bayda w środkowym Jemenie. Rebelianci zawierali więc z władzami lokalnymi porozumienia (legitymizujące ich działania) o walce z AQAP. Gdy jednak kontrola wojskowa Huti została ugruntowana, łamali oni warunki tych porozumień, przemocą zmuszając plemiona do posłuszeństwa (zabójstwa, aresztowania liderów, niszczenie farm). Plemiona podjęły walkę z Huti, a wsparła ich w tym AQAP. Zob. N. Al-Dawsari, *Our Common Enemy: Ambiguous Ties Between al-Qaeda and Yemen's Tribes*, Carnegie Endowment for International Peace, 11 stycznia 2018 r., http://carnegie-mec.org/2018/01/11/our-common-enemy-ambiguous-ties-between-al-qaeda-and-yemen-s-tribes-pub-75225.

[39] ICG, *Yemen's al-Qaeda: Expanding the Base*, Report No 174, 2 lutego 2017 r.

dzie jemeńskich portów i zapewnianiu bezpieczeństwa szlaków transportu (amerykańskie okręty przechwytywały m.in. statki z irańskim uzbrojeniem przeznaczonym dla Huti). W szerszej perspektywie bliskowschodniej daje się zauważyć następująca prawidłowość – im bardziej ISIL traci kontrolę i wpływy w Syrii i Iraku, tym silniej USA angażują się w walkę z jego komórkami, a także AQAP w Jemenie. Widać to wyraźnie w zestawieniu liczby dokonywanych ataków w ostatnich miesiącach 2017 r.[40] Jemen wraz z Somalią stały się zatem teatrem działań pierwszej operacji antyterrorystycznej autoryzowanej przez nowego amerykańskiego prezydenta, który już w kampanii wyborczej zapowiadał rozprawienie się z dżihadystami. W styczniu 2017 r. pierwszy amerykański żołnierz zginął w środkowym Jemenie w zasadzce zorganizowanej na AQAP (godzinna wymiana ognia z komandosami NAVY Seal 6, w wyniku której śmierć poniosło 14 dżihadystów)[41].

Konflikt w Jemenie oprócz implikacji geostrategicznych niesie także dramatyczne konsekwencje dla ludności cywilnej. Zgodnie z oceną ONZ co najmniej 17,8 mln mieszkańców państwa wymaga natychmiastowej pomocy żywnościowej, do której dostęp w regionach objętych działaniami zbrojnymi jest utrudniany bądź całkowicie blokowany przez strony walczące[42]. Dla kraju, który 90% potrzeb żywnościowych zaspokaja w drodze importu, tego rodzaju blokada oznacza zagłodzenie. Głód, brak czynnych placówek medycznych i lekarstw to obraz wyłaniający się z pogrążonego w wojnie Jemenu. Pod koniec roku 22 prowincje ogłosiły stan kryzysowy poziomu czwartego – piąty poziom (najwyższy) to głód[43].

Ograniczanie dostępu do żywności należy postrzegać jako przejaw determinacji, z jaką wszystkie strony konfliktu dążą do ostatecznych rozstrzygnięć – a zatem bez uwzględniania potrzeb cywilów, co więcej, jest to także element gospodarki wojennej, w której zasoby żywnościowe w pierwszej kolejności trafiają do sił walczących, a przechwytywanie pomocy humanitarnej jest jedną z metod finansowania konfliktu[44].

★ ★ ★

[40] Według danych The Bureau of Investigative Journalism w 2017 r. liczba ataków powietrznych USA w Jemenie wzrosła z 40 do 127. W ich wyniku zginęło 135–184 osób, głównie dżihadystów. Potwierdzona liczba zabitych cywilów – 12. URL https://www.thebureauinvestigates.com/drone-war/data/yemen-reported-us-covert-actions-2017.

[41] Zob. E. Schmitt, „U.S. commando killed in Yemen in Trump's first counterterrorism operation", *The New York Times* z 29 stycznia 2017 r.

[42] Dane ONZ i BBC: URL<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=58058#.WlPorqOBiu4>, URL<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29319423>.

[43] *Yemen facing largest famine the world has seen for decades, warns UN aid chief*, UN News, 9 listopada 2017 r., URL http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=58058#.WlPorqOBiu4.

[44] Analitycy szczegółowo charakteryzują metody stosowane przez obie strony konfliktu, a mające swój efekt w postępującym kryzysie żywnościowym, m.in. grabienie pomocy humanitarnej, odbieranie pracownikom organizacji humanitarnych wiz, wysokie podatki nakładane na import do obszarów pod kontrolą danych sił. W przypadku sił rebelianckich jest to metoda na finansowanie konfliktu. Z kolei koalicja saudyjska zablokowała np. port Hodeida – 80% żywności importowanej przez terytoria pod kontrolą Huti/Saliha przedostaje się tą drogą. ICG, „Instruments of pain (I): Conflict and famine in Yemen", Briefing nr 52, 13 kwietnia 2017 r.

Istnieje silna korelacja między tendencją do umiędzynaradawiania współczesnych konfliktów zbrojnych a rozwojem ugrupowań dżihadystycznych, zwłaszcza tych powiązanych z IS i AQ. Zbrojny ekstremizm religijny stał się zarazem cechą charakterystyczną coraz większej liczby współczesnych konfliktów zbrojnych, wpływając także na wzrost ich intensywności (mierzonej liczbą ofiar bezpośrednich działań zbrojnych). W istocie słabość polityczna i gospodarcza państw, będąca konsekwencją rozgrywających się konfliktów zbrojnych w Afryce i na Bliskim Wschodzie, zachęca ugrupowania dżihadystyczne do tworzenia w tych miejscach swych baz. Rozwój metod pozyskiwania rekrutów z różnych stron świata (m.in. szerokie wykorzystanie mediów społecznościowych i nowoczesnych technologii informatycznych) i zaplecza finansowo-logistycznego umożliwia im zaś dynamiczny rozwój.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że aktywność dżihadystów istotnie wpływa na decyzje o zaangażowaniu sił zbrojnych państw zachodnich w danym regionie. Taki charakter ma zwłaszcza zwiększająca się obecność sił francuskich i amerykańskich w Afryce (region Sahelu, Somalia), a także pomoc o różnym charakterze (logistycznym, finansowym, szkoleniowym) udzielana przez inne państwa zachodnie, w tym UE, lokalnym siłom zbrojnym. Zarazem dostrzegalna jest prawidłowość – im bardziej dżihadyści tracą swoje wpływy w Iraku i Syrii, tym bardziej wzrasta zaangażowanie USA, czy szerzej Zachodu, w zwalczanie ich komórek działających w innych regionach konfliktów zbrojnych. Taki charakter miało autoryzowanie przez nowego amerykańskiego prezydenta Donalda Trumpa pierwszej operacji antyterrorystycznej w Somalii i Jemenie.

Operacje prowadzone przez siły międzynarodowe istotnie wpływają na dynamikę współczesnych konfliktów, a także ich intensywność. Jako że najczęściej prowadzone są one z wykorzystaniem sił powietrznych, zanim operacje te mają szansę poprawić warunki bezpieczeństwa, w pierwszej kolejności zwiększają skalę ofiar śmiertelnych. Szczególnie dobrze obrazuje to konflikt w Jemenie, którego wzrastająca intensywność jest ściśle powiązana z prowadzoną operacją zbrojną koalicji państw arabskich. Jeśli jednak udaje się poprawić warunki bezpieczeństwa i zredukować możliwości operacyjne dżihadystów (jak to się stało w wyniku działań przeciwko Boko Haram w Nigerii czy AQIM i dżihadystom z Mali), okazuje się, że ugrupowania te sprawnie przenoszą się do sąsiednich krajów. Analogicznie IS, tracąc swe wpływy w Syrii i Iraku, adaptuje się do nowych uwarunkowań, zajmując coraz to nowe regiony (jak Libia, Somalia, Jemen, Sahel), przy pomocy lokalnych grup ekstremistycznych, które ślubują wierność samozwańczemu kalifowi.

Aktywność zbrojna i propagandowa dżihadystów generuje zagrożenia zarówno w samym regionie konfliktu – rozprzestrzenianie się konfliktu, dalsze destabilizowanie sytuacji polityczno-gospodarczej, zbrodnie na ludności cywilnej, niszczenie dóbr kultury – jak i poza nim (m.in. dzięki zasięgowi ich propagandy skutecznie gromadzą rekrutów z państw zachodnich, a także uzyskują zdolność do przeprowadzania zamachów terrorystycznych w tych państwach). Wszystkie te czynniki powodują, że dżihadyści stają się jednym z największych wyzwań w toczących się konfliktach, ale równocześnie zwiększa się determinacja świata zachodniego do zaangażowania zbrojnego w regionach konfliktów zbrojnych z udziałem tych ugrupowań.

The current armed conflicts in Africa and Yemen: The activity of the Jihadists and the involvement of international forces

The aim of the article is to analyze the ongoing armed conflicts in Africa and Yemen with a special focus on the activity of jihadist groups and the internationalization of these conflicts. The paper is a continuation of a cycle of articles for the Strategic Yearbook and as such it concentrates on the events and the armed conflicts' dynamics in 2017. It discusses the present dynamics, intensity, internationalization and the activity of jihadists groups in African (in Maghreb and the Sahel as well as Somalia) and Yemeni armed conflicts. It argues these conflicts have been systematically internationalized for different reasons (regional security order, power balance, economic or humanitarian issues), but today they are dominated by non-state jihadist actors. The author attempts to determine to what extent the current growing military involvement of the Western states (if there is any) is motivated by the rise of the jihadist groups in those armed conflicts.

Keywords: armed conflict in Yemen, armed conflict in Somalia, armed conflict in Libya, armed conflict in Nigeria, armed conflict in Mali, jihadism, foreign armed interventions, intensity of armed conflicts

Słowa kluczowe: Konflikt w Jemenie, konflikt w Somalii, konflikt w Libii, konflikt w Nigerii, konflikt w Mali, dżihadyzm, interwencje zbrojne, intensywność konfliktów zbrojnych

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 142–155

ISSN 2300-2654

Obserwatorium bezpieczeństwa

Kamila Pronińska

doi 10.7366/2300265420172308

Zmiany technologiczne vs. tradycyjna geopolityka na globalnym i europejskim rynku energetycznym

Celem artykułu jest identyfikacja najważniejszych współczesnych trendów na rynku węglowodorów i energii w odniesieniu do zmian popytowo-podażowych, technologicznych i szerszej geopolityki surowcowej. Trendy analizowane są w ujęciu globalnym i regionalnym. Jako że stanowi on część cyklu artykułów *Rocznika Strategicznego* poświęconych dynamice międzynarodowych stosunków w sferze energetycznej, w centrum uwagi są trendy popytowo-podażowe i wydarzenia roku 2017. Utrzymująca się sytuacja stosunkowo niskich cen węglowodorów, a także polityka transformacji sektora energetycznego niesie długofalowe implikacje geostrategiczne zarówno dla eksporterów, jak i importerów ropy i gazu. W celu weryfikacji tej hipotezy autorka koncentruje się w pierwszej kolejności na eksporterach – a zatem grupie podmiotów globalnego rynku, która ma więcej powodów do obaw o bezpieczeństwo ekonomiczne i perspektywy rozwojowe, a w konsekwencji także możliwości realizacji swych interesów geopolitycznych. Stąd też stawiane jest pytanie, z jednej strony, o obecną politykę eksportową państw naftowych[1], a z drugiej – o politykę importerów w zakresie transformacji sektora energetycznego. Analizowana jest zależność między tymi dwoma obszarami polityki energetycznej. W trzeciej części artykułu uwaga zostanie skoncentrowana na rynku europejskim i współczesnej rosyjskiej geopolityce surowcowej. Rosja jest prezentowana jako przykład państwa naftowego, dla którego poważnym wyzwaniem są współczesne trendy rynkowe, a zarazem spośród wszystkich współczesnych gospodarek surowcowych w swym myśleniu o kształtowaniu polityki energetycznej jest ona szczególnie silnie zakotwiczona w nurcie geopolitycznym. Jak dalece Nord Stream II (o którego realizację trwała batalia przez cały 2017 r.) jest częścią rosyjskiej odpowiedzi na wyzwania generowane przez rynek energetyczny i politykę importerów?

[1] Termin „państwo naftowe" odnosi się do państw, których dochody budżetowe i PKB są silnie uzależnione od eksportu węglowodorów (ropy naftowej i/bądź gazu ziemnego). Dotyczy je zatem zarówno zjawisko określane w literaturze jako „syndrom państwa naftowego", jak i „klątwy surowcowej". Zob. T.L. Karl, „The perils of the petro-state: Reflections on the paradox of plenty", *Journal of International Affairs* 1999, t. 53, nr 1; M.L. Ross, „The political economy of the resource curse", *World Politics* 1999, nr 51.

TRENDY GLOBALNE – POLITYKA PAŃSTW NAFTOWYCH

Rynek węglowodorów od połowy 2015 r. pozostaje tzw. rynkiem kupującego – tj. niskich cen ropy i rywalizacji eksporterów o rynki zbytu. Jest to rezultat po pierwsze, trendów popytowych – spowolnienia gospodarczego w krajach wysoko rozwiniętych, ale także na rynkach wschodzących, które skutkowało spowolnieniem wzrostu (a niekiedy stagnacją) popytu na ropę i energię. Po drugie, trendów podażowych – dynamicznego rozwoju nowych miejsc produkcji i eksportu węglowodorów (zwłaszcza w sektorze niekonwencjonalnych złóż ropy i gazu w USA i Kanadzie, a także gazu skroplonego – LNG). W porównaniu z okresem, który charakteryzował rynek przed 2008 r., nie tylko wzrastały wolne moce produkcyjne OPEC (a zatem moce, które można uruchomić w ciągu 30 dni i utrzymać produkcję przez co najmniej 90 dni), ale także udokumentowane światowe rezerwy. O ile ten pierwszy czynnik jest traktowany jako wskaźnik napięcia sytuacji podażowo-popytowej na rynkach światowych, a zatem silnie oddziałujący na cenę, o tyle zwiększenie stanu światowych udokumentowanych rezerw ma znaczenie dla kształtowania długofalowej polityki importerów (tym bardziej że spektakularny wzrost udokumentowanych rezerw odnotowały państwa spoza OPEC, takie jak USA, Kanada, Brazylia).

Szczególne znaczenie dla rynku naftowego mają wolne moce produkcyjne Arabii Saudyjskiej. Zazwyczaj utrzymują się one na poziomie 1,5–2 mln b/d i są gwarantem stabilności dostaw ropy na światowy rynek w okresach kryzysowych. Polityka utrzymywania wolnych mocy produkcyjnych oddziałuje także silnie na ceny. Do 2016 r. Arabia Saudyjska – blokując możliwość wprowadzenia limitów produkcji OPEC – prowadziła politykę utrudniającą wzrost cen, ale ukierunkowaną na eliminację konkurencji z sektora niekonwencjonalnych złóż ropy. Polityka ta była jednak wyniszczająca dla budżetów większości państw naftowych[2]. W zestawieniu z innymi typami gospodarek surowcowych te oparte na ropie naftowej (a także gazie ziemnym) wykazują bowiem szczególnie silną zależność między gospodarką a dochodami generowanymi przez sektor naftowo-gazowy. Dotyczy to zarówno wskaźnika udziału danego surowca w całkowitym krajowym eksporcie, jak i udziału tego sektora w PKB[3]. Oznacza to zarazem, że państwa naftowe są szczególnie podatne na zagrożenia zmieniającej się koniunktury rynkowej. Niskie ceny ropy negatywnie oddziałują nie tylko na ich bezpieczeństwo ekonomiczne, ale także na poziom inwestycji w sektorze poszukiwawczo-wydobywczym (ang. *up-stream*). Tymczasem uzależnienie gospodarek od eksportu surowców nieodnawialnych oznacza, że niezbędne są stałe wysokie nakłady inwestycyjne na rozwój nowych mocy wytwór-

[2] Szczegółowo nt. polityki Arabii Saudyjskiej w odniesieniu do amerykańskich producentów i problemów budżetowych państw naftowych zob. *Rocznik Strategiczny* 2015/16.

[3] T.L. Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley 1997, s. 46. Obecnie średnia ta dla państw OPEC wynosi 50%. Jednak w tym gronie znajdują się zarówno państwa, dla których dochody z ropy stanowią ponad 90% dochodów eksportowych (np. Wenezuela, Angola, Libia, Irak, Kuwejt), jak i mniej niż połowę (Iran, ZEA, Katar, Ekwador). Obliczenia własne, dane: *OPEC Annual Statistical Bulletin*, OPEC 2017, s. 19–20.

czych. Co więcej, niedoinwestowany sektor *up-stream* może stać się kolejną barierą rozwojową państwa naftowego.

Fakt, iż państwo naftowe wytwarza PKB przede wszystkim dzięki posiadaniu złóż ropy i/bądź gazu, do których rozwoju zazwyczaj przyczynia się zewnętrzny kapitał, generuje liczne problemy strukturalne gospodarki, takie jak choroba holenderska[4], silne dysproporcje ekonomiczne, brak reform[5]. W literaturze zjawisko to jest określane mianem „syndromu państwa naftowego" bądź „klątwy surowcowej". W wymiarze politycznym „klątwy surowcowej" państwa naftowe charakteryzują się często niedemokratycznym systemem i silną kontrolą nad sektorem[6]. W końcu w sferze polityki międzynarodowej typowe jest kształtowanie przez takie państwo pozycji międzynarodowej właśnie dzięki dochodom z eksportu ropy i/bądź gazu[7].

W 2017 r. średnia cena baryłki ropy Brent wyniosła 54 USD/b, tj. o 10 USD/b więcej niż w 2016 r. Jest to jednak wciąż poziom uniemożliwiający wielu państwom naftowym generowanie wzrostu gospodarczego. W rezultacie problemy narastającego (od 2015 r.) deficytu budżetowego, recesji bądź stagnacji gospodarczej są wyzwaniem bezpieczeństwa ekonomicznego państw OPEC oraz państw naftowych spoza tego kartelu. Nieproporcjonalnie wysokie marże osiągane we wcześniejszych latach nie tylko wpływały na przyzwyczajenie ich do rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych dzięki dochodom z eksportu surowców. Determinowały one także procesy polityczne. Jeśli wziąć pod uwagę, iż spośród wszystkich podsektorów rynku energetycznego to właśnie rynek naftowy ma najbardziej globalny charakter, a marże osiągane z handlu ropą są wyjątkowo wysokie, wówczas staje się zrozumiałe, iż to w państwach naftowych występuje szczególnie silna tendencja do wykorzystywania zysków sektora do finansowania celów publicznych i kontrolowania procesów politycznych w kraju[8]. Marże uzyskiwane w sektorze naftowym, jak pisze Terry L. Karl, „nie są czymś naturalnym, są one wynikiem wyjątkowej organizacji światowego rynku paliw, różnorodności jakości złóż i gatunków ropy oraz/lub specjalnego statusu ropy jako surowca strategicznego"[9]. O ile zatem z perspektywy makroekonomicznej najważniejszymi konsekwencjami dekoniunktury na rynkach surowcowych są stagnacja/recesja gospodarek naftowych i pogarszanie się wskaźników ma-

[4] Termin wprowadzony w 1977 r. przez *The Economist*, opisujący konsekwencje odkrycia złóż gazu w Holandii w latach 60. Odkrycia te uruchomiły procesy deindustrializacji – dynamicznie rozwijał się sektor wydobywczy, podczas gdy dynamika rozwoju innych sektorów gospodarki znacznie spowolniła. O relacjach między „klątwą surowcową" a chorobą holenderską zob. R.M. Auty, „The political economy of resource-driven growth", *European Economic Review* 2001, nr 45.

[5] Np. P. Collier, *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy*, Word Bank, Washington D.C., 15 czerwca 2000 r.; R. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge, London 1993.

[6] Niedemokratyczny system władzy w państwach naftowych jest między innymi wynikiem polityki fiskalnej, wysokich wydatków publicznych i utrzymywania struktur patronackich w celu stabilizowania władzy. J.D. Colgan, „Oil, domestic politics, and international conflict", *Energy Research & Social Science* 2014, nr 1, s. 199–200.

[7] T.L. Karl, „The perils…"

[8] Zob. H. Huntington, „The oil security problem", w: J. Evans, L.C. Hunt (red.), *International Handboook on the Economics of Energy*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham 2009, s. 384.

[9] T.L. Karl, *The Paradox*…, s. 48.

kroekonomicznych[10], o tyle z perspektywy geopolitycznej szczególnie istotna jest podatność państw naftowych na narastające napięcia społeczne i niestabilność polityczną, a nawet zagrożenie wybuchu zamieszek, przewrotów politycznych czy konfliktów zbrojnych. Współczesny obraz Wenezueli jest najbardziej wyrazistym przykładem tego politycznego wymiaru „klątwy surowcowej"[11].

W 2017 r. państwa OPEC, a także inni producenci ropy, z Rosją włącznie, prowadzili politykę cięć produkcji surowca, tak by podbić jego ceny[12]. O trudnościach w realizacji tego celu świadczyły wahania średnich cen ropy – w styczniu średnia cena Brent wyniosła 53,59 USD/b, w czerwcu 46,17 USD/b, po czym wzrosła w drugiej połowie roku do powyżej 50 USD/b. Dopiero jednak kolejne spotkanie OPEC i państw obserwatorów (w listopadzie 2017 r.), na którym zadecydowano o kontynuowaniu cięć produkcji i rozciągnięciu ich na 2018 r., spowodowało wzrost cen, które pod koniec roku osiągnęły poziom powyżej 60 USD/b[13]. Konieczność kolejnej interwencji wynikała zarówno z obserwowanych trendów popytowych, jak i polityki konkurencji. Światowa konsumpcja ropy wprawdzie wzrosła w 2017 r. o 1,4 mln b/d, jednak tempo tego wzrostu spowolniło w porównaniu z 2016 r. Przy czym wzrost ten generowany jest wciąż przede wszystkim przez rynki spoza OECD[14]. W przypadku produkcji spoza OPEC w 2017 r. – moce USA i Kanady wzrosły o 1 mln b/d, pozostałych zaś o 0,7 mln b/d[15]. Największy spoza OPEC producent – USA – zwiększył swoje moce wydobywcze o 10% w sektorze złóż niekonwencjonalnych (zwłaszcza ropy z pokładów łupkowych). Decyzja OPEC, przyłączenie się do niej Rosji, a także objęcie limitami krajów OPEC dotychczas z nich wyłączonych – Libii i Nigerii – świadczą o tym, jakim wyzwaniem dla gospodarek państw eksporterów jest obecna sytuacja na rynku ropy. Pojawiły się także głosy, że jeśli rynek nie zostanie usta-

[10] W latach 2010–2014 ceny ropy były dość stabilne, jednak od połowy 2014 r. zaczęły one drastycznie spadać – do końca 2016 r. o 60%. O problemach z deficytem budżetowym państw naftowych zob. *Rocznik Strategiczny* 2015/16.

[11] Około 95% dochodów eksportowych Wenezuela pozyskuje z eksportu ropy. W wyniku dekoniunktury surowcowej znalazła się zatem w głębokim kryzysie ekonomicznym, społecznym i politycznym. Inflacja przekracza 1000% w skali roku, ceny żywności i lekarstw sprawiają, że są one poza ekonomicznym zasięgiem większości społeczeństwa. Brak wypłat i narastający kryzys humanitarny wpłynęły na wynik wyborów parlamentarnych, które przegrali socjaliści (grudzień 2016 r.), co doprowadziło do paraliżu sceny politycznej. W 2017 r. protesty społeczne przeciwko polityce „chavistów" i socjalistycznego prezydenta Nicolása Maduro (m.in. próby zmiany konstytucji) objęły niemalże cały kraj. Protesty były brutalnie tłumione. W zamieszkach zginęły dziesiątki osób. Zob. ICG, *Venezuela: Hunger by Default*, Briefing No 37, 23 listopada 2017 r.

[12] Cięcia rozpoczęto oficjalnie w styczniu i miały być utrzymane przez sześć miesięcy. Do decyzji oprócz Rosji (która zobowiązała się do redukcji o 300 tys. b/d) przyłączyły się także Kazachstan, Oman, Bahrajn i Azerbejdżan. Jednocześnie niektóre spośród państw OPEC (Libia, Nigeria) zostały wyłączone z tego obowiązku. Łącznie produkcja w 2017 r. miała zostać zmniejszona o 1,8 mln b/d.

[13] Źródło: URL<https://ycharts.com/indicators/average_crude_oil_spot_price>; „Oil deal unanimous – Saudi energy minister", *The Guardian* z 30 listopada 2017 r.

[14] Dane EIA. Zgodnie z prognozami EIA w 2018 r. wzrost ma wynieść ok. 1,7 mln b/d, z tego 1,2 mln b/d przypadnie na kraje spoza OECD. EIA, *Short Term Energy Outlook*, EIA, styczeń 2018, s. 2.

[15] Prognozy EIA wskazują, że w 2018 i 2019 r. produkcja państw spoza OPEC wzrośnie odpowiednio o 2 mln b/d i 1,3 mln b/d, przy czym na same USA przypaść ma 1,5 mln b/d nowych mocy w 2018 r. i 1 mln b/d w 2019 r. Kanada i Brazylia odpowiadać będą za przyrost produkcji o ok. 400 tys. b/d w 2018 r. i podobnie w kolejnym roku. Ibidem, s. 3.

bilizowany, konieczne może się okazać sięgnięcie przez OPEC po „środki nadzwyczajne”[16].

Wprawdzie analiza polityk energetycznych prowadzonych przez największych światowych konsumentów energii wskazuje, że do połowy XXI w. węglowodory oraz węgiel będą odpowiadały za około 70% globalnego bilansu energetycznego, jednakże coraz więcej państw angażuje się w politykę transformacji systemu energetycznego, a także transportowego. Dynamika zaś, z jaką rozwija się zarówno sektor energetyki odnawialnej, jak i transportu elektrycznego, może prowadzić do szybszych zmian na rynku węglowodorów niż prognozowane na podstawie podejmowanych decyzji politycznych.

DYNAMIKA ROZWOJOWA NOWYCH TECHNOLOGII OZE – POLITYKA IMPORTERÓW I *PEAK OIL DEMAND*?

Tak jak nowoczesne technologie wydobycia ropy i gazu ze złóż szelfowych i niekonwencjonalnych zdążyły już przeobrazić globalny rynek węglowodorów, technologie odnawialnych źródeł energii (OZE) stopniowo zmieniają rynek energii. Wpływ na dynamikę rozwojową tych technologii mają zarówno czynniki ekologiczne (dążenie do redukcji emisji CO_2), ekonomiczne (rozwój gospodarczy oparty na innowacjach), jak i geostrategiczne (zmniejszenie zależności importowych, dywersyfikacja bilansu energetycznego). Ogromne znaczenie ma również sukcesywnie zwiększająca się dostępność (spadające ceny, nowi dostawcy) nowych technologii. Coraz większe technologiczne i ekonomiczne możliwości wykorzystania OZE (energii słońca, wiatru, wody, biomasy, biogazu czy wnętrza ziemi) skutkują systematycznym wzrostem światowych mocy energetyki odnawialnej, a także ciągłym postępem technologicznym w takich dziedzinach jak efektywność wytwarzania energii (tj. stosunek zainstalowanych mocy do faktycznej produkcji), konkurencyjność cenowa, inteligentne sieci, magazynowanie. W rezultacie inwestycje w moce OZE i ich udział w globalnej konsumpcji energii rosły w minionej dekadzie w znacznie szybszym tempie niż rola jakichkolwiek innych źródeł nieodnawialnych. W 2017 r. globalne inwestycje w OZE wyniosły 333,5 mld USD (wzrost o 3% w porównaniu z 2016 r.), co oznaczało, że od 2010 r. zainwestowano w energię ze źródeł odnawialnych sumę 2,5 bln USD. W 2017 r. osiągnięto rekord nowo wprowadzonych mocy OZE do sieci (bez energii wodnej, tradycyjnie mającej największy udział w globalnej produkcji OZE) – 160 GW[17]. Liczby te świadczą o dużej pewności inwestorów co do przyszłości energetyki odnawialnej. W rezultacie tych trendów inwestycyjnych wszystkie źródła odnawialne odpowiadają już za ponad 30% zainstalowanych mocy światowej energetyki i ponad 23% produkcji elektryczności. W ogólnym bilansie konsumpcji energii pierwotnej ich udział kształtuje się na poziomie 10%[18]. Postęp technologicz-

[16] Cyt. z wypowiedzi sekretarza generalnego OPEC. Źródło: URL https://www.euractiv.com/section/energy/news/opec-secretary-general-urges-us-shale-oil-producers-to-help-cap-global-supply.

[17] Dane Bloomberg New Energy Finance, URL https://about.bnef.com/clean-energy-investment/.

[18] Dane za rok 2016 za: World Energy Council, *World Energy. Perspectives 2016*, WEC 2016, s. 1; *BP Statistical Review of World Energy 2017*, BP, czerwiec 2017.

ny jest zatem istotnym uwarunkowaniem wzrostu znaczenia OZE w systemie energetycznym ostatniej dekady i będzie wpływał na przebieg (skalę, tempo) transformacji energetycznej[19].

Światowym liderem w produkcji i wdrażaniu OZE do systemu energetycznego są Chiny – przypada na nie ponad 40% nowo dodawanych mocy OZE, 28,9% światowej konsumpcji energii wodnej i 20,5% pozostałych OZE[20]. Jedną z przesłanek polityki transformacji tej największej na świecie gospodarki energetycznej są względy ekologiczne. Na Chiny przypada najwięcej światowej emisji CO_2 (27%), a do tego chińskie aglomeracje miejskie mierzą się z potężnym problemem smogu. Jest to efekt spektakularnego wzrostu chińskiej gospodarki, która spala więcej węgla niż reszta świata razem wzięta (50,6% światowej konsumpcji)[21]. Równocześnie analizy implikacji geostrategicznych zmian klimatu dla tego kraju są alarmujące, co tym bardziej wpływa na determinację władz, pragnących przewodzić budowie „nowego globalnego ładu klimatycznego". Zgodnie ze słowami Xi Jinpinga z sesji otwierającej XIX Zjazd Komunistycznej Partii Chin przejmują one „stery w międzynarodowej współpracy na rzecz walki ze zmianami klimatycznymi i są ważnym uczestnikiem w globalnym przedsięwzięciu tworzenia ekologicznej cywilizacji, wnoszą w nie swój wkład i niosą jego pochodnię"[22]. Długofalowym celem ich polityki jest stworzenie „pięknych Chin", „powrót do błękitnego nieba" i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Do 2020 r. Chińczycy planują zainwestować 360 mld USD w OZE, tworząc 13 mln miejsc pracy. Plan został ogłoszony przez Narodową Agencję Energii w styczniu 2017 r., a z końcem roku rząd przyjął kolejny plan – stworzenia największego na świecie rynku handlu emisjami. Początkowo ma on objąć elektrownie (odpowiedzialne za ponad połowę krajowych emisji CO_2)[23]. Choć nieznane są szczegóły, to nowe regulacje będą z pewnością narzędziem, które zbliży kraj do realizacji długoterminowego celu transformacji energetyki, tj. zdecydowanego odchodzenia od spalania węgla. Polityka ta oznacza zarazem inwestowanie w przyszły model rozwoju gospodarczego i pozycję Chin w handlu międzynarodowym, m.in. jako dostawcy technologii OZE.

Zgodnie z oceną Międzynarodowej Agencji Energii (IEA), w związku z prowadzoną polityką energetyczną to właśnie Chiny (ale także Indie) stają się obecnie liderami transformacji systemów energetycznych, a co ważniejsze: „chińskie wybory [energetyczne – K.P.] będą odgrywać ogromną rolę w determinowaniu glo-

[19] Zob. K. Pronińska, „Rozwój odnawialnych źródeł energii a wymiar geostrategiczny bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej", *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* 2017, nr 2 (t. 53), s. 71–89.

[20] Dane za 2016 r. za: *BP Statistical Review*… Chiny już przekroczyły cel zainstalowanych mocy w zakresie fotowoltaiki (PV) określony na 2020 r. Przypada na nie połowa światowej produkcji energii PV, a także 60% światowej produkcji paneli PV. IEA prognozuje, że do 2022 r. chińska energetyka będzie dysponowała mocą farm PV rzędu 740 GW, a zatem większą niż wszystkie obecnie zainstalowane moce energetyki Japonii i Indii. IEA, *Renewables 2017*, OECD/IEA 2017.

[21] Dane za 2016 r. za: *BP Statistical Review*…

[22] Cyt. za: http://www.efchina.org/Reports-en/report-comms-20171108-en.

[23] K. Bradsher, L. Friedman, „China unveils an ambitious plan to curb climate change emissions", *The New York Times* z 19 grudnia 2017 r.

balnych trendów i mogą wywołać szybszą transformację energetyczną"[24]. Pozycja lidera może być tym silniejsza, im większa jest niepewność co do przyszłych wyborów klimatyczno-energetycznych USA. Administracja prezydenta Donalda Trumpa konsekwentnie prowadziła działania na rzecz wycofania się z paryskiego porozumienia klimatycznego. W połowie 2017 r. Departament Stanu wystosował komunikat do ONZ powiadamiający o takiej intencji, ale jednocześnie zapowiedziano, że do 2020 r. przedstawiciele USA będą uczestniczyć w negocjacjach klimatycznych. Dualizm ten jest efektem zapisów porozumienia, które technicznie uniemożliwia odstąpienie USA w okresie wcześniejszym niż trzy lata po jego wejściu w życie.

Decyzja wzbudza liczne kontrowersje i w USA, i na świecie. W odpowiedzi na działanie administracji kraju odpowiedzialnego za 16% światowych emisji CO_2[25] sześć państw należących do G-7 (Kanada, Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, Wielka Brytania) potwierdziło swoje „silne zobowiązanie do implementacji porozumienia paryskiego"[26]. Także Chiny w oświadczeniu MSZ zapowiedziały działanie na rzecz implementacji i „promowania globalnego zarządzania zmianami klimatycznymi"[27], Rosja zaś (odpowiedzialna za 4,5% światowych emisji CO_2) powiadomiła, że decyzja o ratyfikowaniu porozumienia zapadnie w 2019 r.[28] Szczególnie ważna była reakcja sektora prywatnego. Już w 2016 r. 630 koncernów (m.in. DuPont, General Mills, Hewlett Packard, Pacific Gas and Electric) wystosowało list otwarty do prezydenta elekta, apelując o podtrzymanie zobowiązań paryskich. W 2017 r. liczni CEO największych amerykańskich koncernów oprotestowywali decyzje administracji Trumpa[29]. Nawet największy amerykański koncern naftowy – Exxon Mobil – w marcu opowiedział się za porozumieniem paryskim[30]. Niepewność co do kierunków rozwoju branży energetycznej w USA sprawia, że wiele firm przyjmuje postawę wyczekującą. Wobec niezrozumienia znaczenia i potrzeby prowadzenia polityki klimatycznej przez rząd federalny miejsce jego działań na rzecz przeciwdziałania globalnemu ociepleniu zastępują inicjatywy na szczeblu amerykańskich stanów czy miast[31]. Co więcej, sama amerykańska branża OZE rozwija się dyna-

[24] IEA, *World Energy Outlook 2017*, OECD/IEA 2017.

[25] Dane dot. CO_2 za: *BP Statistical Review*…

[26] W 2015 r. G-7 opublikowała raport, w którym zmiany klimatu zostały uznane za „jedno z największych wyzwań, przed którym stoi świat (…) są one zagrożeniem dla środowiska, globalnego bezpieczeństwa i dobrobytu" (*A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks*, Adelphi, International Alert, The Wilson Center, The European Union Institute for Security Studies, 2015, s. 1).

[27] B. Haas, „China sees an opportunity to lead as Trump withdraws from Paris. But will it?", *The Guardian* z 2 czerwca 2017 r.

[28] *Russia may ratify Paris climate agreement by 2020*, TASS, 2 czerwca 2017 r., URL http://tass.com/politics/949331.

[29] Szczegółowo o reakcji biznesu: J. McGregor, „Climate change is real: CEOs share their disappointment over Trump's Paris accord exit", *The Washington Post* z 1 czerwca 2017 r.

[30] E. Crooks, „Exxon urges Trump to keep US in Paris climate accord", *Financial Times* z 28 marca 2017 r.

[31] Wzrost konsumpcji OZE, jeśli nie będzie podyktowany polityką federalną, może być kreowany przez potrzeby konsumpcyjne (takie jak PPAs), a także ramy polityki klimatycznej opracowywane przez poszczególne stany. Spektakularnym przykładem jest Kalifornia, która w sierpniu 2016 r. przyjęła pakiet legislacyjny zobowiązujący stan do obniżenia emisji CO_2 o 40% (!) przed 2030 r. Maryland z kolei w 2017 r. podwyższył cel udziału OZE w konsumpcji elektryczności z 20% do 25% w 2020 r.

micznie. W 2017 r. 49% nowych mocy w amerykańskim systemie energetycznym pochodziło z tego źródła, przy czym w marcu po raz pierwszy w historii produkcja energii z elektrowni PV i wiatrowych odpowiadała za 10% generacji kraju. Zarazem w okresie od marca do maja amerykańskie elektrownie OZE produkowały więcej energii niż elektrownie nuklearne[32]. Formą wsparcia rozwoju OZE przez same podmioty gospodarcze stają się także PPAs (*Power Purchase Agreements*). Największe transnarodowe korporacje, takie jak Google, Norsk Hydro czy Facebook, przyjęły strategię zakupów korporacyjnych na podstawie PPAs – długookresowych kontraktów na zakup energii z OZE pokrywającej ogromne potrzeby konsumpcyjne tych firm. W grudniu 2016 r. Google (firma rozpoczęła zakupy w ramach PPAs w 2010 r.) poinformował o osiągnięciu celu 100% energii z OZE.

Silny trend wdrażania OZE do systemu energetycznego charakteryzuje wszystkie regiony. W ciągu dekady (2005–2015) największą dynamikę wzrostu konsumpcji energii elektrycznej z OZE (innych niż energetyka wodna) wykazywał Bliski Wschód (38%), następnie kolejno: Azja i Pacyfik (21%), Afryka (20%), Ameryka Południowa i Środkowa (17%), Europa i Eurazja (15%), Ameryka Północna (13%)[33]. Produkcja elektryczności jest segmentem, w którym stosunkowo szybko już obecnie kraje osiągają jakościową zmianę. Szczególnie perspektywiczny wydaje się jednak transport, dziś uzależniony od stabilnych dostaw ropy. Niewiele państw osiągnęło znaczący udział biopaliw w transporcie (do wyjątków należy Brazylia), natomiast nie wydaje się, by to biopaliwa (nawet trzeciej generacji) były przyszłością sektora transportowego. Najbardziej rozwijającą się branżą jest produkcja technologii napędu elektrycznego (EV – *electric vehicles*) dla samochodów osobowych i transportu miejskiego[34]. Każdego roku następuje przyrost nowych rejestracji EV (2016 r. – 750 tys. nowo rejestrowanych EV). O ile najwięcej nowych rejestracji przypada na Europę – Norwegię (29%), Holandię (6,4%), Szwecję (3,4%), o tyle największy udział w rynku sprzedaży EV mają Chiny (40%). Mimo wzrastającego popytu na EV ich udział w globalnym rynku jest wciąż marginalny – ok. 0,2% wszystkich używanych samochodów osobowych[35].

Rozwój energetyki odnawialnej, poprawa wskaźników efektywności energetycznej, a zwłaszcza analiza polityk klimatyczno-energetycznych importerów, wpływa istotnie na percepcję bezpieczeństwa energetycznego. Konsekwencją są rozważania nad końcem wzrostu światowego popytu na węglowodory, a zwłaszcza ropę. O ile w latach wysokich cen ropy i „szoku popytowego" sprzed kryzysu finansowego 2008 r. i zarazem sprzed ery „rewolucji łupkowej" przedmiotem dyskusji często były koncepcje *peak-oil*, czyli zbliżającego się momentu wyczerpywania się

[32] Większość energii wytwarzanej z OZE przypada na stany zachodnie (65% elektrowni wodnych i 69% słonecznych). Bardziej równomiernie rozłożona jest energetyka wiatrowa. Dane za 2017 r.: EIA, *Nearly half of utility-scale capacity installed in 2017 came from renewables*, 10 stycznia 2018 r., URL< https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=34472>.

[33] Dane *BP Statistical Review…*

[34] Termin samochody elektryczne odnosi się do technologii: baterii eletrycznych (BEVs), napędu mieszanego, tzw. hybryd (HEVs), elektrochemicznych ogniw paliwowych (PLDVs).

[35] Dane za rok 2016, za: IEA, *Global EV Outlook 2017. Two Million and Counting*, OECD/IEA 2017, s. 5–6.

światowych udokumentowanych zasobów ropy naftowej, o tyle w obecnych warunkach rynkowych miejsce debat nad *peak oil supply* zajęły pytania o *peak oil demand* – a zatem moment osiągnięcia szczytu światowego popytu na ropę naftową. Za główny czynnik sprawczy uznaje się wzrost wykorzystania napędu elektrycznego w samochodach osobowych i transporcie miejskim. Wpływowa agencja analityczna – Światowa Rada Energii – w raporcie opracowanym przy współpracy z Accenture Strategy ocenia, że około 2030 r. światowy popyt na ropę osiągnie swój szczyt, tj. 94–103 mln b/d, a następnie będzie spadać[36]. W tych zmieniających się uwarunkowaniach coraz więcej koncernów naftowych przygotowuje swoje strategie rozwojowe na czas transformacji energetycznej. Dywersyfikują swoje portfele inwestycyjne, m.in. uwzględniając rynek energii elektrycznej.

GEOPOLITYKA SUROWCÓW ENERGETYCZNYCH W WARUNKACH ZMIAN TECHNOLOGICZNYCH – STUDIUM ROSJA–UE

Obserwowane trendy technologiczne w sektorze energetycznym niosą długofalowe implikacje geostrategiczne. Pod ich wpływem zmieniają się zarówno możliwości wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego, jak i układ sił na tradycyjnych rynkach surowców energetycznych. Eksporterzy ropy i gazu są świadomi wyzwań, jakie niesie transformacja energetyczna. Część z nich przygotowuje nowe strategie rozwojowe. Arabia Saudyjska – największy światowy eksporter ropy – opracowała Narodowy Plan Transformacji „Saudi Arabia's Vision 2030", zgodnie z którym dąży do takiego wykorzystania dochodów z jej eksportu, by zapewnić długofalowe inwestycje konieczne do przygotowania gospodarki do „przyszłości po ropie naftowej"[37]. Obecna sytuacja rynkowa może jednak utrudnić proces restrukturyzacji gospodarek państw naftowych.

Zastanawiając się nad znaczeniem tradycyjnej geopolityki surowcowej w warunkach zmian technologicznych, sięgniemy po przykład współczesnej polityki energetycznej Rosji w relacji do UE. UE jest dla Rosji największym rynkiem zbytu ropy i gazu. Zarazem jeden z filarów polityki energetycznej UE stanowi zrównoważony rozwój, którego regulacyjną emanacją stały się pakiety klimatyczno-energetyczne wprowadzające obowiązkowe dla państw członkowskich cele w zakresie udziału OZE w bilansie energetycznym, poprawy efektywności energetycznej i redukcji emisji CO_2. UE nie jest już wprawdzie liderem transformacji energetycznej (wiele państw członkowskich w istocie spowalnia ten proces), ale pozostaje ważnym centrum inwestycji w nowe technologie produkcji energii z OZE, a także samochodów elektrycznych. Spośród wszystkich nowych mocy zainstalowanych od 2005 r. w sektorze energii elektrycznej w UE, aż 77% przypadło na OZE. Jest to wynikiem zarówno rozwoju technologicznego branży, jak i polityki zastępowania tradycyjnych elektrowni (zwłaszcza węglowych) źródłami o mniejszej szkodliwości dla środowiska naturalnego. Należy się spodziewać (zgodnie z ramami polityki energetycznej

[36] Np. J.M. Ollagnier, „Peak oil demand: Time to get agile or get left behind in the race to low-carbon fuels", *Forbes* z 21 sierpnia 2017 r.

[37] Zob. http://vision2030.gov.sa/en/ntp.

UE do 2030 r.), że zmiany te będą musiały się dokonywać szybciej niż do tej pory – w 2016 r. udział OZE w całkowitej finalnej konsumpcji energii pierwotnej wynosił już ponad 16% (a w konsumpcji energii elektrycznej ponad 28%), co było zgodne z trajektorią wyznaczoną w pierwszym pakiecie klimatyczno-energetycznym 2020[38]. W ciągu dekady 2005–2015 krajom UE udało się obniżyć konsumpcję paliw kopalnych o 11%[39].

Oprócz państw członkowskich, które w różnym tempie i z różną determinacją podążają w kierunku dekarbonizacji i transformacji systemów energetycznych, nieodłączną częścią procesu przekształceń są europejskie koncerny (chemiczne, samochodowe i in.). W 2017 r. z inicjatywy KE zawiązano europejskie konsorcjum (uczestniczą w nim m.in. BASF, Renault, Siemens), którego celem jest produkcja baterii (EU Battery Alliance)[40]. Rozpoczęły prace pierwsze grupy robocze ds. R&D, łańcucha dostaw, finansów, handlu i in. z udziałem koncernów i przedstawicieli KE, a w 2018 r. ma zostać przedstawiona pierwsza „kompleksowa mapa drogowa" dla rozwoju współpracy, na którą UE ma zamiar przekazać 2,2 mld euro. Jest to przykład europejskiej odpowiedzi na światowe trendy i próba włączenia się do „wyścigu technologicznego".

W obliczu zmian technologicznych, niosących długofalowe wyzwania i szanse dla europejskiego bezpieczeństwa energetycznego, nie zmniejsza się rola tradycyjnej geopolityki surowcowej. Więcej, dla Rosji, której myślenie o rynku energii i gazu jest silnie zakotwiczone właśnie w geopolityce, jest to kluczowy moment – odpowiednia strategia umożliwi jej utrzymanie dominującej pozycji na europejskim rynku jako dostawcy węglowodorów, a nawet wzmocnienie pozycji w innych segmentach (takich jak transport, dystrybucja). W strategii energetycznej do 2030 r. uznaje się, że najważniejszymi zewnętrznymi wyzwaniami dla Rosji są: 1) radykalna zmiana uwarunkowań na rynkach surowcowych – wzmocnienie konkurencji; 2) polityka zwiększania samowystarczalności energetycznej przez głównych importerów. Zarazem wewnętrznym wyzwaniem są potrzeby modernizacyjne sektora paliwowo-energetycznego – sprostanie im wymaga zaś utrzymania wysokich dochodów z eksportu ropy i gazu[41]. Władze Rosji są świadome, że kierunek transformacji energetycznej przyjęty przez część państw europejskich długofalowo wręcz zagraża bezpieczeństwu ekonomicznemu kraju. Podobnie jak inni kluczowi światowi eks-

[38] Znaczące są jednak różnice między państwami UE – od ponad 30% udziału OZE w takich państwach jak Szwecja, Finlandia, Łotwa po mniej niż 5% w Luksemburgu i na Malcie. Pakiet ustanowił cel 20% OZE w bilansie konsumpcji energii UE w 2020 r. i 10% w transporcie. Kolejny pakiet na 2030 r. określa cel dla UE na poziomie 27%.

[39] Dane za: European Environment Agency, *Renewable Energy in Europe 2017. Recent Growth and Knock-on Effects*, EEA Report 3/2017, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, s. 5–6.

[40] URL<https://www.euractiv.com/section/electric-cars/news/european-battery-alliance-launched-in--brussels/.

[41] W strategii Rosja wyraźnie koncentruje się na tradycyjnych segmentach sektora paliwowo-energetycznego, pomijając OZE jako jeden z możliwych kierunków rozwoju. URL< http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf>.

porterzy Rosja próbuje zmienić model gospodarki z opartej na zasobach surowcowych na gospodarkę opartą na innowacjach[42].

Jako państwo naftowe i zarazem kraj o globalnych ambicjach geopolitycznych w pierwszej dekadzie XXI w. Rosja zgromadziła jedne z największych na świecie narodowych funduszy kapitałowych[43]. W okresie tym, charakteryzującym się wysokimi cenami ropy, nastąpiła w istocie spektakularna realokacja globalnego bogactwa, która wzmocniła państwa naftowe i możliwości ich oddziaływania w świecie. Rosja wykorzystywała tę sytuację dla odbudowy pozycji mocarstwowej, a polityka energetyczna stała się kluczowym narzędziem realizacji interesów strategicznych kraju zarówno w odniesieniu do bliskiej, jak i dalekiej zagranicy. W szczytowym momencie w 2013 r. 71% rosyjskiego eksportu przypadało na ropę i gaz, po czym spadek wartości eksportowanych węglowodorów spowodował zmniejszenie tego udziału zarówno w eksporcie, jak i w PKB[44]. W 2015 r. dochody budżetowe z sektora naftowego i gazowego spadły z poziomu 9,5% PKB do 7,3% PKB, a w kolejnych latach osiągały one wielkość 5,6% PKB w 2016 r. i 6,4% w 2017 r.[45] Dekoniunktura skutkowała recesją gospodarczą w Rosji i skłoniła władze do podjęcia nadzwyczajnych środków, których celem stało się ograniczenie negatywnego wpływu spadku cen ropy (ale i sankcji) na sektor naftowo-gazowy[46].

Podstawowym zatem ograniczeniem rosyjskiego systemu gospodarczego, mającego na celu zapewnianie korzyści gospodarczych i politycznych oraz długofalowe umocnienie dominacji geopolitycznej w środowisku międzynarodowym, jest uzależnienie jego funkcjonowania od globalnego kontekstu rynkowego, na który Rosja ma ograniczony wpływ. Decyzja o przyłączeniu się do limitów OPEC ma zatem za zadanie ratować sytuację gospodarczą w kraju. Równolegle dyplomacja energetyczna Rosji działa na rzecz zagwarantowania długookresowych (i najlepiej rosnących) przychodów z rynku europejskiego i ugruntowania pozycji rosyjskich koncernów naftowych i gazowych (tj. utrwalania ich roli dostawców ropy i gazu, ale i udziałowców w strategicznych spółkach i infrastrukturze energetycznej krajów importerów). Konieczna jest tym samym ekspansja eksportowa, ale i wzrost krajowych zdolności

[42] Kluczowy jest wzrost efektywności energetycznej gospodarki – w latach 2010–2035 intensywność energetyczna ma zostać obniżona o 50%, gdyż niezrealizowanie tego celu zgodnie ze słowami strategii „sprawi, że sektor energetyczny nieuchronnie stanie się barierą rozwoju społeczno-gospodarczego". Do 2020 r. Rosja miała ograniczyć intensywność energetyczną o 40%, tymczasem redukcja nawet o 15% wydaje się nazbyt optymistycznym scenariuszem; ibidem.

[43] Zob. np. R. Newnham, „Oil, carrots, and sticks: Russia's energy resources as a foreign policy tool", *Journal of Eurasian Studies* 2011, nr 2, s. 142.

[44] Udział węglowodorów w dochodach eksportowych w 2015 r. wynosił 62%, a w 2017 r. już tylko 50%. Dane: World Bank Group, *Russia Economic Report*, nr 35, kwiecień 2016, s. 55; World Bank Group, *Russia's Recovery: How Strong Are Its Shoots?*, Russia Economic Report, nr 38, listopad 2017, s. 21.

[45] World Bank Group, *The Russian Economy Inches Forward: Will That Suffice to Turn the Tide?*, Russia Economic Report, nr 36, listopad 2016, s. 24.

[46] Służyć temu miało m.in. uwolnienie rubla, które dla sektora węglowodorowego oznaczało wzrost konkurencyjności eksportu i redukcję kosztów produkcji. Średnie wydatki inwestycyjne (CAPEX) w rosyjskim sektorze ropy i gazu spadły w okresie 2014–2016 o 35%, wydatki operacyjne (OPEX) zaś o 45%. Ch. Granville, „Russia's macroeconomic problems and the risks to the oil and gas sector", *Oxford Energy Forum*, nr 107 (listopad 2016), s. 8.

produkcyjnych i eksportowych (to zaś wymaga napływu BIZ). Elementem tej strategii jest budowanie stref rosyjskich wpływów energetycznych za pomocą kontraktów długoterminowych, nowych tras transportu surowców czy aliansów strategicznych z koncernami państw UE, a przez to zwiększanie realnych możliwości wywierania presji politycznej za pomocą narzędzi energetycznych. Zewnętrzna polityka energetyczna formułowana jest bowiem na podstawie diagnozy interesów geopolitycznych Rosji i długofalowo ma prowadzić do ich realizacji. Batalia o Nord Stream 2 (NS2) stała się egzemplifikacją tego procesu.

Realizacja NS2[47] zapewni Rosji jeszcze większą dominację w dostawach gazu do UE, a także znaczące zmniejszenie roli (bądź nawet eliminację) dotychczasowych krajów tranzytowych, takich jak Ukraina, Słowacja czy Polska. Zaangażowanie koncernów z UE w projekt oraz silne wsparcie Niemiec jest gwarancją utrzymania dochodów z rynku (a zatem zwiększanie rosyjskich rezerw walutowych) przez najbliższe dekady. Projekt idealnie wpisuje się w rosyjską strategię budowania stref wpływu z wykorzystaniem narządzi energetycznych, w tym umacniania zależności importowej UE. Daje też Rosji możliwość większego manipulowania dostawami (trasami dostaw) gazu do Europy i szkodzenia (w sensie zarówno ekonomicznym, jak i politycznym) niektórym państwom europejskich[48]. Zarazem NS2 jest sprzeczny z ideą trzeciego pakietu liberalizacyjnego, polityką bezpieczeństwa dostaw, solidarności energetycznej UE czy w końcu zasadami unii energetycznej. Z tych względów w 2017 r. zarówno na szczeblach narodowych, jak i UE podejmowane były próby blokowania budowy gazociągu. Duńczycy w listopadzie przyjęli prawo o inwestycjach na dnie morza, zgodnie z którym rząd może nie wyrazić zgody na rurociągi przebiegające przez duńskie wody terytorialne, powołując się na względy bezpieczeństwa bądź polityki zagranicznej (a nie tylko, jak do tej pory, względy ekologiczne). Dania może zatem zablokować budowę 139 km odcinka NS2 w okolicach Bornholmu, co dla konsorcjum realizującego projekt oznaczałoby konieczność zmiany trasy, zatem zwiększyłoby koszty i tak wysoce kapitałochłonnego gazociągu. Nowa trasa (wody międzynarodowe i w pobliżu obszarów objętych programem Natura 2000) może jednak bardziej zagrażać ekosystemowi Bałtyku. W tym samym miesiącu KE złożyła propozycję nowelizacji dyrektywy gazowej, której efektem byłoby objęcie nowych gazociągów podmorskich w UE (a zatem NS2) regulacjami trzeciego pakietu liberalizacyjnego. Opłacalność projektu (zwłaszcza z perspektywy rosyjskiej geopolityki surowcowej, a zatem celów, dla których ten właśnie projekt jest realizowany) stanęłaby wówczas pod znakiem zapytania. Zresztą w przeszło-

[47] Druga nitka gazociągu podbałtyckiego łącząca Rosję (Ust-Ługa) bezpośrednio z Niemcami (Greifswald) zwiększy możliwości eksportu tą trasą dwukrotnie – tj. o 55 mld m^3 rocznie. W kwietniu 2017 r. Nord Stream 2 AG podpisało porozumienie w sprawie finansowania projektu z pięcioma koncernami – ENGIE, OMV, Royal Dutch Shell, Uniper i Wintershall.

[48] Peter Polak zauważa, że NS2 będzie zagrażał ekonomicznie Ukrainie, a także dotychczasowym krajom tranzytowym i uczyni je bardziej podatnymi na rosyjskie naciski. Ponadto Europa połączona z Rosją dodatkową mocą przesyłową „nie będzie zainteresowana poszukiwaniem alternatywnych źródeł gazu przez następne dekady, zwłaszcza jeśli Gazprom zmodyfikuje ceny, by zwalczyć konkurencję". P. Polak, „The trouble with Nord Stream 2. How the pipeline would benefit Russia at the EU's expense", *Foreign Affairs* z 23 sierpnia 2017 r.

ści w analogiczny sposób Gazprom musiał zrezygnować z budowy South Stream. W styczniu 2018 r. zakończono konsultacje w tej sprawie i stało się jasne, że wiele europejskich koncernów (w tym związane z realizacją projektu) jest przeciwnych zmianom.

Dlaczego w warunkach zmian technologicznych, zarówno tych długofalowych (większa efektywność energetyczna i dekarbonizacja), jak i średniookresowych (wykorzystanie LNG i „boomu łupkowego"), inwestuje się w rosyjski gaz, do tego eksportowany nowym, drogim podmorskim gazociągiem? Gaz może być zapewne paliwem przejściowym. NS2 może też pozwolić Niemcom na odgrywanie roli ważnego hubu gazowego w UE. Przede wszystkim jednak realizacja tego konkretnego projektu umacnia pozycję Rosji na wewnętrznym rynku gazu UE i umożliwia realizację rosyjskich interesów strategicznych. Tymczasem dokładna analiza działań rosyjskiej dyplomacji energetycznej zarówno w krajach UE, jak i wobec tzw. bliskiej zagranicy[49], a także w sferze stosunków międzynarodowych (*vide* Gruzja, Ukraina, czy Syria) wyraźnie dowodzi różnych (często sprzecznych) wizji bezpieczeństwa po stronie tego państwa i Zachodu (NATO, UE).

★ ★ ★

Analiza współczesnych trendów popytowo-podażowych, a także działań największych importerów na rzecz długofalowej transformacji systemu energetycznego wskazuje, że przed państwami naftowymi pojawia się szereg wyzwań natury ekonomicznej i geopolitycznej. W perspektywie krótkookresowej kluczowe są wspólne działania tej grupy podmiotów rynkowych na rzecz wzrostu cen ropy i inwestycji w sektorze *up-stream.* Staje się to kwestią bezpieczeństwa zarówno ekonomicznego, jak i politycznego. Prawdziwym jednak długofalowym wyzwaniem strategii energetycznych eksporterów ropy i gazu jest przygotowanie ich gospodarek na transformację energetyczną i *peak oil demand.* Realizacja interesów państw naftowych wymaga zatem wielowymiarowych działań – nie tylko dostosowania strategii eksportowych, utrwalania wpływów na dotychczasowych rynkach zbytu, lecz także wewnętrznych reform strukturalnych. Działania Rosji w tym zakresie są dobrą egzemplifikacją tego procesu. Zarówno przyłączenie się do decyzji OPEC o limitach produkcji ropy, jak i umacnianie dominującej pozycji na rynku gazu UE i budowanie stref rosyjskich wpływów energetycznych za pomocą kontraktów długoterminowych, aliansów strategicznych czy nowych tras transportu służy realizacji interesów ekonomicznych i geopolitycznych kraju w warunkach globalnych zmian technologicznych w sektorze energetycznym.

[49] Szczegółowo np. A. Orbán, *Power, Energy, and the New Russian Imperialism*, Praeger Security International, Westport–London 2008.

Technological changes vs. traditional geopolitics on the global and European energy market

The aim of the article is to identify major demand-supply, technological as well as geopolitical trends in the oil and gas market. It is argued that the current relatively low oil prices, together with demand trends and the policy of energy transformation, will have long-term geostrategic implications for both exporters and importers of hydrocarbons. To verify this hypothesis, the author focuses first on an analysis of the petro-states' export policies as a response to current supply-demand and technological trends. In this respect, the OPEC's approach is discussed as well as Russia's perspective and its current energy geopolitics. Secondly, the article describes energy transformation policies of importers such as China and the EU. It provides an analysis of the co-relations between these two areas of importers' and exporters' energy policies and their consequences for global and regional energy markets.

Keywords: energy security, petro-state, Nord Stream, Russia, European Union, OPEC, renewable energy, oil prices, energy transformation, geopolitics

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, państwo naftowe, Nord Stream, Rosja, Unia Europejska, OPEC, odnawialne źródła energii, ceny ropy, transformacja energetyczna, geopolityka

Świat w Roczniku

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 159–182

Świat w Roczniku
Paweł J. Borkowski
doi 10.7366/2300265420172309

Unia Europejska: cisza przed burzą

Rok 2017 był dla Unii czasem dwóch ważnych prób. Pierwszą było wypracowanie takich reguł opuszczenia organizacji przez Wielką Brytanię, aby jednocześnie wykazać nieopłacalność tego ruchu oraz zbudować dobrą podstawę dla bliskich i przyjacielskich relacji po 2019 r. Drugą była próba wytrzymałości systemów politycznych Francji i Niemiec w warunkach wzrostu tendencji antyunijnych, populistycznych i nacjonalistycznych, które wpływały już istotnie na wcześniejsze wybory w państwach członkowskich. Porażka na tym polu oznaczać mogła koniec Unii Europejskiej. Poniższe opracowanie, które ma być przeglądem kluczowych wydarzeń i tendencji minionego roku, skupi się na wspomnianych dwóch próbach. Unia przeszła je pozytywnie, choć nie bez chwil zwątpienia i konsekwencji, które mogą mieć duże znaczenie w przyszłości. Na tle wyborów w dwóch najważniejszych państwach członkowskich toczyła się także gra o przywództwo w ramach UE, w której pretendent (Emmanuel Macron) rzucił wyzwanie ważnym figurom (Angela Merkel, Jean-Claude Juncker), a do gry włączył się także nie zawsze doceniany Donald Tusk. Wspomniana gra toczy się w momencie pierwszego w historii ograniczenia zakresu podmiotowego integracji, co otwiera nowe możliwości i horyzonty, zwłaszcza w kontekście kontestacji reguł leżących u podstaw projektu europejskiego przez niektóre rządy „nowych" państw członkowskich. Problemowi subregionalnej tendencji odrzucenia europeizacji poświęcona będzie ostatnia, najbardziej ogólna i skierowana ku przyszłości część rozważań.

BREXIT – ŁATWIEJ POWIEDZIEĆ, TRUDNIEJ ZROBIĆ

Rok 2017 był czasem stopniowego uświadamiania sobie przez rząd brytyjski, a w mniejszym stopniu państwa kontynentalnej Europy, złożoności i realnych kosztów przeprowadzenia operacji opuszczenia przez Zjednoczone Królestwo Unii Europejskiej. Zgodnie z decyzją ogłoszoną przez premier Theresę May w styczniu 2017 r. miało być ono połączone z realnym wystąpieniem z jednolitego rynku, co oznaczało tzw. *hard* brexit, przez jego zwolenników uważany za jedyny realny. Zapowiadało to nie tylko otwarcie całego kompleksu spraw dotyczących w skrócie pewności obrotu prawnego w dziedzinach objętych kompetencjami UE – w tym punkcie rząd brytyjski mógł polegać na aktach jednostronnych, z których najważniejsza była tzw. wielka ustawa uchylająca; wbrew nazwie oznaczała ona w prakty-

ce inkorporację do brytyjskiego systemu prawnego istotnej części ustawodawstwa unijnego, w tym wyroków ETS (dziś TS UE). Bardziej złożone okazało się zaproponowanie sensownej alternatywy niezbędnej po 2019 r., która mogła być wypracowana tylko w uzgodnieniu z państwami członkowskimi UE i Komisją[1].

29 marca brytyjska premier Theresa May przesłała na ręce przewodniczącego Rady Europejskiej list formalnie uruchamiający art. 50 TUE. Poza wskazaniem na kroki podjęte przez brytyjski parlament w celu wykonania woli obywateli wyartykułowanej w poprzednim roku w referendum wyraziła nadzieję, że proces wystąpienia z UE uda się zrealizować z minimalnymi zakłóceniami dla obu stron. Jednak kluczowy był inny fragment: „Zjednoczone Królestwo ma wolę uzgodnienia z Unią Europejską głębokiego i specjalnego partnerstwa, które obejmie współpracę zarówno gospodarczą, jak i w sferze bezpieczeństwa. Aby to osiągnąć, uważamy, że istnieje potrzeba uzgodnienia warunków przyszłego partnerstwa jednocześnie (równolegle) z tymi dotyczącymi opuszczenia UE"[2]. Oznaczał on, że wbrew zapowiedziom UE Wielka Brytania liczyła na przeniesienie uwagi i ciężaru rozmów na przyszłe relacje handlowe. Miała się bardzo szybko rozczarować. Już 5 kwietnia główny negocjator ze strony Unii Michel Barnier w wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim, odnosząc się do wspomnianej wyżej propozycji, stwierdził: „To bardzo ryzykowne podejście. Aby się udało, powinniśmy postąpić przeciwnie i poświęcić pierwszą fazę negocjacji wyłącznie osiągnięciu porozumienia co do zasad samego wystąpienia [z UE]"[3]. Za kluczowe uważano trzy kwestie: prawa obywateli UE w Zjednoczonym Królestwie i *vice versa*, granicę między Irlandią Północną a Republiką Irlandii oraz problemy rozliczenia finansowego – ta ostatnia szybko stała się gorącym tematem medialnym. Strona unijna stanęła konsekwentnie na stanowisku, że rozmowy o przyszłym związku mogą się zacząć dopiero po uzgodnieniu w wystarczającym stopniu wspomnianych wyżej tzw. spraw rozwodowych. Szef unijnego zespołu negocjacyjnego wielokrotnie publicznie wykluczył wcześniejsze otwarcie negocjacji dotyczących przyszłych relacji handlowych i gospodarczych. Po raz pierwszy uczynił to jeszcze w marcu 2017 r.[4], ponownie przed oficjalnym otwarciem rozmów w czerwcu i wielokrotnie na jesieni[5]. Stanowisko UE zostało zapisane w wytycznych specjalnego posiedzenia Rady Europejskiej 29 kwietnia 2017 r., w których czytamy jednoznacznie: „Umowa w sprawie przyszłych stosunków między Unią a Zjednoczonym Królestwem jako takim będzie mogła zostać sfinalizowa-

[1] S. Dhinga, T. Sampson, *Life after BREXIT: What are the UK's options outside the European Union?*, CEP Brexit Paper 01, LSE, http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit01.pdf (dostęp tu i dalej 26.03.2018).

[2] „Brexit begins: Theresa May's full letter to Donald Tusk", *The Irish Times* z 29 marca 2017 r., https://www.irishtimes.com/news/world/uk/brexit-begins-theresa-may-s-full-letter-to-donald-tusk-1.3029011.

[3] Pełny tekst wystąpienia głównego negocjatora zob.: https://ec.europa.eu/ireland/news/statement-by-michel-barnier-to-the-european-parliament_en; ciekawe podsumowania początkowej taktyki negocjacyjnej zob. „Michel Barnier prepared to 'stall' Brexit talks over UK bill", Politico, 17 lipca 2017 r., https://www.politico.eu/article/michel-barnier-prepared-to-stall-brexit-talks-over-uk-bill/.

[4] „Barnier to UK: Trade talks will come after settling accounts", eu observer, 23 marca 2017 r., https://euobserver.com/uk-referendum/137339.

[5] „Brexit talks are deadlocked: Davis and Barnier exchange barbs in a tense press conference as there is still no agreement on Britain's exit bill and the EU's refusal to talk trade", Mail Online, 31 sierpnia 2017 r., http://www.dailymail.co.uk/news/article-4839952/Barnier-warns-Britain-quite-far-fromtrade-talks.html.

na i zawarta dopiero w momencie, gdy Zjednoczone Królestwo stanie się państwem trzecim, jednak art. 50 TUE wymaga, by w warunkach wystąpienia uwzględnić ramy przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią. W tym celu ogólne rozumienie ram przyszłych stosunków należy określić w drugim etapie negocjacji prowadzonych na podstawie art. 50 TUE. Będziemy gotowi przystąpić w tym celu do wstępnych i przygotowawczych rozmów w kontekście negocjacji prowadzonych na podstawie art. 50 TUE, gdy tylko Rada Europejska stwierdzi, że na pierwszym etapie poczynione zostały wystarczające postępy zmierzające do wypracowania zadowalającej umowy w sprawie warunków uporządkowanego wystąpienia"[6]. W Brukseli przez pierwsze osiem miesięcy roku narastało przekonanie, że Wielka Brytania nie przemyślała na poważnie przed referendum kosztów i konsekwencji brexitu i bojąc się reakcji społeczeństwa na ewentualne prawdziwe, ale bolesne stwierdzenie, że opierała swoją decyzję na wymysłach i mirażach, jej rząd próbuje metaforycznie „zjeść ciastko i mieć ciastko", postulując utrzymanie mechanizmów zapewnienia korzyści z członkostwa i odrzucenie jednocześnie obowiązków. Podejście to nazywano *cherry picking* i uznawano za jeszcze jeden przejaw brytyjskiej hipokryzji[7]. Mówili tak nie tylko wysocy rangą urzędnicy Komisji, ale nawet były brytyjski ambasador przy Unii Europejskiej John Kerr, który w maju 2017 r. stwierdził: „Pani May wciąż jest w nastroju do *cherry-picking*"[8].

W związku z tym Theresa May i jej rząd, w którym znaczne wpływy miał mieć Boris Johnson, zdecydowany zwolennik radykalnego brexitu, oskarżani byli o oderwanie od rzeczywistości i całkowicie nierealistyczne oczekiwania. Brytyjska premier wpadła w pułapkę, którą sama na siebie zastawiła, mówiąc publicznie, że brak porozumienia jest lepszy niż złe porozumienie[9]. Dało to paliwo stronie unijnej, która formułując żądania, mogła przyjąć taktykę przeczekania. Tymczasem gwałtowne, pozbawione okresów przejściowych opuszczenie UE i przeobrażenie się w zwykłe państwo trzecie – członka WTO – oznaczało koszty przede wszystkim dla strony brytyjskiej.

Poszukując wyjścia z sytuacji, May zdecydowała się wygłosić we wrześniu 2017 r. – zatem przed nieformalnym spotkaniem Rady Europejskiej w Estonii – ważne przemówienie, będące swoistą próbą „ucieczki do przodu". Na miejsce jego prezentacji wybrała Florencję. Nasuwają się naturalnie analogie do przemówienia Margaret

[6] Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) (29 kwietnia 2017 r.) – Wytyczne, BXT 10 CO EUR 5 CONCL 2, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/pl/pdf.

[7] „Theresa May and cabinet want 'cake' back on Brexit negotiating table", *Financial Times* z 18 grudnia 2017 r., https://www.ft.com/content/4a5e5c68-e406-11e7-97e2-916d4fbac0da; "There is no cherry-picking on Brexit", EESC Press Release 38/2017, http://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/there-no-cherry-picking-brexit.

[8] „A nasty spat erupts between Britain and the EU", *The Economist* z 4 maja 2017 r., https://www.economist.com/news/britain/21721682-leak-about-testy-dinner-london-triggers-political-war-words-across-channel.

[9] Zrobiła to podczas swojego pierwszego kluczowego przemówienia poświęconego brexitowi, które wygłosiła 17 stycznia 2017 r.; pełne nagranie tego wystąpienia zob. http://www.bbc.com/news/av/uk-politics-38687842/theresa-may-s-brexit-speech-in-full; zob. także M. Emerson, *Theresa May's Brexit Speech of 17 January 2017 – Decoding its clarity and ambiguity*, CEPS Policy Insight 2017/01, 25 stycznia 2017 r., https://www.ceps.eu/system/files/ME_TMayBrexitSpeech.pdf.

Thatcher w Brugii w 1988 r., ale wtedy Zjednoczone Królestwo, będąc wewnątrz, z pozycji siły gracza dzierżącego weto formułowało sprzeciw wobec ponadnarodowych tudzież federacyjnych koncepcji kontynentalnych. W 2017 r. brytyjska premier była skonfrontowana z nieustępliwym żądaniem uregulowania kwestii finansowych, granicy w Irlandii oraz praw obywateli przed rozpoczęciem jakichkolwiek rozmów o przyszłym związku Zjednoczonego Królestwa z rynkiem europejskim. Postanowiła przedstawić nowe propozycje, nadając im rangę wielkiego gestu politycznego, aby nikt nie zmusił jej do cichych, acz równie istotnych ustępstw w negocjacjach odbywających się poza światłem reflektorów. Mowa florencka brytyjskiej premier zawierała pięć głównych punktów.

1. Zjednoczone Królestwo faktycznie pozostanie w ramach jednolitego rynku w dwuletnim okresie przejściowym po zakończeniu negocjacji i wystąpieniu z UE, co ma nastąpić 29 marca 2019 r.
2. Rząd brytyjski chce w pełni utrzymać otwartą granicę między dwiema częściami Irlandii.
3. Wielka Brytania będzie honorować swoje zobowiązania finansowe, również we wspomnianym okresie przejściowym, chociaż szacuje je wciąż niżej niż strona unijna.
4. Wielka Brytania nigdy nie czuła się we Wspólnotach i Unii Europejskiej w pełni „w domu".
5. Wielka Brytania po wystąpieniu z Unii Europejskiej chce zbudować z nią trwałe i głębokie partnerstwo, do którego podstawą mają być wspólne wartości i wspólna odpowiedzialność[10].

Wystąpienie brytyjskiej premier nie było do końca konkretne, ale oznaczało, że wyrażone w styczniu 2017 r. w poprzednim ważnym wystąpieniu twierdzenie „lepszy brak porozumienia niż złe porozumienie" nie do końca odpowiada prawdzie – Wielka Brytania dostrzegła problem przedłużającego się pata w negocjacjach i zorientowała się, że jej wola szybkiego rozpoczęcia rozmów o umowie handlowej spotyka się z jednością sprzeciwu partnerów z kontynentu. Trzeba podkreślić, że ponieważ polityka handlowa jest wyłączną kompetencją UE, do czasu jej opuszczenia Zjednoczone Królestwo formalnie nie posiada żadnej kompetencji do prowadzenia rozmów handlowych z jakimkolwiek państwem trzecim[11].

Reakcje kontynentalnej Europy były umiarkowanie przychylne[12], jednak potraktowano je – słusznie – jako wyraz słabości, a nie tylko realizmu. Mówiono zatem o „kroku w dobrym kierunku" i konieczności przełożenia ogólnych twierdzeń i wielkich słów na konkrety negocjacyjne. Strona brytyjska spodziewała się czegoś więcej,

[10] Pełny tekst wystąpienia Theresy May: https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu; por. nieco inne wskazanie akcentów: http://www.euronews.com/2017/09/22/five-key-takeaways-from-theresa-may-s-brexit-speech-in-florence.

[11] W tym kontekście oferta Donald Trumpa, który jednoznacznie poparł brexit i zaoferował „wielkie, bardzo potężne porozumienie handlowe", została zawieszona w próżni, zob. szerzej: R. Rayner, „Donald Trump vows to sign 'very big, very powerful' trade deal with UK", *The Telegraph* z 8 lipca 2017 r., http://www.telegraph.co.uk/news/2017/07/08/donald-trump-expects-trade-deal-uk-completed-quickly/.

[12] https://www.politico.eu/article/theresa-may-brexit-florence-speech/.

otrzymała zadowolenie ze zmiany stanowiska, aczkolwiek nie entuzjazm, a sprawę mieli i tak rozstrzygnąć negocjatorzy. Nie udało się zatem przeniesienie problemu na wyższą płaszczyznę polityczną[13]. Michel Barnier na wspólnej konferencji prasowej ze swoim brytyjskim odpowiednikiem niedługo po mowie florenckiej podkreślił, że nie można liczyć na szybki przełom, a przejście do rozmów handlowych „zajmie tygodnie albo miesiące"[14]. Oznaczało to, że nadzieje brytyjskiej premier na odblokowanie ich przez posiedzenie Rady Europejskiej w październiku okazały się płonne. Potwierdził to komunikat Rady z 20 października, w którym wskazano jednoznacznie, że nie dokonano jeszcze wystarczających postępów, aby zadecydować o przygotowaniu rozmów tzw. II etapu, czyli przyszłych relacji UE–Wielka Brytania[15].

Toczące się negocjacje, w których Zjednoczone Królestwo, będąc jeszcze formalnie członkiem UE, było w praktyce przeciwnikiem, komplikowały także funkcjonowanie niektórych instytucji UE, zwłaszcza Rady Europejskiej. Już w czerwcu zorganizowano w Bratysławie nieformalny szczyt 27 państw członkowskich obradujący w formule: Rada Europejska minus brytyjski premier. Z kolei przed wrześniowym posiedzeniem w Tallinie usunięto z agendy niektóre sprawy, zakładając, że należy o nich dyskutować bez udziału Theresy May, tam zaproszonej. Po niezbyt udanym starcie bez większych problemów funkcjonował Parlament Europejski, w którym jednak perspektywa opuszczenia go przez deputowanych brytyjskich mogła istotnie zmienić układ sił między frakcjami, przede wszystkim przez podważenie możliwości istnienia niektórych z nich, zwłaszcza Europejskich Konserwatystów i Reformatorów oraz Europy Wolności i Demokracji Bezpośredniej[16].

Najszerzej dyskutowanym i kontestowanym problemem pozostawał tzw. rachunek za rozwód, to jest ogólna suma środków, której zapłacenia Wielka Brytania miałaby się podjąć w ramach wypełnienia uzgodnionych wcześniej zobowiązań finansowych, tzn. realizacji wieloletnich ram finansowych 2013–2020 oraz ewentualnego uczestniczenia później w niektórych programach. Strona unijna szacowała należności wynikające z podjętych już zobowiązań brytyjskich na ok. 60 mld euro[17], natomiast Londyn początkowo deklarował ok. 1/3 tej sumy jako rozsądny pułap rozliczeń. Ostatecznie w porozumieniu z 8 grudnia 2017 r. nie wymieniono żadnej sumy, ale wskazano metodologię obliczania kosztów wynikającą zarówno z wieloletnich ram finansowych 2013–2020, jak i udziału Zjednoczonego Królestwa po 2019 r.

[13] Nie obyło się bez złośliwości ze strony polityków kontynentalnych, wśród których pierwsze miejsce należy przyznać liderowi liberałów w PE, Guyowi Verhofstadtowi: „Myślę, że wybrała Florencję, ponieważ w piętnastowiecznej polityce florenckiej czuje się jak w domu… Ciosy nożem w plecy, zdrady, wielkie rody walczące o władzę… To otoczenie, które ona dobrze zna", „EU's Verhofstadt pokes fun at Theresa May but says a Brexit deal can be done", Reuters, 28 września 2017 r., https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKCN1C32SS.

[14] „Brexit progress but not enough to open trade talks", Euronews, 28 września 2017 r., http://www.euronews.com/2017/09/28/watch-live-david-davis-and-michel-barnier-give-press-conference-on-brexit.

[15] Posiedzenie Rady Europejskiej – art. 50, Konkluzje, EUCO XT 20014/17.

[16] W pierwszej z wymienionych grup trzonem jest Partia Konserwatywna (oraz polskie Prawo i Sprawiedliwość), w drugiej eurosceptyczna Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa.

[17] Ciekawe uzasadnienie i podsumowanie dyskusji o tej sumie zob. A. Baker, *The €60 billion Brexit bill How to disentangle Britain from the EU budget*, Centre for European Reform, luty 2017, http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_barker_brexit_bill_3feb17.pdf.

w programach i innych aktywnościach UE. Przyjęto, że Wielka Brytania będzie uczestniczyła w niektórych z nich „jak państwo członkowskie" i płaciła na podobnych zasadach. Pozwoliło to ukryć ogólną sumę zobowiązań, wziąć pod uwagę perspektywę pozostania przez dwa lata po 2019 r. realnie w ramach jednolitego rynku oraz nie określać momentu zakończenia uczestnictwa Królestwa w poszczególnych programach. Wysokość „rachunku" szacowana jest od 45 do 55 mld euro.

Poniższa tabela przedstawia uproszczone kalendarium brexitu. Nie zawarto w niej dwóch wydarzeń zdaniem komentatorów kluczowych dla postępu w negocjacjach, na co jednak nie sposób zdobyć dowodów z racji ich zamkniętego charakteru: chodzi o spotkanie Theresy May z Donaldem Tuskiem w Göteborgu w listopadzie oraz z Jeanem-Claude'em Junckerem 4 grudnia. Wydaje się jednak, że istnieje wyraźna koincydencja czasowa między tymi wydarzeniami a przełamaniem problemów w negocjacjach. Co ciekawe, na razie ani kanclerz Merkel, ani prezydent Macron nie odegrali w nich istotnej roli. O ile w przypadku pani kanclerz jest to zrozumiałe z racji problemów po wyborach parlamentarnych w Niemczech, o tyle w odniesieniu do Emmanuela Macrona jest zastanawiające. Pierwsze samodzielne (nie w formule Rady Europejskiej) spotkanie tych przywódców zaplanowano na 18 stycznia 2018 r.

Tabela 1
Kalendarium brexitu

Data	Wydarzenie
23 czerwca 2016 r.	Referendum w Wielkiej Brytanii: 52% obywateli głosuje za opuszczeniem Unii Europejskiej; w konsekwencji premier David Cameron podaje się do dymisji
13 lipca 2016 r.	Theresa May premierem Wielkiej Brytanii; w czasie kampanii referendalnej była zwolenniczką pozostania w UE, natomiast w gabinecie zatrudniła ważnych zwolenników brexitu, m.in. Borisa Johnsona
29 marca 2017 r.	List premier May do przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska formalnie rozpoczynający procedurę wyjścia z Unii Europejskiej na mocy art. 50 TUE
29 kwietnia 2017 r.	Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej bez obecności brytyjskiej premier przyjmuje wytyczne negocjacji, wskazując, że dopóki nie zostaną wstępnie rozstrzygnięte kwestie warunków „rozwodu", dopóty nie będzie rozmów o przyszłych relacjach handlowych
8 czerwca 2017 r.	Przedterminowe wybory parlamentarne w wielkiej Brytanii, Partia Konserwatywna traci większość w Izbie Gmin, co opóźnia rozmowy o wystąpieniu z UE
19 czerwca 2017 r.	Początek negocjacji o warunkach opuszczenia UE przez Zjednoczone Królestwo; ze strony UE na czele zespołu negocjacyjnego staje Michel Barnier, ze strony brytyjskiej David Davis

Tabela 1 – cd.

Lipiec–sierpień 2017 r.	Impas w negocjacjach i napięcia w relacjach dwustronnych; spotkanie Trump–May
22 września 2017 r.	Przemówienie Theresy May we Florencji
20 października 2017 r.	Rada Europejska stwierdza, że nie dokonano wystarczającego postępu w rozmowach, aby przejść do ich drugiego etapu, czyli przyszłych relacji UE–Wielka Brytania
21 października 2017 r.	Do prasy przedostają się informacje, że podczas kolacji z przewodniczącym Komisji Europejskiej 16 października premier May „błagała" o pomoc, co wywołuje nerwową reakcję zarówno Downing Street, jak i biura szefa Komisji, oraz kolejne spięcia między partnerami
9–10 listopada 2017 r.	Kolejna runda negocjacji, po której Michel Barnier wskazał, że Wielka Brytania ma dwa tygodnie na wyjaśnienie swojego stanowiska w kwestiach finansowych – satysfakcjonująca oferta będzie kluczowa dla jego raportu na kolejne posiedzenie Rady Europejskiej
4–8 grudnia 2017 r.	Negocjacje i osiągnięcie ramowego porozumienia w zakresie warunków wystąpienia z UE; wynik został zagrożony przez stanowisko Unionistycznej Partii Ulsteru, wspierającej mniejszościowy gabinet Theresy May, która odrzuciła porozumienie osiągnięte z udziałem premiera Republiki Irlandii; przedłużyło to rozmowy o kilka dni
15 grudnia 2017 r.	Rada Europejska stwierdza, że dokonano wystarczającego postępu, aby rozpocząć prace studyjne nad materią przyszłych relacji UE–Wielka Brytania
29 stycznia 2018 r.	Rada Europejska przyjmuje wytyczne dla drugiego etapu negocjacji z Wielką Brytanią

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując intensywne 11 miesięcy od czasu formalnego uruchomienia art. 50 przez rząd brytyjski, należy stwierdzić, że żadna ze stron, z powodu braku doświadczeń, nie była dobrze przygotowana do rozmów, które okazały się trudniejsze, niż zakładano. W gorszej pozycji znajdowała się Wielka Brytania, nie tylko wskutek fatalnej decyzji premier May o przedterminowych wyborach, ale także przejścia od wyobrażeń rządzących opinią publiczną w okresie referendalnym do konkretów. Rozwianie iluzji było nieuniknione, ale nałożyła się na nieefektywna taktyka negocjacyjna, która nie przewidywała trwałej jedności kontynentalnych państw członkowskich w pełni popierających działania Komisji. Metaforycznie mieliśmy do czynienia z nową odmianą „moralności Kalego"; dopóki Wielka Brytania traktowała UE jako coś zewnętrznego i domagała się „swoich" pieniędzy", dopóty postawę taką uważano za przejaw racjonalizmu, gdy zaś podobną taktykę zastosowała UE, okazała się ona wrogą presją. Ostatecznie rząd Jej Królewskiej Mości musiał ustą-

pić w wielu punktach, jednak strona unijna osłabiła nacisk i pozwoliła Theresie May zachować twarz i przedstawić jej ustępstwa w umiarkowanie korzystnym świetle.

NOWE ROZDANIE – MACRON RZĄDZI, JUNCKER PANUJE, TUSK BŁOGOSŁAWI?

Jak stwierdził w dorocznym przemówieniu o stanie Unii Europejskiej Jean-Claude Juncker, w 2016 r. Unia była poobijana i potrzebowała działań ratunkowych[18]. W 2017 r. sytuacja nie jest już tak zła, co oznacza otwarcie pola dla przedsięwzięć bardziej ambitnych niż – by odwołać się ponownie do metafory ze wspomnianego wystąpienia – naprawianie cieknącego dachu. Opisane wyżej wysiłki w celu realizacji brexitu uświadomiły przywódcom unijnym, że otwiera się kolejne „okno możliwości" w zakresie reform struktury uważanej powszechnie za przestarzałą i niedostosowaną do wyzwań współczesnego zglobalizowanego świata. Wobec zmniejszenia się fali uchodźców – chociaż świadomość, że problem nie został w sposób systemowy rozwiązany, była powszechna – rozpoczęły się dyskusje co do zakresu i treści zmian niezbędnych do odzyskania pełnej sterowności UE i wybicia jej z dryfu ku nowym celom politycznym. O ile odzyskanie sterowności było planem minimum, o tyle całkowity zakres reformy zależał od ambicji tych graczy, którzy podejmą próbę narzucenia swojej agendy. W tym kontekście istotne stawało się przywództwo, które w UE nie jest naturalnie przypisane do określonych funkcji, lecz często dynamicznie się zmienia, a pretendentów zwykle jest przynajmniej kilku. Wobec perspektywy wyborów parlamentarnych w Niemczech, które w powszechnym odczuciu miały dać kolejną kadencję kanclerz Angeli Merkel, ale oznaczały też odwrócenie jej uwagi ku polityce krajowej, istotne stawały się inne czynniki i osoby. Na pierwszym miejscu wymienić należy dynamicznego prezydenta Francji Emmanuela Macrona, który wygrał wybory pod hasłem „więcej Europy" i udowodnił, że w epoce eurosceptycyzmu i wzrostu tendencji nacjonalistycznych jest to wciąż możliwe. Miał zatem legitymację i przekonanie o własnych umiejętnościach politycznych niezbędne do przedstawienia swojego pomysłu na Unię. Jednak pierwsze miesiące roku upłynęły pod znakiem innej debaty, która rozgorzała przy okazji kwestii odnowienia mandatu przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska.

Najbardziej zaskakujące w całym procesie uzgodnienia i decyzji politycznej przywódców nie były ani oceny pierwszej kadencji przewodniczącego, ani sama treść decyzji, ani nawet kampania rządu Beaty Szydło przeciwko jej podjęciu, lecz forma wyrażania tegoż sprzeciwu, dalece wykraczająca poza zwyczaje panujące w uregulowanym i przewidywalnym środowisku „brukselskim". Oceny Donalda Tuska były umiarkowanie pozytywne, natomiast zdecydowana większość państw członkowskich opowiadała się jednoznacznie za przedłużeniem jego mandatu na kolejne 2,5 roku. Podkreślano, że przywódcy państw mają zaufanie do byłego polskiego premiera, który nie jest skłonny do skupiania na sobie całej uwagi mediów, natomiast bardzo sprawnie kieruje pracami Rady. Co ciekawe, przed awanturą o reelek-

[18] Orędzie o stanie Unii w 2017 r., https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_pl.

cję głównym problemem sygnalizowanym przez dziennikarzy specjalizujących się w problematyce unijnej były niemal jawnie wrogie stosunki między biurami przewodniczącego Komisji i przewodniczącego Rady, które kontrastowały z poprawnymi relacjami samych polityków pełniących te funkcje[19]. Wszystko zmieniło się na przełomie lutego i marca 2017 r., gdy rząd RP po kilkakrotnym podkreśleniu, że nie poprze kandydatury Tuska na kolejną kadencję, co zinterpretowano jako zapowiedź wstrzymania się od głosu lub chwilowego opuszczenia posiedzenia Rady Europejskiej, podczas którego decyzja ma być podjęta, poszedł o kilka kroków dalej i zgłosił kandydaturę Jacka Saryusza-Wolskiego. Wzbudziło to ogromne zdziwienie polityków europejskich; kandydat był także Polakiem i pochodził z tej samej grupy politycznej w Parlamencie Europejskim (EPL) co aktualny przewodniczący. Rządowi polskiemu udało się zbudować napięcie rzadko spotykane podczas oczekiwania na posiedzenie zaplanowane na 9 marca[20]. Jeden z dyplomatów twierdził, że „uderzenie w Tuska nie ma precedensu. Krąży wiele teorii, w tym szepty, że polski przedstawiciel będzie odbywał fikcyjne rozmowy telefoniczne podczas spotkania, żeby zablokować [decyzję] (...) Nikt nie wie, co mogą zrobić Polacy, ale poziom poparcia dla Tuska jest wysoki”[21]. Polsce nie udało się zablokować decyzji, która nie była nawet przedmiotem debaty, gdyż wszystkie państwa poza nią poparły przedłużenie misji byłego polskiego premiera[22]. Sprzeciw oznaczał postawienie się w wyjątkowo niewygodnej sytuacji naprzeciw wspólnego frontu 27 państw członkowskich[23]. O ile ten upór przy przegranej sprawie wzbudził już ogromne zdumienie, o tyle dalsze kroki były jeszcze bardziej zaskakujące. Minister spraw zagranicznych RP Witold Waszczykowski stwierdził, że decyzja jest nieważna, bo nie przeprowadzono formalnej procedury zgłaszania kandydatów i dyskusji[24], Jacek Saryusz-Wolski zaś został usunięty z frakcji parlamentarnej, której był członkiem[25]. Jeszcze dłużej żył w mediach problem ekspertyz, które miał posiadać polski MSZ, a które

[19] Na temat sporu personalnego między szefami gabinetów zob. szerzej „Piotr Serafin – »gladiator« Donalda Tuska w jego zakulisowych bitwach w Brukseli”, Politico, 9 grudnia 2017 r., https://wiadomosci.onet.pl/swiat/piotr-serafin-gladiator-donalda-tuska-w-jego-zakulisowych-bitwach-w-brukseli/0r2m1tq; EU's big fight on eurozone reform (and everything else), https://www.politico.eu/article/eurozone-reform-eu-big-fight-everything-else/.

[20] *Tusk row threatens to overshadow EU summi*t, 7 marca 2017 r., https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/tusk-row-threatens-to-overshadow-eu-summit/.

[21] https://www.euractiv.com/section/all/news/the-brief-tusk-will-be-elephant-outside-eu-summit-room/.

[22] A. Eriksson, „Poland at war against Tusk's EU job”, euobserver, 6 marca 2017 r., https://euobserver.com/institutional/137119.

[23] Ogromna liczba komentarzy odnośnie do wskazanego stosunku głosów domaga się osobnego opracowania. W tym miejscu warto przytoczyć wyważone opinie zawarte w: „27:1. Lubelscy politolodzy o wyborze Donalda Tuska na szefa Rady Europejskiej”, Dziennik Wschodni.pl, 19 marca 2017 r., http://www.dziennikwschodni.pl/magazyn/271-lubelscy-politolodzy-o-wyborze-donalda-tuska,n,1000196086.html.

[24] „Donald Tusk wybrany na szefa RE. Witold Waszczykowski: to było pseudogłosowanie”, Polskie Radio, PAP, 27 marca 2017 r., https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1744696,Donald-Tusk-wybrany-na-szefa-RE-Witold-Waszczykowski-to-bylo-pseudo-glosowanie.

[25] Dokonało się to przez usunięcie go z partii narodowej będącej jej członkiem, czyli Platformy Obywatelskiej, co skutkowało dalszymi krokami; wyjaśnił je w specjalnym oświadczeniu przewodniczący EPL Joseph Daul, „Weber revokes Saryusz-Wolski's membership of the EPP”, New Europe, 6 marca 2017 r., https://www.neweurope.eu/article/weber-revokes-saryusz-wolskis-membership-epp/.

Tabela 2
Wyniki wyborów we Francji w 2017 r.

Wybory prezydenckie	Emmanuel Macron (En Marche!)	Marine Le Pen (Front Narodowy)	François Fillon (Republikanie)	Jean-Luc Mélenchon (Francja Niepokorna)	Benoît Hamon (Partia Socjalistyczna)	Nicolas Dupont-Aignan (Powstań Francjo)	
I tura (%)	24,01	21,30	20,01	19,58	6,36	4,70	
II tura (%)	66,10	33,90					
Wybory parlamentarne	La République en marche!*	Front Narodowy	Republikanie	Francja Niepokorna	Partia Socjalistyczna	Powstań Francjo	Francuska Partia Komunistyczna**
Wyniki I tury (%)	28,2	13,20	15,77	11,03	7,44	1,17	2,72
Wyniki II tury (%)	43,6	8,75	22,23	4,86	5,68	0,10	1,20
Mandaty	308	8	112	17	30	1	10

* W wyborach startowała także proprezydencka partia Ruch Demokratyczny, która uzyskała 42 mandaty, dając Emmanuelowi Macronowi stabilną większość.
** Francuska Partia Komunistyczna nie wystawiła jednego kandydata na prezydenta, skrajną lewicę reprezentowali aż trzej kandydaci, którzy nie odegrali żadnej roli w wyborach.

Źródło: opracowanie własne.

wskazywały na możliwość podważenia legalności wyboru[26]. Od czasu rozpoczęcia drugiej kadencji Donalda Tuska 1 maja 2017 r. polski premier nadal bierze udział w posiedzeniach Rady Europejskiej, czyli należy uznać, że legalność wyboru przewodniczącego nie jest już kwestionowana.

Drugim ważnym wydarzeniem były wybory prezydenckie we Francji. Miały one bezprecedensowy charakter w całej historii V Republiki. Oznaczały wielopłaszczyznowy kryzys tradycyjnych sił francuskiej sceny politycznej – lewicy skupionej wokół Partii Socjalistycznej oraz republikanów – gaullistów. Ich kandydaci nie przeszli do drugiej tury wyborów, przy czym szczególnie bolesna była porażka kandydata Partii Socjalistycznej (pełne wyniki przedstawia tabela 2). Największe poparcie zdobył Emmanuel Macron[27], na drugim miejscu zaś uplasowała się kandydatka Frontu Narodowego Marine Le Pen. Kampania wyborcza zarówno przed pierwszą, jak i drugą turą została po raz pierwszy skupiona na kwestiach bezpośrednio związanych z integracją – jednoznacznie proeuropejski Macron rywalizował z równie jednoznacznie antyunijną kandydatką skrajnej prawicy. Przegrana Marine Le Pen oznaczała odwrócenie trendu populistycznego i antyeuropejskiego, głosy świadczące o głębokiej uldze i powrocie umiarkowanej wiary w przyszłość zjednoczonego kontynentu (który nacjonalistyczni populiści wszelkiej maści mieli już prowadzić do katastrofy) słychać było w całej Europie.

Legitymizacja Emmanuela Macrona została potwierdzona przez wyniki wyborów parlamentarnych 11 i 18 czerwca 2017 r. Jego Partia *En Marche!* wraz z sojusznikami wygrała je jednoznacznie, zdobywając 350 na 577 miejsc w Zgromadzeniu Narodowym, jednocześnie spektakularną porażkę ponieśli Front Narodowy oraz socjaliści (zob. tabela 2). Trudno wskazać w historii UE w XXI wieku silniejszą legitymizację do głębszego zaangażowania się w reformę procesu integracyjnego niż ta, którą dysponował w połowie 2017 r. francuski przywódca. Jego dynamizm dawał nadzieję nie tylko na impuls ku odzyskaniu sterowności przez UE, ale także na ponowne odgrywanie przez Francję roli lidera, co ostatni raz odnotowano właściwie za czasów zgodnej współpracy duetu Kohl–Mitterrand. Efektywność ewentualnego odnowionego tandemu francusko-niemieckiego zależała zatem od koncepcji politycznych i woli przywódców największego państwa UE[28].

Trzecim wydarzeniem kluczowym dla dynamiki poszukiwania przywództwa w UE w 2017 r. były wybory parlamentarne w Niemczech 24 września 2017 r. Ich wyniki przedstawia tabela 3.

---

[26] Ministerstwo nie chciało ujawnić, kto jest ich autorem, jednak w powszechnej opinii przynajmniej jedną z nich napisał Jacek Czaputowicz, który wyraził swoje poglądy w głośnym artykule w *Do Rzeczy*; napisał tam, iż wybór Tuska jest zaprzeczeniem demokracji, łamie bowiem zasadę lojalnej współpracy państw członkowskich. Obecnie jest on następcą Witolda Waszczykowskiego, ale MSZ wciąż odmawia ujawnienia autorstwa wskazanych dokumentów, zob. I. Kacprzak, „Ekspertyza nowego szefa MSZ ws. Tuska wciąż w ukryciu", *Rzeczpospolita* z 11 stycznia 2018 r., http://www.rp.pl/Rzad-PiS/180119832-Ekspertyza-nowego-szefa-MSZ-ws-Tuska-wciaz-w-ukryciu.html.

[27] Na temat jego drogi politycznej zob. P.J. Borkowski, „Unia Europejska – pożegnanie z Brytanią i złudzeniami", *Rocznik Strategiczny* 2016/17, s. 123–124.

[28] Ch. Grant, *How Will Germany Respond to Emmanuel Macron?*, Center for European Reform Insight, 7 maja 2017 r., http://www.cer.eu/insights/how-will-germany-respond-emmanuel-macron.

Tabela 3
Wyniki wyborów w Niemczech, 24 września 2017 r.

	CDU-CSU	SPD	AfD	FDP	Zieloni	Linke	Inni
Sondaż, 22.09.2017	35	22	11	9	8	10	
Wyniki (%)	32,9	20,5	12,6	10,7	8,9	9,2	5,2
Liczba miejsc w Bundestagu	246	153	94	80	67	69	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych wyników wyborów.

Nie były one jako całość zaskoczeniem, natomiast osłabienie obu tradycyjnych największych partii – SPD oraz CDU-CSU – przy jednoczesnym wzroście popularności radykalnie prawicowej, antyislamskiej i antyeuropejskiej Alternatywy dla Niemiec (*Alternative für Deutschland* – AfD) doprowadziło do wyłonienia podzielonego parlamentu, w którym sformowanie koalicji rządowej okazało się niezwykle trudne. Wobec swoistego „kordonu sanitarnego" wokół AfD pierwszą opcją była koalicja CDU-CSU z FPD oraz Zielonymi. Od barw partyjnych nazwano ją „jamajską", a rozmowy o jej utworzeniu kanclerz Merkel podjęła 7 października[29]. Wielotygodniowe dyskusje zakończyły się fiaskiem 19 listopada, a stroną, która opuściła rokowania i wzięła na siebie odium zerwania, była FDP[30]. W konkluzji przed Niemcami stanęły trzy opcje – rząd mniejszościowy, nowe wybory lub odnowienie Wielkiej Koalicji, wcześniej odrzucone przez SPD. Zmianę w tym zakresie przyniósł styczeń 2018 r. – rozmowy zostały rozpoczęte 22 tego miesiąca[31], jednak ze sformułowanym od początku warunkiem, że ewentualne porozumienie będzie musiało zostać zatwierdzone przez ogół członków SPD. Jedna z najstarszych partii w Europie jednocześnie przygotowywała opcję ponownego wejścia do rządu oraz pogrążyła się w wewnętrznych sporach, które miały zdecydować nie tylko o jej przyszłości, ale także perspektywach utrzymania stanowiska kanclerza przez Angelę Merkel, osobiście cieszącą się wciąż poparciem obywateli. Ostatecznie członkowie SPD poparli odnowienie Wielkiej Koalicji, co doprowadziło do powierzenia kanclerz Merkel misji tworzenia nowego rządu 14 marca 2018 r., czyli prawie sześć miesięcy po wyborach do Bundestagu.

W zarysowanej wyżej sytuacji politycznej ewentualna reforma UE była z jednej strony tematem rozmów koalicyjnych, a drugiej ofiarą przedłużającego się kryzysu parlamentarnego. Bezpiecznie można stwierdzić, że panowała zasadnicza zgoda co do niezbędnych warunków jakiejkolwiek reformy. Dobrze wyrazili to badacze

[29] „Angela Merkel announces coalition talks with FDP and Greens", DW, 7 października 2017 r., http://www.dw.com/en/angela-merkel-announces-coalition-talks-with-fdp-and-greens/a-40854542.

[30] „German election: Preliminary coalition talks collapse after FDP walks out", DW, 19 listopada 2017 r., http://www.dw.com/en/german-election-preliminary-coalition-talks-collapse-after-fdp-walks-out-/a-41445987.

[31] M. Karnitschnig, „SPD gives green light to 'grand coalition' talks", Politico, 21 stycznia 2018 r., https://www.politico.eu/article/spd-agrees-to-start-formal-coalition-talks-with-merkel/.

z European Policy Center: „Nowa reforma, jeśli ma uzyskać dynamikę, będzie potrzebowała, po pierwsze i najważniejsze, porozumienia między Berlinem i Paryżem, co oznacza, że nowy prezydent Francji i nowo wybrany niemiecki rząd federalny będą gotowe i zdolne przezwyciężyć istotne różnice między oboma państwami co do tego, jak wzmocnić współpracę [w ramach UE], zwłaszcza między państwami posługującymi się wspólną walutą. Kompromis francusko-niemiecki jest niezbędnym warunkiem, aby można było zyskać poparcie innych (kluczowych) państw dla wysiłków na rzecz rozwiązania przynajmniej części kryzysów, z którymi skonfrontowana jest Unia; Paryż i Berlin będą musiały pokazać odwagę polityczną niezbędną, aby wstąpić na teren jeszcze niezbadany”[32].

Perspektywa odnowienia „lokomotywy” francusko niemieckiej była realna – wygraną Macrona interpretowano jako zwrot albo przynajmniej poważne zakłócenie trendu na rzecz ruchów eurosceptycznych, a połączenie dynamiki i charyzmy przebojowego francuskiego przywódcy oraz spokoju i doświadczenia pani kanclerz uważano za najlepszą mieszankę od czasów współpracy Angeli Merkel z Nicolasem Sarkozym ok. 2011 r. Oczywiście w tym tandemie w roli starszego partnera występować miały Niemcy. Jednak wyniki wyborów przyniosły zmiany wykraczające istotnie poza niemiecką scenę polityczną. Ponieważ poszukiwanie koalicji rządzącej okazało się niezwykle trudne, osłabiło to pozycję kanclerz Merkel. Musiała ona brać udział w kolejnych posiedzeniach Rady Europejskiej bez uformowanego zaplecza politycznego i nowego rządu, nie było też możliwe całościowe i konkretne odniesienie się Niemiec do pojawiających się propozycji reform, co otworzyło pole do nowej konfiguracji przywództwa. Wybory w Niemczech odbyły się kilka dni po dorocznym przemówieniu przewodniczącego Komisji o stanie Unii, a 26 września Emmanuel Macron wygłosił swoją programową „europejską” przemowę na paryskiej Sorbonie. Zarysował w niej plan reform jeszcze ambitniejszy i szerszy niż propozycje Junckera zgłoszone tydzień wcześniej. Doszło do ciekawej koincydencji czasowej, która miała konsekwencje polityczne. Po wystąpieniu przewodniczącego Komisji premier Holandii Mark Rutte uznał za właściwe użyć w celu jego skomentowania znanego twierdzenia „masz wizje – idź do okulisty”[33], uznając głos Luksemburczyka za możliwy do zlekceważenia. Sytuację zmieniło przemówienie francuskiego szefa państwa – „wielka” reforma stała się tematem poważnym. Ambitne plany starał się tonować Donald Tusk, równoważąc atrakcyjność – świeżość i dynamizm Macrona oraz mieszane reakcje Niemiec, które jednak musiały pozostać niepełne i tymczasowe. W efekcie w październiku doszło do nietypowej sytuacji – oprócz dwóch „wizji”, zamiast spodziewanej tonującej i pragmatycznej odpowiedzi niemieckiej, pojawiła się „Agenda przywódców” zaproponowana w liście wysłanym przed posiedzeniem Rady Europejskiej 20 października przez jej przewodniczącego. Sądzono, że niezwłocznie po sformowaniu koalicji rządzą-

[32] J.E. Emmanouilidis, H. Van Rompuy, F. Zuleeg, *Europe's Reform Opportunity*, European Policy Centre, 1 czerwca 2017 r., http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=7644&cat_id=1.

[33] „'I'm not such a romantic,' Dutch PM says of Juncker's state of the union speech", DutchNews.nl, 14 września 2017 r., http://www.dutchnews.nl/news/archives/2017/09/im-not-such-a-romantic-dutch-pm-says-of-junckers-state-of-the-union-speech/.

cej Angela Merkel zabierze głos, który okaże się wyważony i najbardziej znaczący dla zakresu przyszłej reformy. Przedłużający się kryzys rządowy spowodował, że głos ten nie mógł wybrzmieć, co zawiesiło debatę na czas nieokreślony, jednocześnie dając pole ideom francuskim. Paradoksalnie w tej sytuacji pokrętnie spełniła się wizja polskiej prasy prorządowej – niejako w zastępstwie rolę niemieckiego zdroworozsądkowego kontrapunktu dla ambitnych francuskich planów odegrał tzw. plan Tuska. Postępujące osłabienie kanclerz Merkel, zwłaszcza po fiasku rozmów koalicji „jamajskiej", poszerzyło zakres „okna możliwości" – nowy układ po brexicie dawał także szanse na poważne przetasowanie w zakresie przywództwa politycznego w skali UE. Z tego powodu osią wywodu zostanie uczyniony najszerszy plan Macrona, aby potem kolejno przedstawić propozycje Junckera i Tuska.

Prezydent Francji po objęciu urzędu nie zrezygnował z proeuropejskiej retoryki, a jeśli weźmie się pod uwagę wystąpienie na Sorbonie – nawet ją wzmocnił, wskazując jednoznacznie tendencje wsobne i nacjonalistyczne jako główne zagrożenie dla UE. Celowe wydaje się przytoczenie jednego akapitu w całości: „Bariery, za którymi Europa mogła [wcześniej] kwitnąć, zniknęły. Zatem dzisiaj widzi się ją słabszą, wystawioną na wichry globalizacji i, co gorsza, na oddziaływanie idei, które prezentują siebie jako właściwsze rozwiązania. Mają one nazwy: nacjonalizm, protekcjonizm, izolacjonistyczny suwerenizm oraz podejście stawiające na tożsamość[34]. Wiele z nich już zapaliło wcześniej ognie, w których Europa mogła spłonąć, a dziś są tu z powrotem w nowych przebraniach. Mówią, że są legitymizowane, ponieważ cynicznie wykorzystują lęki społeczeństw. Zbyt długo ignorowaliśmy ich siłę"[35]. Tak jasna deklaracja bez wątpienia miała na celu uświadomienie wszystkim graczom sceny europejskiej, kto pretenduje do przewodzenia obozowi prointegracyjnemu. Jego program był złożony i eklektyczny. Oprócz znanych od dawna elementów, takich jak dokończenie budowy unii walutowej (w tym ustanowienie europejskiego funduszu walutowego) czy powołanie ministra finansów strefy euro, Macron zaproponował także utworzenie wspólnego urzędu ds. polityki azylowej. Dużą część przemówienia poświęcił rynkowi wewnętrznemu, który jego zdaniem powinien zostać uzupełniony o wyraźny wymiar socjalny. Spójność społeczna miała być celem, a nie skutkiem ubocznym realizacji założeń liberalnych. Prezydent Francji stwierdził m.in.: „Potrzebujemy odnowionego modelu socjalnego: nie tkwiącego w dwudziestym wieku, nie związanego z gospodarką skupioną na doganianiu. Powinniśmy ustalić reguły na poziomie europejskim, ponieważ to jest właściwa skala tej walki. Chciałbym już w listopadzie zacząć rozmowy nad zdefiniowaniem wspólnych europejskich minimalnych standardów socjalnych, a na tym samym poziomie chciałbym także widzieć reguły konwergencji. Powinniśmy ustalić płacę minimalną, która musi brać pod uwagę rzeczywistość gospodarczą każdego kraju, a jednocześnie

[34] W języku angielskim *identitarianism*, w języku francuskim *identitiarisme*.

[35] Wersja angielska przemówienia Macrona zob. http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html, wersja francuska: http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/.

stopniowo dążyć do konwergencji”[36]. Zwraca uwagę użycie słowa konwergencja, do tej pory kojarzonego z warunkami uczestniczenia w unii walutowej oraz związanymi z tym niezbędnymi ofiarami w zakresie polityki socjalnej na rzecz zdrowych podstaw makroekonomicznych. Macron ewidentnie dawał wyraz woli przedefiniowania założeń wspólnego rynku na korzyść konsumenta i obywatela, co miało wzmóc atrakcyjność projektu europejskiego. Bez wątpienia było to skierowane przeciwko przewagom wynikającym z niższego poziomu płac i standardów socjalnych, które były i są istotnym składnikiem konkurencyjności państw przyjętych do UE od 2004 r. Można zatem uznać, że takie propozycje, teoretycznie wyłącznie społeczno-gospodarcze, mogły być preludium dla odnowienia podziałów w kierunku wyłonienia „twardego jądra” rozwiniętych państw europejskich.

Macron chciał realizować swój plan z Niemcami, zawarł nawet w przemówieniu dość bezpośrednie wyzwanie: „Proponuję Niemcom nowe partnerstwo. Nie zgodzimy się w każdej sprawie ani natychmiast, ale będziemy dyskutować o wszystkim. Wszystkim, którzy twierdzą, że to niewykonalne zadanie, odpowiadam: może i jesteście przyzwyczajeni do poddawania się. Ja nie jestem”[37]. Oferta zawarcia nowego traktatu elizejskiego w 55 rocznicę podpisania tego kluczowego dla Europy dokumentu (22 stycznia 2018 r.) była propozycją sformalizowania nowej wersji lokomotywy francusko-niemieckiej, która w Europie po brexicie mogła skutecznie narzucać ton. Warto przytoczyć komentarz do omawianego wystąpienia, zamieszczony w europejskiej wersji serwisu Politico: „Przez ogłoszenie tej zwalającej z nóg europejskiej agendy [Macron] postawił na szali swoją wewnętrzną i międzynarodową reputację i jest zmuszony ruszyć do przodu. Przyrzekł, że Francja będzie otwarta na każdą formę dyskusji i kompromisu, pod warunkiem iż rządy unijne wspólnie uzgodnią dany cel”[38]. Oznaczało to odejście od tradycyjnej francuskiej narracji wyznaczania najpierw granic (np. nienaruszanie suwerenności części składowych „Europy ojczyzn”), a potem poszukiwania sojuszników. Zdaniem autora sygnalizowało też, że Francja w imię nadania nowego impulsu integracji jest otwarta na rozwiązania federalne[39]. Było to także wyzwanie wobec wszystkich tych polityków, którzy od dekad twierdzili, że w tak dużej i zróżnicowanej organizacji skuteczna jest tylko metoda małych kroków.

Na tle ambicji Macrona propozycje Jeana-Claude’a Junckera zawarte w dorocznym wystąpieniu o stanie Unii Europejskiej wyglądają mniej imponująco, jednak i tak oznaczały „wejście do gry” przewodniczącego Komisji. Nawiązywał on do przedstawionej przez tę instytucję wiosną 2017 r. „Białej księgi o przyszłości Europy”, która była wkładem Komisji w refleksję przed jubileuszem 60-lecia traktatów rzymskich. Zawarto w niej pięć scenariuszy, które warto w tym miejscu przy-

[36] Ibidem.

[37] Ibidem.

[38] P. Briançon, „5 takeaways from Macron’s big speech on Europe’s future”, Politico.eu, 26 września 2017 r,, https://www.politico.eu/article/5-takeaways-from-macrons-big-speech-on-europes-future/.

[39] Por. inne stanowisko i interpretację intencji przywódcy Francji: M. Waechter, „Nothing new in French politics? Why Emmanuel Macron is the most Gaullist of all candidates for the French presidential elections of 2017”, *CIFE Policy Paper*, nr 53, 18 kwietnia 2017 r., http://www.cife.eu/Ressources/FCK/files/publications/policy%20paper/CIFE_PP53_Matthias_Waechter_French_Election_Gaullist.pdf.

pomnieć (tabela 4). Ich wartość polega na zakreśleniu pola i wskazaniu, na jakie korzyści można liczyć, wybierając każdy z nich. Wyraźnie widać, że przewidują one *implicite* określone konfiguracje przywództwa w ramach UE, co zaznaczono w najniższym wierszu tabeli. W samym wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim Juncker mówił o „szóstym scenariuszu", który można uznać za przedstawienie osobistych preferencji odnośnie do optymalnego i możliwego do zrealizowania programu reform. W warstwie ideologiczno-normatywnej zakładał on trzy podstawowe aspekty, na których musi się opierać Unia: ma być unią wolności, unią równości i równych obywateli oraz wspólnotą prawa i praworządności. Przechodząc do konkretnych rozwiązań, przewodniczący Komisji proponował:

- dokończenie budowy unii walutowej,
- powołanie europejskiego ministra gospodarki i finansów,
- wzmocnienie praw konsumenta i ich ochrony w skali UE[40],
- połączenie funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej (sam już wcześniej zadeklarował, że nie będzie się ubiegał o kolejną kadencję),
- rozbudowanie instytucji i reguł odpowiedzialnych za ochronę granic.

Jednocześnie Juncker stwierdził, że Europa będzie kompletna, gdy będzie łączyła dwie swoje części, metaforyczne płuca – wschodnie i zachodnie. Był to bez wątpienia ukłon w stronę państw przyjętych do UE od 2004 r., obawiających się realizacji pomysłów Europy wielu prędkości. Bardzo otwarcie, ze względu na politykę w zakresie praw człowieka, wykluczył możliwość członkostwa Turcji w UE.

Na tak zakreślonym tle propozycja Donalda Tuska odróżniała się wyraźnie. Była ona jednocześnie najwęższa i najbardziej dojrzała. Została przedstawiona w liście skierowanym do szefów państw i rządów zapraszającym na posiedzenie Rady Europejskiej 20 października[41], natomiast jego programem działań była tzw. Agenda przywódców przyjęta tamże. List był bardzo krótki i skupiał się na trzech punktach: należy rozwiązywać praktyczne problemy, czyli kluczowe jest radzenie sobie z wyzwaniami mającymi wpływ na bieżące funkcjonowanie UE oraz życie obywateli; trzeba działać krok po kroku, czyli nie przez snucie całościowych planów (wizji); kluczowe jest zachowanie jedności, czyli ważniejsze od spójności czy atrakcyjności propozycji, które mogą być zaakceptowane tylko przez niektóre państwa członkowskie. Tym samym pod względem pomysłu na dynamikę reformy Donald Tusk występował w kontrze do propozycji Macrona i Junckera, natomiast pod względem treści zasadniczo im nie zaprzeczał, sytuując się na nieco innym poziomie. W praktyce „Agenda przywódców" była planem działań dla kolejnych posiedzeń Rady Europejskiej, które miały być dobrze przygotowane i poświęcone poszczególnym problemom[42]. Przewodniczący proponował mianowicie polityzację posiedzeń Rady – ciało to z forum pochylającego się „na bieżąco" nad bagażem kontrowersji (pod-

[40] Odnosił się w tym miejscu do kwestii różnej jakości towarów oferowanych na jednolitym rynku w różnych państwach, przy czym regułą miało być kierowanie na rynki nowych państw członkowskich produktów niższej klasy.

[41] Tekst listu: *Documents by President Donald Tusk for the members of the European Council: Invitation letter, Leaders' Agenda and Bratislava implementation report*, Press Release 593/17, 17/10/2017.

[42] http://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/leaders-agenda/.

Tabela 4
Biała księga Komisji Europejskiej i zawarte w niej scenariusze

	Kontynuacja	Nic poza jednolitym rynkiem	Ci, którzy chcą więcej, robią więcej	Robić mniej, ale efektywniej	Robić wspólnie znacznie więcej
Istota	UE skupia się na realizacji dotychczasowego programu reform, utrzymanie obecnego kursu	UE stopniowo koncentruje się na jednolitym rynku, współpraca w pozostałych obszarach w ramach stosunków dwustronnych	UE pozwala zainteresowanym państwom członkowskim na ściślejszą współpracę w konkretnych dziedzinach	UE koncentruje się na skuteczniejszym i szybszym osiąganiu rezultatów w wybranych obszarach polityki, poświęcając innym mniej uwagi	UE decyduje się robić wspólnie znacznie więcej we wszystkich obszarach polityki
Wizja przyszłości	UE koncentruje się na obszarach, które były dla niej ważne dotychczas	UE funkcjonuje jako jednolity rynek; rosnące dysproporcje i ograniczona współpraca staną się głównym źródłem podatności na zagrożenia	Grupa państw zacieśnia współpracę w kwestiach obronności, inna grupa w zakresie opodatkowania i spraw socjalnych	UE skupia się na innowacyjności, handlu, bezpieczeństwie, migracji i obronności; zmniejsza swoje zaangażowanie w obszarach, w których jej siła oddziaływania jest mniej znacząca	wzmocnienie strefy euro; państwa przekazują UE więcej kompetencji i zasobów; decyzje podejmowane są szybciej i sprawniej
Wady i zalety	+ zachowanie jedności UE + wspólne dążenie do celu daje nadzieję na wymierne rezultaty widoczne w całej UE – poważne spory mogą blokować reformy	+ bardziej przejrzysty proces decyzyjny – narastające różnice między państwami – coraz więcej kwestii rozwiązywanych za pomocą umów dwustronnych	+ jedność UE zostaje zachowana przy możliwości zacieśniania współpracy – mniejsza przejrzystość i spójność przepisów na terenie UE	+ większa przejrzystość między kwestiami unijnymi i krajowymi + widoczne rezultaty w wybranych obszarach – konieczność uzyskania konsensusu co do priorytetów	+ zachowanie jedności UE + poprawa procesu decyzyjnego – ryzyko niepokojów społecznych wobec „wzmacniania UE kosztem państw”
Potencjalne przywództwo	sterowność zachowana dzięki stabilizującej roli Niemiec	niepowodzenie tandemu francusko-niemieckiego	Niemcy i Francja przewodzą „koalicji chętnych”	Komisja Europejska przy wsparciu najważniejszych państw	tandem francusko-niemiecki z przewagą Francji, polityzacja Rady Europejskiej jako ośrodka decyzyjnego

Źródło: opracowanie własne.

sumowanie stanowisk, dyskusje nad problemami, co do których nie udało się uzyskać jednomyślności lub konsensusu na niższych szczeblach) miało się stać realnie instytucją inicjującą. Podejmowanie przez przywódców trudnych problemów i wyznaczanie ramowych decyzji oznaczało przyjęcie określonej interpretacji roli Rady Europejskiej pod rządami traktatu lizbońskiego – miała się ona stać strategicznym centrum dowodzenia. Oczywiście głównym jej rywalem do tego miana była Komisja. W tym miejscu warto przypomnieć głosy, które pojawiły się na przełomie wieków, mówiące o tym, że rolę przyszłego rządu zjednoczonej Europy mogłaby odgrywać nie przeznaczana do niej w tradycji myślenia neofunkcjonalistycznego Komisja, ale wzmocniona Rada Europejska[43]. Zebrani w Brukseli szefowie państw i rządów przyjęli agendę podczas roboczego śniadania drugiego dnia szczytu. Wyznacza ona zakres prac do wiosny 2019 r., czyli w praktyce do czasu wystąpienia Wielkiej Brytanii. Podsumowanie implementacji agendy przewidziano w trakcie szczytu 9 maja 2019 r. w Sibiu podczas prezydencji rumuńskiej. Oznaczało to poparcie dla planowanego przyspieszenia i koncentracji prac Rady na kluczowych problemach oraz w mniejszym stopniu wskazanie, że podejście prezentowane przez przewodniczącego we wspomnianym liście cieszy się większym poparciem niż ambitne wizje zmian, chociaż wobec zawieszenia debaty z powodu braku nowego rządu niemieckiego nie można uznać tego za wydarzenie rozstrzygające. Można jednak z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że jest to mała wygrana Donalda Tuska w rywalizacji z innymi instytucjami w zakresie kształtowania agendy i ogólnego „nadawania tonu" w ramach strategicznego kierowania Unią[44].

Okazją do podkreślenia ciągłości zaangażowania elit europejskich w proces integracyjny było jubileuszowe posiedzenie Rady w Rzymie celebrujące 60-lecie podpisanych tam kluczowych traktatów[45]. Podniosły nastrój podkreślono audiencją dla przywódców UE u papieża Franciszka[46]. W konkluzjach szczytu jubileuszowego, o charakterze dokumentu okazjonalnego, który miał łączyć mimo zasadniczych sporów w ramach UE, można przeczytać: „Uczynimy Unię Europejską silniejszą i odporniejszą dzięki jeszcze większej jedności i solidarności między nami oraz poszanowaniu wspólnych zasad. Jedność jest zarówno koniecznością, jak i naszym wolnym wyborem. Pojedynczo zostalibyśmy zmarginalizowani przez globalną dynamikę. Razem mamy największą szansę wpływać na nią oraz bronić naszych wspólnych interesów i wartości. Będziemy działać wspólnie – w zależności od potrzeb w róż-

[43] Na ten temat interesująco pisze Uwe Puetter w swojej ważnej *książce European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, Oxford 2014.

[44] Jednym z wymiarów tego zwycięstwa był termin szczytu wyznaczony na wiosnę 2019 r. Przewodniczący Komisji proponował spotkanie dzień po wystąpieniu Wielkiej Brytanii, co miało silny wymiar symboliczny, jednak przyjęta została propozycja Tuska, aby stało się to w dniu święta UE, czyli 9 maja.

[45] M. Karnitschnig, F. Eber, „Europe's elite put on grand show on unity in Rome", Politico, 25 marca 2017 r., https://www.politico.eu/article/europes-elite-put-on-grand-show-of-unity-in-rome-summit-anniversary/.

[46] Zob. http://en.radiovaticana.va/news/2017/03/23/pope_francis_to_meet_eu_leaders_in_vatican/1300697; tekst przemówienia papieża: http://w2.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2017/march/documents/papa-francesco_20170324_capi-unione-europea.html; pełne nagranie spotkania: https://www.youtube.com/watch?v=lMzOqRADdkY.

nym tempie i z różnym nasileniem – podążając jednocześnie w tym samym kierunku, tak jak czyniliśmy to w przeszłości, zgodnie z Traktatami, nie odmawiając tym, którzy zechcą przyłączyć się później. Nasza Unia jest niepodzielona i niepodzielna"[47].

Można powyższy ustęp potraktować jako pokrętne przyznanie się, że głównym punktem debaty nie jest to, czy dojdzie do zróżnicowania członków UE, ale w jakiej formie to uczynić. Być może jest to zbyt pesymistyczna ocena, ale perspektywa ograniczenia podmiotowego procesu integracyjnego nigdy nie była tak realna[48].

POWRÓT *REALPOLITIK* – CZY MOŻLIWE JEST STRATEGICZNE OGRANICZENIE ZAKRESU PODMIOTOWEGO PROCESU INTEGRACYJNEGO

Majaczący na horyzoncie brexit otworzył wiele frontów. O wiele mniej znane od twardej rywalizacji podczas negocjacji dotyczących warunków opuszczenia przez Wielką Brytanię Unii są dwa inne, powiązane ze sobą i w dłuższej perspektywie o wiele istotniejsze. Pierwszy z nich dotyczy dystrybucji władzy w systemie – usunięcie (się) jednego z głównych graczy tworzy przestrzeń do zagospodarowania. Tak istotnej jednorazowej zmiany nie było w UE od 2004 r. (tzw. wielkiego rozszerzenia) i tworzy ona pokusę, aby „przy okazji" wobec zaistniałego już naruszenia równowagi przedefiniować ją głębiej na swoją korzyść. Drugi aspekt to problem możliwości i celowości wyboru opcji: pogłębienie i rozwój przy jednoczesnym ograniczeniu podmiotowym procesu integracyjnego. Wielka Brytania była niemal zawsze państwem pełniącym funkcję „hamulcowgo", a potencjał dawnego mocarstwa, przede wszystkim handlowego, pozwalał jej skutecznie blokować próby budowy struktur o charakterze ponadnarodowym, które oznaczałyby reinterpretację tzw. metody Monneta w duchu federacji lub ponadnarodowej technokracji. Obie opcje były całkowicie sprzeczne nie tylko z brytyjskim interesem narodowym, ale także brytyjskim systemem konstytucyjnym. Co ciekawe, w przypadku Francji i Niemiec takowa sprzeczność zachodzi tylko w odniesieniu do jednej ze wskazanych wyżej opcji. Tym samym brexit oznacza – w perspektywie strategicznej – otwarcie możliwości pogłębienia procesu budowania jedności, gdyż żadne inne państwo członkowskie nie jest w stanie wejść w tradycyjną rolę Zjednoczonego Królestwa. Nie mogą tego uczynić także kraje i rządy mające podobne koncepcje odnośnie do integracji, a więc tradycyjni sojusznicy Stanów Zjednoczonych z Europy Środkowo-Wschodniej, którzy nie mając środków na realizację standardów socjalnych, promują rozwiązania gospodarczo liberalne. Kraje te są zbyt słabe, zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym.

Przypadek lub duch czasów (wybór zależy od orientacji historiozoficznej czytającego te słowa) spowodował, że jednocześnie z otwarciem wskazanych wyżej możliwości, które dla państw-liderów UE są swego rodzaju pokusami (niosącymi ryzyko,

[47] Deklaracja rzymska, 25 marca 2017 r., https://europa.eu/european-union/eu60_pl.

[48] Zob. ciekawa analiza autorstwa ekspertów ECFR: A. Möller, D. Pardijs, *The Future Shape of Europe: How The EE Can Bend Without Breaking*, ECFR Flash Scorecard, marzec 2017, http://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the_future_shape_of_europe.

ale także możliwość istotnej wygranej), niektórzy z tzw. nowych członków przyjęli tudzież pogłębili politykę, którą można określić jako antagonistyczną autonomizację. Rządy Węgier (od 2010 r.) i Polski (od końca 2015 r., chociaż stało się to jasne dopiero wiosną 2016 r.) oraz w mniejszym stopniu Słowacji, Czech i Rumunii postanowiły zdefiniować Unię jako czynnik zewnętrzny wobec nich i w istocie siłę niechętną lub otwarcie wrogą wzrostowi ich pozycji. W przypadku Polski nie było to od razu widoczne w debacie publicznej, ale podstawowa różnica między rządami koalicji PO-PSL w latach 2007–2015 a rządami PiS (Zjednoczonej Prawicy) od 2016 r. polega na odmiennym traktowaniu UE. Dla rządów przed 2015 r. Unia była naturalnym środowiskiem Polski, miejscem o zmiennym stopniu „przytulności", ale cywilizacyjnym portem i domem, chociaż niekoniecznie zgadzano się z przyjmowanymi w jego ramach progresywnymi rozwiązaniami. Dla rządów PiS od 2016 r. Unia jest nieprzyjaznym mocarstwem, które próbuje różnymi metodami, w białych rękawiczkach, a czasem i bez nich, narzucić Polsce swoją wolę, gdyż niechętnie widzi wzrost jej siły i chce mu przeciwdziałać. Poprzedni przywódcy Polski zostali oskarżeni o realizowanie obcych interesów i że *de facto* stali się częścią kosmopolitycznych elit, dla których tożsamość narodowa i wynikające z niej implikacje to bagaż, jaki należy odrzucić, a opornych zmusić do jego odrzucenia. Ten ideologiczny w swej istocie front powoduje, że wszelkie negocjacje i kompromisy są bardzo utrudnione – interesu egzystencjalnego nie da się wyrazić w liczbach, a nawet takowa próba ma właściwie już charakter zdrady (sprzedawczyk to uczynić może). Podobną politykę prowadzi premier Węgier Viktor Orbán, uznając UE za jedno z narzędzi ingerencji przez wrogie mu zachodnie elity w wewnętrzne sprawy kraju, chociaż spór ten realizuje w sposób bardziej pragmatyczny. Rządy Polski i Węgier traktują także instytucje UE jako nieistotne *per se*, ponieważ w praktyce są one bezwolnymi narzędziami wrogów, których symbolem na Węgrzech jest amerykański miliarder George Soros, a w Polsce wiceprzewodniczący Komisji i „wierny sługa Niemiec" Frans Timmermans.

Sprzeciw wobec działań UE ze strony jednego z państw członkowskich nie jest niczym nowym, nie są nim także próby obchodzenia i minimalizowania skutków zaleceń wydawanych przez instytucje wspólnoty. Kluczowe są inne elementy polityki Polski i Węgier. Po pierwsze, delegitymizacja działań podejmowanych przez organy UE zobowiązane do stania na straży traktatów, czyli Komisji i Trybunału Sprawiedliwości, prowadzona nieprzypadkowo i konsekwentnie. Tym samym podważany jest jeden z filarów porządku prawno-politycznego UE, zgodnie z którym istnieją niezależne instytucje zdolne faktycznie kontrolować, czy uczestnicy projektu integracyjnego dotrzymują zobowiązań traktatowych, jakie podjęli względem siebie nawzajem, a nie instytucji. Po drugie, kwestionowane są wartości wspólne dla systemów politycznych i prawnych państw członkowskich, które zgodnie z doktryną tworzą tzw. prawo pierwotne niepisane. Odrzucenie tych wartości oraz kompetencji UE do stania na ich straży ma charakter systemowy. Po trzecie, zakwestionowane zostały niepisane reguły gry w ramach projektu integracyjnego. Jego uczestnicy uzgodnili, że pozostając suwerenni, nie będą korzystać z niektórych sposobów realizacji praw wynikających z suwerenności. UE jest w tym zakresie swoistym re-

żimem międzynarodowym o charakterze klubu dżentelmenów; nawet jeśli w jego ramach trwa nieustanna, acz dyskretna walka o wpływy, to pewne narzędzia zostały z niej wykluczone na mocy milczącej zgody wszystkich członków. Polska, kwestionując wyroki TS UE i deklarując ich niewykonywanie, a także podważając legalność wyboru Donalda Tuska na drugą kadencję oraz nie szanując zobowiązania poprzedniego rządu co do przyjęcia uchodźców, zadeklarowała nie tyle, że nie akceptuje wyniku rozgrywki, ile odrzuca reguły obowiązujące w grze. Podobnie, acz nie tak apriorycznie, czyni rząd Węgier.

Wychodząc ponad pole dowolnej polityki krajowej przywódców państw Europy wyszehradzkiej i projektując jej potencjalne konsekwencje na scenę unijną, otrzymujemy niezwykle ciekawy obraz sytuacji wynikający między innymi ze wspomnianej wyżej koincydencji czasowej. Składają się na niego następujące elementy:

- perspektywa zmiany układu sił w Unii Europejskiej wynikająca z brexitu, którą najbardziej zainteresowane są największe państwa, rywalizujące o przywództwo w organizacji w ostatnich latach cechującej się raczej wysokim stopniem bezwładu;
- pokusa rozwiązania problemu tegoż bezwładu Unii Europejskiej zbyt dużej i zbyt zróżnicowanej przez ograniczenie zakresu podmiotowego integracji;
- podważanie zasad UE, w tym demokracji liberalnej, rządów prawa i solidarności jej członków wobec wyzwań zewnętrznych przez niektóre rządy państw członkowskich, co ujawniło się najpełniej odrzuceniem przez Polskę i Węgry kwot w ramach mechanizmu relokacji uchodźców;
- polityka Polski i Węgier polegająca na odrzuceniu europejskich standardów, które stały się tym samym zachodnioeuropejskie, przy jednoczesnym traktowaniu UE jako ciała obcego, a w gruncie rzeczy narzędzia Niemiec, ewentualnie innych państw, do utrzymywania tych państw trwale poza grupą decydentów;
- podobne tendencje w innych państwach regionu (Słowacja, Czechy, Rumunia), co wskazuje, że polityka wobec Polski i Węgier wyznaczy pewien model postępowania i brak reakcji na łamanie standardów przez rządy tych krajów będzie sygnałem dla innych;
- relatywny wzrost pozycji gospodarczej państw przyjętych do UE w 2004 r., zwłaszcza tych najsłabiej dotkniętych przez kryzys lat 2008–2011 (Polska); państwa te w coraz większym stopniu stają się gospodarczymi konkurentami dla najwyżej rozwiniętych państw członkowskich i nie mogą być już przez nie uznawane za graczy nieistotnych.

Powyższy obraz jest z konieczności uproszczony, ale wyraźnie widać, jak szerokie perspektywy zmian zostały zarysowane przed graczami o wpływy w UE. Można powiedzieć, że paradoksalnie na skutek kumulacji problemów otworzyło się „okno możliwości – *window of oportunity*". Skorzystanie z niego niesie ryzyko, ale potencjalne zyski mogą być bardzo kuszące.

Przy założeniu, że brexit stanie się faktem, a marginalizacja Polski w ramach procedur decyzyjnych UE w efekcie kontynuowania polityki europejskiej obecnego rządu zostanie utrzymana, niezależnie od wyniku postępowania z zakresu art. 7, można wskazać pięć średnioterminowych scenariuszy dalszego rozwoju wydarzeń, o różnym stopniu prawdopodobieństwa.

Tabela 5
Scenariusze ograniczenia zakresu podmiotowego integracji – perspektywa polska

Scenariusz	Zakres reform	Przywództwo	Miejsce Polski
Brexit + funkcjonalna marginalizacja „nowej" Europy	niewielkie reformy wewnętrzne, dokończenie unii walutowej i bankowej, kontynuacja dzisiejszego bezwładu	Francji nie udaje się narzucić programu reform, niska sterowalność projektu zapewniana przez współdziałanie Niemiec i KE	Polska trwale funkcjonalnie zmarginalizowanym członkiem UE
Brexit + utworzenie twardego jądra	istotne reformy wewnętrzne, utworzenie wewnętrznego kręgu złożonego z państw założycieli z udziałem innych państw Europy Zachodniej, możliwe elementy federacyjne w ramach twardego jądra	Francja jako narzucający program reform przy udziale słabnących Niemiec, możliwe połączenie funkcji przewodniczącego Komisji i RE	Polska w zewnętrznym kręgu, strukturalnie marginalizowana wobec głównego nurtu, istotna regionalnie
Brexit + utworzenie twardego jądra + różnicowanie „nowej" Europy	istotne reformy wewnętrzne, utworzenie ośrodka zaawansowanej integracji z udziałem „wyłuskiwanych" państw Europy Środkowej i Wschodniej	przywództwo francusko-niemieckie, Berlin zapobiega utracie wszystkich korzyści z rozszerzenia 2004 r., ważna rola organów strefy euro i szefa Eurogrupy	Polska w zewnętrznym kręgu, marginalizowana i osamotniona, brak oferty dla innych państw regionu
Brexit + polexit	reformy po „zmniejszeniu" UE, możliwe elementy federacji europejskiej	tandem francusko-niemiecki, Berlin godzi się z utratą korzyści z rozszerzenia i promuje program federalny	Polska poza UE, klientelizm wobec USA głównym filarem polityki zagranicznej
„Nowa Wspólnota Europejska"	wobec wychodzenia z UE Polski, Węgier i innych krajów odrodzenie idei i budowa nowej organizacji przez państwa założycielskie i skandynawskie	przywództwo francusko-niemieckie z ewentualnym udziałem Włoch, nowa struktura instytucjonalna prawdopodobnie z szefem europejskiego rządu	Polska poza nową wspólnotą, klientelizm wobec USA głównym filarem polityki zagranicznej

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższych scenariuszy najmniej prawdopodobny wydaje się ostatni, chociaż tego typu zmian zasadniczo nie sposób przewidzieć lub całkowicie wykluczyć. W perspektywie 5–7 lat najbardziej prawdopodobne wydają się scenariusze pierwszy i trzeci. Scenariusz drugi byłby realizacją francuskiej idei powrotu do „małej Europy" i może spotkać się ze sprzeciwem nie tylko Niemiec, lecz także innych państw członków strefy euro. Paradoksalnie jedynym sposobem jego realizacji wydaje się zgoda Francji na powołanie federacji europejskiej *à la allemande*, przy czym z pewnością warunkiem Berlina byłoby zachowanie jej otwartości, zatem scenariusz drugi mógłby być etapem przejściowym do trzeciego. Scenariusz czwarty wyróżniono z dwóch względów. Autor uważa, że w warunkach potrzeb polityki wewnętrznej, głównie konsolidacji elektoratu, obecny obóz rządzący jest zdolny prowadzić politykę celowego nastawiania społeczeństwa przeciwko UE i po długim prezentowaniu jej jako siły obcej i wrogiej postawić na ostrzu noża kwestię suwerenności i zaproponować wyjście z UE. Dobrze rozegrana propagandowo kampania mogłaby przynieść efekt w postaci właściwego wyniku referendum w tej sprawie, chociaż nie można wykluczyć decyzji parlamentarnej. Zdaniem autora tylko przyjęcie takich intencji rządzących racjonalizuje sprzeciw wobec kandydatury Donalda Tuska na drugą kadencję przewodniczącego Rady Europejskiej. Był to pierwszy etap budowania obrazu UE jako siły wrogiej i obcej, także kulturowo. Jednocząca się Europa jest nie tylko wspólnotą rynku i swobody podróżowania i osiedlania się, ale także wspólną przestrzenią prawa i reguł organizowania życia społecznego. Odejście od nich zawsze niesie ze sobą konsekwencje, nawet jeśli ujawniające się stopniowo i powoli. Niezależnie od tego, czy uznaje się słuszność diagnozy Macieja Gduli, który pisze o neoautorytaryzmie[49], czy poszukuje podobieństw społeczeństwa polskiego do innych społeczeństw Europy Wschodniej, czy też inaczej próbuje się wytłumaczyć napięcie między przynajmniej deklaratywnie proeuropejskim narodem a antyeuropejskim rządem, postawienie się samodzielnie poza wspomnianą wspólnotą zasad prawa i reguł właściwych dla demokracji liberalnych będzie miało konsekwencje organizacyjno-strukturalne. Nie można wykluczyć, że formalne członkostwo w UE stanie się faktem niewiele znaczącym, jeśli kluczowe będzie uczestnictwo w przedsięwzięciach „wewnętrznego kręgu", niezależnie od jego natury formalnoprawnej.

The European Union: Calm before a storm

In 2017, the European Union was gathering momentum; it was in better shape than in previous years, but still rather looking for and choosing direction then taking actual action. The latter was supposed to begin after clearing the issue of Brexit, the presidential election in France in the spring and the parliamentary elections in Germany in the autumn. The victory of the pro-European E. Macron was important because it was interpreted as a change of tides after a period of rampant euroscepticism. Brexit took much longer than expected, but finally in December 2017 the air was

[49] M. Gdula, *Nowy autorytaryzm*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.

cleared. Unfortunately, problems with forming the new German government caused plans for EU reform, which everybody had hoped for in September, to be put on hold. Meanwhile, problems with countries rebelling against EU rules and values (namely Poland and Hungary) deepened, and defining anew the geographical scope of integration became a more crucial issue than many European politicians wanted it to be.

Keywords: European European Council, European Commission, Emmanuel Macron, Angela Merkel, Donald Tusk, Brexit, art. 50 TEU, EU reform, Polish European policy

Słowa kluczowe: Rada Europejska, Emmanuel Macron, Angela Merkel, Donald Tusk, Komisja Europejska, brexit, art. 50 TUE, reforma Unii Europejskiej, polityka europejska Rzeczypospolitej Polskiej

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 183–201

Świat w Roczniku
Aleksandra Jarczewska
doi 10.7366/2300265420172310

Stany Zjednoczone: „America first" według Donalda Trumpa

20 stycznia 2017 r. na stanowisko prezydenta Stanów Zjednoczonych zaprzysiężony został Donald John Trump – biznesmen i celebryta, kreowany (głównie przez samego siebie) na ucieleśnienie *American dream*. Wybór Trumpa był odpowiedzią na głęboki kryzys polityczny i społeczny w Stanach Zjednoczonych, ale również odzwierciedleniem i potwierdzeniem ogólnoświatowych trendów, takich jak polaryzacja i radykalizacja nastrojów społecznych oraz, co z tym związane, wzrost popularności lub dochodzenie do władzy populistycznych polityków bądź ludzi niezwiązanych wcześniej ze światem politycznym. Donald Trump, ze swoją bezkompromisową i konfrontacyjną postawą w czasie kampanii wyborczej oraz nie do końca jasnym, ale chwytliwym przekazem, aby „uczynić Amerykę znów wielką" (*Make America great again*), wpisał się w oczekiwania dużej części Amerykanów i, mimo przegranej w wyborach powszechnych, został wybrany przez kolegium elektorskie na 45. prezydenta Stanów Zjednoczonych.

Rok 2017 zapowiadał wielkie zmiany i generował liczne pytania związane z przyszłością amerykańskiej polityki, zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej. Bez wątpienia najważniejsze brzmiało: jak przedsiębiorca – magnat rynku nieruchomości, a jednocześnie człowiek bez doświadczenia i „zaplecza" politycznego, poradzi sobie ze sprawowaniem urzędu prezydenta najpotężniejszego mocarstwa świata? Jakim przywódcą narodu oraz liderem dla swojej administracji się okaże, jak skutecznie będzie potrafił działać w świecie wielkiej polityki oraz co w praktyce będzie oznaczać jego wyborcze motto *America first*?

Celem tego rozdziału jest zatem przeanalizowanie wydarzeń minionego roku w USA z perspektywy przemiany Donalda Trumpa – biznesmena w prezydenta najpotężniejszego mocarstwa, realizacji wyborczej koncepcji *America first* oraz ocena efektów tych działań dla Stanów Zjednoczonych i ich pozycji na arenie międzynarodowej w pierwszym roku prezydentury.

SYTUACJA WEWNĘTRZNA – POLITYCZNY CHAOS NA TLE DYNAMICZNEGO WZROSTU GOSPODARCZEGO

Jeszcze na długo przed wyborami badacze oraz publicyści, bazując na sondażach opinii publicznej, analizach kariery, wystąpień publicznych, wywiadów oraz

licznych publikacji Donalda Trumpa[1], starali się wywnioskować, jakim mógłby być prezydentem[2]. Wśród głównych cech jego osobowości wymieniano: narcyzm, impulsywność, nieobliczalność, kierowanie się intuicją i instynktami, zmienność, nieufność, ale też pracowitość (nawet pracoholizm), inteligencję, ale przede wszystkim skuteczność. Z analiz psychologicznych przeprowadzonych przez Aubreya Immelmana wynikało, że pod względem zdolności przywódczych Donald Trump wyróżnia się: aktywnym-pozytywnym charakterem, ma zdolności przyciągania uwagi, angażowania opinii publicznej oraz kierowania nią, jest charyzmatyczny i nie znosi sprzeciwu, a w polityce zagranicznej jest typem ekstrawertycznym, dominującym i narzucającym[3]. Specjaliści z zakresu zarządzania podkreślali natomiast, że jest on przede wszystkim skutecznym przedsiębiorcą, prowadzącym swoją firmę – Trump Organization – przy pomocy rodziny i zaufanych pracowników, ale nie menedżerem korporacji, który zarządza tysiącami podległych mu pracowników, co mogłoby mu pomóc w rządzeniu krajem[4]. Wskazywali na autorytarny i manipulacyjny styl zarządzania oraz zwracali uwagę, że głównymi cechami, które wyniosły go na szczyt, były arogancja, przebiegłość i bezwzględność. Podkreślali też intuicję, zmysł do biznesów, pewność siebie oraz determinację, które mimo problemów i bankructw pozwoliły mu odbudować firmę i osiągnąć ogromny sukces.

Pierwszym testem dla przywództwa prezydenta był **wybór najbliższych współpracowników oraz stworzenie nowej administracji**[5]. Przy obsadzie personelu Białego Domu prezydent zdecydował się zaufać rodzinie, najbliższym współpracownikom z kampanii wyborczej oraz wpływowym republikanom (którzy mieli od-

[1] Np.: D.J. Trump, T. Schwartz, *The Art of the Deal, czyli sztuka robienia interesów*, przeł. B. Pawiński, Fijorr Publishing, Warszawa 2016; D. Trump, M. McIver, *Nigdy się nie poddawaj! Receptura sukcesu według Donalda Trumpa*, przeł. K. Stempel, Helion, Gliwice 2017; D.J. Trump, *Donald J. Trump. Prezydent. Biznesmen*, przeł. A. Witek, Fijorr Publishing, Warszawa 2016; D.J. Trump, R.T. Kiyosaki, *Dlaczego chcemy, żebyś był bogaty*, Instytut Praktycznej Edukacji, 2009; eidem, *Dotyk Midasa*, przeł. N. Pińkowska, Instytut Praktycznej Edukacji, 2014; D.J. Trump, B. Zanker, *Pokaż na co Cię stać!*, MT Biznes, 2016 i in.

[2] Zob. np. analizę M. Kruse'a dla Politico: M. Kruse, „The executive Mr. Trump. The surprising truth about Trump as a boss – from the people he's hired, fired and micromanaged", Politico, lipiec–sierpień 2016, https://www.politico.com oraz „Poll reveals America's favorite words for describing Trump", AOL.COM Editors, 3 października 2017 r., https://www.aol.com (dostęp: 21.01.2018).

[3] A. Immelman, *The Leadership Style of U.S. President Donald J. Trump*, Working Paper nr 1.1, St. John's University and the College of St. Benedict, Unit for the Study of Personality in Politics, Collegeville – St. Joseph, MN styczeń 2017, http://digitalcommons.csbsju.edu/psychology_pubs/107/ oraz idem, *The Political Personality of 2016 Republican Presidential Nominee Donald J. Trump*, Working Paper, Unit for the Study of Personality in Politics, St. John's University/College of St. Benedict, październik 2016, http://digitalcommons.csbsju.edu/psychology_pubs/103/ (dostęp: 03.01.2018).

[4] Zob. np.: D.M. Drucker, „Trump's management style behind latest stumbles", *Washington Examiner* z 12 maja 2017 r., http://www.washingtonexaminer.com; A. Cain, „Management experts break down Trump's leadership style during his first 100 days as president", *Business Insider* z 19 marca 2017 r., http://www.businessinsider.com; M. Abelson, „How Trump invented Trump. Inside the empire", *Bloomberg Businessweek* z 7–13 września 2015 r. oraz badania M. Kempnera: „Kempner: Trump's management style? Burn the textbook", *The Atlanta Journal-Constitution* z 11 sierpnia 2017 r., http://www.myajc.com (dostęp: 03.01.2018).

[5] Więcej na temat poszczególnych członków administracji oraz ich wcześniejszych doświadczeń zob. np. „Trump's cabinet: The people around the president", BBC, 18 sierpnia 2017 r., http://www.bbc.com (dostęp: 14.01.2018).

grywać rolę „łączników" z przedstawicielami Kongresu). **Strategia zarządzania Białym Domem jak firmą rodzinną** nie okazała się jednak sukcesem. Zatrudnienie córki Ivanki oraz jej męża Jareda Kushnera jako doradców dość powszechnie uznane zostało w USA za złamanie podstawowych zasad i przejaw nepotyzmu[6]. Czterej inni najbliżsi współpracownicy prezydenta, którzy odegrali kluczową rolę w pierwszych miesiącach po inauguracji, z różnych powodów musieli opuścić swoje stanowiska. Michael T. Flynn – doradca ds. bezpieczeństwa (b. generał) – odszedł w atmosferze skandalu związanego ze składaniem fałszywych zeznań w śledztwie FBI w sprawie kontaktów otoczenia przyszłego prezydenta z Rosjanami. Steve Bannon – główny doradca strategiczny w Białym Domu i autor sukcesu wyborczego Trumpa (aktywista i biznesmen; b. właściciel prawicowego portalu Breitbart News Network) – został obciążony winą za zbyt łagodną reakcję prezydenta na zamieszki z udziałem skrajnej prawicy w Charlottesville (faktycznie jednak okazał się zbyt konfliktowy oraz radykalny, a po odejściu z Białego Domu stał się jednym z głównych krytyków prezydenta, co zostało wyeksponowane w skandalizującej książce Michaela Wolffa *Fire & Fury*[7]). Reince Preibus – szef personelu Białego Domu (b. przewodniczący Krajowego Komitetu Partii Republikańskiej) – był oskarżany o wycieki informacji z Białego Domu, natomiast Sean Spicer – rzecznik prasowy prezydenta i Białego Domu, nazywany „mistrzem fake newsów"[8] (b. dyrektor ds. komunikacji komitetu Partii Republikańskiej) – zrezygnował ze stanowiska[9].

W efekcie tych zmian w najbliższym otoczeniu prezydenta pojawili się dwaj byli generałowie o mniej radykalnym, ale znacznie bardziej pragmatycznym podejściu niż poprzednicy – Herbert Raymond („H.R.") McMaster, który objął stanowisko doradcy ds. bezpieczeństwa, oraz John Kelly, który posadę sekretarza w Departamencie Bezpieczeństwa Wewnętrznego zamienił na stanowisko szefa sztabu Białego Domu. Relacje z mediami przejęły Hope Hicks jako dyrektor ds. informacji oraz Sarah Hackabee Sanders, która została rzeczniczką prasową.

W porównaniu z Białym Domem **obsada stanowisk w administracji przypominała bardziej komponowanie zarządu wielkiej korporacji**. Jako sekretarzy stanu oraz dyrektorów głównych agencji rządowych prezydent zdecydował się zatrudnić doświadczonych menedżerów oraz byłych wojskowych. W efekcie nowa administracja to jeden z najbardziej konserwatywnych, zmaskulinizowanych, jednolitych

[6] Zob. np.: M. Greenwood, „Justice releases anti-nepotism White House memos", *The Hill* z 3 października 2017 r., http://thehill.com; J. Heer, „The scary power of nepotism in Trump's White House", *New Republic*, 4 kwietnia 2017 r., https://newrepublic.com (dostęp: 14.01.2018).

[7] Książka Michaela Wolffa przedstawiająca kulisy działań Białego Domu w pierwszym roku urzędowania nowej administracji okazała się wielkim skandalem w USA. M. Wolff, *Fire and Fury: Inside the Trump White* House, Henry Holt and Co., wyd. pierwsze, 2018 (polskie wydanie: *Ogień i furia. Biały Dom Donalda Trumpa*, przeł. M. Witkowska i in., Prószyński i S-ka, Warszawa 2018).

[8] *Fake news*, czyli fałszywe informacje, były jednym z głównych narzędzi w polityce komunikacyjnej Białego Domu w 2017 roku. Dzięki temu w USA ogromną popularnością zaczęły się cieszyć serwisy, w których można było zweryfikować podawane informacje, tzw. *fact-checkers*. Np. FactCheck.org – A Project of The Annenberg Public Policy Center, https://www.factcheck.org/, PolitiFact, http://www.politifact.com/ czy The Washington Post Fact Checker, https://www.washingtonpost.com (dostęp: 12.01.2018).

[9] Powodem odejścia Spicera było powołanie na dyrektora ds. informacji Białego Domu Anthony'ego Scaramucciego, który pełnił swoje obowiązki zaledwie 10 dni, a zastąpiła go Hope Hicks.

Tabela 1
Członkowie gabinetu Donalda Trumpa zatwierdzani przez Senat USA

Stanowisko	Imię i nazwisko	Wcześniejsza funkcja
Departament Stanu	Rex Tillerson	b. prezes ExxonMobil
Departament Obrony	James. N. Mattis	emerytowany generał
Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego*	(John F. Kelly) Kirsten Nielsen	(emerytowany generał) zastępca szefa sztabu stanu Wirginia
Dyrektor CIA	Mike Pompeo	b. oficer i kongresmen z Kansas
Prokurator Generalny	Jeff Sessions	senator z Alabamy
Departament Skarbu	Steven Mnuchin	b. dyrektor wykonawczy w Goldman Sachs
Departament Handlu	Wilbur Ross	inwestor, biznesmen
Departament Zasobów Wewnętrznych	Ryan Zinke	b. dowódca Navy SEAL i kongresmen z Montany
Departament Rolnictwa	Sonny Perude	b. gubernator Georgii
Departament Pracy	(Andrew F. Puzder) Alex Costa	(prezes CKE Restaurants) adwokat z Florydy
Departament Zdrowia i Opieki Społecznej	(Tom Price) Alex Aznar	(chirurg ortopeda) prezes korporacji Lilly USA
Departament Budownictwa	Ben Carson	neurochirurg; kontrkandydat w prawyborach
Departament Energii	Rick Perry	b. gubernator Teksasu
Departament Edukacji	Betsy DeVos	b. przewodnicząca Partii Republikańskiej w Michigan
Departament Transportu	Elaine L. Chao	b. sekretarz pracy w administracji George'a W. Busha
Departament Weteranów	David J. Shulkin	b. podsekretarz ds. zdrowia
Departament Małego Biznesu	Linda McMahon	b. szefowa World Wrestling Entertainment
Urząd ds. Zarządzania i Budżetu (OMB)	Mick Mulvaney	przedstawiciel Izby Reprezentantów z Południowej Karoliny
Dyrektor Wywiadu Narodowego (DNI)	Dan Coast	przedstawiciel Izby Reprezentantów z Indiany
Agencja Ochrony Środowiska (EPA)	Scott Pruit	b. prokurator generalny z Oklahomy
Wysoki Przedstawiciel ds. Handlu (USTR)	Robert Lighthizer	prawnik, pracował w administracji prezydenta Ronalda Reagana
Ambasador USA przy ONZ	Nikki R. Haley	b. gubernator Karoliny Południowej

* Czcionką pogrubioną wyróżniono departamenty, w których zmiany zaszły w 2017 r.; nazwiska oraz wcześniejsze funkcje osób, które opuściły stanowiska, zostały umieszczone w nawiasach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Donald Trump's cabinet is complete", *The New York Times*, zaktualizowane 11 maja 2017 r., https://www.nytimes.com (dostęp: 13.01.18); dane uaktualnione wg stanu faktycznego na 30.01.2018.

etnicznie oraz powiązanych z biznesem i zdecydowanie najbogatszych gabinetów w historii USA. Wśród 22 głównych przedstawicieli administracji szesnastu to biali mężczyźni (większość po pięćdziesiątce), jeden Afroamerykanin oraz tylko pięć kobiet (zob. tabela 1). Elementami łączącymi członków „rządu" są cenzus majątkowy oraz relacje biznesowe, a ich wspólny majątek szacowany jest na kilka miliardów dolarów[10]. Co jednak istotne, w przeciwieństwie do problemów i roszad personalnych w Białym Domu stanowiska w administracji rządowej okazały się bardzo stabilne. W ciągu roku zmiany zaszły tylko w trzech przypadkach: w Departamencie Pracy, Departamencie Zdrowia i Opieki Społecznej oraz w Departamencie Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Największy skandal i poruszenie w amerykańskiej polityce wywołało odwołanie dyrektora FBI Jamesa Comeya. Jako oficjalny powód jego zwolnienia podano niewłaściwe prowadzenie śledztwa w sprawie używania przez Hillary Clinton prywatnego adresu mailowego do spraw służbowych (co w znacznym stopniu wpłynęło na jej porażkę w wyborach prezydenckich), jednak prawdziwą przyczyną był konflikt z prezydentem wokół dochodzenia FBI w sprawie kontaktów współpracowników Trumpa z przedstawicielami władz rosyjskich[11]. Nowym specjalnym prokuratorem ds. tzw. *Russiagate* został Robert Mueller (b. dyrektor FBI w latach 2001–2013), powołany przez Roda Rosensteina, wiceprokuratora generalnego i jednocześnie zastępcę sekretarza sprawiedliwości (mianowanego już za kadencji Trumpa)[12]. Śledztwo Muellera jest największym zagrożeniem dla prezydentury Trumpa i może w konsekwencji doprowadzić do wszczęcia procedury impeachmentu (choć na razie jest to bardzo mało prawdopodobne z uwagi na przewagę republikanów w Kongresie)[13].

Kontrolowany przez republikanów **Kongres miał zapewniać wsparcie dla realizacji planów wyborczych prezydenta**, jednak i to okazało się problematyczne. Po pierwsze, przewaga republikanów w Senacie jest bardzo skromna (zob. tabela 2), a po drugie podczas kampanii wyborczej oraz jeszcze na początku 2017 r. wielu prominentnych republikanów publicznie występowało przeciw Trumpowi. Choć pod koniec roku wielu z nich zrezygnowało z wyrażania krytyki wobec prezydenta, to jednak relacje między Białym Domem a Kongresem były nadal napięte[14]. Wobec

[10] Por. Ch. Peterson-Withorn, „Here's what each member of Trump's $4.5 billion cabinet is worth", *Forbes* z 22 grudnia 2016 r., http://www.forbes.com (dostęp: 12.01.2017).

[11] Śledztwo FBI dotyczy okresu, w którym nie pełnili oni jeszcze funkcji państwowych. Wśród osób nim objętych jest b. doradca ds. bezpieczeństwa Michael Flynn, b. szef kampanii wyborczej Trumpa Paul Manafort oraz jego zastępca Rick Gates i jeden z doradców ds. polityki zagranicznej George Papadopoulos. Zgodnie z tzw. ustawą Logana w USA zabronione są kontakty osób prywatnych z przedstawicielami obcych rządów bez porozumienia z urzędującą administracją.

[12] Por. D. Barrett, S. Horwitz. M. Zapotosky, „Deputy attorney general appoints special counsel to oversee probe of Russian interference in election", *The Washington Post* z 18 maja 2017 r., https://www.washingtonpost.com (dostęp: 12.01.2018).

[13] Aby rozpocząć procedurę impeachmentu wobec prezydenta, potrzebna jest zwykła większość głosów w Izbie Reprezentantów, ale o usunięciu z urzędu decyduje Senat większością dwóch trzecich głosów.

[14] Byli to np. John McCain, Lindsay Graham, Bob Crocker, Michael Steel oraz przeciwnicy Trumpa w prawyborach Ted Cruz, Rand Paul, Marco Rubio. W ciągu minionego roku wielu z nich zdecydowało się jednak zmienić ton i podjąć współpracę z prezydentem oraz jego otoczeniem – zwyciężyły pragmatyzm oraz zbliżające się wybory do Kongresu. Zob. np. A. Killough, T. Barrett, M. Raju, „Republican senators

trudności z uchwalaniem ustaw w Kongresie prezydent musiał bazować głównie na aktach wykonawczych, za co wcześniej krytykował poprzedników[15].

Tabela 2
Skład 115 Kongresu USA (2017–2019)

Kongres	Partie	Izba Reprezentantów		Senat	
		liczba miejsc	udział %	liczba miejsc	udział %
Według stanu na styczeń 2017 r.	Demokratyczna	194 (+6)**	44,7	46 (+2)	48
	Republikańska	241 (–6)	55,3	52 (–2)	52
	Niezależni	0		2	z dem.*
	Wakaty	0		0	
Według stanu na styczeń 2018 r.	Demokratyczna	193	44,8	47	49
	Republikańska	238	55,2	51	51
	Niezależni	0		2	z dem.*
	Wakaty	4		0	

* Senatorowie niezależni głosują zazwyczaj z demokratami i dlatego zaliczani są do tej grupy w udziale procentowym.
** W nawiasach podano zmiany w stosunku do poprzednich wyborów.

Źródło: opracowanie własne.

Poważnym utrudnieniem dla prezydenta w realizacji zamierzonych celów **były** także **relacje z mediami** (szczególnie nurtu liberalnego), które już w czasie kampanii nazywał partią opozycyjną. W 2017 r. można było odnieść wrażenie, że Trump prowadzi swoją prywatną wojnę medialną. Gazety takie jak *The New York Times*, *The Washington Post*, *Los Angeles Times*, *The Huffington Post* oraz stacje telewizyjne CNN, ABC, NBC czy MSNBC podchodziły do działań prezydenta i jego otoczenia bardzo krytycznie – eksponując błędy i potknięcia, a niemal zupełnie pomijając lub umniejszając osiągnięcia nowej administracji. Donald Trump starał się odpierać ataki przy pomocy sztabu komunikacyjnego w Białym Domu, a także prowadząc indywidualny dialog z mediami oraz opinią publiczną *via* Twitter[16]. Wsparciem dla prezydenta były media prawicowe: stacja Fox News oraz gazety: *The New York Post*, *The New York Observer*, czy serwis Breitbart News Network (do czasu kon-

who once criticized Trump have learned how to work with him", CNN, 8 stycznia 2018 r., https://edition.cnn.com (dostęp: 14.01.18).

[15] Tylko w pierwszym roku urzędowania Donald Trump ogłosił aż 55 aktów wykonawczych, czyli najwięcej ze wszystkich pozimonowojennych prezydentów. „Executive orders", *Federal Register*, 30 stycznia 2017 r., https://www.federalregister.gov/executive-orders/ (dostęp: 22.01.2018).

[16] Prezydent zapewnia sobie dostęp do opinii publicznej przez Twittera, gdzie umieszcza komentarze, które z uwagi na swój prowokacyjny charakter często są podstawą do szerszych dyskusji medialnych. Oficjalne konto Donalda Trumpa na Twitterze (https://twitter.com/realDonaldTrump) ma ponad 47 mln obserwatorów.

fliktu między Donaldem Trumpem a Steve'em Bannonem). Na razie głównymi przegranymi w tej wojnie są przedstawiciele służb medialnych w Białym Domu. Jeśli chodzi o samego prezydenta i media, to można odnieść wrażenie, że obie strony są w pewnym stopniu wygrane. Trump ma zapewnioną stałą obecność w mediach, które odzyskują z kolei pozycję na rynku, zachwianą ostatnio przez rozwój Internetu i portali społecznościowych[17].

Wdrażanie w życie głównego **hasła wyborczego „uczynienia Ameryki znów wielką" (*Make America great again*)** oraz **realizacja koncepcji *America first*** okazały się więc znacznie trudniejsze, niż zapowiadano w kampanii wyborczej[18]. Co jednak ciekawe, o ile prezydent napotykał trudności w realizacji projektów o charakterze społecznym – szczególnie w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji czy dotyczących imigrantów, o tyle znacznie łatwiej udawało mu się wdrażać inicjatywy gospodarcze.

Już w pierwszych tygodniach urzędowania, korzystając głównie z aktów wykonawczych, Trump ograniczył swobodę działania lobbystów i zatrudniania pracowników federalnych, powołał nowego sędziego Sądu Najwyższego Neila Gorsucha (kończąc tym samym roczny impas w SN), zapowiedział wycofanie z głównych układów handlowych oraz porozumień zawartych przez administrację Obamy, skasował fundusze dla wielu organizacji pozarządowych (m.in. informujących na temat aborcji), jak również ograniczył stosowanie niektórych przepisów tzw. *Obamacare* oraz podjął działania mające na celu zmniejszenie imigracji do USA obywateli wybranych krajów muzułmańskich. Jednak mimo bardzo dynamicznego początku wiele prezydenckich inicjatyw nie zostało zrealizowanych. Ostatecznie prezydentowi nie udało się porozumieć z Kongresem i wprowadzić nowej ustawy, która zastąpiłaby *Affordable Care Act* z 2010 r. (tzw. *Obamacare*), ani też, mimo wydania trzech dekretów i przeprowadzenia długiej batalii prawnej z sądami, skutecznie zablokować napływu imigrantów z wybranych krajów. Fiaskiem zakończyły się także wysiłki nowej administracji mające na celu uporządkowanie sytuacji prawnej nielegalnych imigrantów w USA[19] oraz realizacja planów budowy muru na granicy z Meksykiem[20].

Na tle problemów z realizacją wielkich projektów społecznych sprawnie i efektywnie podejmowane były działania wspierające sferę gospodarczą (co wpisywało się w koncepcję *America first*). W pierwszym roku urzędowania nowej administracji udało się wprowadzić ustawę obniżającą podatki (*Tax Cut and Job Act*[21]), jak

[17] Por. P. Brandus, „Donald Trump is news media's No. 1 salesman and threat", *USA Today*, 10 października 2017 r., https://www.usatoday.com (dostęp: 20.01.2018).

[18] Zadania dla nowej administracji prezydent Trump przedstawił m.in. w: „Donald Trump's Contract with the American Voter", https://assets.donaldjtrump.com oraz „Inaugural Address. Remarks of President Donald J. Trump – as prepared for delivery", The White House, 20 stycznia 2017 r., https://www.whitehouse.gov/inaugural-address (dostęp: 22.01.2018).

[19] Problem dotyczy głównie tzw. *dreamers*, czyli osób, które jako nieletnie przyjechały nielegalnie do USA ze swoimi rodzicami.

[20] Mimo że mur na granicy z Meksykiem w wielu miejscach już istnieje, to jednak Donald Trump zapowiadał jego rozbudowę, wzmocnienie i uszczelnienie, a koszty inwestycji miał ponieść rząd meksykański.

[21] Ustawa *Tax Cut and Job Act* weszła w życie 22 grudnia 2017 r., https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1/titles (dostęp 12.01.2018).

również wdrożyć szereg inicjatyw ułatwiających działania wielkiego biznesu, w tym przede wszystkim branży wydobywczej i energetycznej oraz koncernów zbrojeniowych[22]. Szczególne znaczenie miały w tym zakresie: proces deregulacji[23], działania zmierzające do zwiększenia eksploatacji amerykańskich zasobów energetycznych oraz obniżanie standardów ochrony środowiska[24]. W skali międzynarodowej działaniem ułatwiającym aktywność koncernów wydobywczych i energetycznych w USA było z pewnością wycofanie się z porozumienia klimatycznego zawartego w 2015 r. przez Baracka Obamę. Dodatkowymi stymulatorami dla amerykańskiej gospodarki w 2017 r. były także: wdrażanie w życia hasła *Buy American and hire Americans* („Kupuj amerykańskie, zatrudniaj Amerykanów"), zachęcanie do inwestycji na terenie USA i przywracanie miejsc pracy przeniesionych wcześniej za granicę, jak również polityka ochrony rynku wewnętrznego przez zaostrzanie polityki celnej i zapowiedź renegocjacji układów handlowych.

Wdrażaniu projektów gospodarczych sprzyjała także **dobra koniunktura w USA**. Mimo zapowiedzi i ostrzeżeń wielu ekonomistów, że wybór Donalda Trumpa okaże się destrukcyjny dla gospodarki amerykańskiej[25], w zasadzie wszystkie ważne wskaźniki ekonomiczne były korzystne. W 2017 r. odnotowano stabilny wzrost gospodarczy na poziomie 2,5% (w porównaniu z 2,1% w 2016 r.), w wyniku stworzenia dodatkowych 2,4 mln miejsc pracy bezrobocie nadal spadało i wyniosło 4,1%, a inflacja była niska i osiągnęła poziom 1,7%[26]. Zaskoczeniem dla krytyków Trumpa, którzy w 2016 r. zapowiadali kryzys ekonomiczny i krach na amerykańskiej giełdzie, były także doskonałe wyniki wszystkich indeksów giełdowych oraz kolejne rekordy – np. wartość indeksu Dow Jones zwiększyła się w ciągu ostatniego roku z 19 tys. do 25 tys. punktów[27]. Dla Amerykanów najważniejsze było jednak to, że drgnęły wskaźniki dotyczące dochodów gospodarstw domowych (średni dochód go-

[22] Więcej o zwiększaniu wydatków na obronność zob. „Making our military strong again", *Trump Report*, 12 grudnia 2017 r., https://dtrumpreport.com (dostęp: 23.01.2018).

[23] Co w praktyce oznaczało likwidację ograniczeń dla działalności wielu korporacji.

[24] Więcej zob. np. M. Jarkowiec, „Skopać mi tę ziemię poddaną", *Gazeta Wyborcza*, Magazyn Świąteczny, 20–12 stycznia 2018 r.

[25] Zob. np. D. Thompson, „Donald Trump's economic plans would destroy the U.S. economy", *The Atlantic* z 8 maja 2016 r., https://www.theatlantic.com; „The economic consequences of Donald Trump. What to expect in the months and years ahead", *The Economist* z 9 listopada 2016 r., https://www.economist.com; M.T. Williams, „Finance professor: 'There is good reason few economists have endorsed Trump's economic plan'", *Business Insider* z 30 października 2016 r., http://www.businessinsider.com; B. White, „Economists savage Trump's economic agenda. Raising tariffs and deporting millions of people will drive up prices and cause recession, experts assert", Politico, 1 listopada 2016 r., https://www.politico.com (dostęp: 12.01.2018).

[26] Dane na podstawie: US Economic Outlook i Federal Census Bureau oraz L. Mataloni, J. Aversa, *National Income and Product Accounts Gross Domestic Product: Fourth Quarter and Annual 2017 (Advance Estimate)*, Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, 26 stycznia 2018 r., https://bea.gov (dostęp: 28.01.2018).

[27] Bloomberg, „Dow Jones surpasses 25,000 for the first time as stocks rally despite winter storm", *The Fortune* z 4 stycznia 2018 r., http://fortune.com (dostęp: 23.01.2018).

spodarstw w USA zwiększył się o 3,2% między 2015 a 2016 r. i osiągnął najwyższy poziom od 1999 r. – 59 039 USD), ponadto zmniejszał się poziom ubóstwa w USA[28].

Choć Donald Trump i jego administracja przypisywali sukcesy gospodarcze 2017 r. własnym działaniom, to jednak trzeba mieć świadomość, że po pierwsze nowe inicjatywy potrzebują czasu na wdrożenie, a po drugie dobra koniunktura była kontynuacją trendów pozostawionych przez ekipę Baracka Obamy. Należałoby raczej zwrócić uwagę na zagrożenia, które mogą się wiązać z przegrzaniem koniunktury i ewentualnym końcem cyklu koniunkturalnego rozpoczętego w 2009 r. oraz możliwością wystąpienia nieoczekiwanych zdarzeń politycznych[29]. Pojawia się także pytanie o możliwe konsekwencje strategii gospodarczej przyjętej przez nową administrację. O ile w perspektywie krótkookresowej działania związane z kolejnym impulsem rozwojowym dla branży energetycznej w USA mogą się przyczynić do pobudzenia gospodarki amerykańskiej i umocnienia strategicznej pozycji USA jako globalnej potęgi energetycznej, o tyle długookresowo zwiększenie wydobycia i podaży surowców na światowych rynkach może doprowadzić do spadku cen i opłacalności produkcji, co z kolei może zakłócić rynek pracy w USA[30]. Polityka ta może ponadto okazać się katastrofalna w skutkach dla USA i całego świata w kontekście globalnego ocieplenia i zanieczyszczenia środowiska naturalnego.

Niezależnie jednak od dobrej sytuacji gospodarczej bardzo poważnym problemem dla nowego prezydenta i administracji było to, że w wyniku tej elekcji **amerykańska scena polityczna, społeczeństwo oraz media uległy jeszcze ostrzejszej polaryzacji** niż przed wyborami prezydenckimi[31]. Można było odnieść wrażenie, że USA coraz wyraźniej dzielą się na dwie zantagonizowane części – jedną, która z entuzjazmem oczekiwała realizacji zapowiedzi i planów nowego prezydenta (tzw. trumpoentuzjaści), i drugą, która robiła wszystko, aby te działania powstrzymać – przez protesty i demonstracje do podejmowania działań zmierzających do usunięcia prezydenta z urzędu (tzw. trumpofobi)[32]. Ponadto nadal **zaostrzały się podziały na tle rasowym** (szczególnie między białymi a Afroamerykanami, co było kontynuacją problemów Obamy) i światopoglądowym (wokół takich tematów jak: religia,

[28] Por. T. Loudenback, „Middle-class Americans made more money last year than ever before", BusinessInsider.com, 13 września 2017 r., https://businessinsider.com (dostęp: 23.01.2018).

[29] Por. *Economic Report of the President 2017*, The White House, styczeń 2017, http://www.presidency.ucsb.edu/economic_reports/2017.pdf; *US Business Cycle Expansions and Contractions*, National Bureau of Economic Research, 30 stycznia 2018 r., http://www.nber.org/cycles.html; *Global Economic Outlook 2017–2021. The All-Too-Visible Hands*, AT Kearney, styczeń 2017, https://www.atkearney.com (dostęp: 23.01.2018).

[30] Np. S. Ladislaw, A. Sieminski, F. Verrastro, A. Stanley, *U.S. Oil in the Global Economy: Markets, Policy, and Politics*, Center for Strategic and International Studies, kwiecień 2017, https://csis-prod.s3.amazonaws.com (dostęp: 12.01.2018).

[31] Zob. np. raport Pew Research Center na temat podziałów w społeczeństwie amerykańskim: *The Partisan Divide on Political Values Grows Even Wider*, Pew Research Center, 5 października 2017 r., http://www.people-press.org oraz tego, jak następował wzrost polaryzacji politycznej w USA: *Political Polarization, 1994–2017*, Pew Research Center, 20 października 2017 r., http://www.people-press.org (dostęp: 13.01.2018).

[32] Zob. np. N. Bryant „100 days: America in a time of Trump", BBC, 27 kwietnia 2017 r., http://www.bbc.com (dostęp: 20.01.2018).

aborcja, prawa człowieka, pozycja i rola kobiet w społeczeństwie). **Notowano także wzrost popularności ruchów nacjonalistycznych i skrajnie prawicowych** (przejawem tego były np. zamieszki w Charlottesville w maju 2017 r.) oraz **zaostrzył się konflikt wokół dostępu do broni palnej**[33]. Nowym zjawiskiem społecznym w USA była **mobilizacja i aktywizacja kobiet do większego zaangażowania w sprawy polityczne, społeczne i obyczajowe**. Katalizatorami były już sam wybór Trumpa na prezydenta, jego stosunek do kobiet oraz zapowiedzi wyborcze i późniejsze działania (np. zaostrzenie prawa do aborcji, koniec z dofinansowywaniem środków antykoncepcyjnych oraz redukcja funduszy na działalność wielu organizacji typu *pro-choice*). Dodatkowym bodźcem okazał się skandal wokół Harveya Weinsteina i ujawnienie wielu przypadków molestowania seksualnego oraz dyskryminacji kobiet w Hollywood. Zainicjowane przez kobiety akcje #metoo oraz Time's Up otworzyły ogólnoświatową debatę na ignorowane wcześniej tematy, takie jak: molestowanie seksualne, nierówność płac, niedostateczna reprezentacja kobiet w biznesie czy polityce (czego przykładem może być także administracja Trumpa).

POLITYKA ZAGRANICZNA – W POSZUKIWANIU NOWEJ STRATEGII

W momencie transformacji władzy w sferze polityki zagranicznej zazwyczaj pojawia się pytanie o to, w jakim stopniu **nowa administracja będzie zmieniać, a w jakim kontynuować ogólną wizję swoich poprzedników**. Od zakończenia zimnej wojny w polityce zagranicznej USA, niezależnie od zmieniających się prezydentów i ich koncepcji, dominowało podejście zakładające zaangażowanie w sprawy międzynarodowe w celu realizacji amerykańskich interesów i ochrony liberalnego porządku międzynarodowego, stworzonego przez Stany Zjednoczone po II wojnie światowej.

W ostatnich latach można było jednak zaobserwować, że Amerykanie (szczególnie po doświadczeniach związanych z administracją George'a W. Busha i interwencjami w Iraku oraz Afganistanie) są coraz bardziej sceptyczni, jeśli chodzi o zaangażowanie w świecie oraz ponoszenie kosztów związanych z utrzymaniem obecnego porządku międzynarodowego[34]. Od 2009 r. w społeczeństwie amerykańskim narastały nastroje izolacjonistyczne, a sprawy międzynarodowe były interesujące i ważne, o ile bezpośrednio wiązały się z interesami obywateli[35]. Odpowiedzią admini-

[33] W październiku 2017 r. w Las Vegas doszło do największej masakry z użyciem broni palnej w historii USA. Sprawca zabił 59 ofiar, a 546 osób zostało rannych. Wydarzenie to wywołało kolejną debatę na temat ograniczenia dostępu do broni palnej w USA.

[34] Zob. dane opinii publicznej w: A. Kohut, *American International Engagement on the Rocks*, Pew Research Center, 11 lipca 2013 r., http://www.pewglobal.org oraz B. Drake, C. Doherty, *Key Findings on how Americans View the U.S. Role in the World*, Pew Research Center, 5 maja 2016 r., http://www.pewresearch.org/ (dostęp: 12.01.18).

[35] Zgodnie z wynikami badań opinii publicznej prezydent USA powinien głównie skoncentrować się na kwestiach wewnętrznych, a nie na polityce zagranicznej (w 2013 r. zdanie takie miało 83% respondentów w stosunku do 6% w 2016 r.). A. Kohut, op. cit.

stracji Baracka Obamy było przyjęcie strategii „mądrej siły"[36]. Donald Trump już w kampanii wyborczej poddał podejście poprzednika druzgocącej krytyce i w przypadku wygranej zapowiedział konieczność zredefiniowania formuły amerykańskiego zaangażowania w świecie, która będzie spełniała oczekiwania wyborców i lepiej służyła amerykańskim interesom[37].

Myślą przewodnią dla amerykańskiej polityki zagranicznej pod rządami prezydenta Donalda Trumpa **stało się hasło *America first***. Jego realizacja miała się sprowadzać do: wzmocnienia bezpieczeństwa państwa amerykańskiego przez zwiększenie zdolności obronnych i uszczelnienie granic, ochrony rynku wewnętrznego przez zaostrzenie polityki handlowej oraz ograniczenia obciążeń finansowych amerykańskiego przywództwa w świecie przez zredukowanie ponoszonych przez USA kosztów udziału w sojuszach i zwiększenie zaangażowania partnerów[38]. Koncepcja ta wzbudzała sceptycyzm, a nawet niepokój wśród wielu specjalistów z dziedziny stosunków międzynarodowych, którzy, tak jak np. Richard Haass czy Andrew Bacevich, zwracali uwagę, że w polityce zagranicznej podejście *America first* to nic innego jak powrót do nacjonalizmu, izolacjonizmu oraz protekcjonizmu, dominujących w polityce amerykańskiej w latach 30. XX wieku i zweryfikowanych negatywnie w praktyce[39].

Głosy te nie przeszkodziły jednak nowemu prezydentowi przystąpić do realizacji koncepcji *America first* po objęciu urzędu. Priorytetami w polityce zagranicznej w pierwszym roku nowej administracji były pozbycie się dziedzictwa Baracka Obamy i naprawienie jego błędów oraz zdefiniowanie własnej koncepcji w relacjach zewnętrznych na kolejne lata, co zostało ostatecznie zmaterializowane w ogłoszonej w grudniu 2017 r. nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego[40].

Z uwagi na brak doświadczenia prezydenta w zakresie spraw międzynarodowych oraz jego koncentrację na sprawach polityki wewnętrznej **kluczową rolę w procesie kształtowania polityki zagranicznej odgrywali jego najbliżsi współpracownicy i doradcy**. W pierwszym półroczu prezydent pozostawał pod wpływem swego głównego doradcy strategicznego Steve'a Bannona (który wbrew dotychczasowym zasadom otrzymał nawet miejsce w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego) oraz jego najbliższych współpracowników. Mniej więcej w połowie roku można było jednak zaobserwować zmianę w podejściu do polityki zagranicznej. Wraz z odejściem Bannona inicjatywę w tej sferze przejęli współpracownicy prezydenta prezentujący

[36] Więcej na temat koncepcji „mądrej siły" oraz polityki zagranicznej Baracka Obamy zob. w poprzednich wydaniach *Rocznika Strategicznego*.

[37] Amerykanie opowiadali się w sondażach za ograniczaniem obecności zagranicznej USA i skupieniu na kwestiach wewnętrznych. Za największe zagrożenia dla ich bezpieczeństwa uważali terroryzm islamski, Koreę Północną i Iran. Zob. A. Kohut, op. cit.

[38] „US election 2016: Trump details 'America First' foreign plan", BBC, 26 kwietnia 2016 r., http://www.bbc.com (dostęp: 16.01.2018).

[39] R.N. Haass, „Where to go from here: Rebooting American foreign policy", *Foreign Affairs*, nr 4, lipiec–sierpień 2017; A.J. Bacevich, „Saving 'America first'", *Foreign Affairs*, nr 5, wrzesień–październik 2017.

[40] *National Security Strategy 2017*, White House, grudzień 2017, https://www.whitehouse.gov (dostęp: 12.01.2018).

bardziej tradycyjne i pragmatyczne podejście – sekretarz stanu Rex Tillerson oraz sekretarz obrony Jim Mattis, szef personelu Białego Domu John Kelly i doradca ds. bezpieczeństwa Herbert R. McMaster. Polityka zagraniczna USA stała się nieco bardziej uporządkowana i przewidywalna – nabrała charakteru tradycyjnej polityki republikańskiej, choć nadal nie brakowało zaskoczeń i indywidualnych działań prezydenta.

W efekcie koncentracji prezydenta na sprawach wewnętrznych jego współpracownicy odgrywali także dużą rolę w reprezentowaniu państwa na zewnątrz – szczególnie wiceprezydent Mike Pence, Rex Tillerson, James Mattis oraz Jared Kushner (odpowiedzialny m.in. za sprawy na Bliskim Wschodzie). W 2017 r. Donald Trump odbył **tylko pięć wizyt zagranicznych** (jedną na Bliski Wschód, trzy do Europy oraz jedną do Azji). W pierwszą udał się dopiero po 119 dniach od objęcia urzędu, a zaskoczeniem był także jej cel – Bliski Wschód, gdyż tradycyjnie amerykańscy prezydenci najpierw odwiedzają kraje sąsiednie, Amerykę Łacińską lub Europę[41]. Prezydent Trump chętnie natomiast zapraszał przywódców państw do USA (także do swojej prywatnej posiadłości Mar-a-Largo w Palm Beach na Florydzie, gdzie przyjął premiera Japonii Shinzō Abe oraz prezydenta Chin Xi Jinpinga).

Tabela 3
Wizyty zagraniczne prezydenta Donalda Trumpa w 2017 r.

Termin	Wydarzenie
20–23.05 (20–22.05) (22–23.05) (23.05)	Wizyta na Bliskim Wschodzie: • Arabia Saudyjska • Izrael • Autonomia Palestyńska
23–27.05 (23–24.05) (24.05) (24–25.05) (25–27.05)	Wizyta w Europie: • Włochy • Watykan • Belgia (szczyt NATO w Brukseli) • Włochy (szczyt G-7 w Taorminie)
05–08.07 (05–06.07) (06–08.07)	Wizyta w Europie: • Polska (szczyt Trójmorza) • Niemcy (szczyt G-20)
13–14.07	Wizyta w Europie – Francja
05–14.11 (05–06.11) (07–08.11) (08–10.11) (10–12.11) (12–14.11)	Wizyta w Azji • Japonia • Korea Południowa • Chiny • Wietnam (szczyt APEC) • Filipiny (szczyt ASEAN)

Źródło: opracowanie własne.

[41] E. Mackintosh, „How Trump's first foreign trip compares with past presidents", CNN, 20 maja 2017 r., https://edition.cnn.com (dostęp: 24.01.2018).

Zgodnie z zapowiedziami wyborczymi pierwsze działania w sferze polityki zagranicznej koncentrowały się wokół **odrzucenia projektów i inicjatyw realizowanych przez administrację Baracka Obamy**. W ramach pozbywania się tzw. dziedzictwa Obamy Donald Trump zapowiedział podjęcie działań mających na celu m.in.: a) wycofanie się z wynegocjowanego przez poprzednika Partnerstwa Transpacyficznego (*Transpacific Partnership* – TPP)[42], b) utrzymanie stanu zawieszenia negocjacji Transatlantyckiego Porozumienia w zakresie Handlu i Inwestycji (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP) oraz jego ewentualną renegocjację; c) wycofanie się z porozumienia klimatycznego z Paryża, d) wycofanie z układu handlowego z Koreą Południową, e) wycofanie z porozumienia nuklearnego z Iranem, f) ponowne zaostrzenie relacji z Kubą, ale bez zrywania stosunków dyplomatycznych[43].

Zdecydowany zwrot, w porównaniu z poprzednikiem, nastąpił także w kwestii **podejścia do organizacji międzynarodowych**. Donald Trump już w kampanii wyborczej krytycznie wyrażał się na ich temat (np. ONZ, WTO czy NATO) z uwagi na niską efektywność działań oraz wysokie koszty utrzymania, które obciążały w znacznym stopniu USA – czyli amerykańskich podatników. Po objęciu urzędu podtrzymał swoje zdanie, uznając, że polityka zagraniczna to domena suwerennych państw, a Stany Zjednoczone nie powinny ponosić nadmiernych kosztów ich funkcjonowania[44]. Nowa administracja była szczególnie krytyczna wobec ONZ, co ostatecznie skutkowało wycofaniem się z UNESCO oraz obniżeniem wysokości składki członkowskiej w ONZ[45]. Wyjątkiem było natomiast NATO, wobec którego przyszły prezydent także wypowiadał się bardzo krytycznie w kampanii wyborczej, ale po objęciu urzędu zmienił zdanie i uznał zasadność jego istnienia oraz ostatecznie potwierdził zobowiązania sojusznicze wynikające z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego[46]. Nowa administracja zajęła się również **wdrażaniem zmiany koncepcji w zakresie amerykańskiej polityki handlowe**j. Ma ona na celu przechodzenie od układów wielostronnych (takich jak TPP, TTIP czy NAFTA) do układów bilateralnych, które można szybciej i efektywniej negocjować i w ramach których łatwiej jest realizować amerykańskie interesy oraz oszczędzać pieniądze Amerykanów[47].

---

[42] Krok ten wzbudza jednak uzasadnione wątpliwości w kontekście rywalizacji z Chinami o wpływy w Azji. Zob. np. A. Exum, „What Trump got right in foreign policy in 2017", *The Atlantic* z 4 stycznia 2018 r., https://www.theatlantic.com (dostęp: 23.01.2018).

[43] Więcej: C. Felter, D. Renwick, *U.S.–Cuba Relations*, Council on Foreign Relations (uaktualnione) 19 stycznia 2018 r., https://www.cfr.org (dostęp: 25.01.2018).

[44] Zob. np. S.M. Patrick, *Why Trump Has Made 'Sovereignty and Accountability' the Focus of UN Reform*, Council on Foreign Relations, 15 września 2017 r., https://www.cfr.org oraz B. Schaefer, *Eleven Priorities on International Organizations for the Trump Administration*, The Heritage Foundation, 17 listopada 2016 r., https://www.heritage.com (dostęp: 15.01.2018).

[45] W październiku USA ogłosiły decyzję o wycofaniu z UNESCO, a w grudniu o obniżeniu wysokości swojej składki członkowskiej w ONZ.

[46] Por. J. Pramuk, „Trump endorses NATO's mutual defense pact in Poland, after failing to do so on first Europe trip", CNBC, https://www.cnbc.com (dostęp 23.01.2018).

[47] Koncepcja polityki handlowej nowej administracji przedstawiona została w raporcie: „The President's 2017 trade policy agenda", w: *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Office of the United States Trade Representative, marzec

W pierwszym roku nowa administracja podjęła także szereg działań mających na celu **wykazanie twardej postawy, determinacji oraz zdecydowania**, których, zdaniem nowego prezydenta, brakowało poprzednikowi. W tym zakresie głównymi punktami odniesienia dla nowej administracji były: zagrożenie nuklearne ze strony Korei Północnej oraz Iranu i konieczność podjęcia działań w celu likwidacji tzw. Państwa Islamskiego[48]. **Korea Północna** ze swoim programem nuklearnym została uznana za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa USA (program nuklearny KRLD zagraża bezpośrednio nie tylko sojusznikom USA, ale także terytoriom zależnym i Hawajom). Przez cały rok prezydent i jego administracja prezentowali postawę konfrontacyjną wobec reżimu w Pjongjangu, w bardzo ostrych słowach reagując na prowokacje z jego strony oraz kolejne próby nuklearne. Działania miały dwutorowy charakter. Z jednej strony trwała werbalna i medialna wojna między Trumpem i Kim Dzong-unem, która przybierała czasem kuriozalny charakter, jak wtedy, gdy obaj przywódcy licytowali się, który z nich ma większy przycisk atomowy[49]. Z drugiej strony Amerykanie wzmacniali swoją obecność militarną wokół Półwyspu Koreańskiego i prowadzili zakrojone na szeroką skalę działania dyplomatyczne, ukierunkowane na uzyskanie wsparcia Chin w naciskach na Koreę Północną oraz zaostrzenie sankcji wobec koreańskiego reżimu. Mimo zapewnień, że „wszystkie opcje są na stole", nowa administracja nie ma jednak jasnej wizji rozwiązania tego problemu. Podobnie twarde stanowisko przyjęła wobec **Iranu**, który został uznany za zagrożenie i destabilizatora na Bliskim Wschodzie[50]. Jednak w przypadku tego państwa prezydent nie zrealizował swojej obietnicy wyborczej. Mimo zapowiedzi wycofania się z porozumienia nuklearnego z Iranem w styczniu 2018 r. kolejny raz ogłosił przedłużenie o trzy miesiące terminu nałożenia nowych sankcji na ten kraj, dając tym samym czas na modyfikację porozumienia[51].

Jedną z kluczowych obietnic Trumpa w zakresie polityki zagranicznej była **likwidacja tzw. Państwa Islamskiego** jako głównego zagrożenia dla światowego bezpieczeństwa. W efekcie podjęcia stanowczych działań (np. spektakularne zrzucenie bomby GBU-43, czyli „matki wszystkich bomb", na bazę bojowników tzw. Państwa

2017, https://ustr.gov. Zob. też M. Schneider-Petsinger, *Trade Policy Under President Trump Implications for the US and the World*, Research Paper, Chatham House, listopad 2017, https://www.chathamhouse.org (dostęp: 23.01.2018).

[48] Zob. *President Donald J. Trump's First Year of Foreign Policy Accomplishments*, The White House, 19 grudnia 2017 r., https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-first-year-of-foreign-policy-accomplishments/ (dostęp: 12.01.2018). P. Beinhart z *The Atlantic* obliczył, że w orędziu o stanie państwa Korea Północna została wymieniona aż 475 razy, ISIS 302 razy, a Iran 48 razy. P. Beinhart, „Is Trump preparing for war with North Korea?", *The Atlantic* z 31 stycznia 2018 r., https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/01/trump-north-korea-sotu-cha/551933/ (dostęp: 01.02.2018).

[49] P. Baker, M. Tackett, „Trump says his 'nuclear button' is 'much bigger' than North Korea's", *The New York Times* z 2 stycznia 2018 r.

[50] Zdaniem Stephena M. Walta działanie takie świadczyło o braku strategicznej wizji Trumpa wobec Bliskiego Wschodu. Podkreślał on, że nowa administracja nie rozumie tego, iż jej celem powinno być balansowanie pomiędzy interesami głównych graczy w regionie, a nie likwidowanie bardzo chwiejnej równowagi przez osłabianie Iranu. S.M. Walt, „The Islamic republic of hysteria", *Foreign Policy* z 16 stycznia 2018 r.

[51] Por. M. Lander, „Trump's demand to rewrite Iran deal tests a weakened diplomatic corps", *The New York Times* z 12 stycznia 2018 r.

Islamskiego w Afganistanie), zwiększenia współpracy Amerykanów z miejscowymi siłami w Iraku i Syrii (także dozbrojenia sił kurdyjskich) oraz niezbędnych kompromisów (współpraca z Rosją oraz złagodzenie stanowiska wobec reżimu al-Asada[52]) w 2017 r. udało się odzyskać tereny okupowane przez bojowników tego ugrupowania. Należy jednak podkreślić, że po pierwsze działania te były kontynuacją procesów zapoczątkowanych i prowadzonych przez poprzednią administrację, a po drugie odbicie okupowanych terenów nie oznacza końca tzw. Państwa Islamskiego, którego bojownicy działają nadal w rozproszeniu w wielu krajach. Wobec zwiększenia aktywności amerykańskiej na Bliskim Wschodzie okazał się on obszarem o priorytetowym znaczeniu w pierwszym roku nowej administracji, ale także tym, wobec którego nastąpiły największe zmiany strategiczne w porównaniu z poprzednią administracją. Donald Trump **zacieśnił amerykański sojusz z Arabią Saudyjską oraz Izraelem**, **przy** jednoczesnym **usztywnieniu i zaostrzeniu stanowiska wobec Iranu**. Pod koniec 2017 r., w ramach realizacji kolejnej z obietnic wyborczych, podjął jedną z najbardziej kontrowersyjnych decyzji o uznaniu Jerozolimy za stolicę Izraela oraz przeniesieniu tam ambasady amerykańskiej, co stawia pod znakiem zapytania deklaracje administracji o chęci rozwiązania konfliktu między Izraelem a Palestyńczykami. Krok ów wywołał bardzo ostre reakcje nie tylko w krajach arabskich, ale także doprowadził do wydania rezolucji ONZ wzywającej USA do cofnięcia tej decyzji. Mimo iż wynik głosowania był druzgocący dla USA (jedynie 9 państw opowiedziało się za odrzuceniem rezolucji, 35 wstrzymało od głosu, w tym Polska, a aż 128 było za jej przyjęciem), decyzja została utrzymana[53].

Kolejnym zadaniem dla nowego prezydenta była konieczność **nawiązania i ułożenia relacji z przedstawicielami poszczególnych państw** oraz zaprezentowanie im swojej wizji polityki zagranicznej. Jako pierwszą Donald Trump przyjął w Waszyngtonie premier Wielkiej Brytanii Theresę May, chcąc tym samym potwierdzić wartość sojuszu amerykańsko-brytyjskiego oraz licząc na to, że opuszczająca UE **Wielka Brytania** stanie się ponownie głównym europejskim partnerem USA. Miało to szczególne znaczenie z uwagi na powściągliwość przedstawicieli **Niemiec i Francji** wobec nowego prezydenta. Jednak zarówno premier Wielkiej Brytanii, jak i inni przywódcy państw europejskich pozostali bardzo ostrożni wobec niego osobiście i jego pomysłów na realizację polityki międzynarodowej (szczególnie problematyczny był początkowy stosunek Trumpa do NATO i do współpracy w sferze handlowej). Mimo trzech wizyt na kontynencie europejskim w 2017 r. oraz licznych spotkań z przedstawicielami państw europejskich nie udało mu się przekonać do siebie przedstawicieli głównych państw UE, a najcieplejsze przyjęcie spotkało go podczas lipcowej wizyty w **Polsce** przy okazji uczestnictwa w Szczycie

[52] Jednocześnie nowa administracja wykazała stanowczość wobec reżimu al-Asada, wydając decyzję o ataku na bazę lotniczą w Syrii w odpowiedzi na użycie broni chemicznej przez syryjski reżim.

[53] „General Assembly overwhelmingly adopts resolution asking nations not to locate diplomatic missions in Jerusalem", *United Nations, Meetings Coverage and Press Releases*, 21 grudnia 2017 r., https://www.un.org (dostęp: 12.01.2018).

Trójmorza[54]. Nowy prezydent nie zyskał także sympatii przedstawicieli najbliższych sąsiadów – **Meksyku i Kanady**. Głównym powodem były zapowiedzi renegocjacji układu NAFTA, ale przede wszystkim konflikt z Meksykiem w sprawie kosztów budowy muru na granicy amerykańsko-meksykańskiej. Zapowiedzi Trumpa, że to Meksykanie zapłacą za budowę muru, doprowadziły do odwołania wizyty prezydenta Peña Nieto w USA i wywołały głęboki kryzys dyplomatyczny.

Najbardziej problematyczne relacje łączyły jednak nową administrację z **Chinami i Rosją**. Podczas kampanii wyborczej Chiny były głównym negatywnym punktem odniesienia, a kandydat Trump oskarżał je o niemal wszystkie problemy USA (a szczególnie te o charakterze gospodarczym). Po wyborach prezydent zweryfikował jednak swoje stanowisko i dostosował je do realiów. W efekcie odstąpił od prowadzenia polityki w konfrontacyjnym stylu na rzecz realizacji amerykańskich interesów – współpracy tam, gdzie to konieczne, i rywalizacji w obszarach strategicznych. Jeszcze trudniejsza sytuacja występowała w relacjach z Rosją. Wzajemna sympatia amerykańskiego kandydata na prezydenta do prezydenta Rosji mogła zapowiadać dobrą i harmonijną współpracę po wyborach, jednak tak się nie stało. Ogromnym obciążeniem dla wzajemnych relacji okazało się dochodzenie w sprawie kontaktów otoczenia Trumpa z przedstawicielami władz rosyjskich oraz sztywne stanowisko Kongresu amerykańskiego wobec Rosji i sankcji nałożonych na nią w związku z interwencją na Ukrainie. Niezależnie jednak od tego USA i Rosja podjęły skuteczną współpracę w zakresie walki z tzw. Państwem Islamskim na Bliskim Wschodzie.

Polityka zagraniczna USA w pierwszym roku urzędowania była dość niespójna i chaotyczna, brak było jasnej wizji strategicznej, a zderzenie zapowiedzi wyborczych z rzeczywistością pokazało, że wielu z nich nie da się zrealizować (np. przyjęcia bardzo ostrego kursu w relacji z Chinami, zmuszenia Meksyku do poniesienia kosztów budowy muru na granicy z USA, ograniczenia zaangażowania USA w NATO czy natychmiastowego wycofania się z większości projektów i zobowiązań Baracka Obamy).

Na tym tle zaskakującym akcentem na koniec roku było **opublikowanie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego** (*National Security Strategy*)[55]. Jest to jedyna strategia pozimnowojenna zaprezentowana w pierwszym roku urzędowania nowej administracji. W niemal 70-stronicowym dokumencie zawarto podstawowe zalecenia i wytyczne, jak powinna być kształtowana polityka zagraniczna USA w kolejnych latach. Strategia ta różni się zasadniczo od poprzedniej, wydanej w roku 2015 przez administrację Obamy, a główny nacisk położony jest na: 1) obronę Amerykanów, USA i amerykańskiego stylu życia, 2) zadbanie o bezpieczeństwo ekonomiczne oraz, co może zaskakiwać w odniesieniu do wcześniejszych deklaracji, 3) wzmocnienie sił zbrojnych USA i 4) zwiększenie amerykańskiej obecności za granicą. Chociaż regionalne priorytety USA zostały zachowane, to jednak zaskakujące jest wyróżnienie regionu Indo-Pacyfiku, w odróżnieniu od terminu Azja-Pacyfik stosowanego we

[54] Ch. Davies, P. Wintour, J. Grierson, „Trump says west is at risk, during nationalistic speech in Poland", *The Guardian* z 6 lipca 2017 r., https://www.theguardian.com/us-news/2017/jul/06/donald-trump-warn-future-west-in-doubt-warsaw-speech (dostęp: 14.01.2018).

[55] *National Security Strategy*, op. cit.

wcześniejszych dokumentach[56]. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2017 jest swego rodzaju uporządkowaniem wizji prezydenta i dostosowuje ją do potrzeb dyplomacji. Na razie jednak trudno ocenić, jakim stopniu będzie ona stanowić podstawę dalszych działań w zakresie polityki zagranicznej obecnej administracji, a w jakim pozostanie tylko dokumentem programowym odłożonym do archiwum.

Eksperci z zakresu stosunków międzynarodowych są podzieleni w ocenach aktualnych działań nowej administracji oraz wizji zaprezentowanej w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego[57]. Niemniej jednak wielu wskazuje na ogólną potrzebę przewartościowania amerykańskiej polityki zagranicznej, która po ponad ćwierć wieku od zakończenia zimnej wojny staje się coraz mniej efektywna i korzystna dla interesów USA. Są oni zgodni, że w ostatnich latach nie sprawdziła się ani unilateralna, neokonserwatywna i proaktywna polityka administracji George'a W. Busha, ani też nie przyniosła spodziewanych efektów multilateralna polityka „mądrej siły" Baracka Obamy.

★ ★ ★

Pierwszy rok prezydentury Donalda Trumpa należał do burzliwych i obfitujących w wydarzenia, które utrudniały wypełnianie obietnic wyborczych. Nie powiodła się realizacja trzech głównych założeń programowych na pierwszy rok – obalenie tzw. *Obamacare*, budowa nowego muru na południowej granicy za pieniądze Meksyku oraz wprowadzenie zasadniczych zmian w polityce imigracyjnej i wobec imigrantów w USA. Prezydentowi udało się jednak wdrożyć wiele inicjatyw gospodarczych, w tym najbardziej oczekiwane obniżenie podatków, wycofać się z części projektów swojego poprzednika oraz przedstawić nową koncepcję w polityce zagranicznej. Zdecydowanie na plus dla nowej administracji wyróżniała się także kondycja amerykańskiej gospodarki – wzrost gospodarczy utrzymał się na stabilnym poziomie, a giełda notowała rekordowe wyniki.

Jednak ogólna ocena zdolności Donalda Trumpa w zakresie rządzenia państwem nie wypadła najlepiej. Po roku urzędowania aprobatę dla pracy prezydenta wyraża-

[56] Por. ibidem i *National Security Strategy 2015*, White House, luty 2015, http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf (dostęp: 12.01.2018).

[57] Zob. np.: G.J. Ikenberry, „The plot against American foreign policy. Can the liberal order survive?", *Foreign Affairs*, nr 3, maj–czerwiec 2017; A. Elliott, „Trump the traditionalist: A surprisingly standard foreign policy", *Foreign Affairs*, nr 4, lipiec–sierpień; R.N. Haass, op. cit.; M.P. Lagon, B.P. McKeon, „Donald Trump is tarnishing America's brand", *Foreign Policy* z 1 marca 2017 r., http://foreignpolicy.com; S.M. Walt, „America's new president is not a rational actor", *Foreign Policy* z 25 stycznia 2017 r., http://foreignpolicy.com; A.T. Thrall, J. Glaser, *America First? Not So Fast! What We've Learned from 100 Days of Trump Foreign Policy*, CATO Institute, 27 kwietnia 2017 r., https://www.cato.org/; S. Sestanovich, „The brilliant incoherence of Trump's foreign policy", *The Atlantic*, maj 2017, https://www.theatlantic.com; P. Bergen, „Trump has scored some successes in foreign policy", CNN, 27 grudnia 2017 r., https://edition.cnn.com; L. Bond, „'America first?': Heritage Foundation expert discusses American foreign policy under Trump", *The Chronicle* z 7 września 2017 r., http://www.dukechronicle.com; M. Auslin, T.R. Bromund, C. Dueck, *Reclaiming American Realism*, American Enterprise Institute, 22 maja 2017 r., https://www.aei.org (dostęp do wszystkich art.: 12.01.2018); Z. Lewicki, „Prezydent, który spełnia obietnice", *Rzeczpospolita* z 20–21 stycznia 2018 r. (dodatek Plus-Minus).

ło zaledwie 36% badanych, natomiast dezaprobatę aż 59%[58]. Ponadto prezydent nie cieszy się uznaniem wśród zagranicznych sojuszników oraz nie poprawia prestiżu USA w świecie (poparcie dla amerykańskiego przywództwa na świecie pod koniec 2017 roku osiągnęło wartość 30%, w porównaniu z 47% w roku 2016; znaczące spadki odnotowano w 65 krajach świata, w tym także wśród dotychczasowych sojuszników USA)[59]. Pierwszym prawdziwym testem dla nowego stylu sprawowania prezydentury w USA będą jednak wybory środka kadencji (*midterm election*) w listopadzie 2018 roku. Ewentualna utrata większości republikańskiej w Kongresie może nie tylko zagrozić realizacji kolejnych planów i projektów obecnej administracji, ale także otworzyć drogę dla rozpoczęcia procedury *impeachmentu* (o ile śledztwo prowadzone przez prokuratora Roberta Muellera da do tego podstawy) i odsunięcia prezydenta od władzy. Rok 2018 może zatem okazać się jeszcze trudniejszy i zaskakujący od 2017.

The United States: Donald Trump's "America First"

Donald Trump's first year as President of the United States foreshadowed serious political changes and raised a number of questions related to the future of both domestic and foreign US policy. The main tasks for the new administration were: to „repair damages" created by its predecessors, eliminate malpractices in American politics, and implement ambitious election goals – all under the general „America First" slogan. Domestically, Donald Trump's administration focused primarily on issues related to health care (i.e. repealing "Obamacare"), tax reductions, strengthening the American energy sector and enhancing US security through reorganization of immigration issues. Key foreign policy goals included: the rejection of Obama's legacy (i.e. suspension or rejection of Obama's most significant projects) and redefinition of foreign policy priorities. All that came amid growing interest in the media and public opinion, increased attention paid to Trump's family businesses and the office he held, prosecutor inquiries into Russian interference during the US elections and contacts between the President's most trusted associates and the Russians (the so-called Russiagate), ethic and moral scandals and personal problems in the President's immediate surroundings. At the same time, the American economy was booming, and the US stock exchange achieved record highs. The aim of this article is to examine the transformation of Donald Trump-businessman into the President of a superpower, the implementation of the idea of „America First" and its consequences for the United States as well as its position in the international arena in 2017.

[58] *Gallup Daily: Trump Job Approval*, Gallup, 26 stycznia 2018 r., http://news.gallup.com (dostęp: 26.01.2018).

[59] J. Ray, *World's Approval of U.S. Leadership Drops to New Low*, Gallup, 18 stycznia 2018 r., http://news.gallup.com oraz *Rating World Leaders: 2018*, Gallup 2017, http://news.gallup.com (dostęp: 21.01.2018).

Keywords: United States, election, polarization, Donald Trump, Barack Obama, National Security Strategy, Democrats, Republicans, America First, FBI, media, ISIS, Cuba, Iran, Afghanistan, Russia, China, EU, Israel, Saudi Arabia, UN

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, wybory, rozwarstwienie, Donald Trump, Barack Obama, strategia bezpieczeństwa narodowego, demokraci, republikanie, *America First*, FBI, media, ISIS, Kuba, Iran, Afganistan, Rosja, Chiny, UE, Izrael, Arabia Saudyjska, ONZ

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 202–217

ISSN 2300-2654

Świat w Roczniku

Edward Haliżak

doi 10.7366/2300265420172311

Region Azji i Pacyfiku: nowy etap w regionalnej polityce równowagi sił

Celem artykułu jest ujęcie stanu stosunków międzynarodowych w regionie Azji i Pacyfiku w 2017 r. w kategoriach jednej z podstawowych koncepcji teoretycznych realizmu – polityki równowagi sił. Wybór takiej strategii badawczej uzasadniają jej walory eksplanacyjne, które umożliwiają adekwatne uchwycenie logiki stosunków międzynarodowych w tym regionie, uwzględniające takie zmienne jak: strukturalne zmiany w układzie sił regionalnych, wyłonienie się nowych potęg i, co za tym idzie, powstanie zagrożeń dla równowagi sił jako gwarancji bezpieczeństwa i pokoju w regionie. Jest to tym bardziej ważne, że idea „Wspólnoty Pacyfiku" nie zmaterializowała się, czego przejawem jest brak postępu w tworzeniu ogólnoregionalnych instytucji.

WSTĘP

Brak ogólnoregionalnych instytucji w regionie Azji i Pacyfiku sprawia, że przedstawiają one złożoną strukturę interakcji dwu- i wielostronnych, rządzących się własną, czasami ukrytą i sprzeczną wręcz logiką. Badaczom podejmującym problem po raz pierwszy grozi to popełnianiem najprostszych błędów[1]. Myliłby się jednak ten, kto mógłby sądzić, że region Azji i Pacyfiku znajduje się w stanie anarchii międzynarodowej. Nie jest tak, ponieważ od ćwierć wieku, tj. od zakończenia zimnej wojny, funkcję stabilizującą stosunki międzynarodowe na tym obszarze spełnia równowaga sił, która charakteryzuje się wyjątkową zmiennością i dynamiką. Początkowo po upadku ZSRR realizowała się ona w czworokącie między Rosją, Chinami, Japonią i USA jako dominującym mocarstwem[2]. Stosunkowo szybko okazało się, że okres jednobiegunowości (ang. *unipolar moment*) w tym regionie w porównaniu z innymi zaczął być podważany przez zmienną regionalnego układu sił za sprawą szybkiego wzrostu gospodarczego Chin i powiększenia przez nie parametrów potęgi[3].

[1] Na przykład prof. Stanisław Bieleń w jednym z artykułów popełnił kardynalny błąd, twierdząc, że w stosunkach Chiny–Japonia nie doszło do symbolicznego zakończenia II wojny światowej. Zob. „Superordynacja i subordynacja w stosunkach międzynarodowych – geopolityka hegemonii i podporządkowanie", *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2016, nr 4, s. 201.

[2] M. Mandelbaum, *The Strategic Quadrangle: Russia, China, Japan and the United States in East Asia*, Council of Foreign Relations Press, New York 1992.

[3] E. Haliżak, „Zmiana układu sił USA–Chiny a transformacja porządku międzynarodowego", *Żurawia Papers* 2005, z. 7.

Kolejna ważna rekonfiguracja układu sił w regionie to efekt osłabienia mocarstwowej pozycji Rosji wskutek ekonomicznej marginalizacji. W 2016 r. Rosja spadła na 12 miejsce w świecie pod względem wielkości wytwarzanego produktu krajowego (1283,2 mld USD w cenach z 2015 r.) i została prześcignięta przez Republikę Korei (PKB – 1411,25 mld USD). Towarzyszy temu awans na 7 miejsce gospodarki Indii jako efekt trwałego i wysokiego tempa rozwoju. To między innymi sprawia, że co najmniej od dekady zacieśnia się współpraca Indii z USA, w konsekwencji badacze i politycy na coraz większą skalę posługują się pojęciem regionu „Indo-Pacyfiku". Przykładem takiego nowego pojmowania jest ogłoszona w grudniu 2017 r. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA, w której następująco ujęto powyższą sytuację: „W regionie Indo-Pacyfiku toczy się geopolityczna rywalizacja między wolnymi i opresyjnymi wizjami światowego porządku. Region, który rozciąga się od zachodnich wybrzeży Indii do zachodnich wybrzeży USA, jest najbardziej zaludnionym i ekonomicznie dynamicznym obszarem świata. Interes USA polegający na tym, aby region Indo-Pacyfiku był wolny i otwarty, sięga czasów początków republiki"[4].

Zmiany w układzie sił w regionie Azji i Pacyfiku sprawiają, że jedni badacze widzą go jako trójbiegunową strukturę obejmującą Chiny, Japonię i USA[5], podczas gdy inni opowiadają się za czterobiegunową strukturą obejmującą USA, Chiny, Japonię i Indie, która ich zdaniem odpowiada bardziej adekwatnie realnej rzeczywistości[6].

W związku z powyższymi zmianami w regionalnym układzie sił pojawia się naturalne pytanie, wedle jakiej logiki układają się stosunki międzynarodowe w tym regionie. Odpowiedź na nie wiąże się z wyborem adekwatnego w sensie siły objaśniania modelu teoretycznego. Twierdzimy, że wywodząca się z teorii realizmu koncepcja równowagi sił i polityka balansowania jako forma praktycznej realizacji polityki zagranicznej spełnia takie kryteria. To metoda badania zmian w stosunkach międzynarodowych w omawianym regionie uzasadniona niskim poziomem instytucjonalizacji, który ogranicza walory poznawcze metody instytucjonalnej

Hans Morgenthau, twórca realizmu klasycznego, uważał, że polityka zagraniczna oparta na równowadze sił to efekt walki o potęgę (*struggle of power*) i że większość wojen ma swoje źródło w równowadze sił, to znaczy jej braku[7]. Tak wąskie rozumienie równowagi sił zostało przewartościowane przez Kennetha Waltza, twórcę neorealizmu, który twierdził, że polityka balansowania państw jest funkcją strukturalnych cech równowagi sił systemu międzynarodowego takich jak:

A. Anarchiczność systemu, która sprawia, że państwa muszą polegać na własnych siłach i działaniach w postaci balansowania w celu przeciwstawienia się zagrożeniom bezpieczeństwa i agresji ze strony pozostałych państw.

---

[4] *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, grudzień 2017, s. 39–40.

[5] Shin Kawashima, „Japan – US – China relations during the Trump administration and the outlook for East Asia", *Asia Pacific Review* 2017, nr 1, s. 23–36.

[6] H. Morgenthau, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, przeł. R. Włoch, Difin, Warszawa 2010, s. 20–34.

[7] Ibidem, s. 188–198.

B. Ponieważ najważniejszym celem państwa jest przetrwanie, to polityka balansowania nabiera wyjątkowego znaczenia jako środek ochrony przed zagrożeniami i umożliwiający zwiększenie własnych aktywów. Zachowanie takie, określane także mianem samopomocy (ang. *self-help*), sprowadza się do polegania na własnych siłach i angażowaniu w porozumienia z innymi państwami w ramach polityki balansowania w celu przeciwstawienia się silniejszym.
C. Potęga i układ sił mają relatywny, a nie absolutny charakter, to znaczy, że są ujmowane w relacji do potęgi innych państw i w jej kontekście[8].

W literaturze przedmiotu politykę balansowania określa się jako specyficzną aktywność w polityce zagranicznej albo działanie państwa skierowane przeciw innemu państwu (lub państwom) w celu dorównania ich potędze (sile), blokowania jej lub przewyższenia[9].

Niewątpliwą zasługą neorealistów, o czym nieczęsto się pamięta, jest wprowadzenie do obiegu naukowego dwóch koncepcji polityki balansowania: a) balansowania wewnętrznego (ang. *internal balancing*) i balansowania zewnętrznego (ang. *external balancing*).

Balansowanie wewnętrzne to niezależne działanie państwa, przejaw samopomocy (ang. *self-help*), który polega na powiększeniu wewnątrzkrajowych składników potęgi, takich jak gospodarka, wojsko, dyplomacja, kultura. Według Johna Mearsheimera, kluczowym parametrem jest dochód narodowy, gdyż warunkuje on realizację pozostałych elementów.

Balansowanie zewnętrzne przejawia się w tworzeniu sojuszy i organizowaniu współpracy międzynarodowej w celu przeciwstawienia się hegemonowi lub rosnącemu w siłę nowemu mocarstwu.

Istotną innowacją teoretyczną w dziedzinie teorii polityki balansowania jest koncepcja „miękkiego balansowania" (ang. *soft balancing*) przedstawiona po raz pierwszy w artykułach Anthony'ego Pape'a[10] i T.V. Paula[11] na łamach czasopisma *International Security*. Badacze ci uogólnili stosowaną po zakończeniu zimnej wojny praktykę wielu państw, które za pomocą kombinacji środków ekonomicznych, dyplomatycznych, kulturalnych i instytucjonalnych próbowały przeciwstawić się jednostronnej hegemonii USA. Były one zdane na wykorzystanie tylko takich środków ze względu na zbyt mały w stosunku do hegemonicznego mocarstwa potencjał militarny, a co za tym idzie, możliwość odwoływania się do klasycznego „twardego balansowania" (ang. *hard balancing*).

Należy mieć na uwadze także to, że potęga i siła nie są koniecznym warunkiem skutecznej polityki balansowania, gdyż równie ważną rolę odgrywają kryteria geograficzne, umiejętność identyfikacji zagrożeń oraz postrzeganie intencji innych

[8] Zob. najważniejsze prace K. Waltza: *Man, the State and War*, Columbia University Press, New York 1959; idem, *Theory of International Relations*, Addison-Wesley, Reading MA, 1979; idem, *Realism and International Politics*, Routledge, New York 2008.

[9] Zob. I. Levy, „Balances and balancing: Concept. Propositions and research design", w: A. Vasquez, C. Elman (red.), *Realism and the Balance of Power; A New Debate*, Prentice Hall, Upper Saddle River 2003, s. 128–153.

[10] A. Pape, „Soft balancing against the United States", *International Security* 2005, nr 1, s. 7–45.

[11] T.V. Paul, „Soft balancing in the age US primacy", *International Security* 2005, nr 1, s. 46–71.

państw. W związku z tym można przyjąć, że przedmiotem polityki balansowania jest też przeciwdziałanie przyszłym zagrożeniom (ang. *balance of threat*).

Odnosząc powyższe teoretyczne uogólnienia o polityce balansowania do logiki stosunków międzynarodowych w omawianym regionie, należy w pierwszej kolejności zadać pytanie badawcze, dlaczego w tym przypadku większe analityczne zastosowanie ma właśnie ta teoria i który z proponowanych przez nią modeli jest tu najbardziej adekwatny. Czy zatem mamy do czynienia z tradycyjnym „twardym balansowaniem" czy też „miękkim"? Równie ważne jest pytanie o to, czy państwa regionu balansują przeciw rosnącej potędze innych państw, czy też przeciw zagrożeniom przez nie stwarzanym.

Na podstawie odpowiedzi na powyższe pytania badawcze można sformułować następujące założenia badawcze w formie roboczych hipotez.

Po pierwsze, w regionie Azji i Pacyfiku działalność ogólnoregionalnych instytucji charakteryzuje formalizm i nieumiejętność stwarzania efektywnych reżimów współpracy.

Po drugie, regionalny układ sił odznacza się wysoką dynamiką zmian.

Po trzecie, mocarstwa regionu odwołują się aktywnie do polityki balansowania, która przybiera różne formy: balansowania „miękkkiego" (*soft*) i „twardego" (*hard*) w wymiarze unilateralnym, bilateralnym, trilateralnym, subregionalnym.

Mając to na uwadze, część empiryczną artykułu podzielono na trzy części. W pierwszej z nich zostanie zaprezentowany stan debaty na forum instytucji regionalnych. Druga przedstawia najważniejsze tendencje rozwojowe w układzie sił w stosunkach wewnątrzregionalnych. W trzeciej omówiono politykę balansowania dwóch najważniejszych mocarstw w regionie – USA i Chin – w ramach nowego wyłaniającego się układu bipolarnego.

INSTYTUCJE OGÓLNOREGIONALNE W REGIONIE AZJI I PACYFIKU

Po zakończeniu zimnej wojny dyskurs o instytucjach ogólnoregionalnych toczy się w ramach dwóch konkurujących koncepcji, „Wspólnoty Pacyfiku" opartej na wartościach Zachodu i „Wspólnoty Wschodnioazjatyckiej", odwołującej się do wartości kultury i cywilizacji wschodnioazjatyckiej[12]. Zwolennicy tej drugiej, w tym byli premierzy Mahathir bin Mohamed (Malezja) i Lee Kuan Yew (Singapur) oraz intelektualiści (Kishore Mahbubani), w sposób zawoalowany odwoływali się do tradycyjnego hasła „Azja dla Azjatów", aczkolwiek nie odżegnywali się od współpracy z Zachodem[13].

Negatywne postrzeganie instytucji w regionie to efekt ich ograniczonej funkcjonalności w organizowaniu współpracy, co brytyjski tygodnik *The Economist* określa ironicznym mianem *talking shop*. Regionalne spotkania na szczycie organizo-

[12] E. Haliżak, „Wspólnota Pacyfiku a Wspólnota Wschodnioazjatycka", *Żurawia Papers* 2006, z. 8.

[13] Zob. m.in. K. Mahbubani, *Wielka konwergencja. Azja, Zachód i logika jednego świata*, przeł. H. Bińczak, M. Halaba, Kurhaus Publishing, Warszawa 2013.

wane w 2017 r. w pełni potwierdzają ich formalny i dekoracyjny wręcz charakter. Empirycznym potwierdzenie tej diagnozy jest zachowanie prezydenta USA Donalda Trumpa, który ostatniego dnia swej podróży do Azji Wschodniej nie wziął udziału w zwyczajowym spotkaniu przywódców regionu – Szczycie Azji Wschodniej (*East Asia Summit*) po zakończeniu spotkania z przywódcami ASEAN i oddelegował w zamian sekretarza stanu Rexa Tillersona[14].

Wcześniej w dniach 9–10 listopada w Da Nang w Wietnamie odbył się szczyt APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku). Pozostał on mimo wszystko na drugim planie, gdyż cała uwaga obserwatorów była skupiona na bilateralnym wymiarze wizyty prezydenta USA w Wietnamie i jego spotkaniach z przywódcami komunistycznego państwa. Było to naturalne, zważywszy na fakt, że Wietnam odgrywa wyjątkowo ważną rolę w amerykańskiej strategii rebalansowania ukierunkowanej na przeciwstawienie się rosnącym w siłę Chinom, co USA traktują jako zagrożenie dla regionalnej równowagi sił i ich hegemonii na tym obszarze[15]. Ta strategiczna kalkulacja dotyczy państwa o autorytarnym ustroju, z którym USA w przeszłości prowadziły wojnę (1964–1973).

Szczyt APEC w Da Nang był jednak pod pewnym względem znaczący, mianowicie w wygłoszonym tam przemówieniu prezydent USA używał terminu „region Indo-Pacyfiku", co jednoznacznie potraktowano jako oficjalne przeformułowanie przez USA dotychczas obowiązującego terminu: Azja i Pacyfik, który występuje w nazwach własnych instytucji, think tanków, tytułach czasopism, a także w obiegu polityczno-naukowym.

W dniach 13–14 listopada zorganizowano 31 szczyt przywódców ASEAN. Co najmniej dwa ważne powody sprawiły, że przyciągnął on uwagę obserwatorów. Po pierwsze, odbył się w stolicy Filipin, państwa, którego prezydentem jest Rodrigo Duterte, znany z kontrowersyjnych sposobów rozprawianiu się z przestępczością zorganizowaną. Po drugie, przypadał w pięćdziesiątą rocznicę powstania tej organizacji, co stało się okazją do wielu podsumowań, okolicznościowych publikacji i konferencji.

Należy zauważyć, że dziesięć państw ASEAN dysponuje znaczącym potencjałem ekonomicznym w świecie. Zaawansowana współpraca gospodarcza w ramach rozwiniętej strefy wolnego handlu, ale nie przekształconej jeszcze w unię celną, pod nazwą Wspólnota Ekonomiczna ASEAN (*ASEAN Economic Community*) sprawia, że jest ona postrzegana jako spójna i zintegrowana całość zamieszkana przez 630 mln ludzi wytwarzających w 2015 r. łączny dochód narodowy w wysokości 2,4 bln USD, co plasuje ASEAN na piątym miejscu wśród największych gospodarek świata.

Wysokiej spójności ekonomicznej nie towarzyszy analogiczna jedność w sferze politycznej – co jest efektem przyjętego mechanizmu funkcjonowania opartego na jednomyślności decydowania i nieingerowaniu w wewnętrzne sprawy państw człon-

[14] O. Holmes, „Trump skips East Asia Summit on final day of 12 day tour", *The Guardian* z 14 listopada 2017 r., www.the quardian.Com/us-news/2017/nov/14… (dostęp: 16.01.2018).

[15] R.D. Kaplan, „The Vietnam solution: How a former enemy become a crucial US ally in balancing China rise", *The Atlantic*, czerwiec 2012, https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2012/06/the-vietnam-solution/308969/ (dostęp: 10.03.2018).

kowskich. W takich okolicznościach warunkiem jakiejkolwiek międzynarodowej aktywności jest utrzymanie jedności wszystkich państw członkowskich – co w ostatnich latach nie zawsze było osiągalne. Od 2012 r. dwa państwa ASEAN, Kambodża i Laos, zajmują odmienne niż pozostałe stanowisko w sprawie sporu z Chinami o archipelag na Morzu Południowochińskim (zob. edycje *Rocznika Strategicznego* z ostatnich pięciu lat).

Ewidentna słabość ASEAN w sferze politycznej koordynacji przekłada się na małą efektywność dwóch form wielostronnej współpracy w sferze bezpieczeństwa pod auspicjami tej organizacji. Chodzi tu o doroczne spotkania ministrów obrony ASEAN i ich odpowiedników z innych państw regionu (ang. *ASEAN Defence Minister's Meeting Plus* – ADMM-Plus) oraz Regionalne Forum ASEAN (ang. *ASEAN Regional Forum*), w którym państwa są reprezentowane przez ministrów spraw zagranicznych. Spotkania, rozmowy i negocjacje na tych dwóch forach mają nieformalny charakter, zatem nie są funkcjonalne z punktu widzenia architektury bezpieczeństwa.

Najważniejszym jednak powodem słabości ASEAN jako niezależnego centrum siły i oddziaływania w regionie jest to, że ta grupa państw staje się w coraz większym stopniu areną rywalizacji między Chinami i USA, w związku z czym nie mają one innego wyboru niż balansowanie między nimi. Problem jednak polega na tym, że ASEAN nie balansuje jako całość, ale czynią tak poszczególne państwa tego ugrupowania w trosce o jak najlepszą obronę swoich interesów narodowych[16]. To z kolei nie sprzyja spójności ugrupowania, prowadząc do coraz większego zróżnicowania państw w odniesieniu do podstawowych kwestii stosunków wewnątrzregionalnych.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że państwa ASEAN przystąpiły do polityki balansowania około 2009 r., kiedy się przekonały, że Chiny stają się coraz bardziej asertywne w morskich sporach terytorialnych i przestają być mocarstwem, które szanuje *status quo*, w związku z tym zaczęły one doceniać znaczenie stosunków z USA i postrzegać Amerykę jako ważnego interesariusza (*stakeholder*) w regionie, nie pozostając ponadto w jakimkolwiek sporze terytorialnym z nią.

Warto zauważyć, że w 2009 r. USA nawiązały dialog polityczny z ASEAN, podpisując Traktat o przyjaźni i współpracy (ang. *Treaty of Amity and Cooperation*), a w 2015 r. obydwie strony uznały wzajemne relacje za strategiczne. W 2016 r. zorganizowano pierwszy szczyt USA–ASEAN. Bardzo ważną rolę w tych stosunkach odgrywają kwestie ekonomiczne, które tworzą dla nich solidną bazę materialną. Tak więc państwa ASEAN są ważnym rynkiem dla eksportu USA, zajmując czwarte miejsce po Kanadzie, Meksyku i Chinach. Natomiast największe znaczenie ma współpraca w dziedzinie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Państwa ASEAN w 2015 r. ulokowały w USA w tej formie 25 mld USD, tj. więcej niż Chiny i Indie razem wzięte. Dla porównania wartość japońskich inwestycji wyniosła 411 mld USD. Z kolei inwestycje firm amerykańskich w państwach ASEAN w tym czasie zamknęły się kwotą 274 mld USD, tj. więcej niż łącznie w Chinach, Indiach i Republice

[16] B. Ho, „ASEAN security architecture: Tension between national interests and regional institutions", *Asia – Pacific Bulletin*, nr 365, 29 września 2016 r.

Korei. W 2004 r. USA podpisały umowę o wolnym handlu z Singapurem, pierwszą tego rodzaju z państwem azjatyckim[17].

Rozwiniętą współpracę USA–ASEAN na poziomie instytucjonalnym uzupełnia kooperacja na poziomie bilateralnym w sferze politycznej i bezpieczeństwa. Filipiny i Tajlandia mają podpisane umowy o współpracy wojskowej. W strategii bezpieczeństwa narodowego USA określa się je mianem sojuszników, a pozostałe trzy państwa: Wietnam, Indonezję i Malezję – jako ważnych partnerów[18].

Potwierdzeniem wysokiego poziomu zaawansowania współpracy były treść i forma komunikatu wydanego po zakończeniu spotkania na szczycie USA–ASEAN w Manili 13 listopada 2017 r. Zawiera on wyjątkowo długą listę problemów, które obydwie strony uważają za ważne w kształtowaniu strategicznego charakteru relacji bilateralnych[19].

Komunikat wydany po spotkaniu na szczycie Chiny–ASEAN pod względem stylistyki i formy brzmi podobnie jak ten opublikowany po szczycie USA–ASEAN, ale jedna kwestia w obydwu jest ujmowana podobnie, a mianowicie spór o archipelagi na Morzu Południowochińskim. W tym pierwszym Chiny zgodziły się na rozwiązanie go na podstawie uzgodnionych w 2002 r. reguł (*South China Sea code of conduct*)[20]. Podobnie rzecz ujęto w komunikacie po szczycie USA–ASEAN.

Formalna zgoda na pokojowe rozwiązanie tego problemu ma wyłącznie charakter taktyczny i nie może przesłaniać faktu, że w długofalowym wymiarze strategicznym intencje wszystkich stron, w tym przede wszystkim Chin, są całkowicie odmienne[21]. Państwa ASEAN wykazują coraz większą wrażliwość i obawę w tej kwestii, mając w pamięci wypowiedziane przez ministra spraw zagranicznych Chin w 2010 r. podczas posiedzenia Regionalnego Forum ASEAN słowa: „Chiny to duże państwo, a inne państwa są małe i jest to oczywisty fakt"[22]. Pomimo wyroku Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza sytuacja na Morzu Południowochińskim się nie zmieniła. W 2017 r. Chiny z powodzeniem realizowały swoją strategię polegającą na rozwijaniu bilateralnych relacji z poszczególnymi państwami ASEAN, zwłaszcza z tymi, w których zaczęły się przejawiać autorytarne formy sprawowania władzy, tj. z Kambodżą, Tajlandią, Malezją i Filipinami[23].

Ograniczone zasoby i potencjał sprawiają, że państwa ASEAN nie są w stanie realizować konwencjonalnej polityki równoważenia wpływu rosnących w siłę

[17] *ASEAN Matters for America/America Matters for ASEAN*, East–West Center, Washington 2017, www.asianmattersforamerica.org/sites/default/files//pdfs/Asia_MattersforAmerica.org/ASEANpdf (dostęp: 26.03.2018).

[18] National Security Strategy…, s. 46.

[19] *Chairman's statement of the 5th ASEAN–US Summit to Commemorate the 40th Anniversary of ASEAN–US Dialogue Relations: Partnering for Change, Engaging the World,* www.asean.org.

[20] *Chairman'sstatements of the 20th ASEAN–China Summit, 13 November 2017, Partnering for Change, Engaging the World*, www.asean.org.

[21] Zob. Zhou Fangyin, „Between assertiveness and self-restraint: Understanding China's South China Sea policy", *International Affairs* 2016, nr 4, s. 869–890; K. Morton, „China's ambition in the South China Sea: Is a legitimate maritime order possible?", ibidem, s. 909–940.

[22] J. Kurlantzick, „The belligerents", *The New Republic* z 17 lutego 2011 r.

[23] T. Pongsudhirak, P. Pananond, „Trump faces prosperity and insecurity in Southeast Asia", PacNet, nr 83, 9 listopada 2017 r.

Chin. Zamiast tego mniej więcej od dekady przystąpiły one do realizacji polityki balansowania określanej mianem „odgradzania się" (ang. *hedging*), w ramach której potencjalne zagrożenie stwarzane przez Chiny jest równoważone przez rozwijanie współpracy w sferze politycznej i bezpieczeństwa z USA[24]. W tej dziedzinie państwa ASEAN dokonały istotnej innowacji w postaci „zinstytucjonalizowanego odgradzania się" (ang. *institutionalized hedging*), której istota polega na tym, że instytucje są świadkiem polityki balansowania przeciwko bardziej potężnym państwom[25]. Jeden z badaczy zauważa wręcz, że instytucje w regionie Azji i Pacyfiku są w większym stopniu instrumentem polityki balansowania aniżeli realizacji funkcji, dla których zostały powołane[26]. O użyteczności instytucjonalnego balansowania decydują względy bezpieczeństwa. Kai He, badacz duński chińskiego pochodzenia, argumentuje, że pogłębiająca się współzależność sprawia, iż rosną koszty zapewnienia bezpieczeństwa wyłącznie za pomocą środków militarnych, takich jak sojusze. W tej sytuacji państwa wykorzystują wielostronne instytucje do ograniczenia potęgi i wpływu innych mocarstw. Przykładem są działania ASEAN, Chin i USA, które prowadzą aktywną politykę instytucjonalnego balansowania w regionie w celu zapewnienia własnego bezpieczeństwa[27]. Tego rodzaju strategia daje gwarancję pokoju i stabilności regionalnej, i to pomimo braku ogólnoregionalnej instytucji bezpieczeństwa takiej jak NATO[28].

DYNAMIKA ZMIANY UKŁADU SIŁ W REGIONIE

Stany Zjednoczone, które forsują nową nazwę regionu „Indo-Pacyfiku", uzasadniają to argumentem zmiany układu sił w wyniku awansu ekonomicznego Indii w gospodarce światowej i nabywania przez to mocarstwo nowych atrybutów potęgi, której parametry prezentuje poniższa tabela.

[24] K. Cheng-chwee, „The essence of hedging: Malaysia and Singapore response to a rising China", *Contemporary Southeast Asia* 2008, nr 2, s. 159–185.

[25] K. He, „Does ASEAN matters? International relations theories, institutional realism and ASEAN", *Asian Security* 2006, nr 2, s. 189–214; idem, „Contested regional orders and institutional balancing in the Asia Pacific", *International Politics* 2015, nr 2, s. 208–222.

[26] J. Rüland, „Southeast Asia regionalism and global governance: 'Multilateral utility' or 'hedging utility'", *Contemporary Southeast Asia* 2011, nr 1, s. 83–112.

[27] K. He, „Institutional balancing and international relations theory: Economic interdependence and balance of power strategies in Southeast Asia", *European Journal of International Relations* 2008, nr 3, s. 489–518; idem, *Institutional Balancing in the Asia-Pacific: Economic Interdependence and China's Rise*, Routledge, London 2009.

[28] S. Burgess, J. Beilstein, „Multilateral defence cooperation in the Indo-Asia-Pacific region: Tentative steps toward a regional NATO?", *Contemporary Security Policy* 2017, https;//doi.org/10.1080/13523260.2017.1386953 (dostęp: 20.01.2017).

Tabela 1
Dystrybucja parametrów potęgi Chin, Indii, Japonii i USA

	Chiny	Indie	Japonia	USA
Potencjał militarny	••	••	••	•••
Potencjał ekonomiczny	•••	•	••	•••
Potencjał demograficzny	•••	•••		•
System współpracy i sojuszy (*networking*)	•	••	••	•••
Dyplomacja	•	•	•	••
Pomoc rozwojowa			••	•••
Cyberpotęga	•••	•	•	•••
Zasoby naturalne	••	•		•••
Inne instrumenty miękkiej siły	•	••	•	••

Legenda: • zasoby ograniczone
•• zasoby umiarkowane,
••• zasoby rozwinięte.

Źródło: X. Wickett, J. Nilsson-Wright, T. Summers, *The Asia-Pacific Power Balance Beyond US–China Narrative*, Chatham House, Research Paper, wrzesień 2015.

W celu bardziej dokładnego zilustrowania dynamiki układu sił w analizowanym regionie przedstawione zostaną dane o aktualnej wielkości dochodu narodowego położonych tam państw należących do grupy G-20 (tabela 2) oraz ich wydatkach na obronę (tabela 3).

Tabela 2
Produkt krajowy brutto w państwach regionu Azji i Pacyfiku należących do grupy G-20 w cenach bieżących

Państwo	PKB w mld USD
USA	18 624,48
Chiny	11 199,15
Japonia	4 940,16
Indie	2 263,79
Kanada	1 529,76
Republika Korei	1 411,25
Rosja	1 283,09
Australia	1 204,62
Meksyk	1 046,92
Indonezja	932,26

Źródło: https//tradingeconomics.com/china gdp (dostęp: 13.01.2018).

Tabela 3
Wydatki na zbrojenia w cenach bieżących i jako procent PKB mocarstw regionu Azji i Pacyfiku w latach 2014–2016

Państwa	Wydatki na zbrojenia w mld USD			Wydatki na zbrojenia jako % PKB		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
USA	610 636	595 010	606 233	3,5	3,3	3,3
Chiny	200 915	214 093	225 713	1,9	1,9	1,9
Rosja	61 622	66 419	70 345	4,5	4,9	5,3
Indie	50 813	51 292	55 631	2,5	2,4	2,5
Japonia	41 159	41 104	41 569	1,0	1,0	1,0

Źródło: *SIPRI Yearbook* 2017.

Analiza danych z tabeli 2 i 3 potwierdza wzrost potęgi Chin, u którego podstaw leży systematyczny przyrost PKB (przeciętnie 7% w ostatnich kilku latach). Z takim tempem wzrostu gospodarczego są skorelowane wydatki na zbrojenia. Nie odstają one w wymiarze bezwzględnym, ale ich udział w PKB od lat kształtuje się na poziomie 1,9%. Zatem gospodarka Chin nie jest przeciążona wydatkami na ten cel, czego nie można powiedzieć o gospodarkach USA, Rosji i Indii.

Rok 2017 był udany dla ChRL nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia. W październiku 2017 r. odbył się XIX Zjazd Komunistycznej Partii Chin, który zatwierdzając kandydaturę Xi Jinpinga na następną 5-letnią kadencję, przyczynił się do bezwzględnego umocnienia jego pozycji jako przywódcy państwa. Z uwagi na kulturę polityczną tego kraju jest to gwarancja stabilności wewnętrznej, która przełoży się na dużą aktywność w polityce zagranicznej[29].

Problem międzynarodowej aktywności i strategii międzynarodowej Chin jest przedmiotem niezwykle ożywionej debaty, której nie sposób odtworzyć ze względu na różnorodność stanowisk. W naszym przekonaniu objaśnienia w duchu realizmu ofensywnego Johna Mearsheimera[30] i neoliberalnego instytucjonalizmu[31] to adekwatne narzędzia badania polityki zagranicznej tego państwa. Oferują one co prawda konkurencyjne sposoby eksplanacji, ale systematyzują naszą wiedzę o tym mocarstwie. Należy podkreślić, że zdecydowana większość badaczy przyjmuje pogląd, iż Chiny akceptują *status quo*, dlatego że obecny porządek międzynarodowy

[29] S. Ho, B. Ho, „After China's 19th Party Congress – implications for the regional architecture and order", PacNet, nr 82, 8 listopada 2017 r.

[30] J. Mearsheimer, „China's unpeaceful rise", *Current History*, kwiecień 2006, s. 160–162; idem, „The gathering storm: China's challenge to US power in Asia", *Chinese Journal of International Politics* 2010, nr 4, s. 381–396.

[31] J. Ikenberry, „The Rise of China and the future of the West: Can the liberal system survive?", *Foreign Affairs* 2008, nr 1, s. 23–35.

przynosi im korzyści[32], ale także dlatego, że jako państwo i mocarstwo przejawiają one wiele słabości[33].

Zmiana układu sił w regionie Azji i Pacyfiku z powodu wzrostu potęgi Chin jest antycypowana przez pozostałe państwa jako obiektywny trend rozwojowy, do którego dostosowują one swoje strategie postępowania, i w związku z tym nie jest traktowana jako czynnik destabilizujący i zagrażający bezpieczeństwu.

Natomiast program nuklearny i rakietowy Korei Północnej, który w 2017 r. nabrał nowego przyspieszenia, przeciwnie, stwarzał wyjątkowe zagrożenie dla regionalnego układu sił i bezpieczeństwa, ponieważ powstała realna perspektywa uzyskania przez to autorytarne państwo statusu mocarstwa nuklearnego.

W 2017 r. Korea Północna przeprowadziła szereg udanych testów z rakietami dalekiego zasięgu, co świadczyło o znaczącym postępie technologicznym w budowie rakiety międzykontynentalnej. Jeśli do tego dodać udaną próbę podziemną z bronią atomową, to wszystko uprawdopodobniło scenariusz przekształcenia Korei Północnej w mocarstwo nuklearne (środki przenoszenia w postaci rakiet plus ładunki nuklearne). Reakcja państw regionu na te działania była nadzwyczaj jednolita, o czym świadczy wyjątkowa jednomyślność członków stałych Rady Bezpieczeństwa w postaci przyjęcia 5 sierpnia 2017 r. rezolucji nr 2371 o nałożeniu bardzo rygorystycznych sankcji na to państwo. Przewidują one całkowity zakaz importu przez inne państwa towarów z Korei Północnej, w tym ryb i owoców morza, aby uniemożliwić osiągnięcie jakichkolwiek dochodów w walutach wymiennych. Zakazano także przyjmowania większej liczby północnokoreańskiej siły roboczej przez inne państwa[34].

Poziom restrykcyjności sankcji jest wyjątkowo duży, ale efektywność zależy od dyscypliny i zgodności w ich stosowaniu. Do chwili obecnej, tj. drugiej połowy stycznia 2018 r., nie zanotowano wyłomu pod tym względem nawet ze strony Chin i Rosji. A jedynym nowym wydarzeniem jest wznowienie rozmów między obydwoma państwami koreańskimi o wysłaniu wspólnej ekipy na igrzyska olimpijskie w Korei Południowej.

W odniesieniu do sytuacji wokół Korei Północnej i jej programu nuklearnego warto mieć na uwadze następujące okoliczności, które wyznaczają specyfikę tego problemu. Po pierwsze, absolutnym błędem jest twierdzenie, że obecny reżim w Korei Północnej jest irracjonalny. Po drugie, reżim północnokoreański z pewnością się nie zgodzi na zaprzestanie swego programu w zamian za koncesje ekonomiczne. Po trzecie, opcja rozwiązania wojskowego nie wchodzi w rachubę. Po czwarte, Chiny bardziej obawiają się upadku reżimu w Korei Północnej aniżeli posiadania przez

[32] B. Womack, „Asymmetric parity: US–China relations in a multimodal world", *International Affairs* 2016, nr 6, s. 1463–1480.

[33] E. Haliżak, „Stosunki USA–Chiny. Falsyfikacje hipotezy »pułapki Tukidydesa«", *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* 2016, nr 4, s. 9–33.

[34] B. Glaser, C. Horkiewicz, „North Korea and trade dominate agenda", *Comparative Connections* 2017, nr 2, s. 21–34.

nią broni nuklearnej[35]. Do tego należy dodać jeszcze jeden bezdyskusyjny pewnik, a mianowicie to, że na przestrzeni dziejów aż do czasów współczesnych Korea odgrywała i nadal odgrywa kluczową rolę w równowadze sił w regionie Azji Północno-Wschodniej[36].

Zatem efektywne odstraszanie, które ma doprowadzić do denuklearyzacji Korei Północnej, czego domagają się cztery kluczowe mocarstwa: USA, Chiny, Japonia i Rosja, musi brać pod uwagę powyższe uwarunkowania. Chodzi o znalezienie takiego algorytmu, który zapewniłby osiągnięcie wspomnianych celów. Wymagane jest tu zgodne współdziałanie nie tylko wymienionych czterech mocarstw, lecz także obydwu państw koreańskich.

UKŁAD BIPOLARNY USA–CHINY MIĘDZY WSPÓŁPRACĄ A STRATEGIAMI BALANSOWANIA

Absolutnie nową jakością w stosunkach międzynarodowych w regionie Azji i Pacyfiku w 2017 r. było umocnienie się bipolarnego układu USA–Chiny. Przesądziły o tym dwojakiego rodzaju okoliczności.

Po pierwsze, na poziomie empirycznym pojawiły się dane i fakty, na podstawie których można z powodzeniem mówić o zmianie układu sił (ang. *power shift*). W badaniach problemu w naszym kraju pierwsza podjęła ten temat Agnieszka Aleksy-Szucsich, pisząc: „Jednym z głównych założeń realizmu jest przekonanie, że dystrybucja siły w obrębie systemu lub dwóch mocarstw jest głównym czynnikiem nadającym kształt relacjom międzynarodowym. Zarówno teoria tranzycji potęgi, jak i cyklu siły pozostaje zgodna z powyższym stwierdzeniem, z tą jednak różnicą, że w myśl teorii tranzycji to dystrybucja w obrębie dwóch mocarstw jest głównym determinantem, natomiast według teorii cyklu siły to dystrybucja potęgi w obrębie systemu kształtuje relacje międzynarodowe i występowanie wojen”[37]. Opublikowane na łamach *Rocznika Strategicznego* od 1995 r. artykuły na temat stosunków międzynarodowych w regionie Azji i Pacyfiku są materiałem empirycznym jednoznacznie wspierającym tezę o zmianie układu sił i wyłonieniu się nowego bipolaryzmu USA–Chiny.

Po drugie, w strategiach międzynarodowych obydwa mocarstwa, tj. USA i Chiny, postrzegają siebie nawzajem jako najważniejszych partnerów współpracy i konkurencji zarazem. Uznają też, że tworzą najważniejszą bilateralną relację we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

---

[35] D. Roy, „Misunderstanding North Korea”, *Asia Pacific Issues*, nr 133, sierpień 2017.

[36] E. Vogel, „The three kingdoms, Korea: Where Northeast Asian power converge”, *Harvard Asia-Pacific Review* 1997, nr 2, s. 75–85.

[37] A. Aleksy-Szucsich, „Teoria tranzycji potęgi i teoria cyklu siły”, w: F. Gawrycki i inni (red.), *Tendencje i procesy rozwojowe współczesnych stosunków międzynarodowych. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 30–44.

Ważną okolicznością mającą wpływ na taki stan stosunków USA–Chiny była zmiana na stanowisku prezydenta, który w kampanii wyborczej zapowiadał w razie zwycięstwa podjęcie stanowczych działań przeciwko Chinom z powodu manipulowania kursem własnej waluty celu osiągnięcia korzyści w wymianie handlowej z USA, a także z powodu praktyk zawłaszczania praw własności intelektualnej przez chińskie przedsiębiorstwa w USA. Zapowiedź konfrontacji z Chinami zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i politycznym, w połączeniu z retoryką pod hasłem *America first* i wypowiedziami sugerującymi odejście od zasady „polityki jednych Chin" (ang. *one China policy*), w pierwszym kwartale 2017 r. stała się źródłem obaw i napięć. Tym bardziej że większość obserwatorów i ekspertów zadawała pytanie, czy prezydent Trump jest w stanie wypracować wielką strategię w polityce zagranicznej[38].

Wydarzenia następnych miesięcy 2017 r. nie potwierdziły powyższych obaw. Najważniejsze z nich to dwa spotkania na szczycie Chiny–USA (pierwsze w kwietniu na Florydzie, a drugie w listopadzie w Pekinie). Pozytywny wydźwięk obydwu nadał nowe impulsy w sferze współpracy gospodarczej (np. umowa o uruchomieniu montowni samolotów pasażerskich firmy Boeing w Chinach), ale nade wszystko uzgodniono w ogólnych zarysach wspólne stanowisko w sprawie denuklearyzacji Korei Północnej (zob. głosowanie w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w sprawie wprowadzenia sankcji wobec niej).

Najważniejsze jednak znaczenie w określeniu stanowiska USA wobec Chin ma opublikowana w grudniu 2017 r. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA, w której znalazły się takie oto stwierdzenia: „Chiny zamierzają wyrugować USA z regionu Indo-Pacyfiku oraz wprowadzić swój oparty na ingerencji państwa model gospodarczy, aby dokonać zmian w regionie (…) Przez całe lata polityka USA opierała się na założeniu, że wspieranie rozwoju Chin i ich integracji z systemem międzynarodowym przyczyni się do ich liberalizacji. Wbrew tym nadziejom Chiny zwiększyły swoją potęgę kosztem suwerenności innych i promują swój autorytarny system (…). Ważnym czynnikiem modernizacji sił zbrojnych i ekspansji gospodarki jest dostęp do innowacyjnej gospodarki amerykańskiej, w tym amerykańskich uniwersytetów światowej klasy"[39].

W części dotyczącej strategii rozwijania stosunków z samymi Chinami napisano zaś: „Chociaż USA zamierzają kontynuować współpracę z Chinami, to Chiny za pomocą zachęt gospodarczych i pośrednio presji militarnej wymuszają na innych państwach poparcie dla ich programu politycznego i bezpieczeństwa. Chińskie inwestycje infrastrukturalne i strategie handlowe podporządkowane są ich geopolitycznym aspiracjom"[40].

[38] P. Dombrowski, S. Reich, „Does Donald Trump have a grand strategy", *International Affairs* 2017, nr 5, s. 1013–1037.

[39] *National Security Strategy*…, s. 25.

[40] Ibidem, s. 39.

Pomimo antychińskiej retoryki obydwa mocarstwa podczas spotkania na szczycie w kwietniu 2017 r. uzgodniły powołanie nowego forum współpracy pod nazwą „Całościowy Dialog Ekonomiczny USA–Chiny" (*US–China Comprehensive Economic Dialogue*) w miejsce dotychczasowego „Strategicznego i Ekonomicznego Dialogu USA–Chiny" (*US–China Strategic and Economic Dialogue*). Za najważniejsze zadanie do rozwiązania uznano równoważenie wymiany handlowej, której wartość wyniosła w 2016 r. około 500 mld USD[41]. To wyjątkowo trudna kwestia, gdyż deficyt USA w handlu z Chinami (370 mld USD w 2016 r.) to efekt nie polityki handlowej Chin, ale różnic strukturalnych obydwu gospodarek[42].

Wysokiemu poziomowi zinstytucjonalizowanej współpracy gospodarczej towarzyszy aktywna polityka balansowania (rebalansowania) obydwu mocarstw. Większą aktywność w tej dziedzinie przejawiały USA, które kontynuowały zapoczątkowaną przez administrację Baracka Obamy strategię zwrotu (ang. *pivot*)[43], odwołując się do bogatej tradycji strategicznego działania w tym regionie[44]. Istotą podejścia USA jest montowanie – aranżowanie systemów bilateralnych sojuszy, wśród których najważniejszą rolę odgrywają te z Japonią, Republiką Korei i Australią[45]. Istotę polityki rebalansowania w jednym z wystąpień scharakteryzowała Susan Thornton z Departamentu Stanu, podsekretarz ds. Azji Wschodniej, stwierdzając: „Myślę, że nadużywa się tu sloganów, ale z pewnością rebalansowanie wynika z faktu, że USA są mocarstwem regionu, w którym zamierzają się angażować, ponieważ jesteśmy gwarantami bezpieczeństwa w tym regionie i odgrywa on kluczową rolę w naszym rozwoju ekonomicznym"[46].

Chiny w tej nowej sytuacji oficjalnie nie odwoływały się do polityki balansowania, wskazując, że relacje z USA to nowy typ stosunków dwustronnych o specjalnym statusie. W rzeczywistości jednak podejmowały działania, których nie można interpretować inaczej niż jak przeciwdziałanie (balansowanie) wpływom USA, zwłaszcza w sferze ekonomicznej[47].

★ ★ ★

[41] S. Lester, Hua Zhu, „Where's the beef? Finding a better way to resolve US–China trade relations", *Free Trade Bulletin* z 8 listopada 2017 r., CATO Institute.

[42] Li Sheng, „Explaining US–China economic imbalances: A social perspective", *Cambridge Review of International Affairs* 2016, nr 3, s. 1097–1111.

[43] K. Campbell, B. Andrews, *Explaining the US 'Pivot' to Asia*, Programme Paper, Chatham House, 1 sierpnia 2013 r.

[44] M. Green, *By More Than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia-Pacific since 1783*, Columbia University Press, New York 2016.

[45] Shin Kawashima, op. cit., s. 23–36.

[46] R.A. Cossa, B. Glosserman, „Continuity (and anxiety) continue", *Comparative Connections* 2017, nr 2, s. 6.

[47] Mie Oba, „TPP, RCEP and FTAAP: Multilayered regional economic integration and international relations", *Asia-Pacific Review* 2016, nr 1, s. 100–114.

Analiza zachowań najważniejszych aktorów w regionie Azji i Pacyfiku w 2017 r. potwierdza w sposób niebudzący wątpliwości, że wszyscy oni realizują indywidualnie i zbiorowo politykę balansowania, upatrując w tym optymalny sposób ochrony ich interesów zamiast wspierania rozwoju instytucji ogólnoregionalnych w sferze ekonomicznej i bezpieczeństwa. Sprzyja temu brak konsensusu odnośnie do wartości konstytuujących „Wspólnotę Pacyfiku" i „Wspólnotę Wschodnioazjatycką". Istotną przyczyną takiej dekompozycji jest promowanie przez USA nowej koncepcji regionu „Indo-Pacyfiku".

Polityka balansowania w regionie realizowana jest w sposób unilateralny (USA, Chiny), bilateralny (np. USA–Japonia, USA–Republika Korei). Jak się jednak wydaje, najważniejszą formą jest balansowanie w układzie trójstronnym, w którym istnieje wiele kombinacji, takich jak np. Chiny–ASEAN–USA, Japonia–Chiny–Indie.

Cechą polityki balansowania w tym regionie jest instrumentalne wykorzystanie instytucji takich jak: bilateralne sojusze, umowy o wolnym handlu, wielkie programy infrastrukturalne. W ten mechanizm działania wpisuje się również ASEAN jako instytucja subregionalna, która stara się balansować między USA i Chinami.

Inną istotną cechą polityki balansowania w regionie, która nie generuje wyścigu zbrojeń, jest to, że ogranicza się ona w głównej mierze do sfery gospodarczej, o czym świadczy proliferacja dwu- i wielostronnych porozumień handlowych, które mając konkurencyjny charakter, odpowiadają kryteriom zarówno balansowania instytucjonalnego, jak i „miękkiego". Jedyny przypadek „twardego" balansowania, tj. w kategoriach militarnych, odnosi się do Korei Północnej; ma ono charakter balansowania przeciw zagrożeniu (ang. *balance against threat*).

Najważniejszymi podmiotami takiej polityki są USA i Chiny, które współdziałając w wielu dziedzinach, starają się aktywnie kształtować regionalną równowagę sil zgodnie z własnymi preferencjami i interesami. Potwierdza to bezpośrednio założenie o dwubiegunowej strukturze międzynarodowego układu sił w regionie Azji i Pacyfiku.

The Asia-Pacific Region: A new stage in the regional balance of power policy

The aim of this article is to analyze international relations in the Asia-Pacific region in terms of the balance of power. This mode of analysis is justified not only by the explanatory power of this theoretical concept, but also by the absence of regional institutional arrangements. The United States as a superpower is very active in balancing and rebalancing regional strategy, motivated by the desire to counter China's growing influence. Meanwhile, in 2017 both superpowers were able to manage their bilateral relations by dialogue and cooperation on many regional issues, including North Korean nuclear programme.

Keywords: balance of power, power shift, alliances, balancing and rebalancing policy, US-China relations, US bilateral security arrangements, China's international strategy, North Korea's nuclear programme

Słowa kluczowe: równowaga sił, zmiana układu sił, sojusze, rodzaje polityki balansowania, dwubiegunowość, stosunki USA–Chiny, ASEAN, bilateralne układy sojusznicze USA, strategia międzynarodowa Chin

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 218–231

ISSN 2300-2654

Świat w Roczniku

Rafał Ulatowski

doi 10.7366/2300265420172312

Niemcy: rok niepewności

Rok 2017 był dla Niemiec rokiem niepewności. Przejawia się ona w trzech wymiarach.

We wrześniu 2017 r. odbyły się wybory do Bundestagu. Po raz pierwszy od czasu Bundestagu drugiej kadencji (1953–1957) zasiada w nim sześć partii. Próby utworzenia rządu koalicji CDU/CSU/FDP/Zieloni (koalicja jamajska) zakończyły się niepowodzeniem. Jako że kanclerz Angela Merkel odrzuca koncepcję rządu mniejszościowego, na początku stycznia 2018 r. CDU, CSU i SPD rozpoczęły rozmowy sondażowe nt. ponownego utworzenia rządu wielkiej koalicji. Przywódca CSU Horst Seehofer oczekuje jego sformowania przed świętami wielkanocnymi 2018 r.[1] Niemcy znajdują się w kryzysie politycznym.

Kraj stoi wobec poważnych wyzwań na arenie międzynarodowej. Najważniejsze z nich to niepewność co do dalszego kierunku polityki USA, wzrost ambicji mocarstwowych Chin, brexit, nierozwiązany konflikt na Ukrainie, przedstawiane przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona plany głębokiej przebudowy Unii Europejskiej (UE).

Niemiecka branża motoryzacyjna, będąca podstawą gospodarki kraju i przedmiotem narodowej dumy, zmaga się z wielorakimi problemami. Podczas gdy kanclerz Angela Merkel w swych wystąpieniach przekonuje o potrzebie dostosowania niemieckiej gospodarki do wyzwań XXI wieku, branżę będącą jej chlubą dosięgają „błędy z przeszłości".

POLITYKA WEWNĘTRZNA – W POSZUKIWANIU KOALICJI RZĄDOWEJ

W 2017 r. nastąpiły trzy istotne zmiany personalne z punktu widzenia polityki zagranicznej Niemiec. Urząd prezydenta objął dotychczasowy minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier, a jego następcą na stanowisku ministra został Sigmar Gabriel. Po blisko 12 latach szefem Wydziału 2 w Urzędzie Kanclerskim (doradca kanclerza ds. międzynarodowych) przestał być Christoph Heusgen. Nowym szefem Wydziału 2 został Jan Hecker, uprzednio odpowiedzialny w Urzędzie

[1] „Seehofer wartet nur bis Ostern", *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* z 30 grudnia 2017 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/seehofer-fordert-regierungsbildung-bis-ostern-15366268.html (dostęp: 12.01.2018).

Kanclerskim za koordynację polityki wobec uchodźców. Nominację tę należy traktować jako sygnał znaczenia, jakie migracjom przypisywała kanclerz Angela Merkel, planując swoją czwartą kadencję[2].

Rok 2017 był w polityce wewnętrznej zdominowany przez kwestię wyborów – do parlamentów czterech krajów związkowych oraz do Bundestagu.

Pierwsze odbyły się wybory do parlamentu kraju Saary. Wygrała je CDU, osiągając wynik na poziomie 40,7%, przed SPD (29,6%), partią Lewicy (12,8%) oraz AfD (6,2%). Do parlamentu krajowego nie weszła partia Zielonych, która zyskała 4% poparcia, ani uprzednio reprezentowana w nim Partia Piratów. Ponownie nie weszła też FDP. Wyniki te pokazały, że wielki entuzjazm w SPD i zainteresowanie mediów nowym przywódcą partii Martinem Schulzem nie przekładają się na wzrost poparcia w wyborach[3].

Również wybory do parlamentu kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn zakończyły się zwycięstwem CDU (32%), przed SPD (27,2%), partią Zielonych (12,9%) oraz FDP (11,5%). Piątą partią, która weszła do parlamentu, była AfD z poparciem 5,9%. Z niedawnej euforii związanej z przywództwem Martina Schulza pozostało w tym momencie niewiele. FDP osiągnęła najlepszy wynik wyborczy od 2009 r.[4] Czas na kolejny test przyszedł już tydzień później w największym pod względem liczby ludności kraju związkowym – Nadrenii Północnej-Westfalii.

Wybory te okazały się równie wielkim sukcesem dla CDU oraz klęską dla SPD. CDU zwyciężała w nich, osiągając 33% poparcia, przed SPD (31,2%), FDP (12,6%), AfD (7,4%) i partią Zielonych (6,4%). Były to trzecie z rzędu wybory do parlamentu kraju związkowego, w których SPD osiągnęła mniejsze, a CDU większe poparcie aniżeli w tych sprzed pięciu lat. Dla SPD był to najgorszy wynik w Nadrenii Północnej-Westfalii od 1947 r. Również koalicyjny partner socjaldemokratów – partia Zielonych – poniósł bardzo duże straty. Z wyników mogły być zadowolone FDP oraz AfD, dla AfD oznaczały one bowiem, że jest reprezentowana już w 13 z 16 parlamentów krajów związkowych. Był to ostatni test przed wyborami do Bundestagu 24 września[5].

Badania pokazywały, że czynnikiem skłaniającym do oddania głosu na CDU w wyborach w krajach związkowych była osoba kanclerz Merkel. Aż do wrześniowej elekcji panowało przekonanie, że wyborcy wierzą, iż CDU to właściwa partia, a kanclerz – właściwa osoba do zarządzania skutkami kryzysu migracyjnego, który stał się głównym tematem kampanii wyborczej. Wokół kanclerz Merkel zbierali się wyborcy niemający ochoty na polityczne eksperymenty. CDU w swej strate-

[2] M. Ackeret, „Weltpolitik ist mehr als Flüchtlingskrisen", *Neue Zürcher Zeitung* (*NZZ*) z 12 października 2017 r., https://www.nzz.ch/international/weltpolitik-ist-mehr-als-fluechtlingskrisen-ld.1321610 (dostęp: 12.01.2018).

[3] D.F. Sturm, „Der Schulz-Zug schafft es nicht bis Saarbrücken", *Die Welt* z 26 marca 2017 r., https://www.welt.de/politik/deutschland/article163176088/Der-Schulz-Zug-schafft-es-nicht-bis-Saarbruecken.html (dostęp: 12.01.2018).

[4] „Großer Triumph für die CDU – SPD stürzt ab – AfD schwach", *Die Welt* z 7 maja 2017 r., https://www.welt.de/politik/deutschland/article164333849/Grosser-Triumph-fuer-die-CDU-SPD-stuerzt-ab-AfD-schwach.html (dostęp: 12.01.2018).

[5] R. Burger, A. Haneke, „Fast zu schön", *FAZ* z 16 maja 2017 r., s. 2.

gii wyborczej postawiła zatem na osobę pani kanclerz, przedstawiając ją jako męża stanu. Socjaldemokraci, prezentując kolejne propozycje w sferze socjalnej (odnośnie do zmian w podatkach, ochrony zdrowia czy też emerytur), próbowali osiągnąć wzrost poparcia[6]. Jednak kanclerz Merkel zręcznie wytrącała SPD tematy/argumenty z ręki. Tak się stało, gdy w czerwcu do debaty publicznej wprowadziła kwestię małżeństw dla par tej samej płci. Podczas głosowania w Bundestagu we frakcji CDU/CSU nie obowiązywała dyscyplina i zmiana prawa została przyjęta. Co ciekawe, sama Merkel głosowała przeciwko[7]. W odniesieniu do trudnego tematu uchodźców starała się przekonywać do słuszności swej dotychczasowej polityki, zapewniając jednocześnie, że „rok 2015 nie może się powtórzyć"[8]. Główny przekaz kampanii CDU/CSU stanowiły kontynuacja dotychczasowej polityki i zaufanie do obecnej kanclerz, a jej przesłanie – zapewnienia, że sprawy Niemiec i ich obywateli idą w dobrym kierunku[9]. Kampania wyborcza została uznana przez obserwatorów za nudną. Choć zarówno w polityce wewnętrznej, jak i międzynarodowej nie brakowało interesujących tematów, to partie głównego nurtu ich nie podnosiły. Było to konsekwencją dwóch czynników. Po pierwsze, rządy koalicji CDU/CSU/SPD sprawiły, że największe partie ponosiły wspólnie odpowiedzialność za politykę ostatnich czterech lat. Po drugie, styl uprawiania polityki przez kanclerz Merkel sprawiał, że m.in. Martinowi Schulzowi brakowało partnera do gorącej politycznej dyskusji[10]. Pokazała to również debata telewizyjna między nimi, która przebiegła w spokojnej atmosferze, sprawiając wrażenie przedwczesnych negocjacji koalicyjnych. Znacznie więcej różnic poglądów i gorących dyskusji politycznych można było obserwować między przedstawicielami mniejszych partii[11].

W wyborach do Bundestagu najwięcej głosów otrzymały CDU/CSU – 32,9% (–8,6 p.p.). Drugi wynik osiągnęła SPD – 20,5% (–5,2 p.p.). Trzecią siłą w Bundestagu została AfD z wynikiem 12,6% (+7,9 p.p.), czwartą FDP – 10,7% (+5,9 p.p.), piątą Lewica 9,2% (+0,6 p.p.), a szóstą partia Zielonych – 8,9% (+0,5 p.p.). Partie Wielkiej Koalicji poniosły tym razem porażkę, ich łączny wynik to niewiele ponad 50% głosów. SPD osiągnęła najgorszy rezultat w swojej historii, a CDU/CSU drugi najgorszy w historii. O sukcesie może mówić AfD, która stała się trzecią partią w Bundestagu, oraz FDP, która powróciła do Bundestagu po czterech latach. Również Lewica oraz Zieloni poprawili swoje wyniki[12].

Już podczas wieczoru wyborczego władze SPD zapowiedziały przejście partii do opozycji. Jesień zdominowana została przez sondażowe rozmowy czterech partii –

[6] J. von Altenbockum, „Die letzte Hoffnung der SPD", *FAZ* z 26 czerwca 2017 r., s. 1.

[7] „Bundestag beschließt »Ehe für alle«", *FAZ* z 30 czerwca 2017 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundestag-beschliesst-ehe-fuer-alle-15084396.html (dostęp: 12.01.2018).

[8] M. Sattar, „Stehen oder wackeln", *FAZ* z 28 sierpnia 2017 r., s. 1.

[9] H.H. Tiedje, „Angela Merkels Wohlfühldeutschland", *NZZ* z 28 sierpnia 2017 r., https://www.nzz.ch/meinung/kommentare/augen-zu-cdu-angela-merkels-wohlfuehldeutschland-ld.1312722 (dostęp: 12.01.2018).

[10] J. von Altenbockum, „Hinterm Ofen", *FAZ* z 14 sierpnia 2017 r., s. 1.

[11] Idem, „Duelle", *FAZ* z 4 września 2017 r., s. 1.

[12] „Querelen nach der Wahl", *FAZ* z 26 września 2017 r., s. 1.

CDU, CSU, Zielonych i FDP – nad formalnym rozpoczęciem negocjacji koalicyjnych. Rozmowy te zakończyły się jednak porażką. Jak poinformował przewodniczący FDP Christian Lindner, nie doszło do zbliżenia stanowisk między partiami, a propozycje FDP odnośnie do ograniczenia imigracji nie znalazły akceptacji partnerów. Również w dziedzinach takich jak polityka energetyczna i ochrona klimatu, a także finanse sugestie liberałów nie znalazły poparcia[13]. W obliczu niepowodzenia negocjacji powróciła koncepcja powołania do życia rządu trzeciej Wielkiej Koalicji pod przewodnictwem Angeli Merkel. Rozmowy sondażowe rozpoczęto 7 stycznia, a 12 stycznia podjęto decyzję o podjęciu formalnych negocjacji koalicyjnych[14], które zakończyły się ustaleniem warunków umowy koalicyjnej 7 lutego 2018 r.[15]

Od czasu wyborów pozycja kanclerz Merkel znacząco osłabła[16]. W ramach CDU zaczęto dyskutować o błędach w polityce jej rządów. Pojawiła się również kwestia przywództwa w partii, aczkolwiek wciąż brak osoby, która gotowa byłaby podjąć o nie walkę. Politycy CDU świadomi są kosztów, jakie ponosi SPD ogarnięta wewnętrzną walką o władzę, i nie chcą ryzykować konfliktu o przywództwo w partii w świetle telewizyjnych kamer[17]. Za jedną z przyczyn porażki wyborczej uznano zbyt liberalną politykę migracyjną oraz brak zgody co do jej dalszego kierunku między CDU a CSU. Dopiero po wyborach kanclerz Merkel zaakceptowała forsowaną przez CSU koncepcję rocznego limitu przyjmowanych uchodźców na poziomie 200 tys. osób[18].

Po wyborach do Bundestagu odbyły się jeszcze jedne wybory do parlamentu kraju związkowego: Dolnej Saksonii. Zwycięzcą okazała się SPD (36,9%) przed CDU (33,6%), partią Zielonych (8,7%), FDP (7,5%) i AfD (6,2%). Była to pierwsza i jedyna w 2017 r. przegrana CDU w wyborach, a zarazem jedyne zwycięstwo SPD. Po tych wyborach AfD reprezentowana jest w 14 parlamentach krajów związkowych[19].

---

[13] B. Becker, Ch. Hoffmann, V. Medick, A.K. Müller, R. Neukirch, M. Sauga, J. Schulte, G. Traufetter, „Flucht aus der Karibik", *Der Spiegel* 2017, nr 48, s. 12-19.

[14] Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD. Finale Fassung, 12.01.2018, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/ergebnis_sondierung_cdu_csu_spd_120118_2.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=12434 (dostęp: 12.1.2018); zob. P. Kubiak, „Będzie nowa/stara koalicja? Droga do rozmów sondażowych pomiędzy liderami chadecji i SPD", *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2017, nr 332, 20 grudnia 2017 r.

[15] *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 7 lutego 2018 r., https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 (dostęp: 22.02.2018).

[16] Zespół IZ, „Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2017 r.", *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2018, nr 334, 15 stycznia 2018 r.

[17] U. Poschardt, „Die CDU ist erkennbar von sich selbst abgeturnt", *Die Welt* z 12 lutego 2018 r., https://www.welt.de/debatte/article173492922/Warum-die-CDU-dringend-eine-neue-Fuehrung-braucht.html (dostęp: 22.02.2018).

[18] M. Bartsch, H. Gude, R. Naukirch, „Wir müssen reagieren", *Der Spiegel* 2017, nr 41, s. 30-32.

[19] „Alle Ergebnisse und Grafiken der Landtagswahl im Überblick", *Die Welt* z 15 października 2017 r., https://www.welt.de/politik/deutschland/article169631864/Alle-Ergebnisse-und-Grafiken-der-Landtagswahl-im-Ueberblick.html (dostęp: 12.01.2018).

POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA – NADZIEJA WE FRANCJI

W 2017 r. kanclerz Merkel prezentowała się jako obrończyni liberalnego porządku międzynarodowego, pozycjonując się w opozycji do prezydenta USA[20].

Proponowaną przez Niemcy odpowiedzią na wyzwania w środowisku międzynarodowym jest pogłębienie integracji europejskiej. Minister spraw zagranicznych Sigmar Gabriel wskazywał na potrzebę budowy „nowej, lepszej i silniejszej" Europy. Twierdził, iż poza USA, Rosją i Chinami jedynie zjednoczona Europa może być znaczącym aktorem stosunków międzynarodowych, a „wygodny dla nas" powojenny porządek międzynarodowy dobiega końca[21].

Minister Gabriel opowiadał się za wzrostem międzynarodowej aktywności Niemiec. Argumentował, że w przyszłości muszą one z większą pewnością siebie reprezentować swoje interesy w polityce międzynarodowej. Nie mogą kierować się w swych decyzjach polityką USA. Jego zdaniem współcześnie UE nie jest „prawdziwym czynnikiem sprawczym w świecie". Musi ona zdefiniować własne interesy i potrzebuje projekcji swojej siły w stosunkach międzynarodowych, inaczej bowiem nie przetrwa. Argumentował również, że nie można osiągnąć stabilności i bezpieczeństwa w Europie bez współpracy z Rosją, a równocześnie gwarancją stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu jest jedynie współpraca z USA, które pozostaną najważniejszym partnerem Niemiec[22]. Zdolność projekcji siły jest w interesie Europy i dlatego powinna ona zbudować te zdolności, a nie na skutek nalegań USA. Europa musi efektywniej wydawać środki na wojsko. Minister stwierdził, że w swej polityce zagranicznej UE musi skutecznie łączyć *hard power* i *soft power*[23]. Swymi wystąpieniami nawiązał on do rozpoczętej w 2014 r. debaty na temat przyszłości niemieckiej polityki zagranicznej.

Jako jeden z możliwych kierunków rozwoju UE kanclerz Merkel zaproponowała Europę wielu prędkości. Podczas marcowego miniszczytu przywódców Francji, Niemiec, Hiszpanii i Włoch argumentowała, że Europa wielu prędkości jest konieczna, jeśli UE nie chce „ugrzęznąć". Poparła tym samym koncepcję prezydenta Francji François Hollande'a. Sugestia Merkel, że UE powinna „robić mniej bardziej efektywnie", mogła być traktowana również jako groźba wobec części państw

[20] Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur Festveranstaltung „70 Jahre Marshall Plan", 21 lipca 2017 r., die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2017/06/2017-06-21-rede-merkel-german-marshall-fund.html (dostęp: 12.01.2018).

[21] Sigmar Gabriel in Interview. „Dann müssten wir Europäer tun, was wir längst hätten tun sollen", *FAZ* z 16 lutego 2017 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/sigmar-gabriel-spricht-im-interview-ueber-europa-und-trump-14879920.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0 (dostęp: 12.01.2018).

[22] „Warum Europa eine neue Außenpolitik braucht – Rede von Außenminister Gabriel beim Forum Außenpolitik", Auswärtiges Amt, 5 grudnia 2017 r., https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/berliner-forum-aussenpolitik/746464 (dostęp: 12.01.2018).

[23] „The Marshall Plan and its legacies – Towards as trong transatlantic partnership", Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Sigmar Gabriel, bei der Eröffnung der Deutsch-Amerikanischen Konferenz 2017 am 16. Mai 2017 in Berlin, *Bulletin der Bundesregierung*, Nr. 56-7, 20 maja 2017 r.

Europy Środkowo-Wschodniej różniących się z Niemcami w kluczowej kwestii migracji[24].

Tradycyjnie kluczowym sojusznikiem Niemiec w polityce europejskiej pozostaje Francja. Wraz z wyborem Emmanuela Macrona na prezydenta zyskała ona również przywódcę stawiającego kwestie europejskie wysoko na liście priorytetów. Już podczas jego pierwszej wizyty w Berlinie w maju 2017 r. przywódcy uzgodnili, że chcą reformy UE, i wyrazili gotowość negocjacji nowego traktatu. Zapowiedzieli wspólne przygotowanie „mapy drogowej". W sytuacji brexitu i różnicy poglądów z USA kanclerz Merkel zdecydowała się na przyspieszenie integracji europejskiej. Choć dotychczas jej polityka europejska postrzegana była jako zarządzanie antykryzysowe, to w 2017 r. w Urzędzie Kanclerskim zaczęto opracowywać plany głębokiej reformy UE. Niemieckie priorytety obejmują kilka tematów: polityka uchodźcza, polityka obronna, unia gospodarcza i walutowa. Jako dodatkowy cel definiowane jest osiągnięcie wspólnego sukcesu z Francją i osobiście z prezydentem Macronem. W Berlinie silne są obawy, że w przyszłości wybory prezydenckie może we Francji wygrać Marine Le Pen[25]. Po szczycie G-7 w Taorminie kanclerz Merkel zaczęła reprezentować pogląd, że Niemcy nie mogą dłużej zdawać się na USA w polityce międzynarodowej i muszą wziąć przyszłość w swoje ręce. W wielu wystąpieniach powtarzała: „(…) myślę, że my Europejczycy mamy swój los we własnych rękach"[26]. Wyraziła gotowość poparcia złożonej przez Macrona propozycji powołania ministra finansów dla strefy euro oraz oddzielnego budżetu[27]. Jednak entuzjastyczne zaangażowanie na rzecz pogłębienia integracji europejskiej i pozycjonowanie się w opozycji do amerykańskiego prezydenta traktowane było przez część obserwatorów jako przejaw taktyki wyborczej mającej wytrącić argumenty proeuropejskiemu liderowi socjaldemokratów[28].

Współpraca niemiecko-francuska powinna w przyszłości objąć przemysł zbrojeniowy obu państw. Przedmiotem dyskusji między rządami jest konstrukcja wspólnego samolotu bojowego. Powrócono do dyskutowanej od kilku lat propozycji wspólnej budowy czołgu nowej generacji. Podczas wspólnego posiedzenia rządów w lipcu potwierdzono poparcie obu stron dla uruchomienia mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (PESCO) w dziedzinie obrony[29]. W przesłanej innym rządom państw członkowskich propozycji Niemcy i Francja opowiedziały się za osiągnieciem przez

[24] A. Barker, P. McClean, S. Wagstyl, „Newer members see menace in multispeed EU", *Financial Times* z 8 marca 2017 r., s. 2.

[25] M. Sattar, „Ein Akt der Neugründung", *FAZ* z 17 maja 2017 r., s. 3.

[26] „Merkel: Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in die eigene Hand nehmen", *FAZ* z 29 maja 2017 r., s. 1.

[27] S. Wagstyl, „Angela Merkel warms to Emmanuel Macron's eurozone reform vision", *Financial Times* z 20 czerwca 2017 r., https://www.ft.com/content/5e64e96c-55bc-11e7-9fed-c19e2700005f (dostęp: 12.01.2018).

[28] O. Georgi, „Merkels Schröder-Moment", *FAZ* z 30 maja 2017 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bierzelt-rede-zu-trump-merkels-schroeder-moment-15038795.html (dostęp: 12.01.2018).

[29] Deutsch-Französischer Ministerrat, 13 lipca 2017 r., https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2017/07/2017-07-13-abschlusserklaerung-d-f-ministerrat.pdf;jsessionid=F3ABD7055FC-F4113BF74446CEDE3CD9A.s2t1?__blob=publicationFile&v=4 (dostęp: 12.01.2018).

UE „strategicznej autonomii" w dziedzinie polityki obronnej[30]. Rada UE podjęła odpowiednią decyzję 11 grudnia 2017 r. Do PESCO przystąpiło 25 państw, co należy uznać za sukces niemiecko-francuskich wysiłków[31].

Kanclerz Merkel i prezydent Macron rozpoczęli również na jesieni 2017 r. prace nad przygotowaniem wspólnych niemiecko-francuskich propozycji co do obsady najważniejszych stanowisk w UE. Według doniesień prasowych celem Niemiec jest obsada stanowiska prezesa EBC. Kandydatem ma być obecny prezes Bundesbanku Jens Weidmann[32].

Wybór na urząd prezydenta Francji Emmanuela Macrona postrzegany jest przez niemieckie elity jako korzystny dla Niemiec, pomimo że wiele proponowanych przez niego reform przyjmują one z rezerwą. Uznaje się go za partnera, z którym można wspólnie reformować UE i który chętnie przejmie, przynajmniej częściowo, obowiązki lidera UE i „liberalnego świata". Według osób zbliżonych do Urzędu Kanclerskiego w tej roli kanclerz Merkel czuje się niezręcznie i chętnie wróciłaby do roli przywódcy działającego nieco z cienia, co okazało się bardzo skuteczne przez większość czasu jej rządów, a także pozwoliło skoncentrować się na kwestiach najważniejszych dla Niemiec[33].

W kontekście przyszłości UE kluczowe znaczenie mają negocjacje z Wielką Brytanią na temat warunków opuszczenia przez nią UE. Kanclerz Merkel opowiada się za postawieniem w centrum tych negocjacji aspektów finansowych. Według niej najpierw powinny zostać wynegocjowane zasady opuszczenia przez Wielką Brytanię UE, a dopiero następnie rozpocząć się negocjacje na temat przyszłych warunków współpracy. Podkreśliła, że po opuszczeniu UE Wielka Brytania nie będzie miała takich samych praw jak państwa członkowskie, ani tym bardziej nie będzie w lepszej pozycji. Kanclerz zaprezentowała się jako zwolenniczka twardego kursu wobec Wielkiej Brytanii[34].

Do najważniejszych podróży zagranicznych kanclerz Merkel należy zaliczyć jej marcową wizytę w USA, pierwszą od czasu objęcia urzędu prezydenta przez Donalda Trumpa. Jej celem było uzyskanie potwierdzenia amerykańskiego zaangażowania w podtrzymywanie filarów porządku międzynarodowego, takich jak NATO i wolny handel, czy też proces pokojowy na Ukrainie. Istotnym tematem była przyszłość polityki handlowej USA. Pomysły podatku importowego wzbudzi-

[30] T. Gutschker, „Berlin und Paris für »strategische Autonomie« in Verteidigungspolitik", *FAZ* z 30 lipca 2017 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/f-a-s-exklusiv-berlin-und-paris-fuer-strategische-autonomie-in-verteidigungspolitik-15128065.html (dostęp: 12.01.2018).

[31] *EU ist einen „guten Schritt" vorangekommen*, die Bundeskanzerin.de, 15 grudnia 2017 r., https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Reiseberichte/2017-12-12-er-bruessel-dezember.html (dostęp: 12.01.2018).

[32] C. Gammelin, A. Mühlauer, „Wie Frankreich und Deutschland Spitzenjobs in der EU aufteilen", *Süddeutsche Zeitung*, 4 listopada 2017 r., http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/europa-wie-frankreich-und-deutschland-spitzenjobs-in-der-eu-aufteilen-1.3734159 (dostęp: 12.01.2018).

[33] R. Khalaf, „Germans like Emmanuel Macron but are suspicious of his reforms", *Financial Times* z 14 grudnia 2017 r., s. 8.

[34] Angela Merkel, Regierungserklärung zum Sondertreffen des Europäischen Rates zu 27 am 29. April 2017 in Brüssel, *Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht*, 231. Sitzung Berlin, Donnerstag, den 27. April 2017, Plenarprotokoll 18/231, s. 23179–23182.

ły w niemieckich kręgach przemysłowych oraz rządzie poważne obawy, gdyż USA są jednym z najważniejszych rynków zbytu dla niemieckich towarów, a nadwyżka handlowa Niemiec w obrotach z USA sięga ok. 64 mld USD. Także wypowiedzi doradcy ds. gospodarczych prezydenta Petera Navarro, zarzucającego Niemcom manipulacje kursu euro do dolara w celu polepszenia konkurencyjności eksportu, traktowane były w Niemczech z obawami. Wizyta przebiegła w napiętej atmosferze, zabrakło m.in. uścisku dłoni w Gabinecie Owalnym. Nie może zostać ona uznana za sukces[35]. Stało się tak pomimo zapewnień, że spotkanie było wspaniałe. Świadczyć o tym może tweet prezydenta napisany po spotkaniu z Angelą Merkel, w którym stwierdził, że Niemcy nie wypełniają zobowiązania z 2002 r. o wydatkowaniu na obronę 2% PKB, a tym samym są winni NATO i USA „olbrzymie" kwoty[36]. W następnych miesiącach przedmiotem różnic zdań między Niemcami a USA była również seria nowych sankcji amerykańskich wymierzonych w firmy wspierające rozwój rosyjskich rurociągów eksportowych. Z punktu widzenia Niemiec najważniejszy jest Gazociąg Północny 2, w którego rozwój zaangażowane są firmy niemieckie. We wspólnym niemiecko-austriackim oświadczeniu wystosowanym przez ministra Sigmara Gabriela i austriackiego kanclerza Christiana Kerna stwierdzili oni, że „dostawy energii do Europy są sprawą Europy, a nie USA". Zarzucili USA próbę wyparcia rosyjskich dostawców z europejskiego rynku i zapewnienie rynku zbytu amerykańskim producentom, obawiając się konsekwencji wprowadzenia amerykańskich sankcji dla miejsc pracy w Europie i przyszłości lokalnych firm działających w sektorze gazu i ropy[37].

Niemcy kontynuowały w 2017 r. politykę zbliżenia z państwami Azji. Wyrazem tego była wizyta premiera Indii Narendry Modiego związana z czwartymi konsultacjami międzyrządowymi i premiera Chin Le Keqianga w Niemczech. Ochrona klimatu i promocja wolnego handlu stoją na szczycie długiej listy tematów poruszanych przez przywódców. Kanclerz Merkel podkreśliła jednak, że rozwój relacji z mocarstwami azjatyckimi nie jest wymierzony w żadne państwo, w szczególności nie jest skierowany przeciwko USA[38]. Najważniejszy element tych stosunków stanowi współpraca gospodarcza. W 2017 r. po raz drugi z rzędu Chiny były najważniejszym partnerem handlowym Niemiec; wartość wymiany między tymi państwami wyniosła 186,6 mld euro. Były one też trzecim największym rynkiem zbytu dla

[35] S. Afhüppe, M. Koch, „Fremdeln unter Freunden", *Handelsblatt* z 18 marca 2017 r., http://www.handelsblatt.com/politik/international/angela-merkel-zu-kurzbesuch-in-washington-fremdeln-unter-freunden/19536598.html (dostęp: 12.01.2018); zob. J. Kiwerska, „Rok prezydentury Trumpa w stosunkach amerykańsko-niemieckich", *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2018, nr 336, 29 stycznia 2018 r.

[36] „Bundesregierung erhielt von Trump keine Rechnung", *FAZ* z 27 marca 2017 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/trumps-praesidentschaft/nato-schulden-bundesregierung-erhielt-von-trump-keine-rechnung-14944940.html (dostęp: 12.01.2018).

[37] Außenminister Gabriel und der österreichische Bundeskanzler Kern zu den Russland-Sanktionen durch den US-Senat, *Auswärtiges Amt, Pressemitteilung* z 15 czerwca 2017 r., https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/170615-kern-russland/290664 (dostęp: 12.01.2018).

[38] „Indien will von Deutschlands Trump-Problem profitieren", *FAZ* z 31 maja 2017 r., s. 17; M. Sattar, „Merkels europäischer Weg", *FAZ* z 31 maja 2017 r., s. 2.

niemieckich eksporterów (86,2 mld euro), plasując się za USA i Francją[39]. Jednak nie tylko Niemcy przykładają dużą wagę do rozwoju stosunków z azjatyckimi mocarstwami, ale również one doceniają relacje z Niemcami. Symbolem tego jest (odpłatne) wypożyczenie berlińskiemu zoo dwóch pand przez władze chińskie. Oficjalnie zostały one przekazane 5 lipca podczas wizyty prezydenta Xi Jinpinga w Niemczech. W tradycji chińskiej dyplomacji pierwotnie przekazanie, a współcześnie wypożyczenie tych zwierząt traktowane jest jako symbol zacieśniania współpracy z państwami szczególnie ważnymi[40].

Jedna ze strategicznych sprzeczności interesów między Niemcami a Chinami poruszona została przez ministra Sigmara Gabriela podczas jego wystąpienia w Paryżu 30 sierpnia w trakcie konferencji ambasadorów. Wskazał w nim, że projekty Chin, takie jak współpraca z państwami Europy Środkowo-Wschodniej w ramach formatu 16 + 1 czy też Nowego Jedwabnego Szlaku, zagrażają spójności UE. Sformułował zatem żądanie, aby tak jak UE realizuje politykę „jednych Chin", także Chiny realizowały politykę „jednej Europy"[41]. Niemiecki minister nie jest osamotniony w swym negatywnym nastawieniu wobec intensyfikacji stosunków państw Europy Środkowo-Wschodniej i Chin. Jego pogląd podzielają przedstawiciele Komisji Europejskiej i kilku członków rządów państw Europy Zachodniej[42].

W maju 2017 r. odbyła się również pierwsza od dwóch lat wizyta kanclerz Merkel w Rosji. Trzygodzinne spotkanie z prezydentem Władimirem Putinem w Soczi służyło dwóm celom. Z jednej strony była to część przygotowań przed planowanym na lipiec w Hamburgu szczytem G-20. Z drugiej strony przedmiotem dyskusji były kwestie międzynarodowe, takie jak sytuacja w Syrii, na Ukrainie oraz w innych częściach świata. Kanclerz Merkel wyraziła również obawę o przestrzeganie praw człowieka w Rosji[43]. Jednak nawet przychylny Rosji prezydent Frank-Walter Steinmeier zauważył, że od półtorej dekady drogi Europy i Rosji się rozchodzą. Sytuację zaostrzyły przyłączenie Krymu do Rosji oraz aktywność militarna Rosji na wschodniej Ukrainie. Stwierdził, że nie można oczekiwać szybkiego zbliżenia między Europą a Rosją[44].

Niemiecki rząd zapowiedział w 2017 r. przeformułowanie polityki także wobec Turcji. Skłoniły go do tego m.in. aresztowanie niemieckiego działacza praw człowieka Petera Steudtnera, dziennikarza gazety *Die Welt* Deniza Yücela oraz odmowa niemieckim parlamentarzystom prawa wizyt w bazie lotniczej Incirlik. Prezydent

[39] Destatis, *Die Volksrepublik China ist erneut Deutschlands wichtigster Handelspartner*, Pressemitteilung Nr. 055 z 21 lutego 2018 r., https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/02/PD18_055_51.html (dostęp: 22.02.2018).

[40] „Meng Meng und Jiao Qing. Chinas Panda-Diplomatie wird in Berlin belebt", *FAZ* z 22 czerwca 2017 r., s. 8.

[41] Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Sigmar Gabriel, bei der 25. französischen Botschafterkonferenz am 30. August 2017 in Paris, *Bulletin der Bundesregierung*, Nr. 91-1, 6 września 2017 r.

[42] J. Kynge, M. Peel, „Brussels rattled as China reaches out to eastern Europe", *Financial Times* z 27 listopada 2017 r., https://www.ft.com/content/16abbf2a-cf9b-11e7-9dbb-291a884dd8c6 (dostęp: 12.01.2018).

[43] M. Sattar, „Die Frau, die in die Kälte kommt", *FAZ* z 3 maja 2017 r., s. 2; S. Żerko, „Rozmowy Merkel–Putin w Soczi", *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2017, nr 305, 4 maja 2017 r.

[44] B. Kohler, E. Lohse, „Steinmeier: Entfremdung zwischen Europa und Russland wächst", *FAZ* z 16 czerwca 2017 r., s. 3.

Recep Erdoğan zarzucił również kanclerz Merkel stosowanie „nazistowskich metod", gdy niemiecki Trybunał Konstytucyjny zakazał kilku tureckim politykom wystąpień w Niemczech w ramach kampanii przed referendum dotyczącym zmiany tureckiej konstytucji. Rząd Niemiec zapowiedział zaostrzenie wskazówek dla podróżujących do Turcji swych obywateli. Minister Gabriel wskazał, że rząd nie może doradzać niemieckim firmom inwestycji w Turcji, ponadto konieczne jest przeanalizowanie wielkości poręczeń kredytowych Hermesa. Wykluczył on również możliwości rozszerzenia negocjacji z Turcją nt. unii celnej (dotyczących rozszerzenia istniejącej unii celnej na sektor rolny i sektor usług), a kanclerz Merkel opowiedziała się za redukcją tzw. pomocy przedakcesyjnej UE dla Turcji o planowanej na lata 2014–2020 wielkości 4,45 mld euro[45]. Jednak wraz z końcem roku nastąpiło uspokojenie nastrojów we wzajemnych relacjach i złagodzenie języka z obu stron, czego świadectwem był przebieg wizyty ministra Mevlüta Cavusoglu w Niemczech[46].

W 2017 r. Niemcy sprawowały prezydencję w grupie G-20. Głównymi celami niemieckiej dyplomacji były takie zagadnienia jak partnerstwo G-20–Afryka, wolny handel, ochrona klimatu, ochrona zdrowia, regulacja rynków finansowych, zwalczanie terroryzmu oraz likwidacja przyczyn wzrostu liczby uchodźców[47]. Szczyt G-20 odbył się w dniach 7–8 lipca 2017 r. w Hamburgu. W relacjach z jego przebiegu dominowały informacje o zamieszkach towarzyszących temu wydarzeniu, a będących konsekwencją wzrostu lewicowego ekstremizmu. Były to największe zamieszki w Niemczech od szczytu państw G-8 w Heiligendamm w 2007 r., skutkujące masowymi zniszczeniami mienia publicznego i prywatnego. Ich skala sprawiła, że zaczęto dyskutować nad właściwością wyboru miasta obrad i nad przygotowaniem sił porządkowych[48]. Tematowi uchodźców poświęcony był również szczyt UE–Unia Afrykańska[49].

Rosnąca aktywność międzynarodowa Niemiec przejawiała się także w kandydowaniu na miejsce niestałego członka w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w latach 2019–2020[50].

---

[45] „Bundesregierung kündigt Neuausrichtung der Türkei-Politik an", *Die Welt* z 20 lipca 2017 r., https://www.welt.de/politik/deutschland/article166827805/Bundesregierung-kuendigt-Neuausrichtung-der-Tuerkei-Politik-an.html (dostęp: 12.01.2018); R. Neukirch, M. Popp, Ch. Schult, „Attacke statt Appeasement", *Der Spiegel* 2017, nr 30, s. 24–26.

[46] „Deutschland und Türkei wollen Zusammenarbeit wieder verstärken", *Handelsblatt* z 6 stycznia 2018 r., http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/nach-aussenministertreffen-deutschland-und-tuerkei-wollen-zusammenarbeit-wieder-verstaerken/20819186.html (dostęp: 12.01.2018).

[47] „G20 in Deutschland – eine Bilanz", die Bundesregierung, 30 listopada 2017 r., https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/11/2017-11-27-bilanz-g20-praesidentschaft.html (dostęp: 12.01.2018).

[48] K. Szubart, „»Witamy w piekle!«: zagrożenie bezpieczeństwa publicznego podczas szczytu G20 w Hamburgu", *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2017, nr 320, 18 lipca 2017 r.

[49] Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel beim Gipfeltreffen der Europäischen Union und der Afrikanischen Union, die Bundeskanzlerin, 29 listopada 2017 r., https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/11/2017-11-29-statement-abidjan.html (dostęp: 12.01.2018).

[50] *Deutschland. Kandidat für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2019–20*, Auswärtiges Amt, https://www.auswaertiges-amt.de/blob/281456/9c6f37d447fb4345413fb592a4c25ff5/sicherheitsrat-broschuere-data.pdf (dostęp: 12.01.2018).

Polityka zagraniczna w nowym kontekście znalazła się w centrum niemieckiego dyskursu politycznego tuż przed końcem roku. Gdy załamały się rozmowy sondażowe nt. koalicji jamajskiej i powrócił temat powołania rządu Wielkiej Koalicji, jednym z głównych argumentów na jej rzecz miałaby być zdolność niemieckiego rządu do podejmowania decyzji na arenie międzynarodowej. Może to być argument o tyle zaskakujący, iż polityka zagraniczna nie była przedmiotem dyskusji w kampanii wyborczej, a różnice między przewodniczącym Schulzem proponującym budowę Stanów Zjednoczonych Europy do 2025 r. a kanclerz Merkel sprzeciwiającą się tym pomysłom są istotne[51].

GOSPODARKA – ROK SUKCESÓW

Brexit sprawił, że w ramach UE może powstać nowa równowaga sił między państwami o liberalnym nastawieniu do gospodarki a tymi o nastawieniu bardziej etatystycznym. Dotychczas Niemcy ze swoim modelem społecznej gospodarki rynkowej zarówno w teorii, jak i w praktyce prezentowali często kompromisową postawę. W związku z planami opuszczenia UE przez jednego z najważniejszych członków, będącego jednocześnie jednym z głównych zwolenników liberalizacji światowego handlu, niemiecka dyplomacja podejmowała wysiłki zmierzające do mobilizacji państw o liberalnym nastawieniu gospodarczym w celu minimalizacji wpływu państw Południa. Jako te o bardziej liberalnym nastawieniu do gospodarki wskazywane są państwa skandynawskie, bałtyckie i Polska. Żadne z nich nie ma jednak pozycji Wielkiej Brytanii. Z największym z nich – Polską – Niemcy mają odmienne poglądy m.in. na kwestie migracji, podczas gdy z różniącą się pod względem interesów gospodarczych Francją utrzymują i chcą utrzymywać w przyszłości dobre stosunki polityczne. Dla Niemiec szczególnie ważne jest, aby nie uległy uelastycznieniu reguły fiskalne[52].

Istotnym tematem dyskusji gospodarczych pozostała kwestia inwestycji chińskich w niemiecką gospodarkę, głównie w dziedzinie nowoczesnych technologii. Niemiecki rząd przyjął w 2017 r. podwójną strategię w tym zakresie: 1) zaostrzone zostały przepisy regulujące inwestycje zagraniczne i 2) wraz z Francją i Włochami podjął wysiłki mające na celu stworzenie mechanizmów sprawdzających inwestycje z państw trzecich na poziomie UE[53]. Ten drugi element strategii na razie zawodzi. Na szczycie w Brukseli w czerwcu państwa członkowskie *de facto* odrzuciły propozycje stworzenia silnego instrumentu kontrolnego wobec inwestycji z państw trzecich na poziomie unijnym[54].

---

[51] T. Buck, G. Chazan, „Merkel's potential coalition ally draws outlines for a 'United States of Europe'", *Financial Times* z 8 grudnia 2017 r., s. 1.

[52] S. Wagstyl, A. Barker, „Angela Merkel seeks to strengthen EU's liberal voice", *Financial Times* z 10 kwietnia 2017 r., s. 3.

[53] M. Huotari, „Germany's changing take on chinese direct investment: Balancing openness with greater scrutiny", w: J. Seaman, M. Huotari, M. Otero-Iglesias (red.), *Chinese Investment in Europe. A Country-Level Approach, A Report by the European Think-tank Network on China (ETNC)*, grudzień 2017, s. 66–67.

[54] „Macron scheitert mit Vorstoß für Investitionskontrolle", *FAZ* z 24 czerwca 2017 r., s. 20.

W nawiązaniu do zarzutów USA o nieuczciwe praktyki handlowe i zaniżanie kursu euro niemieckie ministerstwa finansów i gospodarki uzgodniły *Grundsatzpapier*, w którym zebrane zostały następujące argumenty strony niemieckiej: 1) Niemcy nie stosują praktyk protekcjonistycznych; 2) sytuacja na rachunku obrotów bieżących powinna być analizowana na poziomie strefy euro; 3) kurs USD/euro jest konsekwencją różnych polityk FED i EBC, a na politykę EBC rząd w Berlinie nie ma wpływu; 4) rząd RFN zwiększa wydatki na inwestycje infrastrukturalne oraz wprowadził płacę minimalną, co powinno zwiększyć popyt wewnętrzny i zmniejszyć nadwyżkę handlową; 5) nadwyżka na rachunku obrotów bieżących Niemiec oznacza, że są one eksporterem netto kapitału. Łączna wartość inwestycji niemieckich w USA sięga 319 mld USD[55].

Transformacja energetyczna – najważniejszy projekt gospodarczy kanclerz Merkel – straciła na dynamice. Odnosi się to zwłaszcza do promocji pojazdów o napędzie elektrycznym. W styczniu 2017 r. ówczesny minister gospodarki Sigmar Gabriel, a następnie sama kanclerz w maju przyznali, że osiągnięcie celu miliona samochodów elektrycznych na niemieckich drogach do 2020 r. pomimo finansowych zachęt ze strony rządu jest bardzo mało prawdopodobne[56].

Pomimo zmiany retoryki administracji USA i kierunku polityki gospodarczo-podatkowej nie ustała jej krytyka ze strony władz Niemiec. Administracja prezydenta Trumpa zdecydowała się nie wprowadzać ceł chroniących np. amerykański sektor motoryzacyjny przed zagraniczną konkurencją, o czym mówił jeszcze prezydent elekt[57]. Pod koniec roku uchwalona została natomiast reforma podatków zmieniająca USA z państwa o wysokich podatkach dla przedsiębiorstw w kraj, w którym będą one na poziomie średniej unijnej. Jak wyliczyli niemieccy eksperci, może ona spowodować gwałtowny wzrost inwestycji w USA, szczególnie w przemyśle, dla którego nowo wprowadzone rozwiązania są szczególnie korzystne. Eksperci przewidują, że może dojść do przeniesienia części produkcji z Niemiec do USA[58]. Z inicjatywy Niemiec ministrowie finansów pięciu największych państw UE wystosowali list protestacyjny przeciwko kilku rozwiązaniom zawartym w ustawie reformującej amerykański system podatkowy[59].

Jednym ze stałych celów kanclerz Merkel są postępy w unowocześnianiu (digitalizacji) gospodarki. Choć dane statystyczne (poziom zatrudnienia, nadwyżka budże-

[55] M. Schäfers, „Berlin kontert Trumps Vorwürfe", *FAZ* z 19 kwietnia 2017 r., http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/deutschland-kontert-trump-vorwuerfen-der-export-trickserei-14978598.html (dostęp: 12.01.2018).

[56] „Merkel kassiert Deutschlands Elektroauto-Ziel", *FAZ* z 15 maja 2017 r., http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/neue-antriebstechnik-merkel-kassiert-deutschlands-elektroauto-ziel-15017473.html (dostęp: 12.01.2018); zob. R. Bajczuk, „Niedokończona reforma. Bilans transformacji energetycznej w Niemczech w okresie rządów wielkiej koalicji 2013–2017", *Prace OSW* 2017, nr 69.

[57] H. Mance, S. Donnan, J. Shotter, „Donald Trump takes swipe at EU as 'vehicle for Germany'", *Financial Times* z 16 stycznia 2017 r., https://www.ft.com/content/1f7c6746-db75-11e6-9d7c-be108f1c1dce (dostęp: 12.01.2018).

[58] D. Riedel, K. Kort, „Lockruf aus Amerika", *Handelsblatt* z 13 grudnia 2017 r., s. 5–7.

[59] A.S. Chassany, Ch. Giles, „Europeans issue warning to Trump on tax overhaul", *Financial Times* z 12 grudnia 2017 r., 1.

towa i handlowa) pokazują, że niemiecka gospodarka rozwija się dobrze[60], kanclerz wielokrotnie zwracała uwagę na szanse i zagrożenia, jakie niesie postęp technologiczny, i konieczność dbania o innowacyjność gospodarki, gdyż „nie chcemy wylądować w muzeum techniki"[61].

Zagrożenie dla niemieckiej gospodarki kryje się jednak w branży uchodzącej za synonim jej sukcesu – motoryzacji[62]. W 2017 r. VW ponosił w USA koszty kolejnych zawieranych ugód związanych z fałszowaniem danych o emisji spalin przez samochody koncernu wyposażone w silniki Diesla. Również inne niemieckie koncerny zmuszone były mierzyć się z konsekwencjami zbyt wysokich emisji spalin przez produkowane przez nie samochody z silnikami Diesla. W wielu miastach takim autom grozi zakaz poruszania się po drogach. W odpowiedzi na ten kryzys rząd i przemysł zawarły porozumienie zakładające zmiany oprogramowania w samochodach, które ma zmniejszyć emisję szkodliwych substancji, i powstanie specjalnego funduszu w celu rozwoju transportu zbiorowego, budowy ścieżek rowerowych etc., do którego pieniądze wpłacą rząd i przemysł. Drugie wyzwanie przed sektorem motoryzacyjnym to podejrzenie o nielegalne ustalanie parametrów technicznych wybranych komponentów samochodów, a więc łamanie prawa kartelowego[63]. Trzecie to popularyzacja na świecie aut o napędzie elektrycznym, których produkcja i sprzedaż nastręcza niemieckim koncernom problemów[64].

★ ★ ★

W Niemczech i w kanclerz Merkel osobiście wielu obserwatorów chciało od lat widzieć przywódcę UE. Działo się tak, pomimo że ich przywództwo w UE napotyka opór. Dotyczy to zarówno polityki gospodarczej, do której z wielką ostrożnością podchodzą m.in. Grecja i Włochy, jak i promowanej przez Niemcy polityki redystrybucji uchodźców, której sprzeciwiają się państwa Europy Środkowo-Wschodniej, ale która nie spotkała się z entuzjazmem również w Paryżu. Także niemiecka nadwyżka handlowa jest przedmiotem krytyki, nie tylko USA, ale też Francji i Włoch. Dodatkowo pamiętać należy, że Niemcy przeznaczają na wojsko jedynie 1,2% PKB, co sprawia, że ich możliwości w zakresie operacji militarnych są bardzo ograniczone. Duża część niemieckiej klasy politycznej (SPD, Zieloni) kwestionuje wzrost udziału wydatków na obronę do poziomu 2% PKB w 2024 r.[65] Zwycięstwo Emmanuela Macrona dawało nadzieję, że pomimo różnic poglądów w kwestiach szczegółowych francusko-niemiecki tandem będzie w stanie dokonać reformy UE.

---

[60] *Germany 2017 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 17/192.

[61] A. Merkel, Rede, *Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht*, 245. Sitzung. 18 Wahlperiode, 5 września 2017 r., s. 25261–25266.

[62] T. Budnikowski, „Niepewna przyszłość samochodów z silnikiem Diesla", *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2017, nr 323, 25 lipca 2017 r.

[63] G. Traufetter, „Ein Deutsches Versagen", *Der Spiegel* 2017, nr 25, s. 8.

[64] J. Gapper, „Germany's carmakers feel the Tesla shock", *Financial Times* z 2 sierpnia 2017 r., https://www.ft.com/content/782d053c-76be-11e7-90c0-90a9d1bc9691 (dostęp: 12.01.2018).

[65] S. Wagstyl, „Angela Merkel is forced to take centre stage", *Financial Times* z 25 lipca 2017 r., https://www.ft.com/content/77bc4abc-68b4-11e7-9a66-93fb352ba1fe (dostęp: 12.01.2018).

Jednak wynik jesiennych wyborów sprawił, że percepcja Niemiec jako mocarstwa zniknęła. Od początku października aktywność międzynarodowa kanclerz Merkel znacząco zmalała, a załamanie rozmów nt. koalicji jamajskiej sprawiło, że została ona zmuszona poświęcić się negocjacjom z SPD stanowiącym ostatnią szansę na zachowanie władzy. Na popularności zyskuje pogląd, że era Angeli Merkel dobiega końca[66], a Niemcy potrzebują głębokich zmian[67].

Germany: A year of uncertainty

An account of political life in Germany in 2017 can be divided into two parts: before and after the national election to Bundestag in September. Before, Germany was seen as a strong and stable actor which should soon implement, together with France, deep reforms of the European Union. The German-French duo was expected to take the leading role in the EU again. However, the results of CDU, CSU and SPD in the election to Bundestag in September were poor, while small parties became winners. An attempt to build a Jamaica coalition of CDU, CSU, FDP and the Greens failed and CDU, CSU and SPD had to try to form a great coalition again. This political turmoil in late 2017 and early 2018 reduced the German ability to act on the global stage. Chancellor Merkel's position is weakened and the perspective for her political plans uncertain.

Keywords: Germany, election, EU, reforms, Angela Merkel, Sigmar Gabriel, Frank-Walter Steinmeier, China, 16 + 1, France, coalition, UN Security Council

Słowa kluczowe: Niemcy, Angela Merkel, Sigmar Gabriel, Frank-Walter Steinmeier, Chiny, 16 + 1, Francja, koalicja, wybory, Rada Bezpieczeństwa ONZ

[66] B. Kohler, „Der letzte Aufgalopp", *FAZ* z 12 stycznia 2018 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/der-letzte-aufgalopp-der-aera-merkel-15393683.html (dostęp: 12.01.2018).

[67] A. Dobrindt, „Wir brauchen eine bürgerlich-konservative Wende", *Die Welt* z 4 stycznia 2018 r., https://www.welt.de/debatte/kommentare/article172133774/Warum-wir-nach-den-68ern-eine-buergerlich-konservative-Wende-brauchen.html (dostęp: 12.01.2018).

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 232–247

ISSN 2300-2654

Świat w Roczniku

Marek Menkiszak

doi 10.7366/2300265420172313

Rosja broni swoich zdobyczy

W 2017 r. rosyjska polityka, zarówno wewnętrzna, gospodarcza, jak i zagraniczna, podporządkowana była przygotowaniom do wyborów prezydenckich, które miały sformalizować dalsze rządy Władimira Putina. Z tego powodu główną troską Kremla było niedopuszczenie w żadnej ze sfer do zagrożenia stabilności i stworzenia choćby najmniejszego ryzyka dla procesu politycznego. W polityce wewnętrznej władze kontynuowały strategię blokowania narzędzi potencjalnego wpływu Zachodu na sytuację w kraju, zacieśniały kontrolę nad społeczeństwem, stosowały ograniczone represje wobec opozycji politycznej i dyscyplinowały własne zaplecze. Problemem były napięcia w elicie i opozycyjna aktywizacja części młodzieży. W polityce gospodarczej, korzystając z polepszającej się koniunktury surowcowej, władze starały się zapewnić stabilność finansową, podtrzymać niewielki wzrost gospodarczy i odbudowywać rezerwy finansowe na wypadek pogorszenia się sytuacji. Problemem pozostawała gospodarcza stagnacja i pauperyzacja części społeczeństwa. W polityce zagranicznej Rosja usiłowała ostrożnie zainicjować normalizację stosunków z Zachodem, jednak nie kosztem politycznych ustępstw. Równocześnie zacieśniała, także nieformalną, współpracę z Chinami i próbowała zdyskontować swą rosnącą aktywność na Bliskim Wschodzie i dominację w Syrii w celu budowy mocarstwowego wizerunku. Głównym problemem było nieoczekiwane dalsze pogarszanie się stosunków z USA, w tym zwłaszcza groźba zaostrzania amerykańskich sankcji.

POLITYKA WEWNĘTRZNA: STABILNOŚĆ PONAD WSZYSTKO

W 2017 r. polityka wewnętrzna Rosji determinowana była przez zbliżające się wybory prezydenckie w marcu 2018 r. Tradycyjnie dla podtrzymania niepewności chęć kandydowania Putin zadeklarował stosunkowo późno, dopiero 6 grudnia 2017 r.[1] Jak się wydaje, termin ogłoszenia kandydatury został przyspieszony w związku z podaniem dzień wcześniej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski decyzji o zakazie występu rosyjskiej reprezentacji w zimowych igrzyskach olim-

[1] Ogłoszenie nastąpiło w trakcie politycznego spektaklu – spotkania z załogą jednego z kluczowych zakładów pracy: fabryki samochodów GAZ w Niżnym Nowogrodzie. To i fakt, iż zdecydował się on wystąpić jako „kandydat niezależny" (a nie partii władzy Jedna Rosja), miało zapewne demonstrować jego osobistą więź z „prostym rosyjskim ludem".

pijskich w Pjongczangu, co było wizerunkowym ciosem dla Kremla[2]. Ogłoszenie kandydatury Putina na czwartą kadencję i jego pierwsze wystąpienia po nim (m.in. podczas dorocznej telekonferencji w połowie grudnia 2017 r.) potwierdziły brak pomysłu i nadziei na reformy oraz koncentrację Kremla na obronie *status quo*[3]. Przewijały się hasła stabilności, przezwyciężenia kryzysu i gotowości do normalizacji stosunków z Zachodem, ale na rosyjskich warunkach. Wyzwaniem dla władz centralnych i regionalnych stało się tym samym zapewnienie dość wysokiej frekwencji i wyniku wyborczego Putina[4] bez większych niż zazwyczaj fałszerstw.

Kreml starał się to osiągnąć na różne sposoby, pragnąc przede wszystkim zapobiec potencjalnej wewnętrznej destabilizacji politycznej i utrzymać pełną kontrolę nad procesem politycznym. Działania szły kilkoma torami: próby zabezpieczenia się przed rzekomą zewnętrzną ingerencją, dalsze punktowe represje wobec antysystemowej opozycji, dyscyplinowanie i restrukturyzacja politycznego zaplecza oraz próba umocnienia pozytywnego wizerunku Putina wśród zwykłych Rosjan.

Putin i jego najbliżsi współpracownicy okazywali wręcz obsesyjną obawę przed możliwością zachodniej, przede wszystkim amerykańskiej ingerencji w procesy wewnątrzpolityczne w Rosji i próbą destabilizacji sytuacji wewnętrznej, czy to przez wsparcie antysystemowej opozycji, zwolenników zmiany kursu politycznego w samej rosyjskiej elicie władzy, czy zwłaszcza przez nowe sankcje i publikację materiałów kompromitujących Putina i ludzi z jego otoczenia. Ogólnikowe i enigmatyczne zarzuty o przygotowanie takiej ingerencji i destabilizacji padały wielokrotnie z ust szczególnie czołowych przedstawicieli tzw. struktur siłowych (np. sekretarza Rady Bezpieczeństwa FR Nikołaja Patruszewa czy szefa FSB Aleksandra Bortnikowa), ale także samego prezydenta Putina, przedstawicieli rosyjskiego MSZ czy Rady Federacji. Miało to także niewątpliwy związek z obawą, że zwłaszcza część władz USA (przede wszystkim służby specjalne) postanowi „zemścić się" na Kremlu za agresywną ingerencję Moskwy w amerykańskie wybory w 2016 r.

Jednym z przejawów takiego myślenia było powołanie w Radzie Federacji specjalnego komitetu ds. ochrony suwerenności państwowej i zapobiegania zewnętrznym ingerencjom w wewnętrzne sprawy Rosji. Przygotował on w październiku 2017 r. wstępny raport, który oskarżał Zachód (przede wszystkim USA, a także NATO i UE) o rzekome ingerencje oraz formułował rekomendacje w kwestii rosyjskiej odpowiedzi. Na tej podstawie zapowiedziano podjęcie odpowiednich inicja-

[2] Decyzja MKOl była dalszym ciągiem konsekwencji afery antydopingowej z 2016 r. (wykazania władzom Rosji zorganizowania państwowego systemu wspierania dopingu; zob. *Rocznik Strategiczny* 2016/17). Wybranym rosyjskim sportowcom pozwolono jednak startować w igrzyskach pod flagą olimpijską. Strona rosyjska skrytykowała tę decyzję, ale nie zdecydowała się na bojkot imprezy. Rosyjskiej propagandzie państwowej udało się natomiast w dużym stopniu zneutralizować negatywny polityczny efekt skandalu, przedstawiając Rosję jako ofiarę zachodniego spisku i dyskryminacji.

[3] Por. M. Domańska, „Putin po raz czwarty. Bez pomysłu, bez nadziei", *Komentarz OSW* z 13 grudnia 2017 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-12-13/putin-po-raz-czwarty-bez-pomyslu-bez-nadziei; *Putin po raz czwarty. Stan i perspektywy Rosji (2018–2014)*, Raport OSW, marzec 2018, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2018-03-20/putin-po-raz-czwarty-stan-i-perspektywy-rosji-2018-2024.

[4] Za takie przyjęło się uważać frekwencję co najmniej 70% i co najmniej 70% głosów oddanych na Putina (tzw. formuła 70/70).

tyw ustawodawczych[5]. Jak zwykle w takich wypadkach, poza realizacją politycznych wytycznych Kremla, działania komisji podyktowane były chęcią politycznej autopromocji jej członków (zwłaszcza przewodniczącego Andrieja Klimowa) i patronującej im przewodniczącej Rady Federacji Walentiny Matwijenko, która wyraźnie zwiększyła swoją polityczną aktywność.

W ramach podjętych przez władze „prewencyjnych" działań ustawodawczych m.in. znowelizowano prawo medialne (ustawa z listopada 2017 r.) przez włączenie mediów zagranicznych (definiowanych bardzo szeroko) działających na terenie Rosji do kategorii podmiotów objętych działaniem ustawy z 2012 r. o agentach zagranicznych[6]. Szerszym celem było tu stworzenie prawnych narzędzi do ewentualnego dalszego ograniczenia dostępu Rosjan do niezależnych źródeł informacji, zwłaszcza w okresie przedwyborczym (np. na wypadek protestów politycznych). Na podstawie znowelizowanej ustawy na początku grudnia 2017 r. władze FR wpisały na listę agentów zagranicznych, finansowanych przez rząd USA, platformy medialne Głos Ameryki (VOA) i Radio Wolna Europa/Radio Swoboda (RFE/RL) oraz siedem innych związanych z nimi mediów regionalnych. Ponadto w styczniu 2018 r. w Dumie Państwowej zaczęto procedować projekt kolejnej ustawy, mającej prowadzić do poszerzenia kategorii podmiotów podlegających ustawie o agentach zagranicznych na wszystkie media (w tym indywidualne osoby rozprzestrzeniające informacje) korzystające z (do)finansowania z zagranicy. Pod koniec stycznia 2018 r. Duma znowelizowała poza tym kodeks postępowania administracyjnego, znacząco zwiększając kary (grzywny lub aresztu) dla osób i mediów naruszających przepisy o mediach-agentach zagranicznych.

Elementem polityki zwiększania kontroli nad aktywnością społeczną i przekazem informacyjnym, zwłaszcza w Internecie, było też przyjęcie w lipcu 2017 r. ustawy zakazującej korzystania przez użytkowników Internetu w Rosji z tzw. animizatorów, sieci VPN, serwerów proxy i sieci TOR – narzędzi służących do obchodzenia blokad treści lub ukrywania tożsamości – oraz umożliwiającej Roskomnadzorowi blokowanie dostępu do informacji i usług animizacyjnych. To poważne ograniczenie wolności Internetu w Rosji, naśladujące rozwiązania przyjęte w Chinach czy Iranie, było efektem wręcz paranoicznej obawy Kremla przed wykorzystaniem sieci inter-

[5] Wśród zarzutów raportu znalazły się m.in. oskarżenia o realizację przez obce państwa swych interesów w Rosji przez organizowanie i wspieranie organizacji pozarządowych, realizację projektów naukowo-edukacyjnych, wspieranie opozycyjnych protestów politycznych, próby dyskredytacji Cerkwi Prawosławnej i Rosji jako państwa, podżeganie do konfliktów etnicznych, ingerencję w wybory na różnych szczeblach oraz sankcje. Rekomendacje obejmowały m.in. zakaz realizowania przez podmioty zagraniczne jakichkolwiek programów i projektów na terenie Rosji bez porozumienia z władzami FR, możliwość nadawania statusu „agenta zagranicznego" także osobom fizycznym (a nie jak dotąd tylko osobom prawnym) czy podjęcie kroków prawnych przeciwko mediom realizującym w Rosji „obce interesy". Tekst raportu zob. http://www.council.gov.ru/media/files/f8SAIXEeNH3T8krO2G1fHZA2W2hTRuMJ.pdf.

[6] Formalnie i bezpośrednio działanie to było odpowiedzią na decyzję władz USA o wpisaniu rosyjskiej propagandowej telewizji RT na amerykańską listę agentów zagranicznych. Konsekwencją rosyjskiej ustawy jest obowiązek m.in. oznaczania podawanych informacji jako pochodzących od podmiotu wpisanego na listę zagranicznych agentów, przekazywania władzom regularnych, obszernych sprawozdań z działalności, sprawozdań finansowych i dotyczących personelu. Por. M. Domańska, „Rosja: cios w zagraniczne media", *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 16 listopada 2017 r.

netowej i mediów społecznościowych do organizowania i koordynowania protestów politycznych. Aby odstraszyć Rosjan od podejmowania takich prób, m.in. nakładano nieproporcjonalnie wysokie kary (do kilku lat bezwzględnego więzienia pod zarzutem propagandy ekstremizmu) na osoby niekiedy tylko repostujące kontrowersyjne lub krytyczne wpisy w sieciach społecznościowych. Oprócz tego na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa FR 26 października 2017 r., poświęconym bezpieczeństwu informacyjnemu, polecono ministerstwom łączności i spraw zagranicznych zainicjować dyskusję na temat stworzenia dodatkowego systemu serwerów DNS (podstawy sieci Internetu) w ramach współpracy państw BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, RPA) i pod ich kontrolą[7]. Ma to związek z faktem, iż Rosja od kilku lat zabiega bezskutecznie o zmianę systemu zarządzania globalnym Internetem, który pozostaje w rękach zachodnich firm prywatnych, tak aby zapewnić kontrolę państw nad siecią. Celem Moskwy jest także zwiększenie technicznych możliwości odcinania w razie potrzeby rosyjskiego Internetu od sieci globalnej, co Rosja testowała już w 2014 r.

Kolejnymi elementami politycznej strategii Kremla w okresie przedwyborczym były punktowe nękanie pozasystemowej opozycji politycznej i represje wobec uczestników protestów opozycyjnych. Z punktu widzenia Kremla najbardziej niepokojąca była aktywność opozycyjnego polityka Aleksieja Nawalnego, który mimo niewielkich szans na dopuszczenie do udziału w wyborach prezydenckich ogłosił swoją kandydaturę i prowadził dynamiczną kampanię wyborczą, głównie pod hasłami antykorupcyjnymi.

Załącznik 1
Aleksiej Nawalny i jego kampania

Zarówno władze, jak i polityczni obserwatorzy zostali zaskoczeni skalą demonstracji, które Aleksiej Nawalny zorganizował 26 marca 2017 r. Odbyły się one nie tylko w Moskwie (kilkanaście tysięcy osób) i Petersburgu (około 8 tys.), ale też w ponad 80 innych miastach w całej Rosji (m.in. w Nowosybirsku, Jekaterynburgu, Krasnojarsku, Władywostoku i Irkucku), w sumie z udziałem kilkudziesięciu tysięcy osób[8]. Ponadto w większości wypadków były one nielegalne, co wymagało od uczestników pokonania bariery strachu. Władze zareagowały nerwowo, dokonując masowych zatrzymań (ponad 1500 osób, z czego ponad 1000 w Moskwie). Dla władz niepokojący był z jednej strony geograficzny zasięg demonstracji, dotąd rzadko obejmujący politycznie pasywną prowincję, a z drugiej znaczący udział w nich młodzieży. Jeżeli zatem miały one jakiekolwiek wahania, czy dopuścić Nawalnego do udziału w wyborach prezydenckich, to relatyw-

[7] Jako uzasadnienie podano zagrożenie zagranicznymi ofensywnymi operacjami informacyjnymi oraz dominację USA i państw Unii Europejskiej w sieci. Szerzej zob. „Sovbez porucził sozdat' niezawisimyj Internet dla stran BRIKS", RBK z 28 listopada 2017 r., https://www.rbc.ru/technology_and_media/28/11/2017/5a1c1db99a794783ba546aca.

[8] Jak się wydaje, pewien wpływ na relatywną masowość demonstracji miała sprawna kampania, którą w Internecie prowadziła kierowana przez Nawalnego Fundacja Walki z Korupcją. Jej głównym elementem było rozpowszechnianie filmu *On dla was nie Dimon*, krytykującego i ironicznie komentującego dowody i poszlaki znaczących finansowych nadużyć i luksusowego stylu życia premiera Dmitrija Miedwiediewa. Film w krótkim czasie obejrzało 14 mln osób, głównie mieszkańców Rosji. Zob. https://www.youtube.com/watch?v=qrwlk7_GF9g.

ny sukces marcowej demonstracji musiał je rozwiać. Dlatego nie mógł dziwić wyrok sądu w Kirowie z 3 maja 2017 r., który podtrzymał karę pięciu lat więzienia w zawieszeniu dla Nawalnego za jego dawne rzekome nadużycia finansowe[9]. Uprawomocnienie się wyroku oznaczało, zgodnie z rosyjską ordynacją wyborczą, pozbawienie skazanego prawa kandydowania w wyborach prezydenckich. Kreml stosował wobec Nawalnego, jego współpracowników i zwolenników coraz ostrzejsze środki. Poza groźbą wyrzucenia z pracy i usunięcia ze szkół dla uczestników manifestacji prowadzono postępowania karne wobec niektórych działaczy, a sam Nawalny padał ofiarą coraz brutalniejszych napaści ze strony prokremlowskich aktywistów. Polityk nie zaprzestawał jednak aktywnej kampanii wyborczej w Internecie i w formie mityngów. 12 czerwca ponownie zorganizował ogólnokrajową manifestację, która miała podobną do wiosennej liczebność, ale jeszcze szerszy zasięg: protesty odbyły się w około 140 miastach Rosji. Władze, starając się je ograniczyć, dokonywały prewencyjnych zatrzymań aktywistów i wyprowadziły na ulice tysiące funkcjonariuszy policji i Gwardii Narodowej. Zatrzymano do 2 tys. osób. Już po demonstracjach władze przystąpiły do próby rozbicia struktur organizacyjnych Nawalnego, zatrzymując na początku lipca ponad 130 aktywistów, włamując się do sztabów wyborczych i konfiskując materiały oraz wszczynając nowe postępowania karne i dokonując napaści. Wszystkie te działania nie zahamowały aktywności ruchu Nawalnego.

Aleksiej Nawalny pozostaje jednak postacią kontrowersyjną. Z jednej strony jest osobą charyzmatyczną i łatwo nawiązującą kontakt z ludźmi. Prowadzi najbardziej zmasowaną, nowoczesną i relatywnie efektywną opozycyjną kampanię polityczną. Jako jedyny rosyjski działacz opozycyjny zdołał w takiej skali zorganizować struktury i zmobilizować mieszkańców rosyjskiej prowincji, jest też popularny wśród części młodzieży, której podobają się jego bezpośredni styl i nowoczesne metody komunikacji (Internet, sieci społecznościowe). Kreml uważa go za bodaj jedynego potencjalnie groźnego przeciwnika politycznego. Z drugiej strony ma on skłonności do narcyzmu i wodzostwa, zarzuca się mu poglądy nacjonalistyczne, populizm i generowanie podziałów wśród rosyjskiej opozycji (m.in. odmowę udziału w kampaniach organizowanych przez inne struktury i działaczy opozycyjnych). Na skutek tego jest on *de facto* skłócony ze zdecydowaną większością pozostałych opozycyjnych polityków i aktywistów, z których część stara się go osłabić i m.in. rozsiewa plotki o jego potajemnych związkach z kremlowską elitą.

Oprac. M. Menkiszak.

Niezależnie od aktywności Aleksieja Nawalnego, który zdołał zmobilizować przeciwko władzom zaledwie niewielką część rosyjskiego społeczeństwa, opozycja polityczna pozostawała podzielona, słaba i pozbawiona szerszego politycznego poparcia. Nie zmienił tego obrazu ograniczony sukces niektórych jej reprezentantów w dorocznych wyborach regionalnych, które odbyły się 10 września 2017 r.[10]

[9] Prawomocny wyrok w tzw. sprawie Kirowlesu zapadł w 2013 r., ale Sąd Najwyższy FR zmuszony był zarządzić powtórzenie postępowania w następstwie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który uznał, że w postępowaniu naruszono prawa Nawalnego do obrony. Postępowanie odbywało się z naruszeniem praworządności, a wyrok został *de facto* ustalony na Kremlu.

[10] Kandydaci opozycyjni, startujący głównie na listach partii Jabłoko, zdołali zdobyć większość mandatów w kilkunastu (na 125) okręgach w Moskwie. Jednak ze względu na bardzo niewielkie kompetencje lokalnych organów nie mogło to mieć poważniejszego efektu politycznego. W pozostałych wyborach róż-

Kolejnym elementem strategii Kremla była próba budowania pozytywnego wizerunku prezydenta Putina i władz w społeczeństwie oraz dyscyplinowania szerszego zaplecza politycznego, które starano się trzymać w ciągłej niepewności, zniechęcając do nielojalności. Najbardziej spektakularnym przejawem tych działań w 2017 r. był publiczny proces byłego ministra rozwoju gospodarczego Aleksieja Ulukajewa[11].

Załącznik 2
Proces Ulukajewa

Proces Aleksieja Ulukajewa trwał w pierwszej instancji w moskiewskim zamoskworieckim sądzie rejonowym od początku sierpnia do połowy grudnia 2017 r. Proces był farsą. Prokuratura nie zdołała przedstawić żadnych realnych dowodów winy oskarżonego, mianowicie wykazać, że domagał się on 2 mln USD łapówki od prezesa Rosniefti Igora Sieczyna i że świadomie ją przyjął. Oskarżenie opierało się praktycznie wyłącznie na niemożliwych do weryfikacji zeznaniach Sieczyna oraz – niezawierającym dowodów winy – zapisie rozmów telefonicznych i nieudolnej kontrolowanej prowokacji służb specjalnych (które wyciekły do mediów, kompromitując oskarżycieli). Ponadto prezes Rosniefti kilkakrotnie odmówił sądowi stawienia się na rozprawie w celu złożenia zeznań i nie poniósł z tego tytułu żadnych konsekwencji. Jednak dzień po tym, gdy prezydent Putin podczas konferencji prasowej stwierdził winę Ulukajewa i usprawiedliwił Sieczyna, 15 grudnia 2017 r., sąd uznał byłego ministra za winnego i wymierzył mu karę 8 lat bezwzględnego więzienia w kolonii karnej o zaostrzonym rygorze oraz równowartość ponad 2 mln USD grzywny.

Wyrok na Ulukajewa, ewidentnie podyktowany przez Kreml, należy uznać za demonstrację ze strony prezydenta Putina i członków wąskiej grupy rządzącej. Miała ona pokazać ich bezkarność oraz bezwzględność dla tych członków elity, którzy łamią nieformalne reguły. Wina Ulukajewa z punktu widzenia Kremla polegała na tym, iż mając słabą pozycję w nieformalnej hierarchii, odważył się stawiać przeszkody i warunki Igorowi Sieczynowi, jednemu z najbliższych współpracowników Putina. Przede wszystkim jednak nie przyznał się do winy, nie okazał skruchy i przyjął wyzywającą postawę podczas procesu, zarzucając kłamstwo Sieczynowi i kompromitując prokuraturę i FSB. Wyrok miał odstraszyć tych członków szerszej elity (w tym członków rządu z tzw. bloku ekonomicznego, do których zaliczany był sam Ulukajew i którzy z pewnym dystansem odnosili się do awanturniczej polityki zagranicznej Kremla i jego priorytetu wydatków na zbrojenia) od prób krytyki czy lobbowania za rewizją polityki. Tym samym miał on wymusić pełną lojalność elity rządzącej wobec Putina. Z kolei szersze masy społeczeństwa, karmione państwową propagandą, odbierały surową karę dla Ulukajewa raczej pozytywnie, jako wyraz braku tolerancji ekipy Putina dla skorumpowanych urzędników państwowych, i to niezależnie od ich statusu.

Oprac. M. Menkiszak

nych szczebli (w tym 16 gubernatorów) zdecydowane zwycięstwo odniosła partia władzy Jedna Rosja, i to z reguły bez uciekania się do zbyt drastycznych fałszerstw.

[11] Szerzej na ten temat zob. S. Kardaś, I. Wiśniewska, „Sprawa Ulukajewa: napięcia w rosyjskiej elicie", *Komentarz OSW* z 1 grudnia 2017 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-12-01/sprawa-ulukajewa-napiecia-w-rosyjskiej-elicie.

Innym elementem wpisującym się w tę strategię polepszania wizerunku i dyscyplinowania zaplecza była kontynuacja rotacji kadrowej, zwłaszcza na szczeblu szefów regionów. Wiosna i jesień 2017 r. przyniosła fale dymisji rosyjskich gubernatorów, w wyniku których ze stanowiskami pożegnało się 19 (z 85) szefów regionów. Jedynie dwóm z nich postawiono zarzuty (korupcyjne). Z reguły osoby, które już od dłuższego czasu piastowały urzędy i były powiązane z elitami regionalnymi, zmieniano na osoby młodsze, bez doświadczenia w kierowaniu takimi jednostkami i pochodzące spoza regionów, którymi miały kierować. Doraźnie chodziło w pewnym sensie o „zmianę dla zmiany", zastąpienie ludzi, do których mieszkańcy często mieli różne pretensje (zmiany dokonywały się głównie w tzw. regionach problemowych), osobami nowymi i nieobciążonymi, które mogły (zwłaszcza w okresie przedwyborczym) budzić pewne nadzieje na poprawę zarządzania. W wymiarze strategicznym sygnalizowały one głębszy trend, polegający na stopniowej zmianie charakteru stosunków między federalnym centrum i regionami. Te ostatnie już nie były, jak niegdyś, kierowane przez silnych liderów z własnym zapleczem, ale przez przysłanych z Kremla technokratów, którzy mieli stanowić swoisty pas transmisyjny i umożliwić „ręczne sterowanie" regionami przez Moskwę[12].

GOSPODARKA I SPOŁECZEŃSTWO: NIEZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ

W 2017 r. zgodnie z oczekiwaniami skończyła się w Rosji recesja gospodarcza, ale skala wzrostu była z reguły wyraźnie niższa od wcześniejszych oczekiwań i prognoz rządu. Widać to było szczególnie w dynamice PKB. Po nagłym wzroście o 2,5% w II kwartale 2017 r. w kolejnych kwartałach nastąpiło spowolnienie wzrostu, który za cały 2017 rok według wstępnych szacunków wyniósł zaledwie 1,5% (zamiast prognozowanych 2,1%)[13]. Podobnie rzecz się miała z produkcją przemysłową, która wedle wstępnych ocen wzrosła o 1% w skali roku. Stało się tak, mimo że wzrost napędzały znaczące inwestycje infrastrukturalne (zwłaszcza budowa gazociągu Siła Syberii do Chin, mostu na okupowany Krym i stadionów na mistrzostwa świata w piłce nożnej), a także zwiększenie przewozów, konsumpcji i produkcji rolnej. W tej ostatniej sferze powodem do dumy władz były rekordowe zbiory zbóż w sezonie – 134,1 mln ton w 2017 r. (więcej niż w RFSRR w 1978 r.), co jednak stanowiło głównie zasługę sprzyjającej pogody.

Sukcesem była także najniższa od lat 80. inflacja (2,5% od grudnia do grudnia). Rósł też wreszcie (po kilku latach znaczących spadków) handel zagraniczny, zarówno eksport: o 25,3% (było to związane w dużej mierze ze wzrostem cen ropy naftowej), jak i import: o 24,1%. Nadal zwiększały się rezerwy walutowo-kruszcowe: o 54 mld USD w ciągu roku (do 432 mld USD na początku stycznia i do

[12] Szerzej na ten temat zob. M. Domańska, „Polityka regionalna Kremla – rok dymisji gubernatorów", *Komentarz OSW* z 15 grudnia 2017 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-12-15/polityka-regionalna-kremla-rok-dymisji-gubernatorow.

[13] W I kwartale PKB wzrósł o 0,6%, w II – o 2,5%, w III – o 2,2% (dane Rosstat za www.gks.ru), a w IV kwartale zaledwie o 0,9% (dane Rosstat za www.gks.ru).

459 mld USD dwa miesiące później). Działo się tak mimo wydania całości środków Funduszu Rezerwowego (którego wartość na początku 2017 r. wynosiła 16 mld USD)[14] i zmniejszenia się Funduszu Dobrobytu Narodowego (o 7 mld USD – do około 65 mld USD).

Równocześnie jednak rosło zadłużenie zagraniczne Rosji: o 15 mld USD w 2017 r. (do 529,1 mld USD na początku 2018 r.). Oznaką wzrostu poczucia niepewności był też wzrost wywozu kapitału netto, którego wartość osiągnęła w 2017 r. 24,8 mld USD (wstępne szacunki wobec 18,4 mld USD zrewidowanych ocen za 2016 rok).

Prawdziwym błogosławieństwem dla Rosji i jej budżetu był systematyczny wzrost cen ropy naftowej w ciągu 2017 r. Średnia cena tego kluczowego rosyjskiego produktu eksportowego (marki URALS) zwiększyła się z 41,9 USD/b w 2016 r. do 53 USD/b w 2017 r. (od grudnia do grudnia wzrost był jeszcze wyraźniejszy: z 52 USD/b w 2016 r. do 63,6 USD/b w 2017 r.)[15]. W ślad za tym rosyjski rubel miał tendencje do nieznacznego umacniania się (jego kurs wymiany wobec dolara USA spadł z około 60 rb/USD na początku 2017 r. do około 57 rb/USD na początku 2018 r. (i około 56 rb/USD pod koniec stycznia 2018 r.).

Wobec konserwatywnych założeń budżetowych (dochody budżetu federalnego wyliczono na – celowo zaniżonym – poziomie ceny ropy 40 USD/b) pozwoliło to szybciej zmniejszać deficyt budżetowy – do 1,4% PKB według wstępnej oceny ministerstwa finansów (prognozowano pierwotnie 2,5%). O utrzymującym się w rządzie poczuciu niepewności świadczyła jednak determinacja do odbudowywania rezerw finansowych (jako poduszki bezpieczeństwa) i redukowania deficytu, głównie przez obcinanie wydatków. O takim kursie świadczył dobitnie przyjęty w grudniu 2017 r. budżet federalny na 2018 rok i kolejne dwa lata. Utrzymano w nim założony (zaniżony) poziom dochodów na podstawie cen ropy 40 USD/b (ponadnormatywne dochody mają zwiększać rezerwy finansowe) przy zawyżonej prognozie deficytu budżetowego (1,3% PKB). Zaplanowano jednocześnie systematyczne, rosnące cięcia wydatków budżetowych we wszystkich kluczowych sferach (w tym wydatków socjalnych i na obronę narodową): o 1,1 pkt procentowego PKB w 2018 r. (i łącznie o 2,5 pkt procentowego PKB do 2020 r.). Co prawda te pierwsze miały być częściowo rekompensowane indeksacją emerytur i pomocą socjalną adresowaną do rodzin, a drugie są trudne do zweryfikowania z uwagi na tradycyjne już utajnienie części budżetu[16].

Powyższe wskaźniki i plany pokazywały, że zachodnie sankcje (i rosyjskie kontrsankcje) stawały się stopniowo czynnikiem trwałym. Z jednej strony gospodarka się

[14] Wydatkowano go (później, niż pierwotnie planowano) na pokrycie deficytu Funduszu Emerytalnego. 1 lutego 2018 r. Fundusz Rezerwowy formalnie przestał istnieć.

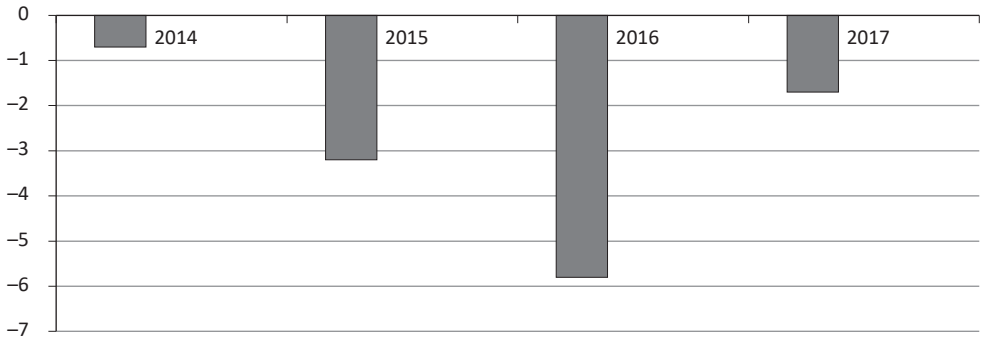
[15] Jak się wydaje, zjawisko to miało wiele przyczyn, m.in. utrzymujący się wzrost konsumpcji w Chinach, przejściowe spadki podaży surowca, wzrost niepewności politycznej i psychologiczny efekt porozumienia państw OPEC i Rosji o zamrożeniu wydobycia (w przypadku Rosji na bardzo wysokim pułapie).

[16] Szczególnie zaskakujące mogły się wydawać planowane cięcia wydatków socjalnych: od około 73 mld USD – około 0,8 punktu procentowego PKB w wyborczym 2018 r. do łącznie 1,1 punktu procentowego PKB w 2020 r. Zob. I. Wiśniewska, „Rosja: ostrożny budżet na lata 2018–2020", *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 6 grudnia 2017 r.

do nich adaptowała. Z drugiej perspektywy ich trwania pogłębiały oczekiwania stagnacji i zwiększały poczucie niepewności. Przyczyniały się do tego zwłaszcza – bardzo silne w drugiej połowie 2017 r. i na początku 2018 r. – obawy zarówno Kremla, jak i rosyjskich oligarchów przed nowymi amerykańskimi sankcjami sektorowymi i indywidualnymi.

Jednocześnie słabły nadzieje na nawet kosmetyczne reformy gospodarcze. Chociaż Kreml zamawiał w różnych rosyjskich ekonomicznych ośrodkach badawczych projekty korekt polityki gospodarczej, to miały się one sprowadzać do propozycji niewielkich zmian (głównie w zakresie systemu podatkowego, emerytalnego czy sektora energetycznego). Rosyjski system gospodarczy, jak i polityczny, ogólnie nastawiał się na przetrwanie.

Powodem zaniepokojenia Kremla w kontekście stabilności politycznej była sytuacja socjalna. Mimo że publikowane dane statystyczne pokazywały wzrost płac realnych w 2017 r. (o 3,4%), kluczowe dla nastrojów społecznych dochody realne już czwarty rok z rzędu spadały (w 2017 r. o 1,7%; zob. wykres 1).



Wykres 1
Dynamika (%) przeciętnych dochodów realnych w Rosji w latach 2014–2017

Źródło: oprac. M. Menkiszak na podstawie danych Rosstat.

Mimo malejącej inflacji dla większości społeczeństwa, a zwłaszcza coraz bardziej spauperyzowanych emerytów, rosnącym problemem były wysokie ceny żywności (i lekarstw) wobec jednoczesnej pogarszającej się jej jakości (głównie na skutek kontrsankcyjnych ograniczeń importu i tym samym malejącej konkurencji na rynku). Sondaże wskazywały, że Rosjanie coraz mniej są w stanie oszczędzić, a za to biorą coraz więcej (w tym drobnych) pożyczek[17]. Trwająca powolna degradacja infrastruktury socjalnej (np. zamykanie szkół i szpitali oraz spadek – zwłaszcza na prowincji – ich standardów) rodziła społeczną apatię, ale też punktowo wywoływała lokalne protesty.

[17] Według sondażu InFOM w grudniu 2017 r. odsetek Rosjan nieposiadających żadnych oszczędności wzrósł do 67%. Za: „Dochody Rossijan padajut czetyrie goda podriad", *Wiedomosti* z 25 stycznia 2018 r., https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/01/25/748956-dohodi-rossiyan-padayut-chetire-goda.

Wbrew wcześniejszej propagandzie sukcesu ze strony władz pogarszały się niektóre wskaźniki demograficzne. W szczególności odwróceniu uległ dotąd pozytywny trend w zakresie przyrostu naturalnego. W 2017 r. po raz pierwszy od lat odnotowano w Rosji ujemny przyrost naturalny (spadek ten wyniósł 134,4 tys. osób)[18]. Co prawda ciągle rekompensował go przyrost migracyjny, ale w coraz mniejszym stopniu: ludność Rosji wzrosła w 2017 r. zaledwie o 63,2 tys. osób (bez uwzględnienia okupowanego Krymu). Problem z przyrostem naturalnym był przy tym zróżnicowany geograficznie i dotykał przede wszystkim etnicznie rosyjskich regionów centralnej i północno-wschodniej Rosji (poza metropoliami). Natomiast znaczący przyrost naturalny tradycyjnie odnotowywały zwłaszcza niektóre nierosyjskie regiony północnego Kaukazu i południowej Syberii.

POLITYKA ZAGRANICZNA: OBRONA ZDOBYTYCH RUBIEŻY

Podobnie jako polityka wewnętrzna i gospodarcza, także polityka zagraniczna Rosji w 2017 r. podporządkowana była przede wszystkim celowi stabilizacji sytuacji i unikania konfrontacji z Zachodem, która mogłaby zwiększyć ryzyko polityczne przed wyborami prezydenckimi w 2018 r. Kluczowym państwem z tego punktu widzenia były dla Rosji **Stany Zjednoczone**. Zwycięstwo Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich w USA w 2016 r. rozbudziło w Moskwie duże nadzieje na normalizację stosunków, a nawet pozytywny przełom w relacjach z Waszyngtonem. Jednak mimo wysyłanych przez Moskwę pozytywnych sygnałów i kolejnych rozmów telefonicznych, w których obydwie strony deklarowały podjęcie pragmatycznej współpracy, strona amerykańska odkładała datę pierwszego spotkania Trumpa z Putinem. Odbyło się ono dopiero 7 lipca 2017 r., przy okazji szczytu G-20 w Hamburgu, i choć przebiegło w dobrej atmosferze, to nie przyniosło znaczących uzgodnień (strony ogłosiły kolejne z wielu „zawieszenie broni" w Syrii). Mimo intensywnych zabiegów strony rosyjskiej, która przekazywała USA kolejne pakiety propozycji – w marcu 2017 r. wznowienie trzech kanałów regularnej komunikacji (politycznej, wojskowej i służb specjalnych), rozpoczęcie dialogu na temat cyberbezpieczeństwa a w lipcu 2017 r. podpisanie deklaracji o wzajemnej nieingerencji w wewnętrzne sprawy – nie doszło do oczekiwanego w Moskwie przełomu.

Istotną przeszkodą była sytuacja wewnętrzna w USA, w tym oburzenie niemal całej amerykańskiej klasy politycznej na Rosję i rosnąca krytyka pod adresem Trumpa i części jego zaplecza (co zaowocowało wszczęciem formalnego śledztwa w sprawie podejrzanych kontaktów współpracowników Trumpa z przedstawicielami władz Rosji). Jak się wydaje, władze FR nabrały przekonania, iż prezydent Trump, niezależnie od jego osobistych zapatrywań, stał się *de facto* zakładnikiem krytycznych wobec Rosji amerykańskich elit i tzw. głębokiego państwa. Oznaczało to, że żaden pozytywny zwrot w stosunkach (swoisty kolejny reset) nie jest możliwy w dającej się przewidzieć przyszłości i konieczny jest mozolny dialog oraz szukanie normalizacji stosunków metodą drobnych kroków. Równocześnie jednak Rosji sprzy-

[18] Było to spowodowane głównie spadkiem liczby urodzeń o 203,4 tys. osób.

jał utrzymujący się głęboki podział polityczny (a nawet kryzys polityczny) w USA, który ograniczał możliwość prowadzenia aktywnej polityki zagranicznej. Dialog polityczny między Rosją i USA podtrzymywany był głównie przez nieregularne kontakty szefów dyplomacji: Siergieja Ławrowa i Rexa Tillersona. Tematy rozmów stanowiły przede wszystkim wojna w Syrii, a także problem Korei Północnej i ukraińskiego Donbasu. We wszystkich trzech kwestiach Moskwa usiłowała demonstrować pozory dobrej woli.

W sprawie **Syrii** Rosja doprowadziła zawarcia do trójstronnego (rosyjsko-turecko-irańskiego) porozumienia o tzw. strefach deeskalacji, w których miało obowiązywać zawieszenie broni (w rzeczywistości było regularnie łamane), i kontynuowała nadzorowany przez siebie tzw. astański dialog pokojowy. Wykorzystując bardzo ograniczone zaangażowanie wojskowe USA i Turcji w Syrii, starała się stopniowo dyskontować politycznie swoją dominację polityczno-wojskową w konflikcie syryjskim. Służyło to, po pierwsze, umocnieniu jej długofalowej obecności i wpływów w tym kraju (ważnym elementem tej polityki było zawarcie w styczniu 2017 r. z reżimem al-Asada formalnych długoterminowych umów o rosyjskich bazach w Syrii)[19]. Po drugie, dzięki utrzymywaniu inicjatywy w Syrii i zawieraniu porozumień „pokojowych" z pominięciem USA, które te ostatnie z niechęcią akceptowały, Moskwa demonstrowała swą relatywną siłę i „słabość" Waszyngtonu. Po trzecie, Rosja starała się stworzyć wrażenie, że to ona „wygrała z terroryzmem" w Syrii, wojna w zasadzie się zakończyła, a *gros* sił rosyjskich można będzie stamtąd wycofać, ograniczając tym samym niepopularne we własnym społeczeństwie straty ludzkie sił rosyjskich. Temu celowi służyły zwłaszcza ogłoszenie przez prezydenta Putina w listopadzie i grudniu 2017 r. „zwycięstwa nad terrorystami" w Syrii, „wycofanie" większości sił rosyjskich oraz zwołanie szczytu rosyjsko-turecko-irańskiego, a następnie syryjskiego kongresu pokojowego w Soczi[20].

Wobec **Korei Północnej** Rosja prowadziła podwójną grę. Z jednej strony poparła kolejne trzy rundy sankcji wobec reżimu w Pjongjangu[21], a z drugiej była oskarżana o to, iż po kryjomu narusza lub obchodzi reżim sankcyjny. Moskwa, która w rzeczywistości nie miała nic przeciwko nuklearyzacji Korei Północnej jako kolejne-

[19] Umowy dotyczyły poszerzenia terytorium tzw. punktu zaopatrzenia materiałowo-technicznego (*de facto* stworzenia tam bazy morskiej) w porcie Tartus oraz aneksu do umowy o stacjonowaniu rosyjskiego kontyngentu w bazie lotniczej Hmejmim. Podpisane na 49 lat (z możliwością przedłużenia) porozumienia czynią rosyjskie bazy *de facto* eksterytorialnymi; nie nakładają także ograniczeń na Rosję w zakresie zwiększania liczebności stacjonujących tam sił.

[20] Por. J. Lang, M. Menkiszak, „Spotkanie w Soczi – iluzja końca konfliktu w Syrii", *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 29 listopada 2017 r.; W. Rodkiewicz, „Kongres syryjski w Soczi – skąpe rezultaty rosyjskiej inicjatywy", *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 31 stycznia 2018 r. Szerzej na temat strategii Rosji w Syrii i regionie bliskowschodnim zob. W. Rodkiewicz, „Bliskowschodnia polityka Rosji. Regionalne ambicje, globalne cele", *Prace OSW nr 71*, Warszawa, grudzień 2017, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_71_bliskowschodnia_polityka_rosji_net_0.pdf.

[21] W sierpniu (rezolucja 2371), listopadzie (rezolucja 2375) i w grudniu 2017 r. (rezolucja 2379). Zakazywały one m.in. eksportu z Korei Północnej węgla, rudy żelaza, cyny, owoców morza i ubrań; ograniczały eksport ropy i produktów naftowych; zakazywały zatrudniania pracowników z tego kraju. Naruszanie/obchodzenie sankcji przez Rosję miało polegać głównie na przeładowywaniu rosyjskich produktów naftowych na statki północnokoreańskie na wodach otwartych.

mu elementowi przeciwdziałania globalnym wpływom USA, krytykowała (wraz z Pekinem) defensywne posunięcia Korei Południowej i Japonii (rozmieszczanie na swoim terytorium amerykańskich systemów obrony przeciwrakietowej) i groźby prezydenta Trumpa dotyczące możliwego użycia siły przeciwko Pjongjangowi.

W odniesieniu do **ukraińskiego Donbasu** doszło do pewnej intensyfikacji dialogu rosyjsko-amerykańskiego po desygnowaniu przez USA (w lipcu 2017 r.) specjalnego przedstawiciela ds. Ukrainy Kurta Volkera i wysunięciu przez Moskwę (we wrześniu 2017 r.) nowej „inicjatywy pokojowej" (rozmieszczenia ograniczonych sił pokojowych w celu ochrony misji monitoringowej OBWE). Strona amerykańska nie dała się jednak najwyraźniej zwieść pozorom i prezentowała w rozmowach dość pryncypialne podejście, ponadto ogłaszając w końcu grudnia 2017 r. zawarcie porozumień o dostawach broni (w tym nowoczesnych rakiet Javelin) na Ukrainę. Co ciekawe, Moskwa reagowała na to dość wstrzemięźliwie, wyraźnie chcąc uniknąć eskalacji napięcia z USA.

Największym problemem w stosunkach rosyjsko-amerykańskich z punktu widzenia Moskwy stała się jednak kodyfikacja i perspektywa istotnego rozszerzenia amerykańskich sankcji przeciwko Rosji. Antyrosyjskie nastroje w Kongresie USA okazały się na tyle silne, że obydwie jego izby przyjęły w lipcu 2017 r. zdecydowaną większością głosów (ponad 2/3 wymagane do przełamania ewentualnego prezydenckiego weta) ustawę „o przeciwdziałaniu przeciwnikom Ameryki poprzez sankcje" (CAATSA), którą prezydent Trump z niechęcią podpisał 2 sierpnia.

Załącznik 3
Kodyfikacja amerykańskich sankcji przeciwko Rosji[22]

Ustawa „o przeciwdziałaniu przeciwnikom Ameryki poprzez sankcje" (CAATSA) zawiera m.in. listę sankcji przeciwko Rosji, które można podzielić na cztery kategorie: 1) sankcje już przyjęte na mocy decyzji władz USA (wobec Rosji głównie na mocy prezydenckich dyrektyw Baracka Obamy i wynikających z nich aktów wykonawczych) – mają one charakter zarówno indywidualny, jak i tzw. sektorowy (przede wszystkim finansowy) i obejmują m.in. zakaz wjazdu do USA, zamrożenie aktywów, ograniczenia w dostępie do kapitału, zakaz dostaw wybranych towarów i technologii; 2) sankcje zaostrzające wcześniej przyjęte restrykcje (głównie te o charakterze finansowym) – dotyczą poszerzenia sfer gospodarki rosyjskiej objętych ograniczeniami, skrócenia długości dozwolonych kredytów krótkoterminowych i poszerzenia sankcji dotyczących sektora energetycznego; 3) nowe sankcje obligatoryjne (z możliwością odstąpienia od nich przez administrację w razie odpowiedniej postawy Rosji), w reakcji na rosyjskie cyberataki na USA, próby obejścia wcześniejszych sankcji, naruszenia praw człowieka i dostawy broni do Syrii; dotyczące m.in. rosyjskich urzędników państwowych oraz sektora zbrojeniowego i służb specjalnych FR (w październiku 2017 r. władze USA opublikowały listę 39 rosyjskich podmiotów z tej kategorii) – mogą one dotyczyć m.in. zakazu finansowa-

[22] Szerzej na ten temat zob.: I. Wiśniewska, S. Kardaś, „Ustawa o amerykańskich sankcjach przeciwko Rosji", *Analiza OSW* z 4 sierpnia 2017 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-08-04/ustawa-o-amerykanskich-sankcjach-przeciwko-rosji; I. Wiśniewska, „Sankcyjny poker: Rosja w oczekiwaniu na decyzje USA", *Analiza OSW* z 5 lutego 2018 r.

nia rosyjskich strategicznych projektów naftowych, zakazu wspierania transakcji handlowych, zakazu eksportu technologii podwójnego przeznaczenia, dalszych ograniczeń w operacjach bankowych, zobowiązują także do wpisania na listy sankcyjne kolejnych osób i podmiotów prowadzących wymienioną wyżej szkodliwą działalność oraz podmiotów współpracujących z rosyjskimi służbami specjalnymi i sektorem zbrojeniowym; 4) nowe sankcje fakultatywne, uderzające w rosyjskie energetyczne projekty eksportowe (takie jak gazociąg Nord Stream II) – mogą obejmować zakaz inwestycji, finansowania, dostaw towarów, usług i technologii.

Kongres zobowiązał też administrację w ciągu 180 dni od wejścia w życie ustawy (to znaczy do 29 stycznia 2018 r.) do przygotowania dwóch raportów: o członkach rosyjskiej elity polityczno-biznesowej, ich powiązaniach z Kremlem i ich zaangażowaniu w proceder korupcyjny i inne szkodliwe działania oraz o konsekwencjach wybranych sankcji finansowych przeciwko Rosji (chodzi głównie o zakaz zakupu rosyjskich papierów dłużnych). Raporty te zostały dostarczone w terminie Kongresowi, jednak administracja nie podjęła od razu decyzji o wykorzystaniu prawa do nałożenia nowych sankcji.

Przyjęcie ustawy oznacza, że prezydent Trump nie jest w stanie znieść ani złagodzić zdecydowanej większości już wprowadzonych sankcji bez zgody Kongresu, a zatem w praktyce w dającej się przewidzieć przyszłości nie ma na to perspektyw. Ustawa, wprowadzając jedynie nieliczne dodatkowe ograniczenia, daje natomiast administracji szeroki wachlarz niekiedy poważnych, nowych sankcji przeciwko Rosji, jak też dość znaczącą elastyczność w decydowaniu o nich. Niektóre z możliwych sankcji (zwłaszcza dotyczące sektora zbrojeniowego) mają charakter eksterytorialny, odstraszając tym samym firmy prowadzące interesy w USA od współpracy z Rosją.

Oprac. M. Menkiszak na podstawie publikacji OSW autorstwa Iwony Wiśniewskiej i Szymona Kardasia.

Rosyjskie władze i tamtejsi oligarchowie bardzo obawiali się nowych dotkliwych sankcji amerykańskich. Głównie temu należy zawdzięczać bardzo wstrzemięźliwą reakcję rosyjską na samą amerykańską ustawę i inne, niekorzystne dla Rosji posunięcia władz USA (np. amerykański atak rakietowy na bazę Szajrat w Syrii, zamknięcie części rosyjskich obiektów dyplomatycznych w USA czy decyzję Waszyngtonu o dostawach broni na Ukrainę) oraz przedkładane przez Moskwę oferty (zob. wyżej). Oligarchowie zabiegali za to przez pośredników w USA o niewpisywanie ich na kongresową listę elit putinowskich. Co prawda odczuli oni pewną ulgę, gdy tuż po 29 stycznia 2018 r. władze USA opublikowały jedynie fragment raportu, zawierający czysto formalną listę rosyjskich urzędników i biznesmenów, i powstrzymały się od wprowadzenia nowych sankcji. Jednak ponieważ Waszyngton mógł w każdej chwili (w tym przed wyborami prezydenckimi w Rosji) ujawnić jakieś kompromitujące rosyjską elitę informacje, jak też wprowadzić nowe sankcje przeciwko Moskwie, na Kremlu panował ciągły stan niepewności.

Rosja żywiła wyraźnie nadzieję na stopniowe polityczne przesilenie w **Europie** dzięki tryumfowi antyliberalnych kontrelit, głównie ze względu na utrzymujący się polityczno-społeczny problem imigrantów z Bliskiego Wschodu, a także islamskiego terroryzmu. Jednak kluczowe w tym kontekście wybory parlamentarne w Holandii (marzec 2017), prezydenckie we Francji (maj 2017) i parlamentarne

w Niemczech (wrzesień 2017) nie potwierdziły tego trendu. Po doświadczeniach konsekwencji politycznych ingerencji w kampanię wyborczą w USA Rosja była tym razem ostrożniejsza. Jednak nie powstrzymała się całkowicie od wsparcia polityczno-propagandowego dla nacjonalistów i populistów. Przejawem tego była rosyjska medialno-internetowa kampania przeciwko kandydaturze Emmanuela Macrona w wyborach prezydenckich we **Francji** oraz demonstracyjne wsparcie udzielane jego głównej rywalce, liderce nacjonalistycznego Frontu Narodowego, Marine Le Pen (m.in. przyjął ją na Kremlu prezydent Putin). Doprowadziło to do pewnego ochłodzenia stosunków rosyjsko-francuskich na starcie prezydentury Macrona, ale wobec intensywnych zabiegów Moskwy zmierzającej do ich naprawy zgodził się on na kontynuację dialogu politycznego, m.in. przyjmując Putina w Paryżu w końcu maja 2017 r. Pokazem francuskiej asertywności było także aresztowanie w listopadzie 2017 r. we Francji rosyjskiego oligarchy i senatora Sulejmana Kerimowa pod zarzutem oszustw podatkowych na dużą skalę. W **Niemczech** władze, pomne amerykańskich doświadczeń, podjęły specjalne środki mające zabezpieczyć wybory przed ewentualnymi rosyjskimi cyberatakami. Tym razem jednak Moskwa zachowała wstrzemięźliwość i nie wykorzystała zgromadzonych wcześniej wrażliwych informacji zdobytych w czasie hakerskich ataków na Bundestag i wybranych deputowanych oraz struktury partyjne, do których dochodziło w poprzednich latach. Umiarkowany sukces populistycznej, *de facto* prorosyjskiej partii AfD (Alternatywa dla Niemiec), wedle deklaracji samej partii, wynikał po części z jej znacznej popularności wśród ponad 2,5-milionowej mniejszości rosyjskojęzycznej w Niemczech. Dla Rosji niekorzystna była natomiast perspektywa utrzymania się u władzy partii CDU/CSU i kanclerz Angeli Merkel, którą prezydent Putin uznawał za jednego ze swoich osobistych wrogów i główną przeszkodę na drodze do złagodzenia sankcji UE wobec Rosji. Rosja była ponadto oskarżana przez media i polityków w **Hiszpanii** o wspieranie kampanią w Internecie ruchu separatystycznego w Katalonii (w związku z referendum niepodległościowym w październiku 2017 r.), co ochłodziło stosunki Madrytu z Moskwą.

Rosja daleka była jednak od politycznej izolacji w Europie, wiele państw europejskich bowiem intensyfikowało dialog polityczny z nią. Tradycyjnie ciepłe i intensywne były m.in. jej stosunki z Węgrami, mimo iż w trakcie wizyty prezydenta Putina w tym kraju w lutym 2017 r. nie zawarto żadnych nowych istotnych porozumień. Nadal intensywne były także kontakty z państwami bałkańskimi (m.in. wizyty w Moskwie złożyli prezydenci Serbii, Chorwacji i Słowenii). Moskwa odnosiła też w Europie pewne sukcesy na polu energetycznym. Bardzo dobrą wiadomością dla Gazpromu była deklaracja Komisji Europejskiej z marca 2017 r. o gotowości polubownej regulacji trwającego od kilku lat sporu związanego z zarzutami KE o wcześniejsze wykorzystywanie przez rosyjski koncern monopolistycznej pozycji na rynku europejskim, co oznaczało, iż najprawdopodobniej Gazprom uniknie dotkliwej kary finansowej[23].

[23] Szerzej zob. A. Łoskot-Strachota, S. Kardaś, „Gazprom bez kary za praktyki monopolistyczne w Europie Środkowej?", *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 15 marca 2017 r.

Rosyjski koncern, przy faktycznym dyplomatycznym wsparciu Niemiec, intensywnie lobbował za realizacją projektu gazociągu Nord Stream II[24].

Łatwiejsza okazała się realizacja drugiego kluczowego dla niej europejskiego projektu energetycznego – budowy gazociągu Turkish Stream z Rosji do **Turcji** pod dnem Morza Czarnego. W maju 2017 r. strona rosyjska rozpoczęła (na własny koszt) budowę odcinka podmorskiego dwóch nitek gazociągu. Innym ważnym wydarzeniem w stosunkach z Ankarą było formalne rozpoczęcie (po kilkuletniej zwłoce) budowy przez rosyjski Rosatom elektrowni jądrowej Akkuyu w Turcji (ma się składać z czterech bloków o mocy 1200 MW każdy). Coraz bardziej asymetryczne (na korzyść Moskwy) stosunki z Turcją były jednak ciągle skomplikowane[25].

W regionie „szerszego Bliskiego Wschodu" wyraźne było także zacieśnianie współpracy Rosji z **Egiptem**. Nowym ważnym jej etapem stało się podpisanie podczas wizyty w Kairze prezydenta Putina w grudniu 2017 r. (po dwóch latach negocjacji) kontraktów na budowę przez Rosatom elektrowni jądrowej w ad-Daba nad Morzem Śródziemnym. Budowa czterech bloków o mocy 1200 MW każdy ma kosztować około 30 mld USD i być finansowana w 85% z rosyjskiego długoterminowego kredytu. Moskwa podtrzymywała też intensywny dialog z **Iranem**, włączając go formalnie do trójstronnej (wraz z Turcją) współpracy politycznej w Syrii. Rosja nie była jednak ani zdolna, ani gotowa przeciwdziałać narastającym wpływom Iranu w tym kraju i w regionie. Powodowało to pewien wzrost napięcia w jej stosunkach z **Izraelem**, który z jednej strony nadal utrzymywał intensywne kontakty polityczne i wojskowe z Moskwą (premier Netanjahu regularnie spotykał się z Putinem), z drugiej dokonywał coraz bardziej spektakularnych ataków na pozycje sił irańskich i proirańskich, a nawet sił rządowych w Syrii, stawiając Moskwę w niewygodnym położeniu.

Zacieśniały się, wbrew pozorom asymetryczne (na korzyść Pekinu), stosunki Rosji z **Chinami**. Kreml w coraz większym stopniu wymieniał się z Pekinem autorytarnymi doświadczeniami (zwłaszcza w zakresie kontroli Internetu i społeczeństwa oraz zarządzania kadrami), otrzymując przy tym od niego punktowe wsparcie polityczne i gospodarcze. Trwała budowa gazociągu Siła Syberii do północno-wschodnich Chin. Elementem coraz bardziej nieprzejrzystych rosyjsko-chińskich relacji gospodarczych było zawarcie w listopadzie 2017 r. przez Rosnieft' z prywatną chińską spółką CEFC kontraktu na dostawy 12 mln ton rosyjskiej ropy naftowej do Chin. Stało się to tuż po ogłoszeniu zakupu przez CEFC 14,2% udziałów w Rosniefti za

[24] Z jednej strony potencjalnymi problemami były tu zagrożenie amerykańskimi sankcjami (także dla firm europejskich zaangażowanych w projekt) oraz procedowane w Danii zmiany prawne, które mogły wymusić korektę projektowanej trasy gazociągu, czy wreszcie stanowisko Komisji Europejskiej, która chciała przejąć formalne negocjacje z Rosją na temat założeń projektu. Z drugiej strony korzystne dla projektu było ustalenie w kwietniu 2017 r. zasad jego finansowania przez uczestników, a we wrześniu wydanie przez służby prawne Rady UE opinii, sugerującej wyjęcie gazociągu spod zasad tzw. trzeciego pakietu energetycznego UE (S. Kardaś, R. Bajczuk, „Gazociąg »ponad prawem«? Opinia służby prawnej Rady UE na temat Nord Stream 2", *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 4 października 2017 r.).

[25] Z jednej strony Rosja zniosła większość sankcji gospodarczych wprowadzonych przeciwko Turcji w 2015 r. i obydwa państwa podpisały kilka porozumień w sprawie Syrii, gdzie prowadziły ograniczoną współpracę. Z drugiej strony częściowe wsparcie rosyjskie dla sił kurdyjskich w północnej Syrii i chęć włączenia szerokiej reprezentacji kurdyjskiej do dialogu pokojowego spotykały się z ostrymi protestami ze strony Ankary.

9 mld USD[26] (transakcja ciągle nie doszła do skutku). Obydwa państwa *de facto* współdziałały też (przeciwko wspólnocie zachodniej) w kwestii kryzysu koreańskiego i zacieśniają współpracę wojskową (m.in. w lipcu 2017 r. chińskie okręty uczestniczyły w ćwiczeniach rosyjskiej marynarki wojennej na Morzu Bałtyckim).

Russia protects its assets

In 2017, Russian domestic, economic as well as foreign policy were subordinated to the preparations for the presidential election, which was expected to legitimize Vladimir Putin's further rule. For this reason, the Kremlin's main concern was to prevent any events endangering stability in those spheres in order to avoid even the slightest risk to the political process. In their internal policy, the authorities continued to block the tools that gave the West any potential influence on the situation in the country, tightening control over the society, harassing the political opposition and disciplining the broader political elite. The tensions in the elite and the oppositional mobilization on the part of the youth were problems for the Kremlin. In their economic policy, the authorities took advantage of rising oil prices to try to ensure financial stability, maintain a small economic growth and rebuild reserves in case of a deterioration of the situation. The problem was economic stagnation and pauperization of a part of society. In foreign policy, Russia made small attempts to normalize its relations with the West, but not at the expense of any political concessions. On the other hand, it strengthened, also informally, cooperation with China and tried to discount its growing activity in the Middle East and dominance in Syria to build its image of a superpower. The main problem was the unexpected further deterioration of relations with the US, in particular the threat of toughening American sanctions.

Keywords: Akkuyu Nuclear Power Plant, BRICS, CEFC enterprise, DNS, Federal Security Service (FSB), National Wealth Fund, National Reserve Fund, Gazprom company, Voice of America (VoA), Nord Stream 2 Pipeline, Rosneft company, Power of Siberia pipeline, Shayrat airbase, Turkish Stream pipeline

Słowa kluczowe: elektrownia jądrowa Akkuyu, BRICS, spółka CEFC, DNS, Federalna Służba Bezpieczeństwa (FSB), Fundusz Dobrobytu Narodowego, Fundusz Rezerwowy, koncern Gazprom, Głos Ameryki (VoA), Nord Stream II, Rosnieft', gazociąg Siła Syberii, baza Szajrat, gazociąg Turkish Stream

[26] Nieprzejrzystość relacji przedsiębiorstw polega m.in. na tym, że CEFC to niezbyt duża w skali chińskiej, ale dotąd bardzo dynamicznie rozwijająca się firma o niejasnej strukturze właścicielskiej (w mediach pojawiają się sugestie, że ma powiązania z chińskimi wojskowymi służbami specjalnymi i osobami z kierownictwa państwowego ChRL), a według doniesień mediów rosyjskich pieniądze na zakup akcji Rosniefti (od formalnego właściciela pakietu mniejszościowego – spółki QHS Shares Pte. Ltd. – o skomplikowanej i niejasnej strukturze właścicielskiej) pożyczyła ona w rosyjskich państwowych bankach. Istnieje zatem podejrzenie, że stosunki między Rosnieftią i CEFC nie mają wyłącznie charakteru komercyjnego, lecz są elementem nieformalnych relacji (w tym biznesowych) między elitami rządzącymi Rosji i Chin.

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 248–264

ISSN 2300-2654

Świat w Roczniku

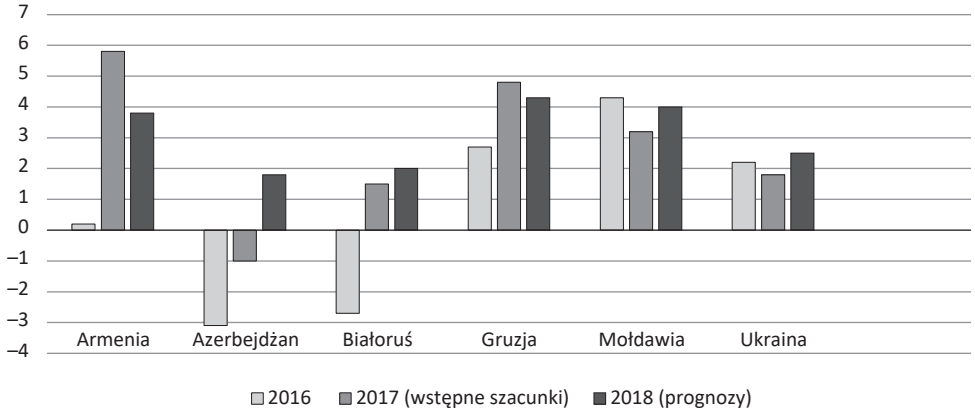
Andrzej Szeptycki

doi 10.7366/2300265420172314

Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy: *nihil novi*

W 2017 r. w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego nie zaszły zasadnicze zmiany, ani w sferze wewnętrznej, ani międzynarodowej. Potwierdziły się tendencje rozwojowe zaobserwowane w poprzednich latach.

Po pierwsze, we wszystkich krajach regionu rządzący trwali przy władzy; jedynie w Armenii odbyły się w omawianym okresie wybory parlamentarne, ale nie przyniosły one istotnych zmian na płaszczyźnie politycznej. Po drugie, region pozostawał przedmiotem zainteresowania światowej opinii publicznej, w szczególności z powodu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, choć wobec braku perspektyw jego rozwiązania odgrywał mniejszą rolę niż w połowie dekady. Po trzecie, zarówno Unia Europejska, jak i Federacja Rosyjska kontynuowały działania na rzecz zacieśnienia relacji z wybranymi państwami regionu, o czym świadczyły z jednej strony wprowadzenie przez państwa UE reżimu bezwizowego z Ukrainą i Gruzją, z drugiej zaś manewry „Zapad 2017". Po czwarte, niemal wszystkie państwa regionu wyszły z kryzysu gospodarczego; wyjątkiem był Azerbejdżan, który ma wedle prognoz odnotować wzrost gospodarczy dopiero w 2018 r.



Wykres 1
Zmiana PKB w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w latach 2016–2018 (%)

Źródło: *World Economic Situation and Prospects 2018*, United Nations, New York 2018, s. 152.

Pewną nowością było ożywienie współpracy regionalnej przez państwa Organizacji na rzecz Demokracji i Rozwoju Ekonomicznego GUAM (Gruzja, Ukraina, Azerbejdżan, Mołdawia). W marcu państwa członkowskie podpisały protokoły dotyczące pełnej implementacji porozumienia o wolnym handlu z 2002 r., które wcześniej w praktyce nie weszło w życie. Po dziesięciu latach prac otworzono połączenie kolejowe Baku–Tbilisi–Kars (to ostatnie miasto leży w Turcji), które ma stanowić element nowego Jedwabnego Szlaku łączącego Azję (przede wszystkim Chiny) z Europą, a zarazem umożliwić transport ładunków z pominięciem Rosji.

UKRAINA

Sytuacja wewnętrzna. Władze ukraińskie wyłonione w 2014 r. po „rewolucji godności" znalazły się na półmetku: kolejne wybory prezydenckie i parlamentarne zaplanowane są na 2019 r. Kluczowym aktorem w ramach porewolucyjnego systemu politycznego stał się prezydent Petro Poroszenko, a kluczową instytucją – Administracja Prezydenta. Dotychczasowy bilans rządów piątego prezydenta Ukrainy jest niejednoznaczny. Udało się powstrzymać rosyjską agresję, niemniej perspektywy rozwiązania konfliktu w Donbasie pozostają – w istotnym stopniu za sprawą polityki Rosji – ograniczone. Reformy prowadzone są powolnie i niekonsekwentnie. Nie rozliczono przestępstw poprzedniej władzy, co było jednym z postulatów „Euromajdanu". Sytuacja taka zaowocowała rozczarowaniem społeczeństwa i spadkiem zaufania do Poroszenki, które w grudniu 2017 r. wynosiło 15,8%[1].

Paradoksalnie prezydent przoduje jednocześnie w sondażach dotyczących przyszłorocznych wyborów prezydenckich. Wedle badań z grudnia 2017 r. na Poroszenkę zagłosowałoby 11,9% wyborców, którzy planują oddać głos w wyborach, na drugą w kolejności Julię Tymoszenko – 11,1%[2]. Sytuacja taka wynika z czterech czynników. Po pierwsze, na Ukrainie panuje marazm społeczny. Po drugie, Poroszenko korzysta ze słabości opozycji. Dotyczy to w szczególności Bloku Opozycyjnego – następcy Partii Regionów, który nie potrafi się odnaleźć w nowej sytuacji politycznej. Po trzecie, osłabła pozycja najbardziej aktywnych politycznie oligarchów: Rinata Achmetowa, Dmytra Firtasza czy Ihora Kołomojskiego. Po czwarte, porażką zakończyły się nowe projekty polityczne zainicjowane w ostatnich latach.

Znaczące były pod tym względem losy Micheila Saakaszwilego. Były prezydent Gruzji pełnił w latach 2015–2016 funkcję gubernatora obwodu odeskiego. Popadł wówczas w konflikt z Poroszenką, którego oskarżał o hamowanie inicjatyw antykorupcyjnych. W lipcu 2017 r. wbrew prawu międzynarodowemu, a być może również ukraińskiej konstytucji, prezydent Ukrainy pozbawił Saakaszwilego ukraińskiego obywatelstwa. Ten ostatni powrócił jednak we wrześniu na Ukrainę, nielegalnie przekraczając granicę polsko-ukraińską. Saakaszwili wzywał do nowych protestów społecznych przeciwko władzom. W grudniu 2017 r. ukraińskie służby dwukrotnie podejmowały próbę jego aresztowania pod zarzutem otrzymywania środków fi-

[1] *Громадська думка, грудень-2017: виборчі рейтинги і рейтинги довіри*, 15–19 grudnia 2017 r., http://dif.org.ua/uploads/doc/11718337605a665adc7b97d3.95892743.doc (ostatni dostęp: 14.02.2018).

[2] Ibidem.

nansowych od ludzi związanych z Wiktorem Janukowyczem. Za pierwszym razem były prezydent Gruzji został odbity przez swoich ukraińskich sympatyków. Za drugim jego zwolnienie z aresztu nakazał sąd. Ostatecznie w lutym w ramach umowy o readmisji Saakaszwili został odesłany do Polski. Jego popularność nie przekracza granic błędu statystycznego, a organizowane przezeń akcje gromadziły ledwie kilka tysięcy osób. Niemniej sprawa Saakaszwilego jest świadectwem braku poprawy standardów politycznych na Ukrainie.

Od 2016 r. poprawia się sytuacja ekonomiczna, czego przejawami są wzrost gospodarczy i ograniczenie inflacji – w 2015 r. wyniosła ona 43,3%, w 2016 r. – 12,4%, w 2017 r. – 13,7%[3]. Dzięki rygorystycznej polityce fiskalnej i monetarnej udało się również zmniejszyć deficyt budżetowy. Poprawa sytuacji gospodarczej na Ukrainie uzależniona jest od wsparcia finansowego Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który w latach 2015–2017 udzielił temu państwu ponad 8 mld USD kredytu (ostatnią transzę – 1 mld USD – wypłacono w kwietniu 2017 r.). MFW domaga się jednak kontynuacji reform, co w perspektywie nadchodzących wyborów może być wyzwaniem dla rządzących i może zagrozić zamrożeniem współpracy.

System emerytalny został zreformowany ustawą z października 2017 r. Wiek przejścia na emeryturę nie uległ zmianie (60 lat), niemniej podnoszony będzie stopniowo wymagany w tym celu staż pracy – w 2028 r. aby przejść na emeryturę, konieczne będzie przepracowanie co najmniej 35 lat[4]. Obawy budzi natomiast przyszłość polityki antykorupcyjnej. Ukraina pozostaje państwem wysoce skorumpowanym. W 2016 r. indeks percepcji korupcji (CPI) wyniósł 29 (0 – pełna korupcja, 100 – brak korupcji), tyle samo co w Rosji, co sytuowało oba państwa na 131 miejscu wśród 176 będących przedmiotem badań[5]. Wysoki poziom korupcji na Ukrainie wynika zarówno z tego, że po „rewolucji godności" nie dokonano zasadniczych zmian personalnych w administracji państwowej i wymiarze sprawiedliwości, jak i z faktu, że ukraińska gospodarka jest przeregulowana, co uzależnia przedsiębiorców od decyzji przedstawicieli administracji[6]. Obecne władze nie są realnie zainteresowane zmianą istniejącego stanu rzeczy. W listopadzie 2017 r. prokuratura wszczęła postępowanie przeciwko szefowi Narodowego Biura Antykorupcyjnego, zarzucając mu ujawnienie tajemnicy państwowej. Ujawniono również, że szefowa drugiej instytucji – Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji – fałszowała wyniki audytu deklaracji majątkowych polityków w porozumieniu z Administracją Prezydenta. W parlamencie faktycznie zablokowano prace nad ustawą mającą po-

[3] *Індекси споживчих цін у 1993–2017рр. (до грудня попереднього року)*, http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/ct/cn_rik/isc/isc_u/isc_gr_u.htm (ostatni dostęp: 14.02.2018).

[4] Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій", 03.10.2017, *Відомості Верховної Ради*, 2017, nr 40–41, § 383.

[5] *Corruption Perceptions Index 2016*, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (ostatni dostęp: 03.01.2018).

[6] V. Pekar, „How to overcome corruption in Ukraine", *New Eastern Europe*, 28 kwietnia 2017 r., http://neweasterneurope.eu/2017/04/28/how-to-overcome-corruption-in-ukraine/ (ostatni dostęp: 14.02.2018).

wołać Sąd Antykorupcyjny – w efekcie oskarżeniami o korupcję będą nadal zajmować się skorumpowane sądy powszechne[7].

Polityka zagraniczna. Najważniejszym wyzwaniem dla Ukrainy pozostaje konflikt z Rosją. Sytuacja na okupowanym przez Federację Rosyjską Krymie nie uległa zasadniczym zmianom. Półwysep pozostaje odizolowany od Ukrainy, co niekorzystnie wpływa na sytuację gospodarczą. Władze rosyjskie prowadzą represje skierowane w szczególności przeciwko ludności tatarskiej i przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego, a Ukraina nie wypracowała spójnej polityki wobec okupowanego regionu. W 2018–2019 r. powinno zostać uruchomione połączenie samochodowo-kolejowe przez most nad Cieśniną Kerczeńską, co ułatwi Rosji aprowizację półwyspu.

Konflikt w Donbasie pozostał nierozwiązany, a postanowienia mińskie z 2015 r. – niezrealizowane. Od początku stycznia do połowy listopada 2017 r. w konflikcie na Ukrainie zginęło wedle szacunków ONZ 540 cywilów[8]. Sytuacja taka wynikała z różnic interesów pomiędzy oboma państwami. Dla Rosji priorytetami były federalizacja Ukrainy, która umożliwiłaby regionom kontrolowanie polityki władz centralnych, a także przeprowadzenie w kontrolowanej przez „separatystów" części Donbasu wyborów samorządowych, dla Ukrainy natomiast przerwanie walk i przeprowadzenie wyborów zgodnie z prawem ukraińskim. Sytuacja wewnętrzna w „Donieckiej Republice Ludowej" uległa stabilizacji pod rządami jej nominalnego lidera Aleksandara Zacharczenki. W „Ługańskiej Republice Ludowej" natomiast w listopadzie 2017 r. doszło do zbrojnego przewrotu, w wyniku którego jej „przywódca" Igor Płotnicki obalony; zastąpił go dotychczasowy minister bezpieczeństwa Leonid Pasiecznik. Wydarzenia te były wynikiem wewnętrznej rywalizacji w łonie ługańskich „separatystów". Rosja wsparła jedną z ich frakcji, choć raczej nie była inspiratorem przewrotu. W praktyce niezależnie od zmiany przywództwa „Ługańska Republika Ludowa" pozostanie pod ścisłą kontrolą Rosji[9].

W drugiej połowie 2017 r. Rosja i Ukraina powróciły do pomysłu skierowania do regionu objętego konfliktem misji pokojowej Organizacji Narodów Zjednoczonych. Osiągnięcie porozumienia w tej kwestii wydaje się jednak mało prawdopodobne. Rosja proponowała, by misja ONZ została rozmieszczona wzdłuż tzw. linii rozgraniczenia oddzielającej Donecką i Ługańską RL od terytorium kontrolowanego przez władze ukraińskie; celem misji miałaby być ochrona obserwatorów OBWE. Ukraina zaś sugeruje, by mandat misji objął cały region, włącznie z granicą ukraińsko-rosyjską, co miałoby docelowo doprowadzić do demilitaryzacji obszaru dotkniętego konfliktem. Można sądzić, że władze rosyjskie nie są w istocie zainteresowane roz-

[7] T. Iwański, „Paraliż instytucji antykorupcyjnych na Ukrainie", *Analizy OSW* z 22 listopada 2017 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-11-22/paraliz-instytucji-antykorupcyjnych-na-ukrainie (ostatni dostęp: 14.02.2018).

[8] *Report on the human rights situation in Ukraine 16 August to 15 November 2017*, s. 9, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport20th_EN.pdf (ostatni dostęp: 14.02.2018).

[9] M. Vikhrov, *The Luhansk Coup: Why Armed Conflict Erupted in Russia's Puppet Regime*, 29 listopada 2017 r., http://carnegie.ru/commentary/74864 (ostatni dostęp: 14.02.2018).

mieszczeniem misji pokojowej w Donbasie, ale winę za niepowodzenie tego projektu chcą zrzucić na Ukrainę.

W tym kontekście oba państwa postawiły na działania jednostronne. Rosja w lutym 2017 r. uznała dokumenty wydawane przez obie „republiki ludowe": dowody tożsamości, dokumenty potwierdzające wykształcenie, akta stanu cywilnego oraz dowody i tablice rejestracyjne pojazdów. W marcu 2017 r. Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy podjęła decyzję o natychmiastowym wstrzymaniu ruchu towarowego na tzw. linii rozgraniczenia. Decyzja ta wychodziła naprzeciw oczekiwaniom ukraińskiego społeczeństwa i miała na celu wzięcie pod kontrolę nielegalnych blokad organizowanych przez weteranów operacji antyterrorystycznej. Sukcesem władz ukraińskich jest decyzja Stanów Zjednoczonych o dostarczeniu Ukrainie „broni śmiercionośnej" – przeciwczołgowych rakiet Javelin. We wrześniu 2017 r. po raz kolejny odbyły się na Ukrainie wielonarodowe manewry „Rapid Trident"; wzięło w nich udział ok. 1800 żołnierzy z kilkunastu państw, w tym ze Stanów Zjednoczonych.

Blokada Donbasu jest tylko jednym z elementów zaostrzenia polityki Ukrainy w konflikcie z Rosją. Władze ukraińskie dążą do zerwania asymetrycznych powiązań łączących w przeszłości ich kraj z Federacją Rosyjską. Świadczą o tym całkowite uniezależnienie się od dostaw gazu z Rosji (od listopada 2015 r.) i nowa polityka historyczna, mająca na celu dekomunizację przestrzeni publicznej i kreację nowych bohaterów narodowych (ważnym jej elementem będzie w latach 2017–2021 upamiętnienie stulecia istnienia Ukraińskiej Republiki Ludowej). W kwietniu 2017 r. podjęto decyzję o zablokowaniu dostępu na Ukrainie do najpopularniejszych rosyjskich serwisów internetowych (Yandex, VKontaktie, Odnoklassniki)[10]. Najwięcej kontrowersji wzbudziła nowa ustawa o oświacie. Stanowi ona, że nauczanie w szkole może być prowadzone jedynie w języku ukraińskim. Dopuszcza zorganizowanie odrębnych klas (lecz nie szkół) dla mniejszości narodowych z nauczaniem w ich własnym języku, ale tylko na poziomie oświaty przedszkolnej i wczesnoszkolnej. Przedmioty mogą być również wykładane w dwu językach: ukraińskim, angielskim i jednym z języków UE[11]. Celem ustawy było ograniczenie pozycji języka rosyjskiego na Ukrainie, a także przeciwdziałanie powstawaniu enklaw mniejszości, które nie integrowałyby się ze społeczeństwem ukraińskim (dotyczy to zwłaszcza zamieszkanego przez mniejszość węgierską Zakarpacia). Została ona jednak przyjęta krytycznie nie tylko w Rosji, ale również w Rumunii, Polsce i na Węgrzech; te ostatnie zagroziły, że w razie jej przyjęcia zablokują zbliżenie Ukrainy z Unią Europejską[12].

[10] Додаток 2 до рішення Ради національної безпеки і оборони України від «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)». Юридичні особи, до яких застосовуються обмежувальні заходи (санкції), 28 kwietnia 2017 r., http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/40/38/6f76b8df9d0716da74bb4ae6a900d483_1494964345.pdf (ostatni dostęp: 04.01.2018).

[11] Закон України „Про освіту", 5 września 2017 r., *Відомості Верховної Ради* 2017, nr 38–39, § 380.

[12] T. Dąbrowski, T. Piechal, A. Sadecki, „Ukraina: uderzenie w szkolnictwo mniejszości narodowych", *Analizy OSW* z 27 września 2017 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-09-27/ukraina-uderzenie-w-szkolnictwo-mniejszosci-narodowych (ostatni dostęp: 14.02.2018).

Na początku 2016 r. powstała pogłębiona i wszechstronna strefa wolnego handlu (DCFTA) między Ukrainą a UE. Na kompleksową ocenę jej funkcjonowania jest jeszcze zbyt wcześnie, niemniej należy odnotować pierwsze pozytywne efekty. Istotnie wzrósł eksport ukraińskich towarów rolno-spożywczych do UE. Już w lipcu 2017 r. Ukraina w pełni wykorzystała bezcłowe limity na większość najważniejszych produktów rolno-spożywczych[13]. Również eksporterzy z krajów UE pozytywnie oceniają zniesienie w ramach DCFTA istniejących do tej pory barier prawno-administracyjnych utrudniających wcześniej dostęp do rynku UE[14].

W czerwcu 2017 r. obywatele Ukrainy posiadający paszport biometryczny otrzymali możliwość bezwizowego wjazdu do państw strefy Schengen (obywatele Unii mogli podróżować na Ukrainę bez wizy od 2005 r.). Decyzja ta dotyczyła jedynie krótkoterminowych wiz schengeńskich (na pobyt krótszy niż trzy miesiące). Zniesienie wiz jest ważnym, choć spóźnionym sygnałem wobec Ukrainy. Ważnym, gdyż swoboda podróżowania do UE – przede wszystkim w celach zarobkowych – była jednym z zasadniczych postulatów ukraińskiego społeczeństwa wobec własnych władz i Unii Europejskiej. Pozytywna decyzja w tej kwestii ma potwierdzić otwartość UE na dążenia Ukraińców. Łatwiejsze podróżowanie do UE powinno też sprzyjać promocji na Ukrainie wzorców europejskich. Jest to zarazem decyzja spóźniona – została bowiem podjęta ponad trzy lata po proeuropejskim zrywie, jakim była „rewolucja godności". Unia Europejska jest ważnym rynkiem pracy dla ukraińskich imigrantów; w 2015 r. w państwach członkowskich mieszkało na stałe ok. 905 tys. obywateli Ukrainy[15]. Można sądzić, że istotna część Ukraińców, którzy chcieli i mieli możliwość podjąć pracę w Unii, już tam wyjechała. Dlatego wraz z likwidacją reżimu wizowego nie należy się spodziewać znaczącego wzrostu migracji ukraińskiej do Unii, zwłaszcza że zniesienie wiz nie daje obywatelom Ukrainy prawa stałego pobytu czy pracy w UE. Wedle badania z lipca 2017 r. poparcie dla członkostwa w Unii Europejskiej sięgało 55% (NATO – 40%); poparcie dla polityki niezaangażowania (23%) lub członkostwa w Unii Celnej (Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej) było znacząco niższe (odpowiednio 31 i 15%)[16].

Z perspektywy UE największe znaczenie mają konflikt rosyjsko-ukraiński i proces reform na Ukrainie. W grudniu 2017 r. państwa Unii bez większych dyskusji podjęły decyzję o przedłużeniu sankcji wobec Rosji w związku z brakiem postępów we wdrażaniu porozumień mińskich. Decyzja ta nie wynika ze szczerego przekonania wszystkich państw członkowskich o jej słuszności, ale z obawy przed pojawieniem się kolejnych linii podziału wewnątrz UE, tak czy inaczej osłabionej brexitem

[13] *Україна закрила 9 квот на безмитний експорт до ЄС*, 11 lipca 2017 r., http://ucab.ua/ua/pres_sluzhba/novosti/ukraina_zakrila_9_kvot_na_bezmitniy_eksport_do_es (ostatni dostęp: 04.01.2018).

[14] *Polska wraca na Ukrainę w wielkim stylu. Eksport wystrzelił*, https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/polski-eksport-na-ukraine-styczen-czerwiec-2017/3gws758 (ostatni dostęp: 04.01.2018).

[15] O. Malynovska, *Migration in Ukraine: Facts and Figures*, International Organisation for Migration Mission in Ukraine, Kyiv 2016, s. 11, http://www.iom.org.ua/sites/default/files/ff_eng_10_10_press.pdf (ostatni dostęp: 14.02.2018).

[16] *Opportunities and Challenges Facing Ukraine's Democratic Transition. Nationwide Survey with Six Local Oversamples*, lipiec 2017, s. 36, https://www.ndi.org/sites/default/files/July%202017%20Ukraine%20Research%20English.pdf (ostatni dostęp: 04.01.2018).

i kryzysem migracyjnym. Unia i inne instytucje europejskie są również zaniepokojone powolnym tempem reform na Ukrainie, w szczególności próbami wstrzymania polityki antykorupcyjnej. Problemy te nie pozostały bez wpływu na przebieg i postanowienia szczytu Partnerstwa Wschodniego w Rydze w listopadzie 2017 r. Dokument końcowy szczytu potwierdza jedynie europejskie aspiracje państw partnerskich; nie zawiera jednak bardziej konkretnych, dalej idących sformułowań dotyczących w szczególności perspektywy członkostwa[17]. Ukraina krytykowała te zapisy – prezydent Poroszenko groził nawet, że nie pojawi się na szczycie – ale nie udało jej się przeforsować swoich postulatów.

BIAŁORUŚ

Sytuacja wewnętrzna. Pozycja Alaksandra Łukaszenki pozostała niezagrożona. Taka sytuacja wynikała ze słabości białoruskiej opozycji, poparcia nomenklatury i kompleksu przemysłowo-obronnego czerpiących największe korzyści ze *status quo*, a wreszcie konsekwentnych działań Łukaszenki zmierzających do jego konserwacji – pod rządami jego lub jego następców – co ma zapewnić mu osobiste bezpieczeństwo i uchronić przed rozliczeniem za przestępstwa dokonane w ciągu trwających niemal ćwierć wieku rządów. Na Białorusi ponownie pojawili się więźniowie polityczni (ostatnich wypuszczono w 2015 r. w ramach dążeń do poprawy relacji z Zachodem): w 2017 r. na dwa lata więzienia został skazany młody anarchista Dzmitry Palijenka. Co najmniej trzy osoby skazano na karę śmierci.

Sytuacja ekonomiczna uległa poprawie. Po raz pierwszy od 2014 r. Białoruś odnotowała wzrost gospodarczy. Skutecznie ograniczono inflację i deficyt budżetowy. Wspomniana poprawa była możliwa dzięki lepszej koniunkturze na światowych rynkach, wsparciu Rosji i Eurazjatyckiego Banku Rozwoju oraz emisji przez Białoruś euroobligacji. Mimo to społeczeństwo wyrażało niezadowolenie z polityki gospodarczej władz. Wiosną 2017 r. przez kraj przetoczyła się fala protestów przeciwko prezydenckiemu dekretowi „o przeciwdziałaniu społecznemu pasożytnictwu", nakładającemu specjalny podatek na obywateli, którzy przepracowali w ciągu roku mniej niż 6 miesięcy. Dekret wszedł w życie już w 2015 r., niemniej dopiero w 2017 r. ok. 470 tys. obywateli Białorusi dostało zawiadomienia o obowiązku uregulowania zaległych należności w wysokości 200 USD za rok. Władze początkowo wstrzemięźliwie reagowały na protesty, ograniczając się na nakładania kar finansowych i zatrzymywania wybranych manifestantów[18]. Kulminacją protestów był 25 marca, znany jako Dzień Wolności – rocznica powstania efemerycznej Białoruskiej Republiki Ludowej w 1918 r. Tego dnia zatrzymano kilkadziesiąt osób. Jednocześnie w aparacie państwowym rośnie przekonanie o potrzebie odejścia

[17] Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Brussels, 24 listopada 2017 r., http://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf (ostatni dostęp: 04.01.2018).

[18] K. Kłysiński, „Seria protestów społecznych na Białorusi", *Analizy OSW* z 8 marca 2017 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-03-08/seria-protestow-spolecznych-na-bialorusi (ostatni dostęp: 10.01.2018).

od dotychczasowego modelu gospodarczego, w szczególności przez rozwój sektora prywatnego i przyciągnięcie zagranicznych inwestycji.

Polityka zagraniczna. Istotnym wyzwaniem pozostawały stosunki białorusko-rosyjskie. W kwietniu osiągnięto porozumienie w kwestii dostaw gazu i ropy z Rosji. Rozbieżności w tym zakresie związane były przede wszystkim z faktem, że od początku 2016 r. Białoruś płaciła za gaz po jednostronnie obniżonej cenie, argumentując, iż jako członek Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej powinna płacić taką cenę jak na rynku wewnętrznym w Rosji. Federacja Rosyjska odrzuciła tę argumentację, a Białoruś zgodziła się spłacić zadłużenie za dostawy gazu w wysokości 726 mln USD. Białoruś podpisała również Kodeks Celny Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej i zaakceptowała plany utworzenia w ramach tej organizacji wspólnego rynku gazu i elektryczności. W zamian miała nadal otrzymywać pomoc od Eurazjatyckiego Banku Rozwoju (w latach 2016–2017 wspomniany bank udzielił jej łącznie 1,6 mld USD kredytu[19]) i bezpośrednio z Rosji (wedle kwietniowych ustaleń 1 mld USD). Rosja miała ponadto wznowić dostawy ropy na Białoruś, a ta zachowała prawo do eksportu części produktów ropopochodnych na bardziej dochodowe rynki europejskie[20], co stanowi ważne źródło przychodów do białoruskiego budżetu. W innych kwestiach nie osiągnięto postępów: Rosja nadal blokowała import z Białorusi produktów rolno-spożywczych, motywując to względami sanitarnymi; Białoruś nie zaakceptowała postulatu utworzenia na jej terytorium w Bobrujsku (obwód mohylewski) rosyjskiej bazy lotniczej. W lutym 2017 r. Federalna Służba Bezpieczeństwa Rosji przywróciła wokół granicy białorusko-rosyjskiej strefę przygraniczną, motywując to koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa po wprowadzeniu przez Białoruś ograniczonego ruchu bezwizowego dla obywateli kilkudziesięciu państw świata. Rosyjska decyzja nie wpłynie na zasady przekraczania granicy przez obywateli obu państw, ale ograniczy tranzyt obywateli państw trzecich przez Białoruś do Rosji.

We wrześniu 2017 r. odbyły się wspólne rosyjsko-białoruskie ćwiczenia „Zapad 2017". Wzięło w nich udział – wedle oficjalnych, zapewne zaniżonych danych – 12,7 tys. żołnierzy, ok. 250 czołgów, 200 jednostek artylerii i artylerii rakietowej, 70 samolotów i śmigłowców oraz 10 okrętów[21]. Ćwiczenia miały na celu potwierdzenie umiejętności zdobytych przez wojska rosyjskie podczas konfliktów na Ukrainie i w Syrii. Były również manifestacją wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego; dowiodły, że dzięki współpracy z Białorusią i wykorzystując jej terytorium, Rosja byłaby zdolna do przełamania obrony NATO na flance wschodniej. W razie konfliktu zgod-

[19] *EDB Extends the Fifth Tranche of The EFSD credit to Belarus*, 26 października 2017 r., https://efsd.eabr.org/en/press-center/news/edb-extends-the-fifth-tranche-of-the-efsd-credit-to-belarus/ (ostatni dostęp: 10.01.2018).

[20] S. Kardaś, K. Kłysiński, „Historia bez zakończenia. Nowa odsłona rosyjsko-białoruskiego sporu energetycznego", *Komentarze OSW* z 17 maja 2017 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-05-17/historia-bez-zakonczenia-nowa-odslona-rosyjsko-bialoruskiego (ostatni dostęp: 10.01.2018).

[21] *Совместные российско-белорусские стратегические учения «Запад-2017»*, 18 września 2017 r., http://szfo.gov.ru/press/events/1471/ (ostatni dostęp: 04.02.2018).

nie ze strategiami bezpieczeństwa obu państw siły białoruskie stałyby się faktycznie częścią armii rosyjskiej[22].

Z perspektywy NATO manewry „Zapad 2017" wykazały konieczność dalszego wzmocnienia flanki wschodniej. Z perspektywy Białorusi ekspansywna polityka Rosji, w szczególności wojna na Ukrainie, postrzegana jest jako zagrożenie. Nieformalny „kontrakt społeczny" zawarty przez Łukaszenkę ze społeczeństwem na początku jego prezydentury (relatywny dobrobyt w zamian za pełnię władzy dla prezydenta) zastępuje stopniowo nowy: „kontrakt bezpieczeństwa"[23], w ramach którego Łukaszenka ma być gwarantem białoruskiej państwowości. Z perspektywy Rosji Białoruś w obecnym kształcie jest relatywnie najlepszym i tańszym sposobem zapewnienia sobie bezpieczeństwa w regionie. Nie można jednak wykluczyć w średniej perspektywie działań zmierzających do jej włączenia do Federacji Rosyjskiej, zwłaszcza gdyby Białoruś zdecydowała się na zbliżenie z Zachodem. Dlatego Łukaszenka prowadzi jedynie ostrożną politykę „białorutenizacji", przejawiającą się w lekkiej krytyce Rosji, szerszym wykorzystaniu języka i tradycji białoruskich, a także eksponowaniu historii ziem dzisiejszej Białorusi (Wielkie Księstwo Litewskie, Białoruska Republika Ludowa).

Władze Białorusi podejmują ograniczone działania na rzecz zbliżenia z państwami zachodnimi, co wzmocniłoby ich pozycję wobec Rosji. Zgodnie z decyzjami ze stycznia i grudnia 2017 r. obywatele 80 państw (w tym wszystkich państw UE) mogą przebywać na terenie Białorusi bez wiz: do pięciu dni, o ile przybędą tu przez lotnisko w Mińsku, i do dziesięciu dni, o ile odwiedzają przygraniczny Park „Kanał Augustowski" (obejmujący Grodno) lub strefę turystyczno-rekreacyjną „Brześć". Zasadnicze sprzeczności ustrojowe dzielące Białoruś i UE utrudniają jednak wspomniane zbliżenie: można przyjąć, że po wydarzeniach na Ukrainie w latach 2013–2014 Łukaszenka obawia się zarówno „demokratycznej rewolucji", jak i agresji ze strony Rosji, co w istotnym stopniu ogranicza jego swobodę działań. W tym kontekście należy odnotować zwłaszcza ostrą antyzachodnią retorykę prezydenta Białorusi podczas protestów społecznych na początku 2017 r. – Łukaszenka oskarżył o ich wspieranie „zachodnie organizacje", zarzucając im, że dążą do wywołania krwawych zamieszek w kraju. Unia Europejska od 2015 r. stara się o normalizację relacji z Białorusią, czego dowodem w 2017 r. było w szczególności zaproszenie prezydenta Łukaszenki na szczyt Partnerstwa Wschodniego w Brukseli. Białoruś jest zainteresowana tą inicjatywą głównie na płaszczyźnie ekonomicznej (możliwość wsparcia finansowego ze strony UE, przyciągnięcia zachodnich inwestycji itp.). Chciałaby również podpisać z UE kompleksową umowę o współpracy podobną do tej zawartej przez Unię z Armenią. Mimo to Łukaszenka nie skorzystał na zaproszenia na szczyt w Brukseli, gdzie Białoruś reprezentował minister spraw zagranicznych.

[22] A.M. Dyner, „Znaczenie ćwiczeń »Zachód 2017«", *Biuletyn PISM* z 21 września 2017 r., nr 86 (1528), https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-86-1528 (ostatni dostęp: 10.01.2018).

[23] A. Wilson, „Belarus: From a social contract to a security contract? 2016 Annual London Lecture on Belarusian Studies", *The Journal of Belarusian Studies* 2016, t. 8, nr 1, s. 78–91.

MOŁDAWIA

Sytuacja wewnętrzna. Centralną rolę w ramach mołdawskiego systemu politycznego odgrywa oligarcha i polityk Vlad Plahotniuk (Demokratyczna Partia Mołdawii), faktycznie kontrolujący rząd i większość parlamentarną. Wobec niskiej popularności Plahotniuka i jego ugrupowania w 2017 r. mołdawski parlament zmienił ordynację wyborczą – system proporcjonalny został zastąpiony mieszanym, w ramach którego około połowy deputowanych będzie wybieranych z list wyborczych, a pozostali – z okręgów jednomandatowych. Ustawę podpisał prezydent Igor Dodon (Partia Socjalistów). Takie rozwiązanie ma ułatwić Demokratycznej Partii Mołdawii zwycięstwo w wyborach w 2018 r. (jej członkowie i sympatycy będą mogli kandydować w okręgach jednomandatowych jako „bezpartyjni"), a w efekcie – pozostanie przy władzy. Nowe prawo wyborcze spotkało się z krytyką Komisji Weneckiej Rady Europy i Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Wywołało również protesty społeczne w kraju. Sojusz Plahotniuk–Dodon okazał się krótkotrwały. Obie strony dzieliły wizje polityki zagranicznej, polityki narodowościowej (Dodon jest przeciwny proponowanej przez parlamentarzystów zmianie konstytucji stanowiącej, że językiem oficjalnym w Mołdawii jest rumuński), a wreszcie walka o wpływy. Prezydent wprost oskarżał Plahotniuka o chęć zniszczenia instytucji głowy państwa. Zarzuty te nie były bezzasadne. W październiku 2017 r. na wniosek rządu Sąd Konstytucyjny przejściowo zawiesił prezydenta w wykonywaniu obowiązków: pozwoliło to powołać na stanowisko ministra obrony kandydata proponowanego przez obóz rządzący, któremu przeciwny był Dodon. Wspomniany kryzys umocnił pozycję Plahotniuka na niekorzyść głowy państwa.

Polityka zagraniczna. Działania Mołdawii na arenie międzynarodowej cechowała pewna ambiwalencja, wynikająca po części z dualizmu władzy wykonawczej i różnic dzielących prezydenta postrzeganego jako polityk prorosyjski oraz prezentującego się jako proeuropejski rządu. Relacje z Rosją układały się niejednoznacznie. W styczniu 2017 r. podczas pierwszej wizyty w Moskwie Dodon zapowiedział m.in. wypowiedzenie umowy stowarzyszeniowej z UE. W kwietniu z jego inicjatywy Mołdawia została zaproszona jako pierwszy obserwator do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, jednak spiker mołdawskiego parlamentu zapowiedział, że izba nie zaakceptuje umowy z EUG w tej kwestii. W maju natomiast MSZ uznało za *personae non gratae* pięciu rosyjskich dyplomatów, co mogło być zarówno odpowiedzią na działania prezydenta, jak i próbą poprawy wizerunku rządu.

Wznowione w 2016 r. w formacie „5 + 2" (Rosja, Ukraina, USA, UE, OBWE oraz Mołdawia i Naddniestrze), głównie z inicjatywy Niemiec, próby uregulowania konfliktu naddniestrzańskiego przyniosły ograniczone, choć wymierne efekty. W listopadzie 2017 r. Mołdawia i Naddniestrze podpisały cztery porozumienia zakładające swobodne funkcjonowanie szkół z nauczaniem w języku rumuńskim, które znajdują się na terenie enklawy, dostęp rolników do gruntów rolnych leżących na brzegu Dniestru, uznanie przez Mołdawię dyplomów potwierdzających wyższe wykształcenie, wydanych przez uczelnie w Naddniestrzu, a także wznowienie mobilnej i stacjonarnej łączności telefonicznej między oboma brzegami rzeki. Jednocześnie

Mołdawia zrezygnowała z dostaw energii elektrycznej z enklawy na rzecz droższej energii z Ukrainy. Wezwała także do wycofania z Naddniestrza rosyjskich wojsk; uznająca je za siły pokojowe Rosja potępiła tę propozycję jako krok w stronę wojny w regionie.

Mołdawski rząd deklarował zainteresowanie rozwojem współpracy z Unią Europejską i NATO, przy czym w przypadku tej pierwszej długofalowym celem było członkostwo; nie rozważano natomiast akcesji do Sojuszu Północnoatlantyckiego[24]. Zainteresowanie współpracą z państwami europejskimi motywowane było nadzieją na ich wsparcie w kwestii konfliktu w Naddniestrzu i potencjałem ich rynków, do których Mołdawia uzyskała łatwiejszy dostęp w ramach DCFTA z UE. Istotne znaczenie miał też także wymiar wizerunkowy współpracy z Unią Europejską i NATO: miała ona legitymizować często niedemokratyczne i antyreformatorskie działania coraz mniej popularnych władz.

GRUZJA

Sytuacja wewnętrzna. Pozycja koalicji Gruzińskie Marzenie, do której należą zarówno prezydent Giorgi Margwelaszwili, jak i premier Giorgi Kwirikaszwili, była niezagrożona. Najbardziej wpływową postacią na scenie politycznej pozostawał założyciel Gruzińskiego Marzenia, oligarcha i były premier Bidzina Iwaniszwili. Opozycja była osłabiona, do czego przyczynił się rozłam w Zjednoczonym Ruchu Narodowym Micheila Saakaszwilego pomiędzy zwolennikami przebywającego na emigracji byłego prezydenta i jego przeciwnikami – w efekcie w styczniu 2017 r. frakcję parlamentarną ZRN opuściło 20 z 27 deputowanych[25]. Jednocześnie władze gruzińskie podejmowały wysiłki na rzecz ekstradycji do Gruzji Saakaszwilego, przeciwko któremu toczy się kilka spraw karnych. Układ sił politycznych w Gruzji potwierdziły wybory lokalne w październiku 2017 r., w których bezwzględną większość głosów uzyskała koalicja Gruzińskie Marzenie[26]. Mimo dominacji partii rządzącej wybory miały zasadniczo demokratyczny przebieg[27].

W październiku 2017 r. parlament przyjął nową konstytucję, ustanawiającą w Gruzji system parlamentarny. Najważniejsze zmiany zakładają wprowadzenie od 2024 r. proporcjonalnego systemu wyborczego w wyborach do parlamentu i rezygnację z powszechnych wyborów prezydenckich na rzecz wyboru głowy państwa przez parlament (od 2023 r.). Nowa ustawa zasadnicza doraźnie służy interesom Gruzińskiego Marzenia – można sądzić, że partia dzięki swojej popularności wygra

[24] P. Filip, *Sper mult că drumul RM spre UE va fi deja ireversibil în 2019*, http://tribuna.md/2017/04/13/interviu-pavel-filip-sper-mult-ca-drumul-rm-spre-ue-va-fi-deja-ireversibil-in-2019/ (ostatni dostęp: 11.01.2018).

[25] M. Falkowski, „Rozłam w gruzińskiej opozycji", *Analizy OSW* z 18 stycznia 2017 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-01-18/rozlam-w-gruzinskiej-opozycji (ostatni dostęp: 12.01.2018).

[26] *Georgian 2017 Municipal Election Results in Maps*, 25 października 2017 r., http://www.civil.ge/eng/article.php?id=30572 (ostatni dostęp: 12.01.2018).

[27] International Election Observation Mission. Georgia, Local Elections, 21 October 2017. Statement of Preliminary Findings and Conclusions. Preliminary Conclusions, http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/351616?download=true (ostatni dostęp: 12.01.2018).

kolejne wybory parlamentarne w 2020 r., przeprowadzone jeszcze według ordynacji mieszanej, dzięki czemu zapewni sobie dalszą dominację w parlamencie i wybierze za jego pośrednictwem nowego prezydenta. Wybory wedle ordynacji proporcjonalnej w 2024 r. zagwarantują jej silniejszą pozycję jako opozycji. Ważnym, choć nieco ubocznym skutkiem reformy konstytucyjnej jest konflikt między prezydentem a większością parlamentarną. Margwelaszwili starał się doprowadzić do kompromisu między koalicją a opozycją w kwestii nowej ustawy zasadniczej. Postulował również utrzymanie bezpośrednich wyborów prezydenckich. Potencjalnie prezydent mógłby stanąć na czele opozycji wobec rządów Gruzińskiego Marzenia.

Polityka zagraniczna. Gruzja deklarowała wolę współpracy zarówno z NATO i Unią Europejską, jak i Rosją. W tym ostatnim przypadku warunkiem *sine qua non* było jednak zaakceptowanie przez Rosję niezależności Gruzji i jej euroatlantyckiego wyboru. Zadeklarowanym celem pozostawała reintegracja Abchazji i Osetii Południowej, choć wymagało to – wedle Margwelaszwilego – „ostrożności i cierpliwości", aż nadejdzie „historyczna chwila", która to umożliwi[28]. W praktyce cel ten pozostaje odległy. W 2017 r. kontynuowano działania na rzecz integracji obu separatystycznych republik z Rosją i odizolowania ich od Gruzji. W marcu 2017 r. prezydent Władimir Putin zaakceptował porozumienie umożliwiające integrację „wybranych" południowoosetyjskich jednostek wojskowych z armią rosyjską[29]. Po raz kolejny przesunięto linię rozdzielającą tereny kontrolowane przez separatystów osetyjskich i te będące pod władzą Gruzji, na niekorzyść tej ostatniej. Również w marcu 2017 r. Abchazja podjęła decyzję o zamknięciu dwu z trzech punktów kontrolnych na linii rozdzielającej, co ograniczy kontakty międzyludzkie między separatystyczną republiką a Gruzją. Sukcesem Gruzji była decyzja Stanów Zjednoczonych o redukcji wsparcia finansowego dla państw, które uznały niepodległość Abchazji i Osetii Południowej. Terytoria te zostały uznane przez Stany Zjednoczone za okupowane przez Rosję[30]. Na przełomie lipca i sierpnia 2017 r. w Gruzji po raz kolejny odbyły się manewry „Noble Partner"; wzięło w nich udział 2800 żołnierzy z dziewięciu państw, w tym ze Stanów Zjednoczonych; we wrześniu, również z udziałem wojsk amerykańskich, odbyły się manewry „Agile Spirit".

W sferze relacji z Unią Europejską najważniejszym osiągnięciem było uzyskanie przez Gruzję reżimu bezwizowego, na analogicznych zasadach jak w przypadku Ukrainy. Gruzja stała się w ten sposób jedynym państwem Kaukazu Południowego, które podpisało z UE umowę stowarzyszeniową, a także uzyskało zniesienie wiz. Większości Gruzinów nie stać jednak na odwiedzenie państw UE, a gruzińskie to-

[28] *Georgia's president: 'Cooperating with West doesn't mean attacking Russia's interests'*, 2 listopada 2017 r., http://www.dw.com/en/georgias-president-cooperating-with-west-doesnt-mean-attacking-russias-interests/a-41207551 (ostatni dostęp: 12.01.2018).

[29] Распоряжение Президента Российской Федерации от 14.03.2017 № 63-рп „О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о порядке вхождения отдельных подразделений Вооруженных Сил Республики Южная Осетия в состав Вооруженных Сил Российской Федерации", 14 marca 2017 r., http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201703140022 (ostatni dostęp: 12.01.2018).

[30] H.R.244 – Consolidated Appropriations Act, 2017, https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/244/text (ostatni dostęp: 12.01.2018).

wary są w większości niekonkurencyjne i nie spełniają norm UE, mają więc niewielkie szanse na zaistnienie na unijnym rynku. Wedle sondażu z kwietnia 2017 r. 80% ankietowanych popiera dążenia do członkostwa w UE (68% – do członkostwa w NATO)[31]. Poparcie to jednak może spaść, gdy gruzińskie społeczeństwo uświadomi sobie, że prozachodnia polityka władz nie przynosi mieszkańcom wymiernych korzyści, a oczekiwania z nią związane są nierealistyczne. Na taki rozwój wypadków zdaje się liczyć Federacja Rosyjska, która dąży do odzyskania wpływów w Gruzji[32].

AZERBEJDŻAN

Sytuacja wewnętrzna. Rodzina Alijewów kontynuowała działania na rzecz umocnienia swojej pozycji w kraju. Już w 2016 r. wprowadzono zmiany w konstytucji wydłużające kadencję prezydenta z pięciu do siedmiu lat i ustanawiające stanowisko pierwszego wiceprezydenta, mianowanego przez głowę państwa, który miałby zastąpić prezydenta w razie niemożności sprawowania przezeń urzędu. W lutym 2017 r. prezydent Ilham Alijew powołał na to stanowisko swoją żonę Mehriban Alijewą. Decyzja ta wpisuje się w działania na rzecz marginalizacji innych grup polityczno-biznesowych w Azerbejdżanie, a zarazem kontynuacji władzy dynastii Alijewów (Ilhama mógłby w przyszłości zastąpić jego syn Hejdar). Prowadzono systematyczne działania przeciwko opozycji i niezależnym mediom. Opozycyjny dziennikarz Efgan Muhtarli mieszkający na emigracji w Tbilisi został porwany i wywieziony do Azerbejdżanu. Od 2016 r. przeciwko opozycjonistom podjęto kampanię phishingową zmierzającą do uzyskania przez władzę dostępu do ich prywatnych kont internetowych. Prześladowania objęły prawników zajmujących się prawami człowieka; zgodnie ze zmianami w kodeksie postępowania cywilnego i administracyjnego, które weszły w życie w grudniu 2017 r., przed sądami występować mogą tylko członkowie zależnej od władz Izby Prawniczej.

Zaostrzenie kursu w sferze polityki wewnętrznej związane jest z kryzysem ekonomicznym, z jakim kraj zmaga się od 2014 r. W 2017 r. najbardziej spektakularnym przejawem wspomnianych trudności gospodarczych było ogłoszenie bankructwa przez kontrolowany przez państwo Międzynarodowy Bank Azerbejdżanu, którego udział w rynku bankowym przekraczał 30%. Strategia banku opierała się na pozyskiwaniu na międzynarodowych rynkach środków finansowych na przedsięwzięcia azerbejdżańskich grup biznesowych. W warunkach kryzysu gospodarczego państwo i przedsiębiorcy zostali jednak zmuszeni do ograniczenia wydatków, co postawiło pod znakiem zapytania dotychczasową koncepcję działania banku[33]. Wedle prognoz

[31] L. Thornton, K. Turmanidze, *Public attitudes in Georgia. Results of a April 2017 survey carried out for NDI by CRRC Georgia*, Research project, National Democratic Institute et al., s. 25, 52, https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll_April%202017_Foreign%20Affairs_ENG_vf.pdf (ostatni dostęp: 12.01.2018).

[32] M. Kubiak, „Visas for Georgians are not enough", *New Eastern Europe*, listopad–grudzień 2017, nr 6 (XXIX), s. 98–102.

[33] A. Jarosiewicz, „Upadłość największego banku Azerbejdżanu", *Analizy OSW* z 24 maja 2017 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-05-24/upadlosc-najwiekszego-banku-azerbejdzanu (ostatni dostęp: 17.01.2018).

w 2018 r. Azerbejdżan wyjdzie z kryzysu gospodarczego. Sprzyjają temu wzrost cen ropy, ekspansywna polityka budżetowa, a wreszcie rozwój sektorów gospodarki niezwiązanych z wydobyciem i eksportem surowców energetycznych. W 2017 r. stanowiły one ok. 63% PKB[34]. Z perspektywy Azerbejdżanu ważnym osiągnięciem tej polityki w 2017 r. było otwarcie połączenia kolejowego Baku–Tbilisi–Kars. Ukończenie tej liczącej 850 km trasy łączącej go z Turcją ma istotne znaczenie zarówno gospodarcze, jak i strategiczne. Połączenie ułatwi eksport azerbejdżańskiej produkcji petrochemicznej i chemicznej do Turcji, umożliwi dalsze zbliżenie tych dwu tureckojęzycznych państw w regionie, a wreszcie stanowi alternatywę dla dotychczasowych szlaków komunikacyjnych biegnących przez Rosję.

Polityka zagraniczna. Po „wojnie czterodniowej" w kwietniu 2016 r. w Górskim Karabachu sytuacja uległa stabilizacji. W lutym 2017 r. w tej nieuznawanej przez społeczność międzynarodową republice odbyło się referendum konstytucyjne. Nowa „ustawa zasadnicza" zmieniła nazwę Górskiego Karabachu na Republikę Arcah. Wprowadziła również system prezydencki – urząd premiera został zlikwidowany[35]. Przyjęcie nowej konstytucji to sukces władz Armenii, których lojalnym sojusznikiem jest obecny prezydent separatystycznej republiki Bako Sahakian.

W 2017 r. pogorszeniu uległy relacje z Rosją. Azerbejdżan negatywnie ocenia jej działania w kwestii konfliktu w Górskim Karabachu – brak inicjatyw na rzecz jego rozwiązania i stanowisko faktycznie podważające integralność terytorialną Azerbejdżanu (według ministra spraw zagranicznych Rosji Siergieja Ławrowa sytuacja w separatystycznej republice „nie jest wyłączną sprawą Azerbejdżanu"[36]). Moskwa natomiast krytycznie postrzega obecną politykę zagraniczną Azerbejdżanu – zwłaszcza realizowane wspólnie z Turcją projekty transportowe omijające Rosję. Wymiernym przejawem degradacji dwustronnych relacji była decyzja władz rosyjskich z kwietnia 2017 r. o likwidacji największej organizacji azerbejdżańskiej diaspory w Federacji Rosyjskiej – Wszechrosyjskiego Kongresu Azerbejdżańskiego.

W stosunkach z UE najważniejszym wydarzeniem było rozpoczęcie negocjacji na temat nowej „wszechstronnej" umowy, która ma zastąpić stanowiący obecnie podstawę wzajemnych relacji Układ o partnerstwie i współpracy. Należy sądzić, że nowa umowa nie będzie miała charakteru umowy stowarzyszeniowej; nie doprowadzi również do powstania DCFTA, co wynika m.in. z faktu, że Azerbejdżan nie jest członkiem Światowej Organizacji Handlu. Jest on zainteresowany współpracą z UE, zwłaszcza poparciem w konflikcie o Górski Karabach, choć uważa jej stanowisko w tej kwestii za niewystarczające; nie chce natomiast się wiązać europejskimi standardami polityczno-ustrojowymi.

[34] S. Israfilbayova, „Azerbaijan's economy to grow", *Azernews*, 18 grudnia 2017 r., https://www.azernews.az/business/124164.html (ostatni dostęp: 17.01.2018).

[35] The Constitution of the Republic of Artsakh (20 lutego 2017 r.), http://www.president.nkr.am/media/documents/constitution/Constitution-eng2017.pdf (ostatni dostęp: 17.01.2018).

[36] Z. Shiriyev, *Azerbaijan Increasingly Airing Grievances with Russia*, 11 kwietnia 2017 r., http://www.eurasianet.org/node/83191 (ostatni dostęp: 17.01.2018).

ARMENIA

Sytuacja wewnętrzna. Najważniejszym wydarzeniem politycznym w Armenii były wybory parlamentarne w kwietniu 2017 r. Umocniły one pozycję rządzącej krajem Republikańskiej Partii Armenii (HHK), która otrzymała 49% głosów i zapewniła sobie bezwzględną większość miejsc w parlamencie – 58 mandatów, podczas gdy pozostałym trzem ugrupowaniom przypadło ich 47[37]. Tym samym HHK będzie musiała się zmierzyć z wyzwaniem, jakim jest pełna odpowiedzialność za sytuację w kraju. OBWE oceniła wybory niejednoznacznie – w jej opinii „podstawowe wolności były zasadniczo respektowane", niemniej wiarygodność elekcji podważyły kupowanie głosów i naciski na pracowników administracji i prywatnych przedsiębiorstw[38].

Stanowisko premiera zachował po wyborach Karen Karapetjan, w przeszłości menedżer w armeńskich i rosyjskich spółkach energetycznych (ArmRosGazprom, Gazprombank) i mer Erywania, cieszący się dobrymi kontaktami z władzami Rosji. Nowy premier szybko zyskał dużą popularność społeczną, wyprzedzając w sondażach prezydenta Serża Sarkisjana. Gdy w kwietniu 2018 r. zakończy się kadencja tego ostatniego i wejdą w życie postanowienia przyjętej w 2015 r. konstytucji wprowadzającej ustrój parlamentarny, obaj politycy mogą podjąć rywalizację o stanowisko premiera. Możliwe jest również porozumienie, w ramach którego Sarkisjan zostałby premierem, a Karapetjan – jego zastępcą.

Polityka zagraniczna. Na arenie międzynarodowej Armenia podjęła ostrożną politykę balansowania między Rosją a Zachodem. Priorytetowym partnerem pozostaje dla niej Federacja Rosyjska, co wynika z uwarunkowań zarówno strategicznych (potrzeba wsparcia wobec konfliktu z Azerbejdżanem i braku relacji dyplomatycznych z Turcją), jak i instytucjonalnych (członkostwo w Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej). Armenia nie jest jednak zadowolona ze współpracy z Federacją Rosyjską – udział w EUG przynosi jedynie ograniczone korzyści, a Rosja nie wspiera jednoznacznie armeńskiego partnera w konflikcie o Górski Karabach. Dlatego niezależnie od troski o relacje z Rosją, której przejawami były ratyfikacja umowy z 2016 r. o utworzeniu wspólnych rosyjsko-armeńskich jednostek wojskowych czy zgoda na przekazanie Gazpromowi dalszych składowych armeńskiego sektora energetycznego, Armenia podjęła ostrożne działania na rzecz zacieśnienia relacji ze strukturami euroatlantyckimi. Żołnierze armeńscy uczestniczyli w wielonarodowych manewrach „Noble Partner 2017" z udziałem państw NATO w Gruzji. W listopadzie 2017 r. Armenia podpisała z UE umowę o wszechstronnym i wzmocnionym partnerstwie (CEPA)[39].

---

[37] Parliamentary Elections. Summary, 2 kwietnia 2017 r., http://www.elections.am/parliamentary/#t3 (ostatni dostęp: 18.01.2018).

[38] Republic of Armenia. Parliamentary Elections. 2 April 2017. OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report, OSCE/ODIHR, Warsaw, 10 July 2017, s. 1, http://www.osce.org/odihr/328226?download=true (ostatni dostęp: 18.01.2018).

[39] Comprehensive And Enhanced Partnership Agreement Between The European Union And The European Atomic Energy Community And Their Member States, Of The One Part, And The Republic Of Armenia, Of The Other Part [24.11.2017], https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia_comprehensive_and_enhanced_partnership_agreement_cepa.pdf (ostatni dostęp: 18.01.2018).

Jest to pierwsze tego typu porozumienie podpisane przez UE z państwem członkowskim EUG. Dokument zakłada rozwój dialogu politycznego oraz zacieśnienie współpracy handlowej i gospodarczej; przewiduje też możliwość liberalizacji ruchu wizowego. Ponadto Armenia będzie korzystała z pomocy finansowej UE. Porozumienie nie ma charakteru umowy stowarzyszeniowej. Nie doprowadzi również do powstania pogłębionej i wszechstronnej strefy wolnego handlu, co jest niemożliwe z powodu członkostwa Armenii w Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej.

★ ★ ★

Analiza sytuacji w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego potwierdza sformułowaną na wstępie tezę, że w 2017 r. w regionie nie doszło do zasadniczych zmian ani w sferze polityki wewnętrznej, ani zagranicznej. Na płaszczyźnie wewnątrzpolitycznej tytułowe sformułowanie *nihil novi* nawiązuje również do obserwowanych w większości krajów działań na rzecz konsolidacji pozycji istniejących elit politycznych i gospodarczych. Dwa spośród omawianych państw (Białoruś i Azerbejdżan) to od ponad dwu dekad spersonalizowane dyktatury. W pozostałych po odejściu od typowego kiedyś dla państw poradzieckich systemu prezydenckiego władzę sprawują nomenklatura (Armenia) lub lokalni oligarchowie: na Ukrainie najważniejszą rolę odgrywa prezydent Poroszenko, w Mołdawii i Gruzji faktyczne rządy dzierżą Vlad Plahotniuk i Bidzina Iwaniszwili. Rządzący ci często pozorują reformy w celu uzyskania poparcia społecznego i pomocy z Zachodu; faktycznie jednak ich działania mają na celu umocnienie własnej pozycji.

Na płaszczyźnie międzynarodowej UE i Rosja mają coraz mniej do zaoferowania swoim wschodnioeuropejskim i południowokaukaskim sąsiadom i *vice versa*. Unia Europejska stworzyła we wschodnim sąsiedztwie krąg państw związanych z nią politycznie i gospodarczo: są to trzej sygnatariusze umów stowarzyszeniowych korzystający z reżimu bezwizowego – Ukraina, Mołdawia i Gruzja. UE nie ma jednak ani koncepcji, w jakim kierunku należałoby rozwijać współpracę ze wspomnianymi państwami (żmudna i kosztowna implementacja DCFTA to zbyt mało kusząca perspektywa), ani woli politycznej, by uznać możliwość ich akcesji w odległej przyszłości. Rosja natomiast zapewniła sobie znaczące wpływy na Białorusi i w Armenii – oba państwa godzą się jednak na taką sytuację bardziej z powodu braku alternatyw niż korzyści, jakie obecnie czerpią ze współpracy z nią. W efekcie wspomniane państwa podejmują próby rozwoju współpracy z Zachodem, pod warunkiem że nie będzie to zagrażało interesom Rosji, jak je definiują jej władze. Specyficznym przypadkiem pozostaje Azerbejdżan, który skutecznie unika związania się z jednym z dwu mocarstw i stara się czerpać korzyści ze współpracy zarówno z UE, jak i Rosją.

Eastern Europe and Southern Caucasus: Same old, same old...

In 2017, no major changes took place in Eastern European and Southern Caucasus states. The development trends observed in previous years were confirmed.

First, in all of the countries in the regions, the rulers remained in power: only Armenia held parliamentary elections, but no major political changes followed. Second, the region remained within the scope of interest of the global powers, in particular because of the ongoing conflict between Russia in Ukraine. Third, both the EU and the Russian Federation continued their efforts to strengthen relations with some countries of the region, e.g. though introducing the Schengen visa free regime for Ukraine and Georgia on one hand, and organizing the Russian-Belarusian military exercises *Zapad 2017* on the other. Fourth, all of the countries of the region, with the exception of Azerbaijan, overcame the economic crisis.

At the inter-political level, there were no changes in the specificity of the politics in the region, which aims mainly at consolidating the position of the existing political and economic elites. Two states (Belarus and Azerbaijan) have been presidential dictatorships since the 1990s. Four other are currently ruled by the nomenclature (Armenia) or local oligarchs – either directly (Petro Poroshenko in Ukraine) or indirectly (Vlad Plahotniuk in Moldova, Bidzina Ivanishvili in Georgia). The rulers often simulate reforms in order to gain public support and help from the West while in fact their actions are aimed at strengthening their own power.

At the international level, there is growing disappointment over the cooperation with the biggest neighbours, i.e. EU and Russia. The former has created a "ring of friends" in its Eastern neighbourhood: Ukraine, Moldova, and Georgia have all signed association agreements and obtained visa free regimes. However, the EU has little idea of the direction in which its cooperation with these countries should be developed in future, and no political will to recognize their membership perspective. Russia disposes of considerable influence in Belarus and Armenia: both countries accept it rather because of the lack of alternatives than any benefits it brings. As a result, they are trying to cooperate with the West, provided it does not jeopardize Russia's interests. Azerbaijan remains a specific case, as it effectively avoids an overdependence on one of the global players in the region and strives to benefit from cooperation with both the EU and Russia.

Keywords: Ukraine, Belarus, Moldova, Georgia, Azerbaijan, Armenia, internal policy, economy, foreign policy, relations with Russia, relations with the European Union

Słowa kluczowe: Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan, Armenia, polityka wewnętrzna, gospodarka, polityka zagraniczna, stosunki z Rosją, stosunki z Unią Europejską

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 265–280

Wiesław Lizak

doi 10.7366/2300265420172315

Bliski Wschód: na drodze do nowego porządku międzynarodowego

Rok 2017 na Bliskim Wschodzie przyniósł kontynuację trendów, które już od kilkunastu lat destabilizowały sytuację w regionie. Konflikty, które wybuchły w konsekwencji przemian wewnętrznych zainicjowanych przez tzw. arabską wiosnę, w dalszym ciągu ujawniały swój destrukcyjny potencjał, nie tylko w ramach państw, w których się rozgrywały, ale także w szerszym wymiarze – regionalnego i globalnego systemu międzynarodowego. W Libii utrzymywał się stan chaosu wewnętrznego, z jednej strony wynikający z rywalizacji różnorodnych sił regionalnych i plemiennych o kontrolę lokalnych zasobów, z drugiej – z braku możliwości zawarcia konsensusu pomiędzy głównymi siłami politycznymi na rzecz odbudowy struktur politycznych w wymiarze ogólnopaństwowym. W Syrii kontynuowane były krwawe starcia wojsk reżimowych oraz różnorodnych sił opozycyjnych, których wzajemna rywalizacja m.in. pozwoliła reżimowi Baszara al-Asada stopniowo uzyskać przewagę, dając coraz większe szanse na przetrwanie rządu, którego represyjna polityka była źródłem konfliktu. W Jemenie z kolei kontynuowane było starcie sił wiernych prezydentowi Abd Rabbuhowi Mansurowi Hadiemu z koalicją oddziałów zbrojnej opozycji zajdyckich Huti i sił wiernych byłemu prezydentowi Alemu Abd Allahowi Salihowi. Odmienne interesy i cele obu sił opozycyjnych przyniosły ostatecznie rozłam w dotychczasowym sojuszu, co doprowadziło do śmierci Saliha w trakcie walk (4 grudnia 2017 r.).

W każdym z tych konfliktów istotną rolę odgrywały siły polityczne odwołujące się do upolitycznionej i fundamentalistycznej interpretacji islamu – tzw. Państwo Islamskie (PI) bądź lokalne struktury powiązane z Al-Kaidą. Ta pierwsza, dżihadystyczna organizacja była także głównym zagrożeniem dla stabilizacji sytuacji wewnętrznej w Iraku, w którym od 2013 r. kontrolowała zachodnie prowincje, dążąc do włączenia tych ziem w granice projektowanego kalifatu. Jednocześnie w roku 2017 bardzo wyraźnie zmienił się układ sił na jej niekorzyść – zarówno w Syrii, jak i w Iraku poniosła ona szereg strategicznych porażek, co wymusi zapewne na jej kierownictwie zmianę realizowanej strategii polityczno-wojskowej. W każdy ze wskazanych lokalnych konfliktów zaangażowane były także wojska państw trzecich, a ich obecność wydaje się jednoznacznie wskazywać na wysoki poziom umiędzynarodowienia tychże konfliktów i jednocześnie potwierdza fakt, że Bliski Wschód jest obszarem, którego walory strategiczne i znaczenie gospodarcze generują trwałe zainteresowanie mocarstw globalnych i regionalnych zachodzącymi tam procesami.

Lista państw zaangażowanych militarnie i politycznie w poszczególnych konfliktach i wykazujących zainteresowanie zachodzącymi tam procesami dowodzi ogromu skomplikowania i współzależności interesów poszczególnych aktorów obecnych na Bliskim Wschodzie. Rosja, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja, Włochy, Niemcy wśród podmiotów pozaregionalnych, a Arabia Saudyjska, Turcja, Iran, ZEA, Katar, Egipt czy Izrael wśród krajów położonych w regionie – wszystkie one prowadzą aktywną politykę zmierzającą do kształtowania regionalnego ładu w taki sposób, by maksymalizować szanse uzyskania jak najlepszej pozycji w zmieniającym się systemie międzynarodowym. Obecny etap jego ewolucji charakteryzuje się jednak ciągle raczej przewagą procesów destrukcyjnych, a nowy ład regionalny wydaje się kwestią przyszłości. Ale właśnie dlatego poszczególni aktorzy starają się mieć wpływ na jego kształt – wcześniej czy później będzie on musiał się wyłonić z chaotycznej sytuacji doświadczanej przez państwa i społeczeństwa regionu w ciągu ostatnich lat.

PAŃSTWO ISLAMSKIE – UPADEK CZY STRATEGIA PRZETRWANIA?

Jednym z najważniejszych procesów zachodzących w 2017 roku na Bliskim Wschodzie było stopniowe eliminowanie tzw. Państwa Islamskiego z obszarów poddanych dotychczas jego kontroli w Syrii i Iraku. Opanowanie ogromnych terenów tych dwóch państw i proklamowanie przez przywódcę PI w Mosulu 29 czerwca 2014 r. powstania na tych ziemiach nowego kalifatu było możliwe dzięki wybuchowi antyrządowego powstania w Syrii w 2011 r. oraz słabości władz irackich borykających się z niedokończonymi procesami stabilizacyjnymi po międzynarodowej interwencji z 2003 roku, a także osłabieniu Iraku wywołanemu realizacją strategii wycofywania się sił międzynarodowych (głównie amerykańskich) z tego kraju. Łatwość, z jaką PI zdobyło terytorialne zaplecze, budziła zdumienie, a jednocześnie zachęcała dżihadystów do ekspansywnych działań w innych częściach świata muzułmańskiego. Zagrożenie stąd płynące dla bezpieczeństwa – także w wymiarze ponadregionalnym – stało się punktem wyjścia dla podjęcia skoordynowanych wysiłków międzynarodowych mających doprowadzić do wyeliminowania tzw. Państwa Islamskiego. Różne formy pomocy materialnej i szkoleniowej dla lokalnych sojuszników oraz bezpośrednie, choć ograniczone zarówno co do skali, jak i celów zaangażowanie militarne państw koalicji antyterrorystycznej doprowadziło do stopniowego odzyskiwania przewagi strategicznej nad PI na frontach syryjskim i irackim. Kluczowe znaczenie w ramach tego procesu miała ofensywa wojsk irackich zmierzająca do przejęcia kontroli nad Mosulem – drugim co do wielkości miastem kraju. Rozpoczęta 17 października 2016 r. operacja przyniosła sukces w połowie 2017 r., kiedy to ostatnie jednostki dżihadystów zostały z miasta wyparte. Oficjalnie zwycięstwo nad dżihadystami premier Iraku Hajdar al-Abadi ogłosił 29 czerwca, w trzecią rocznicę proklamowania w Mosulu kalifatu przez lidera PI Abu Bakra al-Baghdadiego. Zbieżność dat miała dać temu wydarzeniu wymiar symboliczny, chociaż w izolowanych punktach oporu na starym mieście bojownicy tzw. Państwa Islamskiego bronili jeszcze swoich pozycji – o pełnej kontroli nad Mosulem poinformowano

ostatecznie 10 lipca. Wkrótce potem bojownicy PI ogłosili powstanie swojego „państwa" w Tal Afar, leżącym 45 kilometrów na zachód od Mosulu, niemniej do końca sierpnia i to miasto znalazło się całkowicie pod kontrolą sił irackich[1]. Ostatnim większym miastem na terytorium Iraku, które zdobyły siły rządowe wspierane przez lokalne milicje oraz siły koalicyjne, była Rawa – położona w dolinie Eufratu w pobliżu centralnej części granicy iracko-syryjskiej (premier al-Abadi ogłosił zwycięstwo nad lokalnymi siłami PI 17 listopada 2017 r.)[2].

W Syrii po odbiciu przez siły rządowe Aleppo w grudniu 2016 r. głównym celem w ramach strategii zwalczania PI stały się Rakka i Dajr az-Zaur. To pierwsze miasto, będące nieformalną stolicą samozwańczego kalifatu, zostało odbite w wyniku ofensywy Syryjskich Sił Demokratycznych (SDF – reprezentujące Kurdów i współpracujące z nimi jednostki arabskie), wspieranych przez lotnictwo amerykańskie. Działania militarne zmierzające do wyzwolenia miasta prowadzone były od 6 listopada 2016 r. do 17 października 2017 r., kiedy ostatecznie kontrola nad miastem przeszła w ręce SDF. Dajr az-Zaur zostało wyzwolone z rąk PI dzięki ofensywie wojsk rządowych wspieranych przez Rosję – 3 listopada miasto było całkowicie wolne[3].

Wielość aktorów zaangażowanych w zwalczanie PI, mających często odmienne interesy i cele, sprawia, że perspektywy normalizacji w Iraku i Syrii są niepewne. Zwłaszcza dotyczy to tego ostatniego kraju, gdzie dżihadyści spod znaku tzw. Państwa Islamskiego stanowili co prawda bardzo silną, ale jedną z wielu organizacji zaangażowanych w zwalczanie reżimu Baszara al-Asada. Dalsze podtrzymywanie sprzeczności pomiędzy aktorami konfliktu syryjskiego i ich walki wzajemne pozostawiają zresztą przestrzeń dla prób odzyskania przynajmniej części utraconych przez PI pozycji. Rywalizacja zaangażowanych w ten konflikt sił polityczno-wojskowych i ich zewnętrznych sojuszników prowadzi do rekonfiguracji wpływów na wewnętrznej scenie politycznej i kształtowania nowego układu sił. W wyniku sukcesów na frontach wojny domowej kontrolę nad krajem stopniowo odzyskują siły wierne prezydentowi Baszarowi al-Asadowi. Było to możliwe przede wszystkim dzięki wsparciu zewnętrznemu. Zaangażowanie sił rosyjskich po stronie władz, począwszy od września 2015 r., dało armii rządowej przewagę w przestrzeni powietrznej, co na kolejnych etapach konfliktu przyniosło szereg sukcesów w starciu z przeciwnikami reżimu[4]. Siły wierne al-Asadowi przejęły kontrolę nad wielu strategicznymi punktami kraju i zajmują dogodną pozycję przed ostatecznym rozstrzygnięciem losów wojny. Wsparcia siłom rządowym udzielają również Iran, którego wojska (Korpus

[1] T. Arango, „ISIS loses another city to U.S.-backed Iraqi forces", *The New York Times* z 31 sierpnia 2017 r., źródło: URL <https://www.nytimes.com/2017/08/31/world/asia/iraq-isis-tal-afar-abadi.html> (dostęp: 25.01.2017).

[2] Q.A. Zahra, „Iraqi forces retake the country's last IS-held town", *U.S. News and World Report*, 17 listopada 2017 r., źródło: URL <https://www.usnews.com/news/world/articles/2017-11-17/iraqi-forces-push-into-the-countrys-last-is-held-town> (dostęp: 30.01.2017).

[3] *Deir Ezzor city declared fully liberated*, Syrian Arab News Agency, 3 listopada 2017 r., źródło: URL https://sana.sy/en/?p=117134.

[4] Zob. W. Rodkiewicz, „Bliskowschodnia polityka Rosji. Regionalne ambicje, globalne cele", *Prace OSW*, nr 71, grudzień 2017, s. 22–31.

Strażników Rewolucji Islamskiej) są zaangażowane w operacje militarne, a także sojusznicze wobec Iranu oddziały piechoty pochodzące z innych państw (Afganistan i Irak) oraz libański Hezbollah. Współpraca rosyjsko-irańska w Syrii miała kluczowe znaczenie dla sukcesów sił rządowych, niemniej należy pamiętać, że dwaj główni zewnętrzni sojusznicy al-Asada w istocie mają odrębne interesy: dla Iranu umocnienie reżimu al-Asada oznacza utrwalenie wpływów w regionie Lewantu i kontrolę szlaków prowadzących z Wyżyny Irańskiej do Morza Śródziemnego (przez Irak rządzony przez szyitów i Syrię rządzoną przez reżim al-Asada). Rosja z kolei jest zainteresowana zwycięstwem reżimu w Damaszku, ale jednocześnie jego osłabieniem, gdyż będzie mogła zachować wpływy w regionie, tylko pod warunkiem że stabilność reżimu w Syrii będzie zależna od wsparcia zewnętrznego. Służy temu m.in. rozbudowa obecności wojskowej Rosji w dwóch bazach – morskiej w Tartusie i lotniczej w Hmejmim[5]. Moskwa w tej sytuacji stałaby się gwarantem nowego politycznego *status quo* w Syrii i coraz ważniejszym graczem w regionie. W dłuższej perspektywie może to jednak oznaczać rywalizację obu głównych zewnętrznych sojuszników al-Asada – ich interesy strategiczne pozostają bowiem w wielu punktach rozbieżne[6].

Poważną, choć wydaje się, że słabnącą siłą w Syrii pozostają Kurdowie, którzy w sytuacji chaosu wewnętrznego opanowali północne prowincje kraju, dążąc do ustanowienia tam jakiejś formy autonomii (np. na wzór iracki). Potencjał bojowników kurdyjskich (peszmergowie) okazał się na tyle duży, że byli oni w stanie odegrać istotną rolę w operacji eliminowania tzw. Państwa Islamskiego, co wobec niechęci Stanów Zjednoczonych do współpracy z siłami rządowymi i słabości prodemokratycznej (prozachodniej) opozycji zadecydowało o tym, że Amerykanie i ich sojusznicy z koalicji antyterrorystycznej nawiązali z nimi współpracę[7]. To siły kurdyjskie wraz z lokalnymi oddziałami arabskimi, tworzące wspólnie Syryjskie Siły Demokratyczne (SDF), wyzwoliły Rakkę z rąk dżihadystów, przejmując kontrolę nad północno-wschodnimi prowincjami kraju.

Pomimo że przywódcy syryjskich Kurdów oficjalnie nigdy nie wyrazili chęci walki o pełną samodzielność, poprzestając na sugestiach jakiejś formy autonomii w ramach powojennej Syrii (np. w ramach federalnego państwa), ich aktywność budziła obawy i niechęć po stronie tureckiej, tradycyjnie wrogo nastawionej do jakiejkolwiek formy kurdyjskiej samodzielności. Na terytoriach przez siebie kontrolowanych Kurdowie powołali do życia Demokratyczną Federację Północnej Syrii[8], a ich głów-

[5] Zob. A. Helou, „Russia and US engage in 'military base race' in Syria", Defence News, 15 stycznia 2018 r., źródło: <https://www.defensenews.com/global/mideast-africa/2018/01/15/russia-and-us-engage-in-military-base-race-in-syria/> (dostęp: 29.01.2018).

[6] W. Repetowicz, „Międzynarodowe implikacje tureckiej inwazji na Afrin", Defence24, 26 stycznia 2018 r., źródło: URL <http://www.defence24.pl/miedzynarodowe-implikacje-tureckiej-inwazji-na-afrin-analiza> (dostęp: 27.01.2017).

[7] Por. D.A. Farman-Farmaian, „Kurd's choices: Heed history or the US?", openDemocracy, 7 grudnia 2017 r., źródło: URL <https://www.opendemocracy.net/north-africa-west-asia/dunia-assa-farman-farmaian/kurds-choices-heed-history-or-us> (dostęp: 3.02.2017).

[8] Ta jednostka terytorialna często jest określana terminem Rożawa, choć sami Kurdowie zrezygnowali z jego używania; zob. T. Perry, „Syrian Kurds, allies set to approve new government blueprint", Reuters, 28 grudnia 2016 r., źródło: URL <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-constitution/syrian-kurds-allies-set-to-approve-new-government-blueprint-idUSKBN14H0X3?il=0> (dostęp: 9.03.2018).

ną reprezentacją polityczną jest Partia Unii Demokratycznej (PYD). Powszechne Jednostki Samoobrony (YPG), początkowo stanowiące militarny komponent PYD, po wybuchu wojny domowej w Syrii stały się w istocie kurdyjską armią. Turcja wielokrotnie oskarżała PYD o związki z Partią Pracujących Kurdystanu (PKK), działającą od 1978 r. na rzecz emancypacji Kurdów tureckich i ze względu na swoją aktywność militarną uznawaną za organizację terrorystyczną. Sukcesy peszmergów na froncie stały się więc przyczyną kolejnych interwencji Turcji na terytorium Syrii. Turcja uzyskała wsparcie dla swoich działań ze strony niektórych sił sunnickich, tworzących tzw. Wolną Armię Syrii[9] (od 30 grudnia 2017 r. protureckie frakcje przekształciły się oficjalnie w Syryjską Armię Narodową), budując trzeci na lokalnej scenie politycznej blok sił dążących do udziału w procesie ukształtowania społeczno-politycznego krajobrazu powojennej Syrii.

Turcja, wspierana przez swoich sojuszników, przeprowadziła w północnej Syrii operację „Tarcza Eufratu" (24 sierpnia 2016 – 29 marca 2017 r.), dzięki której uniemożliwiła Kurdom opanowanie granicy syryjsko-tureckiej, wcinając się klinem w głąb obszarów kurdyjskich (kontrola obszarów wokół miasta Manbidż) i uniemożliwiając w ten sposób Kurdom przejęcie kontroli nad całą granicą syryjsko-turecką. Dzięki tej operacji tzw. region Afrin (najbardziej na północny zachód wysunięte obszary Syrii) został oddzielony od pozostałych terytoriów kontrolowanych przez Kurdów[10]. Oskarżenia władz w Ankarze o wspieranie przez siły Kurdów syryjskich PKK, dążącej w przeszłości do oderwania wschodniej Anatolii od Turcji, stały się przyczyną stałego zagrożenia kolejną interwencją wojskową Ankary. Pod pretekstem wyeliminowania zagrożenia dla swego bezpieczeństwa władze tureckie 20 stycznia 2018 r. podjęły kolejną ofensywę (operacja „Gałązka Oliwna"), w istocie mającą doprowadzić do likwidacji kurdyjskiej enklawy w Afrin[11]. Warto dodać, że Kurdowie syryjscy dementują wszelkie informacje o współpracy z PKK, a Turcja ze swej strony nie przedstawiła żadnych dowodów potwierdzających własny punkt widzenia na tę kwestię. Biorąc pod uwagę sytuację Kurdów syryjskich w obliczu nadchodzących rozstrzygnięć co do przyszłości państwa syryjskiego i ich sojusz ze Stanami Zjednoczonymi, wydaje się, że to raczej strona turecka szuka pretekstu do osłabienia pozycji Kurdów w obliczu kształtowania się systemu politycznego Syrii wychodzącej z wojny domowej. Ta sytuacja wprowadza kolejną płaszczyznę niestabilności w regionie, która swoimi konsekwencjami może także objąć kontynent europejski. Zaangażowanie Turcji stawia w trudnej sytuacji Stany Zjednoczone, które zawiązując sojusz z Kurdami, naraziły na osłabienie relacje z sojuszniczą (w ramach NATO) Turcją. Ten węzeł sprzeczności komplikuje też turecka polityka zbli-

[9] Zob. S. Kajjo, *Who Are The Turkey-backed Syrian Rebels?*, Voice of America, 25 sierpnia 2016 r., źródło: URL <https://www.voanews.com/a/backed-turkey-syrian-rebels-take-fight-islamic-state-kurds/3481582.html> (dostęp: 1.02.2018).

[10] Zob. A. Stein, H. Abouzahr, R. Komar, *Post Conflict Stabilization: Turkey and the End of Operation Euphrates Shield*, Atlantic Council, 13 lipca 2017 r., źródło URL <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/syriasource/post-conflict-stabilization-turkey-and-the-end-of-operation-euphrates-shield> (dostęp: 3.02.2018).

[11] M. Chudziak, M. Marszewski, „Turecka operacja wojskowa w Afrinie w północnej Syrii", *Analizy OSW*, 24 stycznia 2018 r., źródło: URL <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-01-24/turecka-operacja-wojskowa-w-afrinie-w-polnocnej-syrii> (dostęp: 31.01.2018).

żenia z Rosją – stało się to możliwe dzięki rezygnacji Ankary z dążenia do wyeliminowania reżimu al-Asada. Dzięki temu m.in. uruchomiono nową płaszczyznę negocjacyjną[12] dla rozwiązania kryzysu syryjskiego z udziałem głównych aktorów (Rosja, Iran, Turcja i wspierane przez nie siły syryjskie), ale z ograniczoną rolą USA. Nie przyniosły one zasadniczych rozstrzygnięć, niemniej ich przebieg dowodzi kształtowania się nowych konfiguracji regionalnych[13]. Jednocześnie współpraca energetyczna z Rosją (budowa gazociągu Turkish Stream, plany budowy elektrowni jądrowej w południowej Anatolii) oraz w sferze wojskowej (zakup przez Turcję systemów antyrakietowych S-400), a także przyspieszona ewolucja systemu politycznego w kierunku silnej władzy prezydenckiej z Recepem Tayyipem Erdoğanem na czele (obserwowana po zamachu stanu z 15/16 lipca 2016 r.), stawiają pod znakiem zapytania wiarygodność Turcji jako członka sojuszu zachodniego[14]. Wojna domowa w Syrii okazała się poligonem dla poszukiwania nowych konfiguracji geopolitycznych nie tylko na Bliskim Wschodzie, ale także w relacjach globalnych.

Poziom stabilności wewnętrznej w Iraku jest o wiele większy, niemniej i w tym przypadku polityka odwetu stosowana przez siły rządowe i wspierające je milicje (głównie szyickie), także wobec ludności cywilnej (sunnici) podejrzewanej o sprzyjanie PI, może ponownie wygenerować środowisko sprzyjające aspiracjom sił dżihadystycznych. Waśnie pomiędzy poszczególnymi segmentami społeczeństwa, zamrożone w okresie walki ze wspólnym wrogiem, ponownie mogą dać o sobie znać, grożąc destabilizacją państwa. Byłoby to wyjątkowo groźne w obliczu zaplanowanych na maj 2018 r. wyborów parlamentarnych[15]. Istotnym problemem dla wewnętrznej stabilności pozostają relacje między rządem centralnym kraju a władzami autonomii kurdyjskiej. Rola, jaką iraccy peszmergowie odegrali w działaniach wymierzonych w tzw. Państwo Islamskie, wzmocniła ich dążenia do zamanifestowania swoich aspiracji. Z jednej strony starano się o rozszerzenie granic autonomii na ziemie wyzwolone spod okupacji PI (bogate w ropę naftową obszary wokół Kirkuku i Mosulu) – władze w Bagdadzie nie mogą się jednak zgodzić na ograniczenie swoich wpływów na tym terenie. Jednocześnie władze w Irbilu podjęły decyzję o przeprowadzeniu referendum niepodległościowego. Dnia 25 września 2017 r. mieszkańcy regionu wsparli ideę niepodległości irackiego Kurdystanu większością 91,8% głosów. Lokalne władze, chcąc ograniczyć negatywne konsekwencje tego wydarzenia dla ich stosunków z Bagdadem, podjęły decyzję o odłożeniu w czasie

[12] Obrady rozpoczęły się w dniach 23–24 stycznia 2017 r. w stolicy Kazachstanu – Astanie. Do końca roku zorganizowano sześć kolejnych tur negocjacji.

[13] Szerzej zob. W. Rodkiewicz, op. cit.

[14] Szerzej zob.: P.K. Baev, K. Kirişci, „An ambiguous partnership. The serpentine trajectory of Turkish-Russian relations in the era of Erdoğan and Putin", *Turkey Project Policy Paper*, nr 13, wrzesień 2017, Center on the United States and Europe at Brookings, źródło: URL <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/pavel-and-kirisci-turkey-and-russia.pdf> (dostęp: 1.02.2017).

[15] M. Coker, F. Hassan, „ISIS is weakened, but Iraq election could unravel hard-won stability", *The New York Times* z 30 stycznia 2018 r., źródło: URL <https://www.nytimes.com/2018/01/30/world/middleeast/iraq-election-abadi.html> (dostęp: 2.02.2018); *Iraq's parliamentary elections set for May 12, 2018*, Rudaw, 22 października 2017 r., źródło: URL <http://www.rudaw.net/english/middleeast/iraq/22102017> (dostęp: 1.02.2018).

projektowanej deklaracji niepodległości, niemniej i rząd iracki, i sąsiednie państwa (Turcja, Iran) bardzo ostro zareagowały na zdominowane przez Kurdyjską Partię Demokratyczną działania władz kurdyjskich. Zwłaszcza Turcja, pomimo że dotychczasowe relacje z władzami w Irbilu były poprawne (rozbudowana współpraca gospodarcza i militarna, rozwój infrastruktury pozwalającej na eksport z północnego Iraku ropy naftowej, współpraca w eliminowaniu wpływów PKK z irackiego Kurdystanu), zareagowała ostrą retoryką, posuwając się nawet do groźby interwencji militarnej w ostateczności[16]. Wydarzenia w Iraku stały się jednym z czynników usztywniających politykę Turcji wobec kwestii kurdyjskiej w Syrii.

Rok 2017 przejdzie do historii jako ten, w którym Państwo Islamskie poniosło szereg porażek militarnych obnażających iluzoryczność haseł odbudowy uniwersalnego kalifatu dążącego do zjednoczenia wszystkich muzułmanów i ekspansji na ziemie „niewiernych". Do połowy 2017 r. ISIS straciło ok. 60% kontrolowanego przez siebie terytorium i ok. 80% przychodów finansowych, a liczba aktywnych bojowników spadła z ok. 70 tys. w momencie największych sukcesów w 2015 r. do ok. 12 tys. w drugiej połowie 2017 r.[17] Niewielkie obszary, jakie na przełomie roku 2017 i 2018 znajdowały się pod kontrolą PI, nie miały istotnych walorów strategicznych (wschodnia Syria i zachodni Irak). Nie oznacza to wyeliminowania zagrożenia tworzonego przez ten podmiot. Bojownicy organizacji, którzy przetrwali ofensywę, rozpierzchli się do nowych kryjówek bądź krajów swego pochodzenia, gdzie z dużym prawdopodobieństwem będą kontynuowali działalność innymi metodami[18]. W nowej sytuacji dżihadyści powiązani z PI, pomimo iż w przeszłości krytycznie odnosili się do strategii Al-Kaidy koncentrującej swoje wysiłki na działaniach terrorystycznych, odwołują się do terrorystycznych sposobów działania wobec niemożności powrotu do idei budowy jednostki politycznej z zapleczem terytorialnym, demograficznym i strukturami władzy administracyjnej. Abu Muhammad al-Adnani, zabity w 2016 r. lider PI kierujący operacjami „zagranicznymi", już wtedy deklarował, że najważniejszym wyzwaniem dla organizacji jest przejście do strategii działań terrorystycznych przy zaniechaniu idei budowy zaplecza terytorialnego. Po upadku Mosulu także Abu Bakr al-Baghdadi, samozwańczy kalif i przywódca tzw. Państwa Islamskiego, wzywał bojowników z innych państw, by zasilali lokalne komórki organizacji, rezygnując z planów podróży do Iraku, co jednoznacznie wskazuje na zmianę głównych celów i strategii działania organizacji[19]. Paradoks tej sytuacji polega na tym, że państwa zachodnie, angażując się w aktywne zwalczanie skrajnych ugrupowań fundamentalistycznych, narażają się na przenoszenie zagrożenia, jakie one stwarzają, także na inne terytoria. Nie zmienia to jednak konstatacji, iż zapewne jest to jedyna droga mogąca w dłuższym okresie zapewnić sukces polityce elimi-

[16] K. Strachota, „Turcja wobec referendum niepodległościowego w irackim Kurdystanie", *Analizy OSW*, 27 września 2017 r., źródło: URL <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-09-27/turcja-wobec-referendum-niepodlegloscio wego-w-irackim-kurdystanie> (dostęp: 2.02.2018).

[17] D. Reva, „How will ISIS setbacks impact Africa?", *ISS Today*, 25 sierpnia 2017 r., źródło: URL <https://issafrica.org/iss-today/how-will-isis-setbacks-impact-africa?utm_source=BenchmarkEmail&utm_campaign=ISS+Today&utm_medium=email> (dostęp: 24.01.2017).

[18] N. Lahoud, „How will the Islamic State endure?, *Survival* 2017, t. 59, nr 6, s. 55–57.

[19] D. Reva, op. cit.

nowania dżihadyzmu jako jednego z najważniejszych zagrożeń międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa na początku XXI wieku.

W wielu doniesieniach wskazywano, że bojownicy rozbitych jednostek organizacji szukali bezpiecznego azylu w innych częściach świata, bądź to na terenach niedostępnych ze względów geograficznych (jak afrykańskie obszary pustynne), bądź w krajach o słabych instytucjach administracyjnych i bezpieczeństwa, niezdolnych do pełnej kontroli swego terytorium (Libia, Somalia, kraje Sahelu). Wielu z nich decydowało się też na powrót do krajów swego pochodzenia – tutaj mogą oni stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i stabilności wewnętrznej w przypadku gotowości do kontynuowania działalności przestępczej. Dotyczy to także Europy Zachodniej – głównie państw z dużą mniejszością muzułmańską, w których zjawisko radykalizacji nastrojów wśród imigrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu może sprzyjać utrzymywaniu się popularności haseł dżihadystycznych. Łącznie ocenia się, że od 2011 r. dzięki propagandzie oraz sukcesom militarnym w szeregi PI zaciągnęło się ok. 30 tys. bojowników[20] pochodzących spoza głównego obszaru aktywności organizacji (Syria i Irak). Powrót części z nich stwarza niebezpieczeństwo kontynuowania aktywności i podejmowania aktów terrorystycznych. Wśród regionów rosnącego zagrożenia – oprócz Europy Zachodniej – należy wymienić także Azję Południowo-Wschodnią oraz Afrykę Północną, Wschodnią i Zachodnią. Zwłaszcza Afryka Północna odgrywa tutaj ważną rolę – ocenia się, że ok. 10 tys. bojowników zaciągnęło się w szeregi PI z państw tam położonych, a niestabilność Libii oraz warunki naturalne w regionach półpustynnych i pustynnych (Sahara, półwysep Synaj) mogą sprzyjać ekspansji dżihadyzmu[21].

Libia, jako państwo dysfunkcyjne, z dwoma zwalczającymi się ośrodkami władzy (powstały w wyniku mediacji ONZ Rząd Jedności Narodowej w Trypolisie oraz konkurencyjny rząd wyłoniony przez parlament z siedzibą w Tobruku), rozdzierana walkami pomiędzy różnorodnymi ugrupowaniami polityczno-wojskowymi powstałymi na bazie podziałów plemiennych, polityczno-ideowych, a także animozji personalnych, stała się w połowie obecnej dekady miejscem koncentracji bojówek tzw. Państwa Islamskiego i trzecim (po Syrii i Iraku) państwem, w którym dżihadyści byli w stanie opanować część terytorium i podjąć wysiłki na rzecz stworzenia namiastki systemu administracyjnego. Głównym obszarem ich aktywności były centralne prowincje kraju, z Syrtą jako największym ośrodkiem miejskim na tym terenie. Wysiłki lokalnych milicji wspieranych materialnie i szkoleniowo przez kraje Zachodu (Stany Zjednoczone, Francja) doprowadziły do upadku libijskiej jednostki terytorialnej PI w grudniu 2016 r. Niemniej część dżihadystów znalazła schronie-

[20] Meirav Mishali-Ram przytacza oceny dokonane przez International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR), sugerujące, iż na początku 2015 r. w Syrii walczyło ok. 9600–12 100 bojowników z innych państw, najwięcej z Tunezji, Arabii Saudyjskiej, Jordanii i Maroka; zob. M. Mishali-Ram, „Foreign fighters and transnational jihad in Syria", *Studies in Conflict & Terrorism* 2018, t. 41, nr 3, s. 170. Niektóre źródła oceniają liczebność bojowników pochodzących z krajów trzecich nawet na 40 tys.; zob. E. Schmitt, „Thousands of ISIS Fighters Flee in Syria, many to fight another day", *The New York Times* z 4 lutego 2018 r., źródło: URL <https://www.nytimes.com/2018/02/04/world/middleeast/isis-syria-al-qaeda.html?emc=edit_th_180205&nl=todaysheadlines&nlid=17287673> (dostęp: 5.02.2018).

[21] D. Reva, op. cit.

nie w południowych prowincjach państwa (Sahara), przegrupowując siły i podejmując ataki terrorystyczne na obiekty wojskowe i gospodarcze (Libia jest ważnym eksporterem ropy naftowej).

Podejmowane w 2017 r. próby stworzenia powszechnie uznawanych struktur władzy politycznej nie przyniosły jak dotychczas pozytywnych rezultatów. Co prawda, spotkanie liderów dwóch głównych sił polityczno-wojskowych, Fajiza as-Sarradża, stojącego na czele Rządu Jedności Narodowej, i Chalify Haftara, kierującego Libijską Armią Narodową i wspieranego przez parlament w Tobruku (2 maja), przyniosły wstępne porozumienie o poszukiwaniu pokojowych środków zakończenia konfliktu wewnętrznego, niemniej starcie zbrojne zwaśnionych oddziałów (19 maja) udaremniło tę próbę kompromisu. Zgodę na podjęcie działań pokojowych obaj politycy wyrazili także w trakcie spotkania zorganizowanego 25 lipca w Paryżu przez prezydenta Emmanuela Macrona. W porozumieniu przyjęto „mapę drogową" rozwiązania kryzysu; przewiduje ona realizację procesu pojednania narodowego, którego elementami mają być wybory parlamentarne i prezydenckie oraz odbudowa instytucji państwowych[22]. Kluczowe znaczenie dla sukcesu tych wysiłków może mieć odpowiedź na pytanie, jakie miejsce na libijskiej scenie politycznej zajmie Chalifa Haftar[23], „silny" człowiek Libii, który dowodząc Libijską Armią Narodową, zbudował sobie pozycję pozwalającą mu na dyktowanie warunków pozostałym aktorom (m.in. w grudniu 2017 r. podległe mu jednostki zdobyły kontrolę nad drugim co do wielkości miastem – Bengazi) i którego polityczne aspiracje uniemożliwiały podporządkowanie wschodnich obszarów kraju Rządowi Jedności Narodowej[24]. Wewnętrzna stabilizacja w Libii jest istotnym czynnikiem determinującym zdolność PI do zamanifestowania swojej obecności w tym państwie.

RYWALIZACJA MOCARSTW REGIONALNYCH

Powstanie i ekspansja tzw. Państwa Islamskiego w 2013 r. sprawiły, że właśnie przez pryzmat tego zjawiska postrzegano główne zagrożenia dla stabilności i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie czy szerzej – w świecie muzułmańskim. Tak więc zdecydowana większość aktorów regionalnych i pozaregionalnych definiowała swoje strategie przez pryzmat oceny tych zagrożeń. Oznaczało to jednocześnie w tym konkretnym momencie odsunięcie na dalszy plan wielu kwestii o mniejszym znaczeniu, choć jednocześnie na tyle istotnych, że określały one długofalowe cele poszczególnych aktorów. Wspólne wysiłki na rzecz zwalczania PI zmuszały do współpracy na polu walki polityków i dowódców wojskowych ze Stanów Zjednoczonych i Rosji, przewartościowywały relacje między Iranem a sąsiednimi państwami arab-

[22] M. Fetouri, *How Islamic State is under mining peace prospects in Libya*, Al-Monitor, 4 września 2017 r., źródło: URL <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/09/libya-peace-isis-political-solution-threats-conflict-war.html> (dostęp: 2.02.2018).

[23] Por. S. Majorino, *Libya, who is General Khalifa Haftar?*, Mediterranean Affairs, 21 stycznia 2015 r., źródło: URL <http://mediterraneanaffairs.com/libya-who-is-general-khalifa-haftar/> (dostęp: 3.02.2018).

[24] Zob. „Generał sygnalizuje chęć startu w wyborach", tvn24, 18 grudnia 2017 r., źródło URL <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/libia-chalifa-haftar-sygnalizuje-start-w-libijskich-wyborach,799389.html> (dostęp: 3.02.2018).

skimi i USA, wzmacniały znaczenie Kurdów w geopolityce północnej części regionu – jako siły militarnej zdolnej wnieść poważny wkład w eliminowanie wpływów PI.

Jednak wraz z sukcesami na polu walki przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu odżyły zadawnione animozje i wykreowane zostały nowe potrzeby i interesy państw regionu dążących do wzmocnienia swojej pozycji. Najbardziej charakterystycznym przejawem tej tendencji w 2017 r. stało się wzmocnienie antagonizmu między Iranem a Arabią Saudyjską, często – choć z pewnym uproszczeniem – postrzeganego jako rywalizacja dwóch wyznaniowych odmian islamu, których oba państwa są uosobieniem: sunnizmu (Arabia Saudyjska) i szyizmu (Iran). Antagonizm szyicko-sunnicki rzeczywiście zaczął odgrywać w XXI wieku coraz większą rolę w relacjach społecznych i politycznych w regionie, a jego geneza wiąże się z rewolucją irańską (1979 r.), wojną iracko-irańską (1980–1988) oraz eskalacją konfliktu w Iraku w okresie po międzynarodowej interwencji z 2003 r.[25] Polityczne wzmocnienie społeczności szyickiej w tym kraju w konsekwencji wprowadzenia pod kontrolą międzynarodową procedur wyborczych w wyłanianiu władz Iraku (szyici stanowią ok. 60–65% jego populacji), wzmocnienie współpracy nowych władz w Bagdadzie z szyickim Iranem (przez formalne i nieformalne mechanizmy oddziaływania Teheranu wykorzystujące wpływy wśród liderów szyickich)[26], stworzenie płaszczyzn koordynacji wysiłków w ramach procesu stabilizacyjnego w Iraku między USA a Iranem, co wynikało z pragmatyzmu i uznania realiów geopolitycznych przez obie strony – to wszystko doprowadziło w istocie do wzmocnienia pozycji Iranu jako regionalnego aktora o aspiracjach mocarstwowych[27].

Kolejnym czynnikiem wspierającym ten proces był rozwój sytuacji wewnętrznej w Syrii. Przyjazne relacje między Damaszkiem i Teheranem zostały nawiązane jeszcze w latach 80. XX wieku, kiedy Syria opowiedziała się przeciwko Irakowi w trakcie jego wojny z Iranem. W późniejszych latach były one podtrzymywane m.in. dzięki wspólnemu stanowisku w takich kwestiach jak wrogość wobec Izraela i wsparcie dla Hamasu jako reprezentanta narodu palestyńskiego (wrogiego także izraelsko-palestyńskiemu procesowi pokojowemu) czy też współpraca na rzecz wzmacniania szyickiego Hezbollahu na scenie politycznej Libanu. Wybuch wojny domowej w Syrii stał się więc impulsem dla wzmocnienia wzajemnego sojuszu, którego wyraz stanowiło bezpośrednie zaangażowanie militarne i polityczne wsparcie Iranu w konflikcie po stronie prezydenta Baszara al-Asada[28]. Coraz bardziej realna perspektywa przetrwania jego reżimu zwiększyła szanse na włączenie Syrii w sferę oddziaływań Iranu (pomimo iż większość mieszkańców Syrii stanowią sunnici, elity władzy wywodzą się spośród mniejszościowej – ok. 10% – grupy alawitów o korzeniach szyic-

[25] Zob. *The Sunni-Shia Divide*, Council on Foreign Relations, źródło: URL <https://www.cfr.org/interactives/sunni-shia-divide#!/sunni-shia-divide> (dostęp: 4.02.2018).

[26] Por. P.J. Warsza, *Irak wobec zmiany ładu na Bliskim Wschodzie a rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2017, s. 101–107.

[27] Por. W.R. Mead, H.Z. Cohen, *The Eight Great Powers of 2016: Iran Joins the Club*, The American Interest, 26 stycznia 2016 r., źródło: URL <https://www.cfr.org/interactives/sunni-shia-divide#!/sunni-shia-divide> (dostęp: 4.02.2018).

[28] Zob. *Iran-Syria Relations*, InternationalRelations.org, źródło: URL <http://internationalrelations.org/iran-syria-relations/> (dostęp: 4.02.2018).

kich). Tak więc wzrost możliwości oddziaływania na sytuację w Iraku i Syrii, w połączeniu z silnymi wpływami w Libanie dzięki sojuszowi z szyickim Hezbollahem (został on wzmocniony wzajemną współpracą wojskową w Syrii, dokąd oddziały organizacji zostały wprowadzone w celu wsparcia reżimu al-Asada), uczyniły coraz bardziej realną wizję stworzenia „szyickiej" strefy współpracy krajów arabskich Żyznego Półksiężyca z Iranem, w ramach której to Iran jest aktorem cieszącym się największymi możliwościami realizowania aktywnej polityki w regionie[29].

Zawarcie przez grupę P5 + 1 (Stany Zjednoczone, Rosja, ChRL, Francja, Niemcy i Wielka Brytania) 14 lipca 2015 r. porozumienia o kontroli potencjału nuklearnego Iranu przyczyniło się z kolei do jego wyjścia z izolacji i ograniczenia sankcji nałożonych w związku z podejrzeniami o dążenie do opanowania technologii produkcji broni jądrowej[30]. Jednocześnie oznaczało to krok w kierunku złagodzenia ostrego antagonizmu w relacjach Iranu ze Stanami Zjednoczonymi. Iran stawał się nie tylko jednym z regionalnych mocarstw, z którym mocarstwa zachodnie mogły nawiązywać współpracę gospodarczą, ale coraz częściej postrzegany był jako partner niezbędny dla ukształtowania stabilnego ładu na Bliskim Wschodzie. Taka perspektywa była więc sprzeczna z aspiracjami i interesami niektórych innych podmiotów postrzegających zachodzące procesy jako niepożądane – przede wszystkim Izrael i Arabia Saudyjska bardzo ostro wystąpiły przeciwko planom irańsko-amerykańskiej normalizacji. Stało się to zresztą także przesłanką dla wzajemnego zbliżenia tych państw, choć w dalszym ciągu bez oficjalnego uznania dyplomatycznego[31]. Warto zaznaczyć, że tej sytuacji nie zmienił fakt uznania przez administrację prezydenta Donalda Trumpa Jerozolimy za stolicę Izraela (6 grudnia 2017 r.)[32]. W obliczu sprzeczności destabilizujących dotychczasowy ład geopolityczny krok ten co prawda w sposób istotny ograniczył szanse na wznowienie negocjacji izraelsko-palestyńskich i zmniejszył wiarygodność Stanów Zjednoczonych jako mediatora w konflikcie na obszarze dawnego mandatu palestyńskiego, niemniej – pomimo jednoznacznie negatywnych reakcji świata arabskiego – w szerszym kontekście bliskowschodnich sprzeczności wydarzenie to miało ograniczone konsekwencje[33].

[29] „From Aleppo, top Iranian official hails Tehran's growth as regional power", *Haaretz* z 8 listopada 2017 r., źródło URL <https://www.haaretz.com/middle-east-news/top-iranian-official-hails-tehran-s-growth-as-regional-power-1.5464066> (dostęp: 5.02.2018).

[30] Szerzej na temat porozumienia zob. M. Tabor, „Kontrola zbrojeń i rozbrojenie w 2015 r. pod znakiem reżimu NPT", *Rocznik Strategiczny* 2015/16, s. 114–118.

[31] P. Beaumont, „Israeli military chief wants closer Saudi ties as Iran tensions rise", *The Guardian* z 17 listopada 2017 r., źródło: URL <https://www.theguardian.com/world/2017/nov/17/israeli-military-chief-wants-closer-saudi-ties-as-iran-tensions-rise> (dostęp: 1.02.2018).

[32] *Statement by President Trump on Jerusalem*, 6 grudnia 2017 r., źródło: URL <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-jerusalem/> (dostęp: 5.02.2018).

[33] Por. S.R. Anderson, „Trump's Jerusalem policy is more ambiguous than it seems", *Foreign Policy* z 11 grudnia 2017 r., źródło: URL <http://foreignpolicy.com/2017/12/11/trumps-jerusalem-policy-is-more-ambiguous-than-it-seems/> (dostęp: 4.02.2018); M. Landler, D.M. Halbfinger, „U.S. to recognize Jerusalem as Israel's capital, Trump says, alarming Middle East leaders", *The New York Times* z 5 grudnia 2017 r., źródło: URL <https://www.nytimes.com/2017/12/05/world/middleeast/american-embassy-israel-trump-move.html> (dostęp: 6.02.2018).

Wzrost regionalnej roli Iranu wydawał się szczególnie groźny dla Arabii Saudyjskiej. Pozycja międzynarodowa Rijadu jako jednego z ważnych sojuszników Stanów Zjednoczonych wynikała m.in. z faktu, że dwa pozostałe kraje regionu Zatoki Perskiej o aspiracjach mocarstwowych – Iran i Irak – pod koniec okresu zimnowojennego straciły szanse na realizację swoich ambicji, wzniecając konflikty i przybierając kurs w polityce zagranicznej kontestujący kształt regionalnego ładu. W świecie pozimnowojennym Arabia Saudyjska była traktowana jako ważny punkt odniesienia dla strategii USA wobec regionu. Jej znaczenie jeszcze wzrosło w związku z falą destabilizacji reżimów politycznych w kilku państwach w konsekwencji wydarzeń tzw. arabskiej wiosny, w tym w Egipcie – bardzo ważnym sojuszniku Zachodu o aspiracjach mocarstwowych. Arabia Saudyjska, której udało się uniknąć poważnych wewnętrznych wstrząsów, będąca *de facto* liderem państw położonych na Półwyspie Arabskim, awansowała do grupy głównych aktorów w regionie Bliskiego Wschodu[34]. Aktywizacja polityki irańskiej oraz perspektywa ograniczenia izolacji tego kraju poszerzyła więc przestrzeń dla wzajemnej rywalizacji saudyjsko-irańskiej, generując kolejne płaszczyzny sprzeczności i prowadząc do rekonfiguracji lokalnych układów geopolitycznych[35].

W centrum wydarzeń związanych z tym procesem w 2017 r. znalazł się Katar – kraj dysponujący niewielkim potencjałem demograficznym (ok. 2,3 mln mieszkańców), ogromnym bogactwem (najwyższy na świecie wskaźnik PKB *per capita* – ok. 124 900 USD według ocen za 2017 r.; ogromne złoża gazu ziemnego) i korzystnym położeniem geopolitycznym w centralnej części Zatoki Perskiej – na jego terytorium znajdują się m.in. ważne dla wojsk amerykańskich bazy as-Sajlijah i al-Udeid (największa baza sił zbrojnych USA w regionie Bliskiego Wschodu)[36]. Katar, będący członkiem Rady Współpracy Zatoki skupiającej wszystkie poza Irakiem arabskie państwa położone nad Zatoką Perską, starał się prowadzić niezależną od silniejszych sąsiadów politykę zagraniczną, w niektórych punktach sprzeczną z ich interesami. Wspierał m.in. organizacje wywodzące się z nurtu Braci Muzułmanów, wywołując ze strony regionalnych partnerów zarzuty wspierania sił radykalnych i terrorystycznych. Oskarżenie to można by uznać za zasadne, gdyby nie fakt, że pozostałe kraje regionu, z Arabią Saudyjską na czele, również podejmowały podobne działania, finansując ugrupowania radykalne i konserwatywne, odwołujące się do fundamentalistycznych interpretacji islamu. Niemniej niezależna polityka Ad-Dauhy, bardziej koncyliacyjne podejście do stosunków z Iranem, finansowanie krytycznej wobec wielu bliskowschodnich rządów telewizji państwowej Al-Jazeera doprowadziły do kryzysu w relacjach tego państwa z sąsiadami.

[34] Zob. F. Wehrey, T.W. Karasik, A. Nader, J. Ghez, L. Hansell, R.A. Guffey, *Saudi-Iranian Relations Since the Fall of Saddam: Rivalry, Cooperation, and Implications for U.S. Policy*, RAND Corporation, Santa Monica 2009, publikacja dostępna pod adresem URL: <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG840.html> (dostęp: 4.02.2018).

[35] Zob. A.F. Nejad, *The Iranian-Saudi Hegemonic Rivalry*, Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, 25 października 2017 r., źródło: URL <https://www.belfercenter.org/publication/iranian-saudi-hegemonic-rivalry> (dostęp: 5.02.2018).

[36] *US Military Presence in Qatar. All What You Need to Know about "Al Udeid" Airbase*, South Front, źródło: URL <https://southfront.org/us-military-presence-in-qatar-al-udeid-airbase/> (dostęp: 3.02.2018).

Dnia 5 czerwca 2017 r. Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Bahrajn, przy wsparciu Egiptu i kilku innych państw (m.in. Sudan, Czad, Senegal), wycofały z Ad-Dauhy swoich ambasadorów, zamknęły kanały komunikacji lądowej i lotniczej oraz zażądały od Kataru zerwania stosunków z Iranem, zamknięcia Al-Jazeery oraz powstrzymania się od dalszego finansowania ugrupowań o charakterze terrorystycznym[37]. Nastąpiło to kilka dni po wizycie w Rijadzie prezydenta USA Donalda Trumpa, co odczytano jako przyzwolenie Waszyngtonu dla takich działań pomimo późniejszych deklaracji wskazujących na poszukiwanie przez USA raczej neutralnego stanowiska w obliczu zaistniałego kryzysu (próby mediacji oraz podtrzymanie wzajemnej współpracy w sferze wojskowej Kataru z USA[38]). Pomimo nacisków Katar podtrzymał swoje stanowisko, a dyplomatyczne i gospodarcze wsparcie ze strony Turcji i Iranu pozwoliło zneutralizować część negatywnych konsekwencji sankcji gospodarczych i komunikacyjnych[39].

Kryzys wokół Kataru pokazuje złożoność sytuacji w regionie Bliskiego Wschodu, gdzie lokalne konflikty stają się dla silniejszych graczy pretekstem do podjęcia próby uregulowania na nowych zasadach reguł gry i maksymalizowania swoich wpływów. Rywalizacja irańsko-saudyjska odzwierciedla z jednej strony ambicje obu graczy, natomiast z drugiej jest dowodem na kształtowanie się zupełnie nowych układów geopolitycznych, w których role i znaczenie poszczególnych państw ulegają zmianie. Wewnętrzna niestabilność Iraku już od 2003 r. uczyniła z tego kraju raczej przedmiot regionalnych rozgrywek, podobnie przedstawia się sytuacja Syrii, pomimo że reżim Baszara al-Asada wychodzi zwycięsko z konfliktu. Powojenna Syria będzie jednak zdecydowanie słabszym partnerem w kontaktach z pozostałymi aktorami w regionie – m.in. na skutek tego, że obecny reżim będzie zawdzięczał swoje przetrwanie zewnętrznemu wsparciu, a wewnętrzne podziały (ambicje Kurdów, sprzeczności międzywyznaniowe i międzyreligijne) będą przez wiele lat warunkować zdolność reżimu do efektywnego działania.

W podobnym kontekście postrzegany jest konflikt w Jemenie. Rozpoczęta 25 marca 2015 r. interwencja Arabii Saudyjskiej i jej sojuszników (Zjednoczone Emiraty Arabskie, Kuwejt, Bahrajn, Katar, Jordania, Maroko, przy wsparciu logistycznym Omanu, Egiptu i Sudanu), wspomagana przez Zachód, wynikała m.in. z obaw o przejęcie władzy w tym kraju przez ruch Huti, reprezentujący społeczność zajdytów (lo-

[37] *Qatar's Feud With the Gulf States reaches New Levels*, Stratfor, 5 czerwca 2017 r., źródło: URL <https://worldview.stratfor.com/article/qatars-feud-gulf-states-reaches-new-levels> (dostęp: 22.01.2018).

[38] 14 czerwca 2017 r. Stany Zjednoczone i Katar podpisały kontrakt o wartości 12 mld USD dotyczący sprzedaży bojowych samolotów F-15, źródło: URL <https://worldview.stratfor.com/situation-report/us-qatar-12-billion-fighter-jet-deal-signed?utm_source=Situation+Reports&utm_campaign=953b755128--EMAIL_CAMPAIGN_2017_06_15&utm_medium=email&utm_term=0_030c4e7823-953b755128--53623305&mc_cid=953b755128&mc_eid=f5143f6daf> (dostęp: 22.01.2018).

[39] Turcja uruchomiła w Katarze swoją bazę wojskową, w której stacjonuje ok. 2 tys. żołnierzy, realizując także własną strategię odbudowywania wpływów w regionie historycznie związanym z Imperium Osmańskim. Innym państwem, w którym Turcja rozbudowuje intensywnie swoją obecność wojskową i gospodarczą, jest wschodnioafrykańska Somalia. Perspektywa stabilizacji tego kraju po prawie trzydziestoletnim konflikcie sprawia, iż może on się stać atrakcyjnym partnerem Turcji w jej strategii budowania pozycji regionalnego mocarstwa.

kalny odłam szyizmu)[40]. Sympatie Iranu wobec jemeńskich powstańców, a z czasem także dyplomatyczne i materialne wsparcie dla nich, doprowadziły do sytuacji, w której lokalne sprzeczności wynikające z różnic wyznaniowych, etniczno-plemiennych i historycznych[41] stały się przesłanką dla umiędzynarodowienia konfliktu, w który zostały zaangażowane interesy dwóch regionalnych mocarstw dążących do rozszerzania swoich wpływów i postrzegających wzajemne relacje w kategoriach gry o sumie zerowej. Jemen pozostaje podzielony na tereny kontrolowane przez zwaśnione stronnictwa – ruch Huti opanował północno-zachodnią część państwa (ze stolicą kraju – Saną – włącznie; prawie w całości są to tereny, które przed zjednoczeniem wchodziły w skład Jemenu Północnego), pozostałe obszary kontrolują wojska wierne prezydentowi Abd Rabbuhowi Mansurowi Hadiemu wspieranemu przez międzynarodową koalicję. Na tych obszarach obecne są także bojówki Al-Kaidy Półwyspu Arabskiego i – w mniejszym wymiarze – tzw. Państwa Islamskiego. Ani próby mediacji pokojowych podejmowane z inicjatywy ONZ, ani działania militarne na rzecz uzyskania przewagi na frontach wojny w ciągu 2017 r. nie przyniosły zasadniczej zmiany sytuacji w kraju. Wydarzeniem, które może się przyczynić do zmiany układu sił, był rozłam między bojownikami Huti a siłami wiernymi byłemu prezydentowi Alemu Abd Allahowi Salihowi – dotychczas współpracującymi ze sobą. Płynące ze strony eksprezydenta Saliha pod adresem Arabii Saudyjskiej i jej sojuszników sygnały o gotowości podjęcia rozmów o zakończeniu konfliktu doprowadziły do wybuchu walk pomiędzy dotychczasowymi sojusznikami. W efekcie podczas próby ucieczki z obszarów zajętych przez Huti 4 grudnia Salih został zastrzelony. Osłabienie dotychczasowej opozycji wobec sił rządowych wzmocniło je, tym samym wydaje się, że ograniczone zostały szanse na ewentualny sukces mediacji pokojowych[42]. Długotrwały konflikt, zniszczenie systemu gospodarczego kraju i blokada wybrzeży Jemenu przez koalicję państw arabskich, mająca na celu uniemożliwienie dostaw zaopatrzenia dla Huti, doprowadziły do poważnego kryzysu humanitarnego (braki żywności i lekarstw, wybuch epidemii cholery) w kraju, który już przed wybuchem wojny był uważany za najbiedniejsze państwo tego regionu świata[43]. Stało się to m.in. źródłem krytyki pod adresem Arabii Saudyjskiej, obarczanej odpowiedzialnością za zaistniały kryzys, a jednocześnie niebędącej w stanie zakończyć zwycięsko trwającej już blisko trzy lata interwencji zbrojnej, tym bardziej że pojawiają się nowe płaszczyzny sprzeczności zarówno wśród sił wspierających prezydenta Hadiego (m.in. separatyzm na obszarze dawnego Jemenu Południowego),

[40] Na temat genezy konfliktu zob. W. Lizak, „Bliskowschodnie znaki zapytania", *Rocznik Strategiczny* 2014/15, s. 276–277; idem, „Bliski Wschód: »bankructwo pięknych nadziei«", *Rocznik Strategiczny* 2015/16, s. 287–289.

[41] Jemen powstał ze zjednoczenia dwóch państw w maju 1990 r.

[42] Na temat sytuacji w Jemenie zob. *Yemen Situation Report*, Critical Threats, 24 stycznia 2018 r., źródło: URL <https://www.criticalthreats.org/briefs/yemen-situation-report/2018-yemen-crisis-situation-report-january-24> (dostęp: 6.02.2018). Zob. też materiały na temat Jemenu na stronie internetowej International Crisis Group: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen> (dostęp: 6.02.2018).

[43] Zob. materiały nt. kryzysu humanitarnego w Jemenie na stronie internetowej Światowej Organizacji Zdrowia: <http://www.who.int/emergencies/yemen/en/> (dostęp: 5.02.2018).

jak i sił interwencyjnych (zaangażowanie wojsk ZEA we współpracę z południowojemeńskimi separatystami)[44]. Jemen pomimo peryferyjnego położenia stał się areną rywalizacji regionalnych mocarstw o wpływy i pozycję oraz zakładnikiem ich aspiracji.

★ ★ ★

Procesy zachodzące na Bliskim Wschodzie w sposób dogłębny mogą przeobrazić ten region w nadchodzących latach. Kształtowanie się nowego porządku międzynarodowego jest procesem żywiołowym, a rywalizacja różnych sił politycznych dążących do udziału w nim generuje sprzeczności, które swymi konsekwencjami wykraczają daleko poza region. W Syrii, Jemenie, Libii i Iraku lokalne procesy destabilizacyjne są konfrontowane z potrzebami i interesami mocarstw obecnych w regionie, pogłębiając zjawiska kryzysowe, a dotychczasowe działania stabilizacyjne nie gwarantują trwałego uregulowania konfliktów tam się rozgrywających. Stosowanie na masową skalę przemocy i radykalizm poszczególnych sił politycznych w nich uczestniczących sprawiają, że perspektywy trwałego pokoju w najbliższej przyszłości wydają się raczej iluzoryczne.

Rywalizacja mocarstw bliskowschodnich, takich jak Iran, Arabia Saudyjska czy Turcja, nie jest zjawiskiem nowym, niemniej w obliczu procesów destabilizacyjnych zachodzących w XXI wieku doprowadziła ona do ukształtowania nowych linii sprzeczności. Także wielkie mocarstwa, nie chcąc zrezygnować z utrwalonych przez minione dekady form obecności w regionie, próbują definiować swoje interesy na nowych zasadach. To wszystko, w powiązaniu z aktywnością podmiotów pozapaństwowych, dążących do kontestacji istniejącego porządku międzynarodowego i systemów politycznych poszczególnych państw, sprawia, że Bliski Wschód jeszcze przez lata będzie tym miejscem, które generuje kolejne wyzwania i zagrożenia dla międzynarodowego bezpieczeństwa.

The Middle East: On the path to a new international order

2017 in the Middle East saw a continuation of the same trends which had destabilized the situation in the region for several years. Conflicts which broke out as a consequence of the so called Arab Spring continued to reveal their destructive potential, not only within the countries where they took place but also in the wider dimension – the regional and global international system. In Libya and Yemen, internal chaos persisted. In Syria, bloody clashes between government forces and various opposition organizations continued. In each of this conflicts political forces that appealed to politicized and fundamentalist interpretation of Islam – the Islamic State (IS) or local structures related to Al-Qaeda – also played a significant role. At the same time, in 2017 the balance of power significantly changed to the disadvantage

[44] Por. S. Kalin, N. Browning, *Saudi Arabia and UAE suffer Yemen setback as allies fall out*, Reuters, 2 lutego 2018 r., źródło: URL <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security/saudi-arabia-and-uae-suffer-yemen-setback-as-allies-fall-out-idUSKBN1FM1S3> (dostęp: 5.02.2018).

of IS, which suffered a number of strategic failures on major fronts, both in Syria and Iraq (and also in Libya).

Keywords: Middle East, Islamic State, Al-Qaeda, conflict in Syria, conflict in Iraq, conflict in Yemen, conflict in Libya

Słowa kluczowe: Bliski Wschód, Państwo Islamskie, Al-Kaida, konflikt w Syrii, konflikt w Iraku, konflikt w Jemenie, konflikt w Libii

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 281–295

Agnieszka Bieńczyk-Missala

doi 10.7366/2300265420172316

Polityka zagraniczna RP „w pułapce"

W 2017 r. polityka zagraniczna Polski na dobre „wpadła w pułapkę" polityki wewnętrznej. Dokonywane reformy, zwłaszcza w dziedzinie sądownictwa, dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego i ustroju sądów powszechnych, odbiły się szerokim echem w mediach zagranicznych zarówno ze względu na meritum, jak i protesty społeczne w lutym i sierpniu 2017 r. Spowodowały silną reakcję instytucji międzynarodowych: Rady Europy, instytucji ONZ, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, która zainicjowała uruchomienie wobec Polski procedury na podstawie art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z zagrożeniem praworządności. Niepokój wyrażali także partnerzy europejscy i Stany Zjednoczone.

Istotną determinantą polskiej polityki zagranicznej w tym czasie były także kwestie historyczne, z naciskiem poruszane w stosunkach z Niemcami, Ukrainą i Izraelem. Puszką Pandory okazała się nowelizacja ustawy dotycząca Instytutu Pamięci Narodowej; zakłada ona możliwość karania osób, które przypisują „Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu odpowiedzialność lub współodpowiedzialność za popełnione przez III Rzeszę Niemiecką zbrodnie nazistowskie" (art. 55a)[1]. Nieprecyzyjny przepis spowodował kolejną falę krytyki i poważne zagrożenie pogorszenia stosunków z Izraelem i Stanami Zjednoczonymi, a także z Ukrainą, ze względu na zawarty w ustawie problem ukraińskich zbrodni. Działanie polskich władz interpretowano, mając w pamięci warszawski marsz z okazji Dnia Niepodległości 11 listopada 2017 r., wzięły w nim bowiem udział m.in. radykalne grupy propagujące rasistowskie hasła, na których skoncentrowała się uwaga mediów[2].

W polskich i międzynarodowych mediach zadawano pytanie, w którym kierunku podąża Polska. Czy zagrożone są najważniejsze wartości, takie jak rządy prawa i pra-

[1] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach, ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, druk nr 806, http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=806 (dostęp: 06.02.2018).

[2] A. Gersz, „Marsz Niepodległości 2017. Światowe media o marszu: pokaz nacjonalizmu, faszyzmu i rasizmu", *Polska – The Times* z 13 listopada 2017 r., http://www.polskatimes.pl/fakty/swiat/a/marsz-niepodleglosci-2017-swiatowe-media-o-marszu-pokaz-nacjonalizmu-faszyzmu-i-rasizmu,12669490/ (dostęp: 06.02.2018).

wa człowieka? Czy grozi jej autorytaryzm?[3] Czy możliwe jest wyjście Polski z Unii Europejskiej? Rząd nie uginał się przed krytyką. Zdawał się bagatelizować „złą prasę", mówiąc o stronniczości i „niedoinformowaniu" zachodnich dziennikarzy[4]. Wierzono, że odpowiednia strategia wobec Brukseli zmieni nastawienie Komisji Europejskiej do polityki wewnętrznej polskiego rządu. Służyła temu m.in. dokonana 11 grudnia 2017 r. zmiana na stanowisku premiera (po Beacie Szydło został nim Mateusz Morawiecki) i ministra spraw zagranicznych (tę funkcję po Witoldzie Waszczykowskim 9 stycznia 2018 r. przejął prof. Jacek Czaputowicz).

Na skutek napięć między środowiskiem rządowym a kancelarią prezydenta zauważalne było mniejsze zaangażowanie prezydenta RP w problemy bezpieczeństwa i polityki zagranicznej. Na polityce szczególnie ciążyły nieporozumienia między prezydentem i jego kancelarią a ministrem sprawiedliwości Zbigniewem Ziobrą oraz ministrem obrony narodowej Antonim Macierewiczem, zdymisjonowanym ostatecznie 9 stycznia 2018 r. Wobec braku przejrzystości decyzyjnej zachodni przywódcy niejednokrotnie dążyli do osobistych spotkań z prezesem Prawa i Sprawiedliwości Jarosławem Kaczyńskim, upatrując w nim osobę decyzyjną (kanclerz Niemiec Angela Merkel 7 lutego 2017 r.; sekretarz stanu USA Rex Tillerson 21 stycznia 2018 r.).

Za pozytywne uwarunkowania można uznać wysoki wzrost produktu krajowego brutto, wynoszący w 2017 r. 4,6%, generalny wzrost konsumpcji oraz umocnienie złotego. Kraj pozostawał atrakcyjny dla zagranicznych inwestorów. W 2017 r. zagraniczne firmy ogłosiły plany realizacji w Polsce 335 projektów inwestycyjnych, mogących się przełożyć na ponad 86 tys. nowych miejsc pracy (wzrost o 5,4% wobec 2016 r.). Wartość zadeklarowanych nakładów wyniosła 12,9 mld euro, co było drugim wynikiem w Europie[5].

W UNII EUROPEJSKIEJ – ODWRÓT I DEFENSYWA

Pomimo wielokrotnych zapowiedzi premier Beaty Szydło[6] w 2017 r. nie doszło do przedstawienia propozycji reformy Traktatu o Unii Europejskiej. Polska nie była zainteresowaną pogłębieniem integracji. Sprzeciwiała się pomysłom Jeana-Claude'a Junckera dotyczącym przyszłości UE, m.in. połączenia stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej oraz zwiększania zakresu podejmowania decyzji większością 2/3 głosów. Rząd polski niezmiennie opowiadał się za ponownym transferem części kompetencji instytucji europejskich na rzecz tych narodowych oraz umacnianiem współpracy państw wschodniej części

[3] Zob. np. D. Rohac, „Hungary and Poland aren't democratic. They're authoritarian", *Foreign Policy* z 2 lutego 2018 r., http://foreignpolicy.com/2018/02/05/hungary-and-poland-arent-democratic-theyre-authoritarian/ (dostęp: 06.02.2018); „Poland: How feasible is a 'Polexit'?", *DW*, 13 grudnia 2017 r.

[4] Zob. np. wypowiedź prezydenta RP z Davos, TVN24 z 24 stycznia 2018 r.

[5] *Rzeczpospolita* z 1 lutego 2018 r., http://www.rp.pl/Inwestycje/302019903-Polska-liderem-UE-w-przyciaganiu-zagranicznych-inwestycji.html (dostęp: 06.02.2018).

[6] Por. A. Bieńczyk-Missala, „»Dobra zmiana« w polityce zagranicznej RP", *Rocznik Strategiczny* 2016/17, s. 224–226.

Unii w celu wytwarzania równowagi między starymi a nowymi jej członkami. Od lat deklarowano poparcie dla rozszerzenia Unii Europejskiej[7].

Kilka dni po objęciu stanowiska premier Mateusz Morawiecki powiedział, że Polska będzie chrystianizować Europę. Była to wypowiedź skierowana do telewidzów Telewizji Trwam, niemniej jednak trafnie wyrażająca sceptyczny stosunek dużej części środowiska Prawa i Sprawiedliwości i jego wyborców do kondycji wartości konserwatywnych w państwach UE[8]. W podtrzymywanej odmowie udziału w procesie relokacji uchodźców przebijała z kolei myśl o „ochronie” Polski i Europy przed wpływami islamu[9].

Modyfikacje polityki europejskiej wobec uchodźców i migrantów rząd uznawał za przejaw „przyznania Polsce racji”[10]. Tymczasem Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce, Węgrom i Słowacji procedurę dyscyplinującą w związku z niewywiązaniem się przez nie z przyjętych zobowiązań – w 2015 r. rząd Ewy Kopacz zadeklarował przyjęcie ponad 6 tys. osób. 15 czerwca 2017 r. po wysłaniu do Polski ostrzeżenia i opinii w sprawie Komisja rozpoczęła procedurę sądową. Z kolei 6 września 2017 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oddalił wspieraną przez Polskę skargę Węgier i Słowacji przeciwko mechanizmowi relokacji, uznając, że decyzja o relokacji powinna zostać wdrożona.

Na wniosek Komisji Europejskiej pod obrady TSUE trafiła także sprawa wycinki Puszczy Białowieskiej, w związku z podpisaniem przez ministra Szyszkę 25 marca 2016 r. aneksu do Planu urządzania lasu dla Nadleśnictwa Białowieża, zakładającego trzykrotne zwiększenie wycinki na terenie, który jest objęty ochroną jako obszar Natura 2000. Rząd utrzymywał, że prace w puszczy prowadzone były ze względu na bezpieczeństwo publiczne i zapewnienie bioróżnorodności (walkę z kornikiem). Z tym stanowiskiem nie zgadzali się jednak ekolodzy i aktywiści, którzy dowodzili wycinki m.in. ponadstuletniego, zdrowego drzewostanu. Trybunał do zakończenia procesu nakazał natychmiastowe zatrzymanie prac, grożąc nałożeniem wysokiej kary. Spór zaczął łagodzić nowy premier Mateusz Morawiecki. W exposé wygłoszonym w Sejmie 12 grudnia 2017 r. zapowiedział zastosowanie się przez Polskę do wyroku Trybunału[11].

Rządzący nie doceniali także znaczenia kryteriów kopenhaskich (przestrzeganie praw człowieka, standardy demokratyczne i rządy prawa) opracowanych dla kandydatów do UE oraz zawartych w Traktacie o UE jako jej podstawowe wartości. Pomimo debat na forum Parlamentu Europejskiego, licznych ostrzeżeń przewodniczącego Komisji Europejskiej, a także Rady Europy i OBWE, władze wdrożyły re-

[7] *Rzeczpospolita* z 18 października 2017 r., http://www.rp.pl/Dyplomacja/171018889-Waszczykowski-chce-polityki-otwartych-drzwi-w-UE.html (dostęp: 06.02.2018).

[8] Wypowiedź premiera Mateusza Morawieckiego dla Telewizji Trwam z 8 grudnia 2017 r.

[9] Wywiad ministra Witolda Waszczykowskiego dla *Le Figaro* z 10 czerwca 2017 r.

[10] Zob. relację z konferencji prasowej ministra Witolda Waszczykowskiego: Aktualności MSZ, 15 listopada 2017 r., http://www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/aktualnosci/wiadomosci/dobre_2_lata_w_polskiej_polityce_zagranicznej (dostęp: 15.11.2017).

[11] Zob. exposé premiera Mateusza Morawieckiego, 13 grudnia 2017 r., https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/tekst-expose-mateusza-morawieckiego-co-premier-powiedzial-w-sejmie,798139.html (dostęp: 09.02.2018).

formę sądownictwa, nie oglądając się na międzynarodowe rekomendacje i nie podejmując konstruktywnego dialogu w tym zakresie. Doprowadziło to 20 grudnia 2017 r. do bezprecedensowej decyzji KE o uruchomieniu w stosunku do Polski procedury na mocy art. 7 Traktatu o UE, przewidującego m.in. stwierdzenie poważnego zagrożenia dla wartości Unii i możliwość zawieszenia państwa w prawach członka.

Polska nie wykazywała się w UE zdolnościami budowania koalicji. Z góry na niepowodzenie skazana była decyzja z 4 marca 2017 r. o zgłoszeniu kandydatury Jacka Saryusza-Wolskiego na przewodniczącego Rady Europejskiej, pięć dni przed głosowaniem nad przedłużeniem misji Donalda Tuska na kolejną kadencję. Ostatecznie delegacja Polski została osamotniona w swoim stanowisku. Donald Tusk zdobył poparcie wszystkich pozostałych 27 państw UE. Był to bezprecedensowy przykład przenoszenia wewnętrznej rywalizacji politycznej na forum międzynarodowe. Rząd RP zarzucał Donaldowi Tuskowi ingerowanie w sprawy wewnętrzne Polski w reakcji na jego krytykę przeprowadzanych reform, kwestionował także legalność wyboru przewodniczącego. Rażąco rzadko dochodziło do spotkań między przewodniczącym Rady a władzami Polski. Strony wymieniały się opiniami na… Twitterze.

Przy sprzeciwie jedynie Polski i Węgier Rada Unii Europejskiej przyjęła 24 października stanowisko w sprawie pracowników delegowanych. Inicjatywie, aby mogli oni otrzymywać takie samo wynagrodzenie i świadczenia jak pracownicy lokalni, rząd Polski sprzeciwiał się od początku ze względu na działalność polskich firm[12]. Jednak zaangażowanie państw bogatszych, a w ostatniej fazie prezydenta Emmanuela Macrona, sprawiło, że dyrektywa zyskała zgodę niemal wszystkich członków UE.

Po obwieszczeniu zakończenia kryzysu strefy euro powrócił temat przystąpienia do niej Polski. Ekonomiści wystosowali do premiera Morawieckiego list otwarty, w którym zwrócili się z apelem o wznowienie przygotowań do wejścia Polski do strefy euro, uznając: „przy naszym tranzytowym położeniu geograficznym nie mamy wyboru: albo w przyszłości będziemy w strefie euro, albo w strefie wpływów Rosji”[13]. Eksperci i naukowcy, którzy brali udział w dyskusji, wskazywali na skuteczność procesu wychodzenia UE z kryzysu oraz korzyści wynikające z udziału w strefie euro, związane m.in. ze wzrostem konkurencyjności, zmniejszeniem ryzyka walutowego, kosztów transakcyjnych i dyscypliną budżetową[14], a ponadto przedstawiano strefę euro jako wybór cywilizacyjny, czynnik bezpieczeństwa i politycznego miejsca państwa w Europie[15]. Deklaracja o przystąpieniu do niej mogłaby zapewnić państwu udział w kręgu decyzyjnym UE i skuteczną ochronę przed marginalizacją[16].

[12] „To niesprawiedliwe. Uważam też, że takie regulacje obniżają konkurencyjność całej Unii” – powiedział premier Mateusz Morawiecki w wywiadzie dla *Financial Times*, 4 grudnia 2017.

[13] List otwarty „Premierze Morawiecki, już czas na euro”, *Rzeczpospolita* z 2 stycznia 2018 r.

[14] Zob. wywiad z prof. Witoldem Orłowskim, *Gazeta Wyborcza* z 14 grudnia 2017 r.; Bogusław Chrabota w: *Rzeczpospolita* z 3 stycznia 2018 r.

[15] R. Kuźniar, w: *Gazeta Wyborcza* z 2 stycznia 2018 r.

[16] Zob. wywiad z Markiem Belką, *Dziennik – Gazeta Prawna* z 7 listopada 2017 r.

Przedstawiciele rządu utrzymywali jednak, że nie jest możliwe dopóty, dopóki „będzie to niekorzystne dla Polski” i „nie wzrosną w Polsce zarobki”[17].

2017 r. nie należał do szczególnie aktywnych w zakresie rozwoju stosunków dwustronnych w UE. W relacjach polsko-niemieckich spotkania na najwyższym szczeblu odbyły się 7 lutego w trakcie oficjalnej wizyty w Polsce kanclerz Angeli Merkel. Spotkała się wówczas z premier Beatą Szydło, prezydentem Andrzejem Dudą oraz prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim. Rozmowy dotyczyły szerokiego spektrum problemów w zakresie polityki europejskiej, gospodarki, bezpieczeństwa, spraw klimatycznych i współpracy humanitarnej. Potwierdziły się rozbieżności między polityką Polski i Niemiec, które w kolejnych miesiącach się pogłębiały. Obydwa państwa różnił stosunek m.in. do rozwoju Unii Europejskiej, zjawiska uchodźstwa i Nord Stream II. Przedstawiciele rządu niezwykle krytycznie odnosili się do roli Niemiec w Europie, którą postrzegano jako dominującą, a także do otwarcia sąsiada na przyjmowanie do Europy fali uchodźstwa.

Eurosceptycyzm, kwestionowanie przez Polskę wartości rządów prawa oraz inne rozumienie niezależności sądownictwa czy wolności mediów sprawiały, że dla Niemiec spadała jej atrakcyjność jako partnera w UE. Po miesiącach powściągliwego odnoszenia się do reform w Polsce w 2016 r. w ostatnim roku kanclerz Angela Merkel wielokrotnie zapewniała, że traktuje zarzuty KE wobec wschodniego sąsiada bardzo poważnie[18].

W tej sytuacji politycy Prawa i Sprawiedliwości, począwszy od Jarosława Kaczyńskiego i Antoniego Macierewicza, zaczęli podnosić temat odszkodowań ze strony Niemiec dla Polski za straty z okresu II wojny światowej. Początkowo MSZ dystansowało się od tych postulatów, przywołując m.in. deklarację z 1953 r. wystosowaną przez rząd PRL i jej potwierdzenie w 2004 r.[19] Jednak po opublikowaniu przez Biuro Analiz Sejmowych Opinii prawnej w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową z 6 września 2017 r.[20] MSZ zaczęło poruszać problem przy okazji rozmów dyplomatycznych. Wysuwane roszczenia krytykował minister spraw zagranicznych Niemiec Sigmar Gabriel, uznając je za próbę pogorszenia relacji polsko-niemieckich.

Na stosunkach z Francją ciążyła sprawa zerwanych przez Polskę negocjacji umowy offsetowej z Airbus Helicopters na zakup dla polskiej armii śmigłowców Caracal.

---

[17] Zob. np. wypowiedź premiera Mateusza Morawieckiego na konferencji prasowej w Brukseli z 3 stycznia 2018 r., https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/morawiecki-o-wejsciu-polski-do-strefy-euro-niema-zmiany-podejscia,803426.html (dostęp: 1.03.2018).

[18] Wiadomości Onet.pl z 29 sierpnia 2017 r.

[19] „Szef MSZ o reparacjach wojennych: sprawa jest zagmatwana; analizy nie są jednoznaczne”, depesza PAP z 10 sierpnia 2017 r., http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/szef_msz_o_reparacjach_wojennych__sprawa_jest_zagmatwana__analizy_nie_sa_jednoznaczne__depesza_pap_z_dnia_10_sierpnia_2017_r_;jsessionid=EC6264B9855CE294175C6350CBEC7165.cmsap1p.

[20] Opinia prawna w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi, Biuro Analiz Sejmowych, 6 września 2017 r., BAS-WAP-1455/17, http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/KKOI-AR4BMR/%24File/1455%20-%2017PL.pdf (dostęp: 5.02.2018).

W kampanii wyborczej we Francji, która zakończyła się zwycięstwem Emmanuela Macrona, przyszły prezydent chętnie odnosił się do sytuacji w Polsce, krytykując zmiany w sądownictwie.

Już jako prezydent przyjął na siebie rolę jednego z głównych krytyków zmian w Polsce. Twierdził, że Polska „podważa państwo prawa", i sugerował, że „depcze projekt", jakim jest Unia Europejska[21]. Napięcia w stosunkach dwustronnych wywołała także sprawa pracowników delegowanych. Prezydent Macron, odbywając podróż po państwach Europy Wschodniej, w której trakcie ominął Polskę i Węgry, przekonał przywódców Czech, Słowacji, Bułgarii i Rumunii do poparcia unijnej dyrektywy. Wygłaszał jednocześnie surowe oceny wobec Polski. Określał polski rząd jako nacjonalistyczny i eurosceptyczny, skazujący kraj na izolację[22]. W reakcji Polska wezwała w trybie pilnym na rozmowę do MSZ chargé d'affaires Francji Sylvaina Guiaugué i wyraziła oburzenie rządu RP z powodu „aroganckich słów prezydenta Francji"[23]. Pomimo tego doszło do kurtuazyjnej wizyty premier Beaty Szydło we Francji 23 listopada 2017 r., a prezydent Macron przyjął zaproszenie do Polski.

Przez cały 2017 r. nie odbyło się ani jedno spotkanie na szczeblu Trójkąta Weimarskiego poza naradą ministra Witolda Waszczykowskiego z ambasadorami Francji (Pierre'em Lévym) i Niemiec (Rolfem Niklem). 29 stycznia 2018 r. w Warszawie zorganizowano konsultacje Trójkąta Weimarskiego na szczeblu wiceministrów, co świadczyło o powrocie pewnego pragmatyzmu we wzajemnych relacjach.

Rząd polski, sprawując do końca czerwca 2017 r. przewodnictwo w Grupie Wyszehradzkiej, zabiegał o częste konsultacje na forum Grupy[24]. Odbywały się głównie w związku ze szczytami UE, ale także w formule poszerzonej, np. z Francją (24 czerwca), Egiptem (4 lipca), Izraelem (19 lipca) i państwami bałkańskimi (11 października). W pierwszym półroczu można mówić o prezentowaniu względnie spójnego przekazu w kwestiach takich jak: relokacja uchodźców, rozszerzenie Unii Europejskiej czy brexit. Z czasem między państwami V4 ujawniały się coraz większe rozbieżności, na co wpłynęły sytuacja w Polsce i psujące się stosunki między Polską a instytucjami europejskimi. Czechy i Słowacja nie były zainteresowane pogarszaniem relacji z Niemcami i Francją, wręcz przeciwnie, wyrażały zainteresowanie jak najbliższą współpracą z państwami z „jądra UE". Zależało na tym nie tylko Słowacji mającej walutę euro, ale także Czechom, które zabiegały o status obserwatora w strefie[25]. Ponadto Słowacja zdecydowała się przyjąć uchodźców w ramach programu relokacji. Grupa Wyszehradzka nie zachowała także wspólnego stanowiska w ważnych dla rządu Polski sprawach: pracowników delegowanych i Nord

[21] *Le Point* z 31 sierpnia 2017 r.

[22] *Gazeta Wyborcza* z 25 sierpnia 2017 r. (dostęp: 5.02.2018).

[23] Komunikat Ministerstwa Spraw Zagranicznych z 27 sierpnia 2017 r.

[24] R. Grodzki, „Podsumowanie prezydencji Polski w Grupie Wyszehradzkiej 2016/2017 i perspektywy dla prezydencji Węgier", *Biuletyn Instytutu Zachodniego*, nr 318/2017, 12 lipca 2017 r.

[25] Politico, 31 sierpnia 2017 r., https://www.politico.eu/article/unity-of-central-europes-visegrad-group-under-strain/amp/.

Stream II, którego budowie poparcia udzielił prezydent Czech Miloš Zeman podczas listopadowej wizyty w Rosji.

V4 okazała się zatem silna w uzgadnianiu oświadczeń, jednak w fazie ich realizacji państwa kierowały się rozbieżnymi często interesami. Na początku 2018 r. przystąpiły do konsultacji w sprawie przyszłości UE. 26 stycznia odbyło się spotkanie premierów poświęcone m.in. wypracowaniu wspólnego stanowiska w kwestiach instytucjonalnych i budżetowych. Przyjęto wspólne oświadczenie, w którym premierzy przedstawili istotne dla nich elementy w UE, m.in. jednolity rynek, ochronę granic, konkurencyjność i wzmocnienie roli parlamentów narodowych[26].

W ramach V4 Polska utrzymywała najbardziej intensywne relacje z Węgrami. W marcu wizytę bilateralną na Węgrzech odbył prezydent Andrzej Duda, a we wrześniu Polskę odwiedził premier Viktor Orbán. Obydwa państwa demonstrowały dobre stosunki, przedstawiając alternatywne myślenie wobec Niemiec i innych państw „starej” Europy. Powołany został nawet Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej, który ma się zajmować wspólnymi projektami w dziedzinie kultury, nauki i sportu. Po zagłosowaniu za drugą kadencją dla przewodniczącego Donalda Tuska Węgry okazały się jednak dla Polski nie do końca przewidywalnym partnerem. Ze względu na uruchomienie art. 7 TUE wobec Polski była ona zmuszona do zabiegania o poparcie Viktora Orbána, czemu służyła głównie wizyta premiera Mateusza Morawieckiego w Budapeszcie 3 stycznia 2018 r.

Negatywny stosunek polskiego rządu do rekomendacji instytucji zachodnich w zakresie sądownictwa utrudniał także realizację szerszej koncepcji współpracy regionalnej w ramach tzw. Trójmorza. Klaus Iohannis, prezydent Rumunii, z którą Polska tradycyjnie miała dobre stosunki, za nierealne uznał zbliżenie swego kraju z Grupą Wyszehradzką ze względu na odmienne opinie w sprawie przyszłości Europy[27]. Krytycznie o zmianach w Polsce wypowiadał się też premier Słowenii Miro Cerar, zapowiadając poparcie dla sankcji Rady wobec Polski[28].

Niemniej jednak doszło do ograniczonych przedsięwzięć w ramach Inicjatywy Trójmorza. Drugi jej szczyt[29], w którym udział wzięli przywódcy Polski, Węgier, Czech, Słowacji, Rumunii, Bułgarii, Litwy, Estonii, Łotwy, Chorwacji, Słowenii i Austrii, odbył się w Warszawie przy okazji wizyty prezydenta Donalda Trumpa w dniach 6–7 lipca 2017 r. Państwa Inicjatywy zabiegały o polityczne, a także finansowe wsparcie Stanów Zjednoczonych, bez którego realizacja projektów energetycznych i infrastrukturalnych wydaje się niemożliwa[30]. W trakcie szczytu postanowiono założyć forum biznesowe państw Trójmorza.

[26] Zob. Oświadczenie Grupy Wyszehradzkiej w sprawie przyszłości Europy, 26 stycznia 2018 r.

[27] Wypowiedź z 12 października 2017 r.

[28] Wypowiedź z 28 sierpnia 2017 r.

[29] Pierwszy odbył się w Dubrowniku w dn. 25–26 sierpnia 2016 r.

[30] Zob. przemówienie prezydenta Donalda Trumpa podczas szczytu Trójmorza, 6 lipca 2017 r., http://time.com/4846780/read-donald-trump-speech-warsaw-poland-transcript/ (dostęp: 10.02.2018).

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA

Rok 2017 był przede wszystkim czasem realizacji postanowień warszawskiego szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego z lipca 2016 r., będących odpowiedzią na wzrastające napięcia w stosunkach z Rosją. Zgodnie z deklaracją prezydenta Baracka Obamy Stany Zjednoczone rozmieściły w Polsce pancerną brygadę grupy bojowej (ABCT – ang. *Armored Brigade Combat Team*). W kwietniu 2017 r. zdecydowały się także przenieść z Niemiec do Polski Amerykański Element Dowództwa Misji dla operacji „Atlantic Resolve".

Polska była jednym z czterech państw, oprócz Liwy, Łotwy i Estonii, w którym NATO rozmieściło batalionową grupę bojową w ramach wzmocnionej wysuniętej obecności na wschodniej flance Sojuszu. Oficjalnie rozpoczęła ona funkcjonowanie w kwietniu. Odpowiedzialność ramową sprawowały Stany Zjednoczone, a państwami kontrybuującymi były: Rumunia i Wielka Brytania, a od października także Chorwacja. Polski Kontyngent Wojskowy wszedł z kolei w skład batalionowej grupy bojowej stacjonującej na Łotwie, która osiągnęła gotowość bojową we wrześniu 2017 r. Wszystkie grupy bojowe zostały podporządkowane koordynacji nowo utworzonego Dowództwa Wielonarodowej Dywizji Północny Wschód w Elblągu[31]. Ponadto 223 polskich żołnierzy weszło w skład grupy batalionowej w Rumunii.

Pod wpływem wrześniowych szeroko zakrojonych rosyjsko-białoruskich ćwiczeń „Zapad 2017" NATO przyspieszyło pracę nad reformą struktury dowodzenia. Chodziło o zapewnienie bezpieczeństwa szlaków morskich między Europą i USA na północnym Atlantyku oraz sprawniejsze przemieszczanie wojsk na terenie samej Europy. Podczas spotkania ministrów obrony państw NATO 9 listopada 2017 r. Polska wyraziła gotowość przyjęcia na swym terytorium kolejnego dowództwa NATO. Od stycznia 2018 r. rozpoczęła także pełnienie funkcji państwa ramowego Grupy Północnej.

Polski rząd początkowo z dystansem odnosił się do dyskusji w sprawie wzmocnienia zdolności obronnych Unii Europejskiej. 28 marca ministerstwo obrony wydało komunikat o ograniczeniu polskiego udziału w Eurokorpusie. Zrezygnowano z ubiegania się o status państwa ramowego oraz zapowiedziano stopniową redukcję wkładu, tłumacząc się koniecznością koncentracji nakładów na zadaniach w NATO. Zachowano jednak status państwa stowarzyszonego.

Pozytywnie oceniano za to powołanie w marcu komórki unijnej służącej planowaniu, realizacji i koordynacji misji wojskowych UE (MPCC – *Military Planning and Conduct Capability*) jako dającej nadzieję na szybsze reagowanie na kryzysy i organizację misji wojskowych i cywilnych[32]. Polska poparła także ostatecznie utworzenie stałej współpracy strukturalnej UE (PESCO) mającej wznieść na nowy, wyższy poziom kooperację w zakresie bezpieczeństwa i obrony. 13 listopada 2017 r.

[31] Zob. *Common Declaration of the Defense Ministers of the Enhanced Forward Presence Host and Framework Nations on the Implementation of Enhanced Forward Presence*, 29 czerwca 2017 r., http://www.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2017/06/170627_Common_Declaration_Signature.pdf (dostęp: 11.02.2018).

[32] Aktualności MON z 6 marca 2017 r., http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/spotkanie-ministrow-obrony-ue-i2017-03-06/ (dostęp: 11.02.2018).

notyfikację o przystąpieniu do PESCO podpisali w jej imieniu ministrowie Witold Waszczykowski i Antoni Macierewicz. Polska znalazła się w grupie 22 państw UE, które zdecydowały się na udział w projekcie, oczekując, że przyczyni się on do wzmocnienia flanki wschodniej oraz rozwoju współpracy przemysłu obronnego, a także nie będzie stanowił konkurencji dla NATO[33].

Polska zadeklarowała także przekazanie do dyspozycji grup bojowych UE Centrum Operacji Lądowych (COL) w Krakowie, co miało już precedens w 2016 r. podczas dyżuru Grupy Bojowej UE Państw Wyszehradzkich. W przypadku przyjęcia polskiej propozycji funkcję tę COL będzie ponownie pełniło w trakcie kolejnego dyżuru Grupy Bojowej V4 w 2019 r., a następnie w sposób stały jako dowództwo operacyjno-strategiczne.

Największą intensywnością odznaczały się stosunki dwustronne w dziedzinie bezpieczeństwa ze Stanami Zjednoczonymi. Ich wyrazem było stacjonowanie amerykańskich wojsk w Polsce. Rząd doceniał także wzmacnianie amerykańskich sankcji przeciwko Rosji i krytyczne stanowisko Stanów Zjednoczonych wobec projektu Nord Stream II. Potwierdzeniem dobrych relacji była krótka wizyta w Polsce Donalda Trumpa (6 lipca 2017 r.), którego rząd PiS obdarzał sympatią jeszcze jako kandydata na prezydenta Stanów Zjednoczonych w przeciwieństwie do większości pozostałych rządów europejskich. Doceniał jego konserwatywne poglądy i liczył na ostrzejszą politykę wobec Rosji pomimo wysuwanych podejrzeń o jej ingerencję w kampanię przedwyborczą w Stanach Zjednoczonych.

Wizyta nie stanowiła przełomu dla dwustronnej współpracy, ale dla obu stron miała znaczenie wizerunkowe. Prezydent Trump udowodnił, że jest taki kraj, w którym mieszkańcy owacyjnie go witają, a polski rząd przekazał swoim wyborcom sygnał, że opinie opozycji o marginalizacji międzynarodowej roli Polski są przesadzone. Przemówienie Trumpa, w którym znacząco odniósł się do historii Polski oraz wyraził potrzebę walki o zachowanie tożsamości Zachodu, perfekcyjnie odpowiadało myśleniu partii rządzącej. Wizyta nie miała jednak wpływu na krytyków prezydenta Trumpa czy polskiego rządu w kraju i za granicą[34].

Wymiernym jej efektem było podpisanie memorandum o sprzedaży Polsce systemu Patriot[35]. Polska od 2015 r. prowadziła proces pozyskania przeciwlotniczych i przeciwrakietowych zestawów rakietowych średniego zasięgu – tzw. program „Wisła”. Pod koniec 2017 r. zarówno Departament Stanu, jak i Kongres wyraziły zgodę na sprzedaż Polsce czterech zestawów Patriot zintegrowanych z systemem zarządzania obroną powietrzną IBCS i dostosowanych do działania w zintegrowa-

[33] Zob. treść oświadczenia w tej sprawie: Aktualności MON z 13 listopada 2017 r., http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/spotkanie-ministrow-obrony-panstw-ue-d2017-11-13/ (dostęp: 11.02.2018).

[34] A. Bieńczyk-Missala, „Poland’s balancing act after Trump’s visit”, *Europe’s World* 2017, nr 35, http://friendsofeurope.org/publication/polands-balancing-act-after-trumps-visit (dostęp: 11.02.2018).

[35] *Memorandum Intencji pomiędzy Departamentem Obrony Stanów Zjednoczonych a Ministrem Obrony Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące Systemu PATRIOT*, 6 lipca 2017 r., http://www.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2017/07/MOU.pdf (dostęp: 11.02.2018). Zob. także oświadczenie ministra obrony narodowej Antoniego Macierewicza, http://www.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2017/07/Wystapienie_ministra__PATRIOT_6-7-2017.pdf.

nej architekturze obrony powietrznej IAMD[36]. Następnie przystąpiono do negocjacji umowy międzyrządowej.

Innym istotnym projektem w zakresie uzbrojenia było poszukiwanie dostawcy okrętów podwodnych. Rząd prowadził w tej sprawie rozmowy z Francją, Niemcami i Szwecją, jednak nie zapadły żadne konkretne decyzje. Nie zrealizowano także obietnic o szybkim zakupie śmigłowców dla wojska.

Dwustronne konsultacje w zakresie bezpieczeństwa, którym w kilku przypadkach towarzyszyła szersza współpraca, Polska prowadziła m.in. z Wielką Brytanią, Rumunią, Niemcami, Ukrainą, Szwecją, Estonią, Francją, Norwegią, Turcją, Izraelem i Australią.

W trakcie konsultacji międzyrządowych z Wielką Brytanią z udziałem premier Theresy May 21 grudnia 2017 r. – były to jedyne konsultacje tego typu z państwem zachodnim w 2017 r. – podpisany został traktat o współpracy w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. Określono w nim ogólne ramy kooperacji w dziedzinie obronności, wymiany informacji, technologii, wspólnych ćwiczeń i inwestycji, a także w zakresie „walki z dezinformacją ze strony Rosji"[37]. Wizyta prezydenta Turcji Recepa Tayyipa Erdoğana 17 października była z kolei okazją do podpisania przez ministerstwa obrony narodowej obydwu państw deklaracji intencji, w której zapowiedziano wzmocnienie wspólnych wysiłków związanych z dalszą adaptacją NATO do zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa oraz zacieśnienie współpracy przemysłu obronnego[38].

Podejmowano także kroki na rzecz rozwoju współpracy z Ukrainą, czemu służyła podpisana w grudniu 2016 r. umowa ogólna w sprawie wzajemnej współpracy w dziedzinie obronności. Konsultacje na szczeblu ministrów obrony narodowej odbywały się w Warszawie 14 sierpnia i Kijowie 24 sierpnia. Podjęto nadto decyzję o utworzeniu komitetów wykonawczych na potrzeby współpracy przemysłu obronnego. Praktycznym wyrazem współpracy była także litewsko-polsko-ukraińska brygada LitPolUkrBrig stacjonująca w Lublinie. W drugą rocznicę jej utworzenia 5 października 2017 r. ministrowie obrony narodowej trzech państw podpisali porozumienie o dalszej współpracy. Przewidziano, że brygada będzie mogła brać udział we wszelkich przedsięwzięciach pokojowych, które są „niezbędne w sytuacji zagrożenia pokoju". Ukraina wyraziła ponadto zainteresowanie udziałem swych wojsk w ćwiczeniach Grupy Bojowej Unii Europejskiej sformowanej przez państwa Grupy Wyszehradzkiej w 2018 r.

Polityka bezpieczeństwa była realizowana w sytuacji dużych kontrowersji związanych zarówno z samym ministrem obrony Antonim Macierewiczem, jak i jego pracownikami, zwłaszcza Bartłomiejem Misiewiczem. W proteście przeciwko jego praktykom ze służby wojskowej zrezygnowała liczna grupa doświadczonych generałów i pułkowników. Dużą dyskusję wywołała książka *Macierewicz i jego ta-*

[36] Szerzej: R. Lesiecki, *Amerykańska konfiguracja IBCS w polskich Patriotach*, 9 lutego 2018 r., http://www.defence24.pl/amerykanska-konfiguracja-ibcs-w-polskich-patriotach.

[37] *Komunikat: Polsko-Brytyjskie Konsultacje Międzyrządowe*, https://www.premier.gov.pl/files/files/201217_communique_pl.pdf (dostęp: 12.02.2018).

[38] T. Piątek, *Macierewicz i jego tajemnice*, Wydawnictwo Arbitror, Warszawa 2017.

jemnice dziennikarza Tomasza Piątka, w której przedstawił on zagraniczne kontakty ministra. 27 czerwca ministerstwo poinformowało prokuraturę „o możliwości popełnienia przestępstwa” przez jej autora. Odpowiedzią był przygotowany przez wiceministra Tomasza Smyrgałę i Sławomira Cenckiewicza raport *Tomasz Piątek i jego kłamstwa*[39]. W dyskusji wzięła udział m.in. niemiecka *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, która pisała z kolei o prorosyjskich kontaktach wiceministra obrony Bartosza Kownackiego. Ministerstwo Obrony Narodowej uznało informacje za kłamliwe[40]. Ostatecznie Antoni Macierewicz został zdymisjonowany przy okazji rekonstrukcji rządu i 9 stycznia 2018 r. zastąpił go Mariusz Błaszczak.

ESKALACJA W STOSUNKACH NA WSCHODZIE

„Spadaniem w dół” można nazwać ewolucję stosunków polsko-ukraińskich. Początek roku minął pod znakiem intensywnych konsultacji społecznych i politycznych. Po przeszło trzyletniej przerwie doszło do reaktywacji Polsko-Ukraińskiego Forum Partnerstwa. 1 marca Ukrainę odwiedzili wspólnie ministrowie spraw zagranicznych Polski i Wielkiej Brytanii Witold Waszczykowski i Boris Johnson. Z kolei minister Ukrainy Pawło Klimkin odbył wizytę w Warszawie już dwa tygodnie później. Mijał trzeci rok wojny na Ukrainie i to ona miała decydujący wpływ na zakres prowadzonych rozmów. Przedstawiciele polskich władz konsekwentnie wyrażali poparcie dla suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy oraz jej proeuropejskiego kursu. Poza współpracą w zakresie bezpieczeństwa Polska była tradycyjnie zaangażowana we wsparcie władz ukraińskich na rzecz decentralizacji, reformy samorządowej i zwalczania korupcji. Udzielała także znaczącej pomocy rozwojowej.

Polska wyrażała sceptycyzm wobec możliwości formatu normandzkiego powołanego w celu zakończenia kryzysu na Ukrainie (Francja, Niemcy, Rosja i Ukraina), optując za rozszerzeniem go o udział Stanów Zjednoczonych. Minister Waszczykowski sugerował, że Rosja dąży do aneksji Donbasu[41]. Wzywał ją „do zaprzestania agresji przeciwko Ukrainie, do zwrotu zagarniętych ziem i powrotu do współpracy z Ukrainą i całą Europą na zasadach prawa międzynarodowego”[42]. Prezydent Andrzej Duda podczas grudniowej wizyty na Ukrainie zadeklarował także wspieranie idei utworzenia misji pokojowej ONZ we wschodniej Ukrainie podczas

[39] T. Smyrgała, S. Cenckiewicz, *Tomasz Piątek i jego kłamstwa. Raport*, http://www.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/dla-mediow/2017/11/raport.pdf (dostęp: 12.02.2018).

[40] K. Schuller, „Die Moskau-Reise des Herrn Kownacki”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 11 lipca 2017 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/polens-regierung-pflegt-enge-kontakte-zu-russland-15100209.html (dostęp: 11.02.2018); stanowisko MON: http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/oswiadczenie-r2017-07-11/ (dostęp: 11.02.2018).

[41] Aktualności MSZ z 1 marca 2017 r., http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/minister_waszczykowski__bardzo_prawdopodobne__ze_rosja_dazy_do_aneksji_donbasu__depesza_pap_z_1_marca_2017_r_;jsessionid=A8F70A63085FF8B2CC1B314356C70B14.cmsap6p (dostęp: 11.02.2018).

[42] Aktualności MSZ z 15 marca 2017 r., http://www.mfa.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/szef_msz__wzywamy_rosje_do_zaprzestania_agresji_przeciwko_ukrainie__depesza_pap_z_15_marca_2017_r_;jsessionid=469538B07AB2B5FE9518FC02274E4C12.cmsap6p (dostęp: 11.02.2018).

sprawowania przez nasz kraj funkcji niestałego członka w Radzie Bezpieczeństwa w latach 2018–2020.

Z czasem stosunki dwustronne z Ukrainą całkowicie zdominowały kwestie historyczne. Przyczyniły się do tego liczne przypadki dewastacji polskich miejsc pamięci na Ukrainie (m.in. w styczniu w okolicy wsi Huta Pieniacka wysadzono pomnik polskich ofiar z 1944 r. oraz pomazano pomniki w Bykowni, a w marcu zniszczono pomnik lwowskich profesorów zamordowanych w 1941 r.), a także incydenty skierowane przeciwko polskim placówkom konsularnym i dyplomatycznym, z których najgroźniejszym było ostrzelanie konsulatu w Łucku w marcu 2017 r.

Strona ukraińska nad wyraz negatywnie zareagowała na kwietniowy demontaż pomnika UPA wzniesionego w Hruszowicach w 1994 r. tuż przed rocznicą akcji „Wisła". W odpowiedzi władze Ukrainy uznały za nielegalne 150 polskich upamiętnień na Ukrainie[43], jak również zawiesiły prace poszukiwawcze polskiego Instytutu Pamięci Narodowej odnoszące się do polskich ofiar walki z Sowietami, Niemcami i zamordowanych w rzezi wołyńskiej. Problem ten był omawiany w trakcie dwustronnych rozmów w Kijowie 24 maja, podczas których ustalono, że obydwie strony przygotują listy miejsc pamięci i wypracują mechanizm, według którego dochodziłoby do upamiętnień historycznych. Postanowienie nie zostało jednak wdrożone także pomimo wizyty prezydenta Dudy na Ukrainie[44]. Co więcej, po obu stronach nasiliły się przypadki odmowy wjazdów dla osób wygłaszających radykalne poglądy, np. 23 września 2017 r. nie został wpuszczony na Ukrainę prof. Czesław Partacz zajmujący się m.in. zbrodniami OUN i UPA, a 17 listopada 2017 r. straż graniczna odmówiła wjazdu do Polski Światosławowi Szeremecie, przewodniczącemu ukraińskiej państwowej komisji do spraw upamiętnień ofiar wojen i represji.

Kolejny kryzys wywołała wspomniana nowelizacja ustawy o IPN, w której przewidziano możliwość wszczynania postępowań karnych za zaprzeczanie zbrodniom ukraińskich nacjonalistów, w tym ukraińskich formacji, które kolaborowały z III Rzeszą Niemiecką. Rada Najwyższa Ukrainy potępiła nowelizację w specjalnym oświadczeniu. Wyraziła m.in. obawy, że przyczyni się ona do wzrostu antyukraińskich nastrojów w Polsce, a także zaprotestowała przeciwko stosowaniu wobec narodu ukraińskiego odpowiedzialności zbiorowej i zrównywaniu działań wszystkich bojowników o niepodległość Ukrainy ze zbrodniami nazistowskimi i komunistycznymi[45].

Nie było szans na poprawę stosunków z Federacją Rosyjską. Polska z niepokojem obserwowała imperialną politykę sąsiada na Ukrainie i Białorusi, a także militaryzację obwodu kaliningradzkiego i całego Zachodniego Okręgu Wojskowego. Główny wysiłek państwa w dziedzinie bezpieczeństwa dotyczył zabezpieczenia

[43] Заява щодо нищення братської могили вояків УПА в Польщі, http://www.memory.gov.ua/news/zayava-shchodo-nishchennya-bratskoi-mogili-voyakiv-upa-v-polshchi (dostęp: 12.02.2018).

[44] Zob. *Minister Szczerski o celach wizyty Prezydenta na Ukrainie*, 13 grudnia 2017, Aktualności Kancelarii Prezydenta, http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,204,prezydent-andrzej-duda-z-wizyta-na-ukrainie.html (dostęp: 12.02.2018).

[45] *Do Rzeczy* z 6 lutego 2018 r., https://dorzeczy.pl/kraj/55344/Rada-Najwyzsza-Ukrainy-potepila-polska-ustawe-o-IPN.html (dostęp: 13.02.2018).

przed ewentualną agresją ze Wschodu. Szczególny niepokój budziło rozmieszczenie znacznej liczby rakiet Iskander w bezpośredniej bliskości granicy z Polską, zwłaszcza w kontekście braku adekwatnego systemu obrony przeciwrakietowej. Głośnym echem odbiły się rosyjsko-białoruskie manewry „Zapad 2017” w dniach 14–20 września 2017 r., przed którymi spekulowano na temat możliwości wykorzystania biorących w nich udział sił do aneksji Białorusi czy otwarcia nowego frontu w wojnie z Ukrainą[46]. Kością niezgody były w dalszym ciągu kwestie związane z katastrofą smoleńską, zwłaszcza przetrzymywanie wraku samolotu Tu-154 i brak satysfakcjonującego stronę polską pomnika w Smoleńsku.

Zabiegi Polski o zbliżenie z Białorusią od początku były skazane na niepowodzenie. Widoczną w 2016 r. odwilż w stosunkach z tym państwem przerwało stłumienie opozycyjnej demonstracji w Mińsku 25 marca 2017 r. i aresztowanie licznych jej uczestników. Najwyższy szczebel miała wizyta wiceministra spraw zagranicznych Bartosza Cichockiego w Mińsku 22 czerwca 2017 r. w związku ze spotkaniem Inicjatywy Środkowoeuropejskiej (IŚE), której prezydencję sprawowała Białoruś. W jej trakcie wiceminister odbył dwustronne konsultacje ze swoim białoruskim odpowiednikiem Olegiem Krawczenką oraz I zastępcą szefa administracji prezydenta Maksimem Ryżenkowem. Tematem rozmów były stosunki dwustronne, współpraca z UE oraz kwestie bezpieczeństwa w regionie. Cichocki spotkał się ponadto z przedstawicielami białoruskich środowisk niezależnych oraz oddał hołd ofiarom represji stalinowskich w Kuropatach na obrzeżach Mińska[47].

W POSZUKIWANIU POZAEUROPEJSKICH MOŻLIWOŚCI

Władze od lat z otwartością reagowały na zainteresowanie Chin Polską i całą Europą Środkową. Od 2011 r. wzajemne stosunki określano jako strategiczne, a od 2016 r. jako wszechstronnie strategiczne. Polska uczestniczyła także w kontaktach między Chinami a państwami Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej w formule wielostronnej 16 + 1. Ponadto przypadło jej miejsce w projekcie „Jednego Pasa, Jednego Szlaku”, polegającym na utworzeniu sieci korytarzy transportowych, łączących Chiny z państwami na całym świecie, w tym z UE. Zgodnie z projektem podstawowym łącznikiem dla transportu towarów z Chin do Europy miała być trakcja kolejowa z Chengdu w Syczuanie do Łodzi i dalej na południe Europy. Podczas wizyty prezydenta Xi Jinpinga w Warszawie 20 czerwca 2016 r. podpisano liczne umowy w sprawie inwestycji infrastrukturalnych, wymiany handlowej oraz współpracy naukowej i kulturalnej[48]. Premier Beata Szydło uczestniczyła z kolei w I edycji Forum Pasa i Szlaku w dniach 14–15 maja 2017 r. Odbyła także rozmowy z prezydentem Chin Xi Jinpingiem i premierem Li Keqiangiem. Dyskusje dotyczyły zwiększenia obrotów handlowych i zniesienia barier w dostępie polskich produktów do chińskiego rynku. W trakcie spotkania podpisana została umowa o współpra-

[46] Zob. wywiad z gen. Romanem Polko, *Wprost* z 11 września 2017 r.
[47] Aktualności Ministerstwa Spraw Zagranicznych z 22 czerwca 2017 r.
[48] PAP z 20 czerwca 2016 r.

cy w dziedzinie turystyki oraz *Memorandum of Understanding* o współpracy w sferze gospodarki wodnej.

Pomimo powyższych projektów eksport Polski do Chin spadał w latach 2015 i 2016. Do wzrostu o 14,5% doszło w pierwszej połowie 2017 r., w tym czasie osiągnął on wysokość 1 061 166 tys. USD[49]. Współpracy polsko-chińskiej, a zwłaszcza formule 16 + 1, ze sceptycyzmem przyglądała się Unia Europejska, obawiając się, że jest ona sposobem Chin na rozbijanie zgodności UE i obchodzenie unijnych procedur.

Podobna nieufność UE towarzyszyła rozwojowi współpracy z Turcją, która w ostatnich latach znacząco naruszała prawa człowieka i standardy demokratyczne. Drastycznie pogorszyły się jej stosunki z Unią Europejską. Nie dotyczyło to jednak Polski. Podczas wizyty prezydenta Erdoğana podpisano pięć umów międzyrządowych, m.in. o zabezpieczeniu społecznym, o współpracy w dziedzinie archiwów dyplomatycznych i program realizacji umowy o współpracy w dziedzinie nauki, oświaty i kultury na lata 2017–2020. Pomimo braku możliwości prowadzenia konstruktywnych rozmów na ten temat prezydent Andrzej Duda zadeklarował, że Polska popiera starania Turcji o wstąpienie do UE.

W 2017 r. prezydent odbył także podróże do Izraela (1–19 stycznia), Meksyku (24 kwietnia), Etiopii (9 maja), Gruzji (30 maja), Kazachstanu (6 września) i Wietnamu (30 listopada). Poza wszechstronną wizytą w Izraelu wszystkim pozostałym przyświecała głównie chęć rozwijania współpracy gospodarczej.

★ ★ ★

Jeszcze nigdy po 1989 r. polityka zagraniczna Polski nie była poddawana tak ostrej krytyce w kraju i za granicą[50]. Rozwój sytuacji w Polsce wpisywał się w trend erozji demokracji liberalnej, głównie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, co przekładało się na tendencję do rozluźniania relacji z państwami Europy Zachodniej i instytucjami europejskimi. Było to po myśli polityków i ekspertów, którzy w Unii Europejskiej upatrywali głównie zdominowaną przez Niemcy strukturę, ingerującą w sprawy wewnętrzne państw. Na potrzeby wyborców używano pompatycznych, często populistycznych haseł o Polsce jako dumnym i wielkim narodzie, odzyskiwaniu suwerenności, przywracaniu godności, walce o prawdę czy potrzebie przeciwstawiania się obcej woli. Hasła te były skierowane często do elektoratu sympatyzującego z konfrontacyjnymi metodami „walki o interesy państwa", czasem ksenofobią, a nawet mową nienawiści. Na co dzień brakowało jednak refleksji na temat tego, w jaki sposób słowa wypowiadane na potrzeby wewnętrznej walki o władzę oraz podejmowane w kraju działania mogą mieć konsekwencje dla polityki zagranicznej. W rezultacie przez cały rok pogłębiały się niezrozumienie dla kierunku obranego

[49] Informacja Wydziału Ekonomicznego Ambasady RP w Pekinie na podstawie danych GUS, http://www.pekin.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/wspolpracagospodarcza/wymianahandlowa/?printMode=true (dostęp: 13.02.2018).

[50] Zob. np. R. Kuźniar, „Bilans wstawania z kolan", *Rzeczpospolita* z 12 listopada 2017 r.; K. Pełczyńska-Nałęcz, *Eliminowanie obcych wpływów czy budowanie własnych? Jak dbać o suwerenność Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, grudzień 2017.

przez Polskę i znaczące osłabienie bieżących relacji z państwami Unii Europejskiej, poza krajami V4 i Wielką Brytanią.

Działania, które rządzący nazywali poszukiwaniem nowych możliwości w polityce zewnętrznej – np. rozwijanie współpracy w ramach Inicjatywy Trójmorza połączone często z antyniemiecką czy szerzej antyeuropejską retoryką – były odbierane jako niesprzyjające europejskiej jedności, a także wykluczające Polskę z grupy państw nadającej tempo europejskiej integracji, co ostatecznie osłabiało pozycję kraju i obracało się przeciwko jego regionalnym inicjatywom.

Ci, którzy latami walczyli o wejście Polski do UE, rozwój stosunków z Ukrainą czy pojednanie polsko-żydowskie, z przykrością obserwowali bezrefleksyjne czasem niweczenie osiągnięć ostatnich lat. Prowadzenie polityki wobec Ukrainy głównie przez pryzmat trudnej historii skomplikowało czy wręcz uniemożliwiło odgrywanie większej roli w polityce wschodniej. Z kolei otwarcie na nowo kwestii stosunków polsko-żydowskich w okresie II wojny światowej groźbą penalizacji poglądów „nieznajdujących potwierdzenia w faktach” okazało się doskonałą promocją wprowadzającego w błąd terminu „polskie obozy śmierci” i przyczyną wręcz masowej krytyki polityki historycznej państwa polskiego.

Poland’s foreign policy in a trap

The article discusses Poland’s foreign policy in 2017/2018. It shows how internal policy (*inter alia*: the reform of the judicial system, the amendment of the National Remembrance Institute law) affected international criticism, Poland’s image, and its external activity. The European Commission launched the rule of law control mechanism and triggered art. 7 TUE. Bilateral relations in Europe lost their intensity. Poland was focused on the development of the cooperation in the framework of the Visehrad Group and the Three Sea Initiative. The article also provides an analysis of Poland’s security policy and of Polish-US relations. It explains how Poland’s Eastern policy was determined by historical factors, especially in its relations with Ukraine. Poland also put some effort into the development of cooperation with extra-European states, including China.

Keywords: Poland’s foreign policy, Poland’s security policy, European Union, NATO, The Visegrad Group, Ukraine, Belarus, Russian Federation, United States, Israel, China, PESCO – Permanent Structural Cooperation, relocation mechanism, The Council of Europe, Nord Stream II, The Three Seas Initiative

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna Polski, polityka bezpieczeństwa Polski, Unia Europejska, NATO, Grupa Wyszehradzka, Ukraina, Białoruś, Federacja Rosyjska, Stany Zjednoczone, Izrael, Chiny, PESCO – stała współpraca strukturalna UE, mechanizm relokacji, Rada Europy, Nord Stream II, Inicjatywa Trójmorza

Panorama Rocznika

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 299–314

Tadeusz Klementewicz

doi 10.7366/2300265420172317

Niedokończony projekt nowoczesności. Stare i nowe słabości demokracji reprezentacyjnej *anno domini* 2017

Artykuł ukazuje historyczne i współczesne słabości demokracji reprezentacyjnej oraz ideologiczne podstawy jej legitymizacji. Stanowi ją ideologia liberalna. Na jej gruncie istnieje trwałe napięcie między postulatami wolności politycznych a prawami socjalnymi. Tezą artykułu jest przekonanie, że demokracja efektywna społecznie stanowi syntezę reprezentacji i partycypacji. Działania państwa ukierunkowują nie tylko wybory, lecz także protesty społeczne, referenda, petycje, konsultacje społeczne, pozbawianie mandatu reprezentanta. Wszystkie one pozwalają ukierunkowywać wybór sposobu realizacji uzgodnionych celów ogólnospołecznych i partykularnych: klasowych, zawodowych, światopoglądowych, europejskich i globalnych. Warunkiem społecznej efektywności demokracji jest łączenie w spójnym projekcie postulatów socjalnych z postulatami politycznego upodmiotowienia. To nie tylko tworzenie systemu, w którym praca jest powszechnym, równym dla wszystkich kryterium dostępu do dóbr społecznych. To zarazem współrządzenie na różnych poziomach funkcjonowania życia społecznego. I prawa socjalne, i wolności obywatelskie. Równi wolnością, wolni dzięki dochodom.

Prawa polityczne i prawa socjalne w demokratycznym kapitalizmie

W głównym nurcie debaty publicznej to ideologia liberalna **kreśli obraz świata społecznego zwanego nowoczesnością**. W tej narracji nowoczesność ofiarowała jednostce trójpak samorealizacji. Może ona jednocześnie doświadczać wolności, równości i na dodatek być racjonalna. Dzieje się to za sprawą rynkowej wymiany i rynkowej logiki produkcji, w której każda jednostka może podejmować wybraną przez siebie dziedzinę przedsiębiorczości bądź zatrudnienia (wolność gospodarcza), może zawierać transakcje kupna-sprzedaży **bez dyskryminacji (równość umów, kontraktów)**. W ujęciu ideologii liberalnej demokratycznemu kapitalizmowi mogą co najwyżej zagrażać „populizm", narodowa prawica i globalny terroryzm. W tej narracji władzę sprawuje rynek, gdyż to on orzeka, co ile jest warte. Główni bohaterowie dramatu – korporacje, ich zarządy i właściciele – znikają z widzialnego pasma. W tej narracji liberalny kapitalizm stanowi naturalny porządek świata, odpowiada gatunkowi ludzkiemu, wyznacza wręcz „nieprzekraczalny horyzont ludzkości". Polską odmianę tej dziecięcej choroby liberalizmu Rafał Woś na-

zwał polonoliberaliozą[1]. Według Andrzeja Walickiego tworzy go rozpowszechniony w dyskursie naukowym, mediach i potocznym myśleniu zestaw następujących przekonań: 1) własność prywatna oraz wolny rynek są święte, 2) retoryka uszczuplonych praw człowieka (cywilnych i politycznych, a nie społeczno-ekonomicznych), 3) wiara w uniwersalną zbawienność politycznej demokracji (sprzeciw wobec autokratyzmów)[2].

Demokracja nawet w sterylnej formie reprezentacyjnej nie była bynajmniej wyczekiwanym dzieckiem europejskich elit społecznych. W Europie, pisze Enzo Traverso, „liberalizm, wywodzący się z (…) syntezy upadającej arystokracji i wschodzącej burżuazji, obawiał się, albo – żeby użyć bardziej właściwego słowa – nienawidził demokracji, w której widział rodzaj anarchii i panowania mas"[3]. Nic więc dziwnego, że *Herrenvolk democracy* (D. Losurdo), czyli rządy posiadaczy, mężczyzn i białych, była w istocie rezultatem ponad stuletnich walk toczących się w okresie między rewolucjami XVIII i XX wieku. I w dalszym ciągu sfera polityczna w społeczeństwie rynkowym dotyka tylko stosunkowo niewielkiego obszaru działalności życiowej człowieka. Mianowicie tego, który obejmuje bieżąca polityka gospodarcza, społeczna i zagraniczna państwa. Według tej diagnozy podstawowym ograniczeniem demokracji parlamentarnej jest wykreślenie z agendy społeczeństwa obywatelskiego ekonomicznej sfery egzystencji społecznej jednostki. Jak stwierdza David Ost, „dwudziesty wiek dowiódł, że podstawą demokracji nie jest kapitalizm, ale sposób wyrażania sprzeciwu wobec kapitalizmu"[4].

Związek kapitalizmu i demokracji celnie ujął Ralf Tawney. Jego zdaniem, „równość praw cywilnych i politycznych jest esencją demokracji; nierówność szans ekonomicznych i społecznych jest zaś esencją kapitalizmu. Demokracja jest niestabilna dopóty, dopóki pozostaje systemem władzy i tylko nim; zamiast tego demokracja powinna być nie tylko formą rządu, lecz także typem społeczeństwa i stylem życia społecznego, które z nim harmonizuje"[5]. Kiedy więc dyskurs demokratyczny sprowadza nowoczesność do wolności jednostki, na czoło wybija się wolność gospodarcza. Ta zaś prowadzi do tego, że gospodarka staje się „autonomiczną" dziedziną życia społecznego, kierującą się jedynie własnymi prawami, tj. ostatecznie kumulacją bogactwa z różnych dochodów i rent. Wówczas tradycyjne uzależnienie bogactwa od posiadanej władzy zastępuje odwrotny stosunek – bogactwo jest źródłem władzy. Wtedy też pojawia się napięcie między wolnością a dążeniem do równości, która jest fundamentem demokracji. Jak pisał Alexis de Tocqueville, „w naszych czasach wolność nie może istnieć bez oparcia w równości, a nawet sam despotyzm nie jest

[1] R. Woś, *Dziecięca choroba liberalizmu*, Studio Emka, Warszawa 2014, s. 14.

[2] A. Walicki, *Od projektu komunistycznego do neoliberalnej utopii*, Universitas, Kraków 2013, s. 338–339.

[3] E. Traverso, *Historia jako pole bitwy*, przeł. Ś.F. Nowicki, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2014, s. 42.

[4] D. Ost, *Klęska „Solidarności". Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*, przeł. H. Jankowska, Muza SA, Warszawa 2007, s. 16.

[5] R.H. Tawney, *Equality (Haley Stewart Lecture Series – 1931*), wyd. 3, Allen & Unwin, London 1975, cyt. za: D. Dowd, *Inequality and the Global Economic Crisis*, Pluto Press, London–New York 2009, s. 13.

w stanie panować bez jej pomocy”[6]. Dlatego demokrację należy pojmować szerzej, mianowicie jako ogół mechanizmów równoważenia interesów w społeczeństwie rynkowym. Interesy te wyznacza ostatecznie usytuowanie poszczególnych klas i stanów społecznych w procesach gospodarowania i w procesie podziału wytworzonej nadwyżki. W tych warunkach nie ma równości szans realizacji życiowych celów. Interesy jednych, takie jak bezpieczeństwo socjalne, uzależnienie jakości życia od tego, jaki jest poziom usług publicznych, są zupełnie inne niż interesy akcjonariuszy i udziałowców spółek giełdowych, posiadaczy kapitału pieniężnego, słowem, elit biznesowych. Zachodzi tu prawidłowość następująca: bez praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych prawa obywatelskie i polityczne tracą społeczną efektywność. Wówczas, wedle Yaschy Mounka, mamy do czynienia z „niedemokratycznym liberalizmem” lub, co na jedno wychodzi, z systemem *rights without democracy*[7].

JAK DEMOKRACJĘ REPREZENTACYJNĄ OSŁABIŁ NEOLIBERALNY KAPITALIZM BEZ GRANIC

Stabilność demokracji reprezentacyjnej podważają obecnie stałe tendencje rozwojowe funkcjonowania społeczeństw poddanych logice akumulacji kapitału. W kolejnej historycznej konfiguracji, począwszy od połowy lat 70. XX wieku, kapitalizm neoliberalny i zarazem globalny przyniósł kilka jakościowych zmian w relacjach: państwo – korporacje – obywatele – pracownicy.

Dokonał się **proces koncentracji produkcji i władzy ekonomicznej korporacji** (oligopole, wielkie globalne korporacje), dlatego te współczesne księstwa udzielne uszczupliły ciężar gatunkowy obywatelskich decyzji. Kontrolę nad nimi sprawują zarządy, tylko częściowo ich udziałowcy. Wagę decyzji obywatelskich pomniejszają dodatkowo rynki finansowe, w tym zwłaszcza agencje ratingowe. Im bowiem węższy zakres swobody decyzji państwa, np. w polityce makroekonomicznej, tym mniejszy udział obywateli w kształtowaniu zbiorowego losu wspólnoty życia i pracy.

Z badań sieci powiązań własnościowych i przepływów finansowych między grupami kapitału finansowo-przemysłowego wynika, że 737 takich podmiotów kontroluje 80% pozostałych korporacji. Co więcej, trzon złożony ze 147 grup finansowych (w 75%) kontroluje 40% systemu korporacyjnego[8]. Równolegle coraz węższa grupa posiadaczy akcji jest właścicielami majątku korporacji, np. w USA tylko pięć osób jest właścicielami około 1/4 majątku, należącego formalnie do 500 największych amerykańskich korporacji[9]. Z procesem oligopolizacji gospodarki sprzęga się finan-

[6] A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, przeł. M. Król, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976, s. 338.

[7] Y. Mounk, *The People vs. Democracy. Why Our Freedom is in Danger and How to Save It*, Harvard University Press, Cambridge MA – London 2018, s. 11, 14.

[8] L. Dowbor, „Przechwytywanie władzy przez system korporacyjny”, *Le Monde diplomatique* (edycja polska) 2016, nr 9 (127), s. 145–150; idem, *Co to za gra? Nowe podejścia do ekonomii*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2017; J.B. Glattfelder, *The Network of Global Corporate Control – Revised*, www.bit.ly/pWsIEs (dostęp: 21.11.2016).

[9] W. Lazonick, „The financialization of the U.S. corporation: What has been lost, and how it can be regained”, *Seattle University Law Review* 2013, t. 36, nr 2, s. 857–909.

syzacja akumulacji i *offshoring*. Z kolei proces finansyzacji gospodarki odpowiada za gargantuiczny rozrost sektora finansowego, dewaloryzację sektora przemysłowego, spadek stopy inwestycji i płac realnych, a w konsekwencji dysproporcjonalny podział bogactwa społecznego. Coraz wyższą barierę popytu tłumaczy dodatkowo zaburzony okrężny ruch dochodów. Zakłócają go stojące w miejscu płace realne, okrojone budżety państw, nieskuteczne „pociąganie za sznurek" przez banki centralne (ilościowe luzowanie pieniądza), brak przełomowych inwestycji. Wszystkie te „efekty zewnętrzne" zachłannej pogoni za rentą nie tworzą efektywnego popytu, który mógłby poruszyć maszynerię zysku. W rezultacie pogłębia się „gospodarka niewinnego oszustwa", jak mit „władzy rynku" określił John K. Galbraith[10]. Rynek nie istnieje w próżni społecznej, kierują nim największe korporacje. Skrzętnie skrywana jest władza korporacji (reżimy międzynarodowe, rola jednostronnych agencji wielostronnych pełniących funkcję odźwiernych korporacji, takich jak MFW, WTO czy BŚ), a także usłużni politycy, w tym również obecna Komisja Europejska. Świadczą o tym tryb negocjacji i treść umów CETA i TIPP.

Efektem swobody przepływu kapitału i towarów w całej przestrzeni świata jest osłabienie państwa, a zwłaszcza jego systemu podatkowego. Za pomocą **długu publicznego** dokonuje się nadzór wierzycieli nad państwem. Wierzyciele tworzą swoisty „wirtualny parlament" (N. Chomsky). Od jego rezolucji wolne są tylko emitujące pieniądz światowy Stany Zjednoczone oraz Chiny, które posiadają ogromną nadwyżkę. Mamy tu do czynienia z następującym mechanizmem zależności, a zarazem mechanizmem redystrybucji bogactw przez spłatę odsetek:

zmniejszanie podatków → wzrost deficytu budżetowego → wzrost długu publicznego → zależność od rynków finansowych (globalnych inwestorów).

W efekcie dług publiczny może przekraczać dwukrotność lub nawet trzykrotność rocznych dochodów budżetowych; dzieje się tak np. w USA. W połowie 2010 r. dług publiczny w Polsce wynosił 721 mld zł, w 2012 r. – 840,5 mld, w 2013 – 899,5 mld zł. Zgodnie z prawidłowościami charakterystycznymi dla globalizacji, w Polsce rósł udział rezydentów zagranicznych w długu skarbu państwa: w 2005 roku wynosił on 42,9%, w 2010 sięgał 44,6%, a w 2012 już 54,4% długu skarbu państwa[11]. Przy czym zwykle 2/3 obligacji i tytułów dłużnych posiadają fundusze inwestycyjne. Z tego powodu, jak szacuje Thomas Piketty, państwo płaci coroczne odsetki wynoszące blisko 2–3% dochodu narodowego[12]. Doszło zatem do przejścia od państwa opodatkowującego do państwa pożyczającego. Dlatego niewiele się pomylił François Fillon, twierdząc, że „poziom stóp procentowych, na który możemy pożyczać, to w gruncie rzeczy część naszej suwerenności"[13]. W tej sytuacji międzynarodowy rynek finansowy stał się trzecią stroną umowy społecznej, dotychczas zawie-

[10] J.K. Galbraith, *Gospodarka niewinnego oszustwa. Prawda naszych czasów*, przeł. G. Łuczkiewicz, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2005, s. 23.

[11] *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, s. 649.

[12] T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, przeł. A. Bilik, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015, s. 163.

[13] Cyt. za: F. Chesnais, „Jak banki sterują demokracją", *Le Monde diplomatique. Miesięcznik Społeczno-Polityczny* 2012, nr 1, s. 31.

ranej między państwem a podatnikami. Występuje tu podwójny transfer bogactwa na rzecz sektora prywatnego, raz w formie obniżonych podatków, drugi w formie obligacji, gdyż za obsługę ich emisji płaci całe społeczeństwo. Spłata procentów to transfer bogactwa wprost do banków i funduszy inwestycyjnych, a tym samym ich akcjonariuszy i zarządców. Nie dziwi w tej sytuacji teza Wolfganga Streecka, że to wierzyciele – a pośrednio korporacje – stali się suwerenem w demokracji reprezentacyjnej. Wobec tego, zdaniem niemieckiego badacza, zamiast kategorii przypisywanych demokracji liberalnej w państwie żyjącym na kroplówce korporacji należy używać nowych, precyzyjniejszych kategorii. Zatem zamiast woli obywateli mamy życzenia inwestorów, zamiast wyborców – wierzycieli, prawa obywatelskie zastąpiły umowy, a opinię publiczną – stopy procentowe[14]. Dotychczasowy bowiem lud, *Staatsvolk*, zastąpił *Marktvolk* – „instytucjonalni inwestorzy", czyli finansjera, znani z imienia i nazwiska prezesi, członkowie zarządów, wielcy menedżerowie globalnych banków, funduszy ubezpieczeniowych, funduszy powierniczych, udziałowcy i właściciele ogromnych pakietów akcji, kapitału finansowego. Jak pisze Ladislau Dowbor, „dziś centralnym wyzwaniem jest skonstruowanie demokratycznych procesów kontroli i alokacji zasobów"[15]. Zanim to nastąpi, pojawi się, wedle określenia Streecka, postkapitalistyczne *interregnum*[16]. Kapitalizm w centrum utraci makrosystemową sterowność, a na poziomie mikro będzie dominować indywidualna strategia „ratuj się, kto może".

Kolejnym mechanizmem jest **arbitraż regulacyjny**. Sprowadza się on do możliwości przeniesienia przez korporację inwestycji przemysłowej (nie mówiąc o kapitale portfelowym i spekulacyjnym) tam, gdzie są niższe podatki, mniejsza ochrona pracownika i ekosystemu. Ten mechanizm skazuje państwo na interwencjonizm podażowy. Państwo wspomaga tylko konkurencyjność narodowych firm (inwestycje w kapitał ludzki, edukację, finansowanie prac badawczo-rozwojowych, infrastruktury, strefy specjalne, zwolnienia podatkowe, subwencje na tworzenie miejsc pracy). Firmy podrasowane technologicznie, z jakościowymi produktami o dużej wartości dodanej, mogą w efekcie korzystać z popytu istniejącego na rynku globalnym. W ten nowy kontekst tzw. państwa rozwojowego wpisuje się program „odpowiedzialnego rozwoju" polskiego rządu.

Globalizacja ma charakter niekompletny. Globalizacji ekonomicznej nie towarzyszy globalna koordynacja reguł korzystania ze środowiska przyrodniczego i zasobów surowcowych oraz siły roboczej. W efekcie narastają negatywne koszty zewnętrzne, zagrożone jest bezpieczeństwo ekonomiczne i socjalne szerokich rzesz ludzi[17]. W polityce państwa, inspirowanej neoliberalną doktryną, z labiryntu poglądów jest zawsze jedno wyjście: cięcie wydatków socjalnych w celu utrzymania zrównoważonego budżetu i restrykcyjna polityka finansowa dla zachowania wartości pienią-

[14] W. Streeck, *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Verso, London–New York 2014, s. 105.

[15] L. Dowbor, „Przechwytywanie władzy…", s. 39.

[16] W. Streeck, *How Will Capitalism End? Essays on Failing System*, Verso, London–New York 2016, s. 13.

[17] W. Szymański, *Świat i Polska wobec wyzwań*, Difin, Warszawa 2015, s. 18–24.

dza. Dokonuje się stopniowe utowarowienie usług publicznych oraz ekspansja indywidualistycznych strategii życia. W konsekwencji społeczne i ekologiczne koszty pomnażania i ekspansji kapitału Lewiatan przerzucał prawą ręką na społeczeństwo. Nowym ideałem jest uczynienie z każdej jednostki przedsiębiorcy samego siebie. Pakiet polityki neoliberalnej, zdaniem Ha-Joon Changa, jest „głównie nastawiony na obronę interesów posiadaczy aktywów finansowych"[18]. Dzięki temu właściciel kapitału pieniężnego, produkcyjnego czy handlowego może dodatkowo powiększać swoje zasoby mocy społecznej. Pojawiają się różne wektory dominacji – klasowe, rasowe, płciowe, kulturowe. Prowadzą one ostatecznie do jednostronnej władzy kapitału, do władzy korporacji nad zmuszonymi do sprzedaży swej *ergodynamis* klasami pracowniczymi, nad warunkami ich pracy i płacy, a także nad bezpośrednimi dysponentami instrumentarium państwa. W ten sposób wolność zmienia się w dominację, równość w wyzysk, a racjonalność gospodarki w destrukcję tkanki społecznej i równowagi biosfery. Trwałość ładu społecznego podtrzymują zatem funkcjonalne niezbędniki – przymus zdobywania środków konsumpcji przez posiadających *ergodynamis* różnej jakości i logika akumulacji kapitału („kapitaliści zarabiają tyle, ile wydają", czyli inwestują, jak głosi Kalecki). Nie można tutaj oderwać od siebie ekonomicznego i polityczno-prawnego aspektu funkcjonowania całości społecznej. Możliwa jest tylko integralna analiza łącząca w spójny system kategorialny przyrodę i gospodarkę, państwo i demokrację, ideologię i kulturę. Analiza taka jest możliwa na gruncie ekonomii politycznej czy makrosocjologii.

Także Unia Europejska stała się w istocie **regionalnym parkiem technoliberalizmu**. Integracja w Europie dokonuje się w postaci swobodnego przepływu towarów i kapitału, a więc przez rynek. Tylko częściowo jest wspomagana przez integrację polityczną, na dodatek bez demokratycznej kontroli ciała wykonawczego, czyli Komisji Europejskiej. Wielu badaczy tego eksperymentu upatruje jego osobliwości historycznej w tym, że stanowi on „gigantyczną operację politycznego przejęcia" ogromnego obszaru gospodarczego i poddania go korzystnej dla biznesu polityce fiskalnej, pieniężnej czy sposobów finansowania deficytu budżetowego[19]. Wyrażały ją tzw. kryteria konwergencji jako kanon dobrych praktyk zapewniających wzrost gospodarczy. Jest to swoisty przekład zaleceń konsensusu waszyngtońskiego na doktrynalne zasady zarządzania ekonomicznego UE. Kanon składa się z trzech głównych zasad: niewielkiego deficytu budżetowego, niewielkiej inflacji (do 2%) oraz niewielkiego zadłużenia publicznego. To współczesna heliocentryczna koncepcja obrotu kapitału. Konsekwentnie neoliberalne jest też oblicze biurokracji europejskiej. Matryca instytucjonalna UE regulująca zasady polityki finansowej została bezpośrednio ukształtowana na wzór niemieckiego ordoliberalizmu. Stąd nieugię-

[18] H.J. Chang, *23 rzeczy, których nie mówią ci o kapitalizmie*, tłum. B. Szelewa, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013, s. 91.

[19] J. Krasuski, *Wyznaczniki biegu historii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2008, s. 186–190; A. Karpiński, *Kontynuować czy zmieniać. O strategii gospodarczej dla Polski (spojrzenie eksperta)*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014, s. 183–186; J.H. Lorenzi, M. Berrebi, *Świat przemocy. Gospodarka światowa 2016–2030*, przeł. W. Kuczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 136.

te reguły, utrwalone w instytucjonalnych ramach unii bankowej i paktu fiskalnego. Ich naruszenie przypominałoby zamach stanu. To m.in. niezależność banków centralnych, reguła trzyprocentowego deficytu, pakt stabilności, a także nadzór Trojki (EBC, KE, MFW) nad polityką fiskalną i pieniężną zadłużonych krajów eurolandu. W myśl założeń unii walutowej z początku lat 90. funkcją banku centralnego miała być tylko polityka pieniężna i emisja pieniądza. Dawniej banki centralne zarządzały także rynkami długu publicznego, np. płynnością na rynkach pierwotnych obligacji rządowych. Ten układ instytucjonalny, zdaniem Jana Toporowskiego, doprowadził do sytuacji, w której „Europa ma teraz bank centralny bez rządu i rząd bez banków centralnych”[20]. Umowa z 2011 roku dotycząca stabilności finansowej krajów eurolandu idzie jeszcze dalej. Ma bowiem wprowadzić do konstytucji tych państw zapisy, które podporządkowują ich politykę budżetową wymogom tzw. federalizmu fiskalnego rozumianego jako narzucenie reguły automatycznego karania kraju przekraczającego poziom 3% deficytu budżetowego przez instancje unijne niepodlegające demokratycznej kontroli. Poza parlamentem narodowym znajdzie się jedna z najważniejszych decyzji makrospołecznych. W ten sposób prawnie zostanie usankcjonowana przewaga partykularnych interesów sektora finansowego nad polityką gospodarczą społeczeństw europejskich. Dla wielu obserwatorów ewolucji ustrojowej UE prymat EBC stanowi kolejne potwierdzenie regresji demokratycznej i postępującej depolityzacji, czyli technoliberalizmu[21]. Konwencjonalne analizy politologów w kategoriach *multi-level governance* ignorują ten kontekst integracji europejskiej.

W ten sposób utrwalona zostanie wada wrodzona UE: brak faktycznych mechanizmów kontroli przez Europejczyków organów władzy podejmujących ważne dla ich losu decyzje. W traktacie lizbońskim nie mówi się o narodach czy społeczeństwach, lecz o państwach. Suwerenność ludu bowiem, czyli demokracja, stałaby na przeszkodzie „parametrom ekonomicznym”, a w szczególności finansowym. Zdaniem Clausa Offe, „wyjątkowość kulturowego dziedzictwa i tożsamości europejskich może zostać zachowana i obroniona przed homogenizującymi siłami rynku jedynie przy pomocy działania ponadnarodowego”[22]. Jednak brak dotychczas instytucjonalnej ramy dla suwerenności narodów (ludów), która zapewniłaby możliwość kierowania wspólnym losem narodów europejskich na podstawie szerokiej debaty, a następnie ewentualnej rewizji raz przyjętych ustaleń i wybranej strategii rozwojowej. A przedmiotem takich ustaleń musiałyby być podstawowe problemy, determinujące przyszłość narodów europejskich:

– harmonizacja systemów podatkowych opartych na progresji podatkowej i zmianie stawek dla najwyższych dochodów;

[20] J. Toporowski, „Poluzowanie fiskalne kryzysu w strefie euro”, *Le Monde diplomatique. Miesięcznik Społeczno-Polityczny* 2013, nr 5, s. 13.

[21] J.K. Galbraith, *Witamy w zatrutym kielichu. Grecki kryzys a przyszłość Europy*, przeł. B. Sałbut, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016, s. 71; D. Graeber, *Utopia regulaminów. O technologii, tępocie i ukrytych rozkoszach biurokracji*, przeł. M. Jedliński, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2016, s. 44.

[22] C. Offe, „Europa w pułapce”, *Krytyka Polityczna* 2013, nr 34, s. 86.

– wspólna polityka rozwojowa. Tu z kolei wzorem może być szwedzki *Industrial Renewal Bill*, by zwiększyć stopę wzrostu, która obecnie oscyluje wokół 1% w skali roku;

– wspólna polityka energetyczna, później – wspólna polityka strukturalna. Do zadań na tym polu należałaby też całościowa przebudowa aparatu produkcji w kierunku ekologicznego gospodarowania za pomocą bodźców cenowych, np. stałego wzrostu cen kopalnych nośników energii, podatku węglowego;

– rozstrzygnięcie dylematu: dewaluacja płac czy waluty; obecnie dewaluacja dokonuje się przez płace i bezrobocie. Tu pojawi się kwestia dochodu podstawowego albo jednoczesnego skracania czasu pracy w związku z narastającym problemem strukturalnego bezrobocia i rosnącej nierówności dochodów.

Kolejnym mechanizmem umożliwiającym biznesowi realizację jego partykularnych interesów kosztem ogółu pracujących jest **klientelizm**. Tworzą go nieformalne wpływy na instytucje administracji publicznej i polityków: pełnienie funkcji doradczych, interwencje osobiste, zatrudnianie spolegliwych urzędników w instytucjach i w zarządach firm publicznych, umieszczanie „życzliwych" w komisjach rządowych czy parlamentarnych, różnych komitetach bądź ciałach doradczych, lobbing itd. Największą moc społeczną posiada elita rządząca. Tworzą ją politycy wysokiego szczebla, prawnicy, hierarchowie Kościołów, wyżsi oficerowie policji i wojska, urzędnicy służby cywilnej, bankierzy, przedsiębiorcy, prezesi firm, lobbyści biznesu itd.[23] Duży wpływ na rządzących mają również instytucjonalni „aktorzy" – globalne korporacje, związki zawodowe, Kościoły, izby zawodowe, mass media. Członkowie tych klas i stanów trafiają do rządu, jak amerykańscy CEO sektora bankowego czy korporacji (np. B. Rubin, H. Paulsen, M. Draghi, w Polsce J.K. Bielecki, M. Morawiecki). Taki przepływ funkcjonariuszy korporacji i państwa rodzi jednorodną klasę oligarchów, która może skutecznie bronić swoich dochodów i majątków przed opodatkowaniem, unikać opodatkowania transakcji finansowych i utrzymywać swoje aktywa w rajach podatkowych. Ich faktyczne związki z politykami pozostają w cieniu. Na widoku znajduje się natomiast licznik długu publicznego państwa, upływający czas „zniewolenia" podatkowego. Klasę oligarchiczną cechuje nie tylko transfer między stanowiskami oraz posiadanie znacznych aktywów w nieruchomościach, akcjach, udziałach w spółkach itp. Łączy ją również wspólnota wiedzy o „zdrowej gospodarce". Elity mają obecnie charakter kosmopolityczny, tzn. wyzwoliły się z lojalności ideologicznych i narodowych. Tylko ich wyborcy pozostali w okowach państwa narodowego.

Bezpośrednim skutkiem neoliberalnej polityki państw stała się **reanimacja ruchów radykalnej prawicy i ksenofobii, a nawet rasizmu**. Tutaj zamiast Innego klasowo wrogiem może stać się uchodźca klimatyczny, reprezentant innej wspólnoty etnicznej czy rasowej – nieeuropejski, niechrześcijański i niebiały. Technika lęku ułatwia państwu legitymizację nowego zadania. Zamiast dotychczasowego bezpieczeństwa socjalnego oferuje ono bezpieczeństwo fizyczne, głównie ochronę przed

[23] D. Rothkopf, *Superklasa. Kto rządzi światem*?, przeł. B. Reszuta, Prószyński i S-ka,Warszawa 2009, s. 30–31.

terroryzmem i imigrantami. W efekcie kontroli polityki gospodarczej państwa przez *big business* środki z budżetu kierowane są do tych dziedzin życia publicznego, które przynoszą pośrednie korzyści korporacjom. Dokonuje się to kosztem akcji socjalnej państwa, z której korzystały dotąd klasy pracownicze. Zaczynają one doświadczać różnych deprywacji, zwłaszcza w związku z dysproporcjonalnym podziałem społecznego bogactwa. Jednak, jak zauważa Guy Standing, „nieprzyzwoite bogactwo malutkiej grupy to nie dzieło etnicznych mniejszości czy małżeństw homoseksualnych, tylko problem strukturalny”[24].

„Kulturalizacja” dyskursu publicznego usuwa w cień socjoekonomiczne przyczyny napięć społecznych. Znikają wówczas z agendy kwestie nierówności społecznych, konfliktu redystrybucyjnego, bezpieczeństwa socjalnego. Jak stwierdza Monika Bobako, „kodując konflikty społeczne w języku religijno-kulturowej przynależności i różnicy, w istocie zapoznaje – w zgodzie z wymogami hegemonicznej polityki – źródła tych konfliktów, jakie tkwią w systemowo uwarunkowanych mechanizmach wytwarzania nierówności ekonomiczno-społecznych”[25]. W całej Europie, a pod tym względem na czele znalazł się polski rząd, rozprzestrzeniła się islamofobia. Opiera się ona na dyskursie obrony wartości „europejskich” („zachodnich”) przed nienowoczesnym islamem. Przy czym wartości europejskie mogą być rozumiane bądź jako zgodne z kanonem liberalnym, bądź w duchu tradycji „judeochrześcijańskiej”. Obrońcy stają się wówczas pełnoprawnymi członkami lepszego, „cywilizowanego” świata. Inaczej sprawa się przedstawia w Polsce. Tutaj islamofobia bez uchodźców jest w istocie wyrazem „półperyferyjnej rebelii” wobec liberalnego, europejskiego centrum, częścią dyskursu o odzyskiwaniu lokalnej, narodowej suwerenności[26]. Na peryferiach Europy demokracja i suwerenność ma się kojarzyć z realizacją programu pseudoemancypacyjnego. Mianowicie, jak chcą ideolodzy konserwatywnej prawicy, ma się urzeczywistnić w kulcie narodu jako homogenicznej etnicznie wielkiej rodziny, w kultywowaniu martyrologicznego etosu walki o wolność i uporczywej obronie religijnie ugruntowanych wartości moralnych (homofobia, walka z genderyzmem, z in vitro). Skuteczność polityki strachu jako socjotechniki rządzenia zasadza się na umacnianiu poczucia bezpieczeństwa jednostki. Poczucie to rośnie wraz z wykreowanym obrazem „oblężonej twierdzy”. Wewnątrz niej panuje jedna religia, jedna koncepcja słusznego ładu, którego strzeże przywódca narodu. Obmywają ją fale uchodźców, nowalijek obyczajowych, odwiecznych wrogich państw.

[24] G. Standing, „Wyklęty lud, o jakim Marksowi się nie śniło”. Z G. Standingiem rozmawia Katarzyna Wężyk, *Gazeta Wyborcza, Magazyn Świąteczny* z 22–23 listopada 2014 r.

[25] M. Bobako, *Islamofobia jako technologia władzy. Studium z antropologii politycznej*, Universitas, Kraków 2017, s. 263.

[26] Ibidem, s. 367.

KLASOWA INTERPRETACJA „PEŁZAJĄCEGO ZAMACHU STANU" W POLSCE DOBREJ ZMIANY

Słabością polskiego dyskursu o polityce jest brak kategorii opisu struktury społeczeństwa według kryteriów klasowych. Tymczasem „jeśli polityka nie odnosi się do realnych struktur społecznych, to staje się działalnością wyłącznie literacką czy poetycką" – twierdzi Maciej Gdula[27]. A realne struktury społeczne to wciąż będące ideologicznym tabu klasy i stany społeczne. Swoiste zaślepienie „klasą średnią" nic tu nie pomoże, ponieważ „(…) z samego faktu, że o klasach publicznie się nie mówiło, nie wynikło, że klasy społeczne zniknęły"[28]. Czas zatem przezwyciężyć tę logofobię. Stosowany powszechnie za Williamem Warnerem przez polskich socjologów (H. Domański, M. Gdula, B. Szacka) stratyfikacyjny podział na klasę wyższą, średnią i niższą jest bezwartościowy teoretycznie. Tajemniczym bytem stała się zwłaszcza tzw. klasa średnia. Tradycja marksowsko-weberowska każe umieszczać klasy w strukturze gospodarczej społeczeństwa. Ponadto klasy występują w bogatych wzajemnych relacjach, zwłaszcza różni je położenie własnościowe, dopiero wtórnie – dochody. Na przykład aktywność polityczna jednostki jest dość luźno uwarunkowana jej statusem klasowo-własnościowym, to warunkowanie co najwyżej drugiego rzędu. Tymczasem warstwy społeczne tworzą ustopniowaną hierarchię nie tylko według kryterium dochodowego, lecz także np. prestiżu, zakresu władzy. Dlatego według Jacka Tittenbruna termin „*klasa średnia* nie oznacza bynajmniej żadnej klasy, lecz odsyła do warstwy społecznej, wyróżnionej – z reguły nieprecyzyjnie – na podstawie kryterium dochodowego (…)"[29]. W tym kontekście trudnym zadaniem jest identyfikacja klasowa elektoratów, sympatyków czy przeciwników poszczególnych formacji na polskiej scenie politycznej. Tym bardziej że pojawiły się na niej nowe podmioty, przede wszystkim uliczne ruchy protestu. Pojawiły się też nowe kanały komunikacji. Dają one szansę spontanicznego udziału w polityce dzięki mediom społecznościowym.

Chcąc rozpoznać współczesny przekrój klasowy w Polsce, trzeba uwzględnić miejsce polskiej gospodarki w światowej gospodarce-świecie. Jak stwierdza Krzysztof Jasiecki, „Polska zajmuje stosunkowo niską pozycję w łańcuchu produkcyjnym transgranicznych korporacji zarówno w aspekcie decyzyjnym, jak i technologicznym"[30]. Polska powróciła do historycznej „normalności" – teraz *dependent market economy*, przy czym zależność ta ma obecnie charakter ekonomiczny. Charakteryzuje go nierównomierny rozkład bogactwa, które kumuluje się kosztem skromnego minimum socjalnego, kosztem najsłabszych. Dodatkowo, wskutek libe-

[27] M. Gdula, „Polityka? Bez klasy, bez sensu". Z Maciejem Gdulą rozmawia Michał Sutowski, Krytyka Polityczna.pl.html (dostęp: 20.01.2018).

[28] M. Szułdrzyński, „Zapomnieliśmy o klasach społecznych. Może stąd kiepski stan polskiej polityki?", www.rp.pl.>Plus Minus (dostęp: 20.01.2018).

[29] J. Tittenbrun, „Klasa średnia: mit czy byt?", *Studia Krytyczne. Critical Studies* 2016, nr 2, s. 68.

[30] K. Jasiecki, *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2013, s. 390; A. Noelke, A. Vliegenhart, „Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe", *World Politics* 2009, nr 4, s. 670–702.

ralizacji przepływów finansowych oraz dużej obecności filii zagranicznych firm, powstał nowy sektor zatrudnienia dla specjalistów z dziedziny finansów, ubezpieczeń, zarządzania, informatyki itp. Trafili oni do zachodnich banków, firm ubezpieczeniowych, stali się menedżerami OFE, maklerami na giełdzie papierów wartościowych, medialnymi klakierami działań rządu. Funkcję ich tuby pełnią bankowi ekonomiści, a oni sami tworzą teraz mityczną klasę średnią. Jej znakiem rozpoznawczym jest nowobogacki styl konsumpcji celebrowany w kolorowych magazynach, a możliwy dzięki rozlicznym przywilejom podatkowym. Stali się drogowskazem spodziewanego awansu dla pozostałych jeszcze na prowincji, w strefie biedaprac i biedapłac. Awans ten miał się dokonać na bazie sukcesu materialnego, kariery w korporacji opartej na dyplomie uczelni wyższej. Do tego dołączyła duchowo-ideologiczna posługa Kościoła katolickiego. Oba te aparaty ideologiczne wytworzyły nowe kanony tożsamości. Zawiera ona w sobie komponenty wspólnotowe: antykomunistyczno-narodowo-religijne, łączone z wybujałym indywidualizmem i drobnomieszczańskim kultem inicjatywy prywatnej. Według danych NBP w Polsce 800 tys. ludzi żyje w gospodarstwach domowych, których wartość majątku przekracza 2,5 mln zł. To zaledwie 2% społeczeństwa, które charakteryzuje nieodbiegający od europejskiej średniej współczynnik Giniego 0,38 dla dochodów, ale znacznie wyższy – 0,6 – dla majątków[31].

PO i Nowoczesna adresują swój program do klasy wielkomiejskich specjalistów, utrzymujących się z wysoko kwalifikowanej pracy najemnej, sowicie wynagradzanych przez korporacje i zarządy publicznych spółek, a także sprawujących wysokie urzędy w administracji publicznej, tj. stanów społecznych. To partie klas biznesu i pracy menedżerskiej. Znajdujemy tu rodzimych przedsiębiorców i właścicieli kapitału pieniężnego, operujących w krajowej i globalnej gospodarce. PSL z kolei jest partią-związkiem zawodowym klasy farmerskiej. PiS natomiast stał się partią wieloznaczną klasowo. Stara się dotrzeć z ofertą programową do klas pracowniczych małych miast, miniprzedsiębiorców oraz różnych odłamów pozarobotniczych pracowników najemnych o średnich kwalifikacjach, a także do zatrudnionych na podrzędnych stanowiskach w sferze usług publicznych, w szkołach, szpitalach, biurach. Łącznie stanowią oni około połowy zatrudnionych. Program PiS uwzględnia także potrzeby emerytów. Do tego trzeba dodać makroklasę pracowników rolnych i tradycyjnych drobnotowarowych rolników.

Klasy pracownicze nie bywają na stołecznych salonach, już raczej na koncertach disco polo. Koncerty te stały się swoistą manifestacją wspólnoty kulturowej i estetycznej. To w biografie żyjących z pracy rąk i umysłów w różnych gałęziach przemysłu i w sektorze usług publicznych uderzyły lansowany hiperindywidualizm, pogoń za sukcesem materialnym, powrót socjaldarwinizmu na nadwiślańską modłę. To dla nich dolegliwy okazał się rozkład tkanki społecznej, czyli anomia. Interesy i godność człowieka pracy były zaniedbywane, wręcz lekceważone[32]. Wraz z uwiądem związków zawodowych zanikły solidarność pracowników oraz konflikt prze-

[31] M. Gdula, „Polityka…"

[32] A. Szahaj, *Neoliberalizm, turbokapitalizm, kryzys*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2017, s. 129–133, 139–146.

mysłowy jako oś życia politycznego. Ogółem pisowskiej „dobrej zmianie" zaufało 53,3% rolników, 46,8% robotników oraz 29,1% właścicieli małych firm. Dochody, głównie płacowe, nie umieszczają zwolenników PiS w dolnych decylach, wynoszą one bowiem około 80% średniego wynagrodzenia w kraju[33].

W tej fazie procesu budowy polskiego neoliberalnego kapitalizmu wkracza ze swoim programem i ideologią Prawo i Sprawiedliwość. W dyskursie ideologicznym partii „dobrej zmiany" splatają się motywy właściwe prawicy (kult narodu, silnego państwa i pokoju społecznego) oraz integralny antykomunizm z postulatami socjalnymi. PiS zaoferował jako rekompensatę namiastki bezpieczeństwa socjalnego (program 500 plus, obniżenie wieku emerytalnego, minimalną stawkę godzinową, podwyższenie płacy minimalnej). Obiecał bronić interesów rodzimego rolnika i drobnego przedsiębiorcy. Krytykuje obcy kapitał, zwłaszcza w sektorze bankowym i wielkopowierzchniowym handlu, ale zarazem pomija neoliberalne stosunki wierzycielsko-dłużnicze z Zachodem. Z otwartymi ramionami wita też kolejne inwestycje kapitału zagranicznego. Jako lekarstwo na osłabienie więzi społecznych zaproponował zaś solidarność wielkiej rodziny, a więc wzmożenie narodowe oraz właściwy prawicy korporacjonizm – wizję harmonii społecznej. Natomiast dumę narodową, poczucie godności bycia Polakiem ma zapewnić przywrócenie państwu „suwerenności" w grze narodów, choćby tylko środkowoeuropejskich i choćby w formie „żebraczego" militaryzmu (stałe antyszambrowanie w Waszyngtonie). Udział we wspólnocie narodowej jest namiastką familiaryzmu i solidarności, które zniszczyła indywidualistyczna strategia sukcesu życiowego propagowana przez liberałów. Dyskurs narodowy jest także użyteczny ideologicznie, ponieważ przesłania różnice klasowe, tym samym utrudnia ich rozpoznanie, a w konsekwencji przeciwdziałanie. Obóz obecnie rządzący wplótł w narrację narodową dumę z tradycji martyrologicznych i z heroizmu „żołnierzy wyklętych". Traktuje ich jako pionierów antykomunizmu, a także wzorce patriotyzmu, poświęcenia dla ojczyzny. We wspólnej pamięci brak natomiast niemalowanych bohaterów polskiej nowoczesności: Antoniego Tyzenhauza, Stanisława Staszica, Stanisława Szczepanowskiego czy Eugeniusza Kwiatkowskiego.

W strategii przyciągania Polek i Polaków dwa atuty przebiły oferty wyborcze konkurentów. Pierwszym okazała się obietnica wzmocnienia kontroli nad aparatem państwa oraz odbudowa jego funkcji i efektywności działania. Celem ma być pomoc w szerszym zaspokojeniu aspiracji związanych z podnoszeniem standardu życia mieszkańców miasteczek i wsi. Głównie chodzi o interwencjonizm podażowy państwa ujęty w program „odpowiedzialnego rozwoju", a także faktyczne przejęcie nadzoru nad organami kontrolującymi funkcjonowanie różnych służb i agencji. Wszystko po to, by otaczać troską zaniedbane dotychczas potrzeby Polski B, w tym zwłaszcza chronić przed napływem obcych religijnie i kulturowo uchodźców z Bliskiego Wschodu. Inni to przecież niedoszli konkurenci na rynku pracy i konkurenci do strumienia pieniędzy z budżetu. Drugim atutem było zaproponowanie

[33] M. Gdula, *Dobra zmiana w Miastku. Neoautorytaryzm w polskiej polityce z perspektywy małego miasta*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017, s. 30.

współudziału w rozliczaniu elit pieniądza, wykształcenia, prestiżu i władzy, rozliczeniu z nadużyć i beztroski w operowaniu publicznymi funduszami, prawem, za ich otwartość na sprawy płci, stosunek do mniejszości obyczajowych, etnicznych czy religijnych. PiS obiecał wyrównanie rachunków za upokorzenia transformacji. To, co stało się nieosiągalne dla Janusza i Grażyny z Miastka w nowych realiach, budzi ich resentyment wobec beneficjentów transformacji, wobec tych, którzy utracili hamulce moralne przy reprywatyzacji, korumpowali i byli korumpowani – o czym nieustannie przypominają publiczne media. W efekcie osiągnięcia elity możliwe dzięki kwalifikacjom, operatywności, talentom organizacyjnym, znajomości funkcjonowania europejskich instytucji i otwartości kulturowej zostały pozbawione wartości. Co więcej, ich potępianie zaczyna nobilitować, bo daje poczucie wyższości moralnej.

Raport opracowany pod kierunkiem Macieja Gduli ukazuje bardziej wycieniowany obraz obozu „dobrej zmiany". Według raportu, znajdujący się we względnie zadowalającej sytuacji materialnej, życiowej i moralnej wyborcy PiS mają poczucie sukcesu życiowego. Mają też poczucie wpływu na dokonujący się proces naprawy państwa, korzystają z dostępnych kanałów mobilizacji społecznej. Dlatego nie przeszkadza im ani łamanie praw, ani faktyczna zmiana konstytucji bez odpowiedniej większości parlamentarnej. Prawdopodobnie dzieje się tak dlatego, że „prywatne doświadczenia są marginalizowane przez identyfikację polityczną. Wzmacniany jest sposób przeżywania świata, który selekcjonuje doświadczenia, tak aby pasowały do dramatu społecznego, który inscenizuje PiS"[34].

Możliwość powiększenia elektoratu stworzyło dodatkowo zablokowanie szans awansu zawodowego dla młodego pokolenia. Dla niego otworem stoi albo emigracja, albo największa w Europie strefa prekarnej pracy. Pauperyzacja i biedaprace ożywiły ruchy narodowej prawicy. Łatwo znajduje ona winnych obecnej krzywiźnie swoich losów w III RP. To wielkomiejskie elity, które podzieliły między siebie spadek po PRL i napływające fundusze unijne. Ci, co patrzą przez szybę na „szwedzki" stół III RP, stali się ofiarami wojny kulturowej. Rasa, religia, sprawy światopoglądowe odwracają ich uwagę od niewidocznych gołym okiem makrospołecznych uwarunkowań sytuacji życiowej – przede wszystkim niepewności zatrudnienia, niskich i niestabilnych dochodów, rosnących różnic społecznych. Nie łączą swego losu ze stagnacją kapitalistycznej gospodarki-świata, z jej logiką akumulacji kapitału i władzą korporacji. Co gorsza, będąc ofiarami systemu, akceptują jego wartości i reguły gry, gdyż nawet populizm ma w Polsce neoliberalne oblicze. Dlatego „młodzi wściekli" oburzają się na wyższe podatki od najbogatszych, na repartycyjny system zabezpieczenia społecznego; łączą liberalizm gospodarczy z nacjonalizmem. Duży stosunkowo odsetek sfrustrowanego młodego pokolenia oddał swoje głosy na ugrupowanie Kukiz 15 bądź wcześniej na ultraliberalną partię Janusza Korwin-Mikkego – było to aż 75% głosujących w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku w wieku 18–39, najwięcej osób przed 25 rokiem życia. Prawdopodobnie głosowali przeciwko systemowi, który oferuje im śmieciówki, bezpłatne staże, bieda-

[34] Ibidem, s. 36.

prace w strefach specjalnych czy w usługach biznesowych, zarazem odbierając poczucie wspólnoty.

Na tym socjoekonomicznym i ideologiczno-światopoglądowym podglebiu wyrasta po raz kolejny polski „przemysł strachu". Biorą w nim udział ministrowie, pospolite ruszenie rządowych mediów, czujny aktyw w Internecie. Media wyolbrzymiają stosunkowo drobne wydarzenia z udziałem uchodźców. Włączają je do stereotypowych narracji o muzułmanach burzących kościoły, przenoszących choroby czy gwałcących kobiety. Szczególnym rozsadnikiem ksenofobii stał się reanimowany klerofaszyzm. Państwo PiS nie ściga konsekwentnie mowy nienawiści (np. J. Międlara). Hasła, które padają w czasie „marszów patriotów", to oczywiste przykłady mowy nienawiści wobec osób innej narodowości i wyznania.

W sumie więc obóz zjednoczonej narodowej prawicy zaoferował polskiemu społeczeństwu kapitalizm z lekkim znieczuleniem społecznym (500 plus, ale bez żłobków i przedszkoli, minimalną płacę, ale z Polską jako jedną wielką strefą specjalną itd.). Zjednał sobie Polki i Polaków z dolnych przedziałów dochodowych (1000–2000 zł *per capita*), wykazując troskę o ich sprawy, zaniedbywane przez poprzednie rządy. Z kolei nadwiślańscy liberałowie oprócz autostrad Wolności i Solidarności niewiele mają do zaoferowania tym, których praca uruchamia na co dzień maszynerię zysku. Pilnują budżetu, wysokości długu publicznego, wsłuchują się w sygnały rynku, realizują żelazne prawa ekonomiczne. Tym się różnią od lewicy, że pozostawią rynkowi ocenę wartości pracy, warunków pracy i płacy, nie ograniczą konkurencji z chińskim wychodźcą ze wsi.

Warunkiem urealnienia demokracji w Polsce byłoby odzyskanie przez klasy pracownicze pozycji siły równoważnej wobec kapitału. Prowadzi do tego celu wzrost płac powiązany z produktywnością pracy, likwidacja śmieciówek, skracanie czasu pracy, wzrost uzwiązkowienia, progresja podatkowa, współudział w zarządzaniu firmą. Piętno utopijności zniknie z tych postulatów dopiero wtedy, kiedy staną się one również agendą Komisji Europejskiej, a nawet kiedy będą stanowić mocne argumenty w drugiej wojnie światowej z korporacjami, np. by zamknąć im drogę do rajów podatkowych. To zadanie dla czynnej i rezerwowej armii pracy świata. Jej szeregi, według różnych raportów, tworzy 1,4 mld etatowców, 1,7 mld samozatrudnionych i 2,4 mld „rezerwistów".

Obóz rządzący tworzy stopniowo państwo policyjne, państwo „pełzającego zamachu stanu" (A. Michnik). Na dodatek reanimował wszystkie resentymenty wobec PRL, ideologii lewicowych, sąsiadów ze wszystkich azymutów, UE, wielkomiejskich elit prestiżu, pieniądza i władzy. Chce wcisnąć młode pokolenia w konserwatywny gorset światopoglądowo-obyczajowy, dodatkowo błogosławiony z ambony. Przyzwala na powrót ksenofobii i rasizmu, silnych negatywnych emocji: nienawiści, nacjonalizmu, niechęci do wielkomiejskich elit – sędziów, lekarzy, ekspertów, ludzi kultury. Tępi związki partnerskie, ogranicza prawa reprodukcyjne kobiet, dostęp do in vitro i edukacji seksualnej w szkole. Ogólnie zwalczany jest liberalizm światopoglądowo-obyczajowy, rozum, dziedzictwo oświecenia. Stąd już niedaleko do „katolickiego państwa narodu polskiego", a więc „ludu, który ma w sercu Boga i Polskę" (A. Zybertowicz). PiS przemodelowuje aparat państwa, by stał się instru-

mentem budowy społeczeństwa jednej słusznej wiary, tradycji, patriotyzmu. Bądź też, co powinno się odsłonić w najbliższej przyszłości, wykorzystuje ideologię narodowej prawicy i „spontaniczny" konserwatyzm polskiego społeczeństwa, by stworzyć autorytarny system rządów, „pałkokrację". Będzie on oparty na roszczeniu do reprezentowania prawdziwego narodu Polek i Polaków, jego wspólnego dobra, zachowa monopol na patriotyzm i konwencjonalną mądrość. Taki reżim będzie miał za zadanie neutralizować lęki i strachy polskiego ludu przed niepewną przyszłością rynkowego społeczeństwa. Jej źródłami są i będą: starzenie się społeczeństw w centrum, spowolnienie postępu technicznego, automatyzacja i wzrost nierówności, a nade wszystko niepokojący każdego konserwatystę wzrost autonomii i podmiotowości jednostki.

Demokracja efektywna społecznie stanowi syntezę reprezentacji i partycypacji. Nie tylko wybory ukierunkowują działania państwa. Kartka wyborcza nie jest ani jedynym, ani najlepszym sposobem zabiegania o elementarne interesy życiowe i dobro wspólne. Są nim także protesty społeczne, referenda, petycje, konsultacje społeczne, pozbawianie mandatu reprezentanta, pikiety, uczestnictwo w ruchach społecznych. Wszystkie one pozwalają ukierunkowywać wybór sposobu realizacji uzgodnionych celów ogólnospołecznych i partykularnych: klasowych, zawodowych, światopoglądowych, narodowych, europejskich i globalnych. Warunkiem społecznej efektywności demokracji jest zatem łączenie w spójnym projekcie postulatów socjalnych z postulatami politycznego upodmiotowienia. To nie tylko tworzenie systemu, w którym praca jest powszechnym, równym dla wszystkich kryterium dostępu do dóbr społecznych. To zarazem współrządzenie na różnych poziomach funkcjonowania życia społecznego. I prawa socjalne, i wolności obywatelskie. Równi wolnością, wolni dzięki dochodom z dobrze zorganizowanej pracy[35].

An unfinished project of modernity: Old and new weaknesses of representative democracy in 2017

This article describes modern and historical weaknesses of representative democracy, as well as the ideological foundations on which its legitimization is based. Liberal democracy is at the core of all studies and the source of reflections concerning politics. Within it, one cannot help but observe a constant struggle between political freedoms, individual demands and social rights. The main thesis concerns the deeply rooted conviction that a socially effective democracy requires the synthesis of representation and participation. Elections are not the only element that can pave the way for political action. They are not the only factor that determines the direction that the state will take. One must also take into consideration possible political protests, referenda, petitions, social consultations, and depriving representatives of their mandate. All these actions help define the strategy and

[35] T. Klementewicz, *Stawka większa niż rynek. U źródeł stagnacji kapitalizmu bez granic*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2015; J.W. Müller, *Co to jest populizm?*, przeł. M. Sutowski, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.

approach used by society to put into effect its group goals and particular interests, e.g. those pertaining to a specific class, area of expertise, or worldview, understood in a European as well as a broader, global sense. To be socially effective, democracy needs to take into account social demands of political empowerment. The purpose of social democracy is not only to create a system in which labour provides the criteria for equal access to goods and services, but also to introduce co-governance on many levels of societal existence. Social rights are just as important as individual freedoms: people are equal in freedom, and free thanks to fair income.

Keywords: political rights, social rights, the project of modernity, liberal ideology, representative democracy, participation democracy, the conflict of distribution, global capitalism

Słowa kluczowe: prawa polityczne, prawa socjalne, projekt nowoczesności, ideologia liberalna, demokracja reprezentacyjna, demokracja partycypacyjna, konflikt dystrybucyjny, globalny kapitalizm

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 315–326

Tomasz Grzegorz Grosse

doi 10.7366/2300265420172318

Prognoza dla Europy

Jak może wyglądać przyszłość Unii Europejskiej w najbliższych latach? Takie pytanie nurtuje polityków, ekspertów, a także wielu obywateli UE. Może być także przedmiotem badań naukowych, choć rzecz jasna jest to zadanie tyleż intrygujące, co niełatwe. W niniejszym artykule podejmuję próbę wskazania na najważniejsze trendy integracji europejskiej w najbliższym okresie. W tym celu na początku staram się omówić wybrane sposoby prognozowania w naukach społecznych. Na tej podstawie przyjmuję własną metodologię odwołującą się do najważniejszych koncepcji teoretycznych i badań empirycznych omawiających procesy integracyjne w odniesieniu do wybranych teorii w studiach europejskich. W drugiej części zostaną przedstawione wnioski dotyczące czterech najważniejszych kierunków zmian, które odnoszą się do teorii postfunkcjonalnej, neofunkcjonalnej, nowego podejścia międzyrządowego, demokracji deliberatywnej oraz koncepcji wielopoziomowej implementacji. Jednocześnie w swojej prognozie odwołuję się do wiodącego tematu *Rocznika Strategicznego*, jakim w tym numerze jest demokracja, rzecz jasna w odniesieniu do kontekstu Unii Europejskiej.

JAK MOŻEMY PROGNOZOWAĆ PRZYSZŁOŚĆ EUROPY?

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o europejską przyszłość jest zadaniem trudnym i wieloaspektowym. Tym bardziej że w naukach politycznych i w szeroko rozumianych naukach społecznych prawdziwą trudnością od strony metodologicznej jest właśnie kwestia prognozy, a ściślej najbardziej trafnego antycypowania wydarzeń i procesów, które dopiero są przed nami. Istnieje kilka naukowych metod prognozowania, choć nauki społeczne nie wypracowały techniki niezawodnej, a nawet potrafiącej w zadowalający sposób określić prawdopodobieństwo stawianych prognoz. Do najczęściej spotykanych należy przede wszystkim rzetelna diagnoza aktualnego stanu rzeczywistości społecznej, ekonomicznej i politycznej, a zwłaszcza próba określenia zarysowujących się trendów, które z dużą dozą prawdopodobieństwa będą kontynuowane lub nawet mogą się nasilać w nadchodzącej przyszłości.

Inna metoda odnosi się do oceny dokumentów źródłowych dotyczących planów reform w UE, w tym również wypowiedzi prominentnych polityków europejskich na ten sam temat. Choć tego typu dokumenty naprowadzają badacza na właściwy trop i zbliżają go do prognozy nadchodzących wydarzeń, to jednak podstawowym wyzwaniem w tej mierze jest krytyka materiału źródłowego. Nie wszyscy autorzy

dokumentów lub wypowiedzi mają ten sam wpływ na kreowanie rzeczywistości europejskiej. Niektóre propozycje są ze sobą sprzeczne, niektóre ze względu na różnice interesów są mało prawdopodobne w realizacji w najbliższych latach. Ponadto wspomniana rzeczywistość zależy od wielu aktorów i czynników, w tym również wydarzeń nieprzewidywalnych, a przynajmniej takich, które trudno przewidzieć nawet największym znawcom polityki europejskiej. Inną trudnością jest to, że niektóre plany UE są prezentowane wariantowo, do dalszej dyskusji politycznej w gronie państw członkowskich, instytucji europejskich i innych aktorów na arenie unijnej. Krytyka źródła jest więc niezbędna dla właściwej prognozy. Ponadto nieodzowna jest ocena kontekstu politycznego, który będzie uprawdopodobniał określony scenariusz bądź tylko określony trend polityczny, gospodarczy lub społeczny.

Kolejną metodę możemy nazwać eksperymentalną lub subwersyjną[1]. Polega ona na takiej analizie dokumentów europejskich, która będzie krytycznie oceniała relację między językiem narracji europejskiej a rzeczywistością. Ma ona prowadzić do wychwycenia ewentualnego rozmijania się tej narracji lub unijnej diagnozy sytuacji z realiami społeczno-politycznymi. Może to ułatwić ocenę tego, czy decydenci europejscy potrafią sprostać wyzwaniom i problemom, przed którymi stanęła UE w XXI stuleciu.

Ważnym sposobem prognozy jest więc uważny przegląd bieżącej sytuacji, dyskusji prowadzonych na arenie unijnej i w państwach członkowskich, wreszcie dokumentów unijnych na temat przyszłości integracji. Ponadto duże znaczenie ma wyszukiwanie najważniejszych elementów, powtarzających się postulatów lub pomysłów, zwłaszcza takich, wokół których w największym stopniu zarysowuje się konsensus. Dyskusja inicjowana przez osoby stojące na czele instytucji europejskich (m.in. Rady Europejskiej, Komisji, Parlamentu, Europejskiego Banku Centralnego, Eurogrupy itp.), w tym analiza bogatego dorobku dokumentów europejskich, jest w tym kontekście ważnym punktem wyjścia dla dalszego prognozowania[2]. Niemniej

[1] Z. Czachór, *Strategiczny program Unii Europejskiej w okresie zmian. Jak Europa i jej unia zamierza nas „chronić, wspierać i bronić"? Analiza subwersyjna*, w druku.

[2] Por. *The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*: https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en (data dostępu tu i dalej 26.03.2018); *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, http://www.consilium.europa.eu/en; *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, Komisja Europejska, Bruksela, 1 marca 2017 r., COM(2017) 2025 final; *Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy*, Komisja Europejska, Bruksela, 26 kwietnia 2017, COM(2017) 206 final; *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Komisja Europejska, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 315 final; *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE*, Komisja Europejska, Bruksela, 28 czerwca 2017 r., COM(2017) 358 final; *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej*, Komisja Europejska, Bruksela, 31 maja 2017 r., COM(2017) 291 final; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski plan działań w sektorze obronnym*, Komisja Europejska, Bruksela, 30 listopada 2016 r., COM(2016) 950 final; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego*, Komisja Europejska, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 295 final; J.C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2016: w kierunku lepszej Europy – Europy, która chroni, wzmacnia i broni*, Strasburg, 14 września 2016 r., Speech/16/3043; J.C. Juncker,

ocena samych tylko propozycji liderów instytucji unijnych nie jest wystarczająca dla sporządzenia pełnej prognozy lub wskazania najbardziej prawdopodobnych wydarzeń. Ostateczną decyzję podejmą bowiem państwa członkowskie, a na nią w największym stopniu będą wpływali liderzy dużych krajów, przede wszystkim Francji i Niemiec. Tutaj kluczowe znaczenie ma analiza dokumentów programowych przyjmowanych przez przywódców państw członkowskich, a więc Radę Europejską. Wśród źródeł tego typu ważna jest deklaracja ze szczytu w Bratysławie w 2017 r.[3] Ukierunkowała ona dalsze prace nad przyszłością integracji nie w stronę wielkich i przełomowych reform instytucjonalnych, ale na rzecz stopniowych postępów w wybranych politykach europejskich (m.in. obronnej, migracyjnej, społecznej, na rynku wewnętrznym oraz w unii walutowej) i bez potrzeby uciekania się do zmiany traktatów. Oprócz tego dla metodologii prognozowania przyszłości UE istotne są sygnały płynące z wiodących w procesie politycznym stolic, zwłaszcza widoczne w wypowiedziach czołowych polityków, w tym w przemówieniach o charakterze programowym, mających zasadnicze znaczenie dla oceny prawdopodobieństwa dalszych scenariuszy integracyjnych. Przykładem takiej wypowiedzi było przemówienie francuskiego prezydenta Emmanuela Macrona na uniwersytecie sorbońskim w 2017 r.[4]

Zbliżona metoda stara się wychwycić najbardziej istotne sygnały płynące z dotychczasowej debaty między decydentami europejskimi. Jest ona w literaturze określana jako analiza sygnalizacyjna Igora H. Ansoffa[5] i polega na identyfikowaniu sygnałów występujących w szeroko rozumianym środowisku po to, aby wyłonić te najważniejsze dla dynamiki rozwoju wydarzeń. Jednocześnie w moim przekonaniu podejście tego typu powinno być skorygowane przez dotychczas występujące trendy, zgodnie z instytucjonalną koncepcją zależności od szlaku (ang. *path dependence*)[6]. W ten sposób sygnały zapowiadające zmianę są konfrontowane z trendami odpowiedzialnymi za kontynuację wcześniejszych procesów. I dopiero od oceny tych dwóch zmiennych zależy finalna prognoza nadchodzących wydarzeń.

Kolejną uprawnioną metodą prognozowania w naukach społecznych jest odwołanie do koncepcji teoretycznych[7]. Są one generalizacją podstawowych procesów historycznych, a także zwracają uwagę na czynniki mające zasadnicze znaczenie dla wprowadzanych zmian. Dzięki temu mogą posłużyć jako narzędzie prognozy, przynajmniej do pewnego stopnia. Problemem jest jednak to, że niekiedy rzeczywistość

Orędzie o stanie Unii 2017, Bruksela, 13 września 2017 r., Speech 17/3165; F. Mogherini, *Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela, 28 czerwca 2016 r.

[3] *Deklaracja z Bratysławy*, Nieformalne spotkanie 27 szefów państw lub rządów. Bratysława, 16 września 2016 r. Procedure 2013/0255/APP, http://eur-lex.europa.eu (dostęp: 14.09.2017).

[4] *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26 Septembre 2017, Paris, http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/ (dostęp: 30.09.2017).

[5] H.I. Ansoff, „Strategic issue management", *Strategic Management Journal* 1980, t. 1, nr 2, s. 131–148.

[6] P. Pierson, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton 2004.

[7] Szerzej: T.G. Grosse, „Komentarze profesorskie", w: A. Skolimowska (red.), *Teorie i metody w studiach europejskich*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2013, s. 29–30.

wyraźnie odbiega od przyjętego paradygmatu teoretycznego albo jest z nim zgodna tylko połowicznie. Ponadto różne teorie w studiach europejskich i stosunkach międzynarodowych zwracają uwagę na inne czynniki mogące mieć centralne znaczenie wyjaśniające dla przebiegających procesów. Dlatego najlepiej jest skupić się na tych koncepcjach, które w największym stopniu wyjaśniają postępy lub zmianę procesów integracyjnych. Oprócz tego należałoby równolegle odwołać się do kilku teorii. Dzięki temu uzyskujemy naświetlenie zachodzących procesów z różnorodnych perspektyw badawczych, co pozwala zobaczyć wprawdzie bardziej skomplikowany, ale też pełniejszy obraz nadchodzącej przyszłości. W niniejszym artykule będę się starał odnieść właśnie do tej koncepcji prognozowania w naukach społecznych.

NAJWAŻNIEJSZE TRENDY ZMIAN W PERSPEKTYWIE TEORETYCZNEJ

Moja perspektywa metodologiczna dotycząca prognozowania przyszłości Europy odnosi się do kilku wiodących założeń teoretycznych obecnych w studiach europejskich, zwłaszcza tych ich interpretacji, które odwołują się do aktualnie zachodzących procesów integracyjnych bądź dezintegracyjnych[8]. Według teorii postfunkcjonalnej w studiach europejskich w czasie kryzysów pojawił się nowy dominujący podział polityczny w Europie[9]. Dotyczy on z jednej strony postaw liberalnych i wspierających dalszy rozwój integracji europejskiej, a z drugiej poglądów sceptycznych wobec integracji i chroniących krajową gospodarkę, jak również narodową kulturę i tożsamość. Opisywanemu podziałowi politycznemu towarzyszą dwie całkiem inne wizje przyszłości UE. Obóz liberalny promuje Europę otwartą, wielokulturową i kosmopolityczną, której zwieńczeniem powinna być federacja demokratyczna lub europejskie państwo. Dla podejścia narodowego celem jest „Europa ojczyzn", która zachowuje podmiotowość poszczególnych narodów, a jednocześnie troszczy się o miejsca pracy, bezpieczeństwo i tożsamość Europejczyków. Warto podkreślić, że większość wyborców i polityków tego obozu nie odrzuca integracji samej w sobie, ale jedynie jej dotychczasową formę zmierzającą do coraz większej centralizacji władzy w instytucjach Unii.

Zrealizowanie którejś z tych dwóch wizji w pełnej postaci jest jednak trudne. Wprawdzie w nawiązaniu do wizji nieliberalnej polityka poszczególnych państw i samej UE staje się coraz bardziej protekcjonistyczna w sferze ekonomicznej, a wiele krajów chce chronić zewnętrzne granice Unii przed nielegalną imigracją i dokonuje deportacji osób, które nie otrzymały statusu uchodźców. Niemniej w instytucjach unijnych dominuje liberalne podejście do migracji. Większość rządów oraz elity europejskie uznają też za konieczne dalsze zwiększanie uprawnień instytucji UE w wielu obszarach spraw publicznych, a więc odchodzą od wizji „Europy ojczyzn". Dzieje się tak nawet wówczas, kiedy jest to sprzeczne z oczekiwaniami du-

[8] Szerzej na temat teorii dezintegracji: T.G. Grosse, „Assumptions of the theory of regional disintegration: Suggestions for further research", *Przegląd Europejski* 2016, nr 4 (42), s. 11–22.

[9] L. Hooghe, G. Marks, „A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus", *British Journal of Political Science* 2009, t. 39(1), s. 1–23.

żej części elektoratów. W badaniach Chatham House około 60% respondentów pochodzących z dziesięciu państw UE opowiedziało się za przeniesieniem kompetencji Unii z powrotem do państw narodowych. Tylko 175% chciało zwiększenia władzy UE, a zaledwie 8% było zwolennikami federacji europejskiej[10]. W innym sondażu wśród mieszkańców 10 państw członkowskich stanowiących 80% ludności UE ponad 40% badanych opowiedziało się za oddaniem władzy z instytucji unijnych do rządów narodowych, a tylko 19% za dalszymi postępami integracji[11].

Coraz ostrzej zarysowana linia podziału w postkryzysowej Europie prowokuje niektórych polityków obozu liberalnego do bardziej odważnych propozycji. Prezydent Francji Emmanuel Macron w przemówieniu na uniwersytecie sorbońskim zaapelował, aby część posłów do Parlamentu Europejskiego pochodziła z list ogólnoeuropejskich[12], co mogłoby torować drogę ku demokratycznej federacji. Miałoby to w jego mniemaniu legitymizować zwiększoną redystrybucję fiskalną w strefie euro. Z kolei przywódca niemieckiej socjaldemokracji Martin Schulz chciałby do roku 2025 utworzyć Stany Zjednoczone Europy i przyjąć nowy traktat konstytucyjny[13]. Jens Spahn, prominentny polityk niemieckiej chadecji, określił tę propozycję jako „roztańczone marzenia", a Timothy Garton Ash uznał ją za „rodzaj międzynarodowej abstrakcji". Wezwał też do bardziej konserwatywnego myślenia o ochronie dotychczasowych zdobyczy integracji[14].

Możliwości zrealizowania którejś z tych dwóch wizji odpowiadających za nową linię podziału politycznego w Europie są więc mało prawdopodobne. W tej sytuacji coraz bardziej realne są działania zgodne z preferencjami dotychczasowego głównego nurtu politycznego. Jest on reprezentowany zarówno na poziomie narodowym w największych państwach członkowskich, jak i na szczeblu europejskim, tj. w głównych instytucjach UE. Politycy i urzędnicy tego nurtu mają proeuropejskie nastawienie, nawet jeśli w szczegółowych kwestiach dotyczących reform instytucjonalnych w UE mogą się różnić. Niemniej w obliczu napięć politycznych w Europie, w tym wynikających z brexitu i rosnącego znaczenia partii skrajnych i eurosceptycznych, nurt proeuropejski będzie starał się promować dalszy rozwój integracji. Niektóre jego działania mogą się jednak rozmijać z oczekiwaniami przynajmniej części wyborców, jak również z niektórymi standardami demokracji. Bazując na dotychczasowych doświadczeniach rozwoju integracji i na badaniach teoretycznych europeistów, można się spodziewać dalszych postępów omawianych procesów w czterech głównych kierunkach.

(1)

Po pierwsze, władza polityczna w UE skupi się zapewne jeszcze bardziej w największych państwach członkowskich, zwłaszcza w Niemczech i we Francji. Takiej

[10] T. Raines, M. Goodwin, D. Cutts, *Europe's Political Tribes. Exploring the Diversity of Views Across the EU*, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, London 2017.

[11] Por. *Euroscepticism Beyond Brexit*, Pew Research Center, czerwiec 2016, s. 2.

[12] *Initiative pour l'Europe…*

[13] *SPD's Martin Schulz wants United States of Europe by 2025*, Politico, 7 grudnia 2017 r., https://www.politico.eu/article/spds-martin-schulz-wants-united-states-of-europe-by-2025/ (dostęp: 29.12.2017).

[14] T. Garton Ash, „The case for European conservatism rather than grand design", *Financial Times* z 13 grudnia 2017 r., s. 9.

tendencji w kryzysach dowodzą badania prowadzone w ramach nowego podejścia międzyrządowego w studiach europejskich[15]. Potwierdzeniem tej koncepcji jest m.in. to, że punktem wyjścia dla planowania dalszych reform w Europie były propozycje francuskiego prezydenta (z 2017 r.), a wszyscy czekali na powstanie nowego rządu w Niemczech (po wyborach z jesieni 2017 r.), aby uzyskać ze strony Berlina odpowiedź na te propozycje. Kumulacja władzy wokół tych dwóch państw jest niekiedy poszerzana na tzw. Europę karolińską[16], rozumianą przede wszystkim jako państwa założycielskie Wspólnot Europejskich[17], lub powiązana z pogłębieniem współpracy wewnątrz strefy euro i podziałem na „Europę dwóch prędkości".

Ponadto wzrost władzy największych państw ma konsekwencje w postaci kształtowania asymetrycznych relacji władzy między państwami najbardziej wpływowymi politycznie (należącymi do politycznego rdzenia UE) a tymi mniejszymi lub usytuowanymi poza strefą euro (traktowanymi jako unijne peryferie). W kontekście tego typu relacji naukowcy wspominają o „asymetrycznej konfederacji" jako modelu rozwoju integracji europejskiej w przyszłości[18]. Cechą charakterystyczną takiego podejścia jest z jednej strony dominująca rola procesów międzyrządowych, a z drugiej hierarchizacja relacji między państwami największymi i najbardziej wpływowymi politycznie a tymi mniejszymi lub usytuowanymi poza strefą euro.

Inną konsekwencją omawianego spojrzenia na przyszłość Europy jest zróżnicowane podejście do demokracji narodowej w poszczególnych państwach. Kraje najbardziej wpływowe będą mogły kształtować agendę europejską zgodnie z preferencjami własnych wyborców. Natomiast te mniejsze lub mniej znaczące w polityce europejskiej będą musiały się do tej agendy dostosować. Może się to odbywać wbrew preferencjom większości lokalnych wyborców, a tym samym ze szkodą dla krajowej demokracji. W badaniach naukowych od dłuższego czasu obserwowano zjawisko różnicowania zakresu władzy między parlamentami narodowymi[19]. Te w państwach silniejszych utrzymywały swoje kluczowe kompetencje, np. w sprawie polityki fiskalnej. Natomiast inne, zwłaszcza w państwach doświadczonych przez kryzys, wyraźnie traciły kontrolę nad polityką budżetową.

Dodatkowym czynnikiem są reguły głosowania większościowego, które obejmują coraz więcej spraw w polityce unijnej. Ponieważ zasadniczy wpływ na podejmo-

[15] Ch.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford University Press, Oxford–New York 2015.

[16] R.D. Kaplan, „Europe's new medieval map", *The Wall Street Journal* z 15 stycznia 2016 r., https://www.wsj.com/articles/europes-new-medieval-map-1452875514 (dostęp: 29.12.2017).

[17] Są to Belgia, Holandia, Francja, Niemcy, Włochy oraz Luksemburg.

[18] T.G. Grosse, „Wprowadzenie. Polityki europejskie w dobie zmiany modelu integracji", w: idem (red.), *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 9–32.

[19] Por. K. Auel, O. Höing, „Parliaments in the euro crisis: Can the losers of integration still fight back?", *Journal of Common Market Studies* 2014, t. 52, s. 1184–1193; M. Matthijs, „Integration at what price? The erosion of national democracy in the euro periphery", *Government and Opposition* 2017, t. 52, nr 2, s. 266–294; M. Moschella, „When some are more equal than others: National parliaments and intergovernmental bailout negotiations in the Eurozone", *Government and Opposition* 2017, t. 52, nr 2, s. 239–265; S. Fabbrini, „Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective", *Journal of European Public Policy* 2017, t. 24, nr 4, s. 592.

wanie decyzji mają w UE nadal instytucje międzyrządowe[20], tak więc coraz częstsze przegłosowywanie jednych państw przez drugie może odbywać się ze szkodą dla demokracji narodowej (tj. wyborców w tych państwach, które są najczęściej przegłosowywane). Dlatego tak cenna w Europie była kultura konsensusu, czyli podejmowanie decyzji przez państwa członkowskie bez uciekania się do konieczności głosowania[21]. Według niektórych teoretyków Unia Europejska nie jest demokracją, gdyż nie ma jednej wspólnoty politycznej (*demos*). Należy ją natomiast uznać za „demoikrację", w której funkcjonuje wiele narodowych wspólnot demokratycznych (*demoi*)[22]. A to oznacza, że państwa narodowe pozostają głównym źródłem legitymacji politycznej UE. Dlatego decyzje w UE powinny być podejmowane z poszanowaniem dla poszczególnych wspólnot, bez hierarchii jednych państw nad innymi i w miarę możliwości w sposób konsensualny, aby nie uciekać się do głosowania większościowego. Opisywany sposób postrzegania demokracji w UE nawiązuje wyraźnie do wizji „Europy ojczyzn" jako najlepszej formuły legitymizacji dla integracji europejskiej.

Dodać należy, że sposób procedowania oparty na głosowaniu ma szczególnie niedemokratyczny wydźwięk w sprawach budzących kontrowersje wśród lokalnych wyborców. Nic więc dziwnego, że odchodzenie od kultury konsensusu w Radzie UE, tak jak w przypadku decyzji w sprawie przymusowej relokacji uchodźców, wywołało ogromne kontrowersje i podziały w UE. Po wejściu w życie reguł lizbońskich i opuszczeniu Unii przez Wielką Brytanię państwa spoza strefy euro mogą być łatwo przegłosowane. Dotyczy to również nowych państw z Europy Środkowej, o ile będą miały sprzeczne interesy z krajami Europy Zachodniej. Trudniej będzie też zbudować koalicję wygrywającą wbrew stanowisku francusko-niemieckiemu, co w opinii naukowców oznacza, że w praktyce niemal niemożliwe stanie się promowanie rozwiązań sprzecznych z preferencjami tandemu francusko-niemieckiego, przynajmniej w istotnych dla niego kwestiach. W konsekwencji tzw. interes europejski, na którego straży ma stać Komisja Europejska, nie będzie mógł znacząco odbiegać od interesów Berlina i Paryża[23].

Wreszcie asymetria władzy między państwami członkowskimi może być dodatkowo wyostrzana w sytuacji kryzysu politycznego. Państwa słabsze sprzeciwiające się polityce europejskiej mogą być stawiane pod ogromną presją, włącznie z możliwością opuszczenia Unii Europejskiej. Tak było w czasie kryzysu strefy euro, kiedy

[20] R. Costello, R. Thomson, „The distribution of power among EU institutions: Who wins under codecision and why?", *Journal of European Public Policy* 2013, t. 20 (7), s. 1025–1039.

[21] D. Heisenberg, „The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council", *European Journal of Political Research* 2005, nr 44, s. 65–90; J. Lewis, „The Janus face of Brussels: Socialization and everyday decision making in the European Union", *International Organization* 2005, nr 59, s. 937–971; J. Lewis, „The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure", *Journal of European Public Policy* 2000, nr 7, s. 261–289.

[22] K. Nicolaïdis, „European demoicracy and its crisis", *Journal of Common Market Studies* 2013, nr 2 (51), s. 351–369 [351]; F. Cheneval, S. Lavenex, F. Schimmelfennig, „Demoi-cracy in the European Union: Principles, institutions, policies", *Journal of European Public Policy* 2015, nr 1 (22), s. 9.

[23] J. Czaputowicz, M. Kleinowski, „Wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na siłę głosu w Radzie", *Rocznik Strategiczny* 2016/17, s. 283–284.

Grecja została postawiona przed wyborem: albo przyjmie drakońskie warunki sanacji finansowej stawiane przez stronę unijną (a faktycznie forsowane przede wszystkim przez Berlin), albo będzie zmuszona opuścić unię walutową (i jednocześnie UE). Taka „oferta" oznaczała faktycznie brak politycznej alternatywy dla słabszego państwa, gdyż w tamtym okresie opuszczenie strefy euro przez Greków groziło katastrofą gospodarczą i stwarzało ogromne ryzyko dużych problemów społecznych i politycznych. Podobne w wymowie było stwierdzenie Martina Schulza, że jeśli któreś z państw nie zechce przyłączyć się do budowania Stanów Zjednoczonych Europy, to powinno opuścić UE[24]. Coraz częściej praktykowany brak alternatywy w ramach polityki europejskiej, choć jest niejednokrotnie stosowany przez mocarstwa w stosunku do państw mniejszych w stosunkach międzynarodowych, jest bardzo trudny do zaakceptowania w warunkach demokracji narodowej. Z zasady bowiem opiera się ona na alternatywie programowej i różnicy programowej między rządem a opozycją. Przed kryzysami taka bezalternatywność polityki była trudna do pomyślenia w UE. Dlatego częściej decydowano się na mniej efektywną politykę prowadzoną według tzw. najmniejszego wspólnego mianownika aprobowanego przez wszystkich aniżeli na narzucanie kontrowersyjnych rozwiązań państwom słabszym na arenie unijnej.

(2)

Po drugie, możliwe jest wzmocnienie trendu do delegowania władzy w ręce instytucji technokratycznych. Zgodnie z teorią neofunkcjonalną państwa członkowskie godziły się na dalszą centralizację władzy w UE, aby uporać się z kryzysami i zwiększyć implementację prawa europejskiego[25]. Przykładem jest rosnąca rola Europejskiego Banku Centralnego, który powstrzymał kryzys w strefie euro, choć stosował niekonwencjonalne środki w polityce monetarnej. Zdaniem części prawników niektóre z tych instrumentów były na granicy prawa UE lub wręcz je łamały[26]. Innym przykładem tej samej tendencji było wprowadzenie w traktacie z Lizbony tzw. aktów delegowanych Komisji, dzięki którym zwiększyła się niezależność tej instytucji wobec państw w zakresie wydawania aktów wykonawczych[27]. Według szkoły neofunkcjonalnej tego typu działania mają depolityzować zarządzanie w Europie, tj. odciąć je od polityki wyborczej w państwach członkowskich[28]. Ponieważ wpływ demokracji narodowej może utrudnić lub spowolnić działania UE, proces depolity-

[24] *SPD's Martin Schulz wants United States of Europe by 2025…*

[25] A. Niemann, D. Ioannou, „European economic integration in times of crisis: A case of neofunctionalism?", *Journal of European Public Policy* 2015, nr 22(2), s. 196–218.

[26] M. Everson, „An exercise in legal honesty: Rewriting the Court of Justice and the Bundesverfassungsgericht", *European Law Journal* 2015, nr 21 (4), s. 474–499; Ch. Kreuder-Sonnen, „Beyond integration theory: The (anti-) constitutional dimension of European crisis governance", *Journal of Common Market Studies* 2016, nr 54 (6), s. 1350–1366; C. Joerges, „Integration through law and the crisis of law in Europe's emergency", w: D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges (red.), *The End of the Eurocrats' Dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, s. 299–338.

[27] K. Siderius, G.J. Brandsma, „The effect of removing voting rules: Consultation practices in the Commission's delegated act expert groups and comitology committees", *Journal of Common Market Studies* 2016, t. 54, nr 6, s. 1265–1279.

[28] T.A. Börzel, T. Risse, „From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics", *Journal of European Public Policy* 2018, nr 25 (1), s. 83–108 [89–90].

zacji ma na celu zwiększenie skuteczności zarządzania. Taką operację zdaniem naukowców udało się w dużej mierze przeprowadzić podczas kryzysu strefy euro, ale nie powiodła się ona w czasie kryzysu migracyjnego[29]. Demokracja na szczeblu narodowym poważnie utrudniła realizację systemu relokacji uchodźców i blokowała podobne rozwiązania wysuwane w 2017 r. przez Komisję Europejską.

(3)

Po trzecie, należy liczyć się z intensyfikacją działań propagujących polityki unijne. Koncepcja „demokracji deliberatywnej" w studiach europejskich wyjaśnia, dlaczego deficyt demokracji na szczeblu unijnym powinien być niwelowany przez rozwój dyskusji programowej na tym szczeblu, jak również w mediach o zasięgu ponadnarodowym[30]. Niestety, okres kryzysów pokazał, że tego typu debata była redukowana do środowisk naukowych lub prowadzona w ramach mediów wyłącznie narodowych. Natomiast na szczeblu unijnym kształtowały się dominujące narracje polityczne. Ich podstawowym celem było ograniczenie dyskursu między różnymi poglądami lub interesami społecznymi, a tym samym ułatwienie skuteczności obranej polityki antykryzysowej. Było to najbardziej widoczne w kryzysie migracyjnym, kiedy wiodącą narracją była obrona solidarności europejskiej. Miała ona zapewnić wdrożenie unijnego systemu relokacji uchodźców[31].

Inny przykład opisywanego zjawiska dotyczy kryzysu strefy euro. W jego trakcie stopniowo kształtowała się dominująca narracja na temat „żyjących ponad stan" i leniwych mieszkańców Europy Południowej, którzy nadmiernie się zadłużają, niekiedy oszukują w statystykach, nie stosują prawa europejskiego i przyjętych w unii walutowej umów i zobowiązań. Narracja tego typu przerzucała odpowiedzialność za kryzys na państwa najbardziej zadłużone i pogrążone w kłopotach. W ten sposób miała legitymizować drastyczne środki polityki oszczędności, które zostały im narzucone przez pozostałe państwa unii walutowej i instytucje międzynarodowe. Dominująca narracja służyła legitymizacji polityki antykryzysowej przyjętej w UE, jak również miała zapewnić jej sprawną implementację, nawet w sytuacji poważnych kosztów społecznych i politycznych takiej polityki w państwach objętych kryzysem. Dodatkowo retoryka tego typu zwalniała państwa bogatsze i mniej dotknięte przez problemy z obowiązku silniejszego zaangażowania się w pomoc finansową dla państw niejednokrotnie biedniejszych, a także trwale mniej konkurencyjnych gospodarczo w ramach wadliwie zaprojektowanej unii walutowej[32].

[29] Ibidem, s. 97; M. Chang, „The (ever) incomplete story of economic and monetary union", *Journal of Contemporary European Research* 2016, nr 12(1), s. 487–501; D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges, „The retransformation of Europe", w: D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges (red.), op. cit., s. 1–28; F. Schimmelfennig, „European integration in the euro crisis: The limits of postfunctionalism", *Journal of European Integration* 2014, nr 36(3), s. 321–337.

[30] A. Crespy, „Deliberative democracy and the legitimacy of the European Union: A reappraisal of conflict", *Political Studies* 2014, t. 62, nr S1, s. 81–98.

[31] Szerzej: T.G. Grosse, J. Hetnarowicz, „The discourse of Solidarity and the European migrant crisis", *Yearbook of Polish European Studies* 2016, t. 19, s. 35–62.

[32] Por. G. Price-Thomas, N. Turnbull, „Thickening rhetorical political analysis with a theory of distance: Negotiating the Greek episode of the Eurozone crisis", *Political Studies* 2018, t. 66(1), s. 209–225; I. Ntampoudi, „The Eurozone crisis and the politics of blaming: The cases of Germany and Greece", *Political Perspectives* 2014, t. 8, nr 2 (3), s. 1–20.

Trudno nie dostrzec pewnej analogii do procedury art. 7 TUE dotyczącej ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości UE, która została uruchomiona przez Komisję Europejską wobec Polski w roku 2017. Literatura przedmiotu przedstawia wiele przykładów stosowania przez Komisję działań retorycznych, które mają na celu ułatwienie jej osiągania celów politycznych, np. odnoszących się do forsowanych przez Komisję rozwiązań legislacyjnych, a jednocześnie osłabienie jej przeciwników politycznych na arenie unijnej[33]. Niezależnie od kontrowersji wobec interpretacji wartości europejskich[34], słuszności zarzutów stawianych przez Komisję[35], a także tego, czy Komisja nie przekroczyła w tej sprawie swoich uprawnień i unijnej zasady pomocniczości[36], należy zauważyć, że w europejskich instytucjach i głównych mediach większości państw członkowskich ukształtowała się narracja o naruszeniu przez polski rząd wartości UE, w tym zasady rządów prawa i demokracji. Narrację Komisji wielokrotnie wsparły większość deputowanych w Parlamencie Europejskim i niektóre państwa członkowskie, przede wszystkim Francja i Niemcy. Dominująca narracja tego typu miała na celu wymuszenie nie tylko przestrzegania przez Polskę wartości europejskich, ale również stosowania się do prawa UE, m.in. w polityce migracyjnej. Miała również osłabić możliwości przeciwdziałania przez polski rząd (uznawany za eurosceptyczny) nowym inicjatywom francusko-niemieckim lub Komisji w sprawie postępów integracji w poszczególnych politykach sektorowych.

(4)

Po czwarte, można się spodziewać nasilenia działań dyscyplinujących wobec państw niewprowadzających w życie polityk UE. Od wielu lat w studiach europejskich prowadzone są badania nad „systemem regulacyjnym" i efektywnością jego działania[37]. W ramach tego nurtu pojawiły się prace ukierunkowane na wyjaśnienie możliwości poprawy egzekucji unijnego prawa, niekiedy określane jako „podejście do wielopoziomowej implementacji" (ang. *multilevel implementation approach*)[38].

---

[33] R. Thomas, P. Turnbull, „Talking up a storm? Using language to activate adherents and demobilize detractors of European Commission policy frames", *Journal of European Public Policy* 2017, nr 24 (7), s. 931–950.

[34] A. Magen, „Cracks in the foundations: Understanding the great rule of law debate in the EU", *Journal of Common Market Studies* 2016, t. 54, nr 5, s. 1050–1061.

[35] D. Kochenov, L. Pech, „Better late than never? On the European Commission's rule of law framework and its first activation", *Journal of Common Market Studies* 2016, t. 54, nr 5, s. 1062–1074.

[36] Por. *Projekt Rezolucji złożony w następstwie oświadczenia Komisji zgodnie z art. 123 ust. 2 Regulaminu w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce*(2018/2541(RSP)), B8-0120/2018, Parlament Europejski, 21 lutego 2018 r.; *Projekt Rezolucji złożony w następstwie oświadczenia Komisji zgodnie z art. 123 ust. 2 Regulaminu w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce* (2018/2541(RSP)), B80121/2018, Parlament Europejski, 21 lutego 2018 r.

[37] „System regulacyjny" to określenie metody rozwoju integracji opierającej się na ekspansji prawa unijnego i wzroście uprawnień instytucji europejskich (głównie technokratycznych i sądowniczych), które odpowiadają za egzekucję tego prawa, G. Majone, *Regulating Europe*, Routledge, London 1996; F.W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic*?, Oxford University Press, Oxford–New York 1999; D. Kelemen, *Eurolegalism: The Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Harvard University Press, Cambridge, MA 2011.

[38] E. Thomann, F. Sager, „Moving beyond legal compliance: Innovative approaches to EU multilevel implementation", *Journal of European Public Policy* 2017, t. 24, nr 9, s. 1253–1268; E.G. Heidbreder,

Wnioski z tych badań wskazują np. na rosnącą rolę tzw. europejskich agencji egzekucyjnych (ang. *EU enforcement authorities*), które z poziomu unijnego monitorują stosowanie się do prawa europejskiego. Mają też uprawnienia śledcze w tym względzie i bezpośrednie instrumenty nakładania sankcji (w tym finansowych) na różne podmioty w przypadku wykrycia jakichkolwiek uchybień. Do tej pory tego typu prawo do bezpośredniego nakładania kar było pozostawione w gestii państw członkowskich, z wyjątkiem takich uprawnień Komisji Europejskiej w dziedzinie prawa konkurencji. Od kilku lat rosną podobne kompetencje innych instytucji unijnych, m.in. Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. W podobnym kierunku zmierzają uprawnienia Urzędu Prokuratury Europejskiej, Europejskiej Agencji Kolejowej oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego[39]. Inna konkluzja wynikająca z omawianych prac wskazuje na to, że poprawa implementacji regulacji unijnych wynika z warunkowości finansowej. Sugeruje więc ona zwiększenie sankcji finansowych za nieprzestrzeganie prawa europejskiego – zasada ta została wprowadzona m.in. do polityki spójności po roku 2014 (jako tzw. warunkowość makroekonomiczna[40]), a także stała się głównym instrumentem wywierania presji na dotknięte kryzysem państwa strefy euro[41].

Kolejnym narzędziem tej samej polityki będzie art. 7 TUE uruchamiany po raz pierwszy wobec Polski. Naukowcy zwracają uwagę, że wybranie spośród wielu unijnych wartości zasady praworządności nie jest przypadkowe, ale stanowi szersze zjawisko „zwrotu" w kierunku skutecznego egzekwowania prawa UE[42]. Procedura będzie niewątpliwie wywierać silny wpływ na mniejsze państwa mogące utrudnić realizację któregoś z celów politycznych UE. Przykładem jest wypowiedź premiera Austrii, który ma w koalicji rządowej Partię Wolności kwestionującą dotychczasową politykę migracyjną Unii. Wkrótce po zaprzysiężeniu (w grudniu 2017 r.) nowy premier zapewnił Jeana-Claude'a Junckera, że jego rząd będzie respektował wszystkie wartości europejskie, w tym zwłaszcza zasadę rządów prawa[43]. Przy tej okazji niemająca demokratycznego mandatu Komisja uzyskuje możliwość oceniania demokracji narodowych i tego, czy poszczególne rządy dochowują własnych konstytucji. „Atomowa" opcja art. 7, a więc odebranie prawa głosu państwu członkowskiemu, pełniła dotąd wyłącznie funkcję odstraszającą. Teraz staje się prawdopodobna. A to wydaje się kolejnym nadużyciem wobec demokracji. W studiach europejskich rola legislacyjna Rady UE jest niekiedy porównywana do izby krajów (landów) w par-

„Strategies in multilevel policy implementation: Moving beyond the limited focus on compliance", ibidem, s. 1367–1384; O. Treib, „Implementing and complying with EU governance outputs", *Living Reviews in European Governance* 2014, t. 9, nr 1, s. 1–47.

[39] M. Scholten, „Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to 'Brussels'", *Journal of European Public Policy* 2017, t. 24, nr 9, s. 1348–1366.

[40] T.G. Grosse, „Vehicle for modernization in trouble. How the eurozone crisis have changed cohesion policy", *Rocznik Integracji Europejskiej* 2016, nr 10, s. 21–36.

[41] K. Featherstone, „External conditionality and the debt crisis: The 'Troika' and public administration reform in Greece", *Journal of European Public Policy* 2015, t. 22, nr 3, s. 295–314.

[42] A. Magen, op. cit., s. 1057–1059.

[43] *EU gives blessing to Austria's far-right deal*, Brussels, 20 December 2017, EUobserver, https://euobserver.com/political/140359 (dostęp: 29.12.2017).

lamentach federalnych[44]. Czy możemy sobie wyobrazić, że np. w Senacie USA prawa głosowania zostaną pozbawieni reprezentanci któregoś z amerykańskich stanów?

★ ★ ★

Unia okresu kryzysów starała się zwiększyć swoją skuteczność zarządzania, a jednocześnie kontynuować procesy integracyjne. Niemniej, jak dowodzą niektóre badania, ceną za to jest rozmijanie się z oczekiwaniami znacznej części wyborców. Prawdopodobny kierunek rozwoju integracji wyłaniający się z analizy teoretycznej zakłada dalszy wzrost roli największych państw członkowskich i koncentrację władzy w strefie euro. Należy spodziewać się postępów integracji w wybranych politykach unijnych przy jednoczesnej dalszej delegacji kompetencji do instytucji europejskich. W ten sposób centralizacja władzy będzie zbliżać ustrój zjednoczonej Europy do federacji o cechach technokratycznych (co wynika z przesunięcia zarządzania na poziom unijny) i asymetrycznych (wzrost hierarchiczności relacji między państwami bardziej i mniej wpływowymi politycznie). Jednocześnie trudno będzie taką hybrydę ustrojową nazwać federacją demokratyczną, gdyż w dalszym ciągu mandat demokratyczny i stosunkowo niewielkie kompetencje instytucji większościowych szczebla unijnego (głównie Parlamentu Europejskiego) nie będą równoważyły systematycznego ograniczania demokracji narodowej, zwłaszcza w niektórych mniejszych lub usytuowanych poza strefą euro państwach członkowskich. A to czyni coraz bardziej prawdopodobnym scenariusz częściowej dezintegracji, zwłaszcza w odniesieniu do państw peryferyjnych. W ten sposób konsolidacji procesów integracyjnych w obrębie strefy euro może towarzyszyć kontynuacja zjawisk podobnych do brexitu na obrzeżach Unii Europejskiej.

A forecast for Europe

The article attempts to predict the most important political trends in the European Union. In order to achieve this, a discussion on the methods of forecasting in the social sciences is presented in the first part of the article, including the methodology relating to the latest theoretical research in European studies. Theoretical generalizations provide a unique opportunity to assess the most important processes of integration (or disintegration) which allow us to plan the future of the European Union. Next, the author's forecast of the future of Europe is presented, with particular emphasis on the issue of democracy in the EU.

Keywords: European Union, methodology of forecasting, theory, European studies, democracy

Słowa kluczowe: Unia Europejska, metodologia prognozowania, teoria, studia europejskie, demokracja

[44] S. Hix, B. Høyland, *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2011.

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 327–341

Bogdan Góralczyk

doi 10.7366/2300265420172319

Węgry: zwrot do systemu nieliberalnego

W wyborach parlamentarnych w kwietniu 2010 r. wygrała Partia Obywatelska – Fidesz i jej charyzmatyczny lider Viktor Orbán. Nie tylko wrócili do władzy po ośmiu latach przerwy, wcześniej bowiem rządzili w kadencji 1998–2002, lecz także uzyskali konstytucyjną większość, co postanowiono przekuć w program gruntownej zmiany ustroju politycznego w kraju, o czym traktuje niniejsze opracowanie. Jego podstawowa hipoteza badawcza brzmi: obecny ustrój polityczny oraz system instytucjonalno-prawny na Węgrzech jest zdecydowanie odmienny od tego, jaki obowiązywał w tym kraju w okresie 1990–2010, a więc bezpośrednio po upadku „realnego socjalizmu", ale także od przyjętego po przystąpieniu Węgier do Unii Europejskiej (UE). Ten nowy system – to hipoteza druga – przez samego jego twórcę Viktora Orbána zdefiniowany jako „demokracja nieliberalna", nie ma już nic wspólnego z podstawowym kanonem wartości obowiązujących w UE i demokracją liberalną, jest demokracją co najwyżej fasadową i ma coraz więcej atrybutów systemu wręcz autorytarnego, rządzonego żelazną ręką jednej osoby – wszechmocnego premiera.

ZMIANA PORZĄDKU MEDIALNEGO

Fidesz (czytaj: Viktor Orbán – bo Fidesz to typowa „partia wodzowska") po dojściu do władzy ponownie wiosną 2010 r. podjął cztery kluczowe decyzje:

- nazwał nowy porządek w kraju Systemem Współpracy Narodowej (*Nemzeti Együttmnüködési Rendszer* – NER), opierając go na poczuciu solidarności i obowiązków obywatela wobec wspólnoty narodowej, a nie przynależności państwowej;
- z powyższego względu dzień 4 czerwca, podpisania traumatycznego dla Węgrów traktatu z Trianon, czyli podziału kraju po I wojnie światowej, uczyniono natychmiast, już w 2010 r., świętem narodowym, a węgierskiej rozległej diasporze (szacowanej na 2,2 do 2,5 mln osób) w krajach ościennych postanowiono najpierw nadać prawa obywatelskie, a po kilku latach także wyborcze;
- wprowadzono w kraju nowy porządek medialny, z naciskiem na budowę podporządkowanych rządowi mediów narodowych;
- przygotowano nową konstytucję.

Jesienią 2010 r., w ślad za wyborami parlamentarnymi, Fidesz zdecydowanie wygrał także wybory samorządowe, jak też przejął kontrolę nad „liberalnym"

Budapesztem, a partia poczuła się zwycięska i pewna siebie. W efekcie, jak piszą dwaj znani węgierscy analitycy: „Najważniejszą konsekwencją wyborów (samorządowych) było to, że praktycznie we wszystkich miejscowościach na terenie całego kraju powstała większość lub kontrola ze strony partii rządzącej”[1]. W ten sposób od końca lata 2010 r. rozpoczął się proces, który można nazwać sukcesywnym – i skutecznym – rozmontowywaniem demokracji liberalnej, rozumianej tutaj nie tylko jako klasyczny trójpodział władzy, ale szerzej jako system równowagi i kontroli władz (*checks and balances*), w ramach którego obok siebie współistnieją niezależnie egzekutywa, legislatywa i władze sądownicze (trójpodział władzy), ale także niezależne media oraz silne społeczeństwo obywatelskie (NGOs). Jak wiadomo, system ten jest też kośćcem systemu wartości obowiązujących w UE, co skodyfikowano w czerwcu 1993 r. w postaci tzw. kryteriów akcesyjnych lub kopenhaskich[2], sformułowanych zresztą w perspektywie przyszłego członkostwa w tym ugrupowaniu państw z obszarów pokomunistycznych z ich niedemokratycznym, trudnym historycznym bagażem. Kryteria te jako warunek pierwszy stawiają wprowadzenie w kraju kandydującym „liberalnej demokracji” właśnie w rozumieniu *checks and balances*, jak też obejmują kwestie państwa prawa i gospodarki rynkowej, co ma znaczenie dla wywodu w tym studium, wychodzącym poza kwestie wyłącznie systemu politycznego, gdyż na Węgrzech po 2010 r. zmieniono w istocie cały ustrój państwa, a nie tylko system polityczny.

Cały proces tworzenia nowego systemu i ładu politycznego rozpoczęto od zmian w mediach. Jesienią 2010 r. przyjęto nową ustawę nr 54/2010 „o wolności prasy”, a 21 grudnia tegoż roku – kluczową ustawę o mediach, która weszła w życie od 1 stycznia 2011 r.[3] Na jej podstawie powołano nową Radę ds. Mediów, złożoną w pełni z przedstawicieli Fideszu lub osób przez tę partię wskazanych, a na jej czele – na 9-letnią kadencję – stanęła Annamária Szalai (po jej śmierci 12 kwietnia 2013 r. funkcję tę objęła Monika Zsuzsanna Kovács).

Na mocy nowego porządku medialnego, który spotkał się z ostrą opozycją ze strony instytucji UE, a także administracji USA, wszystkie najważniejsze media elektroniczne w kraju, radio i telewizję zakwalifikowano do kategorii „mediów narodowych”, podobnie jak główną agencję prasową[4]. Ten proces centralizacji i podporządkowywania mediów woli egzekutywy nigdy nie został zahamowany. Dowodem tego długie, choć nieskuteczne, nękanie jedynej prawdziwie opozycyjnej stacji radiowej Klub Rádió (o ograniczonym zasięgu, w całym kraju dostępnej tylko przez Internet), a potem – 8 października 2016 r. – zamknięcie największego dziennika opozycyjnego, bardzo dotychczas krytycznego wobec władz *Népszabadság*, i wresz-

[1] C. Tóth, G. Török, *Négy valasztás Magyaországon. A magyar politika az elmúlt 12 évben (2002–2014)* [Cztery wybory na Węgrzech. Polityka węgierska w ostatnich 12 latach…], Osiris, Budapest 2015, s. 405.

[2] *Accession criteria*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en (dostęp: 4.12.2017).

[3] Pełny tekst: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000185.TV (dostęp: 4.12.2017).

[4] Już po przyjęciu nowego ustawodawstwa medialnego jeden z wybitnych zachodnich znawców Węgier i tłumacz tamtejszej literatury, szwajcarski profesor Andreas Oplatka na łamach poczytnej *Neue Zürcher Zeitung* nazwał nowy system *Führerstaat*, http://www.wikiwand.com/hu/ 2010._%C3%A9vi_CLXXXV._t%C3%B6rv%C3%A9ny (dostęp: 4.12.2017).

cie wiosną 2017 r. rozciągnięcie kontroli nad praktycznie wszystkimi już dziennikami lokalnymi przez ten sam koncern, który przejął *Népszabadság*, Optimus Press, należący do blisko współpracującego z premierem oligarchy Lőrinca Mészárosa.

W rezultacie pod koniec 2017 r. w rękach opozycji znajdował się już tylko jeden ważny dziennik *Magyar Nemzet*, będący pod kontrolą twórcy imperium biznesowego Fideszu, też oligarchy Lajosa Simicski, który jednak w lutym 2015 r. – w okolicznościach do dziś nie do końca wyjaśnionych – zerwał z premierem i odtąd stał się jego zagorzałym przeciwnikiem[5]. Simicska kontroluje również stację TV Hir, nadal funkcjonuje Klub Rádió, a prawdziwy pluralizm medialny na Węgrzech utrzymują jedynie tygodniki, w tym związane z opozycją, takie jak *HVG*, *168 óra* czy *Magyar Narancs*.

ZMIANA PORZĄDKU KONSTYTUCYJNEGO I PRAWNEGO

Kwestię nowego ładu medialnego uznano za pilną i ważną, ale absolutnym priorytetem władz stało się przyjęcie nowej konstytucji. Początkowo pracowało nad nią bardzo wąskie grono osób, w tym sam premier Orbán, a faktycznym twórcą tekstu nowej ustawy zasadniczej stał się bliski przyjaciel premiera jeszcze ze wspólnego akademika (podobnie jak kilku innych z najwyższego grona władz, w tym także małżonka premiera), eurodeputowany József Szájer, który sam nawet chwalił się tym, iż napisał go na „własnym iPadzie”[6].

Szájer zaprezentował swoją propozycję 14 marca 2011 r. Otwarta debata nad nią zajęła tylko dziewięć dni, została zbojkotowana przez opozycję, przyjęta zaś 150 głosami Fideszu i wspierającej go Partii Chrześcijańsko-Demokratycznej (KDNP). Zgromadzenie Narodowe uchwaliło nową konstytucję 18 kwietnia 2011 r., w Poniedziałek Wielkanocny, co należało traktować symbolicznie jako „zmartwychwstanie narodu”. Weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., a to dlatego, że przed jej przyjęciem konieczne było jeszcze przygotowanie i przegłosowanie aż 33 ogółem tzw. ustaw organicznych (*sarkalatostörvények*) tworzących zupełnie nowy ład konstytucyjny w państwie, a przyjmowanych – i ewentualnie zmienianych – kwalifikowaną większością 2/3 głosów, co niezwykle rzadkie, a zarazem trudne do osiągnięcia w demokracji liberalnej. Ten wysoki próg uznano za przejaw „betonowania się” rządzącego obozu na wiele kadencji, ale uwagę prawników zwracały inne newralgiczne kwestie.

Ograniczono rolę i zmieniono pozycję Trybunału Konstytucyjnego (TK) w państwie przez odebranie mu władztwa w sprawach budżetowych, finansowych i gospodarczych, co nastąpiło jeszcze przed uchwaleniem nowej konstytucji. Natomiast na

[5] W ocenie wpływowego dziennika *Politico* to jedyny teraz poważny polityczny rywal dla wszechmocnego premiera: „Lajos Simicska: Orbán’s nightmare”, https://www.politico.eu/list/politico-28-2018-ranking/lajos-simicska/ (dostęp: 6.12.2017).

[6] *Szájer ipad alkotmány?*, http://hvg.hu/itthon/ 20110302_szajer_ipad_alkotmny?ver=2&utm_expid=1324304-23.8USXuGWPRhWtdjJmATShwQ.1&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.pl%2F (dostęp: 4.12.2017).

jej mocy zamiast dotychczasowych 11 wybrano 15 sędziów TK, ale wydłużono ich kadencję z 9 do 12 lat. Wszyscy zostali wybrani z woli większości parlamentarnej.

Dokonano gruntownych zmian w Sądzie Najwyższym i sądach powszechnych, obniżając wiek emerytalny sędziów z 70 do 62 lat, co pozwoliło na daleko idącą wymianę kadr sądowniczych i wprowadzenie na ich miejsce osób związanych z obozem rządzącym (w ten sposób wymieniono 274 sędziów), a wśród odesłanych na emeryturę znalazł się też dotychczasowy prezes SN András Baka, co wzbudziło konsternację Komisji Weneckiej, Komisji Europejskiej i innych organów. Po latach i po orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości uznano, że sędzia Baka został usunięty „bezprawnie"; tyle tylko, że jego miejsce było już zajęte. W ramach tych zmian przywrócono też nazwę SN sprzed II wojny światowej (Kuria).

Powołano do życia praktycznie nowy Krajowy Urząd Sądownictwa, odpowiednik polskiej KRS, a na jego czele postawiono – też na 12-letnią kadencję – panią Tünde Handó, prywatnie małżonkę Józsefa Szájera. Organowi temu, do którego trafili wyłącznie ludzie poparci przez większość parlamentarną, nadano wyjątkowo duże uprawnienia, wraz z prawem do ingerencji w poszczególne sprawy i dochodzenia.

Nowa konstytucja wyłączyła okres od marca 1944 r., od okupacji niemieckiej, do maja 1990 r., czyli powołania pierwszego niekomunistycznego premiera Józsefa Antalla, spod porządku prawno-konstytucyjnego, co sprawia, iż wielu opozycyjnych obserwatorów i prawników uważa, że znalazł się on „w prawno-instytucjonalnej próżni".

Zmieniono nazwę kraju z Republiki Węgierskiej po prostu na Węgry, co oznacza jednoznacznie, iż Węgry są tam, gdzie zamieszkują Węgrzy, a nie tam, gdzie zostały wytyczone granice państwowe. Dodano też do tekstu konstytucji podniosłą w tonie preambułę, rozpoczynającą się od słów „Boże, błogosław Węgrów!"[7].

Ten pierwszy okres charakteryzował się niebywałą wprost aktywnością ustawodawczą, czego dowodem fakt, iż do końca 2012 r. przyjęto aż 165 nowych ustaw, znowelizowano 234, a do tego parlament dodał jeszcze 241 własnych uchwał[8]. W ten sposób ustanowiono w państwie nowy porządek prawny, w istocie całkowicie podporządkowany egzekutywie, choć formalnie uchwalany przez większość parlamentarną.

Jego oceny z punktu widzenia osób niezwiązanych z obozem rządzącym są jednoznacznie negatywne. Były sędzia TK Imre Vörös uznaje, iż na Węgrzech rozmontowano państwo prawa i ustanowiono „system prawny zastępujący demokrację"[9]. Inny węgierski specjalista, oceniający tamtejszą scenę bardziej z prawej strony, Péter Farkas Zárug, określa natomiast nowy system jako „demokrację pozorną" i ocenia: „demokracje nieliberalne to nic innego, jak zmierzające ku dyktaturze połowicz-

[7] *Konstytucja Węgier*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017. Jest to wydanie drugie, po znowelizowaniu tekstu w wielu punktach pod naciskiem instytucji unijnych, Komisji Weneckiej i Rady Europy oraz innych organów. Tłumaczem tekstu jest Jerzy Snopek, od 2016 r. ambasador RP na Węgrzech.

[8] P.F. Zárug, *Leviátánébredése. Avagy illiberalis-e a magyar demokrácia?* [Pobudka Lewiatana, czyli czy węgierska demokracja jest nieliberalna?], L'Harmattan, Budapest 2015, s. 45.

[9] I. Vörös, „Hungary's constitutional evolution during the last 25 years", *Südost-europa* 2015, t. 63, nr 2, s. 200. Jest to numer tematyczny pt. „Hungary's Path Toward an Iliberal System".

ne demokracje, w ramach których podstawowe prawa, uprawnienia TK, trójpodział władzy i ich wybór oraz zasady wolnych wyborów idą w kierunku reżimu hybrydowego, którego istotą jest to, by zachować władzę w wymiarze gospodarczym, politycznym oraz kontrolę nad systemem prawnym”[10]. Natomiast bodaj najgłośniejszy ekspert zachodni zajmujący się Węgrami po 2010 r., profesor Uniwersytetu Princeton Kim Lane Scheppele, po przyjęciu nowego ustawodawstwa zaczęła nazywać ten system „państwem policyjnym”[11].

Jednakże władze węgierskie i związani z nimi eksperci najwyraźniej nic sobie z tych krytyk nie robią, czego przykładem artykuł wicepremiera Zsolta Semjéna w ważnym tomie prezentującym polskiemu czytelnikowi jego racje: „Rząd Viktora Orbána za podstawowy cel postawił sobie odbudowanie zaufania do instytucji demokratycznego państwa prawnego…”[12]. Od tej pory pojawiła się, trwająca do dziś, dwoistość ocen sytuacji wewnętrznej w kraju: obóz rządzący bezustannie mówi o sukcesach, natomiast opozycja krytykuje niemal wszystkie jego założenia i przedsięwzięcia.

CENTRALIZACJA I OLIGARCHIZACJA GOSPODARKI

Bodaj najmocniej ten rozdźwięk ocen dotyczy nowych realiów w gospodarce państwa, albowiem system gospodarczy też gruntownie zmieniono. Owszem, gospodarka rynkowa w istocie nie została naruszona, jednakże od pierwszej chwili sprawowania rządów przez koalicję zdominowaną przez Fidesz zauważalna jest jedna, wyraźna tendencja: centralizować i przejmować jak najwięcej kapitałów i dóbr przez władzę wykonawczą, co przebiega pod wzniosłymi hasłami „walki o wolność” (*szabadságharc*) i narodową suwerenność, obrony przed zakusami obcych firm, transnarodowych korporacji, banków i kapitałów.

Również w gospodarce, co oczywiste, premier Orbán postawił na swoich ludzi. Pierwszym ministrem gospodarki został jego dawny zaufany György Matolcsy, który zaczął głosić tezy o „nieortodoksyjnej gospodarce”, w tym „wyzwalaniu się spod obcego kapitału”, co przyjęło formę najpierw ostrych ustaw podatkowych wymierzonych w transnarodowe korporacje oraz sklepy wielkopowierzchniowe (i zostało znakomicie przyjęte przez węgierską opinię publiczną), a później także w Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), który w listopadzie 2008 r., a więc już pod presją wielkiego kryzysu na rynkach światowych, udzielił Węgrom pożyczki w wysokości 15,7 mld USD, wspieranej jeszcze przez dodatkowe środki z Europejskiego Banku Centralnego. To w tym właśnie kontekście podczas wiecu przed parlamentem z okazji święta narodowego 15 marca 2012 r. Orbán krzyknął do zebranych tłumów: „Nie będziemy kolonią!”[13]. W ślad za tym w sierpniu

[10] P.F. Zarúg, op. cit., s. 149.

[11] Zob. stronę z jej najważniejszymi wystąpieniami, artykułami i wywiadami, po angielsku i węgiersku: https://lapa.princeton.edu/content/kim-lane-scheppele-analyzes-present-situation-hungary.

[12] W tomie *Węgry. Co tam się dzieje*, Fronda, Warszawa 2013, s. 245.

[13] „Nem leszünk gyarmat!” Całość utrzymanego w wyjątkowo narodowym tonie wystąpienia, w którym premier porównał obecną sytuację do tej z okresu rewolucji 1848 r., sprzeciwił się „międzynarodowym

2013 r. cały dług wobec MFW spłacono, a następnie wyprowadzono z Budapesztu nawet jego biuro.

Naturalnie, w tej dziedzinie też dokonywano zmian instytucjonalno-prawnych. Najważniejsza była ustawa o Węgierskim Banku Narodowym, przyjęta – co znamienne – w tym samym dniu co ustawa o mediach, tuż przed Bożym Narodzeniem, 21 grudnia 2011 r. Na jej mocy zmieniono zarówno prezesa, choć o jego pozycję dość długo trwał spór z instytucjami UE i finansowymi, a następnie także skład Rady Polityki Pieniężnej, w której też osadzono nominatów ze wskazania Fideszu, a wszystko to pod hasłami „odzyskania niepodległości", suwerenności i niepoddawania się obcym wpływom i kapitałom.

Na tej podstawie 4 marca 2013 r. nowym prezesem Węgierskiego Banku Narodowego (WBN) został nie kto inny, tylko György Matolcsy – zajmujący to stanowisko do dzisiaj. Jego zadaniem jest, jak się podkreśla we wszystkich dokumentach rządowych, „obrona suwerenności", a prowadzona przez niego „walka o wolność uratuje też całą Europę"[14].

Wśród wspomnianych zjawisk szczególną uwagę zwraca bezprecedensowy proces uwłaszczenia elit spod znaku Fideszu oraz oligarchizacji, nazywanej w mediach rządowych „budową rodzimego kapitału". Znakomite studia, stanowiące wzorowe przykłady dziennikarstwa dochodzeniowego na ten temat, przedstawiła już nieżyjąca Krisztina Ferenczi[15]. Udowodniła w nich przypadki uwłaszczenia samego Orbána i członków jego najbliższej rodziny, w tym np. jedynego dotychczas zięcia premiera – Istvána Tiborcza (ur. 1986), już jednego z najbogatszych ludzi w kraju[16].

Krisztina Ferenczi, korzystając z dokumentów, do których dotarła, pokazała mechanizm wykorzystywania do celów prywatnych państwowych zamówień. Otóż kupuje się prywatnie i tanio nieruchomość, działkę czy grunt, potem przez swoich ludzi w administracji pompuje w nią publiczne pieniądze, a gdy się z administracji odchodzi, całość – znów prywatnie i z ogromnym zyskiem – się sprzedaje. Nagminnie korzystali z tych mechanizmów np. ojciec premiera Győzö Orbán, a wcześniej małżonka premiera Anikó Lévai, która w ten sposób przejmowała winnice, co udowodniono też w – swego czasu bardzo głośnym na Węgrzech – cyklu artykułów zainicjowanych przez tygodnik *Élet es Irodalom* (Życie i literatura), z których powstał później obszerny ponad 500-stronicowy tom[17].

---

naciskom i dyktatowi", bronił „wolności i suwerenności", a także nowo przyjętej konstytucji, jest dostępna w języku węgierskim na Youtube: https://www.youtube.com/watch?v=B_yVAobI2d0.

[14] *Matolcsy: a magyar szabadságharc mentheti meg Európát* [Matolcsy: węgierska walka o wolność uratuje Europę], http://hvg.hu/gazdasag/20121213_Matolcsy_a_magyar_szabadsagharc_mentheti_ (dostęp: 25.02.2018).

[15] K. Ferenczi, *Narancsbőr. Az Orbán-vagyonok nyomában* [Skórka od pomarańczy. Śladami majątku Orbána], Tény Kft., Budapest 2014; eadem, *Szüret* [Winobranie; z tym samym podtytułem co tom poprzedni],Tény Kft, wyd. pierwsze 2006, wydanie drugie, poszerzone 2015.

[16] Po raz kolejny stał się on bohaterem mediów na początku 2018 r., gdy okazało się, że jego firma sprzeniewierzyła duże środki unijne. *Tiborcz István lebukott Ezt végre az MTI is lehozta* [István Tiborcz upadł, co w końcu przyznała też agencja MTI], http://168ora.hu/itthon/tiborcz-istvan-lebukott-ezt-vegre-az-mti-is-lehozta-145920 (dostęp: 26.02.2018).

[17] „Fiúk a szőlőben. A Tokaji borcsaták per- és sajtónayaga" [Chłopcy wśród winogron. Bój o winnice w Tokaju, materiały z procesu oraz prasowe], Élet és Irodalom, Budapest 2005.

Szczególną zasługą Krisztiny Ferenczi, jak również specjalizującej się w takiej tematyce strony internetowej (po węgiersku) atlatszo.hu[18], jest to, że zwróciły uwagę na tzw. fenomen Felcsút, czyli rodzinnej miejscowości Orbána, w której przyszły premier się wychował. Powstały tam bowiem, właśnie w drodze państwowych przetargów, ale też dzięki unijnym dotacjom: akademia piłkarska im. Ferenca Puskása, pełnowymiarowy stadion piłkarski z krytymi trybunami, a ostatnio nawet kolejka wąskotorowa i znajdująca się w budowie hala sportowa. Niemało, jak na wieś liczącą w 2010 r. ok. 1700 mieszkańców[19].

Odrębnym tematem, ale ściśle powiązanym z Felcsút, jest przypadek niegdysiejszego sołtysa tej wsi, dzisiaj już burmistrza, blisko związanego z premierem (zawsze zasiadają obok siebie na loży stadionu w Felcsút), wspomnianego już Lőrinca Mészárosa, który po 2010 r. zaczął się błyskawicznie bogacić i wyrósł już na jednego z największych oligarchów w kraju (spory dotyczą tego, czy jest trzeci, czy siódmy na liście najbogatszych mieszkańców…). Zjawisko jest szersze, Orbán bowiem wyznaczył swego rodzaju jednoosobowych komisarzy odpowiedzialnych za węgierski film (Andrew Vajna, niegdyś producent w Hollywood, dziś mający też pozwolenia na prowadzenie kasyn w kraju), kulturę i sztukę (György Fekete) czy teatr (Gábor Kálomista). Odrębną kategorię stanowią „pretorianie”[20] premiera, wszyscy stosunkowo młodzi, ale już majętni, tacy jak przywódca frakcji parlamentarnej Fideszu Antal Rogán czy minister spraw zagranicznych i handlu zagranicznego Péter Szijjártó.

Całość sprawiła, że były minister (oświaty) w poprzednich rządach Bálint Magyar zebrał najwybitniejszych ekspertów z różnych dziedzin – politologów, ekonomistów, socjologów, prawników – po stronie opozycyjnej i przygotował na podstawie ich prac aż trzytomowe wydawnictwo pod wspólnym znamiennym tytułem *Polip*, czyli „Ośmiornica”[21] (skojarzenie z głośnym niegdyś serialem o włoskiej mafii uzasadnione), z którego następnie powstał autorski tom, opublikowany już po węgiersku, angielsku, rosyjsku i rumuńsku (polskie wydanie jest w przygotowaniu), zatytułowany „Postkomunistyczne państwo mafijne”. Stawia tam mocne tezy, zgodnie z którymi podstawowymi mechanizmami w ramach „jednopartyjnej dyktatury” są „państwowy monopol i koercja”, obejmujące także tak kluczowe dziedziny jak „alokacja środków i kapitałów, przetargi publiczne, koncesje i nadania”, z czego rodzi się właśnie „państwo mafijne, będące sprywatyzowaną formą państwa pasożytniczego”[22].

Orbán i jego zwolennicy zdają się jednak tymi krytykami nie przejmować, robiąc swoje, tzn. udowadniając gdzie tylko się da i kiedy tylko się da, że kraj kwitnie, jest dowodem sukcesu i dzięki prowadzonej przez rząd „polityce wyzwolenia” czeka go świetlana przyszłość. Na przykład premier Orbán tak mówił 12 listopada

[18] https://atlatszo.hu/ (tytuł strony dosłownie znaczy: przejrzystość).

[19] Z rozmów autora z kilkunastoma mieszkańcami tej miejscowości w lecie 2016 roku.

[20] L. Lengyel, *Pretoriánusok kora. A Magyar válság és kezelése* [Czas pretorianów. Węgierski kryzys i co z nim robić], Kalligram, Bratislava 2011. Zdaniem autora, wywołany przez Orbána „węgierski kryzys nie zostanie rozwiązany i bezustannie będzie się przedłużał”, s. 41.

[21] *Polip, Posztkommunista mafia állam*, Noran Libro, t. 1, Budapest 2013, dwa następne Budapest 2014.

[22] B. Magyar, *Post-Communist Mafia State. Case of Hungary*, Central European University, Budapest 2016, s. 3 i 13.

2017 r. do delegatów Węgierskiego Stowarzyszenia Obywatelskiego (w istocie – krajowych biznesmenów): „ustabilizowaliśmy budżet, spłaciliśmy długi zaciągnięte w MFW i Brukseli, pozbyliśmy się opiekunów, MFW wysłaliśmy do domu, wzięliśmy w swoje ręce większość w mediach, systemie energetycznym i bankowym”[23].

Z kolei prezes WBN György Matolcsy we wrześniu 2016 r. powiedział: „uciekliśmy przed greckim scenariuszem. Wybraliśmy specyficzną węgierską drogę… skutecznie przeprowadziliśmy akcję zarządzania kryzysem i dokonaliśmy pełnego zwrotu w polityce gospodarczej. Bez tego znajdowalibyśmy się w tej samej sytuacji co dzisiaj Grecy”[24]. Natomiast podlegli mu specjaliści w WBN udowadniają, że podstawą nowego modelu są dyscyplina finansowa oraz krajowe oszczędności, których jednak nie da się osiągnąć bez państwowego interwencjonizmu[25].

Co istotne, za tym wyraźnym odwrotem od Zachodu i jego instytucji stoi – mało dotychczas skuteczna – ogłoszona w 2012 r. strategia otwarcia na Wschód (*keleti nyitás*), która z jednej strony doprowadziła Viktora Orbána do bezprecedensowego zbliżenia z prezydentem Rosji Władimirem Putinem (oraz zerwania z twórcą imperium finansowego Fideszu, Lajosem Simicską)[26], a następnie zdaje się wieść do również bezprecedensowego zbliżenia z Chinami, czego dowodem słowa Orbána podczas szczytu 16 + 1 (Chin i państw naszego regionu) 27 listopada 2017 r. w Budapeszcie: „środki europejskie nie są już wystarczające, dlatego cieszymy się z faktu, że w ramach nowego ładu światowego Chiny przykładają tak dużą wagę do naszego regionu jako obszaru rozwoju”[27]. Tym samym potwierdza on tezę, iż rzeczywiście zmierza ku „demokracji nieliberalnej”, jak ją osobiście zdefiniował[28]. Oczywiście, tylko z faktu handlu z Rosją czy Chinami nie płynie wniosek, iż Węgry są takie same. Wniosek ten płynie stąd, iż Orbán wielokrotnie pozytywnie wypowiadał się na ich temat, nie kryjąc zachwytu szczególnie nad chińskimi sukcesami. Na przykład przy okazji pierwszego szczytu dwóch Jedwabnych Szlaków (OBOR – BRI) w maju 2017 r. w Pekinie mówił, że „oparty na zachodniej liberalnej demokracji ład światowy upadł”, w jego miejsce zaś wkracza Wschód, „a prawdę powie-

[23] http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-beszede-a-fidesz-magyar-polgari-szovetseg-xxvii-kongresszusan/ (dostęp: 6.12.2017).

[24] G. Matolcsy, „Hungary: A key state on the Silk Road”, w: Chen Xin (red.), *How Hungary Perceives the Belt and Road Initiative and China-CEEC Cooperation*, China Social Sciences Press, Beijing 2017, s. 32.

[25] D. Palotai, B. Virág (red.), *Competitiveness and Growth*, Magyar Nemzeti Bank, Budapest 2016, s. 14, 15.

[26] To temat na odrębne, rozległe opracowanie dotyczące metod działania Fideszu w gospodarce. Orbán i Simicska, koledzy jeszcze z akademika (i z wojska), w brutalny sposób zerwali ze sobą w okolicznościach do dziś nie w pełni wyjaśnionych, w lutym 2015 r. (Simicska dawał jednak do zrozumienia, że m.in. chodziło o zbliżenie z Putinem). Od tej chwili Simicska jest zaciekłym przeciwnikiem premiera i angażuje się w akcje opozycji, wspierając przede wszystkim skrajną partię Jobbik. Sprawa jest na Węgrzech głośna i znana, mniej poza granicami kraju. Szerzej na ten temat: https://atlatszo.hu/category/cikkek/simicska-lajos-2/.

[27] http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-sajtonyilatkozata-a-kina-es-kozep-kelet-europa-csucstalalkozot-koveto-sajtotajekoztaton/ (dostęp: 6.12.2017).

[28] Po raz pierwszy sformułowania tego użył na spotkaniu z seklerską młodzieżą latem 2014 r. Zob. *Ez Orbán új állam ideálja* [Oto Orbána nowy ideał państwa], https://index.hu/belfold/2014/07/29/ez_orban_uj_allamidealja/; dobry komentarz zachodni: K.A. Lees, „Orbán designs to turn Hungary into ‘illiberal’ state”, The Huffington Post, https://www.huffingtonpost.com/kevin-a-lees/orban-designs-to-turn-hun_b_5634255.html (dostęp: 25.02.2018).

dziawszy, największe pieniądze idą teraz z Azji" i dlatego Węgry widzą swoją przyszłość właśnie tam[29].

KRYZYS MIGRACYJNY W UE I OGRANICZENIE SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Społeczeństwo obywatelskie uaktywniło się na Węgrzech już przy okazji przyjmowania nowej ustawy o mediach w postaci masowego ruchu pod nazwą Mila, częściowo sięgającego korzeniami ruchu związkowego. Potrafił on wyprowadzić na ulice kilkadziesiąt tysięcy ludzi, ale obóz Orbána w odpowiedzi organizował jeszcze większe liczbowo kontrdemonstracje, zwożąc autobusami do stolicy ludzi z prowincji. W efekcie Mila jako zjawisko i przejaw oddolnej aktywności dość szybko wypaliła się i nie była już tak aktywna podczas przyjmowania nowej konstytucji.

Od tamtej pory społeczeństwo dość spokojnie przyjmowało wszelkie zmiany, w tym kontrowersyjne przejmowanie sieci stoisk z gazetami i papierosami w całym kraju pod hasłem budowy „narodowych sklepów tytoniowych" (po to, by wymienić ludzi i zwiększyć tym samym elektorat Fideszu), a także zdobywania przez obóz rządzący kontroli finansowej nad samorządami.

Do prawdziwego oddolnego ruchu mającego znamiona rzeczywistego buntu społecznego, bez współudziału ze strony partii opozycyjnych, tylko z późniejszym ich wsparciem, doszło po tym, gdy 26 października 2014 r. rząd ogłosił chęć przyjęcia nowej ustawy ograniczającej dostęp do Internetu. Rozpoczęły się bardzo intensywne i masowe demonstracje, głównie z udziałem ludzi młodych, które ostatecznie doprowadziły do tego, że niespełna po miesiącu rząd wycofał się z pierwotnego zamiaru – i już do niego nie wrócił (zapowiadał referendum w tej sprawie).

Kwestia dostępu do Internetu podważyła dotychczasowe wysokie notowania Fideszu, nadal prowadzącego swoją „walkę o wolność", wymierzoną w obce kapitały i interesy, teraz już coraz częściej utożsamiane z „Brukselą". Wiosną 2015 r. Fidesz utracił nawet kwalifikowaną większość w parlamencie (dwa mandaty w wyborach uzupełniających w okręgach indywidualnych objął Jobbik), co zdarzyło się po raz pierwszy[30]. Jobbik tymczasem wyciągał na światło dzienne coraz poważniejsze afery korupcyjne związane z funkcjonowaniem obozu rządzącego.

I właśnie wtedy trafiła na Węgry, najpierw z Albanii i Bałkanów, fala uchodźców, której skład i charakter dość szybko się zmienił: zaczęli napływać ludzie z Bliskiego Wschodu i Afryki, a nawet Afganistanu i Bangladeszu, przede wszystkim muzułmanie. Viktor Orbán, polityk zręczny i decyzyjny, a przy tym cyniczny (przypomnijmy, że do wielkiej kariery politycznej startował jako liberał), natychmiast wykorzystał nadarzającą się okazję, przede wszystkim by uszczuplić elektorat Jobbiku, oparty na uprzedzeniach etnicznych, rasowych i religijnych, a przy tym raz jeszcze za-

[29] „Orbán Kinároll, a nyugatról, Erdoganrül, Putinról – nem semmi" [Orbán o Chinach, Zachodzie, Erdoganie i Putinie – to nie jest błahe], http://huppa.hu/orban-kinarol-a-nyugatrol-erdoganrol-putyinrol-nem-semmi/ (dostęp: 26.02.2018).

[30] „A Jobbik nyert Tapolcán" [Jobbik wygrał w Tapolca], *Népszava online* z 31 sierpnia 2015 r., http://nepszava.hu/cikk/1068184-a-jobbik-nyert-tapolcan (dostęp: 26.02.2018).

znaczyć swoją moc. Najpierw zaproponował rozesłanie wszystkim węgierskim gospodarstwom domowym specjalnego kwestionariusza z pytaniami na temat tego, co zrobić z falą uchodźców, a gdy akcja wyraźnie nie wypaliła, bo oddźwięk był słaby, podjął decyzję o budowie płotu i zasieków na granicy z Serbią, co odbiło się już wielkim międzynarodowym echem.

Tę antymigracyjną politykę obóz Fideszu prowadzi do dziś. W lecie 2016 r. zorganizowano kolejną masową kampanię ze środków rządowych, w tym zaprezentowano społeczeństwu cały cykl plansz reklamowych i plakatów, rozpoczynających się od słowa „Tudta?" (Czy wiesz, że?), który stanowił przygotowanie do narodowego referendum zaplanowanego na 2 października 2016 r. Mimo że w trakcie tej kampanii politycy Fideszu nie przebierali w słowach, a wiceprzewodniczący partii Szilárd Németh pozwolił sobie nawet na jednoznaczne stwierdzenie: „migracja i terroryzm stanowią dwie ręce", to społeczeństwo ponownie nie dało się skusić. Aż 4,236 mln osób uprawnionych nie poszło do głosowania, a frekwencja wyniosła zaledwie 43,3%, co pozbawiło referendum mocy prawnej[31]. Jednakże Orbán w swoisty sposób uznał wynik za własne zwycięstwo, jak bowiem przekonywał, ponad 90% tych, którzy głosowali, wypowiedziało się przeciwko przyjmowaniu uchodźców.

W tej fazie doszedł kolejny argument, by przeciwstawiać się kwotom rozlokowania uchodźców w krajach członkowskich UE, co na chwilę scaliło Grupę Wyszehradzką, dzięki czemu Budapeszt nie był pod tym względem odosobniony. Mianowicie w 2017 r. przeprowadzono nową kampanię medialną i plakatową, tym razem pod hasłem: „Nie pozwólmy, by Soros śmiał się ostatni". Mocno uderzono w wywodzącego się z Węgier miliardera, gracza giełdowego i filantropa, a zarazem sponsora koncepcji społeczeństwa obywatelskiego George'a Sorosa, który – jak utrzymywał rząd w Budapeszcie – opowiedział się za przyjmowaniem muzułmanów. Postanowiono połączyć uprzedzenia antymigranckie z prowadzoną już wcześniej walką wolnościową i uprzedzeniami wobec obcych. To ten właśnie element wskazano jako motyw przewodni kolejnej kampanii przed wyborami wyznaczonymi na wiosnę 2018 r., a o jego charakterze świadczył wielki napis podczas obrad ostatniego, 27, organizowanego dorocznie zjazdu Fideszu, na którym jednogłośnie wybrano po raz kolejny Orbána na szefa partii, jak też wskazano go jako kandydata na przyszłego premiera. Napis ów głosił: „zwyciężyliśmy imperium sowieckie, pokonamy imperium Sorosa"[32].

Atak wymierzono w Sorosa, który pod koniec 2017 r. postanowił nawet odpowiedzieć węgierskiej opinii publicznej, zwracając się do niej, co rzadkie, po węgiersku, gdyż urodził się i wychował w Budapeszcie[33]. Następnie zaś wyjaśnił swoje stanowisko międzynarodowej opinii publicznej[34]. Przyszedł bowiem czas zupełnie innej

[31] Precyzyjne, szczegółowe dane na węgierskiej stronie: https://hu.wikipedia.org/wiki/2016-os_magyarorsz%C3%A1gi_n%C3%A9pszavaz%C3%A1s (dostęp: 5.12.2017).

[32] Wykorzystano przy tym grę słów: *Orosz Birodalom – Soros Birodalom*, która jeszcze lepiej brzmiała.

[33] W swej wypowiedzi zarzucił obecnym rządom kłamstwa i „budowę dyktatury" oraz zapowiedział obronę CEU „nawet na wygnaniu", http://index.hu/kulfold/2017/11/21/videon_szolalt_meg_soros_gyorgy/ (dostęp: 8.12.2017).

[34] https://www.project-syndicate.org/commentary/hungary-propaganda-campaign-against-soros-by-george-soros-2017-12 (dostęp: 9.12.2017).

kampanii, a mianowicie wymierzonej w istniejący od 1991 r. w Budapeszcie, powołany z inicjatywy i środków Sorosa Uniwersytet Środkowoeuropejski (CEU), działający na zasadach uczelni amerykańskiej (i nadający podwójne dyplomy). Był to zarazem kolejny atak wymierzony w instytucje społeczeństwa obywatelskiego i NGOs, rozpoczęty nieco wcześniej od kompromitowania i usuwania z Węgier tzw. funduszu norweskiego, co zmusiło do ustąpienia ze stanowiska ambasadora w Oslo Gézy Jeszenszkyego, pierwszego ministra spraw zagranicznych po 1990 r., a potem ambasadora w USA. Od tamtej chwili pozostaje on w opozycji do Fideszu mimo zachowanych przekonań prawicowych.

Uderzenie w NGOs i CEU po raz kolejny wiosną 2017 r. przez kilka kolejnych dni wyprowadziło na ulice, głównie w stolicy, tysiące ludzi, przede wszystkim młodzieży (szacunki mówiły nawet o 80 tys.). Tym razem na czele masowego ruchu protestu stanęła nowa organizacja – Momentum, która narodziła się w początkach tego roku podczas zbiórki podpisów przeciwko inicjatywie Orbána, wielkiego fana sportu i futbolu[35], by w Budapeszcie zorganizować igrzyska olimpijskie. 266 tys. głosów zebranych przez Momentum sprawiło, że inicjatywa upadła, a przywódca ruchu, András Fekete-Győr, natychmiast stał się postacią publiczną, znaną nawet za granicą[36], i po pewnym czasie zamienił go w partię polityczną, która jednak, jak dotąd, nie chce współpracować z innymi ugrupowaniami opozycyjnymi.

Ten element, rozdrobnienie opozycji, także wpływa na siłę Fideszu. Podejmowane przez niemal dziewięć miesięcy starania, by wspólnym kandydatem całej opozycji, poza Jobbikiem, był mer Szegedu, jedynego większego miastach pozostającego w rękach opozycji, wywodzący się z szeregów socjalistów László Botka, zakończyły się klęską, Botka bowiem w liście skierowanym do wyborców 2 października 2017 r. zrezygnował z przyjętej roli, dając do zrozumienia, iż Fidesz ma wpływy także w kręgach opozycyjnych (czego jednak nie poparł faktami)[37]. Od tej chwili Orbán zapowiada, że nie stanie w następnej kampanii do żadnej publicznej debaty, ponieważ „nie ma z kim".

Rozdrobnienie i słabość opozycji[38] zwiększa szeregi „obozu apatii"; podobnie jak wyraźnie deklarowane rozczarowanie UE i jej instytucjami, mimo że Komisja Europejska, Parlament Europejski i inne instytucje wielokrotnie i twardo reagowały na to, co się na Węgrzech dzieje, a szczególnie w początkowej fazie zmian, podczas prac nad ustawą medialną i nową konstytucją, w której – pod naciskiem z ze-

[35] I. Janke, *Napastnik, opowieść o Viktorze Orbánie*, Demart, Warszawa 2012, s. 16,17, 76.

[36] R. Heath, „Hungary's 'hipster patriots' set sights on Orbán", Politico, 7 sierpnia 2017 r., https://www.politico.eu/article/hungary-hipster-patriots-momentum-set-sights-on-viktor-orban/ (dostęp: 8.12.2017).

[37] http://index.hu/belfold/2017/10/02/botka_laszlo_kiszallt_lemondott_a_miniszterelnok-jeloltsegrol/ (dostęp: 8.12.2017).

[38] Gdy raz się naprawdę zjednoczyła, to w lutym 2018 r. wygrała wybory uzupełniające – i to w miejscowości Hódmezővásárhely, skąd pochodzi „drugi najmocniejszy człowiek w państwie", szef kancelarii premiera János Lázár: „Hódmezővásárhely elbukása óriási jelntöséggel bir" [Przegrana w Hódmezővásárhely ma ogromne znaczenie], https://24.hu/belfold/2018/02/26/hodmezovasarhely-elbukasa-oriasi-jelentoseggel-bir/ (dostęp: 28.02.2018).

wnątrz (głównie na mocy tzw. raportu Tavaresa)[39] – dokonano wielu nowelizacji, także gdy w lipcu 2014 r. Orbán zdefiniował swój system jako „demokrację nieliberalną" (bez wchodzenia w szczegóły). Wielu Węgrów uważa bowiem, że działania instytucji unijnych są nieskuteczne, i jest nimi rozczarowanych.

Sprawa jest na ogół znana, „kwestia węgierska" bowiem wielokrotnie była przedmiotem obrad, sporów, oświadczeń i interpelacji w Brukseli. Nieco mniej znany wydaje się natomiast fakt, że jeszcze mocniej w zachodzące na Węgrzech zmiany uderzała administracja amerykańska, co udowodniła w swych cennych pamiętnikach z misji w Budapeszcie ambasador USA Eleni Tsakopoulos Kounalakis (z pochodzenia Greczynka, pełniła misję w okresie styczeń 2010 – lipiec 2013 r.). W swojej książce z przekonaniem pisze nie tylko o rosnącej centralizacji władzy, przede wszystkim w rękach samego premiera, ale także o nasilającym się poczuciu strachu i obawach o przyszłość w społeczeństwie[40].

Jeszcze głośniej o dyplomacji amerykańskiej na Węgrzech stało się za sprawą chargé d'affaires po wyjeździe pani Kounalakis, André Gotfrienda. Kierował on placówką tej burzliwej jesieni 2014 r., gdy trwały demonstracje przeciwko ustawie o Internecie, które jawnie popierał, co w oczach władz dało mu szybko status *persona non grata*. Od 1 stycznia 2015 r. (przez następne dwa lata) funkcję ambasadora na Węgrzech pełniła Colleen Bell, również, jak poprzedniczka, z politycznego nadania. Ona z kolei wsławiła się tym, że w publicznych wykładach dwukrotnie ostro potępiła władze węgierskie za łamanie rządów prawa i podważanie praw obywatelskich[41]. Warto dodać, że to podczas jej przesłuchania przez senacką komisję przed objęciem urzędu senator John McCain wypowiedział głośne słowa, że Orbán to nikt inny „jak nowy faszystowski dyktator, który chodzi do łóżka z Putinem"[42].

O dziwo, stosunki z Waszyngtonem nie uległy, jak dotąd, poprawie za czasów administracji Donalda Trumpa, mimo że Viktor Orbán był bodaj jedynym szefem rządu państwa członkowskiego UE, który natychmiast na Twitterze pogratulował nowemu prezydentowi. Wkrótce okazało się, że niewiele to pomogło, czego dowodem wymuszona dymisja ambasador Węgier w USA, Réki Szemerkényi, przez lata najbliższego doradcy Orbána ds. międzynarodowych. Kiedy na konferencji prasowej zapytano premiera o przyczyny tej decyzji, ten odparł, że „sprawami kobiecy-

[39] Chodzi o raport z 2013 r. przygotowany na wniosek Komisji Europejskiej, głosowany w Parlamencie Europejskim, bardzo krytyczny wobec zmian w węgierskim prawie. Szerzej: http://hungarianspectrum.org/tag/tavares-report/ (dostęp: 25.02.2018).

[40] Korzystam z wersji węgierskojęzycznej: E.T. Kounalakis, *Nagykövet asszony. Három év diplomácia, diszvacsorák* és *demokrácia Budapesten* [oryginał: *Madame Ambassador. Three Years of Diplomacy, Dinner Parties, and Democracy in Budapest*], Kossuth Kiadó, Budapest 2005, s. 176, 178 i 217.

[41] Szczególnie ważny został wygłoszony na Uniwersytecie Korwina: „We will build a stronger bridge – Ambassador Colleen Bell's speech at Corvinus University", *The Budapest Beacon*, 29 października 2015 r., https://budapestbeacon.com/we-will-build-a-stronger-bridge-ambassador-colleen-bells-speech-at-corvinus-university/ (dostęp: 8.12.2017).

[42] „Senator John Mcain calls Viktor Orbán a 'neo-Fascist dictator", *The Budapest Beacon*, 3 grudnia 2014 r., https://budapestbeacon.com/senator-john-mccain-calls-viktor-orban-neo-fascist-dictator/ (dostęp: 8.12.2017).

mi się nie zajmuje”[43]. Réka Szemerkényi nie wróciła jednak do Budapesztu, pozostała w Waszyngtonie w organizacji wspierającej węgierską opozycję[44]. O stanie relacji dwustronnych świadczy fakt, że kiedy Donald Trump przebywał z wizytą w Warszawie, węgierskie media praktycznie jej nie relacjonowały, a w tym samym dniu minister Péter Szijjártó podpisywał w Moskwie nowe umowy gazowe z Rosjanami.

★ ★ ★

To, co się stało na Węgrzech po 2010 r., można z łatwością ująć znanym w terminologii fachowej terminem *state capture*, a więc „zawłaszczenia państwa” przez jedną osobę, jedną partię i jedną opcję polityczną. Nie jest więc ani dziwne, ani zaskakujące, że węgierskiemu wydaniu pracy o „systemie Orbána” przygotowanej przez znanego austriackiego intelektualistę (węgierskiego pochodzenia) Paula Lendvaia nadano tytuł „Ponowne zajęcie Ojczyzny”[45], nawiązując tym samym do wkroczenia przed wiekami Madziarów na Dolinę Panońską i zaprowadzenia tam własnego ładu…

Niniejsze studium stanowi krótkie, skondensowane *case study* przypadku węgierskiego, w ramach którego dotychczasową demokrację liberalną i system równowagi i kontroli władz, wprowadzone po zmianie systemu od 1990 r., po dwóch dekadach sukcesywnie zastąpiono systemem – w zależności od oceny – nieliberalnym, „demokraturą”, demokracją fasadową, „demokracją wodzowską” (P. Lendvai, L. Lengyel), a nawet autokracją czy „państwem mafijnym” (B. Magyar, G. Soros) lub miękką dyktaturą: „miękką”, gdyż za poglądy nie wsadza się do więzienia, natomiast jak najbardziej może grozić utrata stanowiska, etatu, a także majątku. Obóz Fideszu jest bowiem budowany w równym stopniu przez nacisk od góry, jak też nadawanie przywilejów.

Cechą specyficzną systemu „jedności narodowej” (NER), z założenia więc porządku opartego na solidarności czy spójności społecznej, jest – jak pokazuje praktyka – ich doskonałe przeciwieństwo: Węgry u progu 2018 r. są głęboko podzielone, a nawet wewnętrznie pęknięte, pozbawione dialogu między najważniejszymi uczestnikami życia publicznego i politycznego. Sondaże opinii społecznej wskazują na istnienie kilku odrębnych, wyrazistych obozów: rządzącego, skupionego wokół Fideszu i silnego premiera; rozproszonej opozycji, głównie stołecznej, często bezradnej; opozycji spod znaku skrajnego Jobbiku, któremu jednakże Fidesz odebrał sporą część elektoratu, umiejętnie rozgrywając do swych celów kwestię ogromnego napływu uchodźców do UE; i wreszcie ugrupowania, jeśli można tak to nazwać,

[43] https://444.hu/2017/04/04/nougyekkel-nem-foglalkozom-mondta-orban-a-washingtoni-nagykovet-kirugasarol (dostęp: 8.12.2017).

[44] 27 października została mianowana wicedyrektorem wykonawczym w CEPA (Center for European Analysis) w Waszyngtonie, http://cepa.org/Reka-Szemerkenyi-to-join-CEPA (dostęp: 8.12.2017).

[45] P. Lendvai, *Új honfoglalás*, Noran Libro, Budapest 2016. Zdaniem tego autora, siłą napędową Fideszu, wręcz jego wizją, są „zabiegi na rzecz wzbogacenia się, chęć zbudowania nowych elit, nowej klasy średniej i nowego ładu społecznego” (s. 19). Rezulatem tych działań jest jednakże coś zupełnie innego: „zbyt scentralizowana, upaństwowiona, woluntarystyczna polityka gospodarcza oraz kraj zmierzający w kierunku dyktatury” (s. 205).

czwartego, największego, sięgającego 37–44% całego społeczeństwa[46], czyli obozu apatii. Osoby należące do tego ostatniego uważają bowiem, że poprzednio kradli socjaliści, teraz kradną aktualnie rządzący, kraj jest gruntownie skorumpowany, a na horyzoncie nie widzą żadnej poważnej alternatywy programowej i ideowej. Na dłuższą metę jest to oczywiście zjawisko bardzo niepokojące, może nawet oznaczać „śmierć demokracji"[47], chociaż zadowolony z siebie obóz władzy, umiejętnie zagrzewany do boju przez zawsze optymistycznego premiera, zdaje się tego zagrożenia nie dostrzegać lub je po prostu ignorować.

Viktor Orbán i Fidesz mówią, że „walczą o wolność i niezależność". Fakty są natomiast takie, że odwracają się od Zachodu, zwracają zaś na Wschód, ku Rosji, Chinom, a nawet Kazachstanowi czy Azerbejdżanowi, tam szukając środków czy wręcz rozwiązań. W zglobalizowanym świecie Węgry wnoszące zaledwie 0,15% światowego PKB nie mogą być w pełni samodzielne. Ich ranking między 56 a 58 miejscem wśród gospodarek świata też nie daje szans i nadziei na samodzielne rządy, o jakich obecne władze w Budapeszcie bezustannie mówią.

Spory z Komisją Wenecką, Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską grożące otwarciem procedury w związku z łamaniem przez Węgry zasad państwa prawa (art. 7) zdają się wskazywać, iż mamy do czynienia z trwałym kryzysem w stosunkach Budapeszt–Bruksela, świadomie jeszcze podsycanym przez węgierski obóz rządzący i samego Orbána, który w styczniu 2017 r. nie tylko po raz kolejny pochwalił osiągnięcia swej „demokracji nieliberalnej", ale też otwarcie stwierdził przed śmietanką węgierskiego i zaangażowanego na Węgrzech międzynarodowego biznesu: „Bruksela jest zniewolona przez utopię, której imię to ponadnarodowa Europa. Ostatnio odkryliśmy, że jest to iluzją. Nie ma europejskiego ludu, są jedynie europejskie ludy. A jeśli nie ma europejskiego ludu, to nie można budować systemu europejskich instytucji na takich zasadach. Trzeba przyjąć fakt, że w Europie mamy narody…"[48].

I tak oto oprócz tezy o ustanowieniu demokracji nieliberalnej (bez dokładnego zdefiniowania, czym ona jest, ale z jasnym przesłaniem politycznym: odrzuceniem dotychczasowej liberalnej demokracji opartej na systemie równowagi i kontroli) uzasadnia się funkcjonowanie drugiego podstawowego filaru tego systemu, jakim jest otwarty nacjonalizm, stojący w jawnej sprzeczności z „kryteriami kopenhaskimi". Całość analizowanej sytuacji na Węgrzech w latach 2010–2017 dowodzi, że mamy w UE do czynienia z otwartym kryzysem o charakterze aksjologicznym, który musi niepokoić i któremu w jakiś sposób należałoby się przeciwstawić[49]. Jest to już jednak zagadnienie wymagające odmiennej analizy.

---

[46] Dane o poparciu dla poszczególnych partii zob. http://kozvelemenykutatok.hu/ (dostęp: 6.12.2017).

[47] http://reflektor.blog.hu/2017/11/03/az_apatia_a_modernkori_demokracia_halala (dostęp: 6.12.2017).

[48] *The Future of European Integration. What Are the Centrifuge Forces Threatening It and What Should Be Done about It?*, Conference logbook on the fourth conference of the Magyar Nemzeti Bank's Lamfalussy Lectures Conference series, Budapest, 23 January 2017, s. 40.

[49] Szerzej na ten temat: B. Góralczyk, „Axiological disintegration of the EU? The case of Hungary", *Yearbook of Polish European Studies* 2015, t. 18, s. 81–109.

Hungary: A turn towards an illiberal system

In this short, condensed study of the Hungarian case of state capture after 2010, the Author, on the basis chiefly of Hungarian-language literature, shows how – and to what extent – the liberal democracy introduced after the Communist system collapsed was dismantled. Not only a new Constitution was introduced on January 1, 2012, but all features of the checks and balances system, i.e. the media, economy, judicial system, and recently also civil society were subordinated to parliamentary majority, the executive power and personally to a charismatic, but also populist and nationalist prime minister Viktor Orbán (the term „Orbán System" was popularized especially by the media). The author does not presume to know what should happen next, however, he wishes the article to be treated as a reminder of how weak – institutionally and by its very nature – liberal democracy is in the post-Communist world.

Keywords: Hungary, liberal democracy, illiberal system, checks and balances, state capture, oligarchy, civil society

Słowa kluczowe: Węgry, demokracja liberalna, system nieliberalny, system równowagi i kontroli, zawłaszczanie państwa, oligarchizacja, społeczeństwo obywatelskie

Rocznik Strategiczny
2017/2018; 342–355

ISSN 2300-2654

Panorama Rocznika

Sebastian Wojciechowski

doi 10.7366/2300265420172320

Światowy wirus terroryzmu

Choć w 2017 r., jak wynika z danych zgromadzonych przez Esri Story Maps team and PeaceTech Lab[1], odnotowano na świecie spadek liczby ataków terrorystycznych oraz doszło do prawie całkowitego unicestwienia tzw. Państwa Islamskiego (PI)[2] w Syrii i Iraku, nie oznacza to jednak wyciszenia zagrożenia terrorystycznego. Można je przyrównać do wciąż groźnego wirusa, który atakuje za pomocą różnorodnych metod, w różnych częściach świata. Wiele lat temu trafnie opisał to Jean Baudrillard, stwierdzając: „Terroryzm jest jak wirus, jest wszędzie. Mamy do czynienia z globalnym przesączaniem się terroryzmu. Terroryzm jest jak cień rzucany przez system dominacji, gotowy w każdym miejscu i czasie przebudzić się"[3]. W tym kontekście należy postawić kilka istotnych pytań badawczych dotyczących z jednej strony skali oraz charakterystyki współczesnego terroryzmu, a z drugiej zaś jego przyszłości, np. dalszej ewolucji i eskalacji, występujących form czy potencjalnej taktyki oraz strategii, która może być stosowana przez terrorystów.

Rozpatrzenie powyższych kwestii, szczególnie tych związanych z próbą prognozy, nie jest sprawą ani łatwą, ani jednoznaczną, stanowi jednak główny cel prezentowanego tekstu. W ocenie części ekspertów w kolejnych latach (a nawet już w 2018 r.) należy się spodziewać dalszej znaczącej ewolucji oraz eskalacji ataków terrorystycznych. Zgodnie z terminologią publicystyczną będzie to „nowa pandemia terrorystycznego wirusa". Słowo pandemia jest w tym przypadku jak najbardziej właściwe i o wiele bardziej uzasadnione niż określenie epidemia. Oznacza bowiem eskalację oraz ewolucję danego zagrożenia nie tylko w jednym regionie (epidemia), lecz równocześnie w różnych częściach świata. Nową pandemię terroryzmu może cha-

[1] Z danych zgromadzonych przez Esri Story Maps team and PeaceTech Lab wynika, że w 2017 r. liczba ataków terrorystycznych na świecie wyniosła 1332 (w 2016 r. było ich 1487), zob. www.peacetechlab.org (dostęp: 10.04.2018). Nie są to jednak pełne dane. Znacznie bardziej kompleksowe wyniki za 2017 r. opublikuje w drugiej połowie 2018 r. U.S. Department of State czy National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism University of Maryland (Global Terrorism Database).

[2] Szerzej na temat tzw. Państwa Islamskiego, w tym jego genezy, charakterystyki czy pisowni nazwy, zob. S. Wojciechowski, „Terroryzm – stare i nowe dylematy", *Rocznik Strategiczny* 2015/16, s. 395 i n.; A. Wejkszner, *Państwo Islamskie: narodziny nowego kalifatu?*, Difin, Warszawa 2016; D. Wasserstein, *Black Banners of ISIS. The Roots of the New Caliphate*, Yale University Press, New Haven 2017; S. Wojciechowski, „Państwo Islamskie jako nowa forma aktywności terrorystycznej", w: S. Wojciechowski, P. Osiewicz, *Zrozumieć współczesny terroryzm. Wybrane aspekty fenomenu*, Difin, Warszawa 2017, s. 188–209.

[3] J. Baudrillard, *Duch terroryzmu. Requiem dla Twin Towers*, przeł. R. Lis, „Sic", Warszawa 2005, s. 12.

rakteryzować nie tyle wzrost liczby ataków, ile przede wszystkim jeszcze większe zróżnicowanie form i metod działania terrorystów, włącznie z użyciem np. dronów, cyberterroryzmu czy środków chemicznych, biologicznych albo radiologicznych. Przed takim scenariuszem w styczniu 2017 r. ostrzegał Ben Wallace, brytyjski minister ds. bezpieczeństwa, wskazując na odkrycie przez policję w Maroku laboratorium dżihadystów, które mogło służyć do produkcji broni chemicznej i biologicznej. Jednym z głównych potencjalnych sprawców może być tzw. Państwo Islamskie, które wciąż dysponuje trudnym do oszacowania arsenałem broni masowego rażenia przejętym w Iraku, Syrii czy Libii. W jego szeregach są też specjaliści mający wiedzę z tego zakresu oraz ochotnicy gotowi ją wykorzystać.

Często pomijanym zagrożeniem jest użycie przez terrorystów broni biologicznej. W tym przypadku eksperci zwracają uwagę na możliwość posłużenia się pałeczkami dżumy. Na początku 2017 r. Światowa Organizacja Zdrowia oficjalnie uznała te zarazki za największe obecnie zagrożenie biologiczne na świecie. Ocena taka wynika m.in. z dość dużej łatwości ich wytworzenia, szybkiego tempa rozprzestrzeniania się choroby, bardzo wysokiego współczynnika śmiertelności (w odniesieniu do niektórych odmian, np. dżumy płucnej wynosi on 90–100%), braku odpowiedniej szczepionki i przypadków nieskuteczności wykorzystywanych do tej pory antybiotyków czy możliwości łatwego wwiezienia bakterii na terytorium danego państwa.

„Nową pandemię terrorystycznego wirusa" może cechować też dalsze rozszerzenie listy potencjalnych celów ataków. Będzie to dotyczyło zarówno sfery wertykalnej, jak i horyzontalnej. W płaszczyźnie wertykalnej oznacza to m.in. częstsze atakowanie kolejnych celów miękkich związanych choćby z infrastrukturą społeczną, w postaci np. szpitali, szkół, przedszkoli itp. Obiekty te niejednokrotnie nie mają żadnego specjalistycznego zabezpieczenia, a ich zaatakowanie może przynieść sprawcom duży rozgłos medialny. Natomiast w wymiarze horyzontalnym będzie to próba przeprowadzenia zamachów w państwach, które do tej pory nie były wcale lub bardzo rzadko atakowane. Jest to nawiązanie m.in. do wciąż obowiązującej strategii islamistów polegającej na „otwieraniu kolejnych frontów walki" w celu uzyskania zarówno efektu zaskoczenia, jak i nagłośnienia prowadzonych działań. Islamscy terroryści, szczególnie po porażkach w Syrii oraz Iraku, potrzebują spektakularnego sukcesu, który „wleje w serca ich sympatyków płomień nadziei" i przyczyni się do utrzymania lub pozyskania zwolenników.

Kolejnym elementem nowej pandemii terroryzmu może być eskalacja ataków nie tylko o podłożu islamistycznym, ale również np. skrajnie prawicowym, lewicowym, separatystycznym lub innym. Wynika to z powiązania terroryzmu z wieloma różnorodnymi zjawiskami, choćby napływem migrantów. W tym kontekście uwzględnić trzeba przypadki stosowania tej formy przemocy przez grupy ekstremistyczne (np. prawicowe czy lewicowe) negujące lub wspierające, z różnych względów, proces napływu imigrantów/uchodźców oraz towarzyszące temu konsekwencje.

W celu zaprezentowania skali oraz charakterystyki współczesnego terroryzmu, a także ukazania nowych potencjalnych jego trendów, w dalszej części tekstu przeanalizowano trzy ważne raporty dotyczące tego zagrożenia, które zostały opublikowane w 2017 r.

GLOBALNY WYMIAR TERRORYZMU

Pierwszy z nich to obszerne i kompleksowe opracowanie przygotowane przez amerykański Departament Stanu (*Country Reports on Terrorism 2016*, czerwiec 2017)[4], w którym zaprezentowano m.in. zakres oraz charakterystykę ataków terrorystycznych w poszczególnych częściach świata, omówiono państwa wspierające organizacje terrorystyczne, przedstawiono wyzwania związane z terroryzmem chemicznym, biologicznym, radiologicznym i nuklearnym, ukazano działające obecnie organizacje terrorystyczne, a także zamieszczono informacje na temat ataków terrorystów na obywateli USA.

Wśród głównych zawartych w nim wniosków na uwagę zasługuje fakt, iż w 2016 r. liczba ataków terrorystycznych w skali całego świata, w porównaniu z rokiem poprzednim, zmniejszyła się o 9% (z 11 774 w 2015 r. do 11 072 w 2016 r.). Szczególnie wyraźny spadek wystąpił w: Pakistanie (o 27%), Afganistanie (22%), Nigrze (21%) czy Jemenie (21%). W analizowanym okresie do ataków doszło w 104 państwach. 55% spośród nich dokonano w: Iraku (2965), Afganistanie (1340), Indiach (927), Pakistanie (734) oraz na Filipinach (482). Wbrew potocznym opiniom Unia Europejska nie jest zbyt częstym miejscem ataków terrorystycznych. W 2016 r. zarejestrowano na jej terytorium około 140 nieudanych, udaremnionych i przeprowadzonych ataków, co w skali świata stanowi tylko około 1,3% ogółu przejawów terroryzmu. Zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w kolejnej części tekstu.

W 2016 r. odnotowano na świecie zmniejszenie o 13% liczby osób zabitych na skutek terroryzmu (z 28 328 w 2015 r. do 25 621 w 2016 r.). 75% ofiar pochodziło z pięciu państw: Iraku (9764), Afganistanu (4561), Syrii (2088), Nigerii (1832) oraz Pakistanu (955). Podkreślić należy, że 26% ogółu zabitych stanowili sprawcy zamachów (jest to spadek o 6% w porównaniu z 2015 r.). Wystąpił też spadek liczby rannych (o 10% w porównaniu z 2015 r.). Dotyczył on przede wszystkim: Jemenu (o 69%), Nigerii (67%) oraz Afganistanu (19%).

Niepokojącą tendencją był natomiast wzrost liczby osób porwanych i przetrzymywanych przez terrorystów (o 26%) czy rozszerzenie listy organizacji terrorystycznych dokonujących ataków. W 2015 r. było ich 288, a rok później już 334. Ugrupowania, które w 2016 r. przeprowadziły najwięcej ataków, to: tzw. Państwo Islamskie (wzrost z 969 w 2015 r. do 1133 w 2016 r.), talibowie (spadek z 1104 w 2015 r. do 848 w 2016 r.), Maoistyczna/Komunistyczna Partia Indii (spadek z 347 w 2015 r. do 336 w 2016 r.), Asz-Szabab (wzrost z 226 w 2015 r. do 332 w 2016 r.) oraz ekstremiści Huti (spadek z 292 w 2015 r. do 267 w 2016 r.).

Największym zagrożeniem terrorystycznym w różnych częściach świata była zwiększona aktywność tzw. Państwa Islamskiego oraz powiązanych z nim grup. Łączna liczba przeprowadzonych przez te podmioty ataków wzrosła o 17%, osób zabitych o 48%, a porwanych i przetrzymywanych o 75%. PI oraz ich sojusznicy podejmowali działania terrorystyczne w ponad 20 państwach, głównie: Iraku, Syrii, Nigerii, Afganistanie, Pakistanie, Egipcie, Libii oraz Jemenie. Szczególnie niepo-

[4] W chwili ostatecznego redagowania tekstu (luty 2018 r.) była to najnowsza dostępna wersja raportu. Kolejna edycja *Country Reports on Terrorism* zostanie upubliczniona w drugiej połowie 2018 r.

kojąca była sytuacja w Iraku, gdzie w 2016 r. liczba zamachów zorganizowanych przez PI wzrosła o 20%, a ich ofiar śmiertelnych aż o 69%. Wyraźny spadek aktywności wystąpił natomiast w Syrii (o 19%).

Z informacji zamieszczonych w *Country Reports on Terrorism* wynika, że kluczową metodą działania terrorystów były zamachy bombowe (54%) oraz ataki z bronią w ręku (21%). Spadła zaś liczba ataków samobójczych (o 4%). Dokonywano ich w 26 państwach, jednak aż 40% spośród nich dotyczyło Iraku. W wyniku zamachów samobójczych zginęło 7310 osób, w tym 2360 sprawców. Dominującym celem ataków były osoby prywatne i ich mienie (np. w Kamerunie 80%, Syrii 73%, Izraelu 72%) oraz policja i związana z nią infrastruktura – łącznie 59% (np. w Egipcie 59%, Rosji 55% czy Kenii 41%).

KAZUS UNII EUROPEJSKIEJ

Terroryzm niejedno ma oblicze i nie można go utożsamiać tylko z działalnością fundamentalistów islamskich, co pokazuje przypadek Unii Europejskiej. Odzwierciedleniem tego jest najnowszy raport pt. *Europol TE-SAT 2017, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017*[5]. Zwrócono w nim uwagę na kilka interesujących kwestii. Na przykład w latach 2013–2015 na obszarze Unii Europejskiej sukcesywnie wzrastała liczba nieudanych, udaremnionych i przeprowadzonych ataków terrorystycznych. W 2013 r. było ich łącznie 152, w 2014 r. – 201, a w 2015 r. – 211. Zmiana powyższego trendu nastąpiła w 2016 r., kiedy odnotowano spadek liczby ataków (142). Większości dokonano wtedy w Wielkiej Brytanii (76), a ponadto we Francji (23), Włoszech (17), w Hiszpanii (10), Grecji (6), Niemczech (5), Belgii (4) i Holandii (1). W niewielkim stopniu zmieniła się natomiast liczba ofiar terroryzmu. W 2015 r. w UE w wyniku ataków terrorystycznych zginęło 151 osób, a 360 zostało rannych. Rok później zabito 142 osoby i zraniono 379[6].

Wbrew potocznym opiniom w Unii Europejskiej nie dominują zamachy o podłożu islamistycznym, np. w 2013 r. żaden ze 152 nieudanych, udaremnionych i przeprowadzonych ataków terrorystycznych nie miał, zdaniem Europolu, takiego charakteru. W 2014 r. wśród 199 zdarzeń tylko 2 zaliczono do tego nurtu. Z kolei w 2015 r. na łączną liczbę 211 ataków 17 wynikało z motywacji islamistycznej, 65 miało charakter separatystyczny, 13 skrajnie lewicowy, 9 skrajnie prawicowy, natomiast aż 109 nie zostało zakwalifikowanych do żadnej z powyższych kategorii. Raport Europolu za 2016 r. informuje, że wśród wszystkich ataków (142) zdecydowanie przeważały te o charakterze separatystycznym (99), a pozostałe uznano za: skrajnie lewicowe (27), dżihadystyczne (13), niesklasyfikowane (2) oraz skrajnie prawicowe (1). Ataki separatystyczne przeprowadzono w Wielkiej Brytanii (76), we Francji (18) oraz w Hiszpanii (5). Do zamachów inspirowanych poglądami skrajnie lewicowymi doszło we Włoszech (16), w Grecji (6) i Hiszpanii (5). Islamscy terroryści zaatako-

[5] *Europol TE-SAT 2017, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017*, www.europol.europa.eu (dostęp: 25.02.2018).

[6] Europol stosuje odmienną niż np. amerykański Departament Stanu czy brytyjskie Home Office metodologię oraz typologię terroryzmu, zob. „Methodology", w: *Europol TE-SAT 2017*…

wali natomiast we Francji (5), w Belgii (4) i Niemczech (4). Przypadki niesklasyfikowane zarejestrowano (po jednym) w Niemczech i we Włoszech, a skrajnie prawicowy w Holandii.

W latach 2013–2015 odnotowano również znaczący wzrost liczby osób aresztowanych w UE za terroryzm, np. w 2013 r. dotyczyło to 535 przypadków, w 2014 r. – 774, a w 2015 r. – już 1077. Zmiana sytuacji nastąpiła w 2016 r., kiedy to doszło do niewielkiego spadku tego wskaźnika – 1002. W tym kontekście niepokojącą tendencją jest wzrost wskaźnika aresztowanych za działalność terrorystyczną motywowaną ideologią dżihadystyczną. Na przykład w 2012 r. było to 159 osób, w 2014 r. – 395, a w 2016 r. już 718. Podkreślić należy, iż w analizowanym roku około 70% wszystkich zatrzymanych za działalność terrorystyczną stanowili islamiści – dla porównania dwa lata wcześniej pułap ten wynosił 50%. W 2016 r. najwięcej takich przypadków zarejestrowano we Francji – 429 (łącznie w tym państwie za różne przejawy terroryzmu zatrzymano 456 osób). W czołówce znalazły się też: Hiszpania (69), Belgia (62), Holandia (36), Austria (30), Włochy (28), Niemcy (25). W Polsce, podobnie jak w Bułgarii, dokonano 5 takich zatrzymań.

W raporcie oraz podczas jego prezentacji dokonanej przez dyrektora Europolu Roba Wainwrighta zaznaczono także kilka innych ważnych kwestii, np. zwrócono uwagę, iż zamachowcom coraz bardziej zależy na rozgłosie medialnym, stąd też odpowiedni wybór miejsca, celu czy formy ataku. Odzwierciedlają to działania podejmowane m.in. w pobliżu obiektów sportowych, sal koncertowych, centrów handlowych czy uczęszczanych szlaków komunikacyjnych. Zmienia się również profil sprawców. Coraz częściej są nimi kobiety, które np. w 2015 r. stanowiły 18% ogółu zatrzymanych za działalność terrorystyczną, a w 2016 r. odsetek ten wynosił 26%.

Z opracowania wynika też niepokojąca konstatacja, iż terroryści działający w UE są coraz bardziej zdeterminowani i coraz częściej profesjonalnie przygotowani. Świadczy o tym charakterystyka poszczególnych sprawców. Cały czas modyfikują oni taktykę i strategię działania. Szczególnie niebezpiecznym scenariuszem jest np. tzw. zamach sekwencyjny polegający na równoczesnym ataku w różnych, mniej lub bardziej oddalonych od siebie miejscach. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia np. w Paryżu w 2015 r. W wielu przypadkach terroryści są nie tylko lepiej wyszkoleni, ale też o wiele trudniej niż w przeszłości ich unieszkodliwić czy ustalić wzajemne powiązania.

Zdaniem autorów raportu *TE-SAT 2017* trudno wskazać bezpośrednią korelację między polityką migracyjną prowadzoną przez Unię Europejską a skalą ataków dokonanych w 2016 r. Ze zgromadzonych danych wynika bowiem, że zamachy były na ogół przeprowadzane przez osoby, które od lat zamieszkują na terytorium UE, często tutaj się urodziły i posiadają obywatelstwo państw członkowskich. W analizowanym okresie odnotowano co prawda przypadki, że dana osoba wjechała na terytorium Unii Europejskiej, a następnie dokonała zamachu[7], ale były one odosobnione.

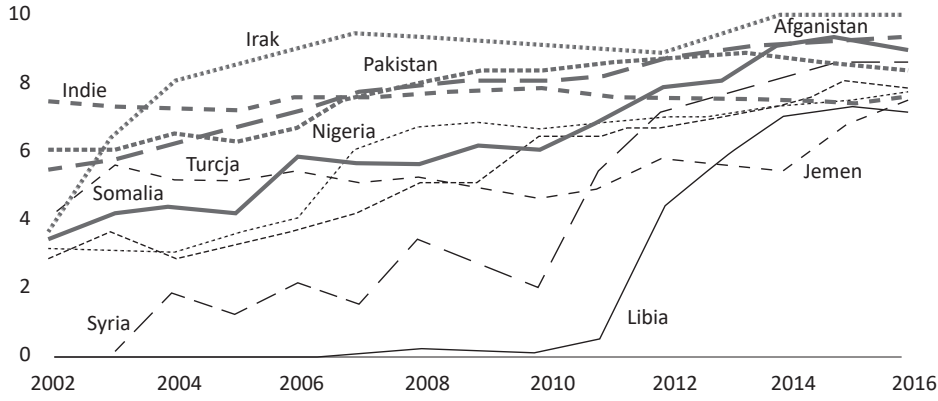
[7] Szerzej zob. np. S. Wojciechowski, „Uchodźcy a zagrożenie terroryzmem na przykładzie Unii Europejskiej", w: K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2016, s. 148 i n.

Kolejny poruszony wątek to dość ogólnikowe podsumowanie działań antyterrorystycznych prowadzonych w Unii Europejskiej. Po stronie minusów wskazano m.in. na brak odpowiednich instrumentów do przeciwdziałania uzbrojonym dronom, które mogą być wykorzystane także i przez terrorystów. Natomiast do znaczących sukcesów polityki antyterrorystycznej zaliczono ograniczenie szerzenia islamistycznej propagandy w Internecie. Jak poinformowano, około 90% wszystkich wpisów zachęcających do przeprowadzenia zamachu lub instruujących, jak jego dokonać, jest bardzo szybko usuwanych z sieci, a osoby zaangażowane w ten proceder są na ogół lokalizowane i zatrzymywane.

TERRORYSTYCZNE TRENDY

Trzecim bardzo interesującym opracowaniem charakteryzującym współczesne zjawisko terroryzmu oraz związane z nim trendy jest raport *Global Terrorism Index 2017, Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*[8]. Został on przygotowany przez Institute for Economics & Peace i opiera się na danych zgromadzonych przez National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START) University of Maryland.

Wśród wielu zaprezentowanych tutaj zagadnień na podkreślenie zasługuje najnowsza edycja rankingu obejmującego państwa najbardziej zagrożone obecnie terroryzmem. Pierwszą dziesiątkę stanowią: Irak, Afganistan, Nigeria, Syria, Pakistan,



Wykres 1
Poziom zagrożenia terroryzmem dziesięciu najbardziej narażonych państw w latach 2002–2016

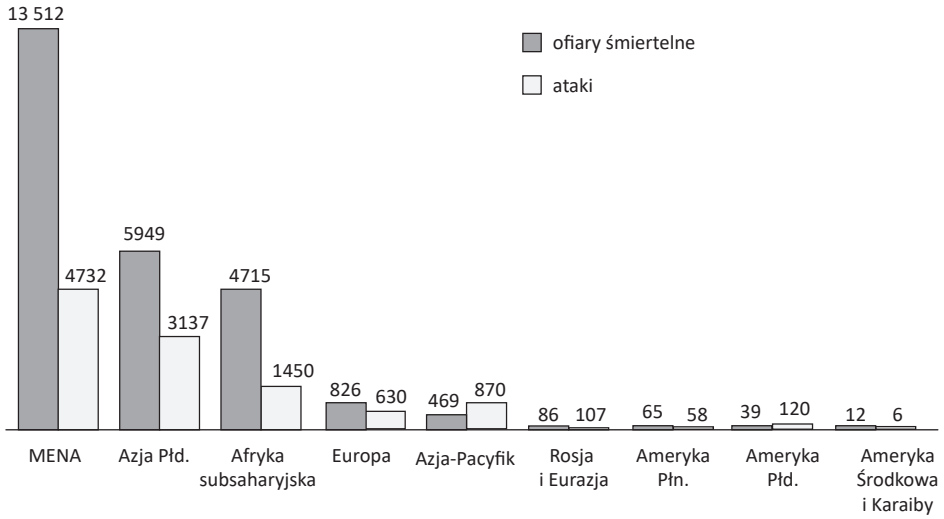
Uwaga: skala od 0 do 10; gdzie 0 oznacza brak zagrożenia, a 10 jego najwyższy poziom.

Źródło: *Global Terrorism Index 2017, Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, www.globalterrorismindex.org (dostęp: 5.02.2018).

[8] *Global Terrorism Index 2017, Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, www.globalterrorismindex.org (dostęp: 5.02.2018).

Jemen, Somalia, Indie, Turcja oraz Libia. Niektóre spośród nich od wielu już lat są w czołówce tego zestawienia, w innych (choćby Libii czy Syrii) szczególny wzrost liczby ataków wystąpił po 2010 r. Dla porównania w tym rankingu Francja zajęła 23 miejsce, USA 32, Rosja 33, Wielka Brytania 35, Izrael 36, a Polska 110.

Inny aspekt to statystyki dotyczące ataków terrorystycznych przeprowadzonych w 2016 r. oraz ich ofiar śmiertelnych, stworzone z podziałem na poszczególne regiony geograficzne. Wśród nich zdecydowanie dominował wspólnie rozpatrywany obszar Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej (MENA – Middle East and North Africa). Na dalszych miejscach wskazano Azję Południową oraz Afrykę subsaharyjską.



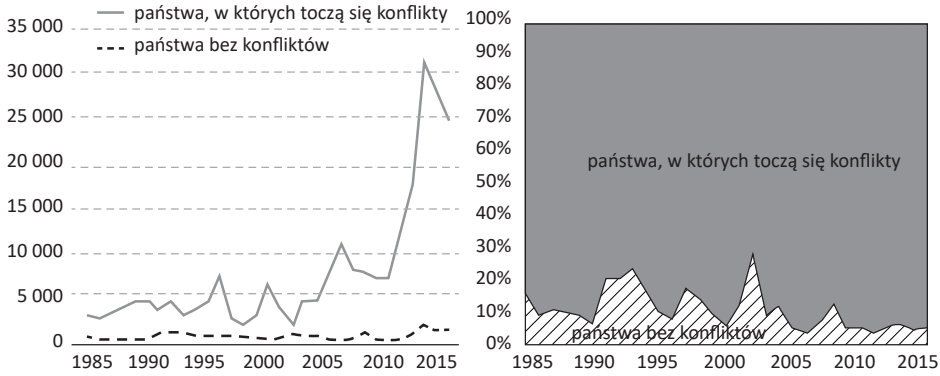
Wykres 2
Liczba ataków terrorystycznych i ofiar śmiertelnych według regionów

Źródło: *Global Terrorism Index 2017, Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, www.globalterrorismindex.org (dostęp: 1.02.2018).

Interesującą kwestią jest też zaprezentowanie, jak w ciągu ostatnich ponad dwudziestu lat zmienił się współczynnik osób zabitych w wyniku ataków terrorystycznych – po pierwsze w państwach, w których trwają działania zbrojne (w obrębie ich granic), oraz, po drugie, w tych, w których nie są one już prowadzone. W tym pierwszym przypadku szczególnie intensywny wzrost wystąpił po 2010 r., osiągając np. w 2014 r. pułap około 95% wszystkich ofiar terroryzmu. Dotyczyło to przede wszystkim Syrii, Iraku, Afganistanu oraz Jemenu[9]. Z kolei w państwach, w których nie toczyły się działania zbrojne, liczba zabitych zwiększała się co jakiś czas, np. ostatnio w latach 2015–2016. Wśród nich wskazać należy m.in.: Francję, Arabię Saudyjską,

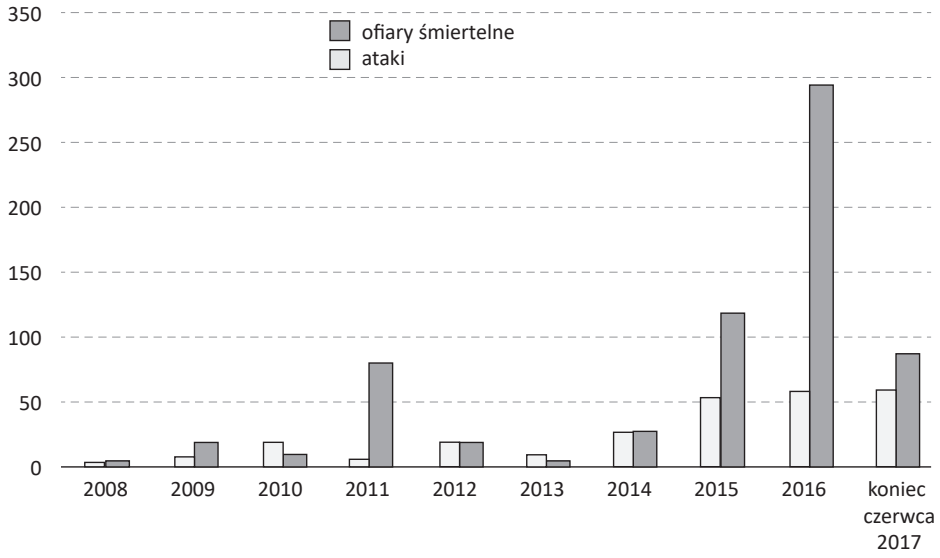
[9] Szerzej na temat tych konfliktów zob. „Strategiczny przegląd bezpieczeństwa na świecie", *Przegląd Strategiczny* 2017, nr 10, s. 425–496; *Rocznik Strategiczny* 2016/17.

Chiny, Wielką Brytanię czy Niemcy. W 2017 r. około 90% wszystkich zgonów z powodu terroryzmu odnotowano w państwach zaliczonych do pierwszej kategorii.



Wykres 3
Wskaźnik osób zabitych na skutek ataków terrorystycznych w państwach, w których toczyły się działania zbrojne, oraz w tych, gdzie ich nie prowadzono

Źródło: *Global Terrorism Index 2017, Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, www.globalterrorismindex.org (dostęp: 3.02.2018).

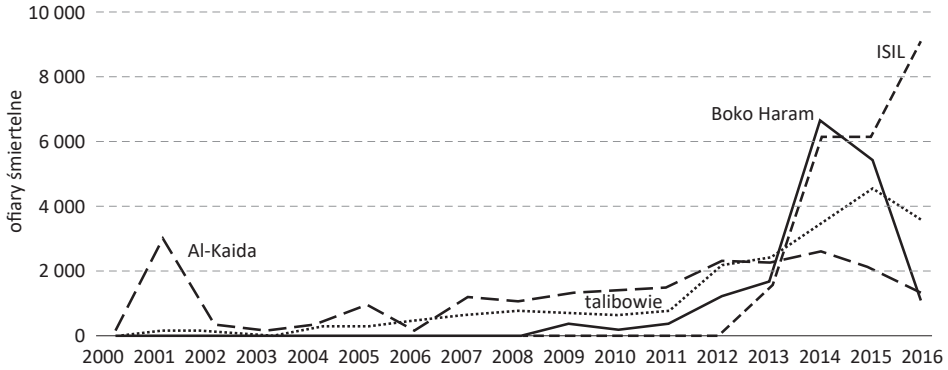


Wykres 4
Przejawy tzw. terroryzmu indywidualnego w państwach OECD w latach 2008–2017

Źródło: *Global Terrorism Index 2017, Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, www.globalterrorismindex.org (dostęp: 5.02.2018).

Następną zaprezentowaną tendencją jest wzrost zagrożenia ze strony tzw. terroryzmu indywidualnego w latach 2008–2017[10]. Zjawisko to nasiliło się bardzo po 2015 r., szczególnie w odniesieniu do liczby ofiar takich ataków. Dane dotyczące skali ataków oraz ich ofiar w państwach OECD (bez Turcji i Izraela) prezentuje wykres 4.

Charakteryzując struktury terrorystyczne, które przyczyniły się do największej liczby zabitych osób w latach 2000–2016, wskazano na „wielką czwórkę" obejmującą: tzw. Państwo Islamskie, talibów, Boko Haram oraz Al-Kaidę.



Wykres 5
Struktury terrorystyczne odpowiedzialne za śmierć największej liczby osób w latach 2000–2016

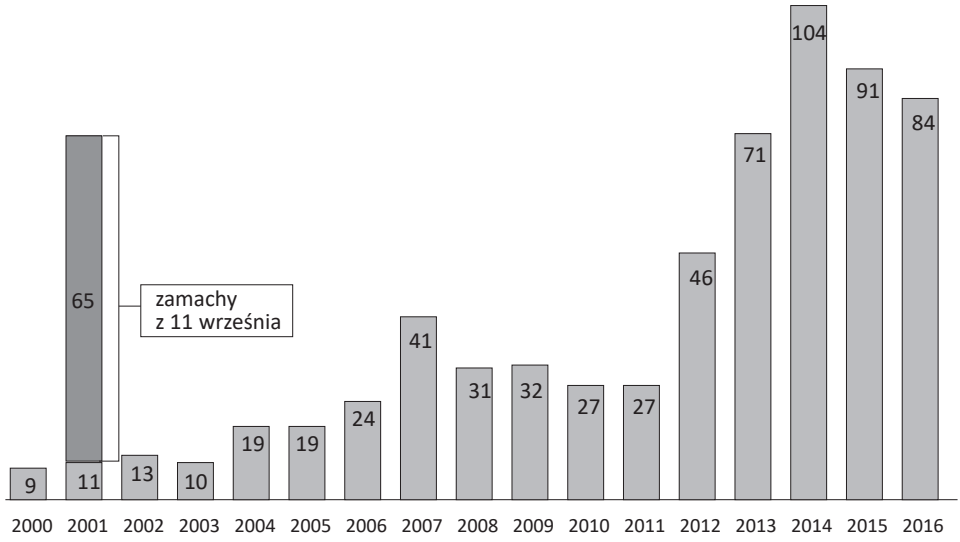
Źródło: *Global Terrorism Index 2017, Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, www.globalterrorismindex.org (dostęp: 4.02.2018).

Według innych źródeł (np. U.S. Department of State) do grupy tej w 2017 r. zaliczyć należy także Asz-Szabab. Z kolei w ocenie Esri Story Maps team and PeaceTech Lab w minionym roku najwięcej ataków terrorystycznych przeprowadzili: tzw. Państwo Islamskie – 430 (3356 zabitych), talibowie – 120 (1137), Boko Haram – 108 (751), Asz-Szabab – 75 (962), Al-Kaida – 50 (333), Partia Pracujących Kurdystanu (PKK) – 41 (58) oraz inne, w tym nieznane podmioty – 358 (1212)[11].

Innym ważnym trendem przedstawionym w raporcie są zmieniające się ekonomiczne koszty terroryzmu. Najwyższy poziom (104 mld USD) osiągnęły one w 2014 r., później zaczęły jednak spadać do pułapu 84 mld USD w 2016 r. Tendencja ta, m.in. w wyniku działań podejmowanych przez społeczność międzynarodową, raczej będzie miała swoją kontynuację także w kolejnych latach.

[10] Szerzej zob. np. P. Gill, *Lone-Actor Terrorists: A Behavioural Analysis*, Routledge, London–New York 2015; A. Wejkszner, *Samotne wilki kalifatu? Państwo Islamskie i indywidualny terroryzm dżihadystyczny w Europie Zachodniej*, Difin, Warszawa 2018.

[11] Esri Story Maps team and PeaceTech Lab, zob. www.peacetechlab.org (dostęp: 4.02.2018).



Wykres 6
Ekonomiczne koszty terroryzmu w latach 2000–2016 w mld USD

Źródło: *Global Terrorism Index 2017, Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, www.globalterrorismindex.org (dostęp: 4.02.2018).

WALKA Z WIELOGŁOWĄ HYDRĄ

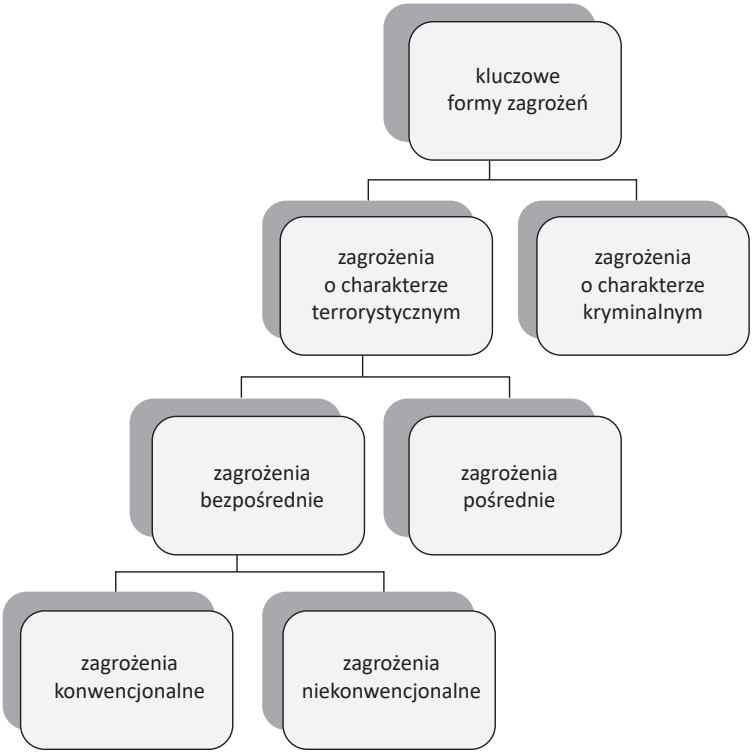
Terroryzm przypomina hydrę o wielu głowach. Miejsce rozbitej organizacji czy grupy często zajmują inne, niejednokrotnie jeszcze bardziej niebezpieczne formacje. Tak było choćby w przypadku Al-Kaidy i powstania tzw. Państwa Islamskiego. Najskuteczniejszy oręż w zwalczaniu zagrożenia terrorystycznego to równoległe połączenie kilku komponentów, dotyczących np.: wieloaspektowej i długoterminowej prewencji, wskazania potencjalnych sprawców i źródeł ich wsparcia (w tym finansowania), kompleksowej współpracy poszczególnych służb i instytucji (na poziomie krajowym i międzynarodowym) oraz ustalania i eliminowania przyczyn terroryzmu[12]. Istotnym aspektem jest również poznanie oraz likwidowanie coraz silniejszych i bardziej złożonych powiązań zachodzących między terroryzmem a sferą przestępczą. Generują one rozliczne zagrożenia, które można podzielić na niebezpieczeństwa o charakterze kryminalnym oraz terrorystycznym.

Zagrożenia kryminalne związane są np. z przemytem narkotyków, broni, ludzi itp. Ze zgromadzonych informacji wynika, że różne grupy islamskich terrorystów wzbogacają się m.in. na przerzucie imigrantów/uchodźców czy sprzedaży druków paszportowych. Inny przykład to problem przestępstw obyczajowych popełnianych przez niektórych migrantów przebywających w Europie (tzw. seksterror). Są to na

[12] Szerzej np. S. Wojciechowski, „Zapobieganie i zwalczanie terroryzmu", w: S. Wojciechowski, P. Osiewicz, op. cit.; P. Michael, *The Great War Against Terrorism*, Mount Evelyn 2017.

ogół przypadki seksualnego molestowania kobiet. Wydarzenia te, oprócz wydźwięku społecznego czy finansowego związanego ze wzmacnianiem zabezpieczeń oraz prowadzeniem śledztw i szkoleń, mają też poważne reperkusje polityczne, antagonizując np. lokalne społeczności i jeszcze bardziej radykalizując określone środowiska.

Druga kategoria to zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Można wśród nich wyróżnić elementy pośrednie i bezpośrednie. Pierwsza grupa (zagrożenia pośrednie) obejmuje m.in. przypadki prowadzenia działalności propagandowej, werbunkowej, wywiadowczej czy finansowej. Natomiast druga sprowadza się do stworzenia bezpośredniego zagrożenia, w ramach którego rozpatrujemy działania konwencjonalne i niekonwencjonalne. Działania konwencjonalne to np. organizowanie zamachów bombowych czy porwań. Z kolei do środków niekonwencjonalnych zaliczyć można: wykorzystanie materiałów chemicznych, nuklearnych, konstruowanie tzw. brudnych bomb, rozprzestrzenianie wirusów czy bakterii, prowadzenie rozlicznych operacji w cyberprzestrzeni itd.



Wykres 7
Zagrożenia o charakterze terrorystycznym i kryminalnym

Źródło: opracowanie własne.

W 2017 r. jednym z istotniejszych działań podjętych w celu przeciwdziałania powyższym zagrożeniom było przyjęcie 16 lutego przez Parlament Europejski nowej dyrektywy dotyczącej zwalczania terroryzmu (projekt został zaakceptowany już w marcu 2016 r. przez Radę UE). Wzmocniła ona unijne podstawy prawne mające zapobiegać zamachom terrorystycznym. Wprowadzone przepisy zakładają m.in. odpowiedzialność karną za: wyjazdy za granicę w celu przyłączenia się do struktur terrorystycznych (dotyczy to również osób, które powracają do UE i chcą kontynuować działalność terrorystyczną), finansowanie, organizowanie i ułatwianie (logistyczne czy materialne) takich podróży, szkolenie terrorystów i udział w takim szkoleniu, publiczne zachęcanie do terroryzmu oraz jego gloryfikację, a także finansowanie działalności terrorystycznej.

Dyrektywa porusza też kwestię szerszej wymiany informacji w zakresie postępowań antyterrorystycznych pomiędzy państwami Unii Europejskiej oraz zwiększa prawa ofiar działań terrorystycznych, w tym nakazuje udzielenie im określonej pomocy prawnej, medycznej czy psychologicznej.

Przyjęte rozwiązania zostały pozytywnie ocenione przez większość ekspertów zajmujących się problematyką terroryzmu. Skrytykowały je jednak m.in. Amnesty International i Europejska Sieć przeciwko Rasizmowi, które stoją na stanowisku, że zapisy te mogą osłabić poszanowanie praw podstawowych w UE oraz grożą dyskryminacją ze względu na rasę i religię[13].

Jednym z głównych celów dyrektywy jest ograniczenie możliwości przeprowadzenia przez tzw. Państwo Islamskie lub jego sympatyków kolejnych ataków terrorystycznych na terytorium Unii Europejskiej. W ocenie Europolu w 2017 r. na terytorium UE przebywało kilkudziesięciu dżihadystów mających siły i środki, aby dokonać zamachów przede wszystkim z użyciem broni palnej, broni białej, samochodów czy samobójczych zamachów bombowych. W tym kontekście podkreślić należy, iż szczególnym zagrożeniem nie są osoby, które walczyły w szeregach tzw. Państwa Islamskiego czy Al-Kaidy, a później z różnych przyczyn wróciły w swoje rodzinne strony[14]. Podobna uwaga dotyczy także tych islamistów, którzy prowadzą radykalną działalność m.in. na forach internetowych czy w meczetach. Można ich bowiem lepiej lub gorzej monitorować. Najbardziej niebezpieczne są zaś osoby skłonne stosować terroryzm, nieujawniające jednak publicznie swoich przekonań. To one w znacznym stopniu mogą się przyczynić do wystąpienia „nowej pandemii terrorystycznego wirusa".

★ ★ ★

[13] *EU Counter-terrorism Law Opens Door to Discrimination and Human Rights Abuses*, European Network Against Racism, http://www.enar-eu.org/EU-counter-terrorism-law-opens-door-to-discrimination-and-human-rights-abuses (dostęp: 20.02.2018); *Counter-terrorism: EU and Member States Must Respect Human Rights*, ibidem.

[14] Zob. np. S. Wojciechowski, A. Wejkszner *„Foreign fighters" a przenikanie zagrożeń terrorystycznych przez granice UE*, http://www.infosecurity24.pl/foreign-fighters-a-przenikanie-zagrozen-terrorystycznych-przez-granice-ue (dostęp: 30.01.2018).

W analizowanym okresie w skali całego świata wystąpił spadek liczby ataków terrorystycznych i ich ofiar. Równocześnie jednak wzrósł np. odsetek osób porwanych i przetrzymywanych przez terrorystów czy rozszerzona została lista organizacji terrorystycznych przeprowadzających ataki. Przedstawione powyżej trzy raporty sporządzone przez specjalistyczne instytucje zajmujące się problematyką terroryzmu, a w szczególności niektóre zamieszczone tam wnioski, wskazują ponadto na dalszą ewolucję oraz możliwą eskalację terroryzmu („nowa pandemia terrorystycznego wirusa"). Choć prognozowanie w przypadku terroryzmu jest wyjątkowo trudne oraz obciążone dużym ryzykiem błędu, wysoce prawdopodobne jest, iż zachodzące w tym zakresie zmiany będą miały zarówno wymiar horyzontalny, jak i wertykalny. W sferze horyzontalnej oznaczają one m.in. podejmowanie działań terrorystycznych w kolejnych państwach, które do tej pory nie były wcale lub bardzo rzadko atakowane. W płaszczyźnie wertykalnej jest to natomiast zmiana niektórych elementów terrorystycznej taktyki czy strategii działania, w tym coraz częstsze atakowanie kolejnych celów „miękkich" związanych z infrastrukturą społeczną, wzrastające wykorzystywanie do przeprowadzenia ataków kobiet oraz dzieci czy posługiwanie się środkami niekonwencjonalnymi w postaci np. dronów, cyberterroryzmu bądź środków chemicznych, biologicznych albo radiologicznych. Innym ważnym wyznacznikiem „nowej pandemii terrorystycznego wirusa" może być także gwałtowny wzrost liczby ataków, m.in. o podłożu skrajnie prawicowym, lewicowym, separatystycznym lub innym.

The world's terrorism virus

Although the data collected by Esri Story Maps team and PeaceTech Lab demonstrates that 2017 saw a decline in the number of terrorist attacks around the world, and ISIS in Syria and Iraq was nearly destroyed, this does not mean that the terrorist threat has expired. This threat can be compared to a virus which continues to be dangerous and keeps attacking, using different methods in different parts of the world. In this context, several important research questions should be asked about the scale and characteristics of modern terrorism on the one hand, and on the other, on its future, for example, its further evolution and escalation, its forms, or the potential tactics and strategies that may be used by terrorists. Some experts anticipate that further serious evolution and escalation of terrorist attacks should be expected in the future. This evolution will be marked not only by an increase in the number of attacks, but above all by even greater diversification of terrorist forms and methods, including the use of, for example, drones, cyberterrorism or chemical, biological or radiological agents. Another manifestation of this evolution will be the escalation of attacks on Islamist, as well as extreme right, leftist, separatist and other grounds. This follows from the connection of terrorism with many different phenomena, such as the influx of migrants. In this context, it is necessary to take into account the use of terrorism by extremist groups (e.g. right-wing or left-wing) opposing or supporting, for various reasons, the influx of immigrants/refugees and its consequences. In order

to present the scale and characteristics of modern terrorism, and to show potential new trends, the author analyzes three important reports on the terrorist threat published in 2017 by the US Department of State, the National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START) University of Maryland and Europol.

Keywords: virus of terrorism, terrorism, ISIS, right-wing terrorism, left-wing terrorism, cyberterrorism, "terrorism pandemic"

Słowa kluczowe: terroryzm, wirus terroryzmu, „Państwo Islamskie'', zapobieganie i zwalczanie terroryzmu, „pandemia terroryzmu"

Rocznik Strategiczny
2017/18; 356–367

ISSN 2300-2654

Kalendarium
Karolina Libront
doi 10.7366/2300265420172321

Kalendarium wydarzeń 2017

EUROPA I AMERYKA PÓŁNOCNA

1 stycznia – Malta objęła prezydencję w UE.

1 stycznia – w klubie nocnym w Stambule doszło do strzelaniny zorganizowanej przez tzw. Państwo Islamskie w odpowiedzi na działania militarne Turcji w Syrii. Zginęło 39 osób.

9 stycznia – Martin McGuinness z Sinn Féin złożył dymisję z urzędu zastępcy pierwszego ministra Irlandii Północnej w proteście przeciw polityce energetycznej Demokratycznej Partii Unionistycznej. Konflikt między dwoma ugrupowaniami doprowadził do ogłoszenia wcześniejszych wyborów w marcu; najwięcej głosów ponownie zdobyła DPU, a na drugim miejscu znalazł się Sinn Féin.

12 stycznia – 3 tys. amerykańskich żołnierzy przybyło do Polski, a 16 stycznia 300 żołnierzy USA rozmieszczono w Norwegii w ramach operacji NATO „Atlantic Resolve". Jej celem jest zademonstrowanie solidarności sojuszniczej w obliczu zachowania Rosji na Ukrainie i wzmocnienie wschodniej flanki NATO. W kolejnych miesiącach jeszcze powiększono kontyngent.

14 stycznia – turecki parlament zatwierdził dwie poprawki do konstytucji zwiększające uprawnienia prezydenta w stosunku do rządu i organów ustawodawczych.

16 stycznia – Ukraina pozwała Rosję przed Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w związku z aneksją Krymu i konfliktem we wschodniej Ukrainie.

17 stycznia – premier Wielkiej Brytanii Theresa May ostatecznie potwierdziła wyjście z mechanizmów Jednolitego Rynku Europejskiego.

17 stycznia – Włoch Antonio Tajani został wybrany na nowego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego.

20 stycznia – 45. urząd prezydenta USA objął republikanin Donald Trump. W kolejnych dniach doszło do protestów, m.in. 21 stycznia w Waszyngtonie tłum liczący 500 tys. osób demonstrował na rzecz praw kobiet i przeciwko prezydenturze Trumpa.

25 stycznia – Donald Trump ogłosił, że Meksyk powinien zapłacić za budowę muru na granicy z USA. Prezydent Meksyku Enrique Peña Nieto odwołał zaplanowane bilateralne spotkania. W ciągu kolejnych miesięcy narastał kryzys dyplomatyczny między dwoma państwami.

5 lutego – ponad pół miliona osób protestowało w Rumunii przeciw rządowi Sorina Grindeanu.

12 lutego – na nowego prezydenta Niemiec wybrano Franka-Waltera Steinmeiera z SPD.

13 lutego – doradca Donalda Trumpa ds. bezpieczeństwa narodowego USA Michael Flynn zrezygnował ze stanowiska po ujawnieniu informacji o jego kontaktach z rosyjskimi politykami. Opozycja zarzucała, że Rosja wpływała na wyniki wyborów i wspierała kandydata republikań-

skiego. Przez cały 2017 r. trwały dochodzenia w sprawie wpływu Rosji na wybory w USA i jej powiązań z administracją Trumpa.

3 marca – Parlament Europejski zagłosował za wprowadzeniem obowiązku wizowego dla obywateli USA z uwagi na brak zniesienia wiz dla niektórych członków UE, w tym Polski.

13 marca – János Áder ponownie został wybrany na prezydenta Węgier przez Zgromadzenie Narodowe.

15 marca – w Holandii odbyły się wybory, które wygrało dotychczas rządzące ugrupowanie Wolność i Demokracja; premierem na kolejną kadencję został Mark Rutte.

17 marca – hiszpańska ETA ogłosiła całkowite rozbrojenie w ciągu miesiąca.

22 marca – w Westminsterze terrorysta przeprowadził zamach z użyciem samochodu w proteście przeciw działaniom Wielkiej Brytanii na Bliskim Wschodzie; zginęły 4 osoby. Dzień później do podobnego ataku z użyciem samochodu doszło w Antwerpii w Belgii, a dwa tygodnie później – w Sztokholmie.

26 marca – w Bułgarii odbyły się wybory parlamentarne po wcześniejszym ustąpieniu Bojko Borisowa z uwagi na brak możliwości utworzenia rządu. Wybory wygrało i tym razem centroprawicowe ugrupowanie Borisowa, który zdołał utworzyć rząd i został premierem.

26 marca – w Rosji odbyły się masowe protesty przeciw korupcji władzy, podczas których zatrzymano setki demonstrantów, w tym Aleksieja Nawalnego. Kolejne masowe protesty organizowano w czerwcu, październiku i listopadzie.

28 marca – szkocki parlament zadecydował o zorganizowaniu drugiego referendum niepodległościowego w ciągu dwóch lat z powodu brexitu.

2 kwietnia – w Serbii odbyły się wybory prezydenckie, wygrane przez dotychczasowego premiera Aleksandra Vučicia.

3 kwietnia – w metrze w Petersburgu w wyniku zamachu bombowego zginęło 16 osób; sprawcą był Rosjanin pochodzący z Kirgistanu, działający rzekomo na zlecenie Al-Kaidy.

16 kwietnia – w Turcji odbyło się referendum konstytucyjne w celu wprowadzenia systemu prezydenckiego. Propozycje zakładały, że prezydent byłby jednocześnie szefem państwa i rządu, miałby prawo wydawania dekretów z mocą ustawy i arbitralne uprawnienie rozwiązywania parlamentu. Większość poparła zmiany. OBWE i Rada Europy uznały, że głosowanie nie spełniało demokratycznych standardów.

19–28 kwietnia – odbyły się wybory prezydenckie w Albanii, w których wybrano Ilira Metę z socjaldemokratycznej partii LSI.

23 kwietnia – we Francji odbyły się wybory prezydenckie. W drugiej rundzie w maju zmierzyli się Marine Le Pen z Frontu Narodowego oraz Emmanuel Macron z nowo założonej partii En Marche!. Macron wygrał w niemal wszystkich okręgach wyborczych. Objął urząd 14 maja.

28 kwietnia – parlament Czarnogóry ratyfikował członkostwo w NATO.

10 maja – na skutek złożenia wniosku o wotum nieufności został odwołany rząd w Kosowie. Przyspieszone wybory odbyły się 11 czerwca. Nowym szefem rządu został Ramush Haradinaj z Sojuszu na rzecz Przyszłości Kosowa.

16 maja – podczas protestów przeciw rządowi Recepa Tayyipa Erdoğana w Waszyngtonie personel ambasady tureckiej zaatakował demonstrantów, raniąc niektórych z nich. USA oficjalnie

zaprotestowały przeciw takiemu postępowaniu oraz postawiły personel tureckiej placówki w stan oskarżenia, aresztując niektórych jego członków.

17 maja – UE i Ukraina podpisały umowę o ruchu bezwizowym.

22 maja – w Manchesterze ekstremista islamski dokonał zamachu bombowego podczas koncertu; zginęły 23 osoby. Kolejne zamachy na terytorium Wielkiej Brytanii przeprowadzono 3 i 4 czerwca w Londynie.

28 maja – zmarł Zbigniew Brzeziński, urodzony w Polsce amerykański dyplomata i strateg, doradca ds. bezpieczeństwa prezydenta USA Jimmy'ego Cartera.

3 czerwca – na Malcie odbyły się wybory parlamentarne. Ponownie wygrała je Partia Pracy, a Joseph Muscat pozostał premierem.

8 czerwca – w Wielkiej Brytanii odbyły się wybory parlamentarne. Najwięcej głosów uzyskała Partia Konserwatywna, a Theresa May została ponownie premierem.

11 i 18 czerwca – we Francji odbyły się wybory parlamentarne. Wygrało je ugrupowanie prezydenckie En Marche!.

11 czerwca – w referendum ok. 97% obywateli Portoryko zagłosowało za przyłączeniem państwa do Stanów Zjednoczonych.

14 czerwca – nowym premierem Irlandii został Leo Varadkar.

21 czerwca – parlament rumuński zagłosował za wotum nieufności dla rządu Sorina Grindeanu.

25 czerwca – odbyły się wybory parlamentarne w Albanii, wygrane przez socjalistów. Premierem został proeuropejski Edi Rama.

1 lipca – Estonia objęła prezydencję w UE.

16 lipca – setki tysięcy Polaków demonstrowało przeciw przeprowadzonej przez rząd PiS reformie wymiaru sprawiedliwości w obawie przed zniesieniem niezawisłości sędziowskiej i podważeniem trójpodziału władz. Projekty skrytykowały także organy Unii Europejskiej. Prezydent Andrzej Duda zawetował pakiet ustaw, jednak w grudniu 2017 r. zapowiedział podpisanie jedynie częściowo zmienionych aktów.

30 lipca – w odpowiedzi na nałożenie nowych sankcji Rosja wydaliła 755 amerykańskich dyplomatów. 31 sierpnia USA także poprosiły o redukcję liczby rosyjskich placówek.

17 sierpnia – w Barcelonie i Cambrils tzw. Państwo Islamskie przeprowadziło zamachy z użyciem samochodów, w których zginęło 16 cywilów. Dzień wcześniej doszło do przypadkowej detonacji materiału wybuchowego w Alcanar, w której zginęło dwóch terrorystów.

11 września – na Gotlandii Szwecja rozpoczęła największe od 20 lat ćwiczenia wojskowe „Aurora 17" wraz z kontyngentem amerykańskich żołnierzy.

11 września – w Norwegii odbyły się wybory parlamentarne, rząd ponownie utworzyła konserwatywna premier Erna Solberg.

14 września – rozpoczęły się rosyjsko-białoruskie manewry wojskowe „Zapad 2017".

15 września – premier Islandii Bjarni Benediktsson został skrytykowany za list rekomendujący uniewinnienie pedofila. Z rządzącej koalicji wycofała się partia Jasna Przyszłość, co doprowadziło do upadku rządu. Wybory parlamentarne odbyły się 4 listopada; nowym premierem została Katrín Jakobsdóttir z lewicowo-zielonej koalicji.

24 września – odbyły się wybory parlamentarne w Niemczech. Najwięcej głosów ponownie zdobyło ugrupowanie Angeli Merkel, CDU/CSU, nie zdołało jednak sformować rządu z uwagi na fiasko rozmów koalicyjnych z Zielonymi i FPD. CDU/CSU powróciła do rozmów koalicyjnych z SPD; do stycznia 2018 r. nie zdołała jednak sfinalizować negocjacji.

1 października – w Katalonii odbyło się nieuznawane przez władze centralne referendum niepodległościowe. 92% uczestników zagłosowało za niepodległością (w referendum wzięło udział 43% uprawnionych do głosowania). Strona rządowa wskazywała na liczne nieprawidłowości związane z organizacją referendum oraz poleciła siłom policyjnym niedopuszczenie do głosowania. Stronnictwo niepodległościowe zarzucało zbytnią brutalność policji – w wyniku jej interwencji poważnie zraniono wielu cywilów. 3 października w Katalonii odbył się strajk generalny w proteście przeciw brutalności policji. 4 października rząd centralny wysłał tam jednostkę sił zbrojnych w celu opanowania kryzysu. W kolejnych dniach odbywały się demonstracje z udziałem setek tysięcy osób. Premier Hiszpanii Mariano Rajoy zagroził zawieszeniem autonomii Katalonii, co ostatecznie zrealizował 21 października.

15 października – w Austrii odbyły się wybory do Rady Narodowej, niższej izby parlamentu. Wygrała je Austriacka Partia Ludowa z poparciem 31,5%. Najmłodszym – zaledwie 32-letnim – premierem w historii Austrii został Sebastian Kurz.

20–21 października – w Czechach odbyły się wybory parlamentarne do Izby Poselskiej, które zakończyły się zwycięstwem centroprawicowej partii ANO. Jej lider Andrej Babiš został nowym szefem rządu mniejszościowego. W październiku 2017 r. przedstawiono mu zarzuty defraudacji subsydiów unijnych.

22 października – w Słowenii odbyły się wybory prezydenckie, które wygrał dotychczas pełniący urząd Borut Pahor.

27 października – rząd centralny rozwiązał parlament Katalonii i odwołał jej rząd.

31 października – na Manhattanie doszło do zamachu terrorystycznego z użyciem ciężarówki, w którym zginęło 8 osób. Sprawca został zainspirowany przez tzw. Państwo Islamskie.

1 listopada – zakończono stan wyjątkowy we Francji. W zamian za to w życie weszło nowe, zaostrzone prawo antyterrorystyczne.

13 listopada – 23 członków UE, w tym Polska, zainicjowało stałą, wzmocnioną współpracę strukturalną w dziedzinie obronności (tzw. PESCO). Uczestnicy zobowiązali się m.in. do przeznaczania odpowiednich środków na inwestycje w obronność oraz do rozwijania wspólnych projektów na rzecz budowania zdolności obronnych.

3 grudnia – kilkutysięczny tłum demonstrantów w Kijowie domagał się przyjęcia ustawy o impeachmencie prezydenta Ukrainy, Petra Poroszenki, z uwagi na zarzuty nieudolności rządów i korupcji. Jednym z organizatorów protestów był Micheil Saakaszwili, b. prezydent Gruzji.

4 grudnia – na nowego przewodniczącego Eurogrupy wybrano ministra finansów Portugalii Mário Centeno.

7 grudnia – rozpoczęła się dwudniowa wizyta prezydenta Turcji Recepa T. Erdoğana w Grecji – był to pierwszy taki krok polityczny od 65 lat trwania konfliktu między dwoma państwami.

7 grudnia – Komisja Europejska pozwała do Trybunału Sprawiedliwości UE Polskę, Czechy i Węgry z uwagi na ich odmowę przyjęcia uchodźców. Był to trzeci krok w procedurze odebrania tym krajom prawa głosu w instytucjach unijnych.

7 grudnia – premier Polski Beata Szydło złożyła dymisję. Nowym premierem został dotychczasowy wicepremier i minister finansów, Mateusz Morawiecki. Przeprowadził on gruntowną rekonstrukcję rządu w styczniu 2018 r.

24 grudnia – w Turcji zwolniono niemal 3 tys. urzędników państwowych, oskarżając ich o udział w antyrządowym puczu w lipcu 2016 r.

25 grudnia – rosyjska Centralna Komisja Wyborcza odmówiła rejestracji Aleksieja Nawalnego jako kandydata w przyszłych wyborach prezydenckich z powodu wyroku skazującego za defraudację środków. Nawalny wezwał do bojkotu wyborów.

AFRYKA, AMERYKA ŁACIŃSKA, AUSTRALIA I AZJA

2 stycznia – w Bagdadzie tzw. Państwo Islamskie przeprowadziło zamachy bombowe, w których zginęło 56 osób. W tym samym miesiącu doszło do kolejnych zamachów w stolicy Iraku.

7 stycznia – Nana Akufo-Addo objął urząd prezydenta Ghany.

10 stycznia – w Kabulu przeprowadzono serię zamachów bombowych, w których zginęło co najmniej 65 osób. Sprawstwo przypisano talibom oraz tzw. Państwu Islamskiemu. 11 stycznia Specjalny Inspektor Generalny ds. Odbudowy Afganistanu z ramienia USA opublikował raport, zgodnie z którym Afgańskie Siły Zbrojne nie były zdolne do zapewnienia bezpieczeństwa w kraju i utraciły kontrolę nad częścią terytorium na rzecz talibów.

13 stycznia – Organizacja ds. Zakazu Broni Chemicznej po raz pierwszy przyznała, że podejrzewa prezydenta Syrii Baszara al-Asada o użycie tej broni podczas konfliktu.

15 stycznia – w Paryżu miały się odbyć negocjacje pokojowe między Izraelem i Palestyną dotyczące możliwości utworzenia odrębnego państwa palestyńskiego. Żadna ze stron konfliktu nie wysłała jednak swoich reprezentantów.

18 stycznia – w bazie wojskowej w Gao w Mali przeprowadzono najbardziej krwawy zamach bombowy w historii konfliktu w Północnym Mali. Zginęło 78 osób.

18 stycznia – Zgromadzenie Narodowe Gambii zgodziło się na przedłużenie o 90 dni mandatu dla Yahyi Jammeha, który został pokonany w wyborach prezydenckich. Narastał konflikt wewnętrzny. W kolejnych dniach uchwalono rezolucję RB ONZ nr 2337 autoryzującą operację ECOWAS, a siły Senegalu, Nigerii i Ghany wkroczyły na terytorium Gambii, aby umożliwić objęcie urzędu Adamowi Barrowowi, który wygrał ubiegłoroczne wybory. 21 stycznia Yahya Jammeh zgodził się ustąpić i wyjechał z kraju. Jedną z pierwszych decyzji Adama Barrowa było usunięcie przymiotnika „islamski" z oficjalnej nazwy Gambii.

21 stycznia – w Parachinar w Pakistanie talibowie przeprowadzili zamach bombowy, w którym zginęło 25 osób. W kolejnych tygodniach akcje terrorystyczne przybierały na sile; m.in. 16 lutego w Sehwanie tzw. Państwo Islamskie zabiło 92 osoby w zamachu. Nasilały się także ataki wojska na pozycje terrorystów.

21 stycznia – po objęciu urzędu przez Donalda Trumpa Izrael ogłosił rozległe plany budowy osiedli we Wschodniej Jerozolimie i na Zachodnim Brzegu (na tym terytorium – pierwsze od 20 lat).

31 stycznia – Maroko zostało członkiem Unii Afrykańskiej.

3 lutego – Rada Praw Człowieka ONZ wydała raport nt. prześladowań Rohindżów w Mjanmie, uznając, że mogą być one klasyfikowane jako zbrodnie przeciwko ludzkości.

8 lutego – na nowego prezydenta Somalii został wybrany dotychczasowy premier Mohamed Abdullahi Mohamed.

12 lutego – w Turkmenistanie odbyły się wybory prezydenckie; dotychczas urzędujący Gurbanguly Berdimuhamedow zdobył ok. 97% głosów.

19 lutego – w Ekwadorze odbyły się wybory. Prezydentem został Lenín Moreno z lewicowego Sojuszu PAIS.

10 marca – południowokoreański sąd konstytucyjny podtrzymał usunięcie prezydent Park Guen-hye; tymczasowym prezydentem został Hwang Kyo-ahn.

17 marca – izraelskie siły powietrzne zaatakowały cele w Syrii; w odpowiedzi Syria wystrzeliła kilka pocisków S-200 w stronę Wzgórz Golan.

20 marca – odbyły się wybory w Timorze Wschodnim. Prezydentem został Francisco Guterres.

29 marca – wenezuelski Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości, obsadzony przez zwolenników prezydenta Nicolása Maduro, przejął funkcje legislacyjne Zgromadzenia Narodowego. Opozycja oraz zagranica potępiły tę decyzję; w kraju doszło do masowych protestów. Szybko przywrócono funkcję parlamentu, jednak Nicolás Maduro zachował prawo do zawierania umów typu *joint-venture* w dziedzinie energetyki.

2 kwietnia – w Armenii odbyły się wybory parlamentarne; niemal 50% głosów zdobyła Republikańska Partia Armenii. OBWE wskazywała na liczne incydenty wyborcze.

6 kwietnia – w Gambii odbyły się wybory parlamentarne, wygrane przez Zjednoczoną Partię Demokratyczną.

9 kwietnia – Tzw. Państwo Islamskie dokonało serii zamachów na kościoły koptyjskie w Egipcie, zabijając 45 osób.

4 maja – w Algierii odbyły się wybory parlamentarne. Większość ponownie zdobył Narodowy Front Wyzwolenia, a premierem został Abdelmadjid Tebboune.

6 maja – Ismail Haniyeh, b. premier Autonomii Palestyńskiej, został nowym liderem Hamasu w geście pojednania z innymi ugrupowaniami palestyńskimi.

19 maja – w Iranie odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je dotychczas rządzący Hassan Rouhani.

23 maja – 23 października – w filipińskim Marawi rozpoczął się konflikt z ugrupowaniami islamistycznymi, skupionymi wokół tzw. Państwa Islamskiego. Oprócz setek zabitych ponad 1 mln cywilów zostało zmuszonych do opuszczenia rejonów walk. Na terytorium objętym konfliktem wprowadzono stan wyjątkowy, a w ostateczności siły rządowe wyparły rebeliantów.

31 maja – w Kabulu w pobliżu ambasady niemieckiej ekstremistyczne ugrupowanie Haqqani przeprowadziło zamach bombowy; zginęło ponad 150 osób.

3 czerwca – odbyły się wybory w Lesotho. Władzę przejęła partia All Basotho Convention, a premierem został Tom Thabane.

5 czerwca – kilka państw Bliskiego Wschodu zerwało stosunki dyplomatyczne z Katarem, jednocześnie nakazując Katarczykom opuszczenie swojego terytorium; zawieszono połączenia lotnicze, a Arabia Saudyjska zamknęła granicę z nim, czyli jedyną granicę lądową tego kraju. Oficjalnym powodem zerwania stosunków było oskarżenie o podsycanie konfliktów na Bliskim Wschodzie i wspieranie terroryzmu. Katar, inaczej niż reszta państw, usiłował współpracować gospodarczo z Iranem. Pod koniec miesiąca państwa te wystosowały wobec Kataru dziesięcio-

dniowe ultimatum, żądając zerwania stosunków z organizacjami terrorystycznymi, zamknięcia tureckiej bazy wojskowej, rozluźnienia relacji z Iranem, wydania terrorystów znajdujących się na jego terytorium, zamknięcia telewizji Al-Jazeera i wypłaty odszkodowań za straty z tytułu blokady. Katar odrzucił wszystkie żądania. Kraje arabskie zadecydowały zatem o jej kontynuowaniu.

7 czerwca – w Teheranie tzw. Państwo Islamskie przeprowadziło dwa zamachy terrorystyczne, w których zginęło 17 osób. Był to pierwszy tak poważny atak terrorystyczny w Iranie od 2010 r.

16 czerwca – 28 sierpnia – doszło do konfrontacji między wojskiem Indii i Chin w przygranicznym regionie Doklam. 16 czerwca Chińska Armia Ludowa wkroczyła na to terytorium sporne między Chinami a Bhutanem (sojusznikiem Indii) w celu zbudowania drogi. Obie strony wycofały swoje wojska po dwóch miesiącach negocjacji.

26 czerwca – rozpoczęły się wybory parlamentarne w Papui-Nowej Gwinei, w wyniku których premierem ponownie został Peter O'Neill z Ludowego Kongresu Narodowego.

26 czerwca – odbyły się wybory prezydenckie w Mongolii; wygrał je centroprawicowy polityk Battulga Khaltmaa.

5 lipca – zwolennicy Nicolása Maduro zaatakowali parlamentarzystów, raniąc m.in. Julio Borgesa, przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego. Kryzys w Wenezueli przybierał na sile. 8 lipca w areszcie domowym zamknięto lidera opozycji, Leopoldo Lópeza.

12 lipca – b. prezydent Brazylii Luiz Inácio Lula da Silva został skazany na 9 i pół roku więzienia za korupcję i pranie brudnych pieniędzy.

14 lipca – doszło do strzelaniny na Wzgórzu Świątynnym w Jerozolimie, w wyniku którego Izrael wprowadził środki bezpieczeństwa i obostrzenia w poruszaniu się na tym terytorium. Spowodowało to masowe protesty, które przyniosły 11 ofiar śmiertelnych i wielu rannych. Strona palestyńska oraz Liga Arabska potępiły te kroki, twierdząc, że stanowią naruszenie *status quo*. Ostatecznie Izrael wycofał się z najbardziej kontestowanych środków bezpieczeństwa.

16 i 20 lipca – w Kongu odbyły się wybory parlamentarne. Żadne ugrupowanie nie zdołało uzyskać większości. W sierpniu rząd ostatecznie utworzył Clément Mouamba.

20 lipca – wybory prezydenckie w Indiach wygrał Ram Nath Kovind z Indyjskiej Partii Ludowej.

22 lipca – odbyły się wybory parlamentarne we Wschodnim Timorze. Ponownie wygrała je partia FRETILIN, a premierem został Mari Alkatiri.

30 lipca – w Wenezueli Nicolás Maduro zorganizował głosowanie na członków Zgromadzenia Konstytucyjnego, którego zadaniem miała być zmiana ustawy zasadniczej. Wielu Wenezuelczyków zbojkotowało te wybory, a w kraju nasilały się protesty. Tysiące obywateli zdecydowało się emigrować.

30 lipca – w Senegalu odbyły się wybory parlamentarne. Premierem pozostał Mohamed Dionne, a rządzący sojusz BBY utrzymał się u władzy.

1 sierpnia – w Nowej Zelandii odbyły się wybory parlamentarne. Wygrała je Partia Narodowa, a premierem został Bill English.

1 sierpnia – w Wenezueli opozycyjni liderzy Leopoldo López i Antonio Ledezma zostali aresztowani. Mercosur rozpoczął procedurę zawieszenia Wenezueli w prawach członka.

4 sierpnia – w Rwandzie odbyły się wybory prezydenckie, które wygrał Paul Kagame, rządzący od 2000 r.

8 sierpnia – w Kenii odbyły się wybory. Prezydentem ponownie został Uhuru Kenyatta. Jego rywal Raila Odinga nie uznał wyniku elekcji i odwołał się do Sądu Najwyższego. Wybory zostały anulowane i powtórzone 26 października. Ponownie wygrał je Kenyatta.

16 sierpnia – Indie ogłosiły, że odeślą 40 tys. Rohindżów, którzy uciekli przed prześladowaniami, do Mjanmy.

23 sierpnia – w Angoli odbyły się wybory. Wygrała je dotychczas rządząca lewicowa partia MPLA; jej lider João Lourenço został prezydentem.

13 września – prezydentem Singapuru jako pierwsza kobieta została Halimah Yacob.

25 września – w kurdyjskiej części Iraku zorganizowano referendum niepodległościowe, w którym spośród ponad 72% uprawnionych do głosowania niemal 93% zagłosowało za niepodległością. Rząd iracki zakwestionował legalność referendum i zastosował środki odwetowe, m.in. w stosunku do kurdyjskich przedsiębiorców, a także rozpoczął przygotowanie ofensywy wojskowej. Z powodu niepowodzenia ruchu niepodległościowego 1 listopada prezydent Irackiego Kurdystanu Masoud Barzani zrezygnował ze stanowiska po 12 latach pełnienia urzędu.

2 października – w Japonii odbyły się przyspieszone wybory z uwagi na zagrożenie ze strony Korei Północnej i oskarżenia rządzących o nieradzenie sobie z sytuacją. Najwięcej głosów ponownie zdobyła partia Liberalno-Demokratyczna, a Shinzō Abe pozostał premierem.

5 października – siły zbrojne Iraku odbiły miasto Hawija w północnej części kraju z rąk tzw. Państwa Islamskiego.

10 października – w Liberii odbyły się wybory. Nowym prezydentem został George Weah z Koalicji na rzecz Demokratycznej Zmiany. Były to pierwsze po zakończonej w 2003 r. wojnie domowej wybory zorganizowane samodzielnie przez rząd Liberii.

12 października – Fatah i Hamas podpisały w Kairze umowę o współpracy, która została publicznie wsparta przez Egipt i Arabię Saudyjską. Kontrolowana przez Fatah Autonomia Palestyńska, która sprawuje nadzór nad Zachodnim Brzegiem, przejęła kontrolę administracyjną nad Strefą Gazy. Obie organizacje będą chronić granice strefy.

14 października – w Mogadiszu w najbardziej krwawym zamachu terrorystycznym w historii Somalii zginęło ponad pół tysiąca osób. O sprawstwo podejrzewa się islamistyczne ugrupowanie Asz-Szabab. Tego samego dnia dokonano innego zamachu bombowego w dzielnicy Madina, gdzie zginęły dwie osoby.

15 października – w Kirgistanie odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je b. premier, socjaldemokrata Sooronbaj Dżeenbekow. Dotychczasowy prezydent Ałmazbek Atambajew sprawował urząd przez dwie kadencje i nie mógł ubiegać się o kolejną.

15–20 października – siły irackie i kurdyjskie stoczyły bitwę o Kirkuk. W rezultacie wojska rządowe przejęły kontrolę nad kluczową infrastrukturą miasta. Podczas ofensywy armia rządowa wkroczyła do innych miejscowości na terenie irackiego Kurdystanu.

18 października – rozpoczął się XIX Kongres Narodowy Komunistycznej Partii Chin, na którym zaprezentowano nowy kodeks ideologiczny – *Rozważania Xi Jinpinga o sojalizmie z chińską charakterystyką dla nowej ery*. Po raz pierwszy od czasu Mao partia formalnie przyjęła ideologię zawierającą nazwisko jej przywódcy. Nowa polityka ma na celu osiągnięcie „socjalistycznej nowoczesności", zakłada także, że Chiny będą odgrywały bardziej aktywną rolę na scenie międzynarodowej. Xi Jinping rozpoczął drugą kadencję jako sekretarz generalny partii.

22 października – w Argentynie odbyły się wybory do połowy Izby Posłów oraz 1/3 Senatu. Wygrała je rządząca liberalno-konserwatywna koalicja Cambiemos (hiszp. Zmieńmy!).

27 października – Burundi jako pierwszy kraj na świecie przestało być członkiem Międzynarodowego Trybunału Karnego. Rząd burundyjski był oskarżony o zbrodnie przeciwko ludzkości, w tym tortury i zabójstwa. Od 2015 r. w tym kraju trwały zamieszki tłumione przez rządowe siły bezpieczeństwa. Burundi oskarżało MTK o prześladowanie państw afrykańskich.

4 listopada – podczas wizyty w Arabii Saudyjskiej do dymisji podał się Saad al-Hariri, premier Libanu. Dwa dni później Arabia Saudyjska stwierdziła, że b. premier wypowiedział jej wojnę; prezydent Libanu oskarżył ten kraj o wymuszenie dymisji na al-Haririm i przetrzymywanie go jako zakładnika. 9 listopada Arabia Saudyjska, Bahrajn, Kuwejt i ZEA wydaliły z kraju obywateli Libanu. Wydarzenia te miały podłoże w konflikcie części państw arabskich z Iranem. Po powrocie do kraju al-Hariri odwołał swoją dymisję.

12 listopada – w Gwinei Równikowej odbyły się wybory parlamentarne. Rządzący zablokowali dostęp do Internetu oraz zabronili poruszania się prywatnym pojazdom. Rządząca Partia Demokratyczna zdobyła 99% miejsc w Izbie Posłów i wszystkie miejsca w Senacie.

14 listopada – siły zbrojne Zimbabwe zainicjowały zamach stanu. W jego wyniku przeprowadzono proces impeachmentu prezydenta Roberta Mugabe, który następnie ustąpił ze stanowiska (sprawował rządy od 1980 r.). Bezpośrednią przyczyną przewrotu było odwołanie wicepremiera Emmersona Mnangagwy. 24 listopada Mnangagwa objął urząd prezydenta i stanął na czele rządu przejściowego.

19 listopada – w Chile odbyły się wybory. Prezydentem został prawicowy polityk Sebastián Piñera, pełniący tę funkcję w latach 2010–2014.

23 listopada – Bangladesz i Mjanma porozumiały się co do powrotu uchodźców z grupy Rohindżów w ciągu dwóch miesięcy.

26 listopada – odbyły się wybory w Hondurasie. Prezydentem ponownie został Juan Orlando Hernández.

26 listopada – 7 grudnia – odbyły się wybory do niższej izby parlamentu w Nepalu. Żadna z partii nie zdołała osiągnąć większości potrzebnej do sformowania rządu w 2017 r.; na początku 2018 r. wciąż trwały negocjacje koalicyjne.

5 grudnia – przedwcześnie zakończył się szczyt Rady Współpracy Zatoki Perskiej w Kuwejcie, kiedy ZEA i Arabia Saudyjska ogłosiły zawarcie dwustronnego sojuszu wojskowego.

10 grudnia – prezydent Wenezueli formalnie zakazał kandydatom partii opozycyjnych udziału w wyborach prezydenckich w 2018 r.

14 grudnia – największy kartel narkotykowy Kolumbii Clan del Golfo ogłosił jednostronne zawieszenie broni jako gest pokoju wobec rządu centralnego.

28 grudnia – w Teheranie rozpoczęły się demonstracje antyrządowe z uwagi na złą sytuację materialną ludności, korupcję, zaangażowanie w konflikty regionalne oraz nieprzestrzeganie praw człowieka. Protesty trwały jeszcze na początku 2018 r. Władze zablokowały dostęp do serwisów społecznościowych.

29 grudnia – premier Mali Abdoulaye Idrissa Maïga i wszyscy ministrowie złożyli dymisję, nie podając powodów swojej decyzji.

SPRAWY GLOBALNE

1 stycznia – kadencję niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ rozpoczęły Boliwia, Etiopia, Kazachstan, Szwecja i Włochy. Stanowisko sekretarza generalnego ONZ objął Portugalczyk António Guterres.

17–20 stycznia – w Davos odbyło się Światowe Forum Ekonomiczne pod hasłem „Odpowiedzialne przywództwo"; za największe zagrożenia dla globalnej gospodarki uznano coraz większe różnice między najbogatszymi i najbiedniejszymi, a co za tym idzie – polaryzację społeczeństw. Kluczowymi tematami były także zmiany klimatyczne i zwiększające się zagrożenia dla środowiska. Po raz pierwszy w forum wziął udział przewodniczący Chińskiej Republiki Ludowej, Xi Jinping, a zabrakło reprezentantów nowej administracji USA, niemieckiej kanclerz Angeli Merkel i prezydenta Francji François Hollande'a.

23 stycznia – Donald Trump wycofał USA z Partnerstwa Transpacyficznego.

27 stycznia – Donald Trump podpisał Rozporządzenie wykonawcze 13769, mające na celu zapobieganie przenikaniu do Stanów Zjednoczonych zagranicznych terrorystów. W wyniku wprowadzenia dekretu USA zawiesiły przyjmowanie uchodźców i imigrantów – z Syrii do odwołania, z innych państw na 120 dni. Ponadto na 90 dni wstrzymano wydawanie wiz amerykańskich obywatelom Syrii, Iraku, Iranu, Jemenu, Libii, Sudanu i Somalii. 3 lutego 2017 r. wykonywanie rozporządzenia zostało czasowo wstrzymane na terenie całego państwa z uwagi na zaskarżenie do sądu, a 10 lutego 2017 r. Sąd Apelacyjny w San Francisco uznał je za niezgodne z konstytucją. USA przez cały rok utrzymywały różne obostrzenia wjazdowe w stosunku do obywateli ww. państw.

17–19 lutego – odbyła się 523. monachijska konferencja bezpieczeństwa. Uczestnicy dyskutowali m.in. o postprawdzie, kryzysie liberalnej demokracji, terroryzmie islamskim oraz spornych kwestiach terytorialnych na Pacyfiku.

20 lutego – według raportu SIPRI w latach 2012–2016 globalny wolumen handlu bronią wzrósł bardziej niż w którymkolwiek z 5-letnich okresów od czasu zimnej wojny. Import broni na Bliski Wschód wzrósł o 212%.

28 lutego – Donald Trump odwołał prośrodowiskowe ustawy przyjęte podczas kadencji Baracka Obamy.

26–29 kwietnia – w Manili na Filipinach odbył się 30. szczyt ASEAN. Jego głównymi postanowieniami były wzmocnienie korpusu urzędniczego i implementacja standardów *good governance*.

5 maja – Rosja, Iran i Turcja podpisały umowę o stworzeniu czterech stref bezpieczeństwa w Syrii, wolnych od działań wojskowych. Do umowy nie przystąpiła jednak żadna ze stron syryjskich.

11 maja – członkowie Rady Arktycznej spotkali się na Alasce. Motywem przewodnim obrad były regulacje dotyczące pozyskiwania ropy naftowej.

12–15 maja – wirus WannaCry zaatakował systemy IT na całym świecie, wymuszając opłatę w bitcoinach i doprowadzając do paraliżu funkcjonowanie prywatnych przedsiębiorstw, jak również np. szpitali czy urzędów. Pod koniec 2017 r. USA i Wielka Brytania oskarżyły Koreę Północną o stworzenie wirusa.

27 maja – we włoskiej Taorminie odbył się szczyt G-7. Nie osiągnięto porozumienia w sprawie paryskiej umowy klimatycznej z uwagi na sprzeciw USA.

16 czerwca – Senat USA zdecydowaną większością zagłosował za zaostrzeniem sankcji wobec Rosji i Iranu. Donald Trump ogłosił nowe restrykcje wobec Kuby, odwracając decyzje swojego poprzednika.

7 lipca – w Hamburgu odbył się szczyt G-20. Podpisano porozumienie dotyczące zawieszenia broni w Syrii. Nie udało się porozumieć co do kwestii klimatycznych, głównie z uwagi na postawę USA. W mieście odbyły się gwałtowne, masowe demonstracje antykapitalistyczne i antyglobalistyczne; setki policjantów i cywilów zostało rannych, aresztowano dziesiątki demonstrantów; zniszczono wiele budynków.

28 lipca – premier Pakistanu Nawaz Sharif złożył dymisję, gdy Sąd Najwyższy orzekł zakaz pełnienia przez niego funkcji publicznych w związku z nieujawnieniem zatrudnienia w saudyjskiej spółce FZE.

5 sierpnia – RB ONZ jednogłośnie przyjęła rezolucję nr 2371 nakładającą sankcje na Koreę Północną w związku z jej testami międzykontynentalnych rakiet balistycznych. W 2017 r. doszło do licznych incydentów związanych z testami broni przez to państwo. 8 sierpnia w głośnym przemówieniu Donald Trump obiecał Korei Północnej „ogień i furię" (ang. *fire and fury*), jeśli to państwo będzie ciągle wystosowywać groźby pod adresem USA.

3 września – zarejestrowano trzęsienie ziemi o sile 6,3 w skali Richtera w wyniku najpotężniejszej jak do tej pory próby nuklearnej przeprowadzonej przez Koreę Północną. USA zagroziły odpowiedzią wojskową. Pod koniec 2017 r. RB ONZ nałożyła dalsze sankcje na Koreę Północną.

20 września – 50 państw podpisało Traktat o zakazie broni jądrowej, przyjęty 7 lipca 2017 r. w siedzibie ONZ. Państwa nuklearne kontestowały traktat.

6 października – Pokojową Nagrodę Nobla otrzymała Międzynarodowa Kampania na rzecz Przeciwdziałania Broni Jądrowej (ICAN) za swoją pracę w dziedzinie zwracania uwagi na katastrofalne konsekwencje humanitarne użycia takiej broni i ogromne wysiłki na rzecz wprowadzenia popartego traktatem zakazu jej posiadania. Jest to światowa koalicja promująca traktat o zakazie broni jądrowej. Organizacja rozpoczęła działalność w 2007 r., ma swoją siedzibę w Genewie.

26 października – europejską nagrodę w dziedzinie praw człowieka im. Andrieja Sacharowa zdobyła opozycja w Wenezueli.

5 listopada – dziennikarze z Międzynarodowego Konsorcjum Dziennikarzy Śledczych (ICIJ) i 95 redakcji z całego świata zaczęli publikować tzw. *Paradise Papers*, czyli raporty z „rajów podatkowych" dokumentujące, w jaki sposób czołowi politycy, międzynarodowe przedsiębiorstwa i gwiazdy unikali uiszczania podatków w swoich krajach, byli finansowani m.in. przez rosyjskich oligarchów oraz brali udział w innych nielegalnych działaniach w strefie *offshore*. *Paradise Papers* dotyczyły m.in. brytyjskiej królowej Elżbiety II, prezydenta Kolumbii Juana Manuela Santosa, b. kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera i piosenkarzy Bono oraz Madonny.

13–14 listopada – odbył się 31. szczyt ASEAN w Manili na Filipinach. Poruszane tematy to m.in. niedożywienie, kwestie migracji, współpraca przy opanowywaniu epidemii, polityka klimatyczna i walka z korupcją.

6 grudnia – Stany Zjednoczone zdecydowały się uznać stolicę Izraela w Jerozolimie oraz przenieść tam swoje placówki dyplomatyczne. Ten ruch spotkał się z krytyką w świecie arabskim, m.in. ze strony Jordanii, Hamasu, Egiptu, Arabii Saudyjskiej oraz Turcji. Decyzję Donalda Trumpa skrytykowali także sekretarz generalny ONZ oraz 14 z 15 państw zasiadających w RB ONZ. Lider Hamasu Ismail Haniyeh wezwał do rozpoczęcia nowej intifady. W państwach muzułmańskich i w Izraelu rozpoczęły się masowe protesty. Na wezwanie króla Jordanii zapowiedziano zwołanie w trybie pilnym szczytu Ligi Państw Arabskich. Premier Izraela Beniamin

Netanjahu z uznaniem przyjął decyzję. USA będą pierwszym krajem, który będzie posiadać swoją ambasadę w Jerozolimie.

11 grudnia – Władimir Putin po raz pierwszy od początku konfliktu odwiedził Syrię. Zapowiedział stopniowe wycofywanie sił rosyjskich z uwagi na to, że tzw. Państwo Islamskie zostało wyparte z większości terytoriów.

23 grudnia – Francja zobowiązała się do współpracy z państwami z grupy Sahelu G-5 w celu zwalczenia bojówek islamistycznych zaangażowanych w konflikt w Północnym Mali.

31 grudnia – Sekretarz generalny ONZ António Guterres wystosował „czerwony alarm dla świata", wskazując, że w 2017 r. pogłębiły się konflikty i nierówności społeczne, zwiększyło się niebezpieczeństwo wybuchu wojny nuklearnej, a nacjonalizm i ksenofobia rosły w siłę.

Tabela 1. Państwa świata: podstawowe wskaźniki społeczne i ekonomiczne[1]

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2017 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2017 r.)	PKB na osobę w USD (2016 r.)	PKB mld USD (2016 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2015–2016)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2017) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2015 r.	Indeks Giniego (2010–2015)
Afganistan	35,5	61,9	652,9	561,8	19,5	2,2	63/65	0,479	–
Albania	2,9	2,7	28,8	4 125,0	11,9	3,4	77/81	0,764	29,0
Algieria	41,3	57,4	2 381,7	3 916,9	159,0	3,3	75/78	0,745	–
Angola	29,8	76,0	1 246,7	3 308,7	95,3	–0,7	59/65	0,533	42,7
Antigua i Barbuda	0,1	0,1	0,4	14 462,2	1,5	5,3	74/79	0,786	–
Arabia Saudyjska	32,9	45,1	2 149,7	20 028,6	646,4	1,7	73/76	0,847	–
Argentyna	44,3	55,2	2 780,4	12 440,3	545,5	–2,2	73/80	0,827	42,7
Armenia	2,9	2,7	29,7	3 614,7	10,6	0,2	71/78	0,743	31,5
Australia	24,5	33,2	7 741,2	49 927,8	1 204,6	2,8	81/85	0,939	34,9
Austria	8,7	8,9	83,9	44 676,3	390,8	1,5	79/84	0,893	30,5
Azerbejdżan	9,8	11,0	86,6	3 876,9	37,8	–3,1	69/75	0,759	31,8
Bahamy	0,4	0,5	13,9	28 785,5	11,3	0,2	73/79	0,792	–
Bahrajn	1,5	2,3	0,8	22 579,1	32,2	–	76/78	0,824	–
Bangladesz	164,7	201,9	147,6	1 358,8	221,4	7,1	71/75	0,579	32,1
Barbados	0,3	0,3	0,4	15 891,6	4,5	2,0	74/78	0,795	–
Belgia	11,4	12,5	30,5	41 236,3	468,0	1,5	79/84	0,896	27,6

[1] Źródła dla poszczególnych kolumn: B, H – *The State of World Population 2017*, UNFPA 2017; C – *World Population Prospects, The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*, UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York 2017; D, E, F, G – The World Bank Open Data, World Bank 2018; http://data.worldbank.org; I, J – *Human Development Report 2016*, UNDP.

* *Human Development Index.*

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2017 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2017 r.)	PKB na osobę w USD (2016 r.)	PKB mld USD (2016 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2015–2016)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2017) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2015 r.	Indeks Giniego (2010–2015)
Belize	0,4	0,6	23,0	4 744,7	1,7	–0,6	68/74	0,706	–
Benin	11,2	23,9	114,8	789,4	8,6	4,0	60/63	0,485	43,4
Bhutan	0,8	1,0	38,4	2 773,5	2,2	8,0	70/71	0,607	38,8
Białoruś	9,5	8,6	207,6	4 986,5	47,4	–2,6	68/78	0,796	27,2
Boliwia	11,1	15,9	1 098,6	3 105,0	33,8	4,3	67/72	0,674	48,4
Bośnia i Hercegowina	3,5	3,1	51,2	4 808,4	16,9	3,1	75/80	0,750	33,8
Botswana	2,3	3,4	581,7	6 924,1	15,6	4,3	65/70	0,698	60,5
Brazylia	209,3	232,7	8 515,8	8 649,9	1 796,2	–3,6	72/79	0,754	51,5
Brunei	0,4	0,5	5,8	26 939,4	11,4	–2,5	76/79	0,865	–
Bułgaria	7,1	5,4	111,0	7 469,0	53,2	3,9	71/78	0,794	36,0
Burkina Faso	19,2	43,2	274,2	627,1	11,7	5,9	60/61	0,402	35,3
Burundi	10,9	25,8	27,8	285,7	3,0	–0,6	56/60	0,404	33,4
Chile	18,1	20,7	756,1	13 792,9	247,0	1,6	77/82	0,847	50,5
Chiny	1 409,5	1 364,5	9 562,9	8 123,2	11 199,1	6,7	75/78	0,738	42,2
Chorwacja	4,2	3,5	56,6	12 160,1	50,7	3,0	75/81	0,827	32,5
Cypr	1,2	1,4	9,3	23 324,2	20,0	3,0	79/83	0,856	34,3
Czad	14,9	33,6	1 284,0	664,3	9,6	–7,0	52/54	0,396	43,3
Czarnogóra	0,6	0,6	13,8	7 023,5	4,4	2,9	75/80	0,807	31,9
Czechy	10,6	10,1	78,9	18 491,9	195,3	2,6	76/82	0,878	26,1
Dania	5,7	6,3	42,9	53 549,7	306,9	2,0	79/83	0,925	29,1
Dominika	0,1	0,1	0,8	7 906,7	0,6	2,6	–	0,726	–

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2017 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2017 r.)	PKB na osobę w USD (2016 r.)	PKB mld USD (2016 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2015–2016)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2017) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2015 r.	Indeks Giniego (2010–2015)
Dominikana	10,8	13,3	48,7	6 722,2	71,6	6,6	71/77	0,722	47,1
Dżibuti	1,0	1,3	23,2	–	–	–	61/64	0,473	44,1
Egipt	97,6	153,4	1 001,5	3 477,9	332,8	4,3	69/74	0,691	–
Ekwador	16,6	23,0	256,4	6 018,5	98,6	–1,6	74/79	0,739	45,4
Erytrea	5,1	9,6	117,6	–	–	–	63/68	0,420	–
Estonia	1,3	1,1	45,2	17 727,5	23,3	2,1	73/82	0,865	33,2
Etiopia	105,0	190,9	1 104,3	706,8	72,4	7,6	64/68	0,448	33,2
Federacyjne Stany Mikronezji	0,1	0,1	0,7	3 143,7	0,3	–0,1	68/71	0,638	42,5
Fidżi	0,9	1,0	18,3	5 233,5	4,7	0,4	68/74	0,736	42,8
Filipiny	104,9	151,3	300,0	2 951,1	304,9	6,9	66/73	0,682	43,0
Finlandia	5,5	5,9	338,4	43 402,9	238,5	1,9	79/84	0,895	27,1
Francja	65,0	70,6	549,1	36 855,0	2 465,5	1,2	80/86	0,897	33,1
Gabon	2,0	3,5	267,7	7 179,3	14,2	2,3	65/68	0,697	42,2
Gambia	2,1	4,6	11,3	473,2	1,0	2,2	60/63	0,452	–
Ghana	28,8	51,3	238,5	1 513,5	42,7	3,6	62/64	0,579	42,8
Grecja	11,2	10,0	132,0	17 930,2	192,7	–0,2	79/84	0,866	36,7
Grenada	0,1	0,1	0,3	9 841,8	1,1	3,7	71/76	0,754	–
Gruzja	3,9	3,4	69,7	3 865,8	14,4	2,8	69/78	0,769	40,1
Gujana	0,8	0,8	215,0	4 529,1	3,5	3,4	64/69	0,638	–
Gwatemala	16,9	27,0	108,9	4 146,7	68,8	3,1	70/77	0,640	48,7
Gwinea	12,7	26,9	245,9	661,5	8,2	6,6	60/61	0,414	33,7

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2017 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2017 r.)	PKB na osobę w USD (2016 r.)	PKB mld USD (2016 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2015–2016)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2017) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2015 r.	Indeks Giniego (2010–2015)
Gwinea Równikowa	1,3	2,8	28,1	8 747,4	10,7	–8,9	57/59	0,592	–
Gwinea Bissau	1,9	3,6	36,1	641,6	1,2	5,8	56/60	0,424	50,7
Haiti	11,0	14,0	27,8	739,6	8,0	1,4	61/66	0,493	60,8
Hiszpania	46,4	44,4	505,9	26 639,7	1 237,3	3,3	81/86	0,884	35,9
Holandia	17,0	17,5	41,5	45 669,8	777,2	2,2	80/84	0,924	28,0
Honduras	9,3	13,2	112,5	2 361,2	21,5	3,6	71/76	0,625	50,6
Hongkong (Chiny)	7,4	8,3	1,1	43 681,4	320,9	2,0	81/87	0,917	–
Indie	1 339,2	1 659,0	3 287,3	1 709,6	2 263,8	7,1	67/70	0,624	35,2
Indonezja	264,0	321,6	1 910,9	3 570,3	932,3	5,0	67/72	0,689	39,5
Irak	38,3	81,5	435,1	4 609,6	171,5	11,0	68/72	0,649	–
Iran	81,2	93,6	1 745,2	5 219,1	419,0	13,4	75/77	0,774	37,4
Irlandia	4,8	5,8	70,3	63 861,9	304,8	5,1	80/84	0,923	32,5
Islandia	0,3	0,4	103,0	59 976,9	20,0	7,2	81/84	0,921	26,9
Izrael	8,3	12,6	22,1	37 175,7	317,7	4,1	81/84	0,899	42,8
Jamajka	2,9	2,7	11,0	4 878,6	14,1	1,4	74/79	0,730	–
Japonia	127,5	108,8	378,0	38 900,6	4 940,2	1,0	81/87	0,903	32,1
Jemen	28,3	48,3	528,0	990,3	27,3	–9,8	64/67	0,482	–
Jordania	9,7	14,2	89,3	4 087,9	38,7	2,0	73/76	0,741	–
Kambodża	16,0	22,0	181,0	1 269,9	20,0	7,0	67/71	0,563	30,8
Kamerun	24,1	49,8	475,4	1 374,5	32,2	4,5	57/60	0,518	46,5

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2017 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2017 r.)	PKB na osobę w USD (2016 r.)	PKB mld USD (2016 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2015–2016)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2017) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2015 r.	Indeks Giniego (2010–2015)
Kanada	36,6	44,9	9 984,7	42 157,9	1 529,8	1,5	81/84	0,920	33,7
Katar	2,6	3,8	11,6	59 324,3	152,5	2,2	78/80	0,856	–
Kazachstan	18,2	23,0	2 724,9	7 713,6	137,3	1,1	65/75	0,794	26,3
Kenia	49,7	95,5	580,4	1 455,4	70,5	5,8	65/70	0,555	48,5
Kirgistan	6,0	8,1	199,9	1 077,0	6,6	3,8	67/75	0,664	26,8
Kiribati	0,1	0,2	0,8	1 587,1	0,2	1,1	63/70	0,588	37,6
Kolumbia	49,1	54,7	1 141,7	5 805,6	282,5	2,0	71/78	0,727	53,5
Komory	0,8	1,5	1,9	775,1	0,6	2,2	62/66	0,497	–
Kongo (Demokratyczna Republika)	81,3	197,4	2 344,9	405,5	31,9	2,4	59/62	0,435	42,1
Kongo (Republika)	5,3	11,5	342,0	1 528,2	7,8	–1,9	63/67	0,592	48,9
Korea Południowa	51,0	50,5	100,3	27 538,8	1 411,2	2,8	79/85	0,901	–
Korea Północna	25,5	26,8	120,5	–	–	–	68/75		
Kostaryka	4,9	5,8	51,1	11 824,6	57,4	4,3	78/82	0,776	48,5
Kuba	11,5	10,8	109,9	–	–	–	78/82	0,775	–
Kuwejt	4,1	5,6	17,8	27 359,2	110,9	3,5	74/76	0,800	–
Laos	6,9	9,2	236,8	2 353,1	15,9	7,0	65/69	0,586	37,9
Lesotho	2,2	3,2	30,4	1 039,7	2,3	2,4	52/57	0,497	54,2
Liban	6,1	5,4	10,5	8 257,3	49,6	2,0	78/82	0,763	–
Liberia	4,7	9,8	111,4	455,4	2,1	–1,6	62/64	0,427	36,5

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2017 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2017 r.)	PKB na osobę w USD (2016 r.)	PKB mld USD (2016 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2015–2016)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2017) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2015 r.	Indeks Giniego (2010–2015)
Libia	6,4	8,1	1 759,5	–	–	–	69/75	0,716	–
Liechtenstein	–	–	0,2	–	–	–		0,912	–
Litwa	2,9	2,4	65,3	14 879,7	42,7	2,3	69/80	0,848	35,2
Luksemburg	0,6	0,8	2,6	100 573,1	58,6	3,1	80/84	0,898	34,8
Łotwa	1,9	1,5	64,5	14 064,7	27,6	2,1	70/79	0,830	35,5
Macedonia	2,1	1,9	25,7	5 237,1	10,9	2,4	74/78	0,748	44,1
Madagaskar	25,6	53,8	587,3	401,7	10,0	4,2	65/68	0,512	42,7
Makau (Chiny)	0,6	0,9	–	73 187,0	44,8	–2,1	81/87		
Malawi	18,6	41,7	118,5	300,3	5,4	2,5	61/66	0,476	46,1
Malediwy	0,4	0,6	0,3	10 118,1	4,2	6,2	77/79	0,701	38,4
Malezja	31,6	41,7	330,8	9 508,2	296,5	4,2	73/78	0,789	46,3
Mali	18,5	44,0	1 240,2	779,9	14,0	5,8	58/59	0,442	33,0
Malta	0,4	0,4	0,3	25 172,5	11,0	5,5	79/83	0,856	–
Maroko	35,7	45,7	446,6	2 832,4	103,6	1,2	75/77	0,647	40,7
Mauretania	4,4	9,0	1 030,7	1 101,9	4,7	2,0	62/65	0,513	32,4
Mauritius	1,3	1,2	2,0	9 630,9	12,2	3,8	71/78	0,781	35,8
Meksyk	129,2	164,3	1 964,4	8 208,6	1 046,9	2,3	75/80	0,762	48,2
Mjanma (Birma)	53,4	62,4	676,6	1 195,5	63,2	5,9	64/69	0,556	–
Mołdawia	4,1	3,3	33,9	1 900,2	6,7	4,1	67/76	0,699	26,8
Mongolia	3,1	4,1	1 564,1	3 694,1	11,2	1,2	65/74	0,735	32,0
Mozambik	29,7	67,8	799,4	382,1	11,0	3,8	57/61	0,418	45,6
Namibia	2,5	4,3	824,3	4 415,0	10,9	1,1	62/68	0,640	61,0

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2017 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2017 r.)	PKB na osobę w USD (2016 r.)	PKB mld USD (2016 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2015–2016)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2017) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2015 r.	Indeks Giniego (2010–2015)
Nepal	29,3	36,1	147,2	729,1	21,1	0,4	69/72	0,558	32,8
Niemcy	82,1	79,2	357,2	42 069,6	3 477,8	1,9	79/83	0,926	30,1
Niger	21,5	68,5	1 267,0	364,2	7,5	5,0	59/61	0,353	34,0
Nigeria	190,9	410,6	923,8	2 175,7	404,7	–1,6	53/55	0,527	43,0
Nikaragua	6,2	7,9	130,4	2 151,4	13,2	4,7	73/79	0,645	47,1
Norwegia	5,3	6,8	385,2	70 911,8	371,1	1,1	80/84	0,949	25,9
Nowa Zelandia	4,7	5,7	267,7	39 416,4	185,0	3,1	80/84	0,915	–
Oman	4,6	6,8	309,5	14 982,4	66,3	–	76/80	0,796	–
Pakistan	197,0	306,9	796,1	1 443,6	278,9	5,5	66/68	0,550	30,7
Palau	–	–	0,5	14 428,1	0,3	1,9	–	0,788	–
Palestyna	4,9	9,7	6,0	2 943,4	13,4	4,1	72/76	0,684	34,5
Panama	4,1	5,8	75,4	13 680,2	55,2	4,9	75/81	0,788	50,7
Papua-Nowa Gwinea	8,3	13,9	462,8	2 500,1	20,2	2,4	63/68	0,516	43,9
Paragwaj	6,8	8,9	406,8	4 077,7	27,4	4,0	71/75	0,693	51,7
Peru	32,2	41,6	1 285,2	6 049,2	192,2	3,9	73/78	0,740	44,1
Polska	**38,2**	**32,4**	**312,7**	**12 421,3**	**471,4**	**2,9**	**74/82**	**0,855**	**32,1**
Portoryko	3,7	3,3	8,9	–	–	–	76/84		
Portugalia	10,3	9,0	92,2	19 839,6	204,8	1,5	78/84	0,843	36,0
Republika Środkowo-afrykańska	4,7	8,9	623,0	382,2	1,8	4,5	51/55	0,352	56,2

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2017 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2017 r.)	PKB na osobę w USD (2016 r.)	PKB mld USD (2016 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2015–2016)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2017) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2015 r.	Indeks Giniego (2010–2015)
Republika Zielonego Przylądka	0,5	0,7	4,0	2 997,8	1,6	3,9	71/75	0,648	47,2
Rosja	144,0	132,7	17 098,3	8 748,4	1 283,2	–0,2	66/77	0,804	41,6
RPA	56,7	72,8	1 219,1	5 284,6	295,5	0,3	60/67	0,666	63,4
Rumunia	19,7	16,4	238,4	9 519,9	187,6	4,6	72/79	0,802	27,5
Rwanda	12,2	21,9	26,3	702,8	8,4	5,9	65/70	0,498	50,4
Saint Christopher (Kitts) i Nevis	0,1	0,1	0,3	16 596,8	0,9	2,2	–	0,765	–
Saint Lucia	0,2	0,2	0,6	9 364,8	1,7	0,9	73/78	0,735	–
Saint Vincent i Grenadyny	0,1	0,1	0,4	7 006,6	0,8	1,9	71/76	0,722	–
Salwador	6,4	7,0	21,0	4 223,6	26,8	2,4	69/78	0,680	41,8
Samoa	0,2	0,2	2,8	4 030,0	0,8	7,1	72/78	0,704	42,7
San Marino	–	–	0,1	47 908,6	1,6	1,0	–		
Senegal	15,9	34,0	196,7	952,8	14,7	6,7	65/69	0,494	40,3
Serbia	8,8	7,4	88,4	5 426,9	38,3	2,8	73/78	0,776	29,1
Seszele	0,1	0,1	0,5	15 075,7	1,4	4,5	70/79	0,782	46,8
Sierra Leone	7,6	13,0	72,3	505,2	3,7	6,3	52/53	0,420	34,0
Singapur	5,7	6,6	0,7	52 962,5	297,0	2,0	81/85	0,925	–
Słowacja	5,4	5,0	49,0	16 535,9	89,8	3,3	73/80	0,845	26,1
Słowenia	2,1	1,9	20,3	21 652,3	44,7	3,1	78/84	0,890	25,6

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2017 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2017 r.)	PKB na osobę w USD (2016 r.)	PKB mld USD (2016 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2015–2016)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2017) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2015 r.	Indeks Giniego (2010–2015)
Somalia	14,7	35,9	637,7	434,2	6,2	–	55/58		
Sri Lanka	20,9	20,8	65,6	3 835,4	81,3	4,4	72/79	0,766	39,2
Stany Zjednoczone	324,5	389,6	9 831,5	57 638,2	18 624,5	1,5	77/82	0,920	41,1
Suazi	1,4	2,1	17,4	2 770,2	3,7	1,4	55/61	0,541	51,5
Sudan	40,5	80,4	1 879,4	2 415,0	95,6	4,7	63/66	0,490	35,4
Sudan Południowy	12,6	25,4	644,3	–	–	–	56/58	0,418	46,3
Surinam	0,6	0,6	163,8	5 871,4	3,3	–5,1	68/75	0,725	–
Syria	18,3	34,0	185,2	–	–	–	65/77	0,536	–
Szwajcaria	8,5	9,9	41,3	79 890,5	668,9	1,4	82/85	0,939	31,6
Szwecja	9,9	11,6	447,4	51 949,3	514,5	3,2	81/84	0,913	27,3
Tadżykistan	8,9	14,5	141,4	795,8	7,0	6,9	68/74	0,627	30,8
Tajlandia	69,0	65,4	513,1	5 910,6	407,0	3,2	72/79	0,740	37,9
Tajwan (Chiny)	–	22,8	,,	–	–	–			
Tanzania	57,3	138,1	947,3	879,2	47,3	7,0	65/68	0,531	37,8
Timor Wschodni	1,3	2,4	14,9	1 405,4	1,8	5,7	67/71	0,605	31,6
Trynidad i Tobago	7,8	15,3	56,8	578,5	4,4	5,0	60/61	0,487	46,0
Tonga	0,1	0,1	0,8	3 748,6	0,4	3,4	70/76	0,721	38,1
6 i Tobago	1,4	1,3	5,1	16 040,5	21,9	–2,3	67/74	0,780	–
Tunezja	11,5	13,9	163,6	3 688,6	42,1	1,2	74/78	0,725	35,8
Turcja	80,7	95,6	785,4	10 862,6	863,7	3,2	73/79	0,767	40,2

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2017 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2017 r.)	PKB na osobę w USD (2016 r.)	PKB mld USD (2016 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2015–2016)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2017) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2015 r.	Indeks Giniego (2010–2015)
Turkmenistan	5,8	7,9	488,1	6 389,3	36,2	6,2	65/71	0,691	–
Uganda	42,9	105,7	241,6	580,4	24,1	4,7	58/62	0,493	41,0
Ukraina	44,2	36,4	603,6	2 185,7	93,3	2,3	67/77	0,743	24,1
Urugwaj	3,5	3,7	176,2	15 220,6	52,4	1,5	74/81	0,795	41,6
Uzbekistan	31,9	41,0	447,4	2 110,6	67,2	7,8	69/74	0,701	–
Vanuatu	0,3	0,5	12,2	2 860,6	0,8	4,0	70/75	0,597	37,2
Wenezuela	32,0	41,6	912,1	–	–	–	71/79	0,767	46,9
Węgry	9,7	8,3	93,0	12 814,9	125,8	2,2	72/79	0,836	30,6
Wielka Brytania	66,2	75,4	243,6	40 341,4	2 647,9	1,8	80/83	0,909	32,6
Wietnam	95,5	114,6	331,0	2 214,4	205,3	6,2	72/81	0,683	37,6
WKS	24,3	51,4	322,5	1 535,0	36,4	8,3	53/56	0,474	43,2
Włochy	59,4	55,1	301,3	30 674,8	1 858,9	0,9	81/85	0,887	35,2
Wyspy Marshalla	–	0,1	0,2	3 665,2	0,2	1,9			
Wyspy Salomona	0,6	1,0	28,9	2 005,5	1,2	3,0	70/73	0,515	46,1
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	0,2	0,4	1,0	1 714,7	0,3	4,1	65/69	0,574	30,8
Zambia	17,1	41,0	752,6	1 269,6	21,1	3,6	60/65	0,579	55,6
ZEA	9,4	13,2	83,6	37 622,2	348,7	3,0	77/79	0,840	–
Zimbabwe	16,5	29,7	390,8	1 029,1	16,6	0,6	60/64	0,516	43,2
Świat	**7 550,0**	**9 771,8**	**134 325,1**	**10 191,3**	**75 845,1**	**2,5**	**70/74**	**0,717**	**–**

Tabela 2. Państwa świata: wskaźniki militarne, strategiczne i polityczne[1]

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2016 r.)	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2016 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2016)	Konkurencyjność gospodarki[a] (2017–2018)	Wskaźnik globalizacji[b] (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[c] (2017 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Afganistan	187	1,0	171	–	28.59	48.9	NF[d]
Albania	142	1,2	8	4,18	61,20	64,4	PF
Algieria	10 654	6,7	130	4,07	49,22	46,5	NF
Angola	3 232	3,7	107	–	42,63	48,5	NF
Antigua i Barbuda	–	–	–	–	49,78	–	F
Arabia Saudyjska	61 358	10,4	227	4,83	63,31	64,4	NF
Argentyna	6 164	1,0	74	3,95	58,89	50,4	F
Armenia	423	4,0	45	4,19	59,73	70,3	PF
Australia	24 371	2,0	58	5,19	76,26	81,0	F
Austria	2 829	0,7	21	5,25	87,10	72,3	F
Azerbejdżan	1 932	4,0	67	4,69	50,89	63,6	NF

[1] Źródła dla poszczególnych kolumn: B, C – Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, *The SIPRI Military Expenditure Database 2017*; D – *The Military Balance 2017*, International Institute for Strategic Studies, Taylor & Francis, London oraz inne źródła [cyt. za:] *List of countries by number of military and paramilitary personnel*, http://en.wikipedia.org (dostęp: 30.01.2018); E – *The Global Competitiveness Report 2017–2018*, World Economic Forum 2017; F – www.kof.ethz.ch; Ranking 2018; G – The Heritage Foundation 2017, www.heritage.org/index/ranking; H – *Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis*, Freedom House, edition 2018.

[a] *Global Competitiveness Index.*

[b] *2018 KOF Globalisation Index.*

[c] *2017 Index of Economic Freedom.*

[d] Oznaczenia: PF – *Partly Free, F – Free, NF – Not Free*; oparte na danych za rok 2017.

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2016 r.)	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2016 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2016)	Konkurencyjność gospodarki[a] (2017–2018)	Wskaźnik globalizacji[b] (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[c] (2017 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Bahamy	–	–	1	–	44,70	61,1	F
Bahrajn	1 386	4,8	8	4,54	64,73	68,5	NF
Bangladesz	3 003	1,3	157	3,91	42,85	55,0	PF
Barbados	–	–	1	–	55,67	54,5	F
Belgia	4 028	0,9	30	5,23	89,55	67,8	F
Belize	21	1,2	2	–	50,56	58,6	F
Benin	96	1,2	7	3,47	44,58	59,2	F
Bhutan	–	–	–	4,10	40,80	58,4	PF
Białoruś	664	1,3	48	–	63,09	58,6	NF
Boliwia	545	1,6	34	–	51,74	47,7	PF
Bośnia i Hercegowina	166	1,0	11	3,87	62,26	60,2	PF
Botswana	536	3,7	9	4,30	47,52	70,1	F
Brazylia	22 839	1,3	335	4,14	58,47	52,9	F
Brunei	405	3,8	7	4,52	67,28	69,8	NF
Bułgaria	756	1,5	31	4,46	75,95	67,9	F
Burkina Faso	147	1,3	11	–	51,83	59,6	PF
Burundi	65	2,3	30	3,21	32,34	53,2	NF
Chile	4 583	1,9	65	4,71	66,98	76,5	F
Chiny	225 713	1,9	2 183	5,00	61,24	57,4	NF
Chorwacja	687	1,4	16	4,19	75,66	59,4	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2016 r.)	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2016 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2016)	Konkurencyjność gospodarki[a] (2017–2018)	Wskaźnik globalizacji[b] (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[c] (2017 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Cypr	352	1,8	12	4,30	76,16	67,9	F
Czad	260	2,6	30	2,99	41,13	49,0	NF
Czarnogóra	67	1,6	2	4,15	65,96	62,0	PF
Czechy	1 923	1,0	22	4,77	80,33	73,3	F
Dania	3 488	1,2	17	5,39	85,94	75,1	F
Dominika	–	–	–	–	43,05	63,7	F
Dominikana	452	0,6	56	3,87	51,48	62,9	PF
Dżibuti	–	–	10	–	48,12	46,7	NF
Egipt	5 357	1,6	439	3,90	57,26	52,6	NF
Ekwador	2 130	2,2	40	3,91	52,39	49,3	PF
Erytrea	–	–	202	–	27,02	42,2	NF
Estonia	494	2,1	6	4,85	77,75	79,1	F
Etiopia	448	0,7	138	3,78	42,09	52,7	NF
Federacyjne Stany Mikronezji	–	–	–	–	38,08	54,1	F
Fidżi	44	1,0	4	–	61,46	63,4	PF
Filipiny	3 990	1,3	125	4,35	61,62	65,6	PF
Finlandia	3 243	1,4	22	5,49	80,74	74,0	F
Francja	55 681	2,3	203	5,18	84,20	63,3	F
Gabon	198	1,5	5	–	55,06	58,6	NF
Gambia	*14*[e]	*1,6*	1	3,61	45,68	53,4	PF

[e] *Kursywą podano dane za rok wcześniejszy.*

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2016 r.)	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2016 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2016)	Konkurencyjność gospodarki[a] (2017–2018)	Wskaźnik globalizacji[b] (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[c] (2017 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Ghana	146	0,4	16	3,72	49,93	56,2	F
Grecja	4 986	2,6	143	4,02	75,78	55,0	F
Grenada	–	–	–	–	51,85	–	F
Gruzja	315	2,2	21	4,28	69,30	76,0	PF
Gujana	49	1,4	3	–	44,94	58,5	F
Gwatemala	259	0,4	18	4,08	52,06	63,0	PF
Gwinea	180	2,5	10	3,47	44,17	47,6	PF
Gwinea Bissau	*17*	*1,5*	4	–	32,37	56,1	PF
Gwinea Równikowa	18	0,2	1	–	39,82	45,0	NF
Haiti	0	–	–	3,22	32,13	49,6	PF
Hiszpania	14 994	1,2	123	4,70	79,53	63,6	F
Holandia	9 249	1,2	35	5,66	89,91	75,8	F
Honduras	347	1,6	11	3,92	56,92	58,8	PF
Hongkong (Chiny)	–	–	–	5,53	71,55	89,8	PF
Indie	55 631	2,5	1 395	4,59	57,35	52,6	F
Indonezja	7 783	0,9	396	4,68	56,89	61,9	PF
Irak	6 188	4,8	64	–	31,14		NF
Iran	12 383	3,0	523	4,27	40,50	50,5	NF
Irlandia	993	0,3	9	5,16	87,15	76,7	F
Islandia	–	–	0	4,99	67,37	74,4	F
Izrael	17 800	5,8	177	5,31	71,27	69,7	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2016 r.)	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2016 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2016)	Konkurencyjność gospodarki[a] (2017–2018)	Wskaźnik globalizacji[b] (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[c] (2017 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Jamajka	119	0,8	3	4,25	60,19	69,5	F
Japonia	41 569	1,0	247	5,49	71,07	69,6	F
Jemen	–	–	20	2,87	37,89	–	NF
Jordania	1 766	4,5	101	4,30	73,79	66,7	PF
Kambodża	361	1,8	124	3,93	56,11	59,5	NF
Kamerun	380	1,3	14	3,65	48,84	51,8	NF
Kanada	15 505	1,0	63	5,35	80,81	78,5	F
Katar	–	–	12	5,11	77,93	73,1	NF
Kazachstan	1 504	0,9	39	4,35	58,56	69,0	NF
Kenia	908	1,4	24	3,98	47,69	53,5	PF
Kirgistan	212	3,2	11	3,90	54,53	61,1	PF
Kiribati	–	–	–	–	–	50,9	F
Kolumbia	9 930	3,4	293	4,29	55,61	69,7	PF
Komory	–	–	–	–	29,40	55,8	PF
Kongo (Demokratyczna Republika)	503	1,0	134	3,27	38,66	56,4	NF
Kongo (Republika)	551	7,0	10	–	58,41	40,0	NF
Korea Południowa	37 265	2,7	630	5,07	74,46	74,3	F
Korea Północna	–	–	1 190	–	–	4,9	NF
Kostaryka	0	–	0	4,50	54,76	65,0	F
Kuba	*118*	*3,1*	49	–	47,20	33,9	NF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2016 r.)	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2016 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2016)	Konkurencyjność gospodarki[a] (2017–2018)	Wskaźnik globalizacji[b] (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[c] (2017 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Kuwejt	6 370	6,5	16	4,43	69,80	65,1	PF
Laos	–	–	29	3,91	34,81	54,0	NF
Lesotho	44	2,1	2	3,20	47,75	53,9	PF
Liban	*2 239*	*4,4*	60	3,84	65,30	53,3	PF
Liberia	12	0,6	2	3,08	53,11	49,1	PF
Libia	–	–	–	–	53,54	–	NF
Liechtenstein	–	–	–	–	–	–	F
Litwa	634	1,5	17	4,58	74,63	75,8	F
Luksemburg	293	0,5	1	5,23	74,84	75,9	F
Łotwa	406	1,5	5	4,40	67,20	74,8	F
Macedonia	106	1,0	8	–	64,00	70,7	PF
Madagaskar	60	0,6	14	3,40	40,70	57,4	PF
Makau (Chiny)	–	–	–	–	52,04	70,7	–
Malawi	40	0,6	5	3,11	39,12	52,2	PF
Malediwy	–	–	–	–	48,20	50,3	PF
Malezja	4 295	1,4	109	5,17	84,95	73,8	PF
Mali	366	3,2	8	3,33	45,66	58,6	PF
Malta	57	0,6	2	4,65	70,71	67,7	F
Maroko	3 293	3,2	196	4,24	65,99	61,5	PF
Mauretania	144	4,1	16	3,09	52,48	54,4	NF
Mauritius	23	0,2	0	4,52	60,78	74,7	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2016 r.)	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2016 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2016)	Konkurencyjność gospodarki[a] (2017–2018)	Wskaźnik globalizacji[b] (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[c] (2017 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Meksyk	6 893	0,6	277	4,44	63,04	63,6	PF
Mjanma (Birma)	*3 756*	*4,8*	406	–	35,75	52,5	PF
Mołdawia	29	0,4	5	3,99	64,46	58,0	PF
Mongolia	109	0,9	20	3,90	58,31	54,8	F
Mozambik	168	1,0	11	2,89	45,04	49,9	PF
Namibia	500	3,9	10	3,99	61,65	62,5	F
Nepal	304	1,4	97	4,02	41,28	55,1	PF
Niemcy	40 985	1,2	177	5,65	85,93	73,8	F
Niger	164	2,2	5	–	46,08	50,8	PF
Nigeria	2 091	0,4	118	3,30	47,72	57,1	PF
Nikaragua	72	0,6	12	3,95	49,98	59,2	PF
Norwegia	6 080	1,6	25	5,40	84,32	74,0	F
Nowa Zelandia	2 067	1,2	9	5,37	73,49	83,7	F
Oman	9 080	16,7	43	4,31	58,62	62,1	NF
Pakistan	9 931	3,4	654	3,67	49,25	52,8	PF
Palau	–	–	–	–	47,16	–	F
Palestyna	–	–	–	–	30,82	–	NF
Panama	0	–	0	4,44	60,72	66,3	F
Papua-Nowa Gwinea	87	0,6	2	–	41,98	50,9	PF
Paragwaj	360	1,3	11	3,71	55,82	62,4	PF
Peru	2 551	1,3	81	4,22	55,71	68,9	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2016 r.)	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2016 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2016)	Konkurencyjność gospodarki[a] (2017–2018)	Wskaźnik globalizacji[b] (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[c] (2017 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Polska	**9 791**	**2,0**	**99**	**4,59**	**73,55**	68,3	**F**
Portoryko	–	–	–	–	–	–	F
Portugalia	3 750	1,8	30	4,57	77,47	62,6	F
Republika Środkowoafrykańska	–	–	7	–	33,62	51,8	NF
Republika Zielonego Przylądka	10	0,6	1	3,76	41,88	56,9	F
Rosja	70 345	5,3	1 013	4,64	70,98	57,1	NF
RPA	3 424	1,1	67	4,32	70,74	62,3	F
Rumunia	2 816	1,5	71	4,28	71,11	69,7	F
Rwanda	106	1,2	33	4,35	45,08	67,6	NF
Saint Christopher (Kitts) i Nevis	–	–	–	–	41,66	–	F
Saint Lucia	–	–	–	–	45,14	65,0	F
Saint Vincent i Grenadyny	–	–	–	–	44,35	65,2	F
Salwador	228	0,9	25	3,77	58,82	64,1	F
Samoa	–	–	–	–	53,03	58,4	F
San Marino	–	–	–	–	–	–	F
Senegal	252	1,7	14	3,81	61,94	55,9	F
Serbia	714	1,9	28	4,14	73,13	58,9	F
Seszele	18	1,2	–	3,80	57,50	61,8	PF
Sierra Leone	35	0,7	9	3,20	45,67	52,6	PF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2016 r.)	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2016 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2016)	Konkurencyjność gospodarki[a] (2017–2018)	Wskaźnik globalizacji[b] (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[c] (2017 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Singapur	9 986	3,4	73	5,71	82,30	88,6	PF
Słowacja	1 036	1,1	16	4,33	75,83	65,7	F
Słowenia	405	0,9	7	4,48	76,47	59,2	F
Somalia	–	–	20	–	–	–	NF
Sri Lanka	2 058	2,4	243	4,08	54,07	57,4	PF
Stany Zjednoczone	606 233	3,3	1 347	5,85	74,91	75,1	F
Suazi	73	1,7	–	3,35	40,29	61,1	NF
Sudan	2 465	3,1	244	–	32,37	48,8	NF
Sudan Południowy	525	3,7	185	–	–	–	NF
Surinam	–	–	2	–	38,05	48,0	F
Syria	–	–	128	–	41,48	–	NF
Szwajcaria	4 824	0,7	21	5,86	90,51	81,5	F
Szwecja	5 344	1,0	30	5,52	86,33	74,9	F
Tadżykistan	*96*	*1,2*	9	4,14	33,51	58,2	NF
Tajlandia	6 047	1,5	361	4,72	73,71	66,2	NF
Tajwan (Chiny)	9 962	1,9	215	5,33	–	76,5	F
Tanzania	561	1,5	27	3,71	42,74	58,6	PF
Timor Wschodni	26	1,3	1	–	52,14	46,3	F
Togo	81	1,8	9	–	55,34	53,2	PF
Tonga	–	–	–	–	40,71	63,0	F
Trynidad i Tobago	237	1,1	4	4,09	54,60	61,2	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2016 r.)	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2016 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2016)	Konkurencyjność gospodarki[a] (2017–2018)	Wskaźnik globalizacji[b] (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[c] (2017 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Tunezja	1 027	2,3	36	3,93	62,82	55,7	F
Turcja	14 974	2,0	355	4,42	64,33	65,2	NF
Turkmenistan	–	–	37	–	32,78	47,4	NF
Uganda	398	1,9	45	3,70	45,53	60,9	PF
Ukraina	3 479	3,8	204	4,11	75,08	48,1	PF
Urugwaj	980	2,0	25	4,15	61,83	69,7	F
Uzbekistan	–	–	48	–	34,02	52,3	NF
Vanuatu	–	–	–	–	48,61	67,4	F
Wenezuela	2 336	0,3	115	3,23	46,48	27,0	NF
Węgry	1 258	1,0	27	4,33	83,15	65,8	F
Wielka Brytania	54 217	1,9	152	5,51	84,97	76,4	F
Wietnam	5 005	2,4	482	4,36	62,00	52,4	NF
WKS	418	1,2	25	–	53,69	63,0	PF
Włochy	27 966	1,5	175	4,54	77,01	62,5	F
Wyspy Marshalla	–	–	–	–	40,08	–	F
Wyspy Salomona	–	–	–	–	40,67	55,0	F
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	–	–	–	–	39,08	55,4	F
Zambia	292	1,3	15	3,52	47,88	55,8	PF
ZEA	–	–	63	5,30	74,98	76,9	NF
Zimbabwe	363	2,6	29	3,32	50,95	44,0	NF

Skorowidz

Abbasi Shahid – 125
Abdullahi Mohammed „Farmajo" – 134, 136, 361
Achmetow Rinat – 249
Áder János – 357
Akkuyu (elektrownia jądrowa) – 246, 247
Akufo-Addo Nana – 360
al-Abadi Hajdar – 122–124, 266, 267
al-Adnani Abu Muhammad – 271
al-Asad Baszar – 41, 57, 117–121, 197, 242, 265, 267, 268, 270, 274, 275, 277, 360
al-Baghdadi Abu Bakr – 123, 266, 271
Aleksy-Szucsich Agnieszka – 213
Aleppo – 49, 57, 85, 118, 120, 267, 275
al-Hariri Saad – 364
Al-Hussein Zeid Ra'ad – 99
Alijew Hejdar – 260
Alijew Ilham – 260
Alijewa Mehriban – 260
Al-Kaida (AQ) – 128, 129
Al-Kaida Islamskiego Maghrebu (AQIM) – 129, 132, 133, 140
Alkatiri Mari – 362
Al-Sahrawi Walid – 133
America first – 12, 31, 183, 189, 193, 199, 214
AMISOM (misja Unii Afrykańskiej) – 94, 134, 135, 136
Annan Kofi – 82
Ansoff Igor H. – 317
Antall József – 330
Applebaum Anne – 28
art. 50 TUE – 63, 160, 161, 164, 182
as-Sarradż Fajiz – 273
Association of South-East Asian Nations (ASEAN) – 39, 194, 206, 207, 208, 209, 216, 217, 365, 366
Asz-Szabab – 89, 91, 134, 135, 136, 344, 350, 363
Atambajew Ałmazbek – 363
autorytaryzm – 16, 20, 35, 39, 181, 282
Aznar Alex – 186

Babiš Andrej – 359
Bacevich Andrew – 193
Baka András – 330
Ban Ki-moon – 82, 93, 98
Bannon Steve – 185, 189, 193
Barber Benjamin – 42
Barnier Michel – 160, 163–165
Barrow Adam – 360
Barzani Masoud – 363
Baudrillard Jean – 342
Bell Colleen – 338
Belmuchtar Muchtar – 129
Benediktsson Bjarni – 358
Berdimuhamedow Gurbanguly – 361
Bhandari Dalveer – 83
Bielecki Jan Krzysztof – 19, 20, 34, 36, 38, 54, 306
Bieleń Stanisław – 202
Bieńkowska Elżbieta – 20
Błaszczak Mariusz – 291
Bobako Monika – 307
Boko Haram – 90, 91, 130, 133, 140, 350
Bokowa Irina – 82
Bono (Hewson Paul David) – 366
Borges Julio – 362
Borisow Bojko – 357

Bortnikow Aleksandr – 233
Botka László – 337
Boutros-Ghali Boutros – 82
Brammertz Serge – 92
brexit – 20, 48, 80, 159, 160, 161, 162, 163, 177, 179, 180, 181, 182, 218, 228, 286, 319
BRICS – 235, 247
broń chemiczna – 30, 85, 86, 87, 111, 118, 197, 343
Brzeziński Zbigniew – 11, 26, 40, 358
Bush George W. – 28, 186, 192, 199

CARD (*Coordinated Annual Review on Defence*) – 65, 68, 80
Carson Ben – 186
Carter Jimmy – 11, 358
Catalan Zaida – 94
Cavusoglu Mevlüt – 227
CDU – 34, 48, 170, 218, 219, 220, 221, 231, 245, 359
CEFC (spółka) – 246, 247
cele milenijne – 98
Cenckiewicz Sławomir – 291
Centeno Mário – 359
Cerar Miro – 287
Chao Elaine L. – 186
Chomsky Noam – 302
Cichocki Bartosz – 293
Clark Helen – 82
Climate Agreement (porozumienie klimatyczne) – 64, 98, 148, 190, 195, 365
Clinton Hillary – 187
Coast Dan – 186
Cohen Roger – 14, 15, 29, 34, 42, 274
Comey James – 187
Conrad Joseph (Korzeniowski Józef) – 32
Costa Alex – 186
Crocker Bob – 187
Cruz Ted – 187
CSU – 34, 48, 170, 218, 220, 221, 231, 245, 359
Cuéllar Javier Pérez de – 82
cybersecurity (cyberbezpieczeństwo) – 55, 61, 64, 70, 241
Czaplińska Anna – 83
Czaputowicz Jacek – 22, 169, 282, 321
Czurkin Witalij – 85

Daadler Ivo – 32
Daul Joseph – 167
Davis David – 31, 160, 164
DCFTA (strefa wolnego handlu) – 31, 206, 253, 258, 261, 263
dekarbonizacja – 151, 154
Deneen Patrick – 25
DeVos Betsy – 186
Dionne Mohamed – 362
DNS – 235, 247
Dodon Igor – 257
Domański Henryk – 308
Dowbor Ladislau – 301, 303
Draghi Mario – 306
Duda Andrzej – 285, 287, 291, 292, 294, 358
Dupont-Aignan Nicolas – 168
Duterte Rodrigo – 27, 30, 31, 40, 206
dwubiegunowość – 217
Dżeenbekow Sooronbaj – 363
dżihadyzm – 128, 129, 141

Eastern Flank (wschodnia flanka) – 32, 51, 52, 55, 58, 60, 61, 256, 289, 356
eliminacja broni jądrowej – 115
Elżbieta II – 366
English Bill – 362
Enhanced Forward Presence (EFP) – 51, 52, 53, 55, 58, 59, 60, 61, 288
Erdoğan Recep Tayyip – 31, 38, 49, 227, 270, 290, 294, 357, 359
Eurogrupa – 180, 316, 359
Europejski Bank Centralny (EBC) – 224, 229, 305, 316, 322, 325, 331
Europejski Fundusz Obronny (*European Defense Fund* – EDF) – 36, 62, 65, 68, 71, 72, 80, 316
europejski minister gospodarki i finansów – 174

fake news – 13, 54, 59
FBI – 185, 187, 201
Federalna Służba Bezpieczeństwa (FSB) – 233, 237, 247, 255
Fekete György – 333, 337
Ferenczi Krisztina – 332, 333

Fidesz – 327, 331, 335, 337, 339, 340
Figueres Christiana – 82
Fillon François – 168, 302
Firtasz Dmytro – 249
Flynn Michael T. – 48, 185, 187, 356
Forteau Mathias – 83
Franciszek, papież – 176
Frasyniuk Władysław – 16
Friedman Thomas – 30, 31, 147
Front an-Nusra – 117
Fundusz Dobrobytu Narodowego – 239, 247
Fundusz Rezerwowy – 239, 247

G-20 – 194, 210, 226, 227, 241, 366
G-5 – 77, 79, 133, 367
Gabriel Sigmar – 36, 218, 222, 225–227, 229, 285
Galbraith John K. – 302, 305
Garton Ash Timothy – 319
Gates Rick – 187
Gazprom (koncern) – 13, 42, 153, 154, 245, 247
Gdula Maciej – 181, 308–311
Georgiewa Kristalina – 82
Ghaly Iyad Ag – 132, 133
Ghebreyesus Tedros Adhanom – 98
Gherman Natalia – 82
Głos Ameryki (VoA) – 234, 247
Gorsuch Neil – 189
Gotfriend André – 338
Graham Lindsay – 187
Greenwood Christopher – 83
Grindeanu Sorin – 356, 358
Grupa Wyszehradzka (V4) – 20, 52, 64, 80, 286, 287, 289, 290, 295
Guiaugué Sylvain – 286
Gullen Fedhullah – 49
Guterres Francisco – 82, 83, 89, 96, 98, 361, 365, 367
Guzdek Józef – 17

Haass Richard – 193, 199
Hadi Abd Rabbuh Mansur – 137, 138, 265, 278
Haftar Chalifa – 130, 132, 273
Ha-Joon Chang – 304
Haley Nikki – 85, 86, 94, 98, 186, 300
Hamas – 274, 361, 363, 366
Hammarskjöld Dag – 82
Hamon Benoît – 168
Handó Tünde – 330
Haniyeh Ismail – 361, 366
Haradinaj Ramush – 357
He Kai – 209
Hecker Jan – 218
Hernández Juan Orlando – 364
Heusgen Christoph – 218
Hezbollah – 86, 117, 268, 274, 275
Hicks Hope – 185
Hill Christopher – 27, 185
Hollande François – 222, 365
Huti – 137, 138, 139, 265, 277, 278, 344
Hwang Kyo-ahn – 361

Immelman Aubrey – 184
inicjatywa humanitarna – 103, 104, 106, 114, 115
Inicjatywa Trójmorza – 287, 295
Instytut Pamięci Narodowej (IPN) – 22, 23, 281, 292
Iohannis Klaus – 287
Iwaniszwili Bidzina – 258, 263

Jakobsdóttir Katrín – 358
Jammeh Yahya – 360
Janukowycz Wiktor – 250
Jasiecki Krzysztof – 308
Jeremić Vuk – 82
Jeszenszky Géza – 337
Jobbik – 334, 335
Johnson Boris – 161, 291
Juncker Jean-Claude – 35, 36, 66, 159, 164, 166, 171–174, 282, 316, 325

Kaczyński Jarosław – 14, 282, 285
Kagame Paul – 362
Kalecki Michał – 304
Kálomista Gábor – 333
Karapetjan Karen – 262
Kelly John – 37, 185, 186, 194
Kennedy John F. – 11

Kenyatta Uhuru – 363
Kerim Srgjan – 82
Kerimow Sulejman – 245
Kern Christian – 225
Kerr John – 161
Khaltmaa Battulga – 362
Kim Dzong-un – 27, 38, 39, 196
Kirkuk – 121, 123, 270, 363
Klimkin Pawło – 291
Klimow Andriej – 234
Kohl Helmut – 169
Kołomojski Ihor – 249
Komisja Europejska – 80, 165, 174, 175, 182, 226, 245, 246, 281, 282, 283, 302, 304, 312, 316, 321, 325, 330, 337, 338, 359
Komitet Rady Federacji ds. ochrony suwerenności państwowej i zapobiegania zewnętrznym ingerencjom w wewnętrzne sprawy Rosji – 233
Komunistyczna Partia Chin – 39, 147, 211, 363
konflikt dystrybucyjny – 307, 314
konflikt w Jemenie – 41, 128, 140, 277, 280
konflikt w Libii – 130
konflikt w Mali – 141
konflikt w Nigerii – 141
konflikt w Somalii – 141
Kongres USA – 30, 124, 185, 187, 188, 189, 198, 200, 242, 243, 244, 261, 289, 362, 363
Kopacz Ewa – 283
Korwin-Mikke Janusz – 311
Kounalakis Tsakopoulos Eleni – 338
Kovács Monika Zsuzsanna – 328
Kovind Ram Nath – 362
Kownacki Bartosz – 291
Krawczenko Oleg – 293
kryzys Zachodu – 43
Kundnani Hans – 24, 42
Kurdowie – 57, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 267, 268, 269, 274, 277
Kurz Sebastian – 34, 359
Kushner Jared – 185, 194
Kuźniar Roman – 15, 16, 18, 20, 23, 24, 31, 40, 42, 284, 294
Kwiatkowski Eugeniusz – 310
Kwirikaszwili Giorgi – 258

Lajčák Miroslav – 82
Lázár János – 337
Le Pen Marine – 33, 48, 63, 168, 169, 223, 245, 357
Ledezma Antonio – 362
Lee Kuan Yew – 205
Lendvai Paul – 339
Lengyel László – 333, 339
Leonard Mark – 37
Lévai Anikó – 332
Lévy Pierre – 286
Li Keqiang – 225, 293
liberalny porządek międzynarodowy – 42, 43
Lie Trygve – 82
Lighthizer Robert – 186
Lindner Christian – 221
LNG (gaz) – 143, 154
Losurdo Domenico – 300
Lourenço João – 363
López Leopoldo – 362
Lukšić Igor – 82
Lula da Silva Luiz Inácio – 362

Ławrow Siergiej – 242, 261
Łukaszenka Alaksandr – 254, 256

MaBeNa – 21
Macierewicz Antoni – 13, 17, 20, 67, 282, 285, 289–291
Macron Emmanuel – 20, 33, 34, 36, 38, 41, 48, 63, 159, 164, 166, 168, 169, 171–174, 218, 223, 224, 228, 230, 245, 273, 284, 286, 317, 319, 357
Madonna (Ciccone Madonna Louise) – 366
Maduro Nicolás – 145, 361, 362
Magyar Bálint – 329, 333, 334, 339, 340
Mahbubani Kishore – 205
Maïga Abdoulaye Idrissa – 364
Malcorra Susana – 82
Malinowski Bronisław – 20
Mao Tse-tung – 39, 363
Margwelaszwili Giorgi – 258, 259

Matolcsy György – 331, 332, 334
Mattis James – 48, 186, 194
Matwijenko Walentina – 234
Maurer Peter – 93
May Theresa – 38, 159–166, 197, 270, 290, 356, 358
McCain John – 187, 338
McFaul Michael – 32
McGuinness Martin – 356
McMahon Linda – 186
McMaster Herbert R. – 48, 185, 194
Mearsheimer John – 204, 211
Mélenchon Jean-Luc – 168
Merkel Angela – 34, 36, 63, 159, 164, 166, 170–172, 218–231, 245, 282, 285, 359, 365
Mészáros Lőrinc – 329, 333
Meta Ilir – 357
Michnik Adam – 312
Miedwiediew Dmitrij – 235
Międlar Jacek – 312
Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) – 250, 302, 305, 331, 332, 334
military Schengen – 54, 61
Mishali-Ram Meirav – 272
Misiewicz Bartłomiej – 290
Mitterrand François – 169
Mnangagwa Emmerson – 364
Mnuchin Steven – 186
Modi Narendra – 225
Mogherini Federica – 38, 54, 67, 317
Mohamed Abdullahi Mohamed – 361
Mohamed Mahathir bin – 205, 361, 362
Mohsen Ali – 138
Monnet Jean – 177
Morawiecki Mateusz – 21, 22, 35, 282–285, 287, 306, 360
Moreno Lenín – 361
Morgenthau Hans – 203
Mosul – 57, 121, 122, 123, 266, 267, 270, 271
Mouamba Clément – 362
Mounk Yascha – 301
mowa florencka – 162
Mrożek Sławomir – 17
Mueller Robert – 187, 200
Mugabe Robert – 98, 364
Muhtarli Efgan – 260
Mulvaney Mick – 186
Mumin Abdiqadir – 135
Muscat Joseph – 358

nacjonalizm – 12, 15, 16, 23, 99, 172, 193, 281, 311, 312, 340, 367
Navarro Peter – 225
Nawalny Aleksiej – 235, 236, 357, 360
Németh Szilárd – 336
Netanjahu Beniamin – 246, 367
Nicholson John W. – 56, 124
Nielsen Kirsten – 186
Nieto Enrique Peña – 198, 356
Nikel Rolf – 286
Niniwa – 122
Nord Stream II (Gazociąg Północny, NS2) – 42, 142, 153, 154, 225, 244, 246, 247, 285, 286, 289, 295
North America Free Trade Agreement (NAFTA – Północnoamerykańskie Porozumienie o Wolnym Handlu) – 195, 198
Nowy Jedwabny Szlak – 40, 226, 249
Nycz Kazimierz – 15

O'Neill Peter – 362
Obama Barack – 11, 125, 189–191, 193, 195, 198, 199, 215, 243, 288, 365
Obamacare – 189, 199, 200
Odinga Raila – 363
odnawialne źródła energii (OZE) – 146, 147, 148, 149, 150, 151, 155
Offe Claus – 305
oligarchizacja – 331, 332, 341
OPEC – 143, 144, 145, 146, 152, 154, 155, 239
operacja „Sophia" – 73, 74, 80
operacje/misje pokojowe (*peacekeeping*) – 81, 86, 87, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 102, 132, 134, 251, 252, 291
Oplatka Andreas – 328
Orbán Győzö – 332
Orbán Viktor – 35, 154, 178, 287, 327, 329, 331–340
Ost David – 300

Pahor Borut – 359
Palijenka Dzmitry – 254
Państwo Islamskie (IS, ISIL, ISIS, Daesh, PI) – 49, 50, 55, 57, 58, 60, 61, 62, 65, 74, 85, 91, 92, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 128–131, 133, 135, 138–140, 196, 197, 201, 265, 266–268, 270–274, 278, 279, 280, 342–345, 350, 351, 353–355, 356, 358–363, 367
Papadopoulos George – 187
Pape Anthony – 204
Park Guen-hye – 361
Partacz Czesław – 292
Pasiecznik Leonid – 251
Patruszew Nikołaj – 233
Paul Rand – 96, 187, 204, 362
Paul T.V. – 204
Paulsen H. – 306
Pavel Petr – 58
peacebuilding – 95, 96, 97
Pence Mike – 62, 194
Perry Rick – 186, 268
Perude Sonny – 186
PESCO (stała współpraca strukturalna UE) – 21, 36, 60, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 79, 80, 223, 224, 288, 289, 295, 359
peszmergowie – 122, 123, 268, 269, 270
Piątek Tomasz – 291
Piketty Thomas – 302
Piñera Sebastián – 364
Plahotniuk Vlad – 257, 263
plan Macrona – 172
Płotnicki Igor – 251
Pokojowa Nagroda Nobla dla ICAN – 114, 366
polityka balansowania – 203, 204, 205, 207, 209, 215, 216, 217, 262
Pompeo Mike – 186
populizm – 11, 16, 43, 236, 299, 311, 313
Poroszenko Petro – 249, 254, 263, 359
Power Samantha – 85, 149, 154, 204, 210, 215
prace badawczo-rozwojowe (*Research and Development* – R&D; *Research and Technology* – R&T) – 71, 72, 80, 303
Preibus Reince – 185
Price Tom – 186, 323
program nuklearny Korei Północnej – 114, 196, 212
Pruit Scott – 186
Puetter Uwe – 176, 320
Pusič Vesna – 82
Putin Władimir – 14, 21, 22, 29, 31, 32, 34, 40–42, 47, 120, 121, 226, 232, 233, 237, 241, 242, 245, 246, 259, 270, 334, 338, 367
Puzder Andrew F. – 186

Rachman Gideon – 20
Rada Bezpieczeństwa ONZ – 102, 231, 365
Rada Europejska – 19, 21, 66, 67, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 171, 174, 175, 176, 181, 182, 282, 284, 316
Rada Europy – 19, 257, 281, 283, 295, 330, 357
Rada Federacji – 233, 234
Rajoy Mariano – 359
Rakka – 57, 118–120, 122, 267–268
Rama Edi – 124, 358
Raymond Herbert – 185
Reagan Ronald – 186
relokacja uchodźców – 179, 283, 286, 321, 323
Resolute Support Mission (RSM) – 55, 56, 57, 61
Reynold Gonzague de – 25
Rogán Antal – 333
Rohindżowie – 87, 360, 363, 364
Rosenstein Rod – 187
Roskomnadzor – 234
Rosnieft' (concern) – 237, 246, 247
Ross Wilbur – 142, 186
Rouhani Hassan – 361
Rubin Jennifer – 31, 32, 37, 306
Rubio Marco – 187
Russiagate – 187, 200
Rutte Mark – 171, 357
Ryżenkow Maksim – 293

Saakaszwili Micheil – 249, 250, 258, 359
Sachs Jeffrey – 27, 28

Safronkow Władimir – 85
Sahakian Bako – 261
Sahel – 63, 73, 74, 76, 77, 79, 90, 129, 130, 132, 133, 140, 141, 272, 367
Salih Ahmed Ali – 138
Salih Ali Abd Allah – 137–139, 265, 278
Sanders Hackabee Sarah – 105, 114, 185
Santos Juan Manuel – 366
Sarkisjan Serż – 262
Sarkozy Nicolas – 171
Saryusz-Wolski Jacek – 167, 284
Sasnal Patrycja – 40
Scaramucci Anthony – 185
Schengen – 53, 54, 61, 253, 264, 322
Scheppele Kim Lane – 331
Schröder Gerhard – 366
Schulz Martin – 21, 219, 220, 228, 319, 322
Seehofer Horst – 218
sekretarz generalny ONZ – 58, 82, 83, 98, 104, 112, 131, 146, 365, 366
Semjén Zsolt – 331
Senat USA – 48, 186, 187, 188, 326, 366
Sessions Jeff – 186
Sharif Nawaz – 366
Sharp Michael – 94
Shinzō Abe – 194, 363
Shulkin David J. – 186
Sieczyn Igor – 237
Siła Syberii (gazociąg) – 238, 246, 247
Siły Ludowej Mobilizacji – 122
Simicska Lajos – 329, 334
Smyrgała Tomasz – 291
Snopek Jerzy – 330
Solberg Erna – 358
Soros George – 178, 336, 337, 339
Spahn Jens – 319
Spengler Oswald – 25
Spicer Sean – 185
Standing Guy – 307
START (*Strategic Arms Reduction Treaty*) – 114, 347, 355
Staszic Stanisław – 310
Steel Michael – 187
Steinmeier Frank-Walter – 218, 226, 356
Steudtner Peter – 226
Stoltenberg Jens – 58
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA – 28, 29, 39, 78, 193, 198, 199, 203, 214
Streeck Wolfgang – 303
strefa euro – 21, 33, 34, 36, 37, 40, 172, 175, 180, 181, 223, 229, 284, 320, 321, 322, 323, 325, 326
Syryjskie Siły Demokratyczne – 117, 118, 119, 120, 122, 267, 268
system równowagi i kontroli – 328, 339, 340, 341
Szacka Barbara – 308
Szájer József – 329, 330
Szalai Annamária – 328
Szczepanowski Stanisław – 310
Szczepański Jan Józef – 17, 18
Szczęsny Piotr – 16
Szemerkényi Réka – 338, 339
Szeremeta Światosław – 292
Szijjártó Péter – 333, 339
Szydło Beata – 19, 20, 22, 166, 282, 285, 286, 293, 360
Szyszko Jan – 283

Tajani Antonio – 36, 356
talibowie – 55, 56, 90, 124, 125, 126, 127, 344, 350, 360
Tavares Rui – 338
Tawney Ralf – 300
Tebboune Abdelmadjid – 361
Thabane Tom – 361
Thatcher Margaret – 162
Tiborcz István – 332
Tillerson Rex – 27, 38, 133, 186, 194, 206, 242, 282
Timmermans Frans – 19, 178
Tittenbrun Jacek – 308
Tocqueville Alexis de – 300, 301
Toporowski Jan – 305
Townsend Stephen – 122
traktat lizboński – 66, 67, 79, 80, 176
Traktat o Unii Europejskiej (TUE) – 63, 66, 67, 80, 160, 161, 164, 182, 281, 282, 287, 295, 324, 325
Traktat o zakazie broni jądrowej (TZBJ) – 103, 105, 106, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 366

traktat rzymski – 66, 173
Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP – Transatlantyckie Partnerstwo w Dziedzinie Handlu i Inwestycji) – 64, 195, 390
Transpacific Partnership (TPP – Partnerstwo Transpacyficzne) – 31, 195, 215
Traverso Enzo – 300
Trójkąt Weimarski – 20, 286
Trump Donald – 11–14, 21, 26–32, 34, 36, 38–42, 47–50, 56, 59, 62, 64, 85, 88, 99, 124–126, 139, 140, 148, 162, 165, 183–200, 203, 206, 208, 214, 224, 225, 229, 241, 243, 244, 275, 277, 287, 289, 338, 339, 356, 357, 360, 365, 366
Trump Ivanka – 185
Türk Danilo – 82
Turkish Stream (gazociąg) – 246, 247, 270
Tusk Donald – 19, 22, 159, 160, 164, 166, 167, 169, 171, 172, 174, 176, 179, 181, 284, 287
Tymoszenko Julia – 249
Tyzenhauz Antoni – 310

U Thant – 82
układ o nierozprzestrzenieniu broni jądrowej (NPT) – 38, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 275
Ulukajew Aleksiej – 237
Unia Afrykańska – 97, 134, 135, 227, 360

Vajna Andrew – 333
Varadkar Leo – 358
Verhofstadt Guy – 163
Volker Kurt – 243
Vörös Imre – 330
Vučić Aleksandar – 357

Wainwright Rob – 346
Waldheim Kurt – 82
Walicki Andrzej – 300
Wallace Ben – 343
Waltz Kenneth – 203, 204
Warner William – 308
Waszczykowski Witold – 21, 167, 169, 282, 283, 286, 289, 291
Weah George – 363
Weidmann Jens – 224
Weinstein Harvey – 192
Weiss Andrew – 30
Whyte Gomez Elayne – 105
Wielka Koalicja (Niemcy) – 170, 220, 221, 228
wojna domowa w Afganistanie – 31–32, 41, 55–59, 124–126, 129
wojna domowa w Iraku – 49, 57, 74, 121–124, 129, 140, 197, 265–267, 270, 272, 274–277, 279, 345
wojna domowa w Syrii – 30, 41, 49, 57–58, 85–86, 98, 116–121, 129, 226, 241–242, 255, 265–270, 272, 274–275, 277, 279, 366
wojna hegemoniczna – 14
Wolff Michael – 27, 185
Wolna Armia Syrii – 117, 269
Woś Rafał – 299, 300

Xi Jinping – 39, 40, 147, 194, 211, 226, 293, 363, 365

Yacob Halimah – 363
Yücel Deniz – 226

Zabezpieczenia MAEA – 109, 110, 111, 112, 114, 115
Zacharczenko Aleksandar – 251
Zárug Péter Farkas – 330
Zeman Miloš – 287
Zinke Ryan – 186
Ziobro Zbigniew – 282
Zybertowicz Andrzej – 312
„Zapad 2017" – 248, 255, 256, 264, 288, 293, 358
16 + 1 – 226, 231, 293, 294, 334

Zespół *Rocznika*

Bolesław Balcerowicz [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 116–127] – profesor dr hab., generał dywizji w stanie spoczynku. Zainteresowania badawcze: problemy wojny i pokoju, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo militarne, obronność, wojskowość. Autor kilku książek, *obrona narodowa* (1999); *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych* (2006); *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny* (2010); *O pokoju. O wojnie* (2013); współautor *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (M. Madej red., 2017).

Agnieszka Bieńczyk-Missala [Świat w Roczniku, s. 281–295] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, wicedyrektor ds. badań naukowych i współpracy z zagranicą (2008–2012), analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (2006–2008). Kierownik projektu naukowego Zapobieganie masowym naruszeniom praw człowieka, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (2013–2017). Stypendystka Fundacji Edukacyjnej Jana Karskiego na Georgetown Leadership Seminar (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), *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej* (współredakcja z R. Kuźniarem, 2007); *Rafał Lemkin – The Hero of Humankind* (współredakcja z S. Dębskim, 2010); najnowsza książka – *Zapobieganie masowym naruszeniom praw człowieka. Międzynarodowe instytucje i instrumenty* (2018).

Paweł J. Borkowski [Świat w Roczniku, s. 159–181] – absolwent Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (2000), doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce (2004), dr habilitowany (2015), obecnie adiunkt w Instytucie Europeistyki WNPiSM i kierownik Zakładu Historii Europy. Autor pięciu monografii i ponad 30 artykułów naukowych, w tym *Polityczne teorie integracji międzynarodowej* – pierwszej w Polsce monografii poświęconej temu zagadnieniu. Zainteresowania naukowe: teoria i historia integracji, wybrane problemy polityki zagranicznej Unii Europejskiej oraz instytucjonalne aspekty integracji europejskiej. Ważniejsze publikacje: *Międzyrządowość w procesie integracji europejskiej* (2013), „Kryzysy w procesie integracji w perspektywie teorii", w: J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania* (2015), „EU foreign policy in times of EU crisis and fragmentation", w: T.G. Grosse (red.), *European Union Policies at the Time of Crisis* (2017).

Anna Dudek [Aneks, s. 368–389] – doktor nauk o Ziemi, geograf, adiunkt w Instytucie Studiów Regionalnych i Globalnych Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych

Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: środowisko i rozwój społeczno-gospodarczy, uwarunkowania ochrony przyrody w Afryce, turystyka na obszarach chronionych, projekty rozwojowe na obszarach pustynnych w różnych częściach świata.

Bogdan Góralczyk [Panorama Rocznika, s. 327–341] – profesor w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego. Politolog i sinolog. Były szef Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Zagranicznych (2001–2003) i długoletni dyplomata, m.in. w latach 2003–2008 ambasador RP w Tajlandii, na Filipinach i w Związku Mianma (d. Birma). Od 1 września 2016 r. dyrektor Centrum Europejskiego UW. Stały komentator kanału TVN24 Biznes i Świat, a także częsty gość radia TOK FM oraz portalu NBP „Obserwator Finansowy". Autor wielu książek i publikacji, w Polsce i za granicą, na temat Chin i Azji, problemów globalnych, integracji europejskiej oraz Węgier.

Tomasz Grzegorz Grosse [Panorama Rocznika, s. 315–326] – doktor habilitowany, socjolog, politolog i historyk; profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Polityk Unii Europejskiej w Instytucie Europeistyki UW. Specjalizacja badawcza: analiza polityk gospodarczych w UE oraz zarządzanie publiczne. Ostatnio opublikował *W poszukiwaniu geoekonomii w Europie* (2014) oraz *Polityki europejskie w dobie kryzysu* (redakcja naukowa, 2016) i *Oblicza kryzysu* (współredakcja naukowa z M.A. Cichockim, 2016).

Patrycja Grzebyk [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 81–102] – zastępca redaktora naczelnego, sekretarz redakcji, doktor nauk humanistycznych, prawnik i politolog. Adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce międzynarodowego prawa karnego, międzynarodowego prawa humanitarnego oraz prawa do użycia siły. Stypendystka Fundacji na rzecz Nauki Polskiej oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Laureatka Nagrody im. Manfreda Lachsa. Autorka m.in. *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji* (2010) [wyd. angielskojęzyczne: *Criminal Responsibility for the Crime of Aggression* (London–New York 2013)]. Redaktor naukowa tomu *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki* (wraz z E. Mikos-Skuzą, 2016), współautorka *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (M. Madej red., 2017). Ostatnio opublikowała monografię *Cele osobowe i rzeczowe w konfliktach zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego* (2018).

Edward Haliżak [Świat w Roczniku, s. 202–216] – profesor dr hab., od 1975 r. pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, w latach 1990–2016 dyrektor Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW. Przewodniczący Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych. Zainteresowania badawcze: wzajemne relacje polityki i ekonomii, region Azji i Pacyfiku. Ważniejsze publikacje: *Stosunki międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku* (1999), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika* (współredakcja z R. Kuźniarem, 2000). Autor kilkudziesięciu artykułów, m.in.: „Ekonomiczne aspekty polskiej polityki bezpieczeństwa" w monografii *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000* (2001) oraz w jej anglojęzycznej wersji *Poland's Security Policy* (2001); autor czterech zeszytów w serii Żurawia Papers – *Regionalny kompleks bezpieczeństwa Azji Północno-Wschodniej* (2004), *Zmiana układu sił USA–Chiny a transformacja porządku międzynarodowego* (2005), *Wspólnota Pacyfiku a Wspólnota Wschodnioazjatycka* (2006), *Polityka i strategia Chin w kształtowaniu międzynarodowego bezpieczeństwa* (2008); redaktor naukowy książek: *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej* (wraz z S. Parzymiesem, 2002); *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji* (wraz R. Kuźniarem, 2003), *Geoekonomia* (2012), *Badanie polityki zagranicznej państwa* (2018).

Aleksandra Jarczewska [Świat w Roczniku, s. 183–200] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Ośrodka Studiów Amerykańskich, stypendystka Programu Fulbrighta. Pracownik Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW. Zainteresowania badawcze: polityka i gospodarka Stanów Zjednoczonych, relacje transatlantyckie, jak 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* (wraz z M. Dunin-Wąsowicz, 2015) oraz *Region Azji i Pacyfiku w latach 1985–2015* (wraz z J. Zajączkowskim, 2016).

Tadeusz Klementewicz [Panorama Rocznika, s. 299–313] – politolog i socjolog, profesor Uniwersytetu Warszawskiego; pracuje w Zakładzie Filozofii i Teorii Polityki Instytutu Nauk Politycznych WNPiSM. Specjalizuje się w metodologii nauk społecznych i politycznych, filozofii społecznej i globalistyce. Od kilku lat rozwija projekt badawczy, którego celem jest przezwyciężenie podziałów w naukach społecznych dzięki integracji rozproszonej wiedzy o człowieku i społeczeństwie. To podejście badawcze stosuje do rekonstrukcji dziejotwórczego procesu kształtowania się nowej całości historycznej – cywilizacji światowej. Ma w dorobku m.in.: *Geopolityka trwałego rozwoju. Ewolucja cywilizacji i państwa w trakcie dziejotwórczych kryzysów* (2013); *Stawka większa niż rynek. U źródeł stagnacji kapitalizmu bez granic* (2015); *Understanding Politics. Theory, Procedures, Narratives* (2017).

Roman Kuźniar [Wprowadzenie, s. 11–23, Przegląd, s. 24–42] – profesor zw. UW, kierownik Zakładu Studiów Strategicznych w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Były dyrektor departamentu analityczno-planistycznego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Autor wielu publikacji z zakresu historii najnowszej stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa międzynarodowego, ochrony praw człowieka, polityki zagranicznej RP, m.in.: *Prawa człowieka: prawo – instytucje – stosunki międzynarodowe* (wyd. III, dodruk 2006), *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki* (2005; wyd. II 2006), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku* (2005), *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); współredaktor i współautor: *Polska polityka bezpieczeństwa* 1989–2000 (wyd. pol. 2001, ang. 2001), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian* (wraz z Z. Lachowskim, wyd. pol. 2003, ang. 2004), *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu* (2011), *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (wraz z B. Balcerowiczem i in., 2012). W latach 2010–2015 doradca Prezydenta RP ds. międzynarodowych.

Karolina Libront [Kalendarium, s. 356–367] – doktor nauk społecznych w zakresie nauki o polityce. Absolwentka Instytutu Stosunków Międzynarodowych (2011), Wydziału Prawa i Administracji (2013) oraz Interdyscyplinarnych Humanistycznych Studiów Doktoranckich (2014) Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendystka Uniwersytetu Wiedeńskiego (2008–2009). Zainteresowania badawcze: polityka zagraniczna Niemiec, Europy Środkowej oraz NATO. Specjalizuje się w prawie cywilnym i gospodarczym.

Wiesław Lizak [Świat w Roczniku, s. 265–279] – doktor habilitowany w zakresie nauki o polityce, pracownik Instytutu Stosunków 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* (wraz z J.J. Milewskim, 2002), *Terroryzm w świecie współczesnym* (wraz z E. Haliżakiem, L. Łukaszukiem i E. Śliwką, 2004); *Kuba i Afryka. Sojusz dla rewolucji* (wraz z M.F. Gawryckim, 2006); *Ochrona zdrowia w stosunkach międzynarodowych* (wraz z A.M. Solarz, 2013); *Bliski Wschód w stosunkach międzynarodowych w XXI wieku* (wraz z A.M. Solarz, 2016). Autor monografii *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa* (2012).

Marek Madej [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 47–60; s. 62–80] – doktor habilitowany (2018), zastępca dyrektora Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego ds. naukowych i współpracy międzynarodowej. W latach 2006–2010 główny specjalista analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, 2012–2013 uczestnik pierwszej edycji Laboratorium Idei – Prezydenckiego Programu Eksperckiego przy Kancelarii Prezydenta RP. Stypendysta Departamentu Stanu USA (2009). Zainteresowania badawcze: problematyka bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym funkcjonowanie NATO i innych instytucji bezpieczeństwa, kwestia użycia siły przez podmioty pozapaństwowe (m.in. terroryzm i inne zagrożenia asymetryczne), ewolucja współczesnych konfliktów zbrojnych oraz polska polityka bezpieczeństwa. Autor wielu publikacji poświęconych tym zagadnieniom, w tym monografii *Międzynarodowy terroryzm polityczny* (2001) i *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego* (2007) oraz współautor podręcznika *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (2012). Ostatnio opublikował: *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (red. naukowa, 2017).

Marek Menkiszak [Świat w Roczniku, s. 232–247] – politolog. Absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1995–2003 pracownik naukowy w Zakładzie Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych WDiNP UW; od 2000 r. w Zespole Rosyjskim Ośrodka Studiów Wschodnich. Koordynator projektów OSW: „Nowa rola NATO na obszarze WNP" (2003–2005); wspólnie z Centrum Stosunków Międzynarodowych: „Stosunki Rosja–Niemcy w latach 1998–2005" (2005–2007); „Aktywność gospodarcza Rosji za granicą w latach 2004–2010" (2007–2011). Od 2006 r. kierownik Zespołu Rosyjskiego OSW. Autor wielu artykułów na temat problematyki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityki wewnętrznej Rosji, a także problemów obszaru WNP, bezpieczeństwa europejskiego i studiów strategicznych (ostatnio: „Russia's long war on Ukraine", Washington 2016, „Najlepszy nieprzyjaciel Rosji. Rosyjska polityka wobec USA w epoce Putina", luty 2017).

Kamila Pronińska [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 128–141; s. 142–155] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: problematyka bezpieczeństwa energetycznego, polityka energetyczna UE i Rosji oraz konflikty międzynarodowe. Autorka publikacji 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.: „Development of green energy in coal-based energy culture: Implication for Poland's energy security" (2013),

„Energy security: Global and regional dimensions" (2007). Współredaktor i autorka publikacji zbiorowej *Odnawialne* źródła energii w Polsce. Wybrane problemy bezpieczeństwa, polityki i administracji (2013), *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (M. Madej red., 2017).

Andrzej Szeptycki [Świat w Roczniku, s. 248–263] – doktor habilitowany, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych UW, współpracownik Ośrodka Kultury Francuskiej i Studiów Frankofońskich UW. Publicysta dwumiesięcznika *Nowa Europa Wschodnia*. W latach 2005–2009 analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Kierownik Centrum Studiów Polskich i Europejskich w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki. Zainteresowania badawcze: polityka wewnętrzna i zagraniczna Ukrainy, polityka zagraniczna Polski, stosunki na obszarze poradzieckim i polityka wschodnia Unii Europejskiej.

Marek Tabor [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 103–115] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, docent w Zakładzie Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: teoria stosunków międzynarodowych, zagadnienia z zakresu międzynarodowych stosunków politycznych i wojskowych, w tym globalizacja i problemy globalne, zbrojenia, kontrola zbrojeń i rozbrojenie. Autor wielu artykułów z tego zakresu. Ważniejsze publikacje: „Działalność ONZ na rzecz dekolonizacji", w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy* (2006), „Układ Moskiewski – nowe podejście do redukcji strategicznych zbrojeń ofensywnych", w: E. Haliżak i in. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku* (2006); „Polska w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego", w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych* (2012); „Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia", w: R. Kuźniar i inni, *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (2012).

Marcin Terlikowski [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 62–80] – doktor nauk ekonomicznych (SGH), 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: The Evolving Concept of Security: A Critical Evaluation across Four Dimensions EvoCS (2014–2015), National and European Governance: Polish and Norwegian Cooperation towards More Efficient Security, Energy and Migration Policies – GoodGov (2013–2016), Defence Austerity: A New Paradigm for Defence and Security Cooperation in the Visegrad Region (2011–2013) (DAV4); Weimar Defence Cooperation – Projects to Respond to the European Imperative (2011); Restructuring Europe's Armed Forces in Times of Austerity: A Dialog on Challenges and Opportunities for Government and Industry (2010).

Rafał Ulatowski [Świat w Roczniku, s. 218–231] – doktor habilitowany, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: polityka zagraniczna Niemiec, polityka energetyczna oraz międzynarodowe stosunki gospodarcze. Stypendysta Fundacji Konrada Adenauera (2007–2011), czwartego konkursu na zagraniczne staże dla młodych doktorów w ramach Programu Nowoczesny Uniwersytet UW

(2013), DAAD (2013 oraz 2014/2015), Niemieckiego Instytutu Kultury Polskiej (2015) oraz rządu francuskiego (2015). Visiting Scholar na Kyungpook National University w Republice Korei (2014). Laureat konkursu MNiSzW o stypendia dla młodych, wybitnych naukowców (2016). Autor m.in.: *Analiza porównawcza polityki energetycznej importerów i eksporterów surowców energetycznych na przykładzie Niemiec i Arabii Saudyjskiej: perspektywa geoekonomiczna* (2016) i *Deutschland und Polen in der Europäischen Union. Nationale Präferenzen und Kooperationspotentiale ein Vierteljahrhundert nach dem Umbruch 1989/90* (współredakcja z W. Hilzem, 2016).

Sebastian Wojciechowski [Panorama Rocznika, s. 342–354] profesor dr hab., kierownik Zakładu Studiów Strategicznych Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu oraz Instytutu Zachodniego. Ekspert OBWE ds. bezpieczeństwa i terroryzmu. Redaktor naczelny czasopisma naukowego *Przegląd Strategiczny*. Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej oraz Departamentu Stanu USA. Laureat nagrody naukowej Prezesa Rady Ministrów RP oraz nagrody za publikację naukową przyznaną w ramach konkursu zorganizowanego przez Unię Europejską. Autor licznych publikacji z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego oraz terroryzmu, m.in.: *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie – przejawy – przyczyny* (2013); *The Hybridity of Terrorism, Understanding Contemporary Terrorism* (2013); współautor m.in: *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku* (2013), *Poland's Security. Contemporary Domestic and International Issues* (2013). Ostatnio (wraz P. Osiewiczem) opublikował *Zrozumieć współczesny terroryzm. Wybrane aspekty fenomenu* (2017).

Z przyjemnością informujemy, że *Rocznik Strategiczny* znajduje się na liście czasopism wyróżnionych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego ośmioma punktami. Zapraszamy do publikowania!

Redakcja

Adres redakcji:
Instytut Stosunków Międzynarodowych UW
ul. Żurawia 4
00-503 Warszawa
e-mail: rocznik.strategiczny@uw.edu.pl

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa
tel./fax 22 692 41 18, 22 828 93 91, 22 826 59 21
dział handlowy: jak wyżej w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Nakład 500 egz.
Wydanie pierwsze, objętość 32 ark. wyd.
Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)
Druk i oprawa: Mazowieckie Centrum Poligrafii, Marki k. Warszawy