ROCZNIK STRATEGICZNY 2016/17

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

STRATEGIC YEARBOOK 2016/17

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

vol. 22

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 2017

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

ROCZNIK STRATEGICZNY 2016/17

PRZEGLĄD SYTUACJI POLITYCZNEJ, GOSPODARCZEJ I WOJSKOWEJ W ŚRODOWISKU MIĘDZYNARODOWYM POLSKI

tom 22

Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Warszawa 2017

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, 2017

ISSN 2300-2654

doi 10.7366/23002654201622

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, Sven Biscop, Paweł J. Borkowski, Jacek Czaputowicz, Anna Dudek, Marcin Florian Gawrycki, Bogdan Góralczyk, Edward Haliżak, Aleksandra Jarczewska, Marcin Kleinowski, Robert Kupiecki, Roman Kuźniar, Karolina Libront, Wiesław Lizak, Marek Madej, Andrzej Mania, Marek Menkiszak, Kamila Pronińska, Tomasz Pugacewicz, Mirosław Sułek, Andrzej Szeptycki, Marek Tabor, Marcin Terlikowski, Rafał Ulatowski, Anna Wojciuk

Rocznik Strategiczny wydawany jest od 1995 r.
tom dwudziesty drugi

Spis treści

WPROWADZENIE 11

PRZEGLĄD SYTUACJI MIĘDZYNARODOWEJ – ASPEKTY GLOBALNE I REGIONALNE 20
Od liberalnego multilateralizmu do egoistycznego unilateralizmu (20); Rosja wybiera Ameryce prezydenta – moment Spenglera? (26); Kruchość Europy (30); Reszta świata bez zmian (34); Summary (36).

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA

NATO: WIĘCEJ SIŁY NA FLANKACH, MNIEJ WSPÓLNOTY WEWNĄTRZ 41
Kontekst geostrategiczny – Wschód vs. Południe, czyli skomplikowana „geografia" NATO (41); Szczyt w Warszawie – NATO wzmacnia się na Wschodzie (44); Operacje i partnerstwa – (niemal) zapomniany wymiar aktywności Sojuszu (47); Po Warszawie – rysy na fundamentach (50); Summary (53).

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY – NOWA STRATEGIA POCZĄTKIEM KOŃCA? 55
Polityczne i ekonomiczne uwarunkowania rozwoju WPBiO (55); Europejska strategia globalna (57); Debata o wdrożeniu EGS i jej rezultaty (58); Współpraca z NATO i polityka przemysłowo-obronna UE (61); Operacje WPBiO – walka z nielegalną migracją i „optymalizacja" kosztów (64); Summary (70).

KONTROLA ZBROJEŃ I ROZBROJENIE W DZIEDZINIE JĄDROWEJ – W 2016 ROKU „DREPTANIE W MIEJSCU" 71
„Nowy" START w dobrej kondycji, ale INF nadal niepewny (71); Ostatni szczyt w sprawie bezpieczeństwa jądrowego (78); Reżimy NPT i CTBT – 2016 rok nie był dla nich zbyt pomyślny (83); Summary (87).

DYNAMIKA I INTENSYWNOŚĆ BLISKOWSCHODNICH I AFRYKAŃSKICH KONFLIKTÓW ZBROJNYCH W 2016 R. 88
Syria. Punkty dla Putina i Al-Asada (88); Irak. Postępy, które nikogo nie satysfakcjonują (93); Afganistan. Nadal daleko do zakończenia wojny domowej (95); Jemen. Rosnące zagrożenie bezpieczeństwa międzynarodowego (96); Somalia. Aktywizacja dżihadystów w roku wyborczym (98); Libia. Porażka GNA? (99); Summary (100).

POLITYKA KLIMATYCZNA I BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE W OKRESIE TURBULENCJI W ŚWIECIE ZACHODNIM 101
Uwarunkowania globalne – trendy popytowo-podażowe i cenowe na rynku ropy a realizacja COP 21 i CMA1 (101); Amerykańskie „wybory energetyczne", Brexit i unijny „pakiet zimowy" – znaczenie dla zachodniej polityki klimatyczno-energetycznej (107); Summary (113).

ŚWIAT W ROCZNIKU

UNIA EUROPEJSKA – POŻEGNANIE Z BRYTANIĄ I ZŁUDZENIAMI 117
Brexit na twardo i na miękko (117); Oczekiwania na apokalipsę – perspektywa wyborów w Niemczech i we Francji (122); Strategia pani Mogherini (127); Stracone złudzenia (130); Summary (133).

STANY ZJEDNOCZONE – HISTORYCZNY ZWROT KU NIEWIADOMEMU 134
Sytuacja wewnętrzna – rozbita i podzielona Ameryka (135); Kampania wyborcza i niewiadoma przyszłość Ameryki (140); Polityka zagraniczna – od „mądrej siły" do „wielkiej niewiadomej" (147); Summary (152).

ROSJA ODBIJA SIĘ OD DNA 153
Polityka wewnętrzna: zaostrzająca się walka z wyimaginowanym wrogiem (153); Gospodarka i społeczeństwo: od recesji ku stagnacji (157); Polityka zagraniczna: cała nadzieja w Trumpie (161); Summary (167).

EUROPA WSCHODNIA I KAUKAZ POŁUDNIOWY – KRUCHA STABILIZACJA . . . 168
Ukraina (169); Inne państwa regionu (173); Summary (181).

NIEMCY – DAJĄ RADĘ (?) 183
Imigracja – bezpieczeństwo wewnętrzne – terroryzm (183); Polityka wewnętrzna – sukcesy AfD (185); Gospodarka – sukcesy i zagrożenia (187); Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – nowe wyzwania (188); Polska. Partner trudny, lecz pożądany (191); Summary (193).

BLISKI WSCHÓD – W CIENIU KONFLIKTÓW 194
Dżihadyzm – ekspansja i bariery dalszego rozwoju (195); Syria, Irak, Jemen – wojny o przyszłość Bliskiego Wschodu (200); Summary (208).

REGION AZJI I PACYFIKU: „WYGLĄDA NA TO, ŻE CHIŃSKI MODEL GOSPODARCZY MA TRWAŁE PODSTAWY" 210
Regionalna panorama wydarzeń (210); Chiny (214); Stosunki USA–Chiny w 2016 r. – czy ostatni rok „strategii zaangażowania"? (218); Summary (221).

„DOBRA ZMIANA" W POLITYCE ZAGRANICZNEJ RP 222
Uwarunkowania polityki zagranicznej RP w 2016 r. (222); Polska chce mniej Unii (224); Polityka bezpieczeństwa (229); Polityka wschodnia (231); Summary (234).

PANORAMA ROCZNIKA

EU GLOBAL STRATEGY: EUROPE HOLDS SOME TRUMP CARDS YET 239
Realpolitik with European characteristics (239); Priorities for "principled pragmatism" (240); Has Trump reshuffled the cards? (243); Conclusion (246); Summary (246).

WYBRANE ELEMENTY KONDYCJI STANÓW ZJEDNOCZONYCH U PROGU PREZYDENTURY DONALDA TRUMPA 247
Zakwestionowanie dotychczasowego modelu rozwoju gospodarczego i społecznego (247); Spadek zaufania do elity politycznej oraz mechanizmów sprawowania władzy (252); Summary (259).

OBRONA KOLEKTYWNA NATO – NOWE RAMY STRATEGICZNE 260
Summary (268).

WPŁYW WYSTĄPIENIA ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA Z UNII EUROPEJSKIEJ NA SIŁĘ GŁOSU W RADZIE 269
System równego wpływu a system podwójnej większości (270); Zmiana siły głosu państw po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej (274); Zdolność do budowania koalicji ściśle minimalnie wygrywających i blokujących (281); Summary (285).

GEOSTRATEGIA XI JINPINGA – CHINY RUSZAJĄ W ŚWIAT 286
Asertywność piątej generacji przywódców (287); Międzynarodowa reakcja (294); Chiny wobec Europy (296); Summary (300).

AMERYKA ŁACIŃSKA: ODPŁYW „RÓŻOWEJ FALI” 301
Brazylia na zakręcie (302); Neoliberalny zwrot Peru (304); Kryzys wenezuelskiego państwa (305); Zbliżenie Kuba–USA (306); Kolumbijski proces pokojowy (309); Summary (312).

TRANSFORMACJA GLOBALNEGO UKŁADU SIŁ PO ZIMNEJ WOJNIE 313
Demograficzne i gospodarcze tło zmian w globalnym układzie sił (313); Dynamika zmian potęgi ogólnej i wojskowej (316); Ocena zmian – co się zdarzyło naprawdę? (323); Summary (325).

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I STUDIÓW STRATEGICZNYCH 326
Summary (333).

KALENDARIUM WYDARZEŃ 2016 334
Europa i Ameryka Północna (334); Afryka, Ameryka Łacińska, Australia i Azja (338); Sprawy globalne (343).

ANEKS: PAŃSTWA ŚWIATA – WYBRANE DANE I WSKAŹNIKI 347

SKOROWIDZ 368

ZESPÓŁ *ROCZNIKA* 375

Table of contents

INTRODUCTION 11

AN OVERVIEW OF THE INTERNATIONAL SITUATION – GLOBAL AND REGIONAL ASPECTS 20
From liberal multilateralism to selfish unilateralism (20); Russia elects the American President – Is it a Spengler moment? (26); Europe's fragility (30); No change in the rest of the world (34); Summary (36).

THE OBSERVATORY OF SECURITY

NATO: STRONGER FLANKS, WEAKER UNITY WITHIN 41
The geostrategic context: East vs. South, or a complicated NATO geography (41); The Warsaw Summit: NATO strengthens in the East (44); Operations and partnerships: An (almost) forgotten dimension of the Alliance's activity (47); After Warsaw: Cracked foundations (50); Summary (53).

COMMON SECURITY AND DEFENSE POLICY – IS THE NEW STRATEGY A BEGINNING OF THE END? 55
Political and economic conditions of CSDP's development (55); EU Global Strategy (57); Debate on EUGS implementation and its results (58); Cooperation with NATO and EU's industrial-defensive policy (61); CSDP operations: Combating illegal migrations and 'optimalizing' costs (64); Summary (70).

ARMAMENT CONTROL AND NUCLEAR DISARMAMENT IN 2016: GETTING NOWHERE 71
The new START in good shape, the INF still uncertain (71); The latest nuclear security summit (78); NPT and CTBT regimes: 2016 was not good for them (83); Summary (87).

THE DYNAMICS AND INTENSITY OF MIDDLE EASTERN AND AFRICAN ARMED CONFLICTS IN 2016 88
Syria. Points for Putin and al-Assad (88); Iraq. Progress that satisfies no-one (93); Afghanistan. Still far from the end of the civil war (95); Yemen. A growing threat for international security (96); Somalia. The Jihadists are busy in the election year (98); Libya. The failure of GNA? (99); Summary (100).

CLIMATE POLICY AND ENERGY SECURITY IN A TIME OF TROUBLE IN THE WESTERN WORLD 101
Global conditions: Demand-supply and price trends on the oil market, and COP21 and CMA1 implementation (101); American "energy election", Brexit and the Union's winter package: Their impact on Western climate and energy policy (107); Summary (113).

THE WORLD IN THE YEARBOOK

THE EUROPEAN UNION – A FAREWELL TO GREAT BRITAIN AND TO ILLUSIONS 117
Hard and soft *Brexit* (117); Waiting for the Apocalypse – the prospects of the elections in Germany and in France (122); Ms Mogherini's strategy (127); Lost illusions (130); Summary (133).

THE UNITED STATES – A HISTORIC TURN TO THE UNKNOWN 134
Internal situation – a split an divided America (135); The election campaign and America's uncertain future (140); Foreign affairs – from a 'wise power' to a 'great unknown' (147); Summary (152).

RUSSIA RETURNS 153
Domestic affairs: Aggravation of the struggle with an imaginary enemy (153); Economy and society: From recession to stagnation (157); Foreign affairs: All hope is in Trump (161); Summary (167).

EASTERN EUROPE AND SOUTH CAUCASUS – A FRAGILE STABILIZATION . . . 168
Ukraine (169); Other states of the region (173); Summary (181).

GERMANS CAN MAKE IT (?) 183
Immigration – internal security – terrorism (183); Domestic affairs – AfD's successes (185); Economy – Successes and dangers (187); Foreign and security policy – new challenges (188); Poland. A difficult but wanted partner (191); Summary (193).

THE MIDDLE EAST IN THE SHADOW OF CONFLICTS 194
Jihadism – expansion and barriers to further development (195); Syria, Iraq, Yemen – wars for the future of the Middle East (200); Summary (208).

THE ASIA-PACIFIC REGION: "SORRY, BUT ON BALANCE, THE CHINESE ECONOMIC MODEL IS PROBABLY SUSTAINABLE" 210
The regional panorama of events (210); China (214); US–China relations in 2016 – is it the last year of the "engagement strategy"? (218); Summary (221).

THE "GOOD CHANGE" IN POLAND'S FOREIGN POLICY 222
Conditions of Poland's foreign policy in 2016 (222); Poland wants less EU (224); Security policy (229); Eastern policy (231); Summary (234).

YEARBOOK PANORAMA

EU GLOBAL STRATEGY: EUROPE HOLDS SOME TRUMP CARDS YET 239
Realpolitik with European characteristics (239); Priorities for "principled pragmatism" (240); Has Trump reshuffled the cards? (243); Summary (246).

SELECTED ASPECTS OF THE UNITED STATES' CONDITION ON THE THRESHOLD OF DONALD TRUMP'S PRESIDENCY 247
Questioning the existing model of economic and social development (247); Loss of trust in political elite and in the mechanisms of government (252); Summary (259).

NATO'S COLLECTIVE DEFENCE: A NEW STRATEGIC FRAMEWORK 260
Summary (268).

THE IMPACT OF THE UNITED KINGDOM'S WITHDRAWAL FROM THE EUROPEAN UNION ON THE VOTING POWER IN THE COUNCIL 269
Equal influence system vs. double majority system (270); Change in the voting power of states after the United Kingdom's withdrawal from the European Union (274); The ability to build minimal winning and blocking coalitions (281); Summary (285).

XI JINPING'S GEOSTRATEGY – FROM A LOW PROFILE TO GLOBAL ASSERTIVENESS 286
Assertiveness of the fifth generation of leaders (287); International reaction (294); China's attitude towards Europe (296); Summary (300).

LATIN AMERICA: THE EBBING "PINK WAVE" 301
Brazil on the brink of change (302); Peru's neoliberal turn (304); The crisis of the Venezuelan state (305); Cuba–US *rapprochement* (306); The Columbian peace process (309); Summary (312).

THE POST-COLD WAR TRANSFORMATION OF THE GLOBAL POWER BALANCE 313
Demographic and economic background of the changes in the global power balance (313); Dynamics of the changes in general and military power (316); Assessment of the changes – what really happened? (323); Summary (325).

A REVIEW OF FOREIGN JOURNALS OF SECURITY AND STRATEGIC STUDIES . 326
Summary (333).

CHRONOLOGY OF EVENTS 2016 334
Europe and North America (334); Africa, Latin America, Australia, and Asia (338); Global matters (343).

APPENDIX: STATES OF THE WORLD – SELECTED DATA AND INDICES 347

INDEX 368

THE YEARBOOK TEAM 375

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 11–19

Wprowadzenie

„Post-Truth, Post-West, Post-Order" – tak brzmiał tytuł dorocznej konferencji bezpieczeństwa, Monachium, luty 2017 r. Tytuł, nawet jeśli przesadny, niezwykle trafnie obrazuje moment, w którym się znaleźliśmy. I to raczej Zachód niż cały świat, dlatego, że to Zachód zwykł był dotąd uważać się za przedstawiciela *Truth and Order* w świecie. A wszystko to za sprawą jednego wydarzenia, które – trzeba przyznać – wydawało się niemożliwe: prezydentem Stanów Zjednoczonych został polityk, który pod względem światopoglądowym i aksjologicznym jest zupełnie niezachodni. Ktoś taki mógłby równie dobrze być prezydentem Filipin, Zimbabwe czy, nawiązując do polskich przejęzyczeń, San Escobar.

Donald Trump jest wręcz emblematyczny dla czasu postprawdy, czyli po prostu systematycznego kłamstwa w polityce. Jest przy tym całkowicie niezachodni i nie kryje swej, mówiąc łagodnie, nieprzyjaźni do tego wszystkiego, co tworzy porządek międzynarodowy, co zostało zbudowane także z inicjatywy i wysiłkiem Stanów Zjednoczonych po II wojnie światowej i po zimnej wojnie[1]. Chodzi przede wszystkim o instytucje wielostronne albo w anglosaskim slangu dyscypliny „reżimy międzynarodowe". Jak to możliwe? Odpowiedź na to pytanie będzie nurtować specjalistów z wielu dziedzin, od psychologii przez socjologię i politologię po te najnowsze reprezentujące szeroko rozumiany marketing polityczny, media społecznościowe i nowe, niebezpieczne zjawiska w cyberprzestrzeni. To przecież rosyjscy hakerzy zapewnili Trumpowi niewielki, lecz niezbędny do zwycięstwa procent głosów. Nie będzie wielką przesadą stwierdzenie, że Moskwa wybrała odpowiadającego jej prezydenta USA. Jak czasem kiedyś Waszyngton robił to w Ameryce Łacińskiej. To znak sytuacji, w jakiej znalazł się Zachód.

Komentator niemieckiego *Die Zeit* Yascha Mounk na podstawie zaledwie jednego tygodnia urzędowania Trumpa uchwycił jego fenomen w trzech zjawiskach: naród, kłamstwo, represje wobec inaczej mówiących[2]. Innymi słowy: populizm, skrajna demagogia, wzrost przemocy wewnętrznej, ale stosowanej przez państwo, czyli autorytaryzm. Te zjawiska razem wzięte są potężnym zagrożeniem dla demokracji. „Mamy alternatywne fakty" – to stwierdzenie doradczyni Trumpa do spraw medialnych Kellyanne Conway stało się hitem politycznego otwarcia nowej prezydentury. Dopóki kłamstwo było stałym środkiem polityki i sprawowania władzy w kra-

[1] I. Buruma, „The end of the Anglo-American order", *The New York Times Magazine* z 29 listopada 2016 r.

[2] Y. Mounk, „Wir, Trumps Volk", *Die Zeit* online z 27 stycznia 2017 r.

jach takich jak Polska Kaczyńskiego, dopóty było niegroźne dla świata zachodniej demokracji. Jeśli zaś pochodzi z kraju mieniącego się dotąd wzorcem demokracji niczym metr z Sèvres, zagrożenie jest niemal egzystencjalne. Timothy Snyder idzie jeszcze dalej. Na pytanie, czy zwycięstwo Trumpa oznacza, że barbarzyńca zdobył Rzym, odpowiada: „**Jest gorzej. Barbarzyńcy nie chcieli zniszczyć Rzymu (…) i rozumieli, że jest w nim wiele rzeczy pozytywnych.** Trump nie ma nic wspólnego z ustrojem amerykańskim. Nie szanuje niczego, nie ma żadnych oznak, że docenia i szanuje demokrację liberalną, opinię publiczną, konstytucję czy w ogóle praworządność i amerykańskie wartości. Trudno oceniać go po słowach, bo on nie traktuje słów przez siebie wypowiadanych jak normalny człowiek. Ogromna większość tego, co mówił w kampanii i co nadal mówi, to kłamstwa. Ale nie można powiedzieć nawet, że kłamie, bo on w ogóle nie uznaje rozróżnienia między prawdą a fałszem”[3].

Jak to możliwe? Padł przecież główny bastion liberalno-demokratycznego Zachodu. Choć ten sam profesor Snyder kilka miesięcy już wcześniej mówił, że USA przestały być demokracją, a stały się demokracją oligarchiczną. Nie zrobiono nic, aby powstrzymać ten proces degeneracji amerykańskiego systemu politycznego. Jedno jest niepodważalne: mamy do czynienia z głębokim kryzysem demokracji liberalnej, nie tylko w Ameryce. Piszemy o tym w różnych miejscach niniejszego wydania *RS*. To również w sporej mierze odłożony rezultat kryzysu finansowo-gospodarczego, który zaczął ogarniać Zachód od 2008 r. Jednakże zaczęło się to jeszcze wcześniej, gdy ignorowano negatywne efekty uboczne procesów globalizacji w różnych sferach, od gospodarczej i społecznej przez kulturową po bezpieczeństwo.

Demokracja liberalna zaczęła mieć problem sama z sobą. Kryzys ujawnił przecież jej osłabioną zdolność dostrzegania i rozwiązywania niektórych problemów gospodarczo-społecznych (lepsza redystrybucja dochodu narodowego), w tym również nadzoru nad sektorem finansowym, który w dużej mierze przestał być częścią gospodarki obsługującą jej rozwój, a stał się sektorem obsługującym własny wzrost i interesy kosztem gospodarki i społecznej stabilności. Chodzi o zjawisko finansjalizacji świetnie opisane przez prof. Paula H. Dembinskiego[4]. Demokracja liberalna, zwłaszcza w jej europejskim wydaniu, w rosnącym stopniu ignorowała zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz problem ochrony tożsamości kulturowej i narodowej, która nadal ma znaczenie w krajach zachodnich. Warunkiem przetrwania demokracji liberalnej jest odzyskanie zdolności radzenia sobie z tymi wyzwaniami. Przy okazji jej obecnego kryzysu pojawiło się pytanie, czy może istnieć inna demokracja niż liberalna. Odpowiedź może być twierdząca, jeśli uda się dowieść, że demokracja liberalna to taka, która nie potrafi zadbać o całość interesów społecznych, w tym o siebie samą, z uwagi na przerost jednostkowych praw i wolności oraz interesów partykularnych różnych grup ze szkodą interesów całości. Niezdolność do obrony przed swymi słabościami jest znakomicie wykorzystywana przez siły populistyczno-autorytarne, które zmierzają do likwidacji demokracji.

[3] T. Snyder, „Trump. Co zrobić z nihilistą doskonałym” (rozmawiał M. Stasiński), *Gazeta Wyborcza* z 28–29 stycznia 2017 r.

[4] Zob. m.in. P.H. Dembinski (współpraca S. Beretta), *Kryzys ekonomiczny i kryzys wartości*, Wydawnictwo M, Kraków 2014.

Nigdy po II wojnie światowej wybór prezydenta USA nie był takim wstrząsem dla światowej opinii publicznej i nigdy nie zapowiadał tak głębokich, nieprzewidywalnych jednak negatywnych konsekwencji. Jeśli nagi egoizm, żądza robienia interesów w każdej sprawie, nacjonalistyczny populizm z silnymi elementami rasizmu i ksenofobii, obfite posługiwanie się kłamstwem i oszczerstwem oraz zastraszanie nie tylko przeciwników politycznych, ale także mediów (dziennikarzy) ujawniających oszustwa rządzących i patologie w sprawowaniu władzy, stają się znakiem polityki jedynego globalnego supermocarstwa, to **w nadchodzących latach w życiu międzynarodowym można się spodziewać rzeczy jedynie złych i niebezpiecznych**. Już w pierwszych dniach sprawowania władzy przez Trumpa na przywódców wielu innych krajów padł strach przed rozmowami z operetkowym, a jednocześnie nieobliczalnym prezydentem USA. Poważni eksperci otwarcie wyrażają obawę o możliwość wojny wywołanej przez jego temperament i niekompetencję (m.in. brytyjski generał Richard Barrons). O naturze tej administracji mówi też najbliższe otoczenie prezydenta: to głównie bogacze i generałowie. Otwarta wrogość wobec UE oraz kwestionowanie sensu NATO to rzeczy tyleż bezprecedensowe, co groźne w wydaniu gospodarza Białego Domu[5]. A przecież to także potężny sygnał wysłany dla innych: możecie postępować tak samo. **Odrzucajcie to, co was krępuje: zasady, instytucje, standardy, normy moralne i nawet pozory przyzwoitości**[6]**.**

W tej sytuacji Brexit, sytuacja w Turcji, walka z IS czy terroryzmem, konfrontacyjny Putin, chiński sfinks czy pogrążanie się Brazylii w politycznej niestabilności i gospodarczym kryzysie pozostają w cieniu. Dla Polski i innych krajów UE problemem pozostaje niepewna przyszłość samej Unii, pytanie, czy wytrzyma ona wszystkie presje wewnętrzne i zewnętrzne, czy zacznie się układać w formułę zmiennej geometrii i co to oznacza dla statusu poszczególnych państw. Ale to problem Europy, a nie potężniejącej „reszty świata". Dla całości ważne pozostaje **pytanie o trwałość „syndromu Trumpa"**. Czy to jest przejściowa turbulencja w pozimnowojennej ewolucji porządku międzynarodowego, czy względnie trwała tendencja polegająca na odwrocie od demokracji oraz współpracy opartej na instytucjach wielostronnych, a co za tym idzie, prowadząca nieuchronnie do ryzyka wybuchu konfliktów międzynarodowych, a nawet dużej wojny. Wiemy, jak łatwo przeoczyć moment na metaforycznej drodze z Locarno do Monachium, od którego idziemy nieodwracalnie ku wojnie. Biorąc pod uwagę cechy i brak kompetencji nowego prezydenta USA oraz jego wcześniejsze zapowiedzi, nas w Polsce, ale pewnie też w kilku innych krajach Europy, może cieszyć jedno. Ujawnianie przez amerykańskie służby kontrwywiadowcze i media skali kontaktów i powiązań ludzi z jego otoczenia z rosyjskimi służbami, biznesem, dyplomatami będzie czynić znacznie trudniejszym ogłaszany wielokrotnie przez Trumpa zamiar dokonania przełomu w stosunkach z Rosją Putina

[5] S. Erlanger, „For Europe, there's a new threat in town: The U.S.", *The New York Times* z 2 lutego 2017 r.

[6] R. Kuźniar, „Trumputin", *Rzeczpospolita* (dalej: *Rz*) z 14 lutego 2017 r.; P. Zalewski, „Wirus Trumpa i Putina", *Rz* z 16 lutego 2017 r.

(notabene wspierany otwartą admiracją amerykańskiego bogacza dla „silnego człowieka" z Kremla)[7].

W tej niezbyt normalnej na świecie sytuacji normalnie zachował się legendarny amerykański pieśniarz **Bob Dylan**. Gdy komitet noblowski przyznał mu w 2016 r. Nagrodę Nobla w dziedzinie literatury, potraktował to słusznie jako nieporozumienie, jako rzecz nienormalną i nie uznał za właściwe zareagować w jakikolwiek sposób na tę wiadomość ani też pojawić się na uroczystości wręczenia nagród.

★

Tymczasem Polska pod rządami partii, która objęła władzę jesienią 2015 r., kontynuowała w 2016 i na początku 2017 r. **pewny kurs ku systemowi autokratycznemu**. **Model ustrojowy budowany obecnie w Polsce zamyka się w trójkącie: autorytaryzm, nacjonalizm, populizm.** Przy czym dwa ostatnie człony odgrywają rolę usługową wobec pierwszego, czyli dążenia do centralizacji i koncentracji władzy w ręku grupy rządzącej, a nawet jednego człowieka, czyli prezesa partii rządzącej, formalnie (w świetle nadal obowiązującej konstytucji) będącego „zaledwie" jednym z 460 posłów. Jest to zarazem model ustrojowy dość hybrydowy, łączący elementy ustroju zwanego w przeszłości realnym socjalizmem, reprezentowanym przez europejskie państwa bloku komunistycznego, z elementami ustroju faszystowskiego Włoch Mussoliniego z lat dwudziestych. To wczesna faza tego procesu, poszczególne elementy konstytutywne więc zaznaczają się nierówno, jedne mocniej, inne jeszcze słabo[8]. Do tych elementów zalicza się właśnie autorytaryzm (koncentracja władzy, dekoracyjny parlamentaryzm, brak realnego sądu konstytucyjnego, co wystawia zapisy konstytucji na arbitralną wolę „ośrodka dyspozycji politycznej"), nacjonalizm jako legitymizująca ideologia władzy (w polskim przypadku łączony z katolicyzmem), wodzostwo sprzeczne z konstytucją RP (nadrzędna nad rządem, parlamentem i prezydentem pozycja lidera partii rządzącej jest publicznie manifestowana)[9] oraz populizm jako środek poszerzania, a przynajmniej utwierdzania społecznego poparcia. Kolejnymi elementami tego hybrydowego ustroju, który jest w Polsce budowany, są poszerzające się uprawnienia aparatu represji (różnych jego instrumentów policyjno-inwigilacyjnych) oraz próba militaryzacji społeczeństwa, co w tej fazie dokonuje się przez tworzenie wielotysięcznej armii „obrony teryto-

[7] Ujawnienie przez agencje wywiadowcze i media podejrzanych kontaktów doradcy prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego Michaela Flynna z przedstawicielami różnych rosyjskich agend rządowych (dyplomacji, wywiadu) zmusiło Trumpa do odwołania go już po trzech tygodniach urzędowania. Znamienne, że nie potępił on swego doradcy, lecz określił ujawnienie tych informacji jako „działania kryminalne". Na tym tle pojawiły się domysły, że Trump może zostać postawiony w stan oskarżenia (*impeachment*) z uwagi na zagrożenie dla interesów i bezpieczeństwa USA, jakie stanowią jego własne interesy oraz uwikłanie w kompromitujące związki z Rosją. Zob. „Time for Congress to investigate Mr. Trump's ties to Russia" (Editorial), *The New York Times* z 15 lutego 2017 r.; M.S. Schmidt, M. Mazzetti, „Trump campaign aides had repeated contacts with Russian intelligence", ibidem.

[8] R. Kuźniar, „Czy kaczyści to faszyści" (rozmawiał R. Kalukin), *Polityka* z 17 stycznia 2017 r.; A. Hall, „PiS, czyli awanturniczy populizm", *Rz* z 28 grudnia 2016 r.

[9] Potwierdzeniem tej sytuacji było odrębne spotkanie Angeli Merkel w Warszawie z Jarosławem Kaczyńskim. Niemiecka kanclerz chciała w ten sposób poznać rzeczywiste stanowisko Polski w interesujących ją sprawach. Spotkania z szefową rządu i prezydentem nosiły czysto kurtuazyjny charakter.

rialnej" (powstającej na bazie grup paramilitarnych sprzyjających obozowi rządzącemu lub przezeń inspirowanych) oraz silną operację rządowej propagandy skierowaną przeciwko wszystkim, którzy wyrażają publicznie brak zgody na autorytarny kurs obozu rządzącego. Nawet zbiorowy protest przeciwko łamaniu przez marszałka sejmu regulaminu izby został określony w tej propagandzie jako próba „puczu" (!).

W praktyce proces budowy systemu autorytarnego wyrażał się w ostatecznej eliminacji niezależności (pozycji ustrojowej) Trybunału Konstytucyjnego, na którego czele postawiono osobę o niskich kwalifikacjach, bez doświadczenia, o udokumentowanej nieudolności w wykonywaniu obowiązków w jednym z sądów lokalnych, a przy tym głównie przebywającej za granicą („przy mężu"). Ta decyzja wymownie pokazuje miejsce jednego z głównych organów państwa w obecnym realnym ustroju Polski. Ponadto **podjęty został wielki program zniszczenia niezależności władzy sądowniczej** (sądów powszechnych) i podporządkowania jej ośrodkowi władzy politycznej (zanika system równowagi władz typowy dla zachodnich demokracji, także dla Polski od czasów Konstytucji 3 maja). Już obecnie zaznacza się prymat politycznej *de facto* prokuratury nad sądownictwem, w tym nad Trybunałem Konstytucyjnym. Zapowiada to wykorzystywanie przez obóz rządzący prokuratury do zwalczania opozycji politycznej, zupełnie jak w pierwszym okresie „władzy ludowej" w Polsce. Jak zauważa prof. Marek Safjan, „Nawet w czasach komunistycznych taka jawność kontestowania roli władzy sądowniczej nie miała miejsca"[10]. Równocześnie zadeklarowano zamiar odejścia od dotychczasowego modelu samorządności w Polsce (jak wiadomo, posiadające dość szerokie uprawnienia władze samorządowe były w III RP jednym z głównym źródeł dynamiki rozwojowej kraju po 1990 r.). Liczne stały się przejawy wrogości obecnej władzy wobec organizacji pozarządowych oraz niezależnych mediów. Sygnalizowane są zarazem zamiary ustawowego ograniczania roli wolnych mediów i pozycji organizacji samorządowych. W wypowiedziach osób z kręgów władzy oraz w rządowej propagandzie nie kryje się nieufności wobec wszelkich form społeczeństwa obywatelskiego[11]. Administracja publiczna stała się przedmiotem polityki janczaryzacji, czyli obsadzania przez – jak to określano w czasach PRL – „miernych, biernych, ale wiernych". Syndrom młodego pomocnika aptekarza bez żadnych studiów, który stał się osobą pierwszą po ministrze w sektorze obronnym, rozlał się po całej administracji państwowej. Najbardziej spektakularne tego efekty to niepokojące wypadki komunikacyjne z udziałem wysokich przedstawicieli władz. **Sekciarska mentalność obozu władzy** uniemożliwiała takie przyjmowanie krytyki ze strony niezależnych ekspertów czy opinii publicznej, które mogłoby pomagać w korekcie ujawnianych błędów i schorzeń. Podobny syndrom upartyjnienia dotknął gospodarkę, czego ne-

[10] M. Safjan, „Oskarżony: państwo prawa", *Gazeta Wyborcza* z 22 lutego 2017 r. (autor był prezesem Trybunału Konstytucyjnego, a obecnie jest sędzią w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości). Jego zdaniem regulacje wprowadzane przez PiS oznaczają „radykalną zmianę relacji między organami państwa i samej filozofii państwa prawa".

[11] E. Siedlecka, „Suweren zaatakował obywateli", *Gazeta Wyborcza* z 4 listopada 2017 r.

gatywne konsekwencje zaczęły się już ujawniać[12]. Systemowym przejawem patologii obecnego sposobu rządzenia państwem jest sytuacja w polskiej armii, z której w krótkim czasie odeszło wielu najwybitniejszych i najwyższych rangą dowódców niemogących się pogodzić z przypominającą czasy PRL niekompetencją i woluntaryzmem. Fajerwerkowa ekstrawagancja i anachronizm myślenia szefa MON budzą silne obawy o bezpieczeństwo Polski[13] wszędzie z wyjątkiem wodza obozu rządzącego i prezydenta, któremu przecież konstytucja daje silne uprawnienia w odniesieniu do tego sektora polityki państwa.

Ten ostatni problem jest ilustracją **załamania się ustrojowej roli prezydenta** w Polsce. Konstytucja III RP obdarza go wcale poważnymi kompetencjami, dzięki którym można byłoby hamować proces ustrojowej i politycznej degradacji Polski. Owo załamanie jest widoczne najbardziej właśnie w dziedzinie obronności kraju, obrony konstytucji, w tym zapisanych w konstytucji fundamentów demokracji i praworządności oraz polityki zagranicznej. We wszystkich tych kwestiach prezydent RP stał się *irrelevant*. Ta sytuacja współbrzmi z praktyką ustrojów autorytarnych, w których prezydent (głowa państwa), o ile występuje (rzadko), to tylko w dekoracyjnych przejawach[14]. W systemie autorytarnym władza rządu, parlamentu, prezydenta jest skupiona w rękach wodza, i tak dzieje się obecnie w Polsce. Prezydent jest, bo tak jest zapisane w konstytucji z 1997 r., ale od roku przestał wypełniać przewidziane tam dla niego obowiązki. Jak się można łatwo domyślić, wszystkie powyższe zmiany są nakierowane na zagwarantowanie bezterminowego sprawowania władzy przez obecnie rządzących.

★

W obliczu przebudowy ustroju w kierunku autorytarnym, z pogwałceniem konstytucji oraz zobowiązań międzynarodowych, **polityka zagraniczna została sprowadzona do funkcji osłonowej dla tych zmian**. Nie mogły one ujść uwagi dotychczasowych głównych partnerów Polski oraz instytucji wielostronnych, w których członkostwo jest powiązane ze spełnianiem pewnych kryteriów ustrojowych (właściwych zachodniej demokracji). Krytyka i zdumienie wyrażane w ważnych zachodnich stolicach już same w sobie osłabiały pozycję Polski w Europie. Odwrót od demokracji i wartości zachodnich obiektywnie wyprowadzał ją na peryferia Europy. Sytuację Polski poza zmianami wewnętrznymi pogarszały niekorzystne zmiany dokonujące się w jej otoczeniu. Chodzi o politykę Rosji, kryzys w UE, Brexit, a ostatnio wybór Donalda Trumpa i jego oświadczenia dotyczące stosunków z Rosją (otwarty podziw dla Putina), sensu NATO czy generalną linię jego rozumienia polityki międzynarodowej jako *power politics*, z gruntu niekorzystną dla państw takich

[12] P. Różański, „Gospodarka. Negatywny bilans roku z PiS", *Rz* z 24 października 2016 r.; J. Jankowiak, „To nie są czasy na eksperymenty", *Rz* z 16 listopada 2016 r.; G. Siemionczyk, „Gospodarka zaciąga hamulec", *Rz* z 22 listopada 2016 r.; A. Wojtyna, „Czy gospodarka przetrwa plan Morawieckiego?", *Rz* z 5 grudnia 2016 r.

[13] J. Ćwieluch, „Czystka w armii", *Polityka* z 1 stycznia 2017 r.; P. Wroński, „Minister rozbrojenia narodowego", *Gazeta Wyborcza* z 28–29 stycznia 2017 r.

[14] Na przykład Hitler krótko tolerował obecność prezydenta i po wejściu III Rzeszy w 1934 r. w system stanu wyjątkowego połączył funkcje kanclerza i prezydenta (tym drugim był dotąd Paul von Hindenburg).

jak Polska. W tej sytuacji regres wewnętrzny oraz działania na zewnątrz mogłyby być postrzegane jako przejaw jakiejś niezrozumiałej deterioracji. Polityka obozu rządzącego zanadto uderzała w polską rację stanu, aby można ją traktować jako nieskażoną jakimś niezrozumiałym defektem. Niestety, choć niezrozumiały, ten defekt był oczywisty. Chodzi o prymat interesu partyjnego (politycznej wizji, woli, kaprysu wodza obozu rządzącego) nad interesem narodowym. Także w tej dziedzinie nastąpił powrót do logiki politycznej z czasów PRL[15].

Praktycznym wyrazem tej nowej po 1989 r. funkcji polityki zagranicznej był spór Warszawy z Komisją Europejską dotyczący zmian ustrojowych wprowadzanych przez partię rządzącą. Przejawiał się on zarówno w ostentacyjnym lekceważeniu (wręcz drwinach) uprawnionych procedur organów międzynarodowych, jak i w słownej ekwilibrystyce przedstawicieli rządu na użytek wewnętrzny. Zdawali się oni wierzyć, że organy międzynarodowe z jakichś powodów nie są zdolne prawidłowo ocenić dokonującego się w Polsce demontażu demokratycznego państwa prawa oraz jego rosnącej niezgodności z kryteriami członkostwa w UE, które są sformułowane w wielu traktatach, łącznie z lizbońskim i akcesyjnym (polskim). Generalną postawę rządu PiS wobec Unii można określić jako negatywną: członkostwo tak, ale bez żadnych zobowiązań ze strony Polski i praw instytucji wobec Polski. Fundusze dla Polski tak, ale UE nie wolno mieć politycznych ambicji. Można powiedzieć, że to próba powrotu do UE, jaka nigdy nie istniała. Program „pozytywny" składał się z dwóch założeń: „nie chodzi o to, aby nas ktoś lubił" oraz Polska będzie „płynąć w swoim nurcie". Jałowość tego programu zdradza brak jakichkolwiek ambicji Polski PiS w Europie[16]. Co gorsza, „wojna" Warszawy z Brukselą wpływa negatywnie na europejskie postawy niemałej części Polaków[17]. Nie ulegało wątpliwości, że w tym stanie ustrojowym, który Polska osiągnęła na początku 2017 r., oraz z tym podejściem do Unii, jakie demonstrowały jej obecne władze, **nasz kraj nie mógłby zostać członkiem Unii Europejskiej**; nie zostałby dopuszczony do negocjacji akcesyjnych lub zostałyby one przerwane jak w przypadku Turcji[18].

Podobnie było w stosunkach z głównymi państwami Europy Zachodniej. Relacje z Francją stały się tak złe, jak nigdy po 1989 r. (odwołana wizyta prezydenta Hollande'a oraz szczyt weimarski). W stosunkach z Niemcami rząd PiS postanowił zmienić wrogie podejście na rzecz pozorowanej poprawności. Sprzyjała temu kanclerz Merkel, która wbrew rządowi w Warszawie starała się nie dopuścić do de-

[15] R. Kuźniar, „Przeciw racji stanu", *Ruch Prawniczy*, *Ekonomiczny i Socjologiczny* 2016, nr 4; M. Szułdrzyński, „Izolowani nie odniesiemy sukcesów", *Rz* z 2 listopada 2016 r.; W. Jakóbik, „Chiny nie zastąpią nam Zachodu", *Rz* z 30 listopada 2016 r.

[16] K. Szymański, „Nie chodzi o to, by nas ktoś lubił" (z sekretarzem stanu ds. europejskich w MSZ rozmawiali Ł. Pawłowski i K. Wigura), *Kultura Liberalna* z 1 listopada 2016 r.; R. Kuźniar, „Zatęchły staw. Komentarz do rozmowy z Konradem Szymańskim", ibidem, 8 listopada 2016 r.; P. Buras, „Szukając nowej Europy", *Rz* z 7 lutego 2017 r.

[17] *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, raport Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa, grudzień 2016 r. (autorami raportu są A. Balcer, P. Buras, G. Gromadzki, E. Smolar).

[18] M. O'Flaherty, „Bez praw człowieka Europa traci sens" (z szefem Agencji Praw Podstawowych UE rozmawiał B. Wieliński), *Gazeta Wyborcza* z 23 lutego 2017 r.; F. Timmermans, „Niepokoję się o Polskę", *Rz* z 8 grudnia 2016 r.

europeizacji Polski. Władze w Warszawie demonstrowały entuzjazm dla Trumpa, choćby przez kontrast dla Baracka Obamy, który wprawdzie zapewnił obecność wojskową USA nad Wisłą, ale zarazem wykazywał troskę o stan demokracji w Polsce (publicznie wypowiedziane słowa przy okazji szczytu NATO w Warszawie, 8 lipca 2017 r.). Jednocześnie sprawa Roberta Greya była dowodem na to, że osoby odpowiedzialne za politykę zagraniczną reprezentowały świadomość **rodem z republiki bananowej**[19]. Wyraźne i można powiedzieć – zamierzone pogorszenie pozycji Polski na Zachodzie, w tym w UE, starano się rekompensować budową geopolitycznych zamków z piasku (formuła „Trójmorza") oraz zbliżeniem z… Białorusią[20]. Co nie powinno dziwić ze względu na upodabnianie się Polski do Białorusi pod względem ustrojowym[21]. Ignorowanie, demontaż, niekiedy jawna pogarda lub oczernianie wspaniałego dorobku III RP (czyli milionów Polaków) w sferze gospodarczej, społeczno-kulturowej, politycznej, również pod względem pozycji międzynarodowej, sytuuje obecny obóz rządzący w kategorii tych, o których mówi cytowany na wstępie prof. Timothy Snyder.

Bezzasadna i podjęta w ostatniej chwili przez rząd PiS próba niedopuszczenia do reelekcji Donalda Tuska na stanowisku przewodniczącego Rady Europejskiej wywołała kryzys polityczny w Polsce i zdumienie w całej Europie. Przywódcy Unii zignorowali te chorobliwe zabiegi i Donald Tusk został 9 marca wybrany ponownie na przewodniczącego Rady stosunkiem głosów 27:1. Jedyny głos przeciw był głosem premier Beaty Szydło. To hańbiące zachowanie nie ma precedensu w historii Wspólnoty Europejskiej. Bogusław Chrabota, redaktor naczelny *Rzeczpospolitej*, napisał, że swój pomysł rząd w Warszawie zrealizował „w sposób dyletancki i niekompetentny". „**Naprawdę trudno zaakceptować ten chocholi taniec pełen fałszywych kroków, nabzdyczonych min i bzdurnych wypowiedzi. Takiej porażki żadna partia rządząca w Polsce dotąd nie doznała**. To był podręcznikowy przykład złej dyplomacji. (…) To zarazem solidarna demonstracja stosunku do rządzących w Warszawie w wykonaniu krajów Unii". Przekaz z Brukseli był jasny: z waszego zachowania wynika, że „nie należy waszych żądań traktować poważnie. (…) To skutki utraty powagi. I to na własne życzenie"[22]. Równie zdumiewająca – jak na bezprecedensową po 1989 r. porażkę rządu polskiego na scenie międzynarodowej – była wypowiedź premier Szydło po powrocie do Warszawy: „To nie była porażka. To było zwycięstwo. Pokazaliśmy, że jesteśmy pełnoprawnym członkiem Unii".

[19] Obywatel USA z niejasną przeszłością przypominającą Nikodema Dyzmę został wiceministrem spraw zagranicznych odpowiadającym za stosunki Polski z… USA. Kiedy sprawa wyszła na jaw, przyciśnięty do muru minister Witold Waszczykowski niechętnie odwołał swego zastępcę. A. Kondzińska, R. Imielski, P. Wroński, „Grey zdjęty po cichu", *Gazeta Wyborcza* z 2 grudnia 2016 r.

[20] A. Brzeziecki, „Z Łukaszenką ostrożnie", *Rz* z 8 września 2017 r.

[21] Zupełnie orwellowski, choć zarazem symptomatyczny charakter miało spotkanie zorganizowane przez marszałków sejmu i senatu z okazji rocznicy powstania „Solidarności" – zaprosili na nie swoich odpowiedników z byłego ZSRR i kilku krajów z Europy Południowej, które nie uchodzą za wzór demokracji (m.in. z Białorusi, Azerbejdżanu, Mołdawii, Czarnogóry czy Bośni i Hercegowiny).

[22] B. Chrabota, „Teraz chyba tylko sankcje", *Rz* z 10 marca 2017 r.; M. Szułdrzyński, „Kronika dyplomatycznej katastrofy", oraz A. Słojewska, „Samotna Polska w Unii", ibidem.

Jednym słowem: kompromitująca klęska drogą do pełnoprawnego członkostwa. To przejaw niebezpiecznego tupolewizmu w polityce zagranicznej.

9 października zmarł **Andrzej Wajda**, jeden z największych reżyserów w historii światowej kinematografii i jeden z największych artystów w polskiej historii[23]. Twórca takich dzieł jak *Kanał*, *Popiół i diament*, *Wesele*, *Ziemia obiecana*, *Brzezina*, *Człowiek z marmuru*, *Pan Tadeusz*, *Katyń*. Był artystą na wskroś polskim i uniwersalnym zarazem. Polskość i uniwersalność potrafił łączyć jak inne wielkie postacie naszej najnowszej historii – Karol Wojtyła czy Czesław Miłosz. W jego filmach przeglądała się trudna polska historia. Wnosiły one pierwiastek piękna i prawdy do polskiej tożsamości, oddawały hołd temu rozumieniu wolności i godności, które czyniło lepszymi nas i nasz kraj.

Roman Kuźniar, *28 lutego 2017 r.*

[23] M.T. Kaufman, „Andrzej Wajda, towering auteur of Polish cinema, dies at 90", *International New York Times* z 9 października 2016 r.

Rocznik Strategiczny
2016/17; 20–37

ISSN 2300-2654

Roman Kuźniar
doi 10.7366/2300265420162201

Przegląd sytuacji międzynarodowej – aspekty globalne i regionalne

Warto na początek przypomnieć, że chińskie powiedzenie „obyś żył w ciekawych czasach" nie jest życzeniem, lecz przekleństwem. Wiele wskazuje, że zmierzamy w kierunku „ciekawych czasów". Dotyczy to zresztą chyba bardziej półkuli północnej niż południowej naszego globu, zwanej w kategoriach geopolitycznych strefą euroatlantycką. Oznaki regresu narastały już od pewnego czasu, ale odejście Baracka Obamy oraz wybór jego następcy, w tym zwłaszcza sposób, w jaki do tego doszło, staje się cezurą, od której nie widać powodów do optymizmu. Na jakiś czas żegnamy się z kulturą powściągliwości, respektowania godności i potrzeb innych uczestników życia międzynarodowego, którą starał się promować – choć nie zawsze konsekwentnie – prezydent Barack Obama[1]. Wracamy do kultu siły i prawa silniejszego, bo tak chcą nowe USA oraz Chiny i Rosja. Na jak długo? Nie da się określić. Nie należy się temu dziwić. Życie społeczne, także międzynarodowe, nie biegnie linearnie. Po okresach kryzysów, zapaści czy nawet wojen powraca jednak na tory, które wymusza rozwój ludzkiej cywilizacji. Tak będzie również i tym razem.

Od liberalnego multilateralizmu do egoistycznego unilateralizmu

W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy byliśmy świadkami **pogłębiania się kryzysu demokracji liberalnej jako modelu i praktyki wyznaczającej kierunek rozwoju świata po zakończeniu zimnej wojny**. Kryzysu rozumianego tutaj jako odwrót od niej w przeświadczeniu, że ten model polityczny nie daje skutecznej odpowiedzi na problemy, z którymi zetknęły się społeczeństwa Zachodu w ostatnich latach. Zachód był słusznie utożsamiany przez resztę świata jako nośnik tego modelu i dowód na jego skuteczność. Zatem jego kryzys w świecie zachodnim miał podobne konsekwencje w innych regionach świata. Rzecz przy tym ciekawa, to na Zachodzie pojawiła się nieufność, a wręcz sprzeciw wobec procesów globalizacji, które były pasem transmisyjnym demokracji i liberalizmu (w polityce, gospodarce i kulturze) w kierunku reszty świata i przez jakiś czas uważanych za instrument globalnej dominacji Zachodu. Ten okres mamy już za sobą.

W niemałym stopniu jest to odłożony efekt kryzysu 2008 roku, w walce z którym koszty nie zostały w odbiorze społecznym sprawiedliwie rozłożone, a i sam kry-

[1] R. Kuźniar, „Barack Obama: dziedzictwo powściągliwości", *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2016, nr 2.

zys, uderzając boleśnie w gospodarki i dobrobyt świata zachodniego, odsłonił głębsze schorzenia i fałszywość niektórych założeń dotychczasowego modelu rozwoju. Przy silnie spowolnionym wzroście PKB, czyli także stagnacji dochodów, rosły nierówności, bezrobocie zmniejszało się bardzo powoli, aspiracje do lepszego życia nie malały, a wręcz rosły, powodując frustrację niemogącą przez jakiś czas znaleźć sobie ujścia. I nagle przyszło uderzenie potężnej fali uchodźczo-migracyjnej, z którą ani państwa, ani społeczeństwa nie mogły sobie poradzić. Gdy w kontekście tej fali i niesionych przez nią problemów pojawił się islamski terroryzm, różne zawory bezpieczeństwa i inne ograniczniki strzegące stabilności liberalnej demokracji zaczęły „puszczać", a nastroje społeczne – swobodnie artykułować swoją niechęć, nierzadko zaś wrogość wobec tego modelu ustrojowego i grup społecznych, z którymi utożsamiano jego mankamenty i przejawy degeneracji.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na konstatację jednego z najwybitniejszych komentatorów liberalizmu ostatnich dekad Johna Graya: „**Klęska liberałów jest nie tyle skutkiem rewolty nieoświeconych mas przeciwko oświeconym elitom, ile szaleństwa samych liberałów.** Największym zagrożeniem dla liberalnego stylu życia opartego na wolności i tolerancji jest właśnie nowa liberalna ideologia, wedle której głównym wrogiem wolności jest władza państwa". Jej przejawem, dodawał, było przekonanie o „nadrzędności praw człowieka i uprawnień oraz ich selektywne odczytanie". Jego zdaniem „wojownicza ideologia praw człowieka przyczyniła się do wielu najgorszych międzynarodowych katastrof"; jako przykłady wymieniał ekspedycje przeciwko Irakowi i Libii. Przetrwanie liberalnych społeczeństw wymaga detronizacji kultu praw, podobnie jak kultu rynku. Wymaga to także uznania roli państwa, które musi za nimi stać, a nie jego zwalczania[2]. Fareed Zakaria, autor głośnego tekstu zapowiadającego nadejście „nieliberalnych demokracji", uważa, że błędem polityków w demokracjach liberalnych stało się przywiązywanie zbyt dużej wagi do procedur demokratycznych, a zbyt małej – do jej „wewnętrznej treści". Przy czym nieco odmiennie od Graya wskazuje na problem nadmiaru demokracji tkwiący w tym, że przekształcała się ona w system „usprawiedliwiający nawet nieliberalne i niekonstytucyjne działania"[3].

Kofi Annan, były sekretarz generalny ONZ, także pisze o tym, że demokracja w skali globalnej znalazła się pod presją, a podstawowe wskaźniki jej legitymizacji, to znaczy zaufanie do polityków, przynależność do partii politycznych oraz udział w wyborach, stale w ostatnich latach słabły. Argumentem wspierającym tę tezę jest – jego zdaniem – odwrót od demokracji w krajach, które do tej pory były na dobrej drodze ku niej prowadzącej, w tym w Egipcie, Turcji, Tajlandii, Demokratycznej Republice Konga. Choć były też zachęcające wyjątki w postaci Myanmaru, Nigerii czy Tunezji. Za główną przyczynę tego regresu Annan uważa zły użytek robiony z globalizacji lub też ignorowanie realnych problemów, które ten proces ze sobą niesie, choć całościowo jest bardzo korzystny dla wszystkich narodów świata. Ten

[2] J.N. Gray, „Państwo to my", *Gazeta Wyborcza* (dalej: *GW*) z 12–13 listopada 2016 r.

[3] F. Zakaria, „Czego brakuje demokracjom" (rozmawiał Ł. Pawłowski), *GW* z 13–15 sierpnia 2016 r. Zakaria nie kryje swego krytycyzmu wobec jego zdaniem antydemokratycznych działań polskich władz od końca 2015 r.

zły użytek to m.in. eksport demokracji przy użyciu siły zbrojnej. Realne problemy zaś to słabość rządów i państw w obliczu tego, co uważane jest za zagrożenie niesione przez globalizację dla bezpieczeństwa, tożsamości kulturowej czy gospodarki. Były sekretarz generalny ONZ zalicza do nich również ignorowanie tej właściwości globalizacji, która polega na dzieleniu społeczeństw na zwycięzców i przegranych. Odpowiedzią na te problemy i lęki jest wzrost atrakcyjności sił politycznych i rządów autorytarnych. Ale to zła odpowiedź. Reżimy autorytarne jedynie dlatego lepiej wyglądają, że cechują je kontrola informacji i represje wobec krytycyzmu, a autorytarna propaganda potrafi kreować fałszywą wizję skuteczności tych reżimów i ich popularności. Konieczna jest zatem obrona demokracji, mimo swoich słabości bowiem jest ona systemem etycznie wyższym nad pozostałymi formami rządzenia oraz przynosi lepsze rezultaty dla pokoju, rozwoju i dobrobytu, poszanowania prawa i praw człowieka[4]. Ta przekonująca obrona demokracji jako systemu politycznego i sposobu sprawowania władzy jest tym cenniejsza, że wyszła spod pióra polityka urodzonego w Ghanie, a przy tym znającego świat jak rzadko kto. Tymczasem największe argumenty przeciwko demokracji oraz kroki ją ograniczające podejmowano w krajach, które do tej pory były jej matecznikami lub najwięcej dzięki niej zyskały po zimnej wojnie.

Elementem specyficznym obecnego kryzysu demokracji w skali globalnej, a zwłaszcza w skali Zachodu, jest **bunt przeciwko elitom**. Krytycyzm wobec elit politycznych czy opiniotwórczych jest w jakiejś mierze uzasadniony. Choć równocześnie nie wolno zapominać, że zapewniły one platformę polityczną dla okresu najszybszego w znanych dziejach rozwoju ludzkości, w różnych dziedzinach, od gospodarki po prawa człowieka, i to w różnych regionach świata równocześnie. Nic podobnego do pozimnowojennego ćwierćwiecza się nie wydarzyło, od Chin przez Polskę po Brazylię. Dotyczy to także rozwoju dwu- i wielostronnych powiązań między narodami i państwami, czy w postaci Unii Europejskiej, Sojuszu Atlantyckiego, rozwoju samej ONZ, czy ugrupowań w obrębie Azji Wschodniej i Pacyfiku. O dramatach i problemach tego okresu nikt nie zapomina, ale znacznie większe występowały wcześniej. „Bunt przeciwko elitom", o którym prof. Witold Orłowski pisze jako o „wspólnym elemencie układanki", jaką jest nieufność wobec demokracji, liberalizmu i globalizacji, obejmuje niemal wszystkie „górne warstwy", czyli polityków, eurokratów, bankierów, prawników, wielkie media (rzekomo ogłupiające społeczeństwa). Ale zarazem, jak podkreśla Orłowski, idzie to jeszcze dalej, bo kieruje się „przeciwko wartościom dawniej niekwestionowanym – wiedzy, edukacji, kompetencjom"[5].

Kryzys demokracji i liberalizmu oraz związany z tym sprzeciw wobec globalizacji wyraził się w ostatnim czasie w **wielkiej fali populizmu**, która przetacza się przez polityczną agorę Zachodu. Jego lokalne źródła są każdorazowo nieco, a nawet znacząco inne (na przykład w USA, w Polsce czy w Wielkiej Brytanii) i wszędzie jest on powiązany z nieco innymi zjawiskami towarzyszącymi. Zawsze jednak

[4] K. Annan, „Democracy under pressure", *The New York Times* (dalej: *NYT*) z 6 grudnia 2016 r.
[5] W.M. Orłowski, „Świat na zakręcie", *Polityka* z 26 października 2016 r.

w mniejszym lub większym stopniu towarzyszą mu nacjonalizm, egoizm, gotowość do działań jednostronnych, czyli odwrót od tych instytucji wielostronnych, które mają jakieś kompetencje w odniesieniu do polityki wewnętrznej państw. Elementem wspólnym dla wszystkich odmian populizmu, które pojawiły się w ostatnim okresie, jest **bezprecedensowe posługiwanie się kłamstwem**. Eufemistycznie nazywa się to nastaniem czasów postprawdy. W polityce zawsze było miejsce dla hipokryzji czy incydentalnego kłamstwa (które czemuś miało służyć). Obecnie kłamstwo stało się trwałą cechą polityki w wydaniu populistycznym. Nie tylko ono. Nastąpiła także bezprecedensowa wulgaryzacja politycznego dyskursu. Jedno i drugie stało się zadziwiająco skuteczne (przypadek Donalda Trumpa, spin doktorów Brexitu czy obozu rządzącego w Polsce, dla którego mitem przewodnim stało się kłamstwo w sprawie katastrofy smoleńskiej). Tylko populizm posługujący się tak całościowo kłamstwem (także poszukiwaniem wroga, teoriami spiskowymi) mógł znaleźć posłuch w kraju będącym wizytówką sukcesu w przejściu od komunizmu do demokracji i wolnego rynku, w którym doszło do znaczącego wzrostu poziomu życia całego społeczeństwa (Polska). Tylko taka wersja populizmu mogła dać sukces bogatemu biznesmenowi, a jego sposób działania („greed is good") był bardzo reprezentatywny dla tej części kapitalistów, którzy doprowadzili Stany Zjednoczone do sytuacji, przeciwko jakiej protestowali, głosując na Trumpa, zubożali Amerykanie! O paradoksach populizmu pisze trafnie noblista w dziedzinie ekonomii Paul Krugman w tekście zatytułowanym *Populizm*, *realny i udawany*[6]. Sukces Trumpa może być ilustracją opinii prof. Marcina Króla o „szatańskim sojuszu mas z idiotami" jako zagrożeniu dla współczesnej demokracji wyhodowanym na jej własnym gruncie[7].

Kłamstwo jako immanentne i stale, i skutecznie używane narzędzie polityki populistycznej może odnosić sukcesy w najlepiej wykształconych społeczeństwach świata – tu kolejny paradoks – za sprawą rozwoju technologii uważanej początkowo za instrument pogłębiania dojrzałej demokracji dzięki powszechnej partycypacji demosu w jej procedurach. Chodzi o Internet i media społecznościowe. Powszechne korzystanie z Internetu i Facebooka (oraz jego pochodnych) zniosło szacunek dla wiedzy, doświadczenia czy mądrości (autorytetu). W „sieci" wszyscy są tak samo „mądrzy", a poza tym „nie ma faktów, są tylko interpretacje", do których wszyscy są tak samo uprawnieni. „Kiedy wszyscy kłamią, wszystko jest dozwolone", pisze znany ekspert w tej dziedzinie Peter Pomerantsev, który wskazał na rozwój alternatywnych portali „informacyjnych" w USA pomagających Trumpowi w jego walce z profesjonalnymi, uznanymi mediami informacyjnymi i opiniotwórczymi. Polski publicysta specjalizujący się w nowych technologiach informacyjnych Wojciech Orliński idzie jeszcze dalej i twierdzi, że „dzisiejszy model funkcjonowania Internetu jest jakby

[6] P. Krugman, „Populism, real and phony", *NYT* z 23 grudnia 2016 r. Udawany, jak w przypadku Trumpa, nie ma na celu poprawy sytuacji tych, którzy głosują na populistę, lecz jedynie zdobycie przez bogaczy władzy realizującej interesy bogaczy, czyli niezmieniającej systemu, który ich faworyzuje.

[7] M. Król, „Szatański sojusz mas z idiotami", *GW* z 13–15 sierpnia 2016 r. O zalewie populistycznego irracjonalizmu w zachowaniach i wyborach dzisiejszego demosu („ludu", „elektoratu") także w: W. Gadomski, „Nie, zwykle racji nie ma", *GW* z 10–11 września 2016 r.

stworzony dla dyktatury. Przywileje internetowych korporacji i samowola służb specjalnych naprawdę zagrażają wolności i demokracji”[8].

I istotnie, odwrót od demokracji wyrażał się nie tylko w narastaniu politycznego populizmu, lecz także **w powrocie do polityki państw w skali globalnej instynktów i skłonności autorytarnych**. One zresztą z reguły towarzyszą nacjonalizmom, które jeśli nie są odmianą populizmu, to są z nim blisko powiązane. Populizmy z autorytarnymi skłonnościami świetnie wykorzystują procedury demokratyczne, aby po przejęciu władzy dokonywać demontażu istotowych instytucji demokratycznych, nie tylko przechodząc do „demokracji nieliberalnych” (Fareed Zakaria), ale wręcz zatrzymując jedynie demokratyczną dekorację dla w pełni już autorytarnego systemu (Rosja). Dopóki tego rodzaju tendencje pojawiały się na obrzeżach Zachodu (Polska, Węgry) czy w krajach z nim sprzymierzonych (Turcja), dopóty nie miało to globalnego znaczenia. W momencie zaś gdy prezydentem Stanów Zjednoczonych został perfekcyjny populista (w wersji: populizm jako instrument), autokraci w wielu krajach świata mogli odetchnąć. USA uchodziły dotąd za mocarstwo wspierające demokratyczne przemiany, czyniące z przestrzegania reguł demokracji oraz praw człowieka i podstawowych wolności warunek czy kryterium rozpoznawania państw świata jako sojuszników i przyjaciół oraz innych, w tym państw „hultajskich” bądź należących do różnych „osi zła”. Czyniły to niekonsekwentnie, selektywnie, ale czyniły, i w tym sensie były „mocarstwem odniesienia” dla tej problematyki w stosunkach międzynarodowych. Trump jest pierwszym od wielu dekad przywódcą USA, w którego świadomości i języku nie ma miejsca dla wartości, praw człowieka i demokracji. I to będzie mieć wielkie znaczenie dla roli tej problematyki w życiu międzynarodowym[9]. Niektórzy analitycy i komentatorzy idą dalej i w zwycięstwie Trumpa upatrują zapowiedzi lub przyzwolenia dla nawrotu różnych odcieni faszyzmu w polityce państw. Podatny grunt dla takiego nawrotu istnieje w niemałej liczbie państw europejskich, nawet wcześniej nietkniętych tym zjawiskiem, jednak identyfikacja symptomów faszyzmu (kult siły, populistyczny autorytaryzm, nacjonalizm, a wręcz rasizm) pośród wyborców Trumpa, w jego otoczeniu i jego wypowiedziach, czyli generalnie w Ameryce[10], oznaczałaby pewien rodzaj przyzwolenia dla jego nawrotu w skali globalnej (to znaczy w różnych miejscach świata, gdzie ugrupowania o takim charakterze próbują przebić się do władzy).

Narastanie takich tendencji w coraz większej liczbie państw nie może pozostać bez wpływu na stosunki międzynarodowe. Do listopada 2016 r. można było jedynie mówić o tendencjach czy narastaniu zagrożeń. Elekcja Donalda Trumpa sprawiła, że to, co uważano za potencjalne, stało się realne. Komentatorzy cytowali na przykład francuskiego ambasadora w USA piszącego na Twitterze: „świat wali się na na-

[8] P. Pomerantsev, „Kiedy wszyscy kłamią, wszystko jest dozwolone”, *GW* z 26–27 listopada 2016 r.; W. Orliński, „Strzały z internetu”, *Polityka* z 1 stycznia 2017 r.

[9] R. Kuźniar, „Autokraci, radujcie się”, *Rzeczpospolita* z 9 grudnia 2016 r.; idem, „Koniec epopei praw człowieka?”, *GW* z 17–18 grudnia 2016 r.

[10] A. Appelbaum, „Narodowy socjalizm rozkwita”, *GW* z 28–29 maja 2016 r.; P. Baker, „Rise of Donald Trump tracks growing debate over global fascism”, *NYT* z 29 maja 2016 r. Do krajów narażonych na silną obecność tego zjawiska autorzy zaliczają m.in. Francję, Niemcy, Grecję, Polskę, Węgry, Austrię, a nawet Izrael (niezależnie od wyraźnych jego śladów w samej Ameryce).

szych oczach" lub przewodniczącego komisji spraw zagranicznych w Izbie Gmin mówiącego: „Zanurzamy się w niepewności i nieznanym"[11]. Nikt nie miał wątpliwości, że **dojdzie do regresu porządku międzynarodowego w odniesieniu do wielu ważnych spraw**. Ma to dotyczyć wolnego handlu, walki ze zmianami klimatu, swobody przekraczania granic, kontroli i ograniczania zbrojeń, w tym zwłaszcza nuklearnych, a w wymiarze geopolitycznym akceptacji siłowego wymuszania swoich racji na Bliskim Wschodzie czy przyznania o wiele większej swobody Rosji Putina w urządzaniu jej otoczenia (strefy wpływów). Wybór Trumpa miał, jak pisano, zadać śmiertelny cios idealizmowi w życiu międzynarodowym, który tak bardzo odmienił świat po zimnej wojnie (a który przecież nie przeszkadzał państwom także działać zgodnie z ich interesami, a nawet był uważany za odpowiadający ich interesom). Trump zdawał się zwiastować – a były mocne ku takiemu sądowi podstawy – powrót do epoki cynizmu i egoizmu w polityce państw. Musiało to oznaczać odwrót od multilateralizmu w stosunkach międzynarodowych, czyli inaczej: prymat unilateralizmu. Egoizm czy unilateralizm w polityce mniejszych państw nie dewastuje kultury stosunków międzynarodowych. Jeśli jednak dotyczy to trzech głównych mocarstw – USA, Chin i Rosji – to, jak zauważył jeden z francuskich komentatorów, zapowiada triumf zasady „naród narodowi wilkiem"[12].

Rzeczą szczególnie niepokojącą, która wymaga uważnego śledzenia i analizy prawdopodobieństwa, jest narastające przekonanie o możliwości wybuchu wielkiej wojny międzymocarstwowej. Od pewnego czasu mamy do czynienia z „oswajaniem" społeczności międzynarodowej (opinii publicznej państw) z użyciem klasycznej siły militarnej do realizacji jak najbardziej tradycyjnych celów polityki mocarstw. Zaczęło się to od wojny przeciwko Irakowi, a następnie zaczęło być praktykowane przez Rosję (wojna przeciwko Ukrainie i w Syrii). Przypomnijmy, że dwie wojny światowe w pierwszej połowie XX w. były poprzedzone „małymi wojnami" z udziałem mocarstw. Ewentualna przyszła „wielka wojna" nie będzie, jak się uważa, wyglądać jak poprzednie (to znaczy z udziałem wielkich mas żołnierzy i sprzętu), ale zniszczenia infrastrukturalne mogą być równie dotkliwe i cywilizacyjnie niszczące[13]. Potwierdzenie tego niepokoju odnajdujemy w powrocie do wyścigu zbrojeń. Po raz pierwszy od lat światowe wydatki na zbrojenia zaczęły ponownie rosnąć, w czym udział tym razem mają Chiny i Rosja, ale także mocarstwa regionalne w rodzaju Arabii Saudyjskiej, Korei Południowej, Indonezji, Egiptu czy Brazylii. Szczególne obawy budzi intensywny rozwój nowej generacji broni nuklearnej, mniejszej pod względem siły niszczenia, lecz za to obniżającej próg jej użycia. W rosyjskiej narracji miałoby chodzić o użycie „deeskalacyjne", lecz to tylko teoria, bardziej prawdopodobnie byłoby bowiem ono czynnikiem wyzwalającym jej użycie

[11] P. Baker, „Donald Trump's victory promises to upend the international order", *NYT* z 9 listopada 2016 r.

[12] D. Brooks, „The death of idealism", *NYT* z 30 września 2016 r.; S. Sengupta, R. Gladstone, „Donald Trump and the U.N.: Signs of clashing views on many issues", *NYT* z 19 listopada 2016 r.; V. Le Biez, „Les 'empires' américain, russe ou le chinois ou le retour de l'unilatéralism", *Le Figaro* z 27 grudnia 2016 r.

[13] Zob. np. M. Kofman, A. Sushentsov, „What makes a great power war possible", *Russia in Global Affairs* z 8 października 2016 r.

przez inne strony konfliktu i początkiem jego eskalacji już na poziomie nuklearnym. Zdaniem ekspertów ten nowy wyścig zbrojeń może prowadzić do powrotu do zimnej wojny pomiędzy różnymi mocarstwami i w różnych regionach[14].

ROSJA WYBIERA AMERYCE PREZYDENTA – MOMENT SPENGLERA?

Pisząc niemal sto lat temu swoją głośną później książkę *Zmierzch Zachodu*, Oswald Spengler miał na myśli Zachód cywilizacyjny, a nie geopolityczny, bo tego drugiego właściwie wtedy jeszcze nie było. Powstał po II wojnie światowej pod wpływem egzystencjalnego zagrożenia, jakim okazał się Związek Sowiecki i międzynarodowy komunizm. Wprawdzie rok 2008 (początek załamania finansowego oraz porażki o charakterze strategicznym na Kaukazie i w Afganistanie) można uznać za punkt zwrotny, od którego Zachód przechodzi do międzynarodowej defensywy, to jednak nawet wtedy trudno było sobie wyobrazić rejteradę Zachodu, do której doszło w roku 2016.

Tytuł niniejszej części „Rosja wybiera Ameryce prezydenta" jest zapewne nieco przesadny. Jednak nie jest bez pokrycia i jest wielce prawdopodobne, że to rosyjska akcja zapewniła Trumpowi wybór. Wybór, bo przecież nawet nie zwycięstwo: Donald Trump otrzymał w wyborach prezydenckich niemal 3 mln głosów mniej, co już jest symptomem choroby amerykańskiej demokracji. W przeszłości zdarzały się podobne przypadki, że prezydentem zostawał kandydat, który otrzymywał mniej głosów od wyborców, lecz nigdy przewaga przegrywającego nie była tak wyraźna[15]. **Jednak w historii Stanów Zjednoczonych nigdy nie zdarzyło się, aby mocarstwo zewnętrzne w sposób jawny i bez ukrywania intencji włączyło się w proces wyboru prezydenta, i na dodatek uczyniło to skutecznie.** Ogłoszony 6 stycznia 2017 r. raport trzech głównych agencji wywiadowczych USA (CIA, FBI, NSA) *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections* nie pozostawia wątpliwości. Rosja z polecenia prezydenta Putina prowadziła w 2016 r. operację wywarcia wpływu na proces wyborczy z wyraźnym zamiarem wzmocnienia szans Donalda Trumpa przeciwko Hillary Clinton. Jak ponadto napisali autorzy raportu, dzięki tej operacji „Kreml usiłować realizować swój długofalowy zamiar polegający na zdestabilizowaniu liberalnego, demokratycznego porządku gwarantowanego dotąd przez USA, ponieważ ów porządek jest uważany przez Putina i innych rosyjskich przywódców za zagrożenie dla Rosji i reżimu Putina". Rosyjska wielowymiarowa (*multifaceted*) akcja obejmowała klasyczną propagandę, dezinformację (rozsiewanie nieprawdziwych wiadomości) oraz zmasowane ataki w cyberprzestrzeni; dzięki tym ostatnim pozyskiwała informacje, których upublicznianie, uderzając w Clinton i Partię Demokratyczną, było zarazem korzystne dla Trumpa. W raporcie definiuje się Rosję jako „pełnowartościowego (*full-scope*) cybergracza, który stano-

[14] W.J. Broad, D.E. Sanger, „Race for latest class of nuclear arms threatens to revive cold war", *NYT* z 16 kwietnia 2016 r.

[15] Ostatnim razem zdarzyło się to w 2000 r., gdy „przegrany" Al Gore otrzymał ok. 0,5 mln głosów więcej.

wi wielkie zagrożenie dla władz USA – ich zdolności w sferze militarnej, dyplomatycznej, handlowej oraz dla infrastruktury krytycznej kraju”[16].

W świetle powyższego Rosja odniosła pełny sukces. **To, co się stało, pokazuje skalę słabości czy wręcz upadku Zachodu.** Przypomnijmy wszakże, że jeszcze 25 lat wcześniej Stany Zjednoczone udzielały ogromnego wsparcia dla bankrutującego Związku Sowieckiego, a następnie dla podnoszącej się do samodzielnego bytu, znajdującej się wtedy w fatalnej kondycji finansowo-gospodarczej Rosji. Pomocna dłoń wyciągnięta ówcześnie przez demokratyczną Amerykę do Rosji okazała się strategicznie fatalną inwestycją. Przypomnijmy, że Ameryce „wybrało” prezydenta mocarstwo uchodzące słusznie w ostatnich latach za silnie kontestujące jej pozycję i wpływy, z którym stosunki od agresji Rosji na Ukrainę były chłodne czy nawet napięte (mówiono o nowej zimnej wojnie). Przypomnijmy i to, że uczynił to Ameryce kraj o dziewięciokrotnie niższym PKB, którego nakłady na obronę są siedmiokrotnie niższe. A przy tym Stany Zjednoczone są najbardziej zaawansowanym technologicznie krajem na świecie. I dały się tak zaskoczyć swemu tradycyjnemu przeciwnikowi, w którym chciały widzieć strategicznego partnera.

Nie tylko z tego względu redaktor naczelny *New Yorkera* David Remnick określił **wybór Trumpa „dramatem Ameryki”** i „straszliwym wydarzeniem (*a sickening event*) w historii liberalnej demokracji”[17]. Trump do chwili wyboru był silnie kontrowersyjnym milionerem i celebrytą, uwikłanym w liczne skandale, bankructwa, sprawy unikania płacenia podatków, autorem licznych rasistowskich i mizoginicznych wypowiedzi, niestabilnym w poglądach, które trudno było zresztą zrekonstruować w stosunkowo spójną pozycję w jakiejkolwiek ważnej sprawie. Cytowany wyżej Remnick twierdzi, że Ameryka nie znała dotąd takiego demagoga, a przy tym skutecznego demagoga. Jedynym być może stałym hasłem, które zapewniło mu prawdopodobnie polityczny sukces, był slogan „osuszyć bagno”, czyli wyczyścić Waszyngton z dotychczasowego establishmentu. I choć był przeciwnikiem wszelkich programów socjalnych oraz deklarował zamiar obniżki podatków dla najbogatszych, to głosowała na niego biedniejsza („wykluczona”) część „białej” Ameryki. Dla socjologów i psychologów społecznych wdzięcznym zadaniem jest wyjaśnienie, dlaczego człowiek o tak tandetnej osobowości oraz niskich kwalifikacjach do służby publicznej został prezydentem najpotężniejszego państwa świata[18]. To także przyczynek do obecnej kondycji Zachodu.

W odniesieniu do spraw zagranicznych Trump w kampanii wyborczej wypowiadał się szczątkowo. Prezentował sceptycyzm lub kategoryczny sprzeciw wobec liberalizacji handlu, migracji, działań na rzecz ochrony klimatu i środowiska naturalnego, ograniczeń w zbrojeniach, ONZ. Już w trzecim dniu swego urzędowania podjął

[16] Zob. także: E. Lipton, D.E. Sanger, S. Shane, „The perfect weapon: How Russian cyberpower invaded the US.”, *NYT* z 13 grudnia 2016 r.

[17] D. Remnick, „Trump’s win is ‘an American tragedy’” (rozmawiał I. Katz), BBC World z 17 grudnia 2016 r.

[18] P. Krugman, „Our unknown country”, *NYT* z 9 listopada 2016 r.

decyzję o wyprowadzeniu USA z dopiero co przecież zawartego TPP[19]. Ponadto zapowiadał zaostrzenie kursu wobec Chin, bezwarunkowe poparcie dla Izraela, ostrzejszą walkę z tzw. Państwem Islamskim oraz islamskim terroryzmem, relatywizację art. 5 traktatu waszyngtońskiego (czyli osłabienie spójności NATO) oraz ocieplenie stosunków z Rosją, a w tym kontekście wyrażał swą sympatię i podziw dla Putina. Przemówienie inauguracyjne Trumpa było zapowiedzią egoizmu i braku troski o stan środowiska międzynarodowego. Strzępy jego poglądów wskazywały, że nie widzi on USA jako mocarstwa przywódczego Zachodu (aksjologicznie Trump nie wydawał się człowiekiem Zachodu), i zapowiadały możliwość bezprecedensowej dyskontynuacji w ich polityce zagranicznej. Nie można jednak wykluczyć, że wzorując się na tandemie Nixon-Kissinger, postąpi odwrotnie niż oni, to znaczy przeciągnie Moskwę na swoją stronę i osłabi antyzachodnią koalicję (BRICS), której liderami były dotąd Chiny i Rosja.

Jego szokująco bezkrytyczny stosunek do Rosji Putina (w tym krytyka zachodnich sankcji wobec Rosji) oraz otaczanie się ludźmi, którzy mogli być agentami wpływu Kremla[20], spotykały się z krytyką amerykańskich kręgów analityczno-opiniotwórczych. Uznani komentatorzy nie wahali się używać w stosunku do Trumpa określenia **„the Russian poodle"**[21]. Obawy amerykańskiego establishmentu i kręgów politycznych budziło uparte ignorowanie przez Trumpa materiałów i raportów wskazujących na udział Rosji w kampanii wyborczej, pogłębione nominacjami na ważne stanowiska w swoim rządzie ludzi uchodzących za przyjaciół Kremla, w tym zwłaszcza Rexa Tillersona na sekretarza stanu. Dlatego niezależnie od obowiązku ukarania Rosji za jej ingerencję w proces wyborczy w USA również w celu utrudnienia Trumpowi szybkiego „odwrócenia sojuszy" w stosunkach z Rosją prezydent Obama nałożył na Rosję surowe sankcje, obejmujące wydalenie znacznej liczby jej dyplomatów z USA. W sprawie i tych sankcji Trump solidaryzował się z Kremlem, a nie z Białym Domem, czyli z własnym rządem, co jest rzeczą bez precedensu nie tylko w stosunkach amerykańsko-rosyjskich[22]. Nieco żartobliwa puenta zaskakującego obrotu spraw w stosunkach amerykańsko-rosyjskich mogłaby brzmieć następująco: ze sposobu, w jaki Trump zachowywał się od chwili swego wyboru, wynika nowa maksyma dla polityki międzynarodowej: „**jeśli nie możesz ich pokonać, wybierz im swojego prezydenta**"[23]. Tak właśnie postąpił prezydent Rosji Putin.

---

[19] *Trans-Pacific Partnership*, czyli traktat ustanawiający strefę wolnego handlu (bez Chin), został zawarty w październiku 2015 r., upłynęło więc zbyt mało czasu, aby ocenić jego konsekwencje np. dla miejsc pracy w USA.

[20] Na przykład będący w pewnym momencie szefem jego sztabu wyborczego Paul Manafort jako człowiek Kremla był kilka lat wcześniej doradcą prezydenta Janukowycza.

[21] N. Kristof, „Donald Trump: The Russian poodle", *NYT* z 17 grudnia 2016 r.; N. MacFarquhar, „With Trump, Russia goes from Thursday's Foe of U.S. to Friday's friend", *NYT* z 31 grudnia 2016 r.

[22] O. Kashin, „Rex Tillerson's special friend in the Kremlin", *NYT* z 22 grudnia 2016 r.; D.E. Sanger, „Obama strikes back at Russia for election hacking", *NYT* z 29 grudnia 2016 r. Trump publicznie pochwalił Putina za to, że ten powstrzymał się od zwyczajowych w stosunkach dyplomatycznych w takich razach retorsji.

[23] To autorska parafraza znanej maksymy dyplomacji brytyjskiej: „jeśli nie możesz ich pokonać, przyłącz się do nich".

Zwycięstwo Putina nad Zachodem wyrażało się nie tylko w korzystnym dla Rosji wpływie na wybory prezydenckie w USA. Już bezradność Amerykanów w tej sprawie powinna być dla nich upokarzająca. Podobnym **upokorzeniem dla mocarstw zachodnich stało się rozstrzygnięcie przez Rosję na swoją korzyść wojny *per procura*, w jaką przeobraził** się w ostatnim roku konflikt w Syrii. Zaczął się podobnie jak w kilku innych krajach objętych „arabską wiosną", od demonstracji części ludności i próby wywołania powstania, którego celem było odsunięcie od władzy rządzącej świeckiej „dynastii" Asadów. Rządzącej ani lepiej, ani gorzej od typowego dla regionu stylu *governance*. Powstańcy natychmiast uzyskali sympatię i wsparcie Zachodu oraz części państw regionu. Warunkiem zakończenia konfliktu uczyniono ustąpienie al-Asada. Po kilku miesiącach walk było jasne, że nie uda się go usunąć siłą. Dalszy ciąg znamy[24]. Gdy po czterech latach walk do Syrii wkroczyli Rosjanie, aby z jednej strony wesprzeć al-Asada, a z drugiej zadać cios tak zwanemu Państwu Islamskiemu, mogło się wydawać, że współpraca Zachodu z Rosją stanie się tam konieczna i naturalna. Tymczasem w ostatnim roku kampania wojskowa mocarstw zachodnich interweniujących w Syrii (USA, Francji i Wielkiej Brytanii) poszła w rozsypkę. Decydującą fazą tej wojny stała się długotrwała bitwa o Aleppo, w której siły rosyjsko-syryjskie wzięły górę nad bojownikami Państwa Islamskiego i resztek powstańców. Bitwa o Aleppo jesienią 2016 r. stanie się w historii najnowszej wydarzeniem o wiele ważniejszym (może „punktem zwrotnym") niż wkroczenie wojsk anglosaskich do Bagdadu wiosną 2003 r.[25], choć tamta „zwycięska" wojna była początkiem serii klęsk zadanych sobie przez Zachód w ciągu ostatnich kilkunastu lat[26].

Znany dziennikarz specjalizujący się w sprawach bliskowschodnich Robert Stefanicki pisał w listopadzie 2016 r.: „Środek świata leży dziś w rejonie Aleppo. To tam najlepiej widać siłę mocarstw i kondycję ludzkości"[27]. Można spierać się o przesadę zawartą w tym stwierdzeniu, ale potencjał symboliki tkwiącej w losach tej bitwy jest nie do przecenienia. Jeszcze latem 2013 r. trzy mocarstwa zachodnie były bliskie operacji bombardowania Syrii w odwecie za użycie przez wojska al-Asada broni chemicznej. Zapewne doszłoby wtedy do jego obalenia. Dobrze, że się zatrzymały. Mielibyśmy dziś w Syrii sytuację po wielekroć gorszą, niż mamy w Libii po obaleniu przez Zachód rządów Kaddafiego. O błędy Zachodu wobec konfliktu syryjskiego i w jego trakcie długo będą toczone spory. Finał jest jednak upokarzający. Pod koniec grudnia 2016 r. ministrowie spraw zagranicznych trzech państw, Rosji, Turcji i Iranu, spotkali się w Moskwie w celu wypracowania szczegółów politycznego porozumienia kończącego tę wojnę. Nie został zaproszony przedstawiciel USA ani innego mocarstwa zachodniego. Spotykająca się w Moskwie trójka zignorowała także ONZ, która przecież podejmowała liczne dyplomatyczne wysiłki na rzecz

[24] Zob. szczegółowo kolejne *Roczniki Strategiczne* od wydania 2011/12.

[25] P. Sasnal, „Międzynarodowy wymiar walk o Aleppo w Syrii", *Biuletyn PISM* z 20 października 2016 r.

[26] Szerzej M. Madej (red.), *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017.

[27] R. Stefanicki, „Komu nie opłaca się pokój", *GW* z 26–27 listopada 2016 r.

doprowadzenia do rozejmu i rozmów pokojowych[28]. Niejako „po drodze" Ankara pojednała się z Moskwą, po rok wcześniejszym kryzysie na tle zestrzelenia przez Turków rosyjskiego samolotu wojskowego[29]. Ten obrót spraw nie wymaga komentarza. Doskonale natomiast wpisuje się w wyjściową tezę tego paragrafu nawiązującą do historiozoficznej koncepcji Spenglera.

Powyższy rozwój sytuacji opiera się wyjaśnianiu zarówno za pomocą głównych teorii stosunków międzynarodowych, jak i zdrowego rozsądku. To ważne doświadczenie nie tylko dla przywódców państw, lecz także dla badaczy stosunków międzynarodowych. Wszak sprawcą tego międzynarodowego „zamieszania" o trudnych do oszacowania w tej chwili konsekwencjach jest mocarstwo destruktywne (choć o niewielkim potencjale gospodarczym – ok. 2% światowego PKB), spełniające definicję *rogue state*, o którym nie od dziś wiadomo, że systematycznie łamie wszelkie normy, zobowiązania i kodeksy w każdej dziedzinie, łącznie ze sportem[30]. W perspektywie bardziej praktycznej **Zachód stoi przed dramatycznym pytaniem o swoją przyszłość już w najbliższym czasie** – nadchodzących latach i miesiącach. Czy nieprzyjaciele, widząc jego słabość w 2016 r., nie zechcą pójść szybko dalej, aby jeszcze poważniej ograniczyć pozycję Zachodu w świecie? Problemem Zachodu nie jest brak potencjału – tego jest nadal pod dostatkiem – lecz deficyt zdecydowania i spoistości. Kolejnym szańcem do wzięcia może okazać się Sojusz Atlantycki, do czego zdawał się zachęcać sam prezydent USA w czasie swej kampanii wyborczej. Gen. sir Richard Shirreff, do niedawna zastępca sił NATO w Europie, powątpiewa w zdolność Sojuszu do stanowczości wobec Rosji w chwili próby i dodaje: Rosjanie nie muszą maszerować na Berlin, by pokonać Zachód. Wystarczy, że raz złamią naszą solidarność, i od tej chwili będą dyktować Europie, co zechcą[31]. Ustalenia szczytu NATO w Warszawie w lipcu 2016 r. mogą się wtedy okazać zupełnie nieistotne[32].

KRUCHOŚĆ EUROPY

28 czerwca 2016 r. Rada Europejska przyjęła nową (poprzednia w 2003 r.) strategię polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Organy odpowiedzialne za tę dziedzinę unijnej polityki były zachęcane do pracy nad nową strategią już od kilku lat, ale nikt się do tego „nie spieszył". Było to nawet trochę zrozumiałe z uwagi na wewnętrzne problemy UE, jednak głównym problemem były państwa członkowskie, zwłaszcza

[28] B. Hubbard, D.E. Sanger, „Russia, Iran and Turkey meet for Syria talks, excluding U.S.", *NYT* z 20 grudnia 2016 r.

[29] W. Radziwinowicz, „Odwilż rosyjsko-turecka", *GW* z 7 lipca 2016 r.

[30] K. Rawa, „Rosja na dopingu", *Rzeczpospolit*a z 19 lipca 2016 r. Światowa Agencja Antydopingowa (WADA) stwierdziła systematyczne stosowanie dopingu w rosyjskim sporcie, organizowane i ochraniane przez ministerstwo sportu i związki sportowe w poszczególnych dyscyplinach. W rezultacie Rosja została wykluczona z wielu zawodów, w tym z igrzysk olimpijskich w Rio de Janeiro (w dużej części dyscyplin).

[31] R. Shirreff, „Wojna 2017" (rozmawiał I.T. Miecik), *GW* z 31 grudnia 2016 – 1 stycznia 2017 r.; D. Boffey, T. Helm, „Donald Trump warned by NATO Chief that 'going alone is not an option'", *The Guardian* z 13 listopada 2016 r.

[32] Chodzi o tak zwane wzmocnienie wschodniej flanki Sojuszu głównie siłą 4 tys. żołnierzy i sprzętu oraz innych państw NATO.

te główne. To ich postawa i partykularne interesy decydowały o zwłoce. Wreszcie kiedy dokument został przyjęty – nikt tego nie zauważył. Owszem, w jego przygotowaniu brali udział eksperci i wybrane think tanki, jednak ta praca przebiegała niemal w konspiracji. Opinia publiczna, media, politycy krajów członkowskich nie zauważyli przyjęcia nominalnie ważnego dokumentu pod dość szumną nazwą *Shared Vision*, *Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Konstrukcyjnie jest on poprawny, o co nietrudno, bo przecież eksperci wiedzą, jak się tworzy takie dokumenty. Aksjologia podobna do tej z 2003 r. A jednak ***Globalna strategia*** **jest politycznym dysonansem** nie tylko dlatego, że pojawiła się momencie, który można nazwać nadirem pozycji międzynarodowej UE od chwili jej powstania (Maastricht 1992)[33], ale także ze względu na to, co tam określa się jako jej fundament czy warunki wiarygodności i skuteczności. Wymienia się trzy: jedność polityczną i potencjał w sferze bezpieczeństwa i obrony, zdolność do reagowania (*responsiveness*), zdolność do zespolenia wszystkich zasobów i środków w jedną całość. W odniesieniu do każdego z nich, używając szkolnej skali ocen, nie dałoby się postawić więcej niż dwa plus lub trzy minus. Za mało na strategię, jeśli poważnie traktuje się ten termin.

Trudno, aby było inaczej, skoro *Globalną strategię* Unii ogłoszono w kilka dni po tym, gdy Brytyjczycy zadecydowali o wyjściu z UE. Wprawdzie Londyn nie był nigdy zwolennikiem mocnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii oraz w praktyce pozostawał przeciwny wyposażeniu jej w prawdziwą politykę obronną (autonomiczne wobec NATO poważne zdolności militarne), ale wychodząc z UE, zabierał ze sobą znaczną część potencjału gospodarczego, demograficznego, kulturowego i militarnego. Bez wątpienia bez Wielkiej Brytanii głos UE w sprawach międzynarodowych, już słabnący, będzie znaczyć o wiele mniej.

23 czerwca 2016 r. **Brytyjczycy w referendum większością niespełna 52% zdecydowali o opuszczeniu Unii Europejskiej**. Samo głosowanie poprzedziła niesłychanie demagogiczna kampania zwolenników „Brexitu" oraz słaba obrona członkostwa przez rząd Camerona[34]. Notabene zwolenników wyjścia poparł kandydat na prezydenta USA Trump (Obama namawiał Brytyjczyków do pozostania w Unii). Istotnym powodem zwycięstwa zwolenników Brexitu, niezależnie od tradycyjnego na Wyspach eurosceptycyzmu, stała się nagła fala uchodźczo-migracyjna, z którą rzeczywiście UE nie potrafiła sobie poradzić. Społeczeństwo brytyjskie doszło do granicy swej zdolności absorpcyjnej w tej sferze. Oczywiście, nie był to jedyny ważny motyw decyzji Brytyjczyków. Dała ona początek nowej fali rozważań i spekulacji o przyszłości UE (podobnie jak w czasie ostrej fazy kryzysu 2010–2012). Pierwsze pytanie, jakie stawiano, brzmiało: czy za Brytyjczykami pójdą inni. Nic na to nie wskazywało, również dlatego, że negocjacje o „exicie" zapowiadają się jako

[33] Zob. szerzej R. Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2016, s. 173–265.

[34] To będzie także ciekawy przypadek dla badaczy i praktyków polityki i stosunków międzynarodowych. Cameron ogłosił zamiar przeprowadzenia takiego referendum w nadziei, że uzyska od Brukseli i pozostałych państw członkowskich lepsze warunki członkostwa, a następnie skutecznie poprowadzi do zwycięstwa zwolenników członkostwa.

niezwykle trudne i zarówno Bruksela, jak i główne stolice Unii nie zamierzają stosować taryfy ulgowej wobec Londynu, któremu trudno będzie – pomimo znanej przebiegłości angielskiej polityki – zrealizować dewizę „zjeść ciastko i mieć ciastko”[35]. Wyjście będzie kosztowne. Pojawiły się głosy, że wraz z opuszczeniem Unii przez Wielką Brytanię – tradycyjną przeciwniczkę pogłębiania integracji – łatwiej będzie skierować dalszy rozwój UE na tory konfederacyjne, nawet gdyby miało się to ograniczyć do twardego rdzenia (wewnętrznego kręgu). Unia bez Wielkiej Brytanii miałaby zatem być bardziej spójna, nawet jeśli jeszcze mniejsza. Spotkanie założycielskiej „szóstki” czy trójki głównych unijnych mocarstw (już bez Londynu) mogłoby wskazywać, że choć droga do tego daleka, to zostanie podjęta próba jej zapoczątkowania[36]. Ułatwić ją może **skłonność kilku państw spośród „nowych” członków (zwłaszcza Polski i Węgier) do tworzenia unijnych peryferii**, charakteryzujących się obniżonymi standardami prawno-ustrojowymi, wrogością wobec unijnych organów oraz zasad spójności i solidarności. Takie postępowanie legitymizowałoby „starych” członków Unii do pozostawienia z tyłu jej malkontentów i kontestatorów. Polityka Warszawy może utrudnić nawet kanclerz Merkel wysiłki w celu utrzymywania integralności UE na dotychczasowym poziomie, czyli niedopuszczania do jej rozbicia na centrum i peryferie.

Przez cały 2016 rok i na początku 2017 roku bardziej realne były znacznie gorsze scenariusze dla Unii. **Podstawowym jej problemem było zanikanie solidarności pomiędzy członkami oraz wiary społeczeństw w jej sens.** O braku solidarności jako głównym zagrożeniu dla Unii mówił przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker w swym dorocznym przemówieniu o stanie Unii (14 września 2016 r.). Problem pojawił się silnie w kontekście fali uchodźczo-migracyjnej, ale nie ograniczył się do tego zjawiska. Dotyczy to także spraw bezpieczeństwa i stosunku do Rosji. Unia słabnie pod wpływem umacniania się jej przeciwników oraz obojętności sympatyków. Ta obojętność zaczyna dotykać w szczególności ludzi młodych ze względu na to, że nie znajdują w UE tego, co w ich przekonaniu obiecywała, czyli beztroskiego błogostanu. Gdy raj okazał się niemożliwy, pozostałe znaczenia wspólnoty traciły atrakcyjność[37]. Jak pisze Adam Krzemiński, pojawia się pokusa „ucieczki w mityczną przeszłość”, której wizje podsuwają żądne nieograniczonej niczym władzy siły populistyczno-nacjonalistyczne, umacniające się nie tylko w Europie Środkowo-Wschodniej[38]. Skalę wyzwania przedstawił otwarcie wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans w czasie Europejskiego Forum Nowych Idei w Sopocie: „**Jeśli w krajach unijnych będzie się rozwijać nacjonalizm, to Unia Europejska z całą pewnością nie przetrwa**”. I nie poradzi sobie z takimi wyzwaniami jak terroryzm, globalizacja, migracja i kryzys gospodarczy[39]. Problem był tym poważniejszy, że nacjonaliści w wielu krajach Unii współdziałali blisko z Rosją.

[35] A. Słojewska, „Londyn nieuczciwy wobec partnerów”, *Rzeczpospolita* z 12 października 2016 r.

[36] T. Bielecki, „Będzie Unia dwóch prędkości?”, *GW* z 6 września 2016 r.; P. Świeboda, „Czas próby” (rozmawiał M. Ostrowski), *Polityka* z 21 września 2016 r.

[37] „Loss of faith in the E.U.”, The Editorial Board, *NYT* z 18 września 2016 r.

[38] A. Krzemiński, „Wygaszanie Europy”, *Polityka* z 30 marca 2016 r.

[39] Timmermans w Sopocie. Onet.pl, 29 września 2016 r.

Rosja starała się ich wykorzystywać do osłabiania zarówno UE oraz jej spoistości, jak i demokratycznego porządku ustrojowego w krajach członkowskich. Skalę rosyjskiego zaangażowania i wpływu na tym kierunku pokazał świetnie raport Atlantic Council z listopada 2016 r.[40]

Dezynwoltura w wypowiedziach Trumpa w sprawie sojuszniczej solidarności w NATO, ataki terrorystyczne w Europie oraz konflikty w krajach islamu w sąsiedztwie starego kontynentu, wreszcie wojna Rosji przeciwko Ukrainie i próby zastraszania Europy przez Moskwę postawiły na nowo problem bezpieczeństwa i obrony Europy. W dyskusji, która się rozwinęła, najbardziej zwracano uwagę na dwie kwestie: po pierwsze, konieczność wzrostu nakładów na obronę (po wielu latach ich spadku); po drugie, perspektywę polegania na sobie w coraz większym stopniu. Nie po raz pierwszy są one stawiane, ale komentatorzy i analitycy zauważali, że po raz pierwszy niebezpieczeństwo „zagląda Europie w oczy". Niepokojąca czy wręcz groźna jest w tym kontekście coraz bardziej otwarta erozja reżimów kontroli zbrojeń w odniesieniu do broni konwencjonalnej i nuklearnej. Jak pisał dyrektor European Leadership Network, **dla bezpieczeństwa Europy „idzie zima"**. Kroki, które należy podjąć, są wiadome, ale nie ma pewności, czy w świetle europejskiego kryzysu, dywersyjnej aktywności Rosji i zmian w Waszyngtonie zostaną podjęte[41].

W świetle powyższego, niekorzystnego rozwoju wydarzeń ironią historii może się wydać dość powszechne w Europie, a nawet w USA, **przekonanie, że nadzieją na zatrzymanie i odwrócenie tego trendu są Niemcy Angeli Merkel**, właśnie kanclerz Merkel, a nie innego niemieckiego polityka. To może wydać się o tyle zadziwiające, że Niemcy „padły ofiarą" kryzysu uchodźczo-migracyjnego, a sama kanclerz była często krytykowana za postawę zachęcającą uchodźców i migrantów do przybywania do Niemiec („damy radę"). Dzięki wielkiemu wysiłkowi oraz nie bez napięć i zagrożeń (ataki terrorystyczne) Niemcom udało się opanować tę fazę kryzysu. Zmagająca się z nim polityka pani kanclerz okazywała się zarazem skuteczna w sprawach gospodarczych, twarda wobec Rosji, zbalansowana wewnątrz Unii oraz pryncypialna wobec prezydenta elekta USA (nacisk na prawa człowieka i zasady demokracji). To był dobry przykład dla innych. Niemcy nie ulegają fali populistyczno-nacjonalistycznej (jeśli Merkel przegra, to z socjaldemokratami, a nie z tą falą) i stabilizują w ten sposób sytuację we Francji czy we Włoszech; nawet oficjalna Warszawa osłabiła swój krytycyzm wobec tej polityki. Pozycji kanclerz Merkel pomógł zwrot ku tradycyjnym wartościom. Udzieliło się to być może Francuzom, gdzie faworytem w wyborach prezydenckich stał się niespodziewanie konserwatywny katolik, co może mu pomóc pokonać prawicowo-nacjonalistyczną Marine Le

[40] *The Kremlin's Trojan Horses. Russian Influence in France*, *Germany*, *and the United Kingdom*, Atlantic Council, listopad 2016 (autorami raportu są A. Polyakova, M. Laruelle, S. Meister, N. Barnett).

[41] Sir A. Thomson, *Europe's Security: Winter is Coming*, ELN Paper, 22 listopada 2016 r.; E. Lucas, „Europa musi się bronić bez amerykańskiej pomocy" (rozmawiał B. Wieliński), *GW* z 3 listopada 2016 r.; T. Bielecki, „Europa ze strachem patrzy za Atlantyk", *GW* z 8 listopada 2016 r.; idem, „Europa szuka obrony", *GW* z 18 listopada 2016 r. Po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE udział pozostałych 21 unijnych członków Sojuszu w budżecie NATO nie przekroczy 23%.

Pen. Sukcesy, pewność i przewidywalność kanclerz Merkel uczyniły z jej rządów solidny filar całego Zachodu[42].

RESZTA ŚWIATA BEZ ZMIAN

Rozdział „Przegląd…" pisany jest zawsze z polskiej perspektywy, co nie oznacza ignorowania wydarzeń dziejących się w innych regionach świata, o ile wpływają na sytuację międzynarodową w skali globalnej. Jednak w 2016 r. reszta świata pozostawała w cieniu wydarzeń w strefie euroatlantyckiej (byłego układu Wschód–Zachód). Z tego punktu widzenia rzucała się w oczy nadzwyczajna i wielokierunkowa aktywność Rosji. O jej wektorze europejskim (UE) i zachodnim (USA) była już mowa. Spore sukcesy Rosja odnosi także w swym oddziaływaniu na niektóre kraje należące kiedyś do jej strefy wpływów, a już znajdujące się w UE czy NATO; chodzi zwłaszcza o Węgry, Bułgarię, Czechy i Słowację. Moskwa używa na tym kierunku z dobrym skutkiem dwóch narzędzi: penetracji ekonomicznej oraz propagandy. Kreml może być spokojny, jeśli chodzi o sytuację w strefie, którą uważa za obszar swoich wyłącznych wpływów (b. ZSRR minus państwa bałtyckie). Zachodnia ofensywa na tym obszarze ustała. Kraje tam leżące nie potrafiły wykorzystać lat dobrej koniunktury, czyli zaangażowania UE, NATO, USA, aby przeprowadzić odważne reformy wewnętrzne i zbliżyć się do Zachodu. Zamrażanie i odmrażanie konfliktu w Donbasie dobrze służy rosyjskiej strategii „wiązania" Ukrainy i blokowania jej zwrotu ku Zachodowi. Niezmiennie wysoki poziom oligarchizacji ekonomii i polityki oraz korupcji odbiera Ukrainie wiarygodność prozachodnich deklaracji jej władz. Oczywiście, cele Moskwy są dalej idące. Wielowektorowość jej strategii zmierza do zastąpienia obecnego multilateralnego i stabilnego porządku i jego instytucji cywilizujących życie międzynarodowe porządkiem „kilkumocarstwowym", niestabilnym, bo działającym według logiki „wszyscy przeciw wszystkim"[43].

„Szerszy Bliski Wschód" – określenie wymyślone w czasie pierwszej kadencji George'a W. Busha ze względu na wojnę w Iraku okazało się dość poręczne w analizie sytuacji międzynarodowej w tej części świata. W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy **ten umowny region od Libii po Afganistan zastygł… w konfliktach**, niestabilności i niepokojach. Libia pozostaje państwem upadłym, w którym o panowanie walczą dwa ośrodki władzy, i tak łącznie kontrolujące niewielką część stabilnego i względnie dostatniego do 2011 r. państwa. Z kolei w Afganistanie władza Kabulu obejmuje około 50% terytorium kraju. Walki narastają i według ONZ liczba zabitych i rannych w ujęciu rocznym osiągnęła nienotowany wcześniej poziom[44]. Na obszarze Syrii i Iraku trwa operacja zgniatania tak zwanego Państwa Islamskiego. Idzie wol-

[42] To właśnie kanclerz Merkel była gospodarzem pożegnalnej wizyty Baracka Obamy w Europie. J. Bitner, „Can the European center hold?", *NYT* z 24 marca 2016 r.; A. Amale, S. Erlanger, „As Obama exits world stage, Angela Merkel may be the liberal west's last defender", *NYT* z 12 listopada 2016 r.; J. Bielecki, „Francuzi wracają do katolickich korzeni", *Rzeczpospolita* z 4 stycznia 2016 r.

[43] M.K. McKew, Politico z 1 stycznia 2017 r.; M. Kokot, „Jak Kreml na nowo podbija Europę metodami KGB", *GW* z 13 stycznia 2017 r.; M. Kokot, L. Annanikova, „Przemoc, korupcja, i chaos w Kijowie", *GW* z 21 lipca 2016 r.

[44] T. Otłowski, „Talibowie grają na czas", *Polska Zbrojna*, wrzesień 2016.

no, ponieważ siły lokalne są słabe i skłócone, a mocarstwa zewnętrzne, także usiłujące osiągnąć sprzeczne cele, nieskłonne do zaryzykowania poważniejszych sił lądowych, niekoniecznie gwarantujących sukces. Konflikt w Syrii – na skutek przejęcia jego zakończenia i narzucenia pokoju z rąk Zachodu przez Rosję, z pomocą Turcji i Iranu – może stać się przestrogą, jeśli nie pogrzebem dla zachodnich ambicji „urządzania" szerszego Bliskiego Wschodu przy użyciu siły. Państwem, które postanowiło zbić wielki kapitał polityczny na tym konflikcie, okazała się Turcja. **W Ankarze uznano, że problem uchodźczo-migracyjny może być skuteczną bronią w jej relacjach z UE.** Prezydent Erdoğan nie wahał się pokrzykiwać z góry na przywódców UE oraz szantażować ich uruchomieniem kolejnej fali uchodźczo-migracyjnej ku Europie. Najwyraźniej przestało się to podobać kanclerz Merkel, która zaczęła wykazywać brak zrozumienia dla tureckiej natarczywości. Międzynarodowe ambicje Ankary komplikuje delikatna sytuacja wewnętrzna po dziwnej próbie puczu (lipiec 2016 r.), którą Erdoğan natychmiast wykorzystał do wzmocnienia swej już i tak mocno autorytarnej władzy[45]. W innej części tego samego regionu niepokoić musi wzrost rywalizacji i napięcia między Iranem a Arabią Saudyjską. Jednocześnie coraz więcej analiz ukazuje (i staje się to przedmiotem jawnego niezadowolenia przywódców zachodnich), że Saudyjczycy są odpowiedzialni za radykalizację islamu, która następnie wyraża się w terroryzmie i uderza w Zachód[46].

Sytuacja w Azji nie dawała w ostatnich kilkunastu miesiącach powodów do poważnego niepokoju. W tym sensie, że nie pojawiły się tam żadne nowe, wcześniej nieznane źródła napięć czy zagrożenia. Wschodnia Azja to przede wszystkim **Chiny, które jednak starają się zachowywać w regionie w sposób nieprowokujący kryzysów**. Wyjaśnienie być może tkwi w poważnym spowolnieniu wzrostu (poniżej 7%) i groźbie „twardego lądowania", przed którym przestrzegają renomowani eksperci, choćby Ken Rogoff, były główny ekonomista MFW. Stymulowanie wzrostu łatwym kredytem doprowadziło Chiny na krawędź „bańki" finansowej, której rozbrojenie zajmie rządowi w Pekinie sporo czasu. Niezrażone tym przywództwo chińskie starało się prezentować swój kraj jako filar stabilności gospodarki światowej. Spektakularna organizacja spotkania G-20 w Hangzhou (po raz pierwszy w Chinach) we wrześniu 2016 r. miała to potwierdzić, ale jego uczestnicy skupili się na domaganiu się od gospodarzy, aby nie tylko korzystali z reguł wolnego handlu, ale też porzucili protekcjonizm i dali innym szansę konkurowania na chińskim rynku. Wizerunkowo być może większym sukcesem niż goszczenie G-20 było pokazanie długo oczekiwanego niewidzialnego (*stealth*) myśliwca J-20, który znacząco zwiększy zdolności bojowe Chin w regionie. Również w Azji, w indyjskim Goa, odbył się szczyt BRICS (październik 2016 r.), który gospodarze wykorzystali do… podpisania wielkich kontraktów na dostawę sprzętu wojskowego z Rosją. Trudno zakładać, aby zostało to przeoczone przez Pekin, co oznacza, że nie będzie służyć spoistości tej grupy. Jedynym zaskakującym i bez wątpienia geopolitycznie znaczącym wyda-

[45] R. Stefanicki, „Bardzo dziwny pucz wzmocnił władzę Erdoğana", *GW* z 18 lipca 2016 r.; M. Kokot, „Turcja znów grozi Unii", *GW* z 5 października 2016 r.; M. Mazzetti, „In Somalia U.S. escalates a shadow war", *NYT* z 16 października 2016 r.

[46] S. Shane, „Saudis and extremism: 'Both the arsonists and the firefighters'", *NYT* z 25 sierpnia 2016 r.

rzeniem w tej części świata był **zwrot w stosunkach Filipiny–USA**. Skrajnie populistyczny prezydent Filipin Rodrigo Duterte zerwał współpracę wojskową z USA pod wpływem zachodniej krytyki praktyki *extrajudicial killing* stosowanej w walce z handlem narkotykami. Wulgaryzmy (bez precedensu w stosunkach między państwami), którymi posłużył się Duterte w odniesieniu do prezydenta Obamy i jego rodziny, uniemożliwiły dojście do umówionego spotkania obu prezydentów w październiku 2016 r. Duterte ogłosił zamiar zacieśnienia stosunków z Chinami i Rosją. Gdyby to się miało potwierdzić, USA i ich sprzymierzeńcy w regionie straciliby ważnego partnera w polityce powstrzymywania Chin[47].

Od czasu śmierci ekstrawaganckiego prezydenta Wenezueli Hugo Cháveza Ameryka Łacińska nie miała zbyt wielu okazji, aby przypominać o sobie światu. Być może znajdowała tu zastosowanie stara medialna maksyma *no news*, *good news*, ponieważ powody, dla których znowu słyszymy o tym regionie, nie są pozytywne. Dotyczy to głównie **Brazylii**, która po latach zadziwiającego wzrostu i stabilności zaczęła się osuwać w gospodarczy kryzys i wewnętrzne napięcia z nawrotem populizmu w tle. Eksperci ostrzegają, że ten „kraj jutra", jak Brazylia się reklamowała od pewnego czasu, wraca do stanu z lat osiemdziesiątych poprzedniego stulecia, zwanych w odniesieniu do tego kontynentu „straconą dekadą"[48]. Gdyby tak się miało stać, oznaczałoby to rozerwanie formuły BRICS jako globalnej platformy wzrostu w przeciwieństwie do chylącego się ku upadkowi Zachodu. Uwagę ekspertów i komentatorów przyciągają wydarzenia w kilku innych krajach Ameryki Łacińskiej (m.in. Wenezueli, Kolumbii czy Peru), o czym szerzej jest mowa w odrębnym miejscu niniejszego *Rocznika*.

An overview of the international situation – global and regional aspects

With Donald Trump's election as President of the United States, the crisis of liberal democracy seemed to have reached its climax. The new American President has probably been the most emblematic face of the rise of populism in the Western world over the last few years. In a number of Western countries, the populist wave has brought to the forefront of the political scene politicians willing to build typical authoritarian regimes on the "ruins of democracy". In other regions of the world, the present problems of the West have been a proof to many that democracy does not work. Among the victims of this new tendency are human rights and multilateral institutions. Within the Euroatlantic zone it is Russia which is seen as the winner in its game against the West. Moscow has efficiently modified the famous motto of British diplomacy "if you cannot beat them, join them" into "if you cannot beat them, elect for them a president who suits you". This humiliation of the West by Putin (also

[47] K. Ahmed, „China slowdown is global economy's biggest threat, Rogoff says", BBC News, 26 października 2016 r.; (ał) „Między Delhi a Pekinem", *Rzeczpospolita* z 17 października 2016 r.; P. Jendroszczyk, „Filipiny zrywają z USA, licząc na Chiny i Rosję", ibidem.

[48] E. Porter, „Populist policies let Brazil's tomorrow slip away", *NYT* z 3 maja 2016 r.

in Syria) has helped, however, better to recognize the danger of Russian subversive cyberactivity and made it rather impossible for Russia to repeat the same strategy in the context of important elections of 2017 in the Netherlands, France, and Germany. Defeating nationalistic populism there would help the whole European Union to deal with both the impact of Brexit and with other challenges, including further reforms of the Union.

Keywords: post-truth, liberal democracy, populism, authoritarian regime, Brexit, power politics, Constitutional Tribunal, Three-Seas Initiative, Aleppo, EU Global Strategy, Philippines

Słowa kluczowe: postprawda, demokracja liberalna, populizm, autorytaryzm, Brexit, *power politics*, Trybunał Konstytucyjny, Trójmorze, Aleppo, Globalna strategia UE, Filipiny

Obserwatorium bezpieczeństwa

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 41–54

Obserwatorium bezpieczeństwa
Marek Madej
doi 10.7366/2300265420162202

NATO: więcej siły na flankach, mniej wspólnoty wewnątrz

KONTEKST GEOSTRATEGICZNY – WSCHÓD VS. POŁUDNIE, CZYLI SKOMPLIKOWANA „GEOGRAFIA" NATO

O kierunkach działań NATO w 2016 r. w największym stopniu decydował jego zaplanowany na lipiec 2016 r. szczyt w Warszawie. Ranga tego spotkania – i tak z definicji wysoka – w świetle gwałtownych zmian środowiska bezpieczeństwa Sojuszu, zwłaszcza w 2015 r., jeszcze wzrosła. Tymczasem w rok 2016 Sojusz wchodził w warunkach geostrategicznych, których kluczowymi determinantami pozostawały agresywna polityka Federacji Rosyjskiej, wraz z będącym jednym z jej następstw wciąż niezakończonym konfliktem na wschodzie Ukrainy, jak również utrzymująca się od kilku już lat niestabilność południowego sąsiedztwa obszaru transatlantyckiego, powodowana głównie przez konflikt w Syrii i działania tzw. Państwa Islamskiego (Islamic State – IS), a której najpoważniejszymi rezultatami z perspektywy sojuszników (zwłaszcza europejskich) były gwałtowny kryzys migracyjny oraz wzmożona aktywność – w tym na obszarze Europy – terrorystów inspirowanych radykalnym islamem. Dlatego niezależnie od spadku intensywności walk (ale nie ich zaniku) w Donbasie stan relacji w sferze bezpieczeństwa na wschodzie Europy, określany przez często prowokacyjną wobec NATO oraz jego partnerów postawę Rosji, wciąż mocno rzutował na percepcję zagrożeń w Sojuszu, zwłaszcza jednak państw należących do jego tzw. wschodniej flanki. Równocześnie fala migracji do Europy w 2015 r., głównie z obszaru Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, w połączeniu z narastaniem antyzachodniej aktywności terrorystycznej, której najtragiczniejszym przejawem były zamachy w Paryżu w listopadzie 2015 r., choć powodowała wzrost poczucia zagrożenia na całym obszarze transatlantyckim, to szczególnie była odczuwana w jego zachodniej i południowej części (Francja, Włochy, Grecja).

W stosunku do 2015 r. już od pierwszych miesięcy roku 2016 rosła jednak ranga czynników wewnętrznych, związanych z sytuacją polityczną w poszczególnych państwach członkowskich. Spośród nich najważniejszy był wzrost nastrojów populistycznych, zauważalny zwłaszcza w nabierającej tempa kampanii przed zaplanowanymi na listopad wyborami prezydenckimi w USA. W jej trakcie już na początku roku silnie uwidoczniły się zarówno podziały wewnętrzne w obu głównych partiach politycznych USA i wzrost rangi w ich ramach (zwłaszcza wśród republikanów) nurtów radykalnych, jak i – niepokojące w kontekście sprawności działania i spójności NATO – tendencje izolacjonistyczne lub przynajmniej świadczące o rosnącym dystansie wobec idei transatlantyckiej wspólnoty. Siły tych trendów dowodziło uzyskanie pozycji lidera w wyścigu po republikańską nominację wcześniej niezaangażowanego politycznie miliardera Donalda Trumpa. Populistyczne

argumenty, głównie po stronie zwolenników wyjścia z Unii, kształtowały też debatę w Wielkiej Brytanii przed czerwcowym referendum na temat Brexitu, którego wynik mógł mieć istotny wpływ na spoistość UE, a konsekwencji także NATO. Wreszcie tendencje takie (stymulowane m.in. przez kryzys migracyjny) umacniały się w części innych państw Sojuszu, w niektórych wynosząc radykalne ugrupowania do władzy (Polska, Węgry), w innych zapowiadając taką możliwość w przyszłości (np. Francja czy Włochy)[1].

W rezultacie toczone w kontekście lipcowego szczytu debaty o funkcjonowaniu NATO w 2016 r. i kierunkach jego rozwoju przebiegały w gorącej atmosferze. Ich swoistą osią stała się zarysowująca się od pewnego już czasu opozycja między interesami i postawami państw „wschodu" NATO a krajami z jego „południa". Te pierwsze, wskazując na wagę zagrożenia dla Sojuszu stanowionego przez Rosję, kładły nacisk na konieczność rozbudowy zdolności do reakcji w zakresie zbiorowej obrony terytorium NATO. Te drugie natomiast akcentowały potrzebę należytej odpowiedzi na wyzwania o mniejszym może potencjale destrukcyjnym, lecz bardziej „namacalne" w tym sensie, iż już teraz powodujące realne następstwa w państwach członkowskich (konsekwencje masowego napływu imigrantów, ofiary terroryzmu i związany z tym spadek bezpieczeństwa wewnątrz samego Sojuszu)[2]. Choć obie strony nie kwestionowały wzajemnie zasadności swych oczekiwań, to jednak wobec ograniczoności zasobów rozbieżności ich interesów musiały generować napięcia. Z tego zapewne powodu zarówno część członków, jak i sama biurokracja Sojuszu promowały ideę tzw. NATO 360°, mającą złagodzić tarcia na linii południe–wschód, ale też przypomnieć o wyzwaniach w tej sytuacji mniej dostrzeganych, a obecnych w innych rejonach świata (np. Arktyka), oraz – co nawet ważniejsze – w samym Sojuszu (wspomniany wzrost populizmu, częściowo z nim związana podatność na propagandę Rosji i jej złożone działania w sferze medialnej, opór części społeczeństw i rządów wobec inwestycji w obronność)[3].

Równocześnie ważnymi i częściowo się łączącymi tematami rozmów w NATO przed spotkaniem warszawskim były: wzmacnianie odporności (*resilience*) sojuszników, zwłaszcza na nietradycyjne w charakterze wyzwania związane m.in. z cyberbezpieczeństwem czy zagrożeniami hybrydowymi (np. usprawnianie infrastruktury krytycznej, zwiększanie narodowych zdolności obronnych i gotowości mobilizacyjnej) oraz realizacja tzw. *Defense Investment Pledge* z Newport, a więc zabiegi o podniesienie wydatków na obronność przez państwa NATO do 2% PKB do 2024 r. (z czego 20% powinno przypadać na modernizację wojsk). O powiązaniu tych spraw decydował fakt, iż wobec zróżnicowania i skali wyzwań dla bezpieczeństwa Sojuszu działania prowadzone jedynie na poziomie NATO byłyby niewystarczające, musia-

[1] Por. S. Sloan, *NATO's Hollowing Values Agenda*, Atlantic Council Issue Brief, maj 2016.

[2] M. Terlikowski (red.), *NATO and the Future of Peace Approach: Towards a Tailored Approach*, The Polish Institute of International Affairs, Warsaw 2016, s. 9–16; E. Vad, „What to expect in Warsaw", *New Eastern Europe* 2016, nr 3–4, s. 13–17.

[3] A. Mattelaer, *The NATO Warsaw Summit: How to Strengthen Alliance Cohesion*, INSS NDU Strategic Forum, nr 296, zwłaszcza s. 4–5.

ły być więc wzmacniane posunięciami na szczeblu narodowym, te zaś wymagają dodatkowych nakładów.

W kolejnych miesiącach przed szczytem napięcie wschód–południe udało się częściowo złagodzić, przygotowując na lipcowe spotkanie decyzje o konkretnych działaniach służących reakcji na problemy obu regionów. W wypadku południa polegało to głównie na zmianach w aktywności operacyjnej, bądź to w formie nowych działań (siły NATO na Morzu Egejskim), bądź też prac nad adaptacją dotychczasowych misji (takich jak operacja „Active Endeavour")[4]. W odniesieniu do problemów wschodu centralną kwestią pozostawało wdrażanie decyzji ze szczytu w Newport (pełna implementacja *Readiness Action Plan* – RAP[5]) oraz poszukiwanie sposobów na ich rozszerzenie i uzupełnienie o dodatkowe środki, pozwalających zapewnić „wschodnich" członków NATO o jego zdolności i gotowości (zarówno technicznej, jak i wolicjonalnej) do udzielenia im wsparcia (tzw. *reassurance*), a jednocześnie stanowiących element odstraszający (*deterrence*) potencjalnych agresorów (czyli w tym wypadku Rosję) od wrogich wobec Sojuszu kroków[6]. W tym wymiarze najważniejsze było uzgodnienie na szczeblu Rady Północnoatlantyckiej – NAC (lutowa sesja ministrów obrony) – ustanowienia tzw. wzmocnionej wysuniętej obecności (*Enhanced Forward Presence*). Jej istotą było rozmieszczenie w trzech krajach bałtyckich i Polsce, zgodnie z wypracowaną jeszcze w Newport formułą „ciągłej obecności rotacyjnej", po wielonarodowym batalionie NATO, przy czym w czerwcu uzgodniono, że począwszy od pierwszej rotacji każdego z nich, zadanie państwa ramowego obejmą USA (jednostka w Polsce), Kanada (Łotwa), Wielka Brytania (Estonia) i Niemcy (Litwa)[7]. Tak konkretne decyzje dotyczące EFP wskazywały zarazem, że mimo dążenia w NATO do zaspokajania w równym stopniu potrzeb wszystkich sojuszników (NATO 360°) w praktyce członkom łatwiej przychodziło wypracowywanie reakcji na problemy flanki wschodniej[8].

---

[4] Więcej w punkcie o operacjach NATO.

[5] Większość elementów RAP wprowadzono już w 2015 r., w 2016 r. głównie więc kontynuowano te działania, utrzymując m.in. wzmocnione patrole przestrzeni powietrznej krajów bałtyckich („Air Policing") oraz Siły Odpowiedzi NATO (NRF) na poziomie 40 tys. żołnierzy (w tym 5 tys. sił natychmiastowej reakcji – VJTF). Nowym elementem były prace nad utworzeniem dwóch kolejnych (oprócz sześciu powstałych w 2015 r.) NFIU – małych (40 osób) komórek planistyczno-organizacyjnych w krajach wschodniej flanki – na Węgrzech (uruchomiona w listopadzie 2016 r.) i Słowacji (działa od stycznia 2017 r.). *Readiness Action Plan*, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm.

[6] Już sam powrót w debatach w NATO odstraszania od agresji jako jego „bieżącego", a nie hipotetycznego zadania, po latach koncentracji na budowie bezpieczeństwa europejskiego głównie (czy niemal wyłącznie) przez kooperację i partnerstwo, świadczył o zmianach percepcji zagrożeń wśród sojuszników (a przynajmniej ich większości), stanowiąc tym samym *per se* element „uspokajający". Por. J. Onyszkiewicz, „Co dalej po warszawskim szczycie NATO?", *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2017, nr 1, s. 39.

[7] P. Soloch, P. Pietrzak, „Szczyt NATO w Warszawie; uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski", *Bezpieczeństwo Narodowe* 2016, nr 1–4, s. 24. Do pierwszej rotacji EFP akces zgłosiło łącznie 18 państw.

[8] Decydowały o tym: częściowo zorientowanie inicjatyw uruchomionych w Newport na problemy wschodu NATO, a częściowo specyfika wyzwań na obu flankach. Na wschodzie główne zagrożenie było tradycyjne, gdy chodzi o źródło (państwo, czyli Rosja), nawet jeśli w formie okazywało się zarówno tradycyjne (niewykluczona, choć mało prawdopodobna regularna agresja zbrojna), jak i nietypowe (wojna hybrydowa na wzór prowadzonej w Donbasie). Centralna rola NATO jako sojuszu wojskowego w reakcji na taką groźbę i zakres potrzebnych na płaszczyźnie militarnej działań były więc łatwiejsze do określenia. Tymczasem wy-

SZCZYT W WARSZAWIE – NATO WZMACNIA SIĘ NA WSCHODZIE

Spotkanie przywódców państw Sojuszu w Warszawie (8–9 lipca) z pewnością stanowiło najważniejsze wydarzenie dla NATO w 2016 r., okazując się przy tym nie prostą, „implementacyjną" kontynuacją procesu zmian w organizacji zapoczątkowanych dwa lata wcześniej w Newport, lecz wnoszącą istotne nowe elementy. Co ważne, zważywszy na dzielące sojuszników różnice w ocenie sytuacji geostrategicznej (a tym samym rozbieżności ich priorytetów i interesów), sytuację wewnętrzną części z nich (burzliwa kampania prezydencka USA, targana kryzysami UE), ale też zakres omawianych zagadnień, obejmujących zarówno kwestie niejako techniczne, *stricte* wojskowe, jak i sprawy natury strategicznej (znamienne, że deklaracja końcowa spotkania jest zdecydowanie najdłuższym takim dokumentem w ostatniej dekadzie i liczy 139 nierzadko bardzo rozbudowanych punktów), sojusznikom udało się na szczycie zamanifestować niemałą solidarność i spoistość stanowisk. Przekaz płynący ze spotkania czasem wręcz zaskakiwał jednoznacznością, przynajmniej w odniesieniu do tak kluczowych i delikatnych kwestii, jak rozwój zdolności obronnych NATO czy stosunki z Rosją, a kompromis udało się też wypracować w wielu innych sprawach (w tym dotyczących problemów południa Sojuszu).

Najwięcej uwagi na szczycie poświęcono ostatecznie – jak dowodzi komunikat końcowy oraz „streszczająca" jego główne punkty Warszawska deklaracja o bezpieczeństwie transatlantyckim – rozwojowi zdolności do odstraszania i obrony na wschodniej flance. Najważniejsze w tym kontekście było rzecz jasna zatwierdzenie ustanowienia EFP w krajach bałtyckich i Polsce w postaci grup batalionowych (uzupełnione ogłoszeniem pełnego wykonania RAP). Dodatkowo postanowiono powołać na bazie polskiego dowództwa dywizyjnego nową wielonarodową strukturę zarządzającą wojskami w ramach EFP i współpracującą w tym względzie z dowództwem Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego (Szczecin), przygotowanym do kierowania siłami wysokiej gotowości NATO (VJTF). W ten sposób Sojusz już w dużej mierze odszedł od unikania międzynarodowej obecności wojskowej na wschodniej flance (choć formalnie wciąż ciągłej, nie stałej[9]), podkreślając przy tym jej nie tylko „uspokajający", ale też odstraszający charakter[10]. Ustalono także, o co zabiegała Rumunia, wprowadzenie „dopasowanej" (*tailored*) obecności NATO w re-

zwania takie jak na flance południowej – terroryzm, migracje, słabość państw – nie mają charakteru *stricte* militarnego i do rozwiązania wymagają działań wielu instytucji, wśród których NATO odgrywałoby częściej rolę wspomagającą niż lidera.

[9] Przeszkodą w ustanowieniu – o co zabiegała m.in. Polska – stałych baz NATO był opór części sojuszników, m.in. Niemiec, wobec działań tworzących ich zdaniem wrażenie naruszenia podjętych przy okazji zawierania z Rosją tzw. Aktu stanowiącego z 1997 r. zobowiązań do nierozwijania znaczącej obecności wojskowej we wschodniej części Sojuszu. R. Kupiecki, „Co dalej po warszawskim szczycie NATO?", *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2017, nr 1, s. 46. Niemniej jednak w formule EFP państwa ramowe mają stale utrzymywać określoną liczbę żołnierzy (oznacza to rotację konkretnych jednostek, ale zachowanie zbliżonej liczebności personelu z kraju ramowego w państwie rozmieszczenia), co jest już bliskie stałej obecności.

[10] Oczywiście walor odstraszający EFP nie wynika z jej wielkości (ok. 4000 żołnierzy), bo nie zmienia ona lokalnie niekorzystnego dla NATO stosunku sił w regionie (zwłaszcza wobec rosyjskich zapowiedzi utworzenia trzech nowych dywizji w zachodnim okręgu wojskowym). Polega na tym, iż w razie ewentualnej agresji wojska uczestniczące w EFP włączyłyby się zapewne w działania obronne, gwarantując niejako wolę Sojuszu (a przynajmniej jego zaangażowanych w inicjatywę członków) ich szybkiego wsparcia. A. Kac-

jonie południowo-wschodnim, zyskującym na znaczeniu strategicznym w świetle zmian w basenie Morza Czarnego (zwłaszcza rozbudowy potencjału wojsk Rosji na Krymie), ale ważnym też z uwagi na relatywną bliskość Bliskiego Wschodu, czyniącą z niego swoisty zwornik między wschodem i południem Sojuszu[11]. W pewnej mierze o zwiększeniu obecności NATO na wschodniej flance świadczył też – niezależnie od specyfiki tego projektu i jego roli w natowskiej doktrynie odstraszania (odpowiedź na zagrożenia z Bliskiego Wschodu) – postęp w budowie systemu sojuszniczej obrony przeciwrakietowej (BMD): na szczycie ogłoszono, głównie dzięki uruchomieniu wchodzącej w jego skład bazy pocisków przechwytujących SAM-3 w rumuńskim Deveselu (maj 2016 r.), wstępną zdolność operacyjną BMD[12].

Z budową zdolności do odstraszania i obrony – szczególnie, choć nie tylko, na wschodzie – związane były też decyzje w sferze cyberbezpieczeństwa oraz reagowania na zagrożenia hybrydowe (pkt 71–72 Deklaracji końcowej). W pierwszym wypadku sojusznicy potwierdzili, iż uznają cyberprzestrzeń za odrębne środowisko działań wojskowych, zobowiązując się równocześnie do dalszego rozwoju zdolności defensywnych w tym względzie (*Cyber Defense Pledge*)[13]. W kontekście zwalczania zagrożeń hybrydowych przypomniano zaś o przyjęciu przez NATO w tym celu specjalnej strategii oraz uznano dopuszczalność odwołania do art. 5 traktatu waszyngtońskiego w odpowiedzi na takie wyzwania, choć podkreślając równocześnie narodową odpowiedzialność za gotowość do skutecznej na nie reakcji.

Swoistym uzupełnieniem decyzji w sprawach wschodniej flanki był też stanowczy ton postanowień dotyczących Rosji. Sojusz, co prawda, podkreślił niekonfrontacyjny charakter swojej polityki wobec niej i wolę dalszego dialogu (pkt 9 i 14)[14].

---

przyk, „Odstraszanie konwencjonalne na wschodniej flance NATO po szczycie w Warszawie", *Biuletyn PISM* 2016, nr 50.

[11] Głównym składnikiem tej „dopasowanej" obecności ma być tworzona na bazie jednostki rumuńskiej wielonarodowa brygada ramowa, podporządkowana nowo powstałemu dowództwu NATO Południe-Wschód w Bukareszcie. Prócz tego, choć nie zdecydowano się na postulowaną przez Rumunię stałą obecność sił morskich Sojuszu na Morzu Czarnym, to zapowiedziano intensyfikację ćwiczeń wojsk lądowych, morskich i lotniczych w regionie. J. Gotkowska, „NATO na wschodniej flance – nowy paradygmat", *Analizy OSW*, 13 lipca 2016 r., www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-07-13/nato-na-wschodniej-flance-nowy-paradygmat.

[12] Jeszcze przed szczytem rozpoczęto też budowę „bliźniaczej" wobec Deveselu bazy w Redzikowie koło Słupska. J. Stoltenberg, „W Rumunii i Polsce NATO stawia kolejny krok naprzód", *Gazeta Wyborcza* z 12 maja 2016 r.

[13] Trudno jednak o jednomyślność przy interpretacji następstw tej decyzji dla NATO. Część sojuszników (zwłaszcza „wschodni") uznaje, iż ewentualny atak cybernetyczny może uruchamiać mechanizm zbiorowej obrony (art. 5 traktatu waszyngtońskiego), inni natomiast widzą w tym postanowieniu jedynie podkreślenie wagi wspólnego rozwijania zdolności wojskowych w cyberprzestrzeni. Niejasne jest też, zwłaszcza wobec konsekwentnego wykluczania przez sojuszników rozwoju na szczeblu całego NATO ofensywnych zdolności cybernetycznych (te wciąż pozostają wyłączną kompetencją narodową), czy ewentualna reakcja na „cybernetyczną agresję z art. 5" miałaby przebiegać wyłącznie z użyciem analogicznych środków (*in kind*), czy też mogłaby przyjąć inne formy, oraz jak Sojusz odnosiłby się do kluczowej, a skomplikowanej w wypadku aktywności w cyberprzestrzeni kwestii atrybucji (przypisania odpowiedzialności) za atak. Rozmowa autora z Luísem de Almeida Sampaio (stałym przedstawicielem Portugalii w NAC), Warszawa, 16 czerwca 2016 r.

[14] Dowodziła tego zgoda na sesję – po niemal dwuletniej przerwie – Rady NATO–Rosja na szczeblu ambasadorów w kwietniu 2016 r., która nie przyniosła jednak żadnego zbliżenia stanowisk. „Nato–Russia Council talks fail to iron out differences", *The Guardian* z 20 kwietnia 2016 r.

Niemniej równocześnie zaznaczył niezmienność swojego stanowiska co do aneksji Krymu i odpowiedzialności Rosji za sytuację w Donbasie, w tym nieprzestrzeganie porozumień mińskich, a także spadek stabilności i przewidywalności w rejonach Bałtyku, Morza Czarnego i Arktyki w wyniku prowokacyjnych posunięć rosyjskich samolotów i okrętów, m.in. w formie naruszeń przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych państw NATO oraz neutralnych, takich jak Szwecja czy Finlandia (pkt 10, 19, 23). Dodatkowo NATO wyraziło stanowcze wsparcie dla niezależności i integralności terytorialnej Ukrainy, opowiadając się jednak równie jednoznacznie za pokojowym rozwiązaniem konfliktu w Donbasie na podstawie negocjacji w formacie normandzkim i porozumień mińskich (pkt 16–22). Tym samym wskazało, iż wobec braku zmian w postawie Rosji wyklucza na razie powrót do normalnej współpracy (*business as usual* – pkt 15)[15].

Znacznie mniej surowo sojusznicy wypowiedzieli się natomiast na temat realizacji zobowiązań z Newport do zwiększania wydatków obronnych. Za sukces uznali bowiem już samo powstrzymanie spadku nakładów na obronność, podkreślając, że w 2016 r. łączne wydatki państw NATO na te cele miały wzrosnąć po raz pierwszy od 2009 r. Równocześnie jednak nie wskazali żadnych kroków dynamizujących proces dochodzenia przez wszystkich członków do ustalonych w Newport progów (2% PKB na obronność, w tym 20% na modernizację wojskową), mimo że wobec obecnego tempa zmian jest to po prostu nierealne. Zastanawia to zwłaszcza w świetle równoczesnego akcentowania wagi budowy przez sojuszników ich odporności (*resilience*) na różnorakie zagrożenia przez wzmacnianie swych struktur państwowych i infrastruktury krytycznej oraz rozwój tzw. gotowości cywilnej (*civil preparedness*) na sytuacje kryzysowe (pkt 73), co przecież wiąże się z istotnymi wydatkami (choć niekoniecznie z części „wojskowej" członkowskich budżetów).

Relatywnie mniej rozbudowane – zważywszy choćby na wagę przypisywaną tym zagadnieniom przed szczytem – okazały się postanowienia co do reakcji NATO na wyzwania nadchodzące z południa. Dotyczyły one bowiem głównie prowadzonej lub planowanej aktywności operacyjnej (zob. dalej), choć warto podkreślić wyrażoną przez NATO gotowość wsparcia władz Libii (jeśli o to wystąpią) w odbudowie stabilności w tym kraju (pkt 93, 97).

Już tradycyjnie dużo, ale raczej ogólnie w dokumentach szczytu mówiono o współpracy z partnerami i organizacjami zewnętrznymi, przeważnie ograniczając się do podkreślenia wagi tych kontaktów dla NATO i wyrazów uznania dla dotychczasowych osiągnięć. Bardziej konkretnie odniesiono się jedynie do współpracy z UE (reprezentowaną w Warszawie przez przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska i szefową unijnej dyplomacji Federicę Mogherini), przyjmując w tym względzie Wspólną deklarację, wskazując konkretne dziedziny współpracy (m.in. zagrożenia hybrydowe, cyberbezpieczeństwo) i doskonaląc mechanizmy kooperacji na szczeblu operacyjnym (w tym między przygotowywaną wówczas operacją NATO

[15] Odstępstwem od „twardej" linii NATO była wypowiedź prezydenta Francji François Hollande'a, który przybywając do Warszawy, określił Rosję jako „partnera, nie zagrożenie", niemniej był to sąd raczej odosobniony. *Hollande: Russia Is a Partner*, *Not a Threat*, 8 lipca 2016 r., www.rferl.org/a/hollande-russia-is-a-partner-not-a-threat/27847690.html.

„Sea Guardian" i unijną EUNAVFOR „Sophia" na Morzu Śródziemnym) oraz w sferze badań i szkoleń[16]. Zaskakująco dużo uwagi – przynajmniej w samej deklaracji końcowej, bo niekoniecznie podczas obrad – poświęcono kontroli zbrojeń i rozbrojeniu, co z jednej strony dziwi, zważywszy na wysoką ogólnikowość sformułowań odnoszących się do tych spraw, z drugiej jednak dowodzi zarówno wagi zagadnienia dla NATO, jak i skali towarzyszących mu problemów.

Bezpośrednio po szczycie w komentarzach oceniających jego rezultaty dominował optymizm. Podkreślano, iż decyzjami dotyczącymi flanki wschodniej NATO zrobiło właściwy krok w kierunku odbudowy – nieco utraconych w ciągu ostatnich dwóch dekad – zdolności do tradycyjnie rozumianej zbiorowej obrony, wypracowując realistyczną odpowiedź (tzn. dobrze godzącą aktualne możliwości Sojuszu z jego potrzebami) na agresywne poczynania Rosji, a postanowienia dotyczące problemów południa świadczyły o roztropności sojuszników w ocenie zarówno specyfiki wyzwań w regionie, jak i możliwości skutecznego przeciwdziałania im przez NATO. Jednakże stosunkowo szybko zaczęto też wskazywać, iż o ostatecznej wartości ustaleń szczytu zadecyduje sprawność i konsekwencja we wdrażaniu ustaleń z Warszawy, a także wola dalszego ich rozwoju przez nowe inicjatywy. W tym zaś względzie choćby „miękkość" uzgodnień w kwestiach finansowych i zaledwie ogólnikowe zapowiedzi podjęcia prac nad głębszymi reformami wojskowymi w NATO, obejmującymi już nie tylko, jak dotąd, siły wysokiej gotowości, ale także ich wzmocnienie (w tym zwiększanie zdolności mobilizacji i przerzutu w ramach obszaru traktatowego), skłaniały do ostrożności[17].

OPERACJE I PARTNERSTWA – (NIEMAL) ZAPOMNIANY WYMIAR AKTYWNOŚCI SOJUSZU

Prowadzona w 2016 r. aktywność operacyjna NATO w ramach zarządzania kryzysowego w ostatnim roku nie zajmowała takiej uwagi sojuszników jak dyskusje o rozwoju zdolności do realizacji funkcji centralnej Sojuszu, czyli odstraszania i obrony. Mimo to także w tym względzie zaszły istotne przekształcenia, będące zresztą w pewnej mierze pochodną „debaty wschód–południe".

Największe zmiany dokonały się w morskim wymiarze działań operacyjnych NATO. W lutym z niemiecko-tureckiej inicjatywy Sojusz zdecydował o rozmieszczeniu w związku z kryzysem migracyjnym Stałych Sił Morskich (SNMG-2) na Morzu Egejskim. Choć aktywności tej nie nadano statusu operacji, to jednak zaangażowano w nią całkiem spore siły (ok. 5–7 okrętów), a celem uczyniono wsparcie działań państw regionu (tzn. tureckiej i greckiej straży przybrzeżnej) oraz UE (przede wszystkim agencji Frontex) w opanowywaniu kryzysu migracyjnego przez wymianę informacji i rozpoznanie oraz monitoring nielegalnych ruchów migracyj-

[16] *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*, 8 lipca 2016 r., https://nato.usmission.gov/joint-declaration-nato-european-council-european-commission/.

[17] A. Kacprzyk, op. cit.; J.L. Jones, „Co dalej po warszawskim szczycie NATO?", *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2017, nr 1, s. 33–35.

nych w rejonie rozmieszczenia, a także – w razie potrzeby – działania ratownicze (tzw. SAR). W październiku zaś, niezależnie od wątpliwości żywionych co do zasadności misji przez niektóre państwa członkowskie i ekspertów, zadecydowano o jej przedłużeniu[18].

Ważniejszą jednak zmianą – poprzedzoną przy tym długą, zakończoną dopiero w Warszawie dyskusją – było przekształcenie trwającej od 2001 r. operacji antyterrorystycznej „Active Endeavour" (stanowiącej formalnie aktywność z zakresu art. 5 traktatu waszyngtońskiego) w nową misję „Sea Guardian", o szerszym mandacie, lecz już pozbawioną statusu akcji w ramach zbiorowej obrony (*non-article 5 mission*). Operacja, uruchomiona ostatecznie w listopadzie, ma na celu przede wszystkim zwiększenie tzw. świadomości sytuacji bezpieczeństwa (*situational awareness*) przez prowadzenie rozpoznania oraz monitoringu wyzwań i zagrożeń w środkowej i wschodniej części Morza Śródziemnego (terroryzm, nielegalne migracje, proliferacja BMR, przestępczość zorganizowana). W założeniu powinna więc nie tylko przyczyniać się do poprawy sytuacji na południowej flance NATO, lecz także zwiększyć skuteczność działań UE (misje „Sophia" i „Triton") w przeciwdziałaniu nielegalnym migracjom i ich następstwom humanitarnym, dowodząc tym samym realnego zacieśnienia i usprawnienia współpracy między NATO a Unią w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa Europy[19].

W grudniu 2016 r. zakończono natomiast misję antypiracką „Ocean Shield" na wodach wokół Rogu Afryki, tracącą uzasadnienie w świetle zaniku aktywności piratów w tym rejonie[20]. Powszechnie uważa się ją za sukces, przyczyniła się bowiem niewątpliwie do zniwelowania piractwa w regionie, niemniej warto pamiętać, iż walka z tym zjawiskiem przebiegała też w postaci współpracy w innych strukturach (misja „Atalanta" UE, kierowane przez USA *Combined Task Force 151*), jej rezultaty mogą okazać się tymczasowe (wraz z wycofaniem jednostek wojskowych problem może się odrodzić), sama zaś misja miała, mimo wszystko, rangę drugorzędną z perspektywy Sojuszu.

Niezależnie od rangi przypisywanej przez NATO zagrożeniu ze strony IS wkład Sojuszu w jego zwalczanie pozostał ograniczony. Wobec niechęci wielu sojuszników do choćby możliwości bezpośredniego włączenia się Sojuszu w akcję przeciw IS (znamienne było podkreślenie w komunikacie z Warszawy – pkt 96 – iż NATO nie jest uczestnikiem koalicji przeciw temu podmiotowi) wspólne działania w tym zakresie objęły wysłanie na jesieni – po niemal roku debat – samolotów zwiadu lotniczego AWACS w rejon konfliktu, a także kontynuację trwających od lipca 2015 r. szkoleń irackiej armii w Jordanii. Dodatkowo, na prośbę władz irackich, w paź-

[18] Kwestionowano zgodność tej akcji z zapowiedzią ze szczytu w Walii w 2014 r. o koncentracji w aktywności sił morskich NATO na działaniach o większej intensywności (*high-end*), za co trudno uznać obecność na Morzu Egejskim w jej obecnym kształcie, a także zasadność angażowania się w tym rejonie w świetle zmian sytuacji na Bałtyku i Morzu Czarnym. A. Jakobs, *In Troubled Waters. NATO's New Maritime Activity In the Aegean*, NDC Research Report 1/16, marzec 2016.

[19] Szerzej: A.G. Dibenedetto, *Implementing the Alliance Maritime Strategy in the Mediterranean: NATO's Operation Sea Guardian*, NDC Research Paper nr 134, grudzień 2016.

[20] Od 2015 r. misja polegała głównie na patrolach lotniczych, okręty rozmieszczano tylko okresowo. *Counter-piracy operations*, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48815.htm.

dzierniku zadecydowano o podjęciu od stycznia 2017 r. takich szkoleń także na terytorium Iraku. NATO popierało też zaangażowanie poszczególnych sojuszników w działania bojowe przeciw IS (acz pewien – z czasem coraz mniej skrywany – niepokój wzbudzały w tym względzie poczynania Turcji i ich stopniowo rosnąca koordynacja z działaniami Rosji)[21].

Odrębną kwestią pozostawało zaangażowanie w Afganistanie. Mimo jego oficjalnie dużej wagi i wciąż niemałej skali obecności NATO w ramach niebojowej misji szkoleniowej „Resolute Support" (ORS – ponad 13 tys. żołnierzy z 39 krajów) w ostatnim roku z pewnością nie stanowiło ono priorytetu dla sojuszników. W rezultacie w ORS jedynie kontynuowano wcześniejsze działania w faktycznie niezmienionym kształcie (koncentracja na szkoleniu afgańskich sił bezpieczeństwa w stolicy i czterech ośrodkach regionalnych). I choć rezultaty misji w kontekście zwiększania wartości bojowej wojsk i policji Afganistanu były przez NATO oceniane pozytywnie (podobnie jak uzupełniającego ją wsparcia finansowego na rzecz afgańskich sił bezpieczeństwa), to jej realny wpływ na sytuację w tym kraju pozostawał co najwyżej umiarkowany. Intensywność walk sił rządowych z talibami utrzymywała się na zbliżonym poziomie co w roku 2015 r., a grupom antyrządowym w niektórych prowincjach – np. Helmand – udało się nawet umocnić pozycję. O ciągłej słabości struktur politycznych Afganistanu świadczyło zaś choćby to, że mimo postępów w reformach prawa wyborczego wciąż nie udało się przeprowadzić – planowanych początkowo na 2015 r. – wyborów do parlamentu. W tych warunkach za sukces uznano sam fakt, iż liczba ofiar wśród personelu NATO była najniższa od 2001 r. (15 zabitych)[22]. Tak ograniczone dokonania w stabilizacji Afganistanu skłoniły przywódców NATO do decyzji w maju 2016 r., potwierdzonej następnie w Warszawie, o przedłużeniu ORS na okres po 2016 r. (jeszcze rok wcześniej planowano jej zastąpienie od 2017 r. cywilną lub *stricte* doradczą obecnością Sojuszu)[23]. Zważywszy jednak na dotychczas niewielkie rezultaty misji i skalę potrzeb Afganistanu, można wątpić, czy wspomoże to istotnie proces jego odbudowy.

Pozostałe misje NATO, takie jak KFOR w Kosowie (ok. 4500 żołnierzy) oraz wzmocnienie obrony powietrznej Turcji (w 2016 r. były to hiszpańska bateria Patriot i włoska SAMP/T), kontynuowano w sposób rutynowy.

Ostatni rok, tak jak szereg poprzednich, nie był przełomowy także we współpracy z partnerami, dowodząc głębi impasu, w jakim znalazł się rozwój relacji z pań-

[21] K.J. McInnis, *Coalition Contributions to Countering the Islamic State*, CRS Report R44135, 26 sierpnia 2016 r., s. 4–7.

[22] Od stycznia do października 2016 r. liczba ofiar cywilnych konfliktu była bliska odnotowanej w analogicznym okresie 2015 r. (5835, w tym 2562 zabitych, wobec 5805 ofiar i 2681 zabitych w 2015 r.). Równocześnie wzrosła jednak o 500 tys. liczba uchodźców wewnętrznych (IDPs). „UN Chief in Afghanistan renews call for parties to protect civilians – UNAMA releases civilian casualty data for third quarter of 2016", UNAMA Press Release, 19 października 2016 r.

[23] Jednocześnie potwierdzono wsparcie finansowe sił afgańskich do 2020 r. *Warsaw Summit Declaration on Afghanistan*, 9 lipca 2016 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133171.htm. Dodatkowo w Afganistanie pozostały po 2016 r. wojska USA, działające w odrębnej misji „Freedom's Sentinel" (łącznie z kontyngentem amerykańskim w ramach ORS – obecnie ok. 8400 żołnierzy). Lead Inspector General for Operation Freedom's Sentinel (US DoD), *Operation Freedom's Sentinel Report to the US Congress*, *July 1*, *2016 – 30 September*, *2016*, s. 11.

stwami spoza organizacji, i braku głębszej wizji co do ich przyszłości. Mimo okazji, jaką stanowił szczyt w Warszawie, w którym uczestniczyły delegacje 26 państw partnerskich, zarówno przed, jak i po nim ograniczono się faktycznie do realizacji programów z lat poprzednich, koncentrując się przy tym na zapoczątkowanych na szczycie w Newport w 2014 r. inicjatywach: Interoperacyjności (PII) oraz Budowy Zdolności Obronnych (DRSCBI). Pogłębiało to podział partnerów na grupę „wybranych" uczestników inicjatyw zainaugurowanych w Walii, czyli przede wszystkim zdolnych do wniesienia istotnego wkładu w działania NATO, tzw. *enhanced opportunities partners* (Finlandia, Szwecja, Gruzja, Jordania, Australia), oraz ważnych strategicznie, lecz wymagających wsparcia w formie szkoleń czy doradztwa krajów takich jak Irak czy Mołdawia, a „resztę", z którą kontakty – choć o zróżnicowanej intensywności – rozwijano wolniej, jeśli w ogóle[24]. Co prawda Sojusz wykazywał zwiększone zainteresowanie ożywieniem kontaktów z członkami Rady Państw Zatoki Perskiej, jednak nie prowadziło to do konkretnych rezultatów. Znamienne, że ograniczony postęp osiągnięto nawet w relacjach z partnerem o tak strategicznym znaczeniu, jak Ukraina. Choć w czerwcu na forum NAC rozszerzono (zatwierdzając to potem w Warszawie) ofertę współpracy dla tego kraju, przyjmując tzw. całościowy pakiet wsparcia (*comprehensive package for assistance*), to faktycznie zaledwie konsolidował on wcześniejsze inicjatywy (pomoc techniczna w reformach sektora bezpieczeństwa w formie sześciu wyspecjalizowanych funduszy powierniczych z lat 2014–2016), wskazując dodatkowe dziedziny współpracy (m.in. ochrona infrastruktury krytycznej czy strategiczne komunikowanie), względnie reorganizując już prowadzone projekty, lecz nie wykraczając poza wsparcie eksperckie i finansowe[25].

Mało dynamicznie toczył się w ostatnim roku także proces rozszerzania Sojuszu, ożywiony w 2015 r. decyzją o zaproszeniu do członkostwa Czarnogóry. Co prawda 19 maja 2016 r. w Brukseli szefowie dyplomacji państw NATO i Czarnogóry podpisali w tej sprawie protokół akcesyjny, a w lipcowym szczycie czarnogórska delegacja uczestniczyła jako „państwo zaproszone", czyli na prawach zbliżonych do członków. Niemniej procedura jej akcesji przebiega niespiesznie, a dodatkowo nie zapowiada, by w najbliższym czasie Sojusz wystosował kolejne zaproszenia do członkostwa, zwłaszcza że niski stopień gotowości i uwarunkowania geostrategiczne powodują, iż jest to mało prawdopodobne w wypadku wszystkich obecnych kandydatów (Gruzja, Bośnia i Hercegowina, Macedonia).

PO WARSZAWIE – RYSY NA FUNDAMENTACH

Niezależnie od częstego podkreślania przez sojuszników wagi implementacji postanowień szczytu w Warszawie bezpośrednio po nim może nie intensywność, ale spektakularność działań organizacji nieco, mimo wszystko, spadła. To o tyle zrozu-

[24] Znamienne, że do „uprzywilejowanych" partnerów nie włączono Japonii, a spośród obecnych stosunkowo najmniej uwagi poświęcano Australii – świadczyłoby to o koncentracji także w ramach partnerstw na problemach bezpieczeństwa Europy i jej „bliskiego" sąsiedztwa.

[25] Tymczasem w obecnych warunkach godna rozważenia byłaby np. pomoc w rozwoju zdolności do skutecznej kontroli granic Ukrainy. D. Szeligowski, „Współpraca NATO i Ukrainy po szczycie w Warszawie", *Biuletyn PISM* 2016, nr 51.

miałe, że kluczowe stało się z jednej strony uruchomienie zatwierdzonych na lipcowym spotkaniu operacji w odpowiedzi na wyzwania na flance południowej (co – jak wspominano – w większości zrealizowano na jesieni 2016 r.), z drugiej zaś przygotowanie do wprowadzenia w 2017 r. EFP (rozmieszczenie wielonarodowych jednostek ma nastąpić w drugiej połowie roku) oraz zachowanie głównych osiągnięć RAP (w tym m.in. wysokiej liczebności i gotowości sił NRF/VJTF czy intensywności aktywności szkoleniowej)[26]. Niemniej podjęto też rozmowy o głębszych zmianach zdolności wojskowych NATO oraz adekwatności do nowych, bardziej wymagających warunków struktury dowódczej Sojuszu (do niedawna mocno „odchudzanej" i dziś przez niektórych członków uznawanej za niewystarczającą do skutecznej realizacji funkcji planistycznych i kierowniczych)[27]. W debacie eksperckiej pojawił się też postulat uruchomienia prac nad nową koncepcją strategiczną. Jako powód wskazywano skalę zmian w środowisku bezpieczeństwa Sojuszu w stosunku do 2010 r., kiedy to przyjęto obowiązującą obecnie koncepcję lizbońską, nieprzystawanie zawartej w niej hierarchii zadań do dzisiejszych realiów geostrategicznych, a w konsekwencji przynajmniej częściową dezaktualizację zakładanych wówczas kierunków rozwoju zdolności wojskowych NATO. Do takich prac skłania też perspektywa – już wcale nieodległa – jubileuszu 70-lecia organizacji[28]. Ostatecznie jednak w tej sprawie żadne decyzje w 2016 r. nie zapadły.

Możliwe, że nieco mniej intensywna i spektakularna aktywność NATO w drugiej połowie roku wynikała też z wyzwań, z jakimi stopniowo przychodzi się mu mierzyć. Sojusznicy muszą bowiem szukać odpowiedzi na przynajmniej trzy ważkie problemy.

Po pierwsze, otwarta jest kwestia, czy osiągnięcia szczytu w Warszawie, zwłaszcza dotyczące flanki wschodniej, nie zostaną przez część członków uznane za wystarczający „sygnał ostrzegawczy" wobec Rosji, niewymagający już dalszego pogłębiania (przynajmniej na płaszczyźnie wojskowej), lecz raczej uzupełnienia politycznego w formie większej (a tym samym niekoniecznie uzależnianej od zmian w rosyjskiej polityce) otwartości na dialog. Możliwe bowiem, że powszechnie deklarowane uznanie dla wyników warszawskiego spotkania nie dowodzi wcale zgody sojuszników

[26] Przygotowania do wdrożenia EFP obejmowały głównie deklaracje wkładów ze strony państw członkowskich oraz rozbudowę zdolności krajów bałtyckich i Polski do goszczenia tych sił. Ważna pozostawała też aktywność szkoleniowa NATO, obejmująca w 2016 r. ok. 240 wydarzeń (acz większość z nich, w tym największe wielonarodowe ćwiczenia – organizowane przez Polskę w czerwcu „Anakonda 2016" z udziałem 31 tys. żołnierzy – przeprowadzono w pierwszej połowie roku). E. Braw, *NATO's New Frontlines. Security and Deterrence In the Baltic Sea Region*, Atlantic Council Issue Brief, listopad 2016; *Key NATO & Allied Exercises*, NATO factsheet, lipiec 2016. Dodatkowo wdrażano też uzupełniający niejako posunięcia NATO, ale odrębny program USA *European Reassurance Initiative*, przewidujący m.in. rotacyjną obecność na wschodniej flance brygady pancernej wojsk amerykańskich i ich zwiększoną aktywność szkoleniową w regionie. Jeszcze na wiosnę postanowiono zwiększyć budżet ERI z 789 mln USD w 2016 r. do 3,4 mld USD w 2017 r. (głównie z przeznaczeniem na rozbudowę zdolności do przyjęcia tych sił w krajach goszczących i ich przerzutu w Europie), a od początku 2017 r. trwa rozmieszczanie wspomnianej brygady w Polsce i krajach bałtyckich.

[27] T. Szadkowski, „Co dalej po warszawskim szczycie NATO?", *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2017, nr 1, s. 29.

[28] K.H. Kamp, *Why NATO Needs a New Strategic Concept*, NDC Research Report nr 09/16.

co do potrzeby dalszego rozwoju jego zdolności odstraszająco-obronnych, jak interpretuje się to choćby w Polsce, lecz w wypadku części państw (głównie z zachodu i południa Europy) wynika raczej z przekonania, iż NATO w Warszawie „zrobiło wszystko, co obecnie mogło i powinno było zrobić", nawet jeśli nie stanowi to w pełni adekwatnej odpowiedzi na występujące na wschodniej flance wyzwania[29].

Po drugie, aktualny pozostaje problem odpowiedniej mobilizacji zasobów choćby do implementacji ustaleń z Warszawy, jeśli nie ich rozwoju. „Miękkość" postanowień warszawskich w sprawach finansowych sugeruje mimo wszystko ograniczoną wolę wypełnienia zobowiązań do zwiększania nakładów na obronność. Tymczasem wdrożenie i kontynuacja programów zainicjowanych ostatnio, począwszy od Newport, zwyczajnie muszą kosztować, zwłaszcza przy utrzymaniu dotychczasowej praktyki NATO, by starać się równie mocno reagować na wszystkich kierunkach i na wszelkie wyzwania uznane przez choćby część sojuszników za ważne (NATO 360°). A przecież postulowane kolejne kroki – modernizacja sił wzmocnienia i struktur dowodzenia, zwiększanie „narodowej odporności" członków – także wymagałyby odpowiednich nakładów. Ewentualna zaś redukcja inicjatyw podjętych w ostatnich latach w wyniku niezapewnienia na nie należytych środków poważnie uderzyłaby w wiarygodność Sojuszu, potęgując wewnętrzne napięcia i spory.

To zaś wiąże się z trzecim, najpoważniejszym problemem – wyzwaniami dla spoistości NATO. Decyzje z Warszawy i ich wdrażanie, choć złagodziły napięcia między wschodnią i południową flanką, to nie zniosły całkiem obiektywnych różnic w interesach i priorytetach należących do nich państw. W razie więc pojawienia się – co przecież prawdopodobne – nowych trudności w którymś z tych regionów (lub obu) tarcia na linii wschód–południe mogą się nasilić. A przecież – na co wskazuje zresztą koncepcja NATO 360° – nie można też w pełni pominąć wyzwań w innych regionach, choćby Arktyce czy nawet Azji.

Dodatkowo w 2016 r. wewnątrz Sojuszu pojawiły się jeszcze nowe czynniki o potencjalnie mocno destabilizującym charakterze. Pierwszym są zmiany polityczne w Turcji w następstwie nieco tajemniczego, bo słabo przygotowanego i ostatecznie nieudanego przewrotu wojskowego, dokonanego zaledwie tydzień po warszawskim szczycie. Jego następstwem był zwrot Turcji – nadal rządzonej przez Recepa Erdoğana – w kierunku autorytarnym, w wyniku czego kraj ten, pozostający z uwagi na swoją rolę geostrategiczną i potencjał wojskowy ważnym sojusznikiem, choć już wcześniej będący niejako *enfant terrible* NATO, zaczął prowadzić jeszcze bardziej niż dotąd autonomiczną i nie zawsze zbieżną z interesami innych członków politykę, choćby w sprawie Syrii. Czynnik turecki ma jednak, szczęśliwie, niejako lokalny charakter. Także ograniczone – przynajmniej w krótkim terminie – będą następstwa dla spoistości NATO wyniku referendum w sprawie Brexitu – zapowiedź wyjścia w jego wyniku Wielkiej Brytanii z UE zapewne wpłynie na rozwój europejskich zdolności wojskowych, ale na razie nie oznacza osłabienia powiązań Londynu z partnerami w ramach Sojuszu, zarówno europejskimi, jak i amerykańskimi. Wyzwaniem natomiast o fundamentalnym znaczeniu dla spoistości Sojuszu może okazać się wy-

[29] Por. J. Gotkowska, op. cit.

bór Donalda Trumpa na 45. prezydenta USA. Już bowiem w trakcie kampanii jego często manifestowany lekceważący stosunek do tej organizacji jako „reliktu przeszłości", nieporównywalnie ostrzejsza niż wyrażana wcześniej przez władze USA krytyka rozkładu obciążeń w Sojuszu (faktycznie dla Amerykanów niekorzystnego) i oskarżanie niemal wszystkich europejskich członków o „jazdę na gapę", zaskakująca empatia dla rosyjskich oczekiwań i prezydenta Putina oraz generalna nieprzewidywalność i niestałość w prezentowanych poglądach na sprawy międzynarodowe wzbudzały wśród państw NATO duże obawy[30]. Po wyborczym zwycięstwie Trumpa niepokoju tego nie zmniejszyły, niezależnie od stonowanych wypowiedzi o NATO podczas pierwszych bilateralnych kontaktów z przywódcami państw członkowskich (m.in. brytyjską premier Theresą May 27 stycznia 2017 r.), bagatelizowanie możliwej ingerencji Rosji w przebieg amerykańskiej kampanii wyborczej, trudności z formowaniem nowej administracji czy zaskakujące decyzje o poważnych konsekwencjach międzynarodowych, choćby zamknięcie granic USA dla obywateli kilku krajów muzułmańskich[31].

W 2016 r. Sojusz zrobił wiele, by zabezpieczyć się przed burzami nadchodzącymi z południa i wschodu. Należy mieć nadzieję, że w 2017 r. nie będzie zmuszony zmagać się z wyzwaniem nadciągającym z całkiem innego kierunku, bo znad Atlantyku, czyli „huraganem Donald", a na najbliższym, zaplanowanym na maj szczycie w Brukseli będzie mógł kontynuować procesy zainicjowane w Newport i Warszawie, nie zaś skupiać się na odbudowie poczucia i wartości transatlantyckiej wspólnoty.

NATO: Stronger flanks, weaker unity within

The article discusses the functioning of NATO in 2016, particularly in the context of the Alliance's Warsaw summit which took place last July. It begins with a brief analysis of NATO's strategic environment in the previous year and the main threats and challenges for the Organization, e.g. Russia's assertive policy, terrorism, and the negative consequences of the migration crisis. Next, the preparations for the Warsaw summit are discussed with special attention to internal disputes in NATO between its eastern and southern flank on the hierarchy of threats to the Alliance's security and its operational priorities. The main section of the article deals with the Warsaw summit and its main results. The author focuses in more detail on e.g. the Expanded Forward Presence and other initiatives to strengthen NATO deterrence capabilities on the eastern flank, the steps taken by the allies to cope with challenges in the southern neighborhood of the Organization, the measures to increase defense spending of the

[30] *Trump Renews His Criticism of NATO: 'It's Obsolete' and 'Very Unfair' to the US*, 16 stycznia 2017 r. (transkrypcja wywiadu Trumpa dla *The Times*), www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/trump-repeats-his-view-of-nato-it-s-obsolete.

[31] Znamienne, że głównymi tematami rozmowy telefonicznej prezydenta Trumpa i sekretarza generalnego NATO Stoltenberga 6 lutego 2017 r. były kwestie finansowe oraz walka z terroryzmem, a więc sprawy szczególnie istotne dla nowego przywódcy USA. „Readout of phone call between the NATO Secretary General Jens Stoltenberg and US President Donald J. Trump", NATO Press Release, 6 lutego 2017 r.

members and to improve their resilience to external threats and challenges. NATO's operational engagements (including in Afghanistan) and its cooperation with partners is also briefly analyzed. In the last section, the perspectives of future evolution of the organization, especially in light of Trump's election for US President, are discussed.

Keywords: *Enhanced Forward Presence* (ENP); Warsaw Summit; "Sea Guardian", Eastern Flank, Readiness Action Plan (RAP), *Defense Investment Pledge*, resilience, cybersecurity, NATO 360°

Słowa kluczowe: wzmocniona wysunięta obecność (ENP), szczyt warszawski/szczyt w Warszawie, "Sea Guardian", *Defense Investment Pledge*, flanka wschodnia, Plan działań na rzecz gotowości (RAP), odporność (*resilience*), cyberbezpieczeństwo, NATO 360°

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 55–70

Marcin Terlikowski, Marek Madej
doi 10.7366/2300265420162203

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – nowa strategia początkiem końca?

Rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) w 2016 roku przebiegał pod znakiem dyskusji o wdrożeniu *Globalnej strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa dla UE* (EGS) oraz swoistego „szoku strategicznego" po wyniku brytyjskiego referendum z 23 czerwca. Zarówno EGS, jak i perspektywa Brexitu zmusiły liderów największych państw UE i szefów unijnych instytucji do ponownego podjęcia kwestii dla WPBiO fundamentalnych: unijnego poziomu ambicji w polityce bezpieczeństwa, jej celów, narzędzi, form i metod realizacji. W dyskusji na ten temat powrócił niespodziewanie wątek zacieśnienia integracji obronnej w gronie kilku państw Unii, jednak ostatecznie decyzji takiej nie podjęto; nie dokonano również głębszej reformy instytucjonalnej WPBiO i nie wzmocniono zdolności wojskowych UE. Poczyniono natomiast kolejne kroki na drodze do sformułowania i wdrożenia polityki przemysłowo-obronnej UE, która w praktyce stała się najistotniejszym wymiarem WPBiO, oraz nadano nowy impuls praktycznej współpracy UE z NATO.

POLITYCZNE I EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU WPBIO

Wynik referendum w Wielkiej Brytanii nie tylko zakwestionował przyszłość UE jako projektu integracyjnego, lecz przede wszystkim chyba ostatecznie przekreślił szanse na przełom w WPBiO. Wielka Brytania to bowiem najsilniejszy (poza Francją) militarnie kraj Unii, dysponujący unikatowymi zasobami wojskowymi, w tym potencjałem odstraszania jądrowego oraz zdolnościami projekcji siły. Co więcej, w 2015 r. brytyjskie wydatki obronne stanowiły 23% nakładów całej UE, a w 2014 r. jej wydatki na prace badawczo-rozwojowe nad technologiami wojskowymi (B+R) wyniosły 42% ogółu środków UE na ten cel[1]. Dlatego opuszczenie UE przez Wielką Brytanię powoduje, że realistyczna perspektywa dalszego rozwoju WPBiO nie może być ambitna. Choć Brytyjczycy byli sceptyczni wobec WPBiO, a ich udział w misjach cywilnych i operacjach wojskowych Unii był selektywny i zazwyczaj ograniczony, to właśnie zmiana brytyjskiej polityki wobec kwestii integracji obronnej w UE była postrzegana jako główny czynnik, który mógłby przynieść przełamanie kluczowych słabości WPBiO.

[1] Obliczenia własne na podstawie bazy wydatków obronnych na świecie Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) (www.sipri.org/databases/milex) oraz danych Europejskiej Agencji Obrony (EDA) (www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal).

W tym samym czasie rosnące zagrożenie terrorystyczne ze strony islamistycznych radykałów, powiązanych z tzw. Państwem Islamskim lub inspirowanych przez tę organizację, zwiększyło koncentrację UE na bezpieczeństwie wewnętrznym: polityce antyterrorystycznej, współpracy wywiadowczej i policyjnej. Zamachy w Brukseli 22 marca, w Nicei 14 lipca oraz Berlinie 19 grudnia dodatkowo wzmocniły powszechną percepcję terroryzmu jako głównego zagrożenia bezpieczeństwa Unii. Jednocześnie palącym problemem, pogłębiającym podziały w UE i polaryzującym społeczeństwa, pozostawał kryzys uchodźczy. Choć w lecie 2016 r. – głównie dzięki porozumieniu UE z Turcją z 18 marca – presja migracyjna zmalała, to dużo wysiłku kosztowały negocjacje nad usprawnieniem kontroli unijnych granic, w tym nad planem utworzenia Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej[2]; nie znaleziono jednocześnie alternatywy dla zablokowanego systemu relokacji uchodźców już przybyłych do UE na zasadzie kwot narodowych. W tej sytuacji praktyczne znaczenie WPBiO dla polityki bezpieczeństwa państw członkowskich Unii spadało.

Negatywny wpływ na zainteresowanie WPBiO miała również intensywna debata prowadzona w związku ze szczytem NATO w Warszawie 8–9 lipca, a następnie wdrażaniem jego postanowień. Agenda szczytu była wyjątkowo przekrojowa – miał on uzgodnić średnioterminową odpowiedź Sojuszu na prowokacyjną politykę Rosji wobec Zachodu, w tym postanowić o precedensowym rozlokowaniu stałych – choć rotujących – sił sojuszniczych w Europie Środkowo-Wschodniej. Oczekiwano też, że określi on na nowo sposób zaangażowania NATO w zwalczanie PI oraz ograniczanie skutków kryzysu migracyjnego, a także odniesie się do szeregu innych wyzwań dla bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego, np. zagrożeń w cyberprzestrzeni. Z tego powodu wiele państw UE, w tym zwłaszcza z Europy Środkowo-Wschodniej i Północnej, potraktowało priorytetowo właśnie zagadnienia szczytu NATO, na nich koncentrując swoją uwagę i aktywność dyplomatyczną. Inne państwa UE, w tym Francja, Niemcy czy Włochy, choć próbowały godzić agendę sojuszniczą z procesem refleksji strategicznej o WPBiO, z konieczności musiały poświęcać dużą uwagę NATO. Tym samym europejski wymiar polityki bezpieczeństwa zajął w 2016 r. niskie miejsce na liście priorytetów większości krajów UE.

W wymiarze ekonomicznym polityki bezpieczeństwa sytuacja krajów członkowskich UE nadal pozostawała skomplikowana. W 2016 r. odwróceniu uległ co prawda trend spadkowy w wydatkach obronnych, jednak nie można uznać go za sygnał strukturalnych zmian w finansowaniu obronności w Unii. Wzrost budżetów obronnych w całej UE wyniósł szacunkowo nieco ponad 3%[3] rok do roku, ale rozkładał się nierówno. Największe relatywne przyrosty zanotowały kraje Europy Środkowo-Wschodniej, których budżety obronne są skromne – Litwa (ponad 40%), Łotwa (ponad 30%), Węgry (prawie 10%), Estonia i Rumunia (ok. 6,5%). W dysponującej największym budżetem obronnym w regionie Polsce nastąpił zaś spadek, co było jednak związane z wyjątkowo dużymi wydatkami w 2015 r., kiedy spłacono ostatnią

[2] Zob. J. Szymańska, „Inauguracja działalności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej", *Biuletyn PISM*, nr 80 (1430) z 24 listopada 2016 r.

[3] Dane Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zob. *Defence Expenditures of NATO Countries (2009–2016)*, *Communique PR/CP(2016)*, 4 lipca 2016 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_132934.htm.

ratę za samoloty F-16. Z dużych krajów zachodnioeuropejskich wyraźny wzrost zanotowały tylko Włochy (ok. 10%) i Wielka Brytania (ok. 7,5%), natomiast Francja i Niemcy jedynie symbolicznie powiększały swoje wydatki obronne[4].

EUROPEJSKA STRATEGIA GLOBALNA

W pierwszej połowie 2016 r. debatę o przyszłości WPBiO wyraźnie ożywiła finalizacja prac nad EGS. O strategii dyskutowano na wielu publicznych i zamkniętych seminariach, zarówno na szczeblu politycznym, jak i eksperckim, co było o tyle istotne, że państwa członkowskie nie miały dostępu do opracowywanego przez ESDZ dokumentu[5]. Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federica Mogherini podkreślała, że miało to zapewnić silną legitymizację EGS jako głosu całej UE i jej obywateli, a nie tylko instytucji UE i elit politycznych[6]. Skutkowało to jednak przekreśleniem szans na formalne przyjęcie EGS jako dokumentu politycznie wiążącego państwa członkowskie. Zainteresowanie strategią było przy tym umiarkowane. Jedynie niektóre kraje, np. Włochy, Francja i Holandia (sprawująca w pierwszej połowie 2016 r. prezydencję w Radzie UE), często odnosiły się do EGS, podkreślając, że jest ona szansą na przełamanie strukturalnych słabości WPBiO i wzywając do zwiększania jej poziomu ambicji[7].

Zamysł Mogherini, aby EGS stała się wspólną wizją strategiczną dla UE, podważyło czerwcowe referendum w Wielkiej Brytanii[8]. Zaplanowane pierwotnie na 23 czerwca posiedzenie Rady Europejskiej zostało przełożone o pięć dni i było jasne, że odbędzie się w cieniu Brexitu[9]. Mimo to Mogherini zdecydowała się przedstawić EGS na sesji Rady (28 czerwca), podkreślając, że w obliczu kryzysu Unia tym bardziej potrzebuje spójnej strategii i zjednoczonego działania[10]. Tymczasem Rada zgodziła się jedynie na zapis w konkluzjach, że „z zadowoleniem przyjmuje przedstawienie przez wysoką przedstawiciel globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”[11]. Oznaczało to, że EGS będzie dokumentem politycznie wiążącym tylko dla instytucji UE, a przede wszystkim ESDZ.

Niemniej EGS prezentuje spójną wizję relacji zewnętrznych UE. Strategia jasno komunikuje interesy Unii: pokój i bezpieczeństwo jej obywateli i terytorium; jej nie-

[4] Ibidem.

[5] Por. *Rocznik Strategiczny* 2015/16, s. 63.

[6] Zob. np. wystąpienie F. Mogherini na dorocznej konferencji instytutu EU ISS, 22 kwietnia w Paryżu, https://europa.eu/globalstrategy/en/speech-hrvp-mogherini-euiss-annual-conference-towards-eu-global-strategy-final-stage.

[7] M. Banks, „Dutch EU leadership seeks implementation of security policy, closer ties”, *Defense News* z 9 stycznia 2016 r.

[8] Wystąpienie F. Mogherini z 22 kwietnia, op. cit.

[9] B. Lewis, P. Taylor, „Brexit referendum forces EU summit delay – sources”, depesza agencji Reuters z 26 czerwca 2016 r., http://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-summit-idUKKCN0WQ2FV.

[10] Wystąpienie F. Mogherini przed rozpoczęciem Rady Europejskiej, 28 czerwca 2016 r., https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6916/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-upon-arrival-european-council_en.

[11] Konkluzje Rady Europejskiej z 28 czerwca 2016 r., EUCO 26/16, www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/06/28-EUCO-conclusions-pl/.

skrępowany rozwój ekonomiczno-społeczny; stabilność systemu demokratycznego w krajach członkowskich; utrzymanie porządku globalnego opartego na prawie międzynarodowym. Zawiera też katalog zasad, którymi UE będzie się kierować: jedność (poszukiwanie wspólnego stanowiska we wszystkich kwestiach, w których jest to możliwe); zaangażowanie (prowadzenie aktywnej polityki zewnętrznej); odpowiedzialność (przede wszystkim za bezpieczeństwo i stabilność Europy oraz jej bliskiego sąsiedztwa) oraz partnerstwo (współdziałanie z innymi organizacjami w celu rozwiązywania kryzysów). Główna część EGS to prezentacja priorytetów UE: zapewnienie bezpieczeństwa Unii i jej obywatelom; zwiększanie stabilności państw i społeczeństw w sąsiedztwie Europy; zaangażowanie w rozwiązywanie kryzysów bezpieczeństwa w myśl zasady zintegrowanego podejścia do konfliktów; wsparcie dla regionalnych mechanizmów współpracy politycznej; utwierdzanie liberalnego porządku globalnego opartego na prawie międzynarodowym. Dla WPBiO istotny jest zwłaszcza priorytet pierwszy. Obejmuje on deklarację, że Unia powinna być „gotowa i mieć zdolność do odstraszania zagrożeń zewnętrznych, odpowiadania na nie i chronienia się przed ich skutkami". Wiąże się to bezpośrednio z koncepcją autonomii strategicznej Unii, na którą EGS wielokrotnie się powołuje. Może być ona rozumiana jako zapewnienie zdolności UE do samodzielnego określenia celów polityki zewnętrznej, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, a następnie ich wdrażania. Jej istotnym warunkiem są zatem – co podkreśla EGS – adekwatne zdolności wojskowe i wspierający ją, dobrze rozwinięty europejski przemysł obronny[12].

DEBATA O WDROŻENIU EGS I JEJ REZULTATY

Większe znaczenie dla WPBiO niż sama EGS miały jednak propozycje zacieśnienia integracji obronnej w UE, które wysunęły główne państwa członkowskie w związku z prezentacją tego dokumentu. Już w dwa dni po brytyjskim referendum ministrowie spraw zagranicznych Francji Jean-Marc Ayrault i Niemiec Frank-Walter Steinmeier zaproponowali wizję zacieśnienia integracji europejskiej po Brexicie. Jednym z ich postulatów było zawarcie „europejskiego porozumienia obronnego", które umożliwiłoby m.in. utworzenie stałego dowództwa dla operacji wojskowych UE (*EU Operational Headquarters* – OHQ), reformę grup bojowych, budowę wspólnych jednostek wojskowych, np. sił morskich, wspólne finansowanie misji i operacji UE, a co najważniejsze – uruchomienie mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (*Permanent Structured Cooperation* – PESCO)[13]. Propozycja ta została uszczegółowiona na początku września przez ministrów obrony Niemiec i Francji, Ursulę von der Leyen i Jeana-Yves'a Le Driana w dokumencie pt. „Odnowa WPBiO". Rozwijając poprzednie postulaty, zaproponowano także m.in. wzmocnienie Eurokorpusu, tak aby stał się on trzonem zdolności wojskowych UE, stworzenie wspólnego europejskiego kursu dla oficerów sił zbrojnych państw UE, zwiększenie

[12] EGS jest dostępna na: https://europa.eu/globalstrategy/en.

[13] Francusko-niemiecki dokument nosi tytuł *A Strong Europe in a World of Uncertainties* i nie jest publicznie dostępny; jego kopie zdobyły jednak polskie media: http://static.presspublica.pl/red/rp/pdf/DokumentUE.pdf.

dostępu UE do zobrazowań satelitarnych, danych radarowych i wywiadu elektronicznego (*situational awareness*), finansowe wsparcie dla przemysłu obronnego UE przez unijne współfinansowanie prac badawczo-rozwojowych, wzmocnienie współpracy UE z NATO, pogłębienie kooperacji wojskowej państw UE przez ustanowienie „europejskiego semestru obronnego" (uporządkowanego i regularnego przeglądu narodowych planów rozwoju zdolności wojskowych pod kątem możliwości współpracy z partnerami z UE)[14]. Znamienne, że Niemcy określiły te propozycje jako drogę ku „europejskiej unii bezpieczeństwa i obrony", podkreślając jednak, że jest to cel długoterminowy[15].

Swoje pomysły na przyszłość WPBiO zaprezentowały także Włochy. Na początku sierpnia włoski minister spraw zagranicznych Paolo Gentiloni i minister obrony Roberta Pinotti w artykule prasowym wezwali do zbudowania „obronnego Schengen"[16]. Zgodnie z tą koncepcją grupa krajów UE powinna zainicjować pogłębioną integrację obronną poza ramami traktatowymi UE[17]. W ten sposób miałby powstać rdzeń obronny Unii, bardziej sprawny niż WPBiO, bo złożony z krajów zdeterminowanych do efektywnej współpracy obronnej i dysponujących istotnymi zdolnościami wojskowymi, które pozwoliłyby na zbudowanie wielonarodowych sił zbrojnych.

Do reformy WPBiO wzywali także szefowie unijnych instytucji i Parlament Europejski (PE). Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker w swoim dorocznym wystąpieniu o stanie Unii z 14 września apelował o utworzenie EU OHQ, podjęcie dyskusji o warunkach uruchomienia PESCO oraz zacieśnienie współpracy obronnej przez budowę nowych wspólnych zdolności wojskowych[18]. Na początku września Federica Mogherini zadeklarowała, że należy przełożyć interesy, zasady i priorytety UE zadeklarowane w EGS na ambitne reformy WPBiO, nawiązując jednocześnie do głównych postulatów Junckera i zwracając też uwagę na konieczność usprawnienia systemu grup bojowych[19]. Jednocześnie pod jej kierunkiem w ESDZ rozpoczęto opracowywanie (do końca roku) skierowanych do państw członkowskich propozycji planu wdrożenia EGS przez kompleksową reformę WPBiO. Natomiast Parlament Europejski w raporcie z końca listopada wzywał

[14] Dokument dostępny na: www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMTM1MzMyZTM2MzIzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY5NzQzMDMxMzkzOTY2NjcyMDIwMjAyMDIw/Initiative%20DEU%20VM%20-%20FRA%20VM%20%C3%9Cbersetzung.pdf.

[15] Stworzenie „europejskiej unii obronnej i bezpieczeństwa" zostało zadeklarowane jako długoterminowy cel niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w „Białej księdze nt. polityki bezpieczeństwa i przyszłości Bundeswehry", opublikowanej 13 lipca 2016 r. Dokument jest dostępny na stronie internetowej ministerstwa obrony Niemiec, www.bmvg.de. Zob. zwłaszcza s. 72–75.

[16] Tekst artykułu zob.: www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/interviste/2016/08/gentiloni-e-pinotti-una-schengen.html.

[17] Zob. późniejszy artykuł ministra Paola Gentiloniego, „EU needs 'Schengen for defense'", Politico, 15 września 2016 r., www.politico.eu/article/italian-foreign-minister-eu-needs-schengen-for-defense-paolo-gentiloni-islamic-state-migrants-security/.

[18] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm.

[19] Zob. wystąpienie F. Mogherini na spotkaniu ze stałymi przedstawicielami państw członkowskich przy UE w Brukseli, 5 września 2016 r., https://europa.eu/globalstrategy/en/speech-hrvp-mogherini-eu-ambassadors.

do nawet ambitniejszych reform i utworzenia Europejskiej Unii Obrony, złożonej z państw gotowych do uruchomienia PESCO, oraz zbudowania wspólnych zdolności wojskowych, częściowo finansowanych ze środków KE; polityczną kontrolę nad współpracą zapewniałyby obecnie jedynie nieformalna rada ministrów obrony UE oraz Komisja Obrony PE (aktualnie funkcjonująca jako podkomisja)[20].

Najistotniejszym wspólnym elementem wszystkich propozycji wzmocnienia WPBiO był powrót do pomysłu zacieśnienia integracji obronnej w UE w małej grupie państw. Nieoczekiwanie bowiem w UE pojawiła się, i to na najwyższym poziomie politycznym, dyskusja o uruchomieniu PESCO, zablokowana niemal bezpośrednio po wejściu w życie traktatu lizbońskiego ze względu na brak woli nawet największych państw UE do podjęcia twardych zobowiązań w dziedzinie współpracy obronnej. Włoskie propozycje „obronnego Schengen" szły jeszcze dalej, ponieważ ich realizacja oznaczałaby, że grupa państw UE powołałaby do życia nowy mechanizm współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności w Europie, pozostający poza unijnymi ramami prawnymi. Wydaje się, że za tymi propozycjami stała przede wszystkim motywacja polityczna. W instytucjach UE liczono, że osłabiona perspektywą opuszczenia jej Wielka Brytania nie zawetuje wcześniej przez nią ostro krytykowanych reform WPBiO, np. utworzenia EU OHQ. Z kolei liderzy największych państw – Francji, Niemiec, Włoch, Hiszpanii – dążyli do zademonstrowania swoim społeczeństwom, że europejski projekt integracyjny potrafi obronić się przed narastającym kryzysem i odpowiedzieć na podstawową potrzebę obywatela, czyli bezpieczeństwo. Oczekiwano zapewne, że wszystkie te korzyści – w dużej mierze wizerunkowe – pojawiłyby się niezależnie od braku praktycznych rezultatów współpracy, o które trudno, co demonstruje dobitnie słabość regionalnej współpracy wojskowej (NORDEFCO, Grupa Wyszehradzka, tandem brytyjsko-francuski).

Niemniej szybko okazało się, że ambitna reforma WPBiO byłaby kolejnym czynnikiem polaryzującym UE, a nie „nowym otwarciem". Na nieformalnym spotkaniu ministrów obrony w Bratysławie 26 i 27 września, którego zadaniem było wyznaczenie granic unijnego konsensu w zakresie wdrożenia postulatów EGS w dziedzinie WPBiO, Wielka Brytania kolejny raz mocno skrytykowała pomysły zacieśniania integracji obronnej w UE. Wiele krajów z Europy Środkowo-Wschodniej i Północnej (w tym Polska, ale także kraje bałtyckie, np. Szwecja) sygnalizowało brak zgody na stworzenie EU OHQ, widząc w tym zagrożenie dla NATO, odrzucało również koncepcję pogłębionej integracji obronnej w wąskiej grupie państw, zwłaszcza poza mechanizmami traktatowymi[21]. Przesądziło to o odłożeniu ambitnych pomysłów przynajmniej do końca 2016 r. Kolejna propozycja reformy WPBiO, zawarta w liście ministrów obrony Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii do swoich odpowiedników w UE, podkreślała już, że celem UE nie jest budowa „armii europejskiej", ale jedynie pragmatyczne wzmocnienie współpracy obronnej,

[20] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie Europejskiej Unii Obrony (2016/2052(INI)).

[21] R. Emmott, S. Siebold, „Britain's fear of European army muddles EU defense plan", depesza agencji Reuters z 27 września 2016 r., www.reuters.com/article/us-eu-defence-idUSKCN11X00G.

powtarzając jednak postulaty dotyczące EU OHQ czy też mechanizmu finansowania działań WPBiO Athena[22].

Ostatecznie Rada ds. zagranicznych na spotkaniu 14 listopada przyjęła umiarkowanie ambitny pakiet reform WPBiO, pokrywający się w dużym stopniu z planem przedstawionym przez Mogherini, choć łagodzący niektóre jego postanowienia[23]. Najważniejsze decyzje obejmowały: utworzenie w strukturach ESDZ stałej komórki planistyczno-dowódczej dla szkoleniowych operacji wojskowych UE (namiastki EU OHQ); ustanowienie dorocznego przeglądu obronnego, którego celem byłoby stymulowanie współpracy w rozwoju zdolności wojskowych (CARD, *Coordinated Annual Review on Defence*); całościowy przegląd mechanizmu Athena w celu rozszerzenia zakresu wspólnego finansowania operacji wojskowych UE; kompleksowe wzmocnienie cywilnych zdolności WPBiO; a także zaproszenie Mogherini do zaprezentowania Radzie różnych opcji uruchomienia PESCO w przyszłości. Postanowienia te wyznaczyły granice możliwej reformy WPBiO w średnim terminie[24].

WSPÓŁPRACA Z NATO I POLITYKA PRZEMYSŁOWO-OBRONNA UE

W cieniu debaty o wdrożeniu EGS w 2016 r. UE dokonała postępu w pogłębianiu i poszerzaniu zakresu jej praktycznej współpracy z NATO. Stało się to możliwe dzięki powszechnemu przekonaniu krajów członkowskich Unii i Sojuszu o potrzebie lepszej synchronizacji różnorodnych inicjatyw podejmowanych przez obie organizacje w odpowiedzi na kryzys migracyjny oraz szybko ewoluujące zagrożenia o charakterze hybrydowym, w tym także w cyberprzestrzeni i sferze informacyjnej. W szybkim osiągnięciu konsensu w tej kwestii pomogła bardzo bliska – przynajmniej od czasu aneksji Krymu przez Rosję – współpraca ESDZ i Sekretariatu Międzynarodowego NATO, w tym regularny udział sekretarza generalnego NATO Jensa Stoltenberga w niektórych sesjach Rady UE i Federiki Mogherini w spotkaniach Rady Północnoatlantyckiej.

Już 10 lutego podpisano porozumienie techniczne umożliwiające ściślejszą kooperację komórek UE i NATO odpowiedzialnych za zapewnianie cyberbezpieczeństwa[25]. Następnie na marginesie szczytu NATO w Warszawie, 8 lipca 2016 r., sekretarz Stoltenberg, przewodniczący Rady Europejskiej Tusk oraz przewodniczący KE Juncker przyjęli wspólną deklarację o nadaniu nowego impulsu dla współpracy obu organizacji. Zgodnie z nią UE i NATO będą bliżej współpracować w sześciu dziedzinach: wykrywania i zwalczania zagrożeń hybrydowych; operacji morskich związanych z kryzysem migracyjnym na Morzu Śródziemnym (ewentualnie

[22] R. Emmmott, „Post-Brexit, EU's military powers argue for common defences", depesza agencji Reuters z 13 października 2016 r., www.reuters.com/article/us-eu-defence-idUSKCN12C1PY.

[23] *Implementation Plan on Security and Defence*, 14 listopada 2016 r., https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.

[24] Konkluzje Rady w sprawie realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, 14 listopada 2016 r., www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/Council-conclusions--on-security-and-defence_pdf/.

[25] *NATO and the European Union enhance cyber defence cooperation*, komunikat NATO z 10 lutego 2016 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_127836.htm.

też innych akwenach); wzmacniania cyberbezpieczeństwa; rozwoju zdolności wojskowych i bazy technologicznej przemysłu obronnego oraz ćwiczeń cywilno-wojskowych[26]. Ten krótki i ogólny dokument dał jednak mandat do wspólnych prac personelu instytucji i agencji obu organizacji nad uszczegółowieniem inicjatyw, które UE i NATO mogłyby podjąć w ramach zadeklarowanych ogólnych celów.

W rezultacie prowadzonych przez kilka miesięcy prac 6 grudnia przedstawiono listę ponad 40 propozycji konkretnych inicjatyw, które podejmą wspólnie UE i NATO w celu wdrożenia deklaracji z lipca[27]. Najważniejsze z nich to: wspólna analiza zagrożeń hybrydowych, ich wczesne wykrywanie, zwalczanie i zapobieganie im dzięki lepszej współpracy licznych agencji i instytucji UE i NATO; zacieśnienie współpracy operacji morskich NATO „Sea Guardian" i UE EU NAVFOR MED „Sophia" na Morzu Śródziemnym, m.in. przez wprowadzenie mechanizmów wymiany informacji i danych sytuacyjnych oraz wzajemnego wsparcia logistycznego; prowadzenie wspólnych ćwiczeń z dziedziny cyberbezpieczeństwa i umożliwienie wzajemnego udziału w kursach, szkoleniach itp. dotyczących takich zagrożeń; ustanowienie „równoległych i skoordynowanych" (ale nie wspólnych!) ćwiczeń cywilno-wojskowych (CMX), opartych na scenariuszach związanych z zagrożeniami hybrydowymi; a także zapewnienie niedublowania się planowania obronnego i programów rozwoju zdolności wojskowych prowadzonych przez NATO z analogicznymi działaniami UE (również dzięki zwiększeniu częstotliwości i zakresu kontaktów roboczych personelu obu organizacji).

Oczywiście ani deklaracja, ani lista wspólnych działań nie tworzą nowego formatu i mechanizmu współpracy politycznej Unii i Sojuszu, która nadal opiera się na pakiecie porozumień „Berlin plus" sprzed ponad 14 lat. Państwa UE i NATO zgodziły się wyłącznie na posunięcie technicznej współpracy obu organizacji tak daleko do przodu, jak to tylko było możliwe bez rozwiązania podstawowego problemu politycznego hamującego współpracę UE i NATO, czyli turecko-cypryjskiego „podwójnego weta". Jednak wobec kontrowersji związanych z propozycjami kompleksowej reformy WPBiO, które pojawiły się w drugiej połowie roku, wiele krajów UE (w tym Polska) zaczęło zwracać uwagę, że wysiłek Unii powinien skoncentrować się właśnie na poszerzaniu i pogłębianiu współpracy z NATO[28]. Tym samym pod koniec 2016 r. agenda nakreślona w dokumencie z 6 grudnia stała się właściwie jedynym elementem reformy WPBiO powszechnie popieranym w Unii, czego odzwierciedleniem były także konkluzje Rady Europejskiej z 15 grudnia[29].

---

[26] *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*, 8 lipca 2016 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

[27] *Common set of proposals for the implementation of the 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*, 6 grudnia 2016 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm.

[28] Zob. np. *Wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP W. Waszczykowskiego na konferencji pt. The future of EU–NATO cooperation*, Bruksela, 19 listopada 2016 r., www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_wspolpracy_ue_z_nato.

[29] Konkluzje Rady Europejskiej z 15 grudnia 2016 r., EUCO 34/16, www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/12/20161215-euco-conclusions-final_pdf/.

Jednocześnie przez cały 2016 r. Komisja Europejska pracowała nad planem, który miał skonkretyzować instrumenty polityki przemysłowo-obronnej UE. Zarówno w EGS, jak i konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca znalazły się zapisy dające KE mandat do przedstawienia ambitnych rozwiązań. Ostatecznie „Europejski plan działań w sektorze obrony" został zaprezentowany 30 listopada[30]. KE zaproponowała w nim utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego, złożonego z dwóch filarów. Pierwszy ma pozwolić na udzielanie grantów na prace B+R nad technologiami obronnymi i będzie realizowany najpierw za pomocą tzw. akcji przygotowawczej (90 mln euro rozłożone na lata 2017–2019), a następnie, w kolejnej perspektywie finansowej (2021–2027), za pośrednictwem europejskiego programu badań obronnych (przynajmniej 3,5 mld euro do 2027 r.). Drugi filar ma pomóc państwom UE pozyskiwać wspólne zdolności obronne, jego wartość docelowa powinna osiągnąć 5 mld euro rocznie. Byłyby to środki samych państw członkowskich, przeznaczone na konkretne projekty, wynegocjowane pomiędzy zainteresowanymi krajami. Komisja zapowiedziała, że w początkowej fazie skupi się na wsparciu wspólnych projektów przez ułatwienia prawne i pomoc administracyjną (zwłaszcza stworzenie specjalnej struktury ramowej dla ułatwienia zarządzania nimi), ale następnie rozważy wszystkie możliwości współfinansowania projektów, np. pokrycie części kosztów opracowania demonstratorów technologii i prototypów, budowy infrastruktury służącej testom technologii, a nawet pozyskania określonego sprzętu podwójnego zastosowania. Szczegóły funduszu pozostaną do ustalenia między państwami członkowskimi i KE, zwłaszcza dotyczy to filaru drugiego, który w długim terminie może pozwolić na bezpośrednie dofinansowanie pozyskiwania zdolności podwójnego zastosowania (np. dronów) dla sił zbrojnych państw UE.

W przedstawionym planie KE podkreśliła również, że podejmie działania celem wymuszenia pełnego stosowania przez państwa członkowskie przepisów będących wynikiem transpozycji dyrektywy 2009/81/WE[31]. W towarzyszącym planowi raporcie, wskazującym, że kraje UE przy nabywaniu uzbrojenia najczęściej powołują się na art. 346 TFUE i nie chcą stosować przepisów wprowadzanych przez dyrektywę, KE zapowiedziała m.in. wydanie wytycznych dotyczących zasad stosowania przepisów dyrektywy i zakresu jej obowiązywania[32]; publikację raportów pokazujących, jak poszczególne kraje przestrzegają przepisów dyrektywy, oraz uruchamianie procedur przeciwko państwom rażąco naruszającym te zasady. Potwierdziła też, że będzie dalej prowadzić prace na rzecz wzmocnienia małych i średnich przedsiębiorstw w przemyśle obronnym, standaryzacji przepisów, odnoszących się do badań i wytwarzania uzbrojenia, oraz pełnego wdrożenia dyrektywy 2009/43/WE, mającej uprościć transfery uzbrojenia wewnątrz UE. Pomimo zastrzeżeń niektórych

[30] *Euroepan Defence Action Plan*, COM(2016) 950 final, 30 listopada 2016 r., http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372/attachments/2/translations/en/renditions/native.

[31] Dotyczącej procedur udzielania rządowych zamówień na uzbrojenie. Więcej zob. *Rocznik Strategiczny* 2011/12, s. 258–259.

[32] Razem z planem i raportem KE wydała pierwsze takie wytyczne, dotyczące wyłączenia stosowania dyrektywy 2009/81/WE przy zawieraniu umów międzyrządowych na zakup uzbrojenia. Więcej o dyrektywie: ibidem.

państw (zwłaszcza Polski), dotyczących zapowiedzi wymuszania przez KE pełnego stosowania dyrektywy 2009/81/WE i tym samym rezygnacji z offsetów, Rada Europejska na spotkaniu 15 grudnia zdecydowała o podjęciu szybkich prac w kierunku uszczegółowienia i wdrożenia propozycji zawartych w planie, przede wszystkim Europejskiego Funduszu Obronnego.

OPERACJE WPBIO – WALKA Z NIELEGALNĄ MIGRACJĄ I „OPTYMALIZACJA" KOSZTÓW

Debata nad kierunkiem strategicznego rozwoju WPBiO w ostatnim roku przyćmiła prowadzoną w ramach tej polityki aktywność operacyjną. Niemniej, co znalazło wyraz w treści EGS, zaangażowanie to powinno pozostać istotnym elementem współpracy krajów unijnych w sferze bezpieczeństwa. Jednak zważywszy z jednej strony na specyfikę współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa UE i jej członków, w których zaciera się granica między jego zewnętrznym i wewnętrznym wymiarem, a z drugiej na rozwijaną dziś zwłaszcza przez brukselską administrację całościową wizję rozwoju polityki zagranicznej UE, będzie on stopniowo coraz bardziej integrowany z programami pomocy rozwojowej dla państw trzecich oraz posunięciami w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, zwłaszcza w kontekście ochrony granic. Taka koncepcja działań operacyjnych WPBiO nie mogła nie pozostać bez wpływu na sposób ich realizacji już w 2016 r., choć mocniej będzie rzutować na jej kształt zapewne w latach kolejnych.

W ostatnim roku najbardziej wyrazistą cechą działalności operacyjnej w ramach WPBiO było jej rosnące powiązanie z próbami odpowiedzi na kryzys migracyjny. Dowodziła tego priorytetowa ranga przypisywana przez UE uruchomionej w reakcji na ten kryzys w 2015 r. operacji EURONAVFOR MED „Sophia". Zaangażowano w nią środki, które – choć ograniczone (równocześnie ok. 5–6 okrętów i 5–6 samolotów lub śmigłowców) – uczyniły z niej największą operację wojskową WPBiO, a 20 czerwca Rada UE rozszerzyła jej mandat, dodając do wyjściowych zadań zwalczanie siatek przerzutu migrantów w środkowej części Morza Śródziemnego, także przez zajęcie jednostek, ratowanie życia na morzu, szkolenie libijskich straży wybrzeża i marynarki oraz udział w egzekwowaniu embarga ONZ na dostawy broni do Libii. Mimo to w 2016 r. misja pozostała w tzw. drugiej fazie rozwoju, ograniczając się do aktywności na wodach otwartych[33]. Dlatego, niezależnie od jej bezdyskusyjnej wagi dla łagodzenia humanitarnych następstw kryzysu migracyjnego (blisko 32 tys. uratowanych migrantów na morzu), misja w małym stopniu spełniała swe zadanie podstawowe, jakim jest walka z przemytnikami. Wręcz przeciwnie, ci ostatni nauczyli się wykorzystywać słabość modelu organizacyjnego „Sophii" (ograniczenie działań do wód międzynarodowych), nierzadko porzucając migrantów na tanich i zdezelowanych, a tym samym niestanowiących poważnej straty w razie konfiskaty jednostkach na morzu otwartym i zmuszając okręty UE do pełnienia funkcji „dowo-

[33] *European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia Factsheet*, grudzień 2016. O organizacji misji i jej zakładanych fazach zob. rozdział nt. WPBiO w poprzedniej edycji *Rocznika Strategicznego*.

żącego" (*taxi service*) uratowanych rozbitków do Europy[34]. Mimo to do końca roku nie zdecydowano o przejściu do fazy trzeciej operacji (aktywności na wodach terytorialnych, a nawet w portach Libii), zmniejszając przy tym budżet misji (z 11,8 mln do 6,7 mln euro na okres od lipca 2016 do lipca 2017 r.). W tej zaś sytuacji trudno o optymizm w ocenie jej przyszłej efektywności.

W 2016 r. walkę z nielegalną imigracją, a ściślej organizującymi ją grupami przestępczymi, uznano też za zadanie kilku innych operacji WPBiO, zwłaszcza misji EUCAP rozmieszczonych w odgrywających coraz ważniejszą rolę w przemytniczym procederze Nigrze i Mali. Jednocześnie jednak koncentracja aktywności operacyjnej WPBiO na tym problemie oznaczała konieczność jej sprawnej koordynacji z działaniami prowadzonymi przez inne struktury UE, w tym przede wszystkim odpowiedzialne za kontrolę granic zewnętrznych agencję Frontex oraz utworzoną w 2016 r. i powstałą na jej bazie Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną[35]. Tymczasem rezultaty w tym względzie nie były w 2016 r. najlepsze, także z uwagi na generalnie wątpliwą efektywność strategii UE radzenia sobie z kryzysem migracyjnym głównie przez wzmacnianie kontroli granic zewnętrznych oraz próby stworzenia swoistej „strefy buforowej" wokół Europy dzięki wsparciu finansowemu i innym formom pomocy dla krajów z nią sąsiadujących (Turcja, ale też Sudan, Egipt, Etiopia) w zamian za obietnicę powstrzymania ruchów migracyjnych z ich terytorium lub przez nie[36].

Drugą wyraźną tendencją w działalności operacyjnej UE były próby jej dalszej „optymalizacji" w sensie finansowym i skali zaangażowanego personelu. Częściowo świadczyło o tym zakończenie dwóch operacji – EUSEC RDC w DRK w czerwcu i EUPOL Afghanistan w grudniu (zwłaszcza w wypadku tej drugiej nie w wyniku realizacji zakładanych celów), a także zastąpienie EUMAM RCA w Republice Środkowoafrykańskiej nową misją doradczo-szkoleniową EUTM RCA (choć to akurat oznaczało wzrost liczby personelu do ok. 170 osób). Przede wszystkim jednak dowodziły tego redukcje stanów osobowych i budżetów części pozostałych operacji, zwłaszcza cywilnych. Cięcia dotknęły choćby największą tego typu misję WPBiO – EULEX w Kosowie, w związku z rezygnacją w jej ramach z większości funkcji doradczych i koncentracją na nadzorze nad tamtejszym wymiarem

[34] O. Guerin, „Nameless dead of the Mediterranean wash up on Libyan shore", 28 lipca 2016 r., www.bbc.com/news/world-africa-36902816; P. Tinti, „Stopping migrants and smugglers: Success by what metric?", 2 listopada 2016r., www.clingendael.nl/publication/stopping-migrants-and-smugglers-success-what-metric.

[35] W 2016 r. Frontex kontynuował wsparcie finansowe i eksperckie kontroli granic oraz działań ratowniczych właściwych służb członków UE szczególnie dotkniętych kryzysem migracyjnym. Największymi działaniami tego typu, zbliżonymi pod względem liczby personelu do operacji WPBiO (przeważnie ok. kilkuset osób), były morskie misje na wodach terytorialnych Włoch na Morzu Śródziemnym („Triton") oraz Grecji na Morzu Egejskim („Poseidon"), ale pomoc uzyskała też Hiszpania (wsparcie straży wybrzeża głównie w walce z przemytem i przestępczością) oraz Bułgaria (kontrola granic z Turcją). Szerzej: *Frontex Hot Topics*, http://frontex.europa.eu/pressroom/hot-topics/.

[36] Por: R. Parkes, „Managing migration abroad. Why, where, what and how?", EU ISS Brief Issue 31/2016, listopad 2016; S. Zavagli, „Europe and its migration conundrum", 2 czerwca 2016 r., www.clingendael.nl/publication/europe-and-its-migration-conundrum.

Tabela 1
Misje WPBiO (stan na grudzień 2016 r.)

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
„Althea" (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	BiH	2004	ok. 600	– wsparcie całościowej strategii UE wobec BiH – wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego – szkolenie i rozwój zdolności sił zbrojnych BiH
EU Border Assistance Mission (EUBAM)	cywilna (C)	Mołdawia/Ukraina	2005	80 (międzynarodowy) + 116 (lokalny)	– wsparcie 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.)	4 międzynarodowy (EU) + 8 (lokalny)	– wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael–AP – budowa zaufania między władzami Izraela a AP
EUPOL COPPS	C	AP – Zachodni Brzeg	2006	69 (międzynarodowy) + 45 (lokalny)	– wsparcie szkoleniowo-doradcze rozwoju palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja	2008	208 (międzynarodowy) + lokalny	– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie o sytuacji w Gruzji ośrodków decyzyjnych UE

EUNAVFOR Somalia (Operation „Atalanta")	W	Zatoka Adeńska, Morze Czerwone, Ocean Indyjski	2008	grudzień 2016 r. – 1 okręt, 1 samolot	– zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych WFP – monitoring aktywności rybackiej w regionie
EULEX Kosowo	C	Kosowo	2008 (pełna operacyjność – kwiecień 2009 r.)	800 (międzynarodowy + lokalny)	– doradztwo, pomoc techniczna, nadzór nad budową instytucji rządów prawa (policja, wymiar sprawiedliwości, służby celne, więziennictwo)
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia (do końca 2013 r. szkolenia w Ugandzie)	2010	195	– strategiczne doradztwo (od 2015 r.) i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa władz somalijskich
EUCAP Somalia (do grudnia 2016 r. EUCAP „Nestor")	C	Somalia	2012 (zdolność operacyjna – luty 2013 r.)	maks. 176: do 137 (międzynarodowy) + 39 (lokalny)	– szkolenia, doradztwo, pomoc techniczna dla wymiaru sprawiedliwości oraz służb policyjnych Somalii
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	do 135 (85 międzynarodowy + 50 lokalny)	– rozwój zdolności sił bezpieczeństwa Nigru oraz współpracy regionalnej w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością – wsparcie kontroli ruchów migracyjnych
EUTM Mali	W	Mali	2013	580 (międzynarodowy)	– szkolenie i doradztwo dla sił zbrojnych Mali
EUBAM Libya	C	Formalnie Libia, faktycznie Tunezja (siedziba w Tunisie)	2013 (ewakuowana do Tunezji – sierpień 2014 r.)	do 23 (międzynarodowy, faktycznie 17)	– wsparcie (doradztwo i szkolenia) w zarządzaniu bezpieczeństwem granic, w tym w walce z nielegalnymi migracjami

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUCAP SAHEL MALI	C	Mali	2014 (uruchom. 2015)	100 (międzynarodowy) + 40 (lokalny)	– doradztwo i szkolenie służb bezpieczeństwa Mali
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	ok. 200 (międzynarodowy i lokalny)	– doradztwo strategiczne i koordynacja działań w zakresie reform sektora bezpieczeństwa
EUNAVFOR MED „Sophia”	W	Morze Śródziemne	2015	ok. 1400 (5 okrętów, 3 śmigłowce, 3 samoloty)	– zwalczanie sieci przestępczych organizujących nielegalne migracje – redukcja liczby ofiar nielegalnych migracji na morzu – szkolenie libijskiej marynarki i straży granicznej – udział w implementacji embarga ONZ na dostawy broni do Libii
EUTM RCA	**W**	**Republika Środkowoafrykańska**	**2016 (zdolność operacyjna – 20 września 2016 r.)**	**170 (międzynarodowy)**	**– wsparcie (szkolenie i strategiczne doradztwo) reform sektora bezpieczeństwa (zwłaszcza sił zbrojnych)**
*EUPOL Afghanistan**	*C*	*Afganistan*	*2007*	*112 (międzynarodowy) + 122 (lokalny)*	*– wsparcie (szkolenia i doradztwo) rozwoju afgańskiej policji (ANP) i wymiaru sprawiedliwości*

* Misję zakończono 31 grudnia 2016 r.

Czcionka pogrubiona oznacza misje uruchomione w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations oraz informacji prasowych.

sprawiedliwości[37]. Konsekwencją było jednak pogłębienie trendu ku utrzymywaniu w ramach WPBiO misji relatywnie niewielkich, bliskich formuły „pomocy technicznej" w postaci wsparcia szkoleniowego czy finansowego dla odpowiednich struktur lokalnych, ale pozbawionych charakteru (i ambicji) działań służących całościowemu zarządzaniu kryzysami w rejonie rozmieszczenia.

Koncentracja na problemie migracyjnym oraz „optymalizowanie" nakładów i zakresu działań w ramach WPBiO oznaczały też zmiany w jej aspekcie geograficznym. Wyraźna już od niemal dekady tendencja do skupiania się na problemach południowego sąsiedztwa Europy, przede wszystkim Afryki Północnej, Sahelu i Bliskiego Wschodu, w ostatnim roku jeszcze się wzmocniła i to pomimo faktu, iż próby choćby zachowania tam wcześniejszych osiągnięć nierzadko przynoszą, z uwagi na trudne i niezwykle zmienne warunki bezpieczeństwa, rezultaty umiarkowane (*vide* wciąż faktycznie zawieszone misje EUBAM w Libii i Strefie Gazy). Równocześnie w innych rejonach – Bałkany, obszar poradziecki – bądź utrzymywany jest dotychczasowy poziom aktywności (często – jak na Ukrainie – niewielki), bądź też zauważalny jest regres (EULEX w Kosowie, EUMM w Gruzji). Tymczasem, zważywszy na obecne zmiany w środowisku bezpieczeństwa Unii, słuszność takiego wyboru priorytetów w aktywności operacyjnej może budzić wątpliwości.

★ ★ ★

W 2016 r. udało się opracować długo oczekiwane ramy strategiczne dla WPBiO, zastępujące Europejską Strategię Bezpieczeństwa z 2003 r. Sam fakt ukończenia EGS oraz wartość merytoryczna tego dokumentu pozwoliłyby zapewne na pozytywną ocenę postępów UE w dziedzinie WPBiO w tym roku, gdyby nie wynik brytyjskiego referendum oraz pojawienie się postulatów „restartu" integracji obronnej w UE w wąskiej grupie państw. Zarówno bowiem Brexit, jak i wezwania do uruchomienia PESCO (a tym bardziej utworzenia „obronnego Schengen") w praktyce oznaczają koniec WPBiO, rozumianej jako wspólna polityka prowadzona przez całą UE (choć formalnie proces jej wygaszania mógłby potrwać wiele lat). Opuszczając UE, Wielka Brytania – co już sygnalizuje – stworzy mechanizm współpracy z Unią w dziedzinie bezpieczeństwa (zwłaszcza wewnętrznego, ze względu na zagrożenie terrorystyczne, ale także w zakresie operacji wojskowych, przez wzgląd na brytyjskie interesy globalne), a jednocześnie będzie rozwijać współpracę regionalną i bilateralną, zwłaszcza z państwami nordyckimi i bałtyckimi. W tym samym czasie polityka bezpieczeństwa w UE 27 będzie coraz mocniej ciążyła ku wykształceniu się rdzenia obronnego. Decyzje z 2016 r. nie zamykają debaty o nowym starcie polityki obronnej w UE przez uruchomienie PESCO, co już sygnalizują Włochy i instytucje UE. I nawet jeśli PESCO zostanie ustanowione ostatecznie jako wspólny projekt całej Unii, to wprowadzona w tym roku w konkluzjach Rady zasada modułowości PESCO (tj. uznanie, że obok siebie mogą funkcjonować różne konfiguracje współpracujących państw) usankcjonuje ściślejszą współpracę najsilniejszych woj-

[37] Szerzej: *CFSP Budget Orientations for 2016 and 2017*, EEAS (2016) 59, 22 lutego 2016 r., data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6383-2016-INIT/en/pdf.

skowo krajów UE – Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii ze wsparciem tradycyjnie proeuropejskiej Belgii i Holandii. W ten sposób w średnim terminie w Europie mogą powstać przynajmniej trzy (oprócz NATO!) mechanizmy kooperacji w dziedzinie bezpieczeństwa: PESCO (lub inaczej nazywający się rdzeń obronny), partnerstwo UE–Wielka Brytania oraz WPBiO (pozostawiona jako formalnie wspólna polityka całej Unii). Nie wróży to dobrze efektywności europejskiej obronności.

Common Security and Defense Policy – is the new strategy a beginning of the end?

This article examines developments within the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP) in 2016. First, the authors focus on analysing the consequences the adoption of European Global Strategy, the result of the British referendum on Brexit, the continuing immigration crisis, and the decisions concerning the cooperation between the Alliance and the EU made during the NATO Warsaw summit will have for the evolution of CSDP. After presenting the strategic context and main determinants of CSDP's functioning in 2016, the authors briefly discuss the process of formulation of EGS, and then discuss its main points. They also analyze the efforts taken by some European states to stimulate development of CSDP by initiating some models of cooperation within smaller groups of EU members (i.e. PESCO and the "Schengen for defence" initiative). New steps and propositions to deepen and reinvigorate NATO–EU cooperation, particularly within the operational dimension, are also analyzed, and their perspectives for success assessed (rather pessimistically). Developments – relatively moderate in 2016 – within the sphere of defence industry cooperation are presented next. The article ends with a discussion of EU operational engagement, with growing focus on dealing with the immigration crisis and the tendency to "optimize" costs and burdens associated with CSDP missions. In conclusion, the authors signal the risks associated with potential fragmentation of European cooperation by parallel development through too many different structures (NATO, CSDP, PESCO, or "Schengen for defence").

Keywords: European Global Strategy (EGS), Brexit, Brussels (terrorist attacks in), European Border and Coast Guard Agency, Permanent Structured Cooperation (PESCO), EU Operational Headquarters (EU OHQ), EUNAVFORMED „Sophia", EUTM RCA, 'Schengen for defence', NATO-UE cooperation, cybersecurity

Słowa kluczowe: Globalna Strategia Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa dla UE (EGS), Bruksela (zamachy), Brexit, stałe dowództwo dla operacji wojskowych UE (*EU Operational Headquarters* – EU OHQ), Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, „obronne Schengen", EUNAVFOR MED „Sophia", stała współpraca strukturalna (PESCO), EUTM RCA, współpraca NATO–UE, cyberbezpieczeństwo

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 71–87

Obserwatorium bezpieczeństwa
Marek Tabor
doi 10.7366/2300265420162204

Kontrola zbrojeń i rozbrojenie w dziedzinie jądrowej – w 2016 roku „dreptanie w miejscu”

„NOWY” START W DOBREJ KONDYCJI, ALE INF NADAL NIEPEWNY

5 lutego 2017 r. minął przedostatni i rozpoczął się ostatni – siódmy rok procesu redukcji (do 5 lutego 2018 r.) z dziesięcioletniego okresu obowiązywania (do 5 lutego 2021 r.) amerykańsko-rosyjskiego układu w sprawie środków dalszej redukcji i ograniczeń strategicznych zbrojeń ofensywnych – „nowego” START (New START – *Strategic Arms Reduction Treaty*), podpisanego 8 kwietnia 2010 r. w Pradze przez prezydentów Baracka Obamę i Dmitrija Miedwiediewa, który wszedł w życie 5 lutego 2011 r. Podobnie jak w poprzednich latach, pomimo trwającego ostrego kryzysu w stosunkach amerykańsko-rosyjskich, przy czym 2016 r. należał do najgorszych w relacjach obu mocarstw od czasu zakończenia zimnej wojny, zobowiązania stron wykonywane były zgodnie z postanowieniami[1]. Co więcej, realizacja „nowego” START była najbardziej pozytywnym elementem w całokształcie tych relacji.

Podstawowym zadaniem USA i Rosji wynikającym z „nowego” START jest takie kształtowanie potencjałów zbrojeń strategicznych obu stron, aby ich wielkość nie tylko po zakończeniu siedmioletniego okresu przewidzianego na redukcje, lecz także w czasie obowiązywania reżimu (dziesięć lat) nie przekraczała ustalonych pułapów (limitów): 700 sztuk „aktywnych” środków przenoszenia, 800 „aktywnych” i „nieaktywnych” środków przenoszenia razem wziętych oraz 1550 głowic na „aktywnych” środkach przenoszenia. Jeśli któryś z sygnatariuszy będzie posiadał mniejsze od wyznaczonych pułapów ilości w jakiejkolwiek kategorii uzbrojenia objętego układem, to nie będzie to oczywiście oznaczało złamania tego układu. Jego złamanie nastąpi wówczas, jeśli którykolwiek z tych limitów zostanie przekroczony.

Zgodnie z układem w procesie jego realizacji strony mają obowiązek przekazywania sobie co pół roku aktualnych danych ilościowych i jakościowych dotyczących systemów uzbrojenia strategicznego objętych układem. W 2016 r. USA i Rosja informowały się wzajemnie o stanie potencjałów strategicznych na dzień 1 marca[2] i 1 września[3] tegoż roku. W sumie w dotychczasowym okresie realizacji układu dokonano po 12 takich notyfikacji.

---

[1] A.F. Woolf, *The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions*, Congressional Research Service R41219, 11 października 2016 r., https://fas.org/sgp/crs/nuke/R41219.pdf (dostęp: 20.12.2016).

[2] *New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms*, Fact Sheet, Washington, D.C., 1 lipca 2016 r., https://2009-2017.state.gov/documents/organization/259485.pdfhttps://fas.org/sgp/crs/nuke/R41219.pdf (dostęp: 21.12.2016).

[3] *New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms*, Fact Sheet, Washington, D.C., 1 stycznia 2017 r., https://2009-2017.state.gov/documents/organization/266597.pdf (dostęp: 5.01.2017).

W ciągu roku – od 1 września 2015 r. do 1 września 2016 r. – USA zmniejszyły o 81 liczbę tzw. aktywnych (znajdujących się w stadium operacyjnym) środków przenoszenia głowic strategicznych (trzy elementy tzw. triady strategicznej: ICBMs, SLBMs, bombowce strategiczne), z 762 do 681, natomiast Rosja zredukowała ich liczbę o 18 sztuk – z 526 do 508. W przypadku „aktywnych" i „nieaktywnych" (niebędących w stadium operacyjnym) środków przenoszenia razem wziętych USA zmniejszyły ich liczbę o 50 sztuk, z 898 do 848, Rosja zaś zmniejszyła ów arsenał o 30 sztuk, z 877 do 847. Z kolei liczba głowic rozmieszczonych na „aktywnych" środkach ich przenoszenia przez USA została ograniczona; USA „pozbyły" się 171 głowic – z 1538 do 1367, natomiast Rosja zwiększyła (!!!) stan posiadania o 148 – z 1648 do 1796.

Powyższe dane wskazują, że w szóstym roku procesu redukcji USA zmniejszyły swoje stany posiadania we wszystkich kategoriach zbrojeń strategicznych objętych układem. Z kolei Rosja dokonała tego w dwóch kategoriach: „aktywnych" ICBMs, SLBMs i bombowców strategicznych oraz „aktywnych" i „nieaktywnych" kategoriach tych rodzajów broni razem wziętych, zwiększyła natomiast liczbę głowic. Podobną tendencję zaobserwowano między wrześniem 2014 r. i wrześniem 2015 r.

W ciągu ponad 5,5 roku od czasu wejścia w życie „nowego" START, od 5 lutego 2011 r. do 1 września 2016 r., USA zmniejszyły liczbę „aktywnych" środków przenoszenia wchodzących w skład tzw. triady strategicznej o 201 sztuk, z 882 do 681, jednak w tym okresie ich wielkość zawsze znajdowała się powyżej przewidzianego limitu. Z kolei Rosja zmniejszyła zasób tych środków o 13 sztuk – z 521 do 508; w tym przypadku ich wielkość pozostawała zawsze (i to wyraźnie – najniżej we wrześniu 2013 r. – 473 sztuki) poniżej limitu. Z kolei, biorąc pod uwagę dane dotyczące „aktywnych" i „nieaktywnych" środków przenoszenia razem wziętych, odnotowujemy ich zmniejszenie po stronie USA o 276 sztuk, z 1124 do 848, natomiast po stronie Rosji – o 18 sztuk – z 865 do 847. W odniesieniu do głowic rozmieszczonych na „aktywnych" środkach przenoszenia – USA zredukowały ich liczbę o 433 sztuki, z 1800 do 1367. USA przekraczały w całym dotychczasowym okresie realizacji układu docelowe dozwolone nim pułapy w tej kategorii zbrojeń, z tym że zakres przekroczeń był, średnio biorąc, coraz mniejszy aż do września 2015 r., kiedy to po raz pierwszy wielkość tych zbrojeń była niższa od dopuszczalnego limitu. Tendencja ta utrzymała się również w 2016 r. W latach 2011–2016 Rosja zwiększyła liczbę głowic jądrowych na „aktywnych" środkach przenoszenia o 259 sztuk – z 1537 do 1796, przy czym w tym przypadku tendencja była niejednoznaczna. W dniu rozpoczęcia procesu realizacji „nowego" START (5 lutego 2011 r.) Rosja posiadała o 13 głowic mniej, niż zezwalają uzgodnienia w tym zakresie. Po pół roku (wrzesień 2011 r.) liczba rosyjskich głowic była już nieco wyższa od tego limitu (o 16 sztuk), lecz w kolejnych półrocznych okresach spadała poniżej limitu, osiągając we wrześniu 2013 r. najniższy poziom (1400 głowic – o 150 poniżej limitu). Od tego czasu mamy do czynienia z tendencją wzrostową. Między marcem a wrześniem 2014 r. Rosja ponownie przekroczyła docelowo dozwolony limit, a nadwyżka w tej dziedzinie w 2016 r. była wyższa niż rok wcześniej.

Na dzień 1 września 2016 r. USA posiadały niższe niż wyznaczone przez układ pułapy w dwóch kategoriach: „aktywnych" środków przenoszenia głowic jądrowych – o 19 sztuk (limit – 700 sztuk) oraz strategicznych głowic jądrowych – o 183 sztuki (limit – 1550 sztuk); z kolei były one wyższe w odniesieniu do „aktywnych" i „nieaktywnych" środków przenoszenia razem wziętych – o 48 sztuk (limit – 800 sztuk). Pułapy w tych kategoriach były przekraczane przez USA w całym dotychczasowym okresie realizacji układu, przy czym zakres tych przekroczeń jest (średnio biorąc) coraz mniejszy. Według danych na dzień 1 września 2015 r. USA posiadały o 12 głowic jądrowych mniej, niż zezwala na to układ (limit – 1550 sztuk). „Zejście" poniżej dozwolonego limitu nastąpiło po raz pierwszy w okresie dotychczasowej realizacji „nowego" START. Warto w tym miejscu dodać, że gdy rozpoczynał się proces redukcji, USA posiadały o 250 sztuk głowic więcej niż przyjęty w układzie poziom.

Z kolei Rosja według danych na dzień 1 września 2016 r. przekraczała przyjęte limity odnoszące się do „aktywnych" i „nieaktywnych" środków przenoszenia razem wziętych o 47 sztuk oraz odnoszące się do liczby głowic strategicznych – o 246 sztuk, natomiast były one niższe o 192 sztuki w odniesieniu do „aktywnych" środków przenoszenia. Było to przekroczenie nieco większe niż na początku procesu redukcji (w lutym 2011 r. – o 65 sztuk). Przez cały okres procesu redukcji Rosja miała mniej „aktywnych" środków przenoszenia w stosunku do dozwolonego pułapu, przy czym niższy od tego pułapu poziom był bardzo stabilny. W lutym 2011 r. do pułapu „brakowało" Rosji 82 sztuk głowic, a we wrześniu 2015 r. – 62, a więc o 20 mniej niż 4,5 roku wcześniej. Mniej jednoznaczna jest tendencja odnosząca się do liczby głowic rozmieszczonych na „aktywnych" środkach ich przenoszenia. W dniu rozpoczęcia procesu realizacji „nowego" START (5 lutego 2011 r.) Rosja posiadała o 13 głowic mniej, niż zezwalają uzgodnienia w tym zakresie. Po pół roku (wrzesień 2011 r.) limit został przekroczony o kilka sztuk, lecz w kolejnych latach, aż do marca 2014 r., liczba rosyjskich głowic była poniżej tego limitu (o 93 sztuki głowic). Po tym okresie limit został przekroczony ponownie – we wrześniu 2015 r. o 98 sztuk.

Reasumując, we wrześniu 2016 r. Rosja miała wyraźną przewagę nad USA pod względem liczby „aktywnych" głowic jądrowych – o 429 sztuk. Z kolei USA przewyższały Rosję pod względem liczby „aktywnych" środków przenoszenia – o 173 sztuki i „aktywnych" i „nieaktywnych" środków razem wziętych – zaledwie o 1 sztukę. Występujące dysproporcje tłumaczone są w różny sposób. Najczęściej wskazuje się, że są one rezultatem realizacji przez obie strony programów modernizacyjnych poszczególnych części składowych ich triady strategicznej, które znajdują się siłą rzeczy w różnych stadiach zaawansowania. Modernizacja poszczególnych komponentów sił strategicznych objętych układem (np. wyposażanie niektórych rakiet w pociski wielogłowicowe – tzw. systemy MIRV) jest dozwolona i wzajemnie monitorowana, a więc jest naturalnym postępowaniem. Była i jest obecna w całym dotychczasowym sześcioletnim okresie realizacji „nowego" START[4]. Jeśli jest ona poddawana krytyce, to przede wszystkim ze względu na jej zasięg, racjonalność i koszty

[4] A.F. Woolf, *US Strategic Nuclear Forces: Background*, *Development*, *and Issues*, Congressional Research Service RL33640, 27 września 2016 r., https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33640.pdf (dostęp: 20.12.2016); H.M. Kristensen, R.S. Norris, „Russian nuclear forces, 2016", *Bulletin of the American Scien-*

– zbyt wysokie z punktu widzenia zdolności odstraszania jądrowego obu państw. Analizie poddawano przyczyny zróżnicowanych „odstępstw" od docelowych limitów pod względem liczebności poszczególnych komponentów triady strategicznej.

W radykalnej opinii Billa Gertza[5] obniżenie w 2016 r. (w stosunku do 2015 r.) liczebności „aktywnych" środków przenoszenia i głowic strategicznych ma jakoby dowodzić, że administracja prezydenta Baracka Obamy zdecydowała się na redukcję sił jądrowych objętych układem w sposób jednostronny, do poziomów niższych, niż przewiduje to układ. Bardziej wiarygodne jest inne tłumaczenie tej sytuacji – amerykańskie redukcje mają charakter przejściowy, a liczebność tych komponentów wzrośnie w ostatnim, siódmym roku procesu redukcji (do 5 lutego 2018 r.). Na poparcie tej tezy wskazuje się np., że między marcem a wrześniem 2016 r. liczebność „aktywnych" środków przenoszenia obniżyła się o 60 sztuk, natomiast liczebność „aktywnych" i „nieaktywnych" tych środków razem wziętych spadła „tylko" o 30 sztuk, co dowodzi raczej, że USA mogły części środków „aktywnych" nadać przejściowo status „nieaktywnych", a nie eliminować je ze stanu sił strategicznych[6].

Z kolei wzrost liczebności rosyjskich głowic strategicznych, który odnotowano w 2016 r., tłumaczony jest przez cytowanego już Billa Gertza[7] także radykalnie – może to dowodzić, że Rosja zamierza jednostronnie wycofać się z „nowego" START bez osiągania limitu 1550 głowic. Inni analitycy wskazują, że znacząca nadwyżka liczby głowic (246 sztuk) w stosunku do wyznaczonego limitu ma charakter przejściowy i związana jest z realizacją programów modernizacyjnych. W opinii wytrawnego znawcy przedmiotu Hansa M. Kristensena „wzrost ma charakter przejściowy i spowodowany został przez wprowadzanie do uzbrojenia nowego typu rakiet; mają one zastąpić inne, które zostaną wycofane. Wywiązanie się Rosji ze zobowiązań nie budzi wątpliwości"[8].

Z dotychczasowego stanu procesu redukcji nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków, chociaż oba państwa znajdują się w ostatnim roku do jego zakończenia. Wtedy poznamy ostateczną wartość „nowego" START. Liczyć się będzie efekt końcowy. W tym kontekście należy pamiętać o następujących regułach: po pierwsze – „nowy" START dopuszcza swobodę w komponowaniu składu triady strategicznej, nie nakładając na jej części żadnych „limitów cząstkowych", i po drugie – układ nie przewiduje żadnych „etapów" pośrednich w siedmioletnim okresie redukcyjnym. Istotne jest to, żeby do końca procesu redukcji i obowiązywania układu USA i Rosja nie przekroczyły wyznaczonych docelowych pułapów.

---

tists z 15 kwietnia 2016 r., http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00963402.2016.1170359?needAccess=true (dostęp: 10.01.2017).

[5] B. Gertz, „Russia adds hundreds of warheads under nuclear treaty", *Washington Free Beacon* z 5 października 2016 r., http://freebeacon.com/national-security/russia-adds-hundreds-warheads-nuclear-treaty/ (dostęp: 10.01.2017).

[6] A.F. Woolf, *The New START*…, s. 26.

[7] B. Gertz, „Russia adds…".

[8] H.M. Kristensen, *New START Data Shows Russian Warheads Increase Before Expected Decrease*, Federation of American Scientists, 3 października 2016 r., https://fas.org/blogs/security/2016/10/new-start-data-2016/ (dostęp: 11.01.2017).

Nad realizacją procesu redukcji zgodnego z „nowym" START i wywiązywaniem się ze wszystkich zobowiązań traktatowych USA i Rosji nadzór sprawuje specjalna instytucja – Dwustronna Komisja Konsultacyjna (Bilateral Consultative Commission – BCC). W 2016 r. odbyły się w Genewie dwie kolejne jej sesje: pierwsza (jedenasta z kolei) – w dniach 6–19 kwietnia, druga (dwunasta z kolei) w dniach 5–18 października. Ich prace, podobnie jak w poprzednich latach, prezentowane były opinii publicznej w formie bardzo lakonicznych komunikatów. Informowano w nich, że spotkania poświęcone były praktycznym kwestiom związanym z realizacją układu, w tym wymianie danych telemetrycznych.

„Nowy" START przewiduje coroczne przeprowadzanie przez każdą ze stron układu do osiemnastu inspekcji, w tym do dziesięciu tzw. pierwszego typu (*type one*) – w miejscach lokalizacji znajdujących się w stadium operacyjnym (tzw. aktywnych) i nieoperacyjnym (tzw. nieaktywnych) systemów strategicznych objętych układem, i do ośmiu inspekcji tzw. drugiego typu (*type two*) kierowanych jedynie do miejsc składowania nieoperacyjnych systemów strategicznych. W okresie od 5 lutego 2016 r. do 5 lutego 2017 r. USA i Rosja w całości wykorzystały przysługujące im limity dotyczące obu typów inspekcji. Od początku obowiązywania układu do 5 lutego 2017 r. wykonały w sumie po 108 inspekcji (razem 216)[9].

Do podstawowych warunków prawidłowego wykonywania zobowiązań traktatowych należy wzajemna wymiana różnego rodzaju informacji przewidzianych układem. Dotyczą one np. przemieszczania uzbrojenia strategicznego czy przeprowadzania dozwolonych układem testów tego uzbrojenia. Dokonywana jest ona przede wszystkim za pośrednictwem Centrów Zmniejszania Ryzyka Nuklearnego (*Nuclear Risk Reduction Centers*) USA i Rosji oraz kanałami dyplomatycznymi. W 2016 r. dokonanych zostało około 2300 wzajemnych notyfikacji. Łączna ich liczba w dotychczasowym okresie obowiązywania „nowego" START (do 27 stycznia 2017 r.) wyniosła 12 500[10].

W 2016 r. pomimo bardziej napiętych stosunków między USA i Rosją niż w 2015 r. reżim „nowego" START funkcjonował bez zakłóceń. Co więcej, okazał się on najbardziej pożyteczny ze wszystkich instrumentów stosunków amerykańsko-rosyjskich w sferze wojskowej. Od 5 lutego 2017 r. oba państwa znajdują się w ostatnim roku procesu redukcji, a po jego upływie zostaną już tylko trzy lata, w ciągu których układ będzie obowiązywał. Niestety, w 2016 r. nie pojawiły się żadne znaczące inicjatywy dotyczące okresu „po »nowym« START". Nawet nie wiadomo było, czy oba państwa zdecydują się na jego przedłużenie na kolejnych pięć lat, na co sam układ zezwala[11]. Szanse na wynegocjowanie nowego porozumienia, np. opartego na berlińskiej inicjatywie Baracka Obamy z czerwca 2013 r. („wynegocjowanej" z Rosją

[9] https://www.state.gov/t/avc/newstart/c52405.htm (dostęp: 31.01.2017).

[10] https://www.state.gov/t/avc/newstart/ (dostęp: 29.01.2017).

[11] Donald Trump będzie musiał podjąć decyzję przed upływem swej prezydenckiej kadencji. W rozmowie telefonicznej przeprowadzonej 28 stycznia 2017 r. przez prezydenta USA z prezydentem Rosji ten pierwszy wykazał się niewiedzą, czym jest „nowy" START, kiedy ze strony Władimira Putina padła sugestia jego ewentualnego przedłużenia. J. Landy, D. Rohde, *Exclusive-in call with Putin*, *Trump denounced Obama-era nuclear arms treaty*, Reuters, 9 lutego 2017 r., http://news.trust.org/item/20170209171124-868gh (dostęp: 12.02.2017).

redukcji potencjału głowic strategicznych o 1/3 w stosunku do pułapów „nowego" START – do poziomu 1000–1100 sztuk), są jeszcze mniejsze czy wręcz, biorąc pod uwagę obecny stan stosunków między sygnatariuszami – żadne. Formalnie amerykańska oferta była aktualna do końca prezydentury Baracka Obamy, jednak nie wiadomo, czy będzie podtrzymana przez nowego prezydenta Donalda Trumpa. Z kolei Rosja jej wprost nie odrzuciła. Podtrzymywała jednak wiele warunków trudnych do wykonania, w tym np. włączenie się w proces negocjacyjny pozostałych państw jądrowych, sygnatariuszy NPT.

Inny niezwykle ważny dla bezpieczeństwa światowego, a szczególności dla bezpieczeństwa strefy euroatlantyckiej, reżim INF (Intermediate-Range Nuclear Force Treaty) przeżywał kolejny rok poważnego kryzysu wywołanego postępowaniem Rosji[12]. Oparty na układzie *sensu stricto* rozbrojeniowym, podpisanym prawie trzydzieści lat temu (8 grudnia 1987 r. w Waszyngtonie), i będący symbolem zbliżającego się wówczas końca zimnej wojny, reżim ten „chwiał się w podstawach". Jego trwałość była nadal zagrożona.

Wątpliwości co do jego przestrzegania przez Rosję Stany Zjednoczone miały już wiele lat temu, ale ich nie upubliczniały[13]. Rosja miała podjąć niedozwoloną działalność (próbne testy rakiet) już w 2008 r., w okresie prezydentury w USA G.W. Busha, przy czym rok wcześniej pojawiły się doniesienia o możliwości wycofania się Rosji z układu, które miało być reakcją na ówczesne plany budowy amerykańskiej tarczy antyrakietowej. O niedozwolonych poczynaniach Rosjan administracja Baracka Obamy poinformowała Kongres w trakcie przesłuchań pod koniec 2011 r. Ponad dwa lata później, w styczniu 2014 r., USA zaznajomiły z tym problemem sojuszników w NATO. Wreszcie po raz pierwszy zaprezentowały swoje obiekcje publicznie w połowie 2014 r., kilka miesięcy po rosyjskiej aneksji Krymu, a więc w okresie, kiedy stosunki wzajemne ulegały dramatycznemu pogorszeniu. 29 lipca 2014 r. Departament Stanu opublikował coroczny raport zawierający oficjalne oceny strony amerykańskiej dotyczące wykonywania obowiązujących układów w zakresie kontroli zbrojeń, nieproliferacji i rozbrojenia. W raporcie tym znalazły się stwierdzenia podważające wiarygodność Rosji w wykonywaniu INF. Zostały one powtórzone z niewielkimi uzupełnieniami w 2015 r. i 11 kwietnia 2016 r.[14] W raportach stwierdzono, że Stany Zjednoczone „ustaliły", iż Federacja Rosyjska narusza zobowiązania wynikające z układu INF zakazującego posiadania, produkcji i przeprowadzania testów lądowych rakiet Cruise o zasięgu między 500–5500 km, a także posiadania i produkcji środków przenoszenia takich rakiet. Dla poparcia swoich ocen USA powołały się na konkretne postanowienia INF, które ich zdaniem są łamane przez Rosję (art. I, art. IV ust. 1, art. VII ust. 1, 2, 4, 7, 8, 11). Jednak w żadnym z trzech rapor-

[12] A.F. Woolf, *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Force (INF) Treaty: Background and Issue for Congress*, Congressional Research Service R43832, 20 października 2016 r., https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf (dostęp: 5.01.2017).

[13] Ibidem, s. 11–12.

[14] *2016 Adherence to and Compliance with Arms Control*, *Nonproliferation*, *and Disarmament Agreements and Commitments*, *Prepared by the U.S. Department of State*, 11 kwietnia 2016 r., https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2016/255651.htm (dostęp: 10.01.2017).

tów poczynione ustalenia nie zostały poparte żadnymi konkretami. Nie wskazano np., o jaki „zakazany" typ rosyjskich Cruise chodzi, w jaki sposób to naruszenie następuje i od kiedy oraz z jakim nasileniem. Strona rosyjska za każdym razem, także w 2016 r., stanowczo odrzucała te oceny, wysuwając jednocześnie własne oskarżenia pod adresem USA[15]. W tych sprawach nie było zatem jasności, ale USA cieszyły się poparciem ze strony sojuszników w NATO[16]. Próby odpowiedzi na pytanie, o jakie systemy uzbrojenia konkretnie chodzi, podejmowano w pracach think tanków oraz w analizach prasowych[17]. Zazwyczaj nie opierano się na twardych dowodach, lecz na przeciekach z kręgów politycznych i wojskowych USA i Rosji. Fala spekulacji, która z całą siłą pojawiła się w 2014 r., w 2016 r. nieco osłabła, ale nie opadła. W październiku 2016 r. Michael R. Gordon w *The New York Times*[18] donosił np., powołując się na przedstawicieli amerykańskiej administracji, że Rosja produkuje więcej rakiet, niż jej potrzeba do wykonywania testów, co może dowodzić, że zmierza być może do ich wojskowego wykorzystania w sprzeczności z INF.

Zastanawiano się nad różnymi sposobami reakcji na istniejące wyzwania, łącznie z możliwością wypowiedzenia układu przez każdą ze stron. Jednak w 2016 r. opcja polityczna przeważała nad innymi możliwymi reakcjami, w tym wojskowymi. W obliczu niejasności i niedomówień coraz wyraźniej rysowała się potrzeba nawiązania przez strony niezbędnych konsultacji. Wprawdzie we wrześniu 2014 r., kilka tygodni po pierwszym ujawnieniu amerykańskich oskarżeń, USA i Rosja odbyły w tej sprawie jednodniowe specjalne spotkanie, ale wbrew oczekiwaniom zakończyło się ono fiaskiem. Niejasności pozostały. Powrócono do swoistego „dialogu głuchych". Dopiero pod koniec 2016 r. doszło do istotnej zmiany. Z inspiracji USA obaj sygnatariusze INF, po licznych apelach ze strony ekspertów[19] i think tanków[20], zdecydowali się na reaktywowanie prac Specjalnej Komisji ds. Weryfikacji (Special Verification Commission – SVC) powołanej przez INF do nadzorowania przestrzegania układu, w tym procesów likwidacji uzbrojenia jądrowego (do 1 czerwca 1991 r.) i inspekcji dokonywanych na miejscu (do 1 czerwca 2001 r.). Tym razem spróbowano ją wykorzystać „do ratowania" trwałości reżimu INF. Komisja

[15] *Comment by the Information and Press Department on the US Department of State's report on adherence to and compliance with arms control*, *nonproliferation*, *and disarmament agreements and commitments*, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 15 kwietnia 2016 r., http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2237950 (dostęp: 12.01.2017).

[16] Zob. np. Deklaracja końcowa szczytu NATO w Warszawie, punkt 62, 9 lipca 2016 r., *Bezpieczeństwo Narodowe* 2016, t. 37–40.

[17] Szerzej: A.F. Woolf, *Russian Compliance*…

[18] M.R. Gordon, „Russia is moving ahead with missile program that violates treaty. Official says", *The New York Times* z 19 października 2016 r., https://www.nytimes.com/2016/10/20/world/europe/russia-missiles-inf-treaty.html?_r=0 (dostęp: 11.01.2017). W połowie lutego 2017 r. ten sam autor dowodził, że Rosja już rozmieściła na swoim terytorium pierwsze systemy niedozwolonych na mocy INF rakiet, co ma przesądzać o tym, że układ ten został ostatecznie „złamany". Idem, „Russia deploys missile, violating treaty and challenging Trump", *The New York Times* z 14 lutego 2017 r., https://www.nytimes.com/2017/02/14/world/europe/russia-cruise-missile-arms-control-treaty.html (dostęp: 17.02.2017).

[19] Zob. np. D.G. Kimball, K. Reif, „Next steps on U.S.–Russian INF Treaty dispute", Arms Control Association, Issue Briefs, 25 października 2016 r., https://www.armscontrol.org/Issue-Briefs/2016-10-25/Next-Steps-on-US-Russian-INF-Treaty-Dispute (dostęp:18.01.2017).

[20] Np. Arms Control Association i U.S.–Russian–German Deep Cuts Commission.

spotkała się w dniach 15–16 listopada w Genewie[21], po raz pierwszy od zawieszenia prac trzynaście lat wcześniej (2003 r.), na trzydziestym od chwili jej powstania posiedzeniu. Oprócz USA i Rosji w spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu – państw, które po rozpadzie ZSRR uzyskały, poza Rosją, uprawnienia do przeprowadzania inspekcji w ramach INF w USA i pięciu państwach NATO, na których terytoriach znajdowało się amerykańskie uzbrojenie podlegające likwidacji. Do spotkania doszło na kilka miesięcy przed końcem prezydentury Baracka Obamy, co nie pozwala na wyciąganie zbyt daleko idących wniosków. Co zrobi prezydent Donald Trump z reżimem INF – nie wiadomo, przy czym każdy z wariantów wydaje się możliwy.

Na ostatniej przed odejściem z urzędu konferencji prasowej 18 stycznia 2017 r. Barack Obama sugerował swojemu następcy „odnowienie zatrzymanego dialogu amerykańsko-rosyjskiego w sprawie dalszych redukcji ryzyka jądrowego w sposób poważny", wskazując, że „pozostaje wiele miejsca dla obu stron do redukcji potencjałów jądrowych"[22]. Kilka dni wcześniej w wywiadach dla brytyjskiego *Timesa* i niemieckiego *Bilda*[23] jeszcze jako prezydent elekt Donald Trump w bardzo niezręczny i ryzykowny sposób powiązał możliwość dalszych „istotnych" redukcji zbrojeń jądrowych z „łagodzeniem" nałożonych na Rosję sankcji. Realizacja tego pakietu byłaby bardzo niebezpieczna i moralnie naganna. Akceptacja niezgodnych z prawem międzynarodowym działań Rosji w zamian za (niepewne) nowe redukcje w dziedzinie zbrojeń jądrowych oznaczałaby jedno – zwycięstwo imperialnej Rosji i porażkę USA.

OSTATNI SZCZYT W SPRAWIE BEZPIECZEŃSTWA JĄDROWEGO

W dniach 31 marca – 1 kwietnia 2016 r. odbył się w Waszyngtonie czwarty tzw. szczyt w sprawie bezpieczeństwa jądrowego[24]. Był on ostatnim spotkaniem tego typu[25]. Organizowano je co dwa lata, poczynając od 2010 r., z inicjatywy prezydenta USA Baracka Obamy, którą przedstawił w słynnym przemówieniu praskim zaraz na początku objęcia urzędu w marcu 2009 r. W szczycie waszyngtońskim uczestniczyli wysocy przedstawiciele (w tym przywódcy) 52 państw (w tym Polski – pre-

[21] Special Verification Commission (INF Treaty) Held 30th Session, November 15–16 in Geneva, Mission of the U.S. Geneva, Switzerland, 16 listopada 2016 r., https://geneva.usmission.gov/2016/11/18/special-verification-commission-inf-treaty-held-30th-session-november-15-16-in-geneva/ (dostęp: 15.01.2017).

[22] Szerzej: D.G. Kimball, *Press Release: U.S.*, *Russia Can and Should Reduce Nuclear Excess*, *but on Proper Terms*, Arms Control Association, 18 stycznia 2017 r., https://www.armscontrol.org/pressroom/press-release/2017-01-18/US-Russia-Can-Should-Reduce-Nuclear-Excess-But-On-Proper-Terms (dostęp: 23.01.2017).

[23] Omówienie wywiadów: B.T. Wieliński, *Gazeta Wyborcza* z 17 stycznia 2017 r.

[24] Dokumentacja tego spotkania: *2016 Nuclear Security Summit*, http://www.nss2016.org/ (dostęp: 18.01.2017).

[25] Poprzednie szczyty odbyły się w Waszyngtonie (12–13 kwietnia 2010 r.), Seulu (26–27 marca 2012 r.) i Hadze (24–25 marca 2014 r.). Ocena realizacji postanowień podjętych na tych spotkaniach – zob. M. Cann, K. Davenport, J. Parker, *The Nuclear Security Summits: Progress Report on Joint Statements*, Arms Control Association and Partnership for Global Security, marzec 2015, https://www.armscontrol.org/files/ACA_NSS_Report_2015.pdf (dostęp: 19.01.2017).

zydent Andrzej Duda) oraz czterech organizacji międzynarodowych: ONZ, MAEA, UE i Interpolu – tych samych uczestników co w szczytach poprzednich, z wyjątkiem Rosji.

Naczelnym zadaniem wszystkich spotkań było podjęcie działań mających na celu przeciwstawienie się rosnącej groźbie terroryzmu jądrowego i radiologicznego, który w komunikacie końcowym szczytu w Waszyngtonie został uznany za „największe wyzwanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego”[26]. Szczyty koncentrowały się na problematyce wzmacniania zabezpieczeń materiałów rozszczepialnych w poszczególnych państwach uniemożliwiających dostanie się ich w „niepowołane ręce”. Wypracowywano wytyczne i rekomendacje w zakresie zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa jądrowego, ich wykrywania i adekwatnego reagowania, np. na przypadki sabotażu, nieuprawnionego dostępu do materiałów rozszczepialnych, ich kradzieży i nielegalnego transferu, a także innych aktów „złej woli”. Realizacja tych celów podejmowana była przez państwa indywidualnie, bilateralnie i grupowo, a także za pośrednictwem kompetentnych w tych sprawach instytucji międzynarodowych, np. MAEA.

W Waszyngtonie 50 państw (w tym Polska) oraz dwie organizacje międzynarodowe (UE i Interpol) przedstawiły dotychczasową realizację zobowiązań podjętych na poprzednich szczytach (tzw. *progress reports*)[27]. Wszystkie one miały charakter zobowiązań politycznych, a nie prawnomiędzynarodowych, i przyjmowano je na zasadzie dobrowolności. W sumie w latach 2010–2014 było to ponad 260 zobowiązań, z których 3/4 wykonano. Podjęto prawie 90 nowych indywidualnych inicjatyw, 9 dwustronnych i 21 wielostronnych (tzw. *gift baskets*)[28]. Opracowano plany działania dla pięciu instytucji: ONZ, MAEA, Interpolu, Globalnej Inicjatywy na rzecz Zapobiegania Terroryzmowi Jądrowemu (Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism – GICNT) oraz Globalnego Partnerstwa przeciwko Rozprzestrzenianiu Broni i Materiałów Masowego Zniszczenia (Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction), które mają odgrywać rolę koordynującą i wspomagającą działania państw będących ich członkami w dziedzinie wzmacniania bezpieczeństwa jądrowego w okresie „po szczytach jądrowych”[29].

W sześcioletnim okresie od pierwszego szczytu waszyngtońskiego (2010 r.) do ostatniego (2016 r.) zrealizowano wiele przedsięwzięć mających na celu konwersję wysoko wzbogaconego uranu (HEU), którego właściwości pozwalają na ewentualne wykorzystanie go w celach wojskowych, w uran nisko wzbogacony (LEU) oraz ograniczanie, a nawet likwidację zasobów HEU i wydzielonego plutonu, najbardziej

[26] 2016 Communique, 1 kwietnia 2016 r., https://static1.squarespace.com/static/568be36505f8e2af8023adf7/t/56fef01a2eeb810fd917abb9/1459548186895/Communiqu%C3%A9.pdf (dostęp: 18.01.2017).

[27] *2016 Progress Reports*, http://www.nss2016.org/2016-progress-reports/ (dostęp: 18.01.2017); ocena tych raportów – zob. S. Pitts-Kiefer, *2016 Nuclear Security Summit Progress Report: Building and Sustaining an Effective Global System*, Nuclear Threat Initiative, 25 kwietnia 2016 r., http://www.nti.org/analysis/articles/2016-nuclear-security-summit-progress-report/ (dostęp: 18.01.2017).

[28] *Fact Sheet: The Nuclear Security Summits: Securing the World from Nuclear Terrorism*, 6 kwietnia 2016 r., http://www.nss2016.org/2016-fact-sheets/ (dostęp: 18.01.2017).

[29] *2016 Action Plans*, http://www.nss2016.org/2016-action-plans/ (dostęp: 18.01.2017).

„wrażliwych" ze wszystkich materiałów rozszczepialnych. W rezultacie zmniejszyła się liczba ośrodków, w których materiały rozszczepialne były wykorzystywane bądź składowane; w sumie zlikwidowano ponad 50 takich ośrodków w 30 państwach, w których znajdowało się w sumie ponad 3,8 tony materiału pozwalającego na wyprodukowanie ponad 150 głowic jądrowych. Pod koniec 2016 r. liczba państw dysponujących materiałami rozszczepialnymi o wojskowej przydatności zmniejszyła się, licząc od 2010 r. do marca 2016 r., z 32 do 22[30]. Pod koniec 2016 r. trzy regiony świata: Ameryka Łacińska, Azja Południowo-Wschodnia i Europa Środkowa, stały się „wolne" od tych materiałów. Polska była ostatnim państwem naszego regionu, które to uczyniło[31]. Proces ten trwał dziesięć lat i rozpoczął się jeszcze cztery lata przed pierwszym szczytem waszyngtońskim – w 2006 r. Przy współpracy z USA, Rosją i MAEA Polska pozbyła się w sumie ponad 700 kg HEU, z czego ostatnią partię 61 kg, znajdującą się w reaktorze Maria w Świerku koło Otwocka, wywieziono do Rosji pod koniec września 2016 r. Od tego czasu polskie placówki, np. ośrodki badawcze, a jest ich 47, dysponują jedynie materiałami rozszczepialnymi pozbawionymi właściwości wojskowych.

Problemem, który na szczycie waszyngtońskim należał do najważniejszych, a podczas trzech pierwszych szczytów traktowany był marginalnie, było bezpieczeństwo cybernetyczne[32]. Jak przypomniał dyrektor generalny MAEA Yukiya Amano[33], w świecie odnotowano wiele ataków cybernetycznych (ataki hakerskie) na infrastrukturę jądrową (np. elektrownie jądrowe) przeprowadzonych przy użyciu złośliwego oprogramowania. 29 państw (w tym Polska) i ONZ przyjęło pakiet wspólnych uzgodnień w sprawie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, których celem jest wzmocnienie ochrony tej infrastruktury przed podobnymi zagrożeniami[34].

Instytucjonalizacja procesu wzmacniania bezpieczeństwa jądrowego realizowana w formule szczytów zgodnie „z planem" przeszła do historii. Została zastąpiona innym, mniej ambitnym i mniej prestiżowym mechanizmem. 40 państw (w tym Polska) oraz ONZ i Interpol zgodziły się na powołanie Grupy Kontaktowej ds. Bezpieczeństwa Jądrowego (Nuclear Security Contact Group)[35]. Będzie się ona spotykać na szczeblu wysokich urzędników rządowych corocznie przy okazji konferencji generalnych MAEA, a jeśli zajdzie taka potrzeba, także przy okazji innych

[30] K. Davenport, „Obama hails nuclear security milestone", *Arms Control Today*, maj 2016, https://www.armscontrol.org/ACT/2016_05/News/Obama-Hails-Nuclear-Security-Milestone (dostęp: 18.01.2017).

[31] *Secretary Monitz Announces Removal of All Highly Enriched Uranium from Poland*, 26 września 2016 r., https://energy.gov/articles/secretary-moniz-announces-removal-all-highly-enriched-uranium-poland (dostęp: 18.01.2017).

[32] B. Misztal, „Cyberzagrożenia w centrum uwagi Szczytu Bezpieczeństwa Nuklearnego w Waszyngtonie", *Cyberdefence 24*, 3 kwietnia 2016 r., http://www.cyberdefence24.pl/339841,cyberzagrozenia-w-centrum-uwagi-szczytu-bezpieczenstwa-nuklearnego-w-waszyngtonie (dostęp: 19.01.2017).

[33] *IAEA Director General's Statement at Nuclear Security Summit*, 1 kwietnia 2016 r., http://www.nss2016.org/iaea-director-general-statement (dostęp: 18.01.2017).

[34] *Joint Statement on Cyber Security*, 5 kwietnia 2016 r., http://www.nss2016.org/document-center-docs/2016/4/1/joint-statement-on-cyber-security (dostęp: 2.01.2017).

[35] *Joint Statement on Sustaining Action to Strengthen Global Nuclear Security Architecture*, 5 kwietnia 2016 r., http://www.nss2016.org/2016-gift-baskets/http://www.nss2016.org/2016-gift-baskets/ (dostęp: 18.01.2017).

konferencji, przy czym uczestnictwo w Grupie jest otwarte dla innych państw podzielających jej cele, a są nimi przede wszystkim promowanie i ocena realizacji przyjętych na czterech szczytach zobowiązań. Uzgodniono również, że Grupa Kontaktowa może rozważyć i przyjąć rekomendacje dla przywódców państw w sprawie zwoływania w przyszłości szczytów jądrowych.

Doceniając wagę podejmowanych na szczytach problemów, dotychczasowych dokonań i zdobytych doświadczeń, musimy jednocześnie widzieć je we właściwej perspektywie i proporcjach. Przede wszystkim szczyty nie zajmowały się wszystkimi aspektami bezpieczeństwa jądrowego, lecz jedynie tymi, które mają charakter niewojskowy. A zatem regulacje dotyczyły i dotyczą tylko tych materiałów rozszczepialnych, które mają zastosowanie w sferze cywilnej, chociaż należy podkreślić, że „specjalną troską" otaczano te, które ze względu na właściwości (przede wszystkim HEU i pluton) mogłyby być wykorzystane do budowy broni. Szacuje się, że w świecie zgromadzono około 2000 ton materiałów rozszczepialnych, z czego aż 83% ma przeznaczenie wojskowe, a tylko 17% – cywilne[36]. Tę wielką asymetrię należy uzupełnić kolejną – około 98% światowych zasobów materiałów rozszczepialnych przypada na państwa dysponujące bronią jądrową, przede wszystkim na USA i Rosję. Ocena narzuca się sama – to one w szczególności odpowiedzialne są za stan bezpieczeństwa jądrowego. W Waszyngtonie jedynie USA i Wielka Brytania w sposób ogólny poinformowały o środkach, które podejmują w celu ochrony ich materiałów służących celom wojskowym, natomiast Pakistan uczynił to jedynie pośrednio.

W szczycie waszyngtońskim, podobnie jak w poprzednich, uczestniczyły prawie wszystkie ważne dla tej problematyki państwa, ale to zaledwie 1/3 członków MAEA. Wyraźnie brakowało Iranu, z którym toczyła się wieloletnia batalia, jednak w innej formule (P5 + 1 – Iran) o kształt jego programu jądrowego. W szczytach nie uczestniczyła również Korea Północna, lekceważąca i łamiąca liczne reguły obowiązujące w społeczności międzynarodowej, nie tylko w sferze wojskowej. Wielkim nieobecnym na ostatnim szczycie była Rosja, jednak była to absencja „planowana", nie stanowiła zatem zaskoczenia, chociaż znacząco osłabiła „siłę rażenia" szczytu i jego znaczenie. Jeszcze przed spotkaniem w Hadze bowiem Rosja zaczęła deprecjonować tę formułę. Świadoma krytyki, z jaką się spotka na szczycie haskim (tak też się stało), po dokonaniu niedługo przed nim aneksji Krymu, reprezentowana była przez ministra spraw zagranicznych, a nie prezydenta, jak podczas wcześniejszych szczytów. Już na początku listopada 2014 r. Rosja podjęła decyzję o „bojkocie" ostatniego szczytu w 2016 r., chociaż zaproszenie do wzięcia w nim udziału było aktualne do ostatnich dni przed jego rozpoczęciem. Brak jej uczestnictwa w konferencji waszyngtońskiej nie było jedyną złą wiadomością w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, która napłynęła z tego państwa w 2016 r. Na początku października z inicjatywy Władimira Putina Rosja zawiesiła obowiązujące od szesnastu lat (od 2000 r. z pewnymi modyfikacjami w 2010 r.) porozumienie z USA w sprawie likwidacji 68 ton (po 34 tony po stronie każdego z sygnatariuszy) plutonu przeznaczenia woj-

[36] Są to szacunki *Nuclear Threat Initiative*, zob. S. Pitts-Kiefer, op. cit.

skowego[37]. Jego wielkość pozwalała na wyprodukowanie w sumie około 17 tys. ładunków jądrowych. Powrót do wykonywania układu Rosja uzależniła od spełnienia wielu warunków, w tym od zniesienia amerykańskich sankcji nałożonych na nią po aneksji Krymu oraz ograniczenia obecności wojskowej na terytoriach państw przyjętych do NATO po 2000 r. Miesiąc wcześniej, we wrześniu, Rosja zawiesiła również dwie inne umowy – jedną zawartą w 2013 r., tworzącą ramy prawne do rozszerzenia współpracy badawczej w dziedzinie energetyki jądrowej, oraz drugą z 2010 r., dotyczącą konwersji wysoko wzbogaconego uranu, wykorzystywanego w działalności sześciu rosyjskich reaktorów jądrowych. Działania te odzwierciedlały, a także pogłębiały pogarszające się w 2016 r. stosunki, do czego przyczyniły się między innymi: wojskowe zaangażowanie w Syrii po stronie reżimu al-Asada, a przede wszystkim ingerowanie, z inspiracji władz państwowych, rosyjskich hakerów w proces wyborczy w USA, co zaowocowało kolejnymi sankcjami, w tym wydaleniem 35 dyplomatów, nałożonymi na Rosję przez Baracka Obamę 29 grudnia – niecałe trzy tygodnie przed upływem jego kadencji[38].

Ważnym prawnomiędzynarodowym wzmocnieniem bezpieczeństwa jądrowego stało się wejście w życie 8 maja 2016 r. przyjętej jeszcze w 2005 r. poprawki do obowiązującej od 1987 r., a więc już 30 lat (została podpisana w 1979 r.) konwencji o fizycznej ochronie materiałów jądrowych, będącej jedynym instrumentem prawnym w tym zakresie[39]. Wiadomość o jej rychłym wejściu w życie przekazał uczestnikom szczytu waszyngtońskiego w drugim dniu jego trwania Barack Obama. Konwencja ustanowiła standardy i procedury zabezpieczania materiałów jądrowych służących celom cywilnym (w tym przed kradzieżą) w trakcie ich międzynarodowego transportu lub tranzytu, które muszą być stosowane przez jej sygnatariuszy. Poprawka z 2005 r. poszerza zakres tej ochrony również na materiały znajdujące się w miejscach ich stosowania, składowania i magazynowania w poszczególnych państwach oraz transportowanych w obrębie danego kraju. Poprawka obowiązywała pod koniec grudnia 2016 r. 107 państw, w tym wszystkie, oprócz Korei Północnej, państwa dysponujące bronią jądrową, ale nie przyjęło jej jeszcze 46 ze 153 sygnatariuszy konwencji.

Szczyt jądrowy w Waszyngtonie i wejście w życie poprawek do konwencji z 1987 r. były najważniejszymi pozytywnymi wydarzeniami w 2016 r. Niestety, w martwym punkcie znajdowały się nadal negocjacje w sprawie podjęcia rokowań dotyczących przyjęcia układu w sprawie zakazu produkcji materiałów rozszczepialnych dla celów wojskowych. Prawdę mówiąc, bez tego reżimu prawnego dotych-

[37] K. Reif, „Russia suspends plutonium agreement", *Arms Control Today*, listopad 2016, https://www.armscontrol.org/ACT/2016_11/News/Russia-Suspends-Plutonium-Agreement (dostęp: 20.01.2017); M.B.D. Nikitin, C. Welt, *Recent Developments in U.S.–Russian Nonproliferation Cooperation*, CRS Insight, 13 października 2016 r., https://fas.org/sgp/crs/nuke/IN10594.pdf (dostęp: 14.01.2017).

[38] „Obama expels 35 Russian diplomats in retaliation for US election hacking", *The Guardian* z 30 grudnia 2016 r., https://www.theguardian.com/us-news/2016/dec/29/barack-obama-sanctions-russia-election-hack (dostęp: 10.01.2017).

[39] T. Rauf, *The Entry into Force of the Amedment to Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*, SIPRI, 8 maja 2016 r., https://www.sipri.org/commentary/2016/entry-force-amendment-convention-physical-protection-nuclear-material (dostęp: 22.01.2017).

czasowe osiągnięcia w zakresie bezpieczeństwa jądrowego pozostają, proporcjonalnie rzecz ujmując, skromne.

REŻIMY NPT I CTBT – 2016 ROK NIE BYŁ DLA NICH ZBYT POMYŚLNY

W procesie funkcjonowania reżimu Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (*Non-proliferation Treaty* – NPT) w 2016 r. nie było szczególnie ważnych przedsięwzięć, które mogłyby wpłynąć na jego wzmocnienie. „Dreptanie w miejscu" – to najlepsze określenie jego stanu.

Największą uwagę przyciągała realizacja podpisanego 14 lipca 2015 r. w Wiedniu przez Iran z sześcioma państwami: USA, Rosją, Wielką Brytanią, Francją, ChRL i Niemcami (formuła P5 +1 – Iran lub E3/EU + 3 – Iran) porozumienia – Wspólnego wszechstronnego planu działania (*Joint Comprehensive Plan of Action* – JCPOA), którego realizacja ma zagwarantować, że irański program jądrowy realizowany będzie wyłącznie w celach pokojowych, przynajmniej przez 15 lat[40]. W zamian za wykonywanie tego zobowiązania zniesione mają zostać sankcje nałożone nań w poprzednich latach przez USA, Unię Europejską i ONZ, ale tylko te, które dotyczyły tego programu. Porozumienie wiedeńskie, będące umową międzyrządową, zostało zatwierdzone rezolucją Rady Bezpieczeństwa nr 2231 przyjętą jednogłośnie 20 lipca 2015 r. i weszło w życie 90 dni później – 18 października 2015 r. (*adoption day*). W jego wykonanie zaangażowane są przede wszystkim państwa sygnatariusze, wykorzystujące w tym celu ustanowioną wspólną komisję (*Joint Commission*), oraz MAEA – jako główna instytucja monitoringu i weryfikacji (nawet do 25 lat od *adoption day*), Rada Bezpieczeństwa ONZ – odpowiedzialna za ogólny nadzór (przez dziesięć lat od *adoption day*) i Unia Europejska.

Podstawowe zobowiązania wynikające z JCPOA Iran zrealizował bardzo szybko, zaledwie w ciągu trzech miesięcy od jego wejścia w życie, chociaż sygnatariusze dawali sobie na to czas nawet do połowy 2016 r. Ten najbardziej „wrażliwy" etap zakończony został formalnie 16 stycznia 2016 r. (*implementation day*), co potwierdził specjalny raport MAEA[41]. Irański program jądrowy znalazł się więc od tego momentu w fazie uniemożliwiającej mu z powodów technicznych w ciągu jednego roku dokonanie wzbogacenia takiej ilości uranu, która wystarczyłaby do wytworzenia ładunku jądrowego. Jest to czas uznany przez P5 + 1 za bezpieczny – pozwala bowiem na ewentualne skuteczne działanie zapobiegawcze. Przed podpisaniem porozumienia irańskie możliwości w tym zakresie mogły zostać zrealizowane w ciągu dwóch–trzech miesięcy. Wraz z *implementation day* zniesione lub zawieszone zostały nałożone na Iran te sankcje, które były reakcją na rozwijanie jego potencjału jądrowego w dziedzinach objętych JCPOA. Mogą być one przywrócone w przypadku naruszeń

[40] K. Katzman, P.K. Kerr, *Iran Nuclear Agreement*, Congressional Research Service R43333, 5 grudnia 2016 r., https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43333.pdf (dostęp: 25.10.2017). Porozumienie nie obejmuje irańskiego programu rozwoju rakiet balistycznych.

[41] IAEA, GOV/INF/2016/1, 16 stycznia 2016 r., https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2016-1.pdfhttps://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2016-1.pdf (dostęp: 24.01.2017).

nia przez Iran porozumienia. W mocy pozostały natomiast sankcje nałożone na to państwo z innych powodów, np. wspierania terroryzmu, naruszania praw człowieka, i utrudniające mu dostęp do technologii związanej z bronią masowego zniszczenia[42]. Na początku grudnia 2016 r. sankcje tego typu nałożone na Iran przedłużył na kolejnych dziesięć lat amerykański Kongres, co niesłusznie zostało określone przez przedstawicieli irańskich władz jako złamanie porozumienia z 2015 r.

W pierwszym roku od *implementation day* – do 16 stycznia 2017 r. – Iran zgodnie z „kalendarzem" JCPOA dokonał transferu nadmiaru wirówek służących do wzbogacania uranu i innych elementów infrastruktury jądrowej z Fordow do Natanz, gdzie umieszczono je w odpowiednich magazynach. Cały proces monitorowany był przez MAEA, która też poinformowała o jego pomyślnym zakończeniu[43].

Realizacja JCPOA wywiera bez wątpienia korzystny wpływ na reżim NPT, mimo że nie jest to porozumienie zawarte na czas nieokreślony. Tak oceniała je administracja Baracka Obamy. Co więcej, porozumienie to można uznać za jedno z najważniejszych jej osiągnięć w sferze kontroli zbrojeń. Jednak jego przyszłość nie wydaje się pewna ze względu na krytykę, której zostało poddane przez Donalda Trumpa w toku jego kampanii wyborczej. Nawet jako prezydent elekt groził jego zerwaniem, co wywołało ostry sprzeciw Iranu, ale pozytywne reakcje w Izraelu.

Ciekawym przedsięwzięciem, ale niemającym jeszcze zbyt dużej wagi politycznej i niezbyt znanym w świecie, było podjęcie w ramach tzw. inicjatywy humanitarnej wysiłków na rzecz rozbrojenia jądrowego. Inspiracją do tych poczynań były dyskusje prowadzone w trakcie dziewiątej konferencji przeglądowej NPT (27 kwietnia – 22 maja 2015 r. w Nowym Jorku) i zawarty w projekcie jej dokumentu końcowego (pkt 154. 19) adresowany do Zgromadzenia Ogólnego ONZ postulat utworzenia, jako jego organu pomocniczego, otwartego do udziału w nim dla wszystkich państw, grupy roboczej (*Open-ended Working Group*). Jej celem ma być „identyfikacja i przyjęcie środków dla pełnej implementacji art. VI NPT, w tym przedsięwzięć o charakterze prawnym i innym, które stanowić będą wkład do zbudowania i utrzymania świata wolnego od broni jądrowej". Na mocy rezolucji przyjętej 7 grudnia 2015 r.[44] Zgromadzenie Ogólne grupę taką powołało, a jej pierwsze organizacyjne spotkanie odbyło się 28 stycznia 2016 r. W ciągu 2016 r. Grupa spotkała się na trzech sesjach w Genewie (luty, maj, sierpień) i odbyła w sumie 30 spotkań. Jej prace podsumowane zostały w specjalnym raporcie[45], który sekretarz generalny ONZ 1 września 2016 r. przekazał Zgromadzeniu Ogólnemu. Komitet Pierwszy ZO ds. rozbrojenia i bezpieczeństwa międzynarodowego na podstawie konkluzji zawartych w raporcie zdecydował 27 października 2016 r. o rekomendo-

[42] K. Katzman, *Iran Sanctions*, Congressional Research Service RS20871, 14 grudnia 2016 r., https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf (dostęp: 26.01.2017).

[43] *Statement by IAEA Director General Yukiya Amano on Iran*, 16 stycznia 2017 r., https://www.iaea.org/newscenter/statements/statement-by-iaea-director-general-yukiya-amano-on-iran-16-january-2017 (dostęp: 25.01.2017).

[44] A/Res/70/33, 7 grudnia 2015 r., http://www.unfoldzero.org/wp-content/uploads/UN-Resolution-70-33--establishing-the-2016-UN-OEWG.pdf (dostęp: 27.01.2017).

[45] Raport został przyjęty przez Grupę 1 sierpnia 2016 r., http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/371 (dostęp: 27.01.2017).

waniu Zgromadzeniu Ogólnemu przyjęcia rezolucji w sprawie zwołania w 2017 r. w Nowym Jorku konferencji z udziałem wszystkich państw członkowskich, która ma się zająć uzgodnieniem traktatu zakazującego broni jądrowej i nakazującego jej całkowitą likwidację. Pierwsze dwie sesje konferencji mają się odbyć między 27 – 31 marca i między 15 czerwca – 7 lipca 2017 r.; poprzedzone zostały spotkaniem organizacyjnym, które odbyło się 16 lutego 2017 r. Propozycje Komitetu Pierwszego zostały zaakceptowane 23 grudnia 2016 r.[46] w postaci rezolucji, której inicjatorami były: Austria (główna „twarz" tzw. 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. Z formalnego punktu widzenia droga do negocjacji w sprawie „świata wolnego od broni jądrowej" została otwarta. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że pięć państw jądrowych (USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja, Izrael) i większość państw NATO (w tym Polska) głosowały przeciwko przyjęciu rezolucji, a pozostałe państwa dysponujące bronią jądrową wstrzymały się od głosu, należy sądzić, że nie wezmą udziału w konferencji. To wskazuje, że jej rezultaty nie będą miały niestety większego praktycznego znaczenia.

24 września 2016 r. minęła dwudziesta rocznica podpisania (1996 r.) układu o całkowitym zakazie prób jądrowych (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty* – CTBT). Niestety, nie był to jubileusz radosny. Układ nadal nie obowiązywał, a w jubileuszowym roku Korea Północna w brutalny sposób okazała jego lekceważenie, dokonując dwóch wybuchów jądrowych, przy czym drugi został przeprowadzony kilkanaście dni przed rocznicowym dniem CTBT.

Układ został podpisany przez 183 państwa i ratyfikowany przez 166 z nich, jednak od pięciu lat nie zwiększyła się liczba państw z tzw. listy 44; ostatnim z nich była Indonezja – luty 2012 r. (art. XIV CTBT i Aneks 2), których związanie się układem jest niezbędnym i koniecznym warunkiem jego wejścia w życie. Pozostało zatem na niej osiem państw: USA, ChRL, Izrael, Egipt i Iran (które układ podpisały) oraz Indie, Pakistan i Korea Północna (które go nie podpisały). Z wyjątkiem Egiptu i Iranu reszta posiada arsenały jądrowe, a cztery państwa tej grupy są sygnatariuszami NPT: USA, ChRL, Iran i Egipt.

Jedynym znaczącym wydarzeniem rocznicowych obchodów CTBT było przyjęcie 23 września 2016 r. przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji nr 2310[47], poprzedzonej wydanym 15 sierpnia wspólnym oświadczeniem pięciu stałych członków tego organu, wspierającym po raz pierwszy w tym dwudziestoleciu przez tę instytucję ustanowiony układem reżim i nawołującym do jego prawnomiędzynarodowego urzeczywistnienia. Pomysłodawcą rezolucji były USA (państwo, które za czasów administracji Billa Clintona było głównym inicjatorem zawarcia tego układu i jako pierwsze go podpisało, a prezydent Barack Obama traktował jego ratyfikację jako jeden z priorytetów), a przyjęta została przez 14 członków tego organu, przy jednym głosie wstrzymującym – Egiptu. Rezolucja wezwała „wszystkie pań-

[46] A/RES/71/258, 23 grudnia 2016 r., http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/258http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/258 (dostęp: 28.01.2017).

[47] S/RES/2310(2016), 23 września 2016 r., http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2310(2016) (dostęp: 28.01.2017).

stwa" do powstrzymywania się od przeprowadzania jakichkolwiek wybuchów jądrowych i utrzymania moratoriów na takie wybuchy i podkreśliła, że nabiorą one mocy prawnej dopiero po wejściu traktatu w życie. Państwa wymienione w aneksie 2 do CTBT zostały wezwane do związania się układem „bez dalszej zwłoki". Zaapelowano o kontynuowanie prac instytucji CTBT: Komisji Przygotowawczej, Sekretariatu Technicznego oraz korzystanie przez państwa sygnatariuszy „na tymczasowej podstawie" z Międzynarodowego Systemu Monitoringu (oraz kontynuację jego budowy) i przekazywanie niezbędnych dla celów układu informacji do Międzynarodowego Centrum Danych. Szybkie wejście układu w życie będzie wkładem do umocnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa dzięki efektywnemu zapobieganiu proliferacji broni jądrowej, a tym samym do rozbrojenia jądrowego. Z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia przyjęta rezolucja nie nałożyła na sygnatariuszy CTBT jakichkolwiek nowych zobowiązań. Stała się natomiast bardzo silną formą nacisku na te państwa, których związanie się układem umożliwi jego prawnomiędzynarodowe urzeczywistnienie.

Wydarzeniami wybitnie negatywnymi dla reżimu CTBT, a także NPT, były dwie próby jądrowe, których dokonała Korea Północna: pierwsza 6 stycznia, druga kilkanaście dni przed dwudziestą rocznicą podpisania CTBT – 9 września 2016 r. Państwo to jest jedynym w XXI w., które takie próby przeprowadziło – w sumie było ich pięć (poprzednio w latach: 2006, 2009 i 2013). Wprawdzie z formalnego punktu widzenia Korea Północna nie „łamie" tych układów – CTBT nawet nie podpisała, ale też on nie obowiązuje, a z NPT wystąpiła w 2003 r. – ale „łamie" postanowienia rezolucji Rady Bezpieczeństwa przyjmowanych od 2006 r. Ostatnią z nich (piątą z kolei), stanowiącą reakcję na test styczniowy, była rezolucja[48] uchwalona jednomyślnie 2 marca 2016 r., która potępiła ponownie postępowanie tego państwa i podtrzymała oraz nałożyła na nie nowe sankcje. W przyjmowanych rezolucjach potępiane były również koreańskie testy rakietowe; w samym 2016 r. KRLD przeprowadziła ich 24[49]. Niestety, dotychczasowe wysiłki społeczności międzynarodowej zmierzające do powstrzymania koreańskiego szaleństwa zakończyły się fiaskiem, co nie znaczy, że należałoby przystąpić do scenariusza zarysowanego przez Donalda Trumpa w trakcie jego batalii wyborczej – wedle którego reakcją na politykę jądrową KRLD powinno być wyposażenie sąsiadów, Korei Południowej i Japonii, w tego typu broń. Chciałoby się powiedzieć – „z deszczu pod rynnę".

★ ★ ★

Przedstawione w artykule najważniejsze reżimy z dziedziny kontroli zbrojeń i rozbrojenia jądrowego w 2016 r. nie uległy wzmocnieniu. W funkcjonowaniu niektórych brakowało wyraźnego postępu („nowy" START, NPT), a w innych trwała stagnacja (INF, CTBT). Rezultaty szczytu waszyngtońskiego nie poprawiły specjal-

[48] S/RES/2270(2016), 2 marca 2016 r., http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2270(2016) (dostęp: 28.01.2017).

[49] J. Lewis, *North Korea's Nuclear Year in Review-and What's Next*, Nuclear Threat Initiative, 20 grudnia 2016 r., http://www.nti.org/analysis/articles/north-koreas-nuclear-year-reviewand-whats-next/ (dostęp: 28.01.2017).

nie tego obrazu. Na współpracę w ramach tych reżimów bardzo destrukcyjnie wpływały procesy zachodzące w otoczeniu międzynarodowym – pogarszające się stosunki między najważniejszymi ich uczestnikami, w szczególności między USA i Rosją. Trwały więc one w warunkach bardzo niekorzystnych dla bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym wojskowego – nawet gorszych niż w 2015 r. Uświadamiając słabnącą kondycję świata w 2016 r., „tykającemu" od siedemdziesięciu lat słynnemu „zegarowi Sądu Ostatecznego" (*Doomsday Clock*) wybitni uczeni skupieni wokół *Bulletin of the Atomic Scientists* przesunęli symbolicznie wskazówkę o pół minuty bliżej północy – na godzinę 23.57 i 30 sekund[50]. Niewykluczone, że może być jeszcze gorzej.

Armament control and nuclear disarmament in 2016: Getting nowhere

The paper presents the evolution of two US-Russia treaties: the New START (correctly implemented in the one before last year of reduction process) and INF (whose status is still problematic), and of two universal regimes – NPT (realization of the P5 + 1 – Iran accord Joint Comprehensive Plan of Action, realization of the "human initiative" – creation of the Open-ended Working Group on nuclear disarmament – ban on nuclear weapons) and CTBT (nothing new in 2016 besides Security Council Resolution 2310), as well as the Nuclear Security Summit in Washington.

Keywords: New START, INF, Nuclear Security Summit, NPT regime, Open-ended Working Group on nuclear disarmament, P5+1 – Iran – JCPOA realization, CTBT regime, North Korea's nuclear tests

Słowa kluczowe: „nowy" START, INF, szczyt w sprawie bezpieczeństwa jądrowego, reżim NPT, Grupa Robocza w sprawie rozbrojenia jądrowego, P5+1 – Iran – realizacja JCPOA, reżim CTBT, Korea Północna – próby jądrowe

[50] „2017 Doomsday Clock statement, Science and Security Board", *Bulletin of the Atomic Scientists* z 26 stycznia 2017 r., http://thebulletin.org/sites/default/files/Final%202017%20Clock%20Statement.pdf (dostęp: 30.01.2017).

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 88–100
ISSN 2300-2654

Obserwatorium bezpieczeństwa
Bolesław Balcerowicz, Kamila Pronińska
doi 10.7366/2300265420162205

Dynamika i intensywność bliskowschodnich i afrykańskich konfliktów zbrojnych w 2016 r.[1]

Coroczny przegląd konfliktów zbrojnych obejmuje przede wszystkim te, które spełniają opisane przez SIPRI kryteria „większych konfliktów zbrojnych"[2]. W przeglądzie za rok 2016 autorzy za kryteria wyboru uznali: intensywność walk, znaczne umiędzynarodowienie konfliktu oraz działalność zbrojną ugrupowań dżihadystycznych.

SYRIA. PUNKTY DLA PUTINA I AL-ASADA

Od roku 2012 w corocznych przeglądach strategicznych listę większych konfliktów zbrojnych w świecie otwiera wojna w Syrii. W swoistych rankingach, w których kryterium stanowi intensywność działań bojowych mierzona przede wszystkim wysokością strat bojowych (zabitych i rannych), w każdym kolejnym roku zajmuje ona pierwsze miejsce. Liczba zabitych żołnierzy i bojowników do listopada 2016 r. wyniosła około 100–120 tys.[3] W połowie tego roku w ocenie specjalnego wysłannika ONZ łączna liczba ofiar (zabitych żołnierzy i cywilów) przekroczyła 400 tys.[4]

Konflikt zbrojny w Syrii nazywa się powszechnie, szczególnie w literaturze anglojęzycznej, „wojną domową", co jedynie po części oddaje jego charakter. Po części też do objaśnienia tego fenomenu nadaje się rzadziej używany termin „umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny". Konflikt zbrojny (wojna) w Syrii bowiem jest czymś bardziej złożonym niż tylko wojna domowa czy umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny. Wyjątkowy stopień złożoności ilustruje już sama liczba jego zbrojnych uczestników, m.in.: regularnych wojsk podległych rządowi, jednostek paramilitarnych je wspierających, ochotników z Iranu, bojowników Hezbollahu, zróżnicowanych co do orientacji politycznych i potencjałów bojowych grup rebe-

[1] Autorzy artykułu koncentrują się na identyfikacji wymiaru militarnego (siłowego) opisywanych konfliktów zbrojnych. Jako że poddane przeglądowi konflikty zbrojne roku 2016 były kontynuacją lat poprzednich, pominięto lub dość ogólnie potraktowano niektóre elementy analizy zawarte w artykułach poprzednich edycji *Rocznika Strategicznego*.

[2] *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 61.

[3] Liczby przybliżone, głównie na podstawie danych podawanych przez Syrian Observatory for Human Rights (www.syriahr.com/en?/p=50612) oraz Violations Documentation Center in Syria (www.vdc-sy.net/?lang=en).

[4] Za: www.foreignpolicy.com/2016/04/22/u-envoy-revises-syria-death-toll-to-400000 (dostęp: 25.11.2016); Syrian Observatory for Human Rights podaje liczby rzędu 300–400 tys. zabitych.

liantów, bojowników kurdyjskich, kontyngentów wojsk podlegających wielu rządom.

Generalizując, licznych uczestników biorących bezpośredni udział w walkach zbrojnych można podzielić na pięć grup. Są to: siły rządowe (wojska oraz wspierające je syryjskie siły paramilitarne), rebelianci (od umiarkowanych do islamistów), tzw. Państwo Islamskie (IS), bojownicy kurdyjscy, niesyryjskie zorganizowane grupy zbrojne. W bezpośrednie wsparcie działań bojowych zarówno wojsk reżimu, jak i ugrupowań opozycyjnych zaangażowane są armie (przede wszystkim lotnictwo) 14 państw. Rzadko spotykana w historii wojen złożoność tego konfliktu wynika nie tylko i nie tyle z liczby różnorakich podmiotów biorących w nim udział, ile z różnorodności motywów, interesów, celów, stosowanych strategii walki, a nawet kultur – systemów wartości, kultur politycznych, kultur strategicznych.

W rezultacie tych uwarunkowań w Syrii toczy się kilka różnych w swym charakterze wojen. Walki sił rządowych przeciwko rebeliantom noszą charakter wojny domowej. Wojnę religijną prowadzą szyici przeciwko sunnitom. Po silnym zaangażowaniu się Rosji uwidoczniła się tu rywalizacja między aktorami – graczami globalnymi (USA i Rosją) oraz regionalnymi (przede wszystkim Iranem i Arabią Saudyjską). W związku z zaangażowaniem w ten konflikt kilku państw-graczy w tym regionie w Syrii od co najmniej dwóch lat walczą trzy koalicje. Pierwszą tworzy reżim al-Asada wspierany przez Rosję oraz Iran. Drugą – zdominowane przez Kurdów Syryjskie Siły Demokratyczne (SDF) wspierane przez USA, a trzecią Turcja ze zwasalizowanymi oddziałami Wolnej Armii Syrii (FSA).

W 2016 r., podobnie zresztą jak w roku poprzednim, teatr działań wojennych można było podzielić na trzy obszary. Najcięższe walki toczyły się w części zachodniej, obejmującej najbardziej zurbanizowane, najgęściej zaludnione regiony z głównymi miastami – od Aleppo na północy do Damaszku na południu. Na tym terenie koncentrowały swoje wysiłki wojska reżimu, skutecznie wspierane przez lotnictwo rosyjskie. Obszar centralny obejmujący ponad połowę terytorium, głównie rozległe tereny pustynne, zamieszkane przez kilkanaście procent ludności państwa, pozostawał pod kontrolą IS. Działania przeciwko IS prowadziły – z różnym stopniem zaangażowania – siły rządowe (wspierane przez lotnictwo rosyjskie), ugrupowania kurdyjskie, a także w ramach operacji „Inherent Resolve" wojska (w istocie lotnictwo) USA oraz jedenastu innych państw.

Większość obszaru północno-wschodniego pozostawała pod kontrolą bojowników kurdyjskich (Ludowych Jednostek Samoobrony – YPG) i po części zdominowanych przez nich Syryjskich Sił Demokratycznych (SDF). Ugrupowania te walczyły przede wszystkim przeciwko IS.

W pierwszych tygodniach 2016 r. siły reżimu z powodzeniem kontynuowały działania przeciwko rebeliantom ugrupowań nieislamistycznych na północnym i południowym zachodzie kraju. Przejęły pełną kontrolę nad mającym strategiczne znaczenie miastem Salma, opanowały Rabiję – największe miasto w rękach rebeliantów w zachodniej części prowincji Latakia. Zwieńczeniem operacji, co miało oznaczać punkt zwrotny w wojnie, było przejęcie kontroli nad głównym miastem w prowincji

Doraa[5]. Znaczący udział w sukcesach reżimu miało wsparcie lotnictwa rosyjskiego. Mniej intensywny i znacznie mniej efektywny charakter miały w tym czasie starcia wojsk rządowych z bojownikami IS.

W lutym główny wysiłek armii al-Asada silnie wspieranej przez lotnictwo rosyjskie skupił się na walkach o Aleppo. Pozycje atakowanych bojowników opozycji mimo pomocy ze strony Ankary wyraźnie słabły. W tej sytuacji łatwe do opanowania tereny w pobliżu granicy z Turcją zaczęli przejmować Kurdowie, ostrzeliwani przy tym kilkakroć przez turecką artylerię. Wskutek intensywnych działań i zajmowania przez wojska al-Asada terenów wokół Aleppo gwałtownie wzrastała liczba uchodźców – do Turcji. Powiększała się jednocześnie liczba ludności żyjącej w okrążonych i trudno dostępnych enklawach, pozbawionej możliwości korzystania z pomocy humanitarnej. Dla poprawy jej sytuacji, umożliwienia dostaw z pomocą humanitarną konieczne stało się zawarcie porozumienia o zawieszeniu broni. Nastąpiło to w rezultacie wspólnej inicjatywy USA i Rosji 26 lutego na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 228[6]. Było to częściowe zawieszenie broni; nie obejmowało ono walk z organizacjami określanymi przez ONZ jako terrorystyczne, czyli przede wszystkim IS oraz związanym z Al-Kaidą Frontem an-Nusra.

Kruchy rozejm, choć dość często naruszany, w marcu zaowocował znacznym spadkiem przemocy. Odnotowano wtedy najniższą od czterech lat liczbę ofiar śmiertelnych[7]. Porozumienie o zawieszeniu broni miało umożliwić przegrupowanie sił do walki z IS, które stało się obiektem ataków wojsk prorządowych wspieranych przez lotnictwo rosyjskie oraz dowodzoną przez USA koalicję. W końcu marca siły rządowe opanowały zajętą przez IS Palmyrę. Pod kontrolą reżimu znalazło się wtedy około 40% terytorium kraju i około 60% mieszkańców.

Rozejm załamał się w połowie kwietnia, gdy reżim wznowił zakrojoną na większą niż poprzednio skalę ofensywę w rejonie Aleppo. Mimo wysiłków wysłannika ONZ rozejmu nie dało się uratować. Co prawda 30 kwietnia armia rządowa ogłosiła czasowy „reżim spokoju" (wyłączając z niego samo miasto), ale większość grup opozycyjnych to regionalne zawieszenie broni odrzuciła. Nadal wszędzie toczyły się walki, w tym starcia Kurdów z milicją proreżimową. Ataki na IS oraz an-Nusrę kontynuowały zarówno wojska syryjskie, jak i lotnictwo rosyjskie oraz lotnictwo dowodzonej przez USA koalicji. Należy podkreślić, że między operacjami (akcjami) powietrznymi prowadzonymi przez lotnictwo rosyjskie i amerykańskie (koalicji) zabrakło koordynacji. W istocie były one podejmowane niezależnie od siebie.

W ciągu pierwszych miesięcy roku znacznie skurczył się obszar kontrolowany przez kalifat, który oprócz Palmyry utracił dwa kolejne miasta w środkowej Syrii oraz w pobliżu granicy z Irakiem. To drugie (Asz-Szaddada) zdobyli współpracujący z USA Kurdowie.

---

[5] „Tide turns in Syrian war with capture of key town", Al Jazeera, 26 stycznia 2016 r., www.aljazeera.com/memo/2016/os (dostęp: 11.11.2016).

[6] *Joint Statement of the United States and Russian Federation, as Co-Chairs of the ISSG on Cessation of Hostilities in Syria*, https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/02/253115.htm (dostęp: 11.11.2016).

[7] Za: Syrian Observatory for Human Rights.

W walce z IS 24 maja ofensywę w pobliżu „stolicy" kalifatu, miasta Rakka, podjęli Kurdowie wspierani przez USA. Bez większych sukcesów. Za to na północy kraju, w pobliżu granicy z Turcją, IS zdołało przejąć nieco zajmowanego przez rebeliantów terenu. Na początku czerwca oddziały kurdyjskie (YPG) wraz ze zdominowanymi przez Kurdów jednostkami SDF podjęły działania mające na celu opanowanie Manbidż i okolic – terenu położonego przy granicy syryjsko-tureckiej, kontrolowanego przez IS. Trwającą kilka tygodni (zakończoną sukcesem w połowie sierpnia) ofensywę aktywnie wspierali Amerykanie.

W rejonie Aleppo w efekcie intensywnego ognia reżimowej artylerii oraz bombardowań reżimowego i rosyjskiego lotnictwa prawie całkowicie odcięte zostały linie zaopatrzenia miasta i okolic. W jego oblężonej części znalazło się około 300 tys. cywilów. Całkowite odcięcie przez armię linii zaopatrzenia reżim ogłosił 28 lipca; dla grup chcących się poddać zapowiedział zamiar utworzenia „korytarza humanitarnego". Większa część Aleppo (miasta liczącego przed wojną ponad 2 mln mieszkańców) i nieco terenów doń przyległych pozostawały wciąż pod kontrolą rebeliantów.

Ponawiane rozmowy/negocjacje między przedstawicielami Rosji i USA o koordynacji działań przeciwko dżihadystom oraz odbudowie porozumienia o zawieszeniu broni nadal nie przynosiły spodziewanych efektów.

W bitwie o Aleppo na początku sierpnia koalicja grup rebeliantów, w której skład weszły silne oddziały Dżabhat Fatah asz-Szam (poprzednio Dżabhat an-Nusra), przerwała trwające od miesiąca oblężenie miasta. W połowie miesiąca połączone siły SDF i YPG opanowały Manbidż, co stanowiło zwieńczenie kilkutygodniowej operacji prowadzonej na zachód od Eufratu. Kurdowie w sierpniu zdołali też odbić nieco terenu kontrolowanego przez IS na północnym wschodzie.

24 sierpnia na terytorium Syrii wkroczyły wojska tureckie. Rozpoczęła się operacja „Tarcza Eufratu", ofensywa lądowa z udziałem wspieranej przez Turków FSA: tureckich sił specjalnych, lotnictwa, artylerii tureckiej, czołgów, a także lotnictwa amerykańskiego. Oficjalnie jej celem było wyparcie islamistów z miasta Dżarabulus i przyległych terenów, odrzucenie IS z pogranicza syryjsko-tureckiego. W istocie jednak zadaniem co najmniej jednakowo ważnym było powstrzymanie Kurdów, ich poszerzającej się (terytorialnie) kontroli na północy Syrii, niedopuszczenie do połączenia zajętych przez nich dwóch obszarów. Operacja rozwijała się z powodzeniem. W ciągu kilkunastu dni wojska tureckie wraz z sojuszniczymi ugrupowaniami rebelianckimi zdołały odepchnąć dżihadystów IS od granicy z Turcją, tym samym pozbawiając kalifat strategicznie ważnej drogi zaopatrzenia w uzbrojenie, sprzęt oraz nowych ochotników/bojowników.

Na południu kraju po czterech latach walk poddali się rebelianci kontrolujący miasto Darajja. Było to jedno z bardziej znaczących osiągnięć reżimu.

Zawarte 9 września pod patronatem USA i Rosji zawieszenie broni między reżimem i opozycją, które miało służyć powstrzymaniu przemocy i stworzeniu warunków dla niesienia pomocy humanitarnej, a także (i pewnie przede wszystkim) amerykańsko-rosyjskiej współpracy w walce z IS, przestrzegane było jedynie przez pierwsze cztery dni. Zamiar wznowienia walk ogłosiło dowództwo armii syryjskiej, dowodząc, że rozejm „służy terrorystom". 21 września armia syryjska ogłosiła nową

ofensywę na Aleppo. Do intensywnych bombardowań miasta tym razem używane były nie tylko dość prymitywne tzw. bomby beczkowe, lecz także bomby zapalające i bomby penetrujące bunkry (*bunker buster*) – o niespotykanej dotąd w tej wojnie sile rażenia, którymi dysponuje Rosja. Stosowane w bitwie o Aleppo środki i metody (obiekty uderzeń) stanowiły podstawę do oskarżenia Rosji przez trzech stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ – USA, Francję i Wielką Brytanię – o popełnienie zbrodni wojennych.

Wobec braku zgody Rosjan na zaprzestanie ofensywy rujnującej miasto i skutkującej coraz większą liczbą cywilów zabitych na skutek bombardowań zawieszeniu uległo porozumienie o koordynacji działań przeciwko bojownikom asz-Szam (przedtem an-Nusra). W październiku (niejako w cieniu ofensywy) podejmowano szereg inicjatyw dyplomatycznych: najpierw Rosja zawetowała projekt rezolucji RB ONZ postulującej zakończenie bombardowania miasta; spodziewanych efektów nie przyniosło spotkanie ministrów spraw zagranicznych USA, Rosji, Iranu, Arabii Saudyjskiej, Turcji, Kataru, Jordanii i Egiptu. Również w łonie Unii Europejskiej nie udało się dojść do porozumienia w sprawie nałożenia na Rosję dodatkowych sankcji. Jedynym osiągnięciem dyplomacji było uzgodnienie trzydniowego („humanitarnego") zawieszenia broni.

Od końca października do połowy listopada w bitwie o Aleppo nastąpiła pauza operacyjna, gdy Rosjanie wstrzymali naloty na miasto i okolice. Jednocześnie Rosja wprowadziła na Morze Śródziemne kilka okrętów różnego typu, co oznaczało nie tylko wzmocnienie potrzebnego do działań w Syrii potencjału bojowego. Rosjanie, przeprowadzając największe od zakończenia zimnej wojny manewry na tym akwenie, zademonstrowali swoje geopolityczne/geostrategiczne ambicje. Walki o Aleppo rozgorzały na nowo 15 listopada, stało się to zaraz po rozmowie Putina z nowo wybranym prezydentem USA Donaldem Trumpem. Aleppo zostało opanowane przez siły al-Asada w połowie grudnia – po pięciu latach walk. Ten sukces reżim zawdzięcza Rosji – rosyjskim nalotom z użyciem wyrafinowanej amunicji i rosyjskiej taktyce wypróbowanej podczas walk o Grozny.

6 listopada dowództwo zdominowanych przez Kurdów Syryjskich Sił Demokratycznych ogłosiło rozpoczęcie operacji „Gniew Eufratu", której celem miało być wyzwolenie z rąk IS Rakki i okolic. W operacji miało wziąć udział około 30 tys. bojowników (Kurdów, Arabów, a także Turkmenów), była ona obliczona na dłuższy czas – nawet do kilku miesięcy. SDF, uważane za najbardziej skuteczne ugrupowanie w walce z kalifatem, uzyskały wsparcie powietrzne lotnictwa amerykańskiego, francuskiego oraz brytyjskiego. Na działania w ramach operacji niezadowoleniem zareagowała Turcja, zapowiadając, że nie dopuści do dominującej roli sił niearabskich (kurdyjskich) w opanowaniu Rakki.

W efekcie działań zbrojnych w Syrii nastąpiły zmiany jednoznacznie korzystne dla reżimu. Największym, nie tylko symbolicznym sukcesem było zdobycie Aleppo. To może być punkt zwrotny w tej wojnie. Reżim będzie mógł bowiem teraz skupić się na likwidacji kolejnych ognisk oporu opozycji, zajmować następne miasta i wsie. W walce z IS na terytorium Syrii zabrakło zdarzeń o znaczeniu przełomowym. Skuteczność zwiększonej prawie dwukrotnie w stosunku do roku poprzednie-

go aktywności lotnictwa w ramach koordynowanej przez Amerykanów koalicyjnej operacji „Inherent Resolve" mierzona w liczbach zniszczonego sprzętu, obiektów, zabitych liderów nieco rozczarowywała[8]. Koalicja co prawda zdobyła panowanie w powietrzu, ale do pełnej kontroli zabrakło efektywnych działań wojsk lądowych. Należy też zauważyć, że główny wysiłek działań w ramach operacji „Inherent Resolve" kierowany był na terytorium Iraku. Kalifat w Syrii pozostał silnym i trudnym do pokonania przeciwnikiem.

W wojnę w Syrii – konflikt silnie umiędzynarodowiony – zaangażowane bezpośrednio były siły wojskowe 14 państw; w różnym stopniu i z różnym skutkiem. Wśród nich najistotniejszą rolę odegrały siły Rosji. Skala zaangażowania rosyjskich wojsk (głównie lotnictwa) i zastosowanie nowoczesnych systemów broni w połączeniu z umiejętnościami operacyjnymi i taktycznymi przełożyły się na efektywność, co przesądziło o powodzeniu operacji prowadzonych przez wojska reżimu al-Asada. Zaangażowanie wojskowe USA, skupionych na walce z kalifatem, na tle aktywności Rosji cechowała pewna powściągliwość i relatywnie niewielka efektywność. Do walk w Syrii w 2016 r. włączały się wojska tureckie (zazwyczaj wspólnie ze zwasalizowaną FSA). Nowe niepewności dotyczące roli głównych graczy zewnętrznych w tym konflikcie zrodziły się po zwycięstwie w wyborach prezydenckich w USA sceptycznego co do pomocy rebeliantom Donalda Trumpa.

IRAK. POSTĘPY, KTÓRE NIKOGO NIE SATYSFAKCJONUJĄ

U progu roku 2016, podobnie jak dotychczas, terytorium Iraku jako teatr działań wojennych można było podzielić na trzy obszary: północno-zachodni kontrolowany przez IS, północno-wschodni, nad którym panowali Kurdowie, oraz najrozleglejszy obszar centralno-południowy pozostający pod (niepełną) kontrolą rządu. W stosunku do roku poprzedniego nie nastąpiły istotniejsze zmiany w składzie stron walczących.

Rok 2016 rozpoczął się od napięć na tle religijnym po egzekucji w Arabii Saudyjskiej szyickiego duchownego. W wielu miastach, m.in. w Bagdadzie, doszło do krwawych starć. W lutym rozpoczęły się walki o utrzymywaną przez siły IS Faludżę. Gdy po miesiącu okazało się, że broniąca miasta koalicja lokalnych wodzów (klanów), duchownych oraz dżihadystów jest zbyt silna, dowództwo koordynowanej przez Amerykanów koalicji zdecydowało odłożyć planowaną w celu zdobycia miasta operację. Niezależnie od tego walki z bojownikami IS toczyły się w prowincjach Anbar oraz Niniwa na północnym wschodzie kraju. 13 marca siły rządowe ze wsparciem lokalnych milicji rozpoczęły ofensywę na Hit (prowincja Anbar), zyskując w ciągu kilku tygodni nieco terenu. W marcu odnotowano znaczną aktywność IS poza obszarami pozostającymi pod jego kontrolą, przejawiającą się głównie w postaci zamachów lub ataków bombowych.

23 maja armia i milicje szyickie przy wsparciu lotnictwa międzynarodowej koalicji przystąpiły do odłożonej (w marcu) ofensywy w celu odzyskania Faludży po-

[8] W ciągu pierwszych dziesięciu miesięcy 2016 r. lotnictwo wykonało 5649 uderzeń na obiekty IS (w analogicznym okresie roku 2015 – 3219). Za: *Special Report – Inherent Resolve*, www.defebce.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve (dostęp: 30.12.2016).

zostającej od początku 2014 r. we władaniu IS. Operacja po miesiącu zakończyła się sukcesem; miasto od 22 czerwca pozostawało pod pełną kontrolą sił rządowych.

Przygotowania do ofensywy zorientowanej na odzyskanie przez rząd Mosulu trwały od lutego. Jednocześnie do obrony tego miasta przygotowywały się siły IS, stosując charakterystyczną dla terrorystów taktykę służącą utrzymaniu rygoru wewnątrz miasta (m.in. egzekucje mężczyzn i chłopców). W fazie operacji, którą można nazwać wstępną, w miesiącach letnich, działania wojsk rządowych i milicji szyickich zorientowane były na stopniowe opanowanie terenu na północy kraju (szeroko rozumianego przedpola Mosulu). Operacja rozwijała się z umiarkowanym powodzeniem. Największe postępy odnotowano we wrześniu. Reakcją IS na tę sytuację było nasilenie zamachów (głównie samobójczych), w tym m.in. na posterunki służby bezpieczeństwa, straży granicznej, bazę lotniczą, a także na świątynię szyicką i szyickie wesele.

Zasadnicza część ofensywy na Mosul rozpoczęła się 16 października. Podczas jej przygotowania Amerykanie rozmieścili dodatkowo 400 żołnierzy (razem w Iraku było ich 4460). Jej rozpoczęciu towarzyszyły napięcia na linii Ankara–Bagdad w związku z zamiarem partycypowania Turcji w ofensywie. Choć premier Abadi odrzucił ofertę Erdoğana, artyleria turecka ostrzeliwała pozycje IS. W końcu listopada po zajęciu przez kurdyjskich peszmergów i szyicką milicję (pospolite ruszenie) okolic turkmeńskiego miasta Tal Afar Mosul znalazł się w okrążeniu. Miasta nie zdołano opanować do końca roku. Zapowiadało się dłuższe oblężenie, które według opinii m.in. grupy ekspertów z SouthFront: Analysis and Intelligence może potrwać jeszcze przez kilka miesięcy[9]. Mniej optymistyczną prognozę przedstawił dowódca połączonych sił koalicyjnych w Iraku gen. Stephen Townsend, przewidujący, że do oczyszczenia z IS Mosulu i Rakki potrzeba jeszcze dwóch lat[10].

W roku 2016 nastąpiły, choć nie satysfakcjonujące, to jednak dość znaczące postępy w walce z IS. Kalifat utracił Faludżę, został okrążony w Mosulu, utracił kontrolę nad częścią terytorium na północy kraju. W sukcesach w walce z IS liczący się udział miała aktywność bojowa koordynowanej przez Amerykanów międzynarodowej koalicji. Główny wysiłek bowiem koalicja skupiała na działaniach w Iraku; z ponad 16 tys. nalotów w ramach operacji „Inherent Resolve" dwie trzecie wykonano na rzecz walki z IS na terytorium Iraku.

Rok 2015 był najkrwawszym w historii kilkunastoletniego konfliktu, śmierć poniosło wówczas ponad 16 tys. cywilów. W 2016 r. liczba ofiar – zabitych w wyniku aktów terroryzmu, przemocy oraz starć zbrojnych – zmniejszyła się o co najmniej kilkanaście procent[11]. Jednak Irak niezmiennie pozostawał krajem najbardziej doświadczonym plagą terroryzmu[12].

---

[9] Podobną opinię wyraził prezydent Kurdystanu Masud Barzani, twierdzący, że do opanowania Mosulu potrzeba dodatkowych trzech miesięcy, https://southfront.org (dostęp: 30.12.2016).

[10] https://soythfront.org/category/all-articles/world/middle-east/iraq/.

[11] Wg obliczeń autora na podstawie raportów NZ za styczeń–listopad, http://www.uniraq.org (dostęp: 30.12.2016).

[12] W *Global Terrorism Index 2016 – Top 50 Countries* Irak zajmuje pierwsze miejsce, www.economicsandpeace.org.

AFGANISTAN
NADAL DALEKO DO ZAKOŃCZENIA WOJNY DOMOWEJ

Przez kolejny rok Afganistan pozostawał krajem ogarniętym wojną domową, krajem, który zajmuje drugie w świecie (za Irakiem) miejsce na liście najbardziej dotkniętych plagą terroryzmu. Intensywność starć, liczba zabitych i rannych w wyniku walk i zamachów terrorystycznych w roku 2016 niewiele różniła się od krwawego roku 2015. Nie zmieniła się liczba aktorów konfliktu, choć znaczenie bojówek struktur IS wyraźnie spadło.

Zima przełomu 2015/2016 r. była w porównaniu z poprzednimi bardziej niespokojna. Talibowie przejawiali aktywność zarówno na południu, jak i na północy kraju, w efekcie powiększając nieznacznie obszary przez nich kontrolowane. Na początku stycznia amerykańskie lotnictwo wykonało szereg nalotów na pozycje talibów w prowincji Nangarhar (w efekcie ok. 120 zabitych rebeliantów). W tej samej prowincji skuteczną operację przeciwko bojownikom IS przeprowadziły afgańskie siły bezpieczeństwa (ok. 120 zabitych dżihadystów). Jednocześnie w tejże prowincji doszło do krwawych starć między talibami i bojownikami IS. W lutym siły rządowe odbiły jeden dystrykt w prowincji Helmand. Do krwawego starcia (ok. 100 zabitych) doszło w marcu między rywalizującymi grupami talibów w prowincji Herat. Poza terenami bezpośrednich starć odnotowano tej zimy szereg zamachów terrorystycznych, których obiektami były m.in. konsulat Indii i konsulat Pakistanu w Dżalalabadzie (do którego przyznało się IS).

12 kwietnia talibowie rozpoczęli wiosenną ofensywę operacją „Omar”[13]. Spektakularnym jej akcentem był najbardziej śmiercionośny od 2001 r. atak powstańców, zamach bombowy połączony z ostrzałem siedziby Dyrektoriatu Bezpieczeństwa Narodowego w Kabulu. Operacja talibów nabrała rozmachu w następnych miesiącach. Choć w lipcu armia i siły bezpieczeństwa zintensyfikowały swoje działania, to talibowie nadal utrzymywali kontrolę nad znacznymi obszarami prowincji Kunduz, a także (w lipcu i sierpniu) pięcioma dystryktami w prowincji Helmand.

Walki o zmiennej intensywności i zmiennym powodzeniu stron toczyły się w kolejnych miesiącach, najcięższe w prowincjach Helmand i Uruzgan. W październiku i listopadzie wzmożoną aktywność przejawili bojownicy tracących na znaczeniu komórek IS – zaatakowali m.in. meczet szyitów w Kabulu, porwali i rozstrzelali 30 cywilów w prowincji Ghor.

W bilansie 2016 r. należy odnotować znaczne zmniejszenie zagrożenia ze strony IS. W 2015 r. bojówki IS utworzone z części niezadowolonych rebeliantów w Afganistanie liczyły około 3 tys. personelu. IS kontrolowało wówczas 10 dystryktów (2–3% terytorium). W wyniku systematycznych i systemowych nękających działań lotnictwa amerykańskiego oraz sił specjalnych, a szczególnie po letniej ofensywie sił zbrojnych (sił bezpieczeństwa) Afganistanu wspieranych przez lotnictwo mającej na celu oczyszczenie prowincji Nangarhar, silnie osłabione bojówki dżihadystów zostały wypchnięte w góry. Jesienią ich liczebność oceniano na 1,5 tys. Wpływy IS ograniczone zostały do 3–4 dystryktów. Jesienią 2016 r. dwie trzecie te-

[13] Dla uczczenia pamięci nieżyjącego od trzech lat ich przywódcy – mułły Omara.

rytorium kraju (ok. 70% populacji) znalazło się pod kontrolą rządu; na pozostałym kontrolę bądź znaczący wpływ na sytuację zachowywali rebelianci.

Sytuacja w Afganistanie i ocena prowadzonej w tym kraju przez NATO operacji „Resolute Support" należały do głównych tematów szczytu w Warszawie. I choć odnotowano pewne postępy władz w rozbudowie narodowych sił zbrojnych, to uznano, że są one nadal niewystarczająco silne do prowadzenia samodzielnej, skutecznej walki z opozycją. Zapadła decyzja o przedłużeniu misji na rok 2017[14].

W **Pakistanie** zapoczątkowana na początku 2015 r. kampania antyterrorystyczna przynosiła napawające umiarkowanym optymizmem efekty. Rok 2016 był drugim w realizacji Narodowego Planu Działania (NPD) obejmującego kompleks skoordynowanych przedsięwzięć w walce z terroryzmem – przedsięwzięć nieskupiających się jedynie na prowadzeniu operacji i akcji przeciwpartyzanckich[15].

W działaniach zbrojnych główny wysiłek operacji przeciwpartyzanckich skupiony był na niszczeniu/rozbiciu pakistańskich talibów (TTP i jej odłamów) oraz Armii Wyzwolenia Beludżystanu. Większe operacje armia przeprowadziła (z sukcesem) w lutym oraz latem w Północnym Waziristanie, Beludżystanie i w pobliżu granicy z Afganistanem. O efektywności kampanii antyterrorystycznej w Pakistanie świadczą liczby ofiar walk oraz zamachów terrorystycznych. W stosunku do roku poprzedniego odnotowano spadek o nieco ponad 50% (z 3682 do 1798)[16]. Mimo wyraźnej poprawy bezpieczeństwa Pakistan wciąż pozostaje jednym z pięciu krajów najbardziej dotkniętych terroryzmem.

JEMEN. ROSNĄCE ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

Konflikt zbrojny w Jemenie, którego intensywność wzrosła wraz z rozpoczęciem w marcu 2015 r. interwencji zbrojnej przez koalicję 11 państw pod przywództwem Arabii Saudyjskiej, jest kolejnym strategicznie ważnym konfliktem toczącym się na Półwyspie Arabskim. Jego znaczenie wynika zarówno z faktu zaangażowania zbrojnego państw regionu, rozwoju ugrupowań dżihadystycznych, jak i wzrostu zagrożeń bezpieczeństwa szlaków transportu w jednym z kluczowych węzłów handlowych – Bab al-Mandab. Analiza konfliktu w Jemenie wymaga tym samym uwzględnienia czynników, które często nie są dostrzegane w dość uproszczonym przekazie medialnym. Nie jest to bowiem (tylko) konflikt typu *proxy war*, w której Iran oraz Arabia Saudyjska rywalizują o nowy układ sił w regionie. Ma on przede wszystkim podłoże wewnętrznej walki o władzę, a wsparcie udzielane przez aktorów zewnętrznych dla poszczególnych stron konfliktu przybiera raczej doraźny i instrumentalny charakter. Podstawy obecnie zawiązanych sojuszy (zarówno między aktorami wewnętrznymi, np. sojusz sił Huti z siłami Alego Abd Allaha as-Saliha przeciwko re-

[14] O realnych zdolnościach bojowych sił zbrojnych Afganistanu świadczy to, że w Warszawie uznano konieczność wsparcia w tworzeniu afgańskich sił powietrznych.

[15] Szerzej o NPD: *Rocznik Strategiczny* 2014/15, s. 131–132.

[16] Należy przypomnieć, że w 2014 r. liczba zabitych wynosiła 5496. Za: www.satp.org/satorgtp/countries/Pakistan/database/casualties.htm.

żimowi Abd Rabbuha Mansura Hadiego czy partii al-Islah z Ruchem Południa przeciwko Huti i as-Salihowi, jak i między tymi ugrupowaniami a Iranem bądź Arabią Saudyjską[17]) są zatem dość kruche.

Interwencja, angażująca siły powietrzne, morskie i lądowe państw arabskich, wpłynęła na wzrost nie tylko intensywności działań zbrojnych, ale także liczby ofiar wśród ludności cywilnej. Koalicja prowadziła regularne bombardowania pozycji Huti i sił z nimi sprzymierzonych, ale wiele ataków wymierzonych było też w obiekty cywilne[18]. Zgodnie z szacunkami ONZ przez 18 miesięcy wojny domowej w Jemenie zginęło ponad 10 tys. osób, w tym 3799 cywilów, a 40 tys. zostało rannych, z tego siły koalicji odpowiadają za 60% ofiar śmiertelnych[19], a wiele ich ataków jest łamaniem *ius in bello*[20]. Mimo to interwencję wspierają logistycznie i wywiadowczo USA, Wielka Brytania czy Francja. Szczególny charakter ze względu na skalę zbrodni miało zbombardowanie ludzi uczestniczących w uroczystościach pogrzebowych w Sanie w październiku 2016 r. Zginęło wówczas co najmniej 140 osób, a ponad 500 zostało rannych – były to największe straty ludności cywilnej poniesione w wyniku jednego ataku od początku wojny domowej. Zbrodnia została szeroko potępiona przez społeczność międzynarodową, a USA zapowiedziały rewizję kontraktów na sprzedaż broni do Arabii Saudyjskiej[21].

W wymiarze wojskowym państwa interweniujące w pełni kontrolują przestrzeń powietrzną i prowadzą blokadę morską Jemenu. Bombardowania są podstawową metodą walki stosowaną przez interwentów. W ten sposób wspierane są walczące o kolejne miasta siły prezydenta Hadiego. Przez cały 2016 r. największe bitwy między sojuszem Huti–as-Salih a siłami rządowymi rozgrywały się o Taiz – stolicę dystryktu położonego bezpośrednio przy Bab al-Mandab. Kluczowe z perspektywy odzyskania kontroli nad państwem i wzrostu bezpieczeństwa były także walki o Mukallę prowadzone z Al-Kaidą Półwyspu Arabskiego (AQAP). W obu przypadkach wsparcie powietrzne odgrywało istotną rolę. O ile do końca roku nie rozstrzygnęły się losy Taiz, o tyle siłom Hadiego udało się opanować Mukallę, w czym pomogły im ataki amerykańskich dronów i ofensywa lądowa ZEA. W blokadzie jemeńskich portów i zapewnianiu bezpieczeństwa szlaków transportu brały udział egipskie i saudyjskie okręty wojenne. I w tym zakresie uzyskały one wsparcie USA, których okręty przechwytywały statki z irańskim uzbrojeniem przeznaczonym dla Huti.

Coraz większe straty strony rebelianckiej (osobowe, w sprzęcie wojskowym, terytorium) zmusiły ją do zmiany taktyki działań zbrojnych. Skoncentrowano się

[17] Szczegółowo: *Rocznik Strategiczny* 2015/16.

[18] Raport NZ uwzględniający 18 miesięcy wojny wymienia: 942 ataki na obszary mieszkalne, 114 na rynki, 34 na meczety, 147 na szkoły, 26 na uniwersytety, 378 na środki transportu. Za: „One in three Saudi air raids on Yemen hit civilian sites, data shows", *The Guardian* z 16 września 2016 r.

[19] „Yemen death toll has reached 10,000, UN says", *The Guardian* z 16 stycznia 2017 r.

[20] Raport ekspertów NZ ze stycznia 2017 r. stwierdza wyraźnie, że spośród dziesięciu nalotów sił koalicji, dokonanych między marcem a październikiem 2016 r., w trakcie których zginęło 292 cywilów, w odniesieniu do ośmiu „nie znaleziono dowodów, że celem bombardowań były jakiekolwiek obiekty wojskowe". „U.N. experts warn Saudi-led coalition allies over war crimes in Yemen", Reuters, 29 stycznia 2017 r.

[21] H. Cooper, „U.S. blocks arms sale to Saudi Arabia amid concerns over Yemen war", *The New York Times* z 13 grudnia 2016 r.

na ostrzale rakietowym obszarów przy granicy jemeńsko-saudyjskiej. Rebelianci ostrzeliwali prowincję Jizan, a po mobilizacji ogłoszonej w październiku po bombardowaniu w Sanie po raz pierwszy ich rakiety dosięgły Taif w prowincji Mekka. Poza tym zaczęto wykorzystywać coraz więcej asymetrycznych metod walki – partyzanckiej (Huti mają reputację świetnie wyszkolonej górskiej partyzantki) i terrorystycznej (np. zamachy bombowe, w tym samobójcze, na lądzie i morzu). Rebelianci zintensyfikowali też działania w strategicznie ważnym regionie Bab al-Mandab. Atakowano m.in. okręty handlowe na Morzu Czerwonym, rakiety skierowane zostały także na amerykański niszczyciel USS Mason. Eskalacja działań zbrojnych w tym regionie stanowi szczególne zagrożenie bezpieczeństwa żeglugi morskiej.

Na przedłużającym się konflikcie w Jemenie zyskiwać mogą ugrupowania dżihadystyczne, a także dążący do secesji Jemenu Południowego Ruch Południa. Nabytki terytorialne i rywalizacja między AQAP i IS w Jemenie to jeden z dowodów na ich dynamiczny rozwój. W 2016 r. nasiliły się też dokonywane przez te ugrupowania zamachy terrorystyczne. Do największego doszło w grudniu – zamachowiec samobójca IS zabił ponad 50 żołnierzy w Adenie. Rozwój IS i AQAP prowadzi do jeszcze większego umiędzynarodowienia konfliktu i wzrostu zaangażowania USA.

Podejmowane w 2016 r. międzynarodowe inicjatywy pokojowe – na poziomie ONZ, a także przez administrację prezydenta Obamy – nie przyniosły efektów. Czynnikiem komplikującym osiągnięcie pokoju są istniejące silne podziały między stronami walczącymi, ale także rozbieżne oczekiwania i interesy bezpieczeństwa interwentów[22]. Bombardowanie infrastruktury cywilnej na obszarach kontrolowanych przez rebeliantów również prowadzi do eskalacji, a nie wygaszania konfliktu. Ponadto prezydent Hadi odmówił udziału w negocjacjach z Huti w sprawie podziału władzy, co ostatecznie doprowadziło do ich zawieszenia w sierpniu. Dwa miesiące później Huti i as-Salih proklamowali utworzenie nowego rządu. Konflikt w istocie ewoluuje w stronę coraz większego chaosu, a być może i fragmentaryzacji kraju. Zagraża to bezpieczeństwu międzynarodowemu i oznacza pogłębianie już obecnie jednego z największych kryzysów humanitarnych.

SOMALIA. AKTYWIZACJA DŻIHADYSTÓW W ROKU WYBORCZYM

Po drugiej stronie Zatoki Adeńskiej konflikt w Somalii niezmiennie pozostaje jednym z najbardziej intensywnych konfliktów afrykańskich. Po sukcesach sił AMISOM udzielających wsparcia siłom rządowym w walce z Asz-Szabab[23] sytuacja w 2016 r. zaczęła się istotnie pogarszać. Ma to związek z jednej strony ze zwiększającą się aktywnością terrorystyczną Asz-Szabab (w tym w samym Mogadiszu) oraz z odzyskiwaniem przez tę organizację zdolności bojowych w południowych i centralnych prowincjach kraju. Atakowane były zarówno liczne obiekty cywilne – szko-

[22] Jak analizuje dyrektor Sanaa Center for Strategic Studies, Arabia Saudyjska mogłaby zawrzeć porozumienie z Huti, ale już nie z ich sojusznikiem as-Salihem; ZEA wręcz przeciwnie, są bardziej skłonne do negocjacji z as-Salihem niż Huti; Katar odrzuca możliwość porozumienia z as-Salihem i swojego sojusznika upatruje w ruchu al-Islah. Wywiad: http://carnegie-mec.org/diwan/66475 (dostęp: 12.01.2017).

[23] Szczegółowo zob. *Rocznik Strategiczny* 2015/16. Wojskowy komponent AMISOM stanowią: Kenia, Etiopia, Burundi, Uganda i Dżibuti.

ły, restauracje, hotele – jak i wojskowe. Największy zamach na bazę wojskową El Adde przy granicy z Kenią przeprowadzony został w styczniu – zginęło co najmniej 57 kenijskich żołnierzy [24]. W lutym z kolei po raz pierwszy udało się terrorystom wnieść bombę na pokład samolotu na lotnisku w Mogadiszu. Asz-Szabab skutecznie odbijał też miasta w południowej Somalii (w tym portową Merkę), przejmował kontrolę nad bazami AMISOM i blokował dostarczanie pomocy humanitarnej do miast pod kontrolą sił UA. Wzrost liczby zamachów bombowych i udane ofensywy miały zakłócić proces wyborczy (wybory parlamentarne i prezydenckie), a także osłabić wiarygodność sił międzynarodowych. Z drugiej strony siły interwencyjne w Somalii faktycznie słabną. Od października Etiopia bez uprzedzenia zaczęła wycofywać swoje oddziały z części somalijskich baz (m.in. El-Ali – drugiej największej bazy wojskowej w prowincji Hiran), najpewniej w związku z narastającym kryzysem politycznym w tym kraju. Tymczasem 4400 żołnierzy etiopskich stanowi ważny komponent liczącej 22 tys. członków misji UA w Somalii.

Próby stabilizacji politycznej, zwłaszcza w roku wyborczym, dodatkowo utrudniała międzyklanowa rywalizacja, m.in. kontynuowane były walki między siłami paramilitarnymi Puntlandu a administracją Galmudugu, a największa bitwa rozegrała się w październiku w podzielonym Galkayo[25]. Klanowe walki nie tylko oddalają perspektywę pokoju i jedności państwa somalijskiego, lecz także doprowadziły do pojawienia się nowego uczestnika konfliktu w postaci IS[26]. Przeniknięcie bojówek IS, które w październiku przejęły Kandalę w Puntlandzie, może być istotną zmienną w konflikcie. Z perspektywy Asz-Szabab oznacza ono pojawienie się ideologicznej i politycznej konkurencji, a z perspektywy bezpieczeństwa międzynarodowego sygnalizuje stopniowe znajdowanie przez IS nowych przyczółków po obu stronach Zatoki Adeńskiej.

Wobec stagnacji operacji antyterrorystycznych w wykonaniu państw afrykańskich szczególnego znaczenia nabiera intensyfikacja zaangażowania sił USA w Somalii – zarówno dronów, jak i sił specjalnych (Navy SEAL oddział 6). Jeden z najbardziej śmiertelnych pojedynczych amerykańskich ataków z powietrza przeprowadzono w marcu w prowincji Hiran – zginęło wówczas 150 bojowników[27]; ataki te ukierunkowane są także na likwidację konkretnych przywódców islamskich bojówek.

LIBIA. PORAŻKA GNA?

Libijskie porozumienie polityczne zawarte między konkurencyjnymi ośrodkami władzy – GNC (*General National Council* z siedzibą w Trypolisie) i HoR (*House of Representatives* z Tobruku) – pod presją państw Zachodu weszło w życie z początkiem 2016 r. W jego wyniku powołane zostały Rada Prezydencka i rząd GNA

[24] J. Bruke, „Witnesses say dozens killed in al-Shabaab attack on Kenyan troops", *The Guardian* z 27 stycznia 2016 r.

[25] Więcej: ICG, *The Islamic State Threat in Somalia's Puntland State*, 17 listopada 2016 r.

[26] Z IS sympatyzują klany stanowiące mniejszość w Puntlandzie i mające poczucie politycznej marginalizacji. Zob. https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/somalia/islamic-state-threat-somalias-puntland-state (dostęp: 12.01.2017).

[27] „Obama Somalia secret war", *The New York Times* z 16 października 2016 r.

(*Government of National Accord*) w Trypolisie z Fajizem as-Sarradżem na czele. Już od pierwszych miesięcy stabilność GNA – stworzonego *de facto* przez Zachód i ONZ – stanęła pod znakiem zapytania, radykalne skrzydła GNC i HoR bowiem sprzeciwiały się idei podziału władzy, a w lipcu ministrowie ze wschodnich prowincji podali się do dymisji, w sierpniu HoR nie udzielił wotum zaufania dla rządu[28]. Dwa miesiące później w Trypolisie doszło do nieudanej próby zamachu stanu, w trakcie której pod kontrolą zbrojnych milicji znalazły się budynki publiczne i siedziba mediów.

Równolegle z zawirowaniami na scenie politycznej toczyły się działania zbrojne, których celem było zwalczanie libijskich bojówek IS i walka o władzę w kraju, w tym o przejmowanie kontroli nad terminalami naftowymi. W maju rozpoczęła się ofensywa sił rządowych przeciwko IS w Syrcie, której od sierpnia wsparcia z powietrza udzielały USA. W grudniu siły z Misraty (nominalnie lojalne wobec GNA) odbiły Syrtę[29]. W omawianym okresie siły LNA gen. Chalify Haftara – sprzeciwiającego się GNA i wspierającego HoR – prowadziły walki zarówno z IS, jak i siłami Misraty, osiągając liczne sukcesy. We wrześniu przejęły kontrolę nad czterema terminalami naftowymi (Sidra, Brega, Zuwetina, Ras Lanuf), dzięki czemu Haftar konsolidował władzę na wschodzie, a w grudniu zajęły bazę wojskową w Brak Shati i zaczęły przemieszczać się w kierunku Trypolisu. Odbiły one także z rąk IS część Bengazi. Przez cały rok Haftar odbywał również wizyty zagraniczne, umacniając swą pozycję w bliższym i dalszym (zwłaszcza wizyta w Moskwie) środowisku międzynarodowym.

The dynamics and intensity of Middle Eastern and African armed conflicts in 2016

The aim of the article is to analyze the dynamics of major armed conflicts in 2016. The selection criteria for the armed conflicts include: the level of intensity and internalization of a conflict and the activity of the jihadist forces in it. Under these criteria, the authors focus on armed conflicts in Syria, Iraq, Yemen, Afghanistan, Libya, and Somalia.

Keywords: armed conflicts in MENA, armed conflicts in Syria and Iraq, conflict in Lybia, conflict in Yemen, conflict in Somalia, Afghan conflicts, jihadism, Organization of Islamic State

Słowa kluczowe: konflikt zbrojny w Syrii i Iraku, konflikt w Libii, konflikt w Jemenie, konflikt afgański, konflikt somalijski, Organizacja Państwa Islamskiego, dżihadyzm

[28] E.Z. Muntasser, „The coming fall of Libya's GNA", *Foreign Affairs* z 6 września 2016 r.

[29] https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/december-2016 (dostęp: 12.01.2017).

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 101–113

Obserwatorium bezpieczeństwa
Kamila Pronińska
doi 10.7366/2300265420162206

Polityka klimatyczna i bezpieczeństwo energetyczne w okresie turbulencji w świecie zachodnim

Climate change and energy are two key issues that will play a significant role in shaping the future security environment. Although they produce distinct types of challenges, climate change, energy security, and economic stability are inextricably linked.

U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, luty 2010, s. 84

Klimat jest dobrem wspólnym, wszystkich i dla wszystkich (...) Ludzkość wezwana jest do uświadomienia sobie konieczności zmiany stylu życia, produkcji i konsumpcji, by powstrzymać globalne ocieplenie albo przynajmniej wyeliminować przyczyny wynikające z działalności człowieka (...) Zmiany klimatyczne są problemem globalnym, z poważnymi następstwami ekologicznymi, społecznymi, ekonomicznymi, politycznymi oraz dotyczącymi podziału dochodów, i stanowią jedno z największych wyzwań dla ludzkości.

Encyklika *Laudato Si Ojca Świętego Franciszka poświęcona trosce o wspólny dom*, Libreria Editrice Vaticana 2015, s. 20–22

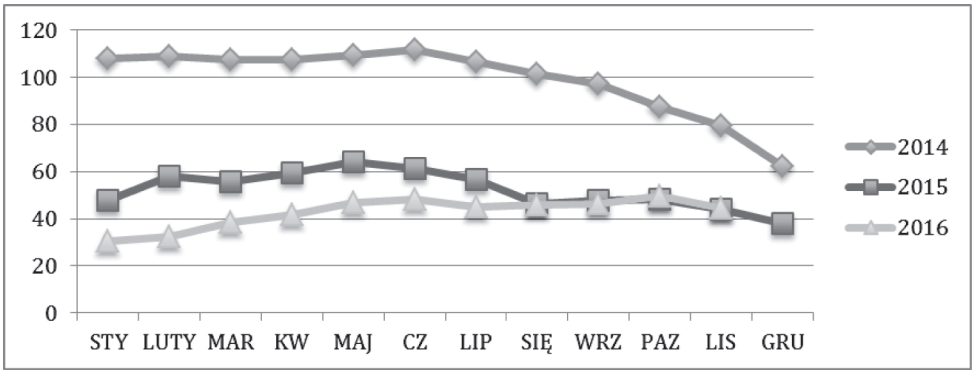
Turbulencje polityczne w świecie zachodnim nie pozostają bez wpływu na politykę klimatyczno-energetyczną, a tym samym i bezpieczeństwo energetyczne. Zarówno wynik amerykańskich wyborów, jak i decyzja Wielkiej Brytanii o wyjściu z UE mogą mieć swoje długofalowe konsekwencje dla bezpieczeństwa energetycznego i klimatycznego. Celem artykułu jest analiza współczesnych uwarunkowań globalnych i regionalnych bezpieczeństwa energetycznego oraz polityki klimatyczno-energetycznej deklarowanej i realizowanej przez Zachód, w tym założeń globalnego paryskiego porozumienia klimatycznego i tzw. pakietu zimowego UE.

UWARUNKOWANIA GLOBALNE – TRENDY POPYTOWO-PODAŻOWE I CENOWE NA RYNKU ROPY A REALIZACJA COP 21 I CMA1

Globalny rynek energetyczny pozostaje współcześnie pod silnym wpływem stosunkowo niskich cen surowców. Z perspektywy państw importerów ten tzw. rynek kupującego stwarza wiele możliwości zakupów ropy, gazu czy węgla. Nie tylko portfolio dostawców oferujących paliwa kopalne jest szerokie, lecz także warunki kontraktów stają się coraz bardziej korzystne. Dzieje się tak za sprawą osłabionego w wyniku kryzysu gospodarczego popytu, jaki dotknął zwłaszcza Zachód, oraz spowolnienia gospodarczego odnotowywanego przez największe niezachodnie gospodarki energetyczne. Nadpodaż ropy, gazu, węgla i będąca jej konsekwencją rywa-

lizacja o rynki zbytu stały się cechami charakterystycznymi współczesnego rynku. Z tej perspektywy znacznie umocniła się pozycja negocjacyjna importerów względem eksporterów surowców, ale zarazem znacząco osłabły bodźce finansowe dla realizacji założeń polityki klimatyczno-energetycznej.

W 2016 r. państwa naftowe mierzyły się z poważnymi problemami budżetowymi[1], będącymi efektem trendu spadkowego w dochodach z tytułu eksportu ropy w ostatnich latach. Od stycznia 2014 r. do końca 2016 r. cena ropy Brent spadła o około 60% (zob. wykres 1). Odpowiedzią OPEC na coraz bardziej odczuwalne problemy budżetowe państw eksporterów było podjęcie decyzji o wprowadzeniu ograniczeń produkcji – pierwsze od 2008 r. redukcje zostały zapowiedziane już we wrześniu[2], a w grudniu OPEC porozumiał się także w tej kwestii z eksporterami nienależącymi do kartelu (m.in. Rosją). Finalnie „pakt naftowy" objął eksporterów odpowiadających za 60% światowej produkcji. W przypadku państw członkowskich OPEC łączne ograniczenia produkcji od stycznia 2017 r. mają wynieść 1,2 mln baryłek dziennie (mbd), podczas gdy państwa nieczłonkowskie, które przyłączyły się do decyzji OPEC, zobowiązały się do redukcji o 558 tys. baryłek dziennie[3].



Wykres 1
Dynamika cen ropy Brent w latach 2014–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Energy Information Administration, URLhttps://www.eia.gov/outlooks/steo/report/prices.cfm (dostęp: 3.01.2016).

[1] Państwa naftowe to termin stosowany na określenie producentów ropy, dla których eksport tego surowca stanowi podstawowe źródło dochodów budżetowych. Zob. np. T.L. Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley 1997. O problemach z deficytem budżetowym państw naftowych zob. K. Pronińska, „Bezpieczeństwo energetyczne w warunkach uwalniania amerykańskiej i irańskiej ropy", *Rocznik Strategiczny* 2015/16.

[2] We wrześniu 2016 r. Arabia Saudyjska i Iran porozumiały się w kwestii wyznaczenia limitów produkcji, a sama zapowiedź redukcji spowodowała wzrost notowań giełdowych ropy Brent o 6,5%. G. Smith, A. Rascouet, W. Mahdi, *OPEC Agrees to First Oil Output Cut in Eight Years*, 29 września 2016 r., https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-28/opec-said-to-agree-on-first-oil-output-cut-in-eight-years (dostęp: 20.12.2016).

[3] IEA, *Oil Market Report*, OECD/IEA Paris, grudzień 2016, s. 1, 19.

Powrót do polityki ograniczeń produkcji skutkował wzrostem cen w ostatnim kwartale 2016 r., jednakże podjęte przez OPEC decyzje mogą być niewystarczające dla odbudowy finansów publicznych w państwach naftowych. Nadmienić bowiem należy, że kluczowy dla wzrostu cen będzie jednak wzrost popytu na importowaną ropę. Globalny popyt na ten kluczowy dla światowej gospodarki surowiec wzrósł wprawdzie w 2016 r. z poziomu 92,26 mbd do 96,95 mbd[4], ale nie jest to dynamika wzrostu, która znajdowałaby silne odzwierciedlenie w cenach. Poza tym wciąż podstawowymi czynnikami hamującymi wzrost cen są ograniczenie importu ropy przez największego na świecie jej konsumenta – USA, spowolnienie gospodarcze ChRL oraz nadpodaż surowca. W tym ostatnim względzie wystarczy nadmienić, że same tylko państwa OPEC osiągnęły w 2016 r. historyczny szczyt produkcji – 34,2 mbd (tj. 1,4 mbd więcej niż w 2016 r.)[5].

Niebagatelne znaczenie dla utrwalania dotychczasowego trendu cenowego ma także wzrost eksportu amerykańskiej oraz irańskiej ropy oraz fakt, iż „pakt naftowy" nie obejmuje kilku znaczących producentów (m.in. USA, Kanady, Norwegii, Brazylii, ChRL, a także członka OPEC – Libii, gdzie po ustabilizowaniu się sytuacji politycznej należy oczekiwać istotnego wzrostu produkcji). Od momentu zniesienia przez Kongres Stanów Zjednoczonych ograniczeń w eksporcie[6] amerykańska ropa zwiększała swój udział w rynku międzynarodowym. We wrześniu 2016 r. jej eksport wynosił 692 tys. baryłek dziennie, co oznaczało, że był on najwyższy w historii[7]. Równolegle zwiększyły się produkcja i eksport irańskiej ropy. W końcu zaznaczyć należy, że mimo wprowadzanych od początku 2017 r. ograniczeń produkcji nie jest pewne, ile ropy będzie faktycznie wydobywane przez poszczególnych członków „paktu naftowego". Biorąc pod uwagę, że w przeszłości nie wszystkie państwa OPEC, a także Rosja, przyłączając się do decyzji kartelu[8], ściśle przestrzegały wyznaczonych limitów produkcji, należy oczekiwać, że i w 2017 r. sytuacja może być analogiczna.

Globalne trendy popytowe i podażowe na rynku ropy, ale także rynku innych paliw kopalnych i odnawialnych źródeł energii (OZE), mają istotne znaczenie dla realizacji celów globalnej polityki klimatycznej. Jak bowiem piszą analitycy IEA w najnowszym raporcie *World Energy Outlook 2016*: „Porozumienie paryskie w sprawie zmian klimatycznych (…) jest w istocie porozumieniem energetycznym. Zmiana o charakterze transformacyjnym w sektorze energetycznym, będącym źródłem przy-

[4] Ibidem, s. 5–6.

[5] Także produkcja innych eksporterów była rekordowo wysoka, np. Rosja produkowała w 2016 r. 11,1 mbd. Obliczenia własne na podstawie danych: http://www.tradingeconomics.com/.

[6] W grudniu 2015 r. decyzją Kongresu USA zniesione zostały ograniczenia w eksporcie ropy wprowadzone jeszcze w latach siedemdziesiątych. Zob. K. Pronińska, „Bezpieczeństwo…".

[7] Tradycyjnie najważniejszym rynkiem zbytu jest Kanada (która nie była objęta ograniczeniami i przed 2015 r.). Amerykańska ropa kierowana jest również do Europy (m.in. Holandia, Włochy, Francja, Wielka Brytania), na rynek azjatycki (m.in. Japonia), Bliski Wschód (Izrael) czy do Ameryki Południowej (Nikaragua, Panama). EIA, *Petroleum & Other Liquids. Export*, https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_exp_dc_NUS-Z00_mbblpd_m.htm (dostęp: 20.12.2016).

[8] ROPEC – termin stosowany na określenie skoordynowanych działań Rosji i OPEC – przez licznych analityków uznawany jest za mit. Rosja, formalnie przyłączając się w przeszłości do decyzji OPEC (2001 r.), w praktyce ignorowała limity produkcji.

najmniej dwóch trzecich emisji gazów cieplarnianych, jest konieczna dla realizacji celów tego porozumienia"[9]. Faktycznie walka z globalnym ociepleniem, polegająca w praktyce na ograniczaniu poziomu emisji CO_2 oraz innych gazów cieplarnianych do atmosfery, jest bezpośrednio skorelowana z polityką prowadzoną w odniesieniu do sektora energetycznego. Utrzymywanie obecnej struktury bilansu energetycznego świata, który opiera się na paliwach kopalnych, w tym w 60% na ropie i węglu[10], utrudnia znacząco realizację celów polityki klimatycznej. Ponadto sektor energetyczny (i transportowy) określany jest w literaturze ekonomii innowacji jako raczej oporny na zmiany o charakterze transformacyjnym (tj. rewolucyjne innowacje, które znacząco zmieniłyby funkcjonowanie obu sektorów), zatem stanowi on sam w sobie wpływowe lobby blokujące podejmowanie daleko idących decyzji politycznych w tym zakresie. Wskazane czynniki w połączeniu z nowymi wyzwaniami bezpieczeństwa energetycznego, które mogą być następstwem wdrażania założeń polityki klimatycznej (podnoszone są zwłaszcza obawy związane z: stabilnością sieci energetycznej, do której podłączone zostaną liczne nowe instalacje OZE; koniecznością wyłączania największych bloków energetycznych i zastępowania ich nowymi, bardziej przyjaznymi środowisku, co generuje koszty i jest wyzwaniem technologicznym; czy w końcu wzrostem cen energii), przez lata uniemożliwiały osiągnięcie globalnego porozumienia klimatycznego. Takie porozumienie implikowałoby zobowiązanie największych gospodarek energetycznych świata do wprowadzenia redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Wysokie ceny węglowodorów, które charakteryzowały rynek naftowy i gazowy sprzed kryzysu finansowego, w połączeniu z dobrą koniunkturą gospodarczą, sprzyjały wprawdzie formułowaniu na poziomie regionalnym czy narodowym ambitnych długofalowych celów dotyczących redukcji emisji CO_2, wzrostu udziału OZE w bilansie energetycznym czy zwiększania efektywności energetycznej (np. pakiet klimatyczno-energetyczny UE z 2007 r.). Nawet jednak w ówczesnych uwarunkowaniach wiele było głosów krytycznych względem założeń polityki klimatyczno-energetycznej, a kolejne konferencje stron Konwencji ramowej Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP, ang. Conferences of the Parties) nie odnotowywały znaczących postępów[11]. Z jednej strony środowisko naukowe, ale także krajowe i międzynarodowe renomowane instytucje, takie jak chociażby NASA (North America Space Agency) czy ESA (European Space Agency), dostarczały dowodów na zmiany zachodzące w globalnym ekosystemie w związku z ocieplaniem się klimatu[12], z drugiej strony państwa odpowiedzialne za największe emisje gazów

[9] IEA, *World Energy Outlook 2016*, OECD/IEA, Paris 2016, s. 1.

[10] W 2015 r. ropa stanowiła 33% konsumpcji pierwotnych źródeł energii, podczas gdy węgiel – 29%. *BP Statistical Review of World Energy June 2016*, BP 2016.

[11] COP to konferencje państw sygnatariuszy Konwencji NZ ds. zmian klimatu (UNFCCC), która weszła w życie 21 marca 1994 r. i została ratyfikowana przez 194 państwa. Głównym celem UNFCC jest „stabilizacja koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznemu odziaływaniu człowieka na system klimatyczny". Za: http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php (dostęp: 29.12.2016).

[12] Zgodnie z Globalnym Systemem Obserwacji Klimatu identyfikuje się 50 podstawowych zmiennych klimatycznych (ang. *essential climate variables*), przy czym 26 z nich może być monitorowanych wyłącznie

cieplarnianych do atmosfery (np. ChRL i USA) wystrzegały się podejmowania międzynarodowych zobowiązań. W okresie kryzysu gospodarczego i cięć budżetowych zmierzenie się z tym jednym z największych współczesnych wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego stało się jeszcze trudniejsze.

Jednakże szczyt COP21 w Paryżu z listopada 2015 r. niejako wbrew trendom obserwowanym w światowej gospodarce miał świadczyć o politycznej woli podjęcia przez państwa walki z globalnym ociepleniem. Alarmujące dane i raporty ośrodków analitycznych znalazły zrozumienie na szczeblu międzyrządowym, czego efektem jest porozumienie wyznaczające ramy i cele globalnej polityki klimatycznej[13]. Należy jednak podkreślić, że przełomowy charakter miały w istocie decyzje polityczne podjęte przed szczytem paryskim na osi Waszyngton–Pekin. W okresie poprzedzającym COP21 doszło do szczytów liderów politycznych ChRL i USA poświęconych walce ze zmianami klimatu. W ich trakcie reprezentanci ChRL określali zmiany klimatu „największym wyzwaniem, przed jakim stoi świat", a zmierzenie się z nim uznali za „wspólną odpowiedzialność całej ludzkości"[14]. Inicjatywa chińsko-amerykańska miała następnie swój wydźwięk podczas globalnego szczytu klimatycznego, który wyznaczył kierunki działań dla wspólnoty międzynarodowej w tym zakresie. Kolejny rok i COP22 miał dać odpowiedź, jak dalece deklaracje paryskie będą realizowane.

COP22, czyli szczyt członków UNCCC w Marakeszu (7–18 listopada 2016 r.), był zarazem pierwszą sesją członków porozumienia paryskiego (tzw. CMA1), które do stycznia 2017 r. zostało ratyfikowane przez 127 ze 194 państw sygnatariuszy. Porozumienie weszło w życie 4 listopada, tj. 30 dni po spełnieniu wymogu 55 ratyfikacji przez państwa odpowiadające łącznie za 55% światowych emisji gazów cieplarnianych. Stało się tak dzięki uzyskaniu dwóch najważniejszych ratyfikacji – ChRL i USA, odpowiedzialnych łącznie za 40% tych emisji[15]. Spośród innych znaczących emitentów gazów cieplarnianych porozumienia nie ratyfikowała m.in. Rosja[16]. Taka liczba ratyfikacji może świadczyć nie tylko o większym zrozumieniu potrzeby podjęcia walki z dalszym niekontrolowanym wzrostem temperatury,

z kosmosu, przy użyciu satelitów, które pozyskują dane niezbędne do sporządzania modeli zmian klimatu. Należy podkreślić (zwłaszcza w kontekście narastającego w kręgach politycznych Zachodu sceptycyzmu klimatycznego), że pomiary dokonywane z kosmosu zapewniają nie tylko obiektywne, precyzyjne, ale także wieloparametrowe obserwacje i badania całej kuli ziemskiej. 18 września 2015 r. najważniejsze agencje kosmiczne podpisały w Meksyku deklarację o współpracy w tym zakresie.

[13] Zob. np. https://www.ncdc.noaa.gov/indicators/; http://climate.nasa.gov/evidence/. Wcześniej znaczącą rolę w sekurytyzacji zmian klimatycznych odegrały m.in. raporty agencji wywiadu, interdyscyplinarnych zespołów badawczych, IPCC czy ekonomistów (np. Raport Sterna z 2007 r.). Zob. M. McDonald, „Discourses of climate security", *Political Geography* 2013, nr 33/1, s. 42–51.

[14] Słowa wypowiedziane przez Yanga Jiechi, specjalnego wysłannika prezydenta ChRL, podczas dwudniowego szczytu klimatycznego USA–ChRL w Los Angeles, http://news.xinhuanet.com/english/2015-09/17/c_134634586.htm (dostęp: 14.12.2016). Tydzień później odbył się poświęcony tej problematyce szczyt z udziałem prezydentów Baracka Obamy i Xi Jinpinga.

[15] Zanim kraje te przyłączyły się do porozumienia, ratyfikowały je głównie małe państwa wyspiarskie, co dawało łącznie grupę odpowiadającą za niecałe 1% światowych emisji. W dniu wejścia w życie porozumienia było ono ratyfikowane przez 109 państw odpowiadających za 76% globalnych emisji. „Trump seeking quickest way to quit Paris climate agreement, says report", *The Guardian* z 13 listopada 2016 r.

[16] http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php (dostęp: 22.01.2017).

zwłaszcza ze względu na poważne geostrategiczne i ekonomiczne implikacje zmian klimatycznych. Jak piszą analitycy IEA, „porozumienie paryskie jest krokiem milowym, jako że od tej pory transformacja w kierunku niskoemisyjnych ścieżek rozwojowych i niskoemisyjnych systemów energetycznych jest powszechnie postrzegana jako *new normal* (…) jeśli w Kopenhadze w 2009 r. niskoemisyjny system był postrzegany w znacznym stopniu jako hipotetyczny, to obecnie jest on oceniany jako realistyczny, a przez wielu uznawany za nieunikniony"[17]. Innymi słowy, kierunek dla światowej gospodarki i systemu energetycznego jest jasny, nie wiadomo natomiast, ile owa transformacja zajmie czasu.

W praktyce wejście w życie porozumienia klimatycznego oznacza przyjęcie międzynarodowego zobowiązania do długoterminowej redukcji emisji gazów cieplarnianych, tak by zahamować globalne ocieplenie. Celem jest ograniczenie wzrostu średniej temperatury do 1,5°C w porównaniu z okresem przedindustrialnym (co jest nowością, gdyż do tej pory mówiono o redukcji „poniżej 2°C") – a zatem poziomu, który pozwoli zredukować ryzyko związane z ocieplaniem się klimatu (w tym m.in. ekstremalne zjawiska pogodowe, topnienie lodowców czy wzrost poziomu mórz i oceanów). Będzie to wymagało strukturalnych i długofalowych zmian w systemie energetycznym. Państwa, które ratyfikowały porozumienie, będą implementować obecne NDCs (ang. *Nationally Determined Contributions*) – mają one charakter bezprecedensowy, jeśli chodzi o zasięg geograficzny – a co pięć lat mają ustalać coraz bardziej ambitne cele zgodnie z dostępną wiedzą naukową i zwiększać transparentność działań prowadzonych w ramach polityki klimatycznej. Okazuje się bowiem, że obecnie przedłożone narodowe plany walki z globalnym ociepleniem nie są wystarczające do utrzymania wzrostu temperatury poniżej 2°C. Kluczową rolę w tym procesie ma odgrywać współpraca międzynarodowa i pomoc dla państw rozwijających się, a także aktywne uczestnictwo miast, regionów, władz lokalnych. Oszacowano, iż sukces uzależniony będzie od zdolności do zmobilizowania 100 mld USD rocznie do 2020 r. Po 2025 r. mają zostać przyjęte kolejne cele. Z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego kluczowe jest przyjęcie nowych strategii energetycznych, które będą w sposób możliwie kompleksowy łączyły wymogi zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego z wymogami bezpieczeństwa systemu energetycznego. Co należy podkreślić, przyjęcie przez państwa zobowiązań w tym zakresie nie byłoby możliwe, gdyby nie postęp technologiczny, jaki dokonał się w ostatnich latach w sektorze technologii niskoemisyjnych (w tym w sektorze OZE oraz efektywności energetycznej), z istotną redukcją kosztów włącznie[18]. Podczas szczytu oprócz potwierdzenia paryskich zobowiązań przyjęto także porozumienie klimatyczne dla sektora lotnictwa oraz porozumienie o wycofywaniu hydrofluorowęglowodorów.

Bezprecedensowy charakter miało uczestnictwo w COP22/CMA1 przedstawicieli transnarodowych koncernów (m.in. sektora naftowego), będących głównymi blokującymi polityki klimatycznej. IOCs (*International Oil Companies*) miały możliwość

[17] IEA, *Energy*, *Climate Change & Environment. 2016 Insights*, OECD/IEA, Paris 2016, s. 11.

[18] Przykładowo koszty instalacji energetyki wiatrowej w 2015 r. spadły średnio o 30%, podczas gdy koszty instalacji fotowoltaicznych w latach 2010–2015 udało się zredukować o dwie trzecie. IEA, *Energy*..., s. 11.

aktywnego udziału w tych wydarzeniach, w tym prowadzenia zakulisowych rozmów i negocjacji z przedstawicielami rządów. Z perspektywy tych koncernów globalna polityka klimatyczna w pierwszej kolejności uderza w ich interesy komercyjne, które są bezpośrednio powiązane z długofalowym wzrostem światowej konsumpcji węglowodorów. Dekarbonizacja systemu energetycznego byłaby dla nich najgorszym możliwym rozwiązaniem. Mimo to należy zauważyć, że IOCs ponoszą już obecnie wysokie koszty zmian klimatu. Z roku na rok eksploatacja złóż ropy i gazu w coraz większym zakresie prowadzona jest na morzach i oceanach. Zwiększa się zatem liczba wierceń głębinowych, co oznacza, że coraz więcej ropy i gazu wydobywa się z trudniej dostępnych złóż szelfowych, wymagających stosowania zaawansowanych technologii i instalacji narażonych na następstwa zmian klimatu, w postaci czy to podnoszenia się poziomu mórz, czy ekstremalnych zjawisk pogodowych. Jest to czynnik, który może je skłonić do większego współdziałania na rzecz walki z globalnym ociepleniem, acz z wykorzystaniem instrumentów, które jednak będą mniej szkodliwe z perspektywy ich interesów korporacyjnych.

Globalne porozumienie klimatyczne miało skutkować uruchomieniem wielomiliardowych inwestycji, innowacji i nowoczesnego planowania w sektorze prywatnym i publicznym ukierunkowanych na „zielony rozwój". Jakie jednak bariery może napotkać realizacja tego scenariusza? Przede wszystkim już sama obserwacja trendów rynkowych nakazuje z dużą ostrożnością podchodzić do perspektyw realizacji celów globalnej polityki klimatycznej. Państwa zachodnie wciąż borykają się z problemami gospodarczymi, co może utrudniać zadeklarowaną „pomoc dla państw rozwijających się", a także realizację „bardziej ambitnych celów redukcyjnych". Do tego niskie ceny węglowodorów zniechęcają do podejmowania działań w sferze walki ze zmianami klimatycznymi, które prowadziłyby do stosunkowo szybkiej i głębokiej transformacji energetycznej. Wprawdzie polityka klimatyczna stwarza nowe bodźce rozwojowe – co często ginie w toku debat naukowych czy politycznych – zachęca do inwestycji w nowe technologie energetyczne, pobudza innowacyjność (nie tylko w sektorze energetycznym) i tworzenie nowych branż. Jednakże w warunkach obecnej koniunktury na rynkach surowcowych te zagadnienia schodzą na dalszy plan, a inwestowanie w „zieloną", niskoemisyjną gospodarkę wydaje się jeszcze bardziej kosztowne. W końcu obserwowane zmiany na scenie politycznej największych mocarstw świata zachodniego mogą skutkować nowymi zawirowaniami w dziedzinie walki z globalnym ociepleniem i transformacji sektora energetycznego.

AMERYKAŃSKIE „WYBORY ENERGETYCZNE", BREXIT I UNIJNY „PAKIET ZIMOWY" – ZNACZENIE DLA ZACHODNIEJ POLITYKI KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNEJ

Amerykańskie wybory prezydenckie były w pewnym stopniu także wyborami przyszłości energetycznej USA. Społeczeństwo mogło wybierać między wizją Hillary Clinton – uczynienia z USA *clean energy superpower* – a koncepcją Donalda Trumpa *America First* – budowania potęgi USA opartej na krajowych zasobach paliw kopalnych. Na pierwszą wizję w większości zostały oddane głosy Amerykanów,

ale już nie głosy elektorów. W istocie większość amerykańskiego społeczeństwa opowiada się za zmianą modelu energetycznego – zgodnie z badaniami Gallupa z marca 2016 r. aż 76% obywateli USA chciałoby większego wykorzystania krajowych zasobów odnawialnych w energetyce[19]. Jednakże wiele wskazuje na to, że model rozwoju energetycznego tego największego na świecie konsumenta ropy i drugiego największego konsumenta energii nie ma większych szans na zmianę.

Przekazanie władzy prezydenckiej w USA następuje w momencie, kiedy po raz pierwszy osiągnięte zostało chińsko-amerykańskie porozumienie w dziedzinie globalnej polityki klimatycznej, a ChRL wkracza na drogę rewolucji energetycznej. Co więcej, coraz wyraźniej następuje zmiana struktury globalnych inwestycji w systemie energetycznym – przekierowywane są one z sektora opierającego się na węglu i węglowodorach do sektora źródeł odnawialnych[20]. Tymczasem zwycięstwo w wyborach Donalda Trumpa otwarcie deklarującego wycofanie się z porozumienia paryskiego[21] może położyć kres historycznemu paktowi ChRL i USA w sferze walki z globalnym ociepleniem i utrwalić dotychczasowy model rozwoju energetyki opartej na paliwach kopalnych[22]. W kompletowanym składzie nowej administracji także nie brakuje osób jasno negujących antropogeniczny charakter zmian klimatu, określających je mianem „mistyfikacji", a tym samym podważających zasadność polityki klimatycznej[23] i potrzebę transformacji sposobów produkcji i konsumpcji energii. Wykazują one w ten sposób daleko idącą ignorancję i niezrozumienie powiązań między bezpieczeństwem klimatycznym i energetycznym, a ich polityka może mieć destrukcyjny wpływ nie tylko na politykę klimatyczno-energetyczną, ale i przyszłą pozycję Zachodu w relacji do tych gospodarek, które będą kontynuowały ścieżkę transformacji energetycznej. Co najważniejsze, potencjalne wycofanie się drugiego największego emitenta gazów cieplarnianych z polityki redukcji będzie miało daleko idący negatywny wpływ na przyszłe globalne bezpieczeństwo.

W 2010 r. Departament Obrony USA po raz pierwszy w specjalnym raporcie (QDR) uznał oficjalnie zmiany klimatu za „akcelerator niestabilności i konfliktów" i „multiplikator" zagrożeń bezpieczeństwa USA, nie tylko tych długoterminowych,

[19] Z badań tych wynika, że spada poparcie dla zwiększenia wykorzystania węglowodorów i energetyki nuklearnej – opcje te popiera odpowiednio 21% i 1% społeczeństwa, http://www.gallup.com/poll/2167/energy.aspx (dostęp: 9.01.2016).

[20] IEA, *World Energy Investment 2016*, IEA/OECD, Paris 2016, s. 13.

[21] Rozważane są opcje ominięcia czteroletniej procedury wyjścia z porozumienia paryskiego, w tym wycofanie się z konwencji z 1992 r. Zgodnie z porozumieniem USA w latach 2005–2025 mają zredukować emisje o 26–28%, z tym że prezydent Obama ratyfikował je z pominięciem „głosu doradczego" Senatu, co wywołało kontrowersje w kraju – Kongres zdominowany przez republikanów kwestionował prawo prezydenta do ratyfikowania aktu w drodze dekretu. Tymczasem obrońcy decyzji prezydenta podkreślali, że Senat nie ratyfikuje traktatów, a od lat czterdziestych szeroko stosowane są tzw. *executive agreements*, które nie są przedkładane Senatowi. Wejście w życie porozumienia to jedno, ale jego implementacja będzie wymagała forsowania nowych regulacji energetycznych właśnie przez Kongres i nową administrację. „Trump…".

[22] Na ropę i paliwa płynne przypada 36% bilansu konsumpcji energii pierwotnej USA, na gaz zaś 27%, podczas gdy produkcja energii elektrycznej w 67% pochodzi z paliw kopalnych (w tym 33% z węgla). Źródło: EIA, *Annual Energy Outlook 2016*, styczeń 2017, IF-23.

[23] C. Davenport, „Climate change and the incoming Trump government", *The New York Times* z 19 grudnia 2016 r.

lecz także współczesnych[24]. W 2014 r. w kolejnym QDR potwierdził, jak poważnym zagrożeniem są zmiany klimatyczne, które mogą wpływać zarówno na prowadzone przez USA operacje wojskowe, jak i dynamikę bezpieczeństwa w wielu regionach, w tym wzrost niedoborów wody i żywności, rosnącą rywalizację surowcową, kryzysy ekonomiczne, społeczne i polityczne[25]. Od ponad dekady znane są raporty amerykańskich agencji federalnych, think tanków, środowisk wojskowych na temat konieczności uwzględnienia zagrożeń związanych ze zmianami klimatu w narodowych strategiach bezpieczeństwa. Zrozumienie powiązań między zjawiskami globalnego ocieplenia, obecnego modelu rozwoju energetycznego i zagrożeniami bezpieczeństwa wymaga jednak otwarcia się nowej administracji na wnioski płynące z badań naukowych i wskazanych raportów. Negacja tych zagadnień w imię obrony interesów współczesnego modelu sektora energetycznego i rzekomo bezpieczeństwa ekonomicznego spotęguje zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego, o których mowa w kolejnych raportach Departamentu Obrony. Należy zarazem podkreślić, że w przeszłości wybory energetyczne USA bardzo silnie wpływały na globalny rynek i bezpieczeństwo energetyczne, zatem droga, którą wybierze nowa administracja (choć jej implementacja uzależniona będzie od działań Kongresu oraz władz lokalnych), będzie równie intensywnie oddziaływała na globalną geopolitykę surowcową.

Wiele państw świata, z ChRL na czele, potwierdziło przywiązanie do ustaleń COP21 wkrótce po wyborze nowego prezydenta USA. Sama zaś ChRL zapowiedziała jeszcze we wrześniu wielką rewolucję energetyczną, która w przyszłości ma szansę znacząco zmienić układ sił na rynku energetycznym i dystrybucję siły ekonomicznej. Jest to istotna zmienna w polityce klimatycznej i zarazem sygnał wzrostu znaczenia ChRL jako głównego inwestora w rozwój energetyki odnawialnej. W istocie chiński trzynasty pięcioletni plan energetyczny, który zapowiada wycofywanie się z modelu energetyki opartej na węglu i zastępowanie jej energetyką jądrową i odnawialną, należy uznać za jeden z najważniejszych w skali świata dokumentów przyjętych w 2016 r.

W kręgu Zachodu w tych nowych uwarunkowaniach jeszcze bardziej wzrasta rola Niemiec i UE jako promotorów polityki klimatycznej, tym bardziej że niemiecki rząd koalicyjny podjął decyzję w sprawie dalszych redukcji emisji gazów cieplarnianych – o 80 do 95% do 2050 r. W tym do 2030 r. cały niemiecki sektor energetyczny ma obniżyć emisje CO_2 o blisko połowę. UE jest jednak mocno osłabiona w związku z zapoczątkowanymi przez Brexit procesami dezintegracyjnymi. Mimo że sam Brexit nie wpłynie raczej na determinację Brytyjczyków w realizacji celów polityki klimatycznej, tym bardziej że ich rola (tj. polityków, think tanków, wybitnych osobistości) w sekurytyzacji zmian klimatu była zawsze znacząca, to jednak wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE może mieć istotny wpływ na dotychczasową politykę klimatyczną i energetyczną zarazem, zwłaszcza że kraj ten odgrywał ważną rolę w kształtowaniu ich założeń. Brexit może spotęgować proces wybiórczego stosowania energetycznego *acquis* i pogłębić lukę między formalnymi zapisami polity-

[24] U.S. Department of Defense, *Quadrennial…*, s. 84.

[25] U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, luty 2014, s. 8.

ki energetycznej a praktyką państw członkowskich. Może także osłabić ogólną determinację i ambicje państw członkowskich w walce z globalnym ociepleniem, jako że to właśnie Wielka Brytania była dotychczas jednym z liderów europejskiej polityki redukcji emisji CO_2. Równocześnie to Brytyjczycy silnie naciskali na utrzymanie „neutralności technologicznej" w odniesieniu do bilansu energetycznego – tak by każde z państw członkowskich samo mogło decydować o strukturze produkcji energii. Ich nieobecność w UE spowoduje zmianę ośrodków siły i wpływów w odniesieniu do unijnej polityki energetycznej (we wszystkich jej dziedzinach – bezpieczeństwa dostaw; liberalizacji i integracji; klimatu i zrównoważonego rozwoju).

Ramy i cele obecnej polityki klimatyczno-energetycznej UE do 2030 r. zostały określone i przyjęte pod koniec 2014 r. Zgodnie z nimi UE kontynuuje działania na rzecz redukcji emisji CO_2, zwiększenia udziału OZE w bilansie energetycznym i poprawy efektywności energetycznej[26]. Mimo to ambicje zostały wyraźnie ograniczone w porównaniu ze wcześniejszymi zobowiązaniami do 2020 r., co można oceniać jako efekt kryzysu finansowego, ale także procesów dezintegracyjnych[27]. Co istotne, bez Wielkiej Brytanii osiągnięcie redukcji emisji o 40% do 2030 r. dla całej UE będzie bardzo trudne[28]. W samym projekcie Unii Energetycznej, której kształt był przedmiotem licznych wewnątrzunijnych debat i negocjacji w ostatnich latach, ekologiczny wymiar polityki energetycznej UE jest silnie eksponowany. Jej celem jest m.in. dekarbonizacja unijnego systemu energetycznego. W końcu w listopadzie 2016 r. KE zaprezentowała z kolei tzw. pakiet zimowy, który wpisuje się w trend europeizacji zielonego modelu rozwoju unijnej energetyki[29].

Pakiet zatytułowany *Clean Energy for All Europeans* zmierza do wprowadzenia mechanizmów, które zapewnią „konkurencyjność UE w warunkach transformacji globalnego rynku w kierunku czystej energii". Zarazem jednak, jak podkreśla KE, UE nie powinna tylko „dostosowywać się do zmian", ale „przewodzić tej transformacji"[30]. Wprowadzane regulacje są bowiem częścią planu strategicznego tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego w Europie. Najważniejsze z nich dotyczą

[26] Wszystkie państwa członkowskie zobowiązały się do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2030 r. Pozostałe dwa cele sformułowano w bardziej elastyczny sposób – zwiększenie udziału OZE w bilansie energetycznym o 27% ma dotyczyć UE jako całości, co oznacza, że państwa członkowskie będą wnosić wkład w realizację tego celu w różnym stopniu; cała UE powinna także zwiększyć efektywność energetyczną o 27% do 2030 r.

[27] Szczegółowo na ten temat: K. Pronińska, „Polityka energetyczna UE w dobie zmieniającego się modelu integracyjnego", w: T.G. Grosse, *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

[28] Wielka Brytania wniosła wkład m.in. w kształt systemu ETS czy wyznaczenie obligatoryjnego dla państw UE celu redukcji CO_2 do 2030 r. Sama zmniejszyła emisje CO_2 w latach 1990–2014 o 34%, czyli powyżej średniej UE (24%). Więcej: S. Fischer, O. Geden, *Brexit: Implications for the EU's Energy and Climate Policy*, CSS Analyses, nr 197, październik 2016.

[29] W jego skład wchodzi osiem dokumentów obejmujących m.in. propozycje dotyczące zmian dyrektyw o efektywności energetycznej, OZE, rynku energii elektrycznej, regulacji dotyczących bezpieczeństwa dostaw, a także zarządzania w ramach Unii Energetycznej.

[30] Tłumaczenie – aut., http://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition (dostęp: 8.01.2017).

efektywności energetycznej, funkcjonowania rynku energii elektrycznej i regionalnej współpracy w zakresie transgranicznego handlu energią.

W odróżnieniu od celów z 2014 r. nowe regulacje miałyby kłaść nacisk na efektywność energetyczną – przez przyjęcie obligatoryjnego dla całej UE celu poprawy tego wskaźnika o 30% do 2030 r., a także wprowadzenie określonych instrumentów wsparcia (w zakresie poprawy efektywności budynków, produktów – *ecodesign*, oznakowania, konsumentów, dofinansowania). W praktyce oznacza to dalsze zmniejszanie zużycia energii niezbędnej dla rozwoju gospodarczego. To z kolei niesie długofalowe pozytywne implikacje dla bezpieczeństwa energetycznego – m.in. redukcję zależności importowych – oraz ekonomicznego, np. wzrost konkurencyjności, nowe miejsca pracy.

Największe zmiany dla funkcjonowania rynku energii mogą być wynikiem regulacji dotyczących, z jednej strony, rynku mocy, a z drugiej zapisów o obowiązku regionalnej współpracy. W tym pierwszym przypadku pakiet przewiduje subsydiowanie elektrowni, które zapewniają dodatkowe moce wytwórcze (tzw. rezerwa mocy na wypadek sytuacji kryzysowych), ale tylko spełniających określone normy emisji (tj. nieprzekraczających 550 g CO_2/kWh). Wejście w życie nowego rozporządzenia (planowane na 1 stycznia 2020 r.) oznaczałoby zasadniczą zmianę środowiska regulacyjnego i możliwości inwestycyjnych, zwłaszcza tych koncernów, które w planach mają budowę elektrowni węglowych. Te bowiem nie mają szans na spełnienie wyznaczonych norm emisji, a tym samym otrzymania wsparcia w ramach mechanizmów rynku mocy[31]. W praktyce mechanizmy wsparcia obejmą zatem elektrownie nuklearne, gazowe i OZE.

Rynek energii i mocy jest otwarty na konkurencję w ramach wewnętrznego rynku UE, co w połączeniu z regulacjami dotyczącymi zwiększenia połączeń transgranicznych[32] oznacza, że polityka rządów odnosząca się do kształtu bilansu energetycznego będzie istotnie wpływała na możliwości konkurowania krajowych koncernów na zintegrowanym rynku energii. Pakiet wyraźnie wskazuje, że integracja ta oznacza wzmacnianie roli rynków regionalnych i koordynacji działań m.in. w dziedzinie handlu energią i bezpieczeństwa dostaw między państwami danego regionu. W tym kontekście wzmocniono rolę ACER i ustalono reguły zarządzania unią energetyczną, która ma się opierać na zintegrowanych planach energetyczno-klimatycznych państw członkowskich (mają być one konsultowane z sąsiadami) i corocznych raportach monitorująco-kontrolnych KE. Od oceny KE zależeć będzie wypłata środków finansowych z unijnych funduszy. Zatem oprócz dekarbonizacji centralnym motywem pakietu jest europeizacja oznaczająca w praktyce wzrost znaczenia regionalnego i europejskiego wymiaru polityki energetycznej[33]. Pozytywnie należy ocenić

[31] Przykładowo średnia emisyjność polskiego bilansu energetycznego, w którym dominuje węgiel, wynosi 755 g CO_2/kWh. Nowe regulacje początkowo nie obejmą już istniejących nowych bloków w polskich elektrowniach węglowych, ale jedynie te, które powstaną po 1 stycznia 2020 r. Od 2025 r. ograniczenie mechanizmów wsparcia będzie już dotyczyło wszystkich istniejących instalacji.

[32] Do 2030 r. wszystkie państwa UE mają dysponować połączeniami międzysystemowymi o przepustowości odpowiadającej 15% zainstalowanych mocy produkcyjnych energii elektrycznej.

[33] Zob. D. Buchan, M. Keay, „EU energy policy – 4th time lucky?", *Oxford Energy Comment*, grudzień 2016, s. 2.

rolę, jaką nowe regulacje oddają konsumentowi, który ma być lepiej doinformowany i wyposażony w narzędzia umożliwiające mu inteligentne zarządzanie konsumpcją (np. przejrzyste i szczegółowe rachunki za prąd, łatwiejsze możliwości zmiany dostawcy, inteligentne liczniki)[34].

W odniesieniu do rozwoju energetyki odnawialnej pakiet wychodzi z założenia, że technologie te osiągnęły już wystarczającą dojrzałość, by móc konkurować w dostępie do sieci energetycznej na zasadach rynkowych. Stąd nowe instalacje OZE nie będą miały priorytetowego dostępu do sieci na europejskim rynku – mają natomiast być przyłączane na zasadzie niedyskryminacji. Nadal jednak zgodnie z polityką dekarbonizacji sektora energetycznego do 2050 r. i porozumieniem paryskim w 2030 r. połowa energii elektrycznej generowanej w UE będzie pochodziła właśnie ze źródeł odnawialnych. Również sektor transportu UE powinien zmierzać w stronę wzrostu wykorzystania technologii redukujących jego emisyjność.

KE ocenia, że realizacja planów transformacji energetycznej zgodnie z założeniami nowego pakietu wymaga środków rzędu 177 mld euro rocznie od 2021 r. Biorąc pod uwagę dynamiczny wzrost inwestycji w rozwój energetyki odnawialnej, a także fakt, iż w samym tylko 2015 r. sektor ten przyciągnął globalne inwestycje rzędu 300 mld euro, można oceniać, że mobilizacja takich środków finansowych jest osiągalna[35].

★ ★ ★

Globalna transformacja sektora energetycznego i wprowadzenie nowego modelu rozwoju gospodarki jest w istocie kwestią czasu. W projektowanych strategiach transformacyjnych naturalnie należy uwzględniać i starać się minimalizować koszty ekonomiczne i społeczne tej transformacji (np. utrata miejsc pracy w tradycyjnym sektorze czy wzrost cen energii), a także zmierzyć się z problemami o charakterze technologicznym. Jednakże długofalowe korzyści ekonomiczne i geopolityczne wynikające z tego, kto znajdzie się w gronie liderów zmiany technologicznej w sektorze energetycznym, powinny skłaniać do podjęcia tego wyzwania. Niestety czas, który jest niezbędny na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych generowanej przez sektor energetyczny, działa na niekorzyść ekologicznego wymiaru bezpieczeństwa, co z kolei generować będzie liczne tradycyjne i nietradycyjne zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego. Z pewnością zaś działania podejmowane przez samą UE (które także stoją pod znakiem zapytania w związku z wybiórczym stosowaniem przez poszczególnych członków regulacji polityki klimatyczno-energetycznej) nawet wraz z nieoczekiwanym sojusznikiem – ChRL – nie wystarczą, jeśli USA zmienią radykalnie kurs polityki energetycznej, której azymut wyznaczyć miał *Clean Air Plan* administracji ustępującego prezydenta Obamy.

[34] EC, *New Electricity Market Design: A Fair Deal for Consumers*, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/technical_memo_marketsconsumers.pdf.

[35] Środki na ten cel będą mobilizowane w ramach licznych unijnych funduszy, np. Funduszu Strategicznych Inwestycji, Planu Inwestycyjnego, Funduszu Rozwoju Regionalnego czy funduszy spójności. Kluczową rolę odegrają jednak prywatne inwestycje, które mają pobudzić nowe regulacje, mechanizmy wsparcia czy inicjatywa *Smart Finance for Smart Buildings*.

Climate policy and energy security in a time of trouble in the Western world

The political changes and disintegration processes in the West have a strong influence on the energy-climate policy and energy security. Both Brexit and the result of the 2016 US presidential election will have far-reaching consequences for energy and climate security. The author aims to analyze the contemporary global and regional determinants of Western energy security and energy-climate policy. At the global level, she explores the post-COP21 and post-US election challenges to climate and energy security. At the European level, the author analyzes EU's energy and climate package (the winter package) and its significance in the context of the disintegration process within the EU.

Keywords: energy security, climate policy, COP, Paris agreement, energy policy of EU, climate change, energy policy of US, energy policy of China, oil market, winter package EU, Brexit

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, polityka klimatyczna, COP, porozumienie paryskie, zmiany klimatu, polityka energetyczna USA, ChRL, rynek ropy, pakiet zimowy UE, Brexit

Świat w Roczniku

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 117–133

Paweł J. Borkowski

doi 10.7366/2300265420162207

Unia Europejska – pożegnanie z Brytanią i złudzeniami

Europa 2016 r. pogrążona jest przede wszystkim w niepewności – okazało się, że scenariusze uznawane za nieprawdopodobne spełniają się z niepokojącą regularnością, a kontynent, na którym wszystko miało być zinstytucjonalizowane, uporządkowane, dobrze zarządzane i przewidywalne, po uporaniu się z kryzysami konkretnymi (Grecja, strefa euro, ramy budżetowe, uchodźcy) musi stawić czoło kryzysowi niesprecyzowanemu, którego głównym składnikiem jest właśnie niepewność i brak wiary w możliwość stosowania sprawdzonych w przeszłości rozwiązań. O ile w zakresie opuszczenia UE przez Wielką Brytanię kalendarz jest jasny i decyzje jej rządu z pierwszych dwóch miesięcy 2017 r. pozwalają mieć nadzieję na proces uporządkowany, o tyle opisane w dalszej kolejności wydarzenia i wyzwania charakteryzuje trudna do uchwycenia płynność. Zasadniczo pesymistyczna wizja przedstawiona w opracowaniu nie musi się spełnić – niejednokrotnie już proces integracyjny wykazał się podziwu godną żywotnością. Zatem kolejny „renesans" jest możliwy, chociaż nie wiadomo, jakiej Europy pod względem podmiotowym i geograficznym mógłby dotyczyć.

BREXIT NA TWARDO I NA MIĘKKO

23 czerwca 2016 r. będzie datą znaczącą w historii powojennej Europy. Tego bowiem dnia obywatele Wielkiej Brytanii opowiedzieli się niewielką większością w referendum za wyjściem z Unii Europejskiej. Głosowało tak 17 mln 410 tys. Brytyjczyków (51,89%), przeciwnego zdania było 16 mln 141 tys. głosujących (48,11%). Frekwencja przekroczyła 72%. Pełne zestawienie wyników przedstawia tabela 1.

Tabela 1
Wyniki referendum z 23 czerwca 2016 r. (%)

Część Zjednoczonego Królestwa	Za pozostaniem w UE	Za wyjściem z UE
Anglia	47	53
Walia	47,5	52,5
Szkocja	62	38
Irlandia Północna	56	44

Źródło: http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36606245.

Analizując konsekwencje takiego wyniku, należy mieć na uwadze dwa istotne aspekty. Po pierwsze, Wielka Brytania nie była ani pierwotnym, ani „naturalnym" ze względu na swoje położenie geograficzne i tradycje historycznym członkiem Wspólnot, a potem Unii Europejskiej. Nie było ono dla niej koniecznością dziejową redefiniującą tożsamość i/lub pozycję w świecie w przeciwieństwie do Niemiec i Francji, których pojednanie było podstawowym warunkiem zapoczątkowania procesu integracji. Wielka Brytania dokonała w latach sześćdziesiątych XX wieku wyboru, biorąc pod uwagę aspekty gospodarcze i pozycję w stosunkach międzynarodowych. W 2016 r. również dokonała wyboru, nawet jeśli opartego na emocjach lub przesłankach niemających pokrycia w faktach[1]. Po drugie, jeszcze nigdy żadne państwo nie opuściło rozszerzających się konsekwentnie Wspólnot/Unii i taka decyzja to bez wątpienia cios w cały proces integracji, nawet jeśli podkreślimy maksymalnie odrębność tudzież peryferyjność Zjednoczonego Królestwa. Optujący za pozostaniem w UE premier David Cameron podał się do dymisji, a po krótkiej walce wewnątrzpartyjnej nowym szefem rządu została Theresa May[2]. Obie główne partie podzieliły się wewnętrznie w kwestii opuszczenia UE, a sama nowa premier, umiarkowana zwolenniczka pozostania, zdecydowała się zbudować gabinet z przewagą wzywających do głosowania „nie", z Borisem Johnsonem na czele[3].

Brexit będzie miał daleko idące konsekwencje na kilku płaszczyznach – wewnętrznej brytyjskiej, wewnętrznej unijnej oraz pozycji UE na scenie globalnej. Najbardziej prawdopodobne kluczowe punkty ze wskazaniem zagrożeń i możliwości zawiera tabela 2.

Wynik referendum był dla przywódców europejskich zaskoczeniem i zmusił ich do lawirowania między podkreślaniem poszanowania woli narodu politycznego a wskazywaniem na negatywne konsekwencje opuszczenia UE, przede wszystkim dla Zjednoczonego Królestwa. Przewodniczący Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Prezydencja w Radzie wydali wspólny komunikat, w którym stwierdzono: „Obecnie oczekujemy, że rząd Zjednoczonego Królestwa wykona decyzję podjętą przez Brytyjczyków najszybciej jak to możliwe, jakkolwiek bolesny miałby to być proces. Każde opóźnienie niepotrzebnie przedłuży okres niepewności. (…) Mamy nadzieję mieć w Zjednoczonym Królestwie bliskiego partnera UE także w przyszłości"[4]. Kanclerz Angela Merkel była bardziej bezpośrednia: „Akceptujemy decyzję narodu brytyjskiego z żalem. Niewątpliwie jest to cios

[1] Na temat motywów głosowania Brytyjczyków zob. np. C. Deloy, „43 years after their accession Britons decide to leave the European Union", *European Elections Monitor*, Foundation Robert Schumann Political Issues, 23 czerwca 2016 r.; S.O. Becker, T. Fetzer, D. Novy, „Who voted for Brexit? A comprehensive district-level analysis", *University of Warwick Working Papers*, nr 305, październik 2016; „Eight reasons leave won the UK's referendum on the EU", BBC Special Report, 24 czerwca 2016 r., http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36574526 (data dostępu tu i dalej: 9.03.2017).

[2] „Theresa May zastąpi Davida Camerona. Premier złoży dymisję na ręce królowej", *Forbes* z 13 lipca 2016 r., http://www.forbes.pl/theresa-may-premierem-wielkiej-brytanii,artykuly,205921,1,1.html (dostęp: 9.03.2017).

[3] „Theresa May's bold cabinet gambit on band of Brexiters", *Financial Times* z 14 lipca 2016 r., https://www.ft.com/content/d64b2264-498a-11e6-b387-64ab0a67014c (dostęp: 9.03.2017).

[4] „Brexit: World reaction as UK votes to leave EU", BBC News, 24 czerwca 2016 r., http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36614643 (dostęp: 9.03.2017).

Tabela 2
Wielopłaszczyznowe konsekwencje Brexitu

Płaszczyzna	Zagrożenia	Możliwości
Wewnętrzna – brytyjska	Wzrost prawdopodobieństwa rozpadu Zjednoczonego Królestwa w wyniku zdecydowanie prounijnej postawy Szkocji i dążeń jej autonomicznego rządu do zwiększenia samodzielności wobec perspektywy utraty korzyści wynikających z członkostwa w UE. Relokacja korporacji związanych z rynkiem unijnym, zwłaszcza finansowych, jako konsekwencja wyjścia Wielkiej Brytanii ze wspólnego rynku	Odzyskanie kontroli nad polityką handlową i nowe możliwości budowania szczególnych relacji z USA – Wielka Brytania jako pośrednik w kontaktach transatlantyckich. Uwolnienie od słabych, ale jednak prosocjalnych zasad kontynentalnego modelu regulacji rynku pracy i świadczeń społecznych
Wewnętrzna – unijna	Zmiana układu sił w kierunku dalszej nierównowagi i wzrostu pozycji Niemiec. Nowy impuls dla kwestionowania osiągnięć integracji i formułowania kolejnych postulatów wyjścia z UE, co grozi chaosem zarówno politycznym, jak i gospodarczym w skali kontynentu. Rozbicie fundamentów narracji o europejskiej jedności, która jest podstawą działań politycznych podejmowanych od 60 lat	Pozbycie się „amerykańskiego konia trojańskiego" i „głównego hamulcowego" pogłębienia integracji – możliwe odzyskanie sterowności pod przywództwem francusko-niemieckim dzięki redukcji znaczenia alternatywnych propozycji integracji
Międzynarodowa unijna	Osłabienie pozycji UE w gospodarce światowej. Utrata stałego członka Rady Bezpieczeństwa NZ. Dalsze wzmocnienie partykularyzmów w ramach Zachodu wobec wzrostu znaczenia i agresywności innych państw – ośrodków cywilizacji	Wypracowanie realnej europejskiej tożsamości w zakresie bezpieczeństwa oraz większa spójność i samodzielność w relacjach z USA

Źródło: opracowanie własne.

dla Europy i procesu jej jednoczenia”[5]. Przewodniczący partii eurosceptycznych, tacy jak Geert Wilders w Holadii oraz Marine Le Pen we Francji, powitali wynik z radością i wezwali do zorganizowania analogicznych głosowań w swoich krajach.

Wynik referendum zapoczątkował dwie ożywione dyskusje wokół właściwej formuły wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Pierwsza dotyczyła tego, w jakim stopniu w cały proces musi zostać włączony brytyjski parlament w Westminsterze – jednym z głównych argumentów za opuszczeniem organizacji było przywrócenie jego suwerenności. Rząd Theresy May stał na stanowisku, że może rozpocząć negocjacje bez zgody parlamentu, jednak przegrał proces przed londyńskim Sądem Najwyższym[6] i musiał zgodzić się na włączenie izb w negocjacje. Oznacza to, że parlament musi przyjąć nie tylko odpowiednie ustawodawstwo, w tym fundamentalny *(Great) Repeal Bill*, który wcieli ustawodawstwo unijne do prawa brytyjskiego i umożliwi jego zmianę przez parlament, lecz także podstawę prawną do uruchomienia przez rząd art. 50 TUE. Ustawę tę, nazwaną *European Union Bill*, Izba Gmin przegłosowała 1 lutego 2017 r. większością 498 do 114 głosów. Co ciekawe, przywództwo Partii Pracy poparło przedłożenie rządowe, czego efektem była rezygnacja kilku członków opozycyjnego gabinetu cieni.

Druga dyskusja odnosiła się do zakresu konsekwencji opuszczenia UE, w szczególności pytania, czy będzie się to wiązało z opuszczeniem jednolitego rynku lub unii celnej. W dyskusji mówiono o Brexicie tzw. twardym lub miękkim (*hard-soft Brexit*) – ten pierwszy zakładał utrzymanie maksymalnego zakresu więzi z jednolitym rynkiem, w tym zachowanie swobód przepływu, drugi – odcięcie się w imię samodzielności kształtowania reguł, np. przepływu siły roboczej. Dyskusje trwały ponad sześć miesięcy. W ich trakcie doszło do skandalu dyplomatycznego – wieloletni ambasador Zjednoczonego Królestwa przy UE, a zatem członek COREPER, który z natury swego urzędu miał być jedną z kluczowych postaci negocjacji, sir Ian Rogers, niespodziewanie podał się do dymisji. Żegnając się ze współpracownikami, przesłał im obszerną wiadomość e-mailową, w której wskazał jednoznacznie na brak przygotowania do negocjacji, a nawet niską świadomość skali wyzwań u rządzących Zjednoczonym Królestwem. W konkluzji pisze, czego życzy pozostałym w Brukseli współpracownikom: „Mam nadzieję, że nadal będziecie przeciwstawiać się argumentom opartym na błędnych przesłankach i zabagnionemu myśleniu i nigdy nie będziecie bali się mówić prawdy tym, którzy dzierżą władzę. Mam nadzieję, że będziecie się nawzajem wspierać w tych trudnych momentach, kiedy musicie przynieść wieści, jakie nie spodobają się tym, którzy muszą je usłyszeć”[7].

[5] Ibidem.

[6] Wyrok został wydany 24 stycznia 2017 r., zob. dokładne omówienie: J. Watts, S. Fenton, „Brexit ruling: Supreme Court judges defy Government and empower Parliament”, *The Independent* z 24 stycznia 2017 r., http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-supreme-court-ruling-judges-defy-theresa-may-and-hand-power-to-parliament-a7542406.html.

[7] https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/04/quote-sir-ivan-rogers-resignation-eu-brexit-email-in-full; oraz komentarz do niego: „Ambassador to EU quits and warns staff over ‘muddled thinking’”, https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/03/uk-ambassador-to-eu-quits-amid-brexit-row.

Wątpliwości zostały rozwiane podczas przemówienia premier May wygłoszonego 17 stycznia 2017 r. w Lancaster House[8]. Jego kluczowe punkty to:

- wynegocjowane warunki opuszczenia przez Wielką Brytanię Unii będą przedstawione obu izbom parlamentu i poddane pod głosowanie;
- Irlandia znajdzie się we wspólnej przestrzeni podróży między Zjednoczonym Królestwem a Republiką Irlandii, co zapewni mu bezpieczeństwo[9];
- prawa Brytyjczyków mieszkających na terytorium UE oraz obywateli UE mieszkających w Wielkiej Brytanii mają być jak najszybciej zagwarantowane;
- Wielka Brytania opuści jednolity rynek, a rząd będzie poszukiwał jak najszerszej umowy gwarantującej wolny handel oparty na zasadzie wzajemności;
- wcielenie w życie porozumienia, które ma zostać podpisane w 2019 r., powinno dokonać się w kilku etapach;
- rząd Wielkiej Brytanii uważa, że brak porozumienia jest lepszy niż złe porozumienie, i przestrzega Unię przed chęcią „ukarania" Zjednoczonego Królestwa, gdyż takowy akt obróci się przeciwko Europie.

Powyższe przemówienie oznacza, że zwyciężyła koncepcja zdecydowanie twardego Brexitu, a Wielka Brytania postawi na dążenie do statusu niezależnego centrum handlu światowego, wykorzystującego samodzielność w zakresie kształtowania polityki handlowej jako swą główną zaletę. Negocjacje mają się rozpocząć po formalnym uruchomieniu art. 50 TUE, co rząd brytyjski zapowiedział przed końcem marca 2017 r. Opuszczenie jednolitego rynku oznacza także, że rząd Partii Konserwatywnej wziął pod uwagę obawy dotyczące migracji i bezpieczeństwa wewnętrznego, a pozostawanie poza strefą Schengen uznano za niewystarczającą gwarancję. Konsekwencje tego posunięcia są trudne do przewidzenia, ale w połączeniu z jednoznacznym stanowiskiem UE, wyrażanym najmocniej przez Komisję Europejską, że nie będzie żadnych negocjacji indywidualnych, a nowe porozumienie handlowe może być wynegocjowane dopiero po zakończeniu uzgodnienia warunków „rozwodu", spodziewać się można niezwykle twardego procesu negocjacyjnego. Biorąc pod uwagę nastroje opinii publicznej i postępującą ich instrumentalizację, odwoływanie się do niej i oskarżanie drugiej strony o złe intencje będzie w najbliższych latach na porządku dziennym. Znacząco osłabi to pozycję zarówno Unii Europejskiej, jak i Zjednoczonego Królestwa w negocjacjach z innymi podmiotami sceny globalnej.

Jeśli chodzi o konsekwencje dla europejskiej polityki zagranicznej, ciekawą opinię wyraziła Nicole Koenig z proeuropejskiego think tanku, Instytutu Jacques'a Delorsa: „Jednoznaczny Brexit znacząco zmniejszy potencjał UE w zakresie *soft*, *hard i civilian power*. Konsekwencje nie będą jednak tak dramatyczne, jeśli wziąć pod uwagę stwierdzoną istotnie ograniczoną wolę Zjednoczonego Królestwa do oddawania swoich zasobów do dyspozycji UE. Dodatkowo Wielka Brytania była najsilniejszym graczem używającym weta w kontekście rozwoju Wspólnej Polityki

[8] Pełny tekst i nagranie wystąpienia premier May: *Theresa May's Brexit speech in full*, http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/.

[9] Punkt ten jest z gruntu niejasny, wymaga bowiem zupełnie nowego porozumienia i należy uznać go za próbę zatuszowania zasadniczej niejasności.

Bezpieczeństwa i Obrony”[10]. Szanse Europy w tym zakresie zostaną przedyskutowane w ostatnim punkcie opracowania.

OCZEKIWANIA NA APOKALIPSĘ – PERSPEKTYWA WYBORÓW W NIEMCZECH I WE FRANCJI

Najważniejszym planowanym wydarzeniem politycznym w Europie mającym istotny potencjał zmian są przewidywane na pierwszą połowę 2017 r. wybory prezydenckie we Francji i wrześniowe wybory parlamentarne w Niemczech. W obu przypadkach mamy do czynienia z nowymi elementami dynamiki, które współistnieją z tradycyjnymi instytucjami i problemami polityki wewnętrznej wskazanych państw. Znów kluczowym elementem jest niepewność. Niespodziewane zwycięstwa zwolenników Brexitu oraz Donalda Trumpa pokazały, że przewidywania oparte na racjonalnych przesłankach i standardowych instrumentach analitycznych mogą się dramatycznie rozminąć z rzeczywistością, która odzwierciedla raczej stan ducha oraz pierwotnych potrzeb i emocji niż umysłów wyborców. Większy potencjał wygenerowania wyzwań dla Europy mają wybory we Francji, zatem zostaną one rozpatrzone jako pierwsze.

François Hollande jest najmniej popularnym prezydentem w historii V Republiki. Obserwatorzy życia politycznego Francji przypisują to zarówno jego umiejętnościom politycznym (ewentualnie ich brakowi) i nietrafionym decyzjom, jak i określonym cechom osobistym. Te ostatnie zaowocowały bulwarową *love story* zakończoną rozstaniem – partnerka prezydenta, dziennikarka Valérie Trierweiler pełniąca nieoficjalnie funkcję „pierwszej damy”, rozstała się z nim w okolicznościach, które szybko stały się publiczne i ośmieszyły urząd. Dodatkowo zdradzona z aktorką i nieelegancko wyrzucona z pałacu kochanka opublikowała wspomnienia, które stały się wyjątkowo krępującym bestsellerem[11]. W odpowiedzi François Hollande udzielił serii wywiadów opublikowanych pod niemal proroczym tytułem „Prezydent nie powinien tego mówić”[12]. W efekcie urząd został odarty z resztek majestatu nadanego mu przez generała Charles’a de Gaulle’a. W warunkach kryzysu Francuzi zamiast przywódcy otrzymali oderwanego od życia bohatera opery mydlanej, który nie wypełniał bardzo szerokiego miejsca przewidzianego dla głowy państwa w systemie politycznym Republiki. Mając na uwadze swoją niepopularność, która mogła całkowicie pogrążyć francuską lewicę, 1 grudnia 2016 r. Hollande ogłosił, że nie będzie się ubiegał o reelekcję. Media cytowały obszernie słowa Juliena Dreya, jednego z jego współpracowników, który został powiadomiony o decyzji wcześniej: „Nie przecierałem oczu ze zdumienia. To przypominało sytuację, gdy wiesz, że ktoś jest ciężko chory, i w końcu dowiadujesz się, że umarł. Wszystko sypało się

[10] N. Koenig, *EU External Action and Brexit: Relaunch and Reconnect*, Jacques Delors Institute Policy Paper nr 178, s. 1, http://www.institutdelors.eu/media/brexitexternalaction-koenig-jdib-nov16.pdf?pdf=ok.

[11] V. Trierweiler, *Merci pour ce moment*, Les Arenes, Paris 2014.

[12] G. Davet, *Un président ne devrait pas dire ça… Les secrets d’un quinquennat*, Stock, Paris 2016.

od wielu tygodni”[13]. W tym samym czasie kryzys migracyjny i atmosfera niepewności wywindowały w sondażach przywódczynię Frontu Narodowego Marine Le Pen. Tradycyjne siły polityczne francuskiego centrum pogrążyły się w procesie prawyborów. Wobec ogólnej konstatacji, że obywatele odwracają się od (tradycyjnie proeuropejskich) elit z powodu poczucia lekceważenia i słabości demokracji, zdecydowano, że kandydaci na najwyższy urząd w państwie w obu głównych partiach – socjalistycznej i republikańskiej – zostaną wyłonieni w wielostopniowych prawyborach, które odbędą się w świetle kamer. Oznaczało to w praktyce, że kandydaci będą zwalczali najpierw przeciwników we własnym obozie, co dało świetną okazję do potwierdzenia diagnozy o wszechobecnej korupcji.

Chronologicznie pierwsza prawybory zorganizowała prawicowa Unia dla Republiki, która w maju 2015 r. zmieniła oficjalną nazwę na Republikanie (*Les Republicains*). Głosowanie było otwarte i publiczne, odbyło się w dwóch turach 20 i 27 listopada 2016 r. Wygrał je François Fillon, niespodziewanie pokonując faworyzowanego jeszcze ok. dwóch miesięcy wcześniej byłego premiera Alaina Juppé. Wyniki obu tur zawiera tabela 3.

O zwycięstwie François Fillona zdecydowało poparcie udzielone przez Nicolasa Sarkozy’ego oraz kampania oparta na podkreślaniu wartości konserwatywnych i wolnorynkowych. Jak skomentował Pierre Briançon dla Politico: „sukces (Fillona) wśród konserwatywnych wyborców pokazał, że znaczny segment elektoratu przyjął jego plan redukcji rozbudowanego francuskiego państwa dobrobytu za pomocą mieszanki cięć podatków i wydatków oraz postawienia się związkom zawodowym sektora publicznego”. Dla Europy jeszcze istotniejsze są jego poglądy na stosunki z Rosją – był zdecydowanie najbardziej otwartym na rekoncyliację kandydatem na prawicy – „jego pomysły w zakresie polityki zagranicznej, oparte na szerokim sojuszu z Rosją, zostały zdecydowanie skrytykowane jako radykalne odejście od postawy, jaką francuska dyplomacja prezentowała przez ostatnie dziesięć lat”[14]. Ma to potencjalnie istotne konsekwencje dla przyszłości polityki sankcji wobec Rosji, którą UE z pewnymi problemami podtrzymuje od czasu zajęcia przez nią Krymu.

W styczniu 2017 r. odbyły się prawybory w Partii Socjalistycznej, pogrążonej w kryzysie od wielu miesięcy w związku z upadkiem politycznym François Hollande’a oraz „zdradą” i własnym projektem byłego ministra gospodarki Emmanuela Macrona. Ten młody były bankier inwestycyjny po rezygnacji z urzędu 30 sierpnia 2016 r.[15] ogłosił gotowość wykorzystania budowanego od kwietnia nowego ruchu politycznego *En Marche!* (Idziemy!)[16] do udziału w wyborach prezydenckich. Jego strategia polegająca na ukrywaniu konkretnego programu, umiejętnym odcinaniu się od starych elit oraz wsłuchiwaniu się w głos ludu w duchu niemal czysto populistycznym długo była wykpiwana, zarówno w samej Partii Socjalistycznej,

[13] „Śmierć francuskiej lewicy”, *Newsweek Polska* z 3 stycznia 2017 r., http://www.newsweek.pl/swiat/porazka-lewicy-we-francji,artykuly,402945,1.html.

[14] „François Fillon wins French conservative primary”, Politico.eu, 27 listopada 2016 r., http://www.politico.eu/article/francois-fillon-wins-french-conservative-primary/.

[15] http://www.bbc.com/news/world-europe-37221446.

[16] Dosłownie: w drodze – ogólny wydźwięk hasła przypomina *Yes*, *we can* Baracka Obamy.

jak i szerzej na całej scenie politycznej. Okazało się jednak, że nie mamy do czynienia z polityczną „kometą". Emmanuel Macron ogłosił gotowość kandydowania na najwyższy urząd V Republiki 16 listopada 2016 r.[17] Odmówił kandydowania w prawyborach Partii Socjalistycznej i jednoznacznie stwierdził, że nie oczekuje, a nawet nie życzy sobie ewentualnego poparcia swojego wcześniejszego protektora, prezydenta Hollande'a. W przemówieniu towarzyszącym ogłoszeniu decyzji o kandydowaniu mówił o „odblokowaniu" Francji, której energia jest marnotrawiona. „Moim wyzwaniem nie jest zjednoczenie lewicy czy prawicy. Wyzwaniem jest zjednoczenie Francji"[18]. Pozostaje kandydatem najbardziej proeuropejskim i jednocześnie mobilizującym szerokie społeczne poparcie, co do tej pory było domeną kandydatów antysystemowych i radykalnie antyeuropejskich.

Prawybory w Partii Socjalistycznej 22 i 29 stycznia 2017 r. zakończyły się także przegraną faworyta – były premier Manuel Valls uważany był za zwycięzcę niemal do końca procesu wyborczego. Ostatecznie przegrał z Benoît Hamonem, który zaprezentował program zdecydowanie bardziej lewicowy i wyraźniej niż jego przeciwnik odcinał się od polityki urzędującego prezydenta Hollande'a. Wyniki prawyborów przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3
Wyniki prawyborów we Francuskiej Partii Socjalistycznej oraz u Republikanów (%)

Republikanie			**Partia Socjalistyczna**		
Kandydat	**I tura**	**II tura**	**Kandydat**	**I tura**	**II tura**
François Fillon	44,1	66,5	Benoît Hamon	36	58,7
Alain Juppé	28,6	20,7	Manuel Valls	31,5	41,3
Nicolas Sarkozy	33,5		Arnaud Montebourg	17,5	
Nathalie Kosciusko-Morizet	2,6		Vincent Peillon	6,8	
Bruno Le Maire	2,4		François de Rugy	3,8	
Jean-Frederic Poisson	1,5		Sylvia Pinel	2	
Jean-François Copé	0,3		Jean-Luc Bennahmias	1	
François Fillon			**Benoît Hamon**		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych oficjalnych.

Partia Socjalistyczna i jej działacze stoją teraz przed dylematem dotyczącym najskuteczniejszej strategii powstrzymania wygranej prawicy, zwłaszcza w wersji Frontu Narodowego. Już dwa dni po ogłoszeniu wyników prawyborów dwaj parlamentarzyści wykupili kolumnę w kluczowym francuskim lewicowym dzienniku *Le*

[17] „France's Macron joins presidential race to 'unblock France'", BBC News, 18 listopada 2016 r., http://www.bbc.com/news/world-europe-37994372.

[18] Ibidem.

Monde, aby oficjalnie „wycofać" poparcie dla kandydata swojej partii[19]. Wskazuje to na możliwe poparcie dla Macrona. Chaos w partii pogłębił się, gdy urzędujący premier Bernard Cazeneuve oświadczył, że popiera Hamona, ale jednocześnie ostrzegł go, że musi wyraźniej wskazywać osiągnięcia dotychczasowej administracji Hollande'a, co skłoniło redaktorów serwisu Politico do określenia kryzysu na francuskiej lewicy jako „surrealistycznego"[20].

Wydaje się zatem, że przyszły prezydent Francji zostanie wyłoniony spośród trojga polityków – François Fillon, Emmanuel Macron i Marine Le Pen. Dla UE i całej Europy kluczowe są możliwe konsekwencje każdego ze zwycięstw. Objęcie urzędu przez Marine Le Pen oznacza koniec Unii Europejskiej i całego procesu integracji opartego na pojednaniu francusko-niemieckim. Kandydatka Frontu Narodowego zapowiedziała kampanię na rzecz opuszczenia UE z referendum w tej sprawie. Biorąc pod uwagę bliskie związki z Rosją, również polityka zagraniczna Francji będzie potencjalnie przeorientowana na rzecz zacieśniania uznawanej za tradycyjną przyjaźni z Rosją i pośredniego uznania jej prawa do posiadania strefy wpływów w Europie Wschodniej. Le Pen niejednokrotnie stwierdzała publicznie, że zajęcie Krymu odbyło się zgodnie z prawem i powinno zostać uznane przez państwa europejskie[21]. Oznaczać to będzie, że całkowicie osamotnione Niemcy także zaczną uważać za niezbędne ułożenie poprawnych relacji z Rosją, co grozi pozostawieniem całej Europy między Berlinem a Moskwą jako przedmiotu uzgodnień między dawnymi przeciwnikami epoki zimnej wojny.

Wygrana Fillona to dla UE sygnał potencjalnie bardziej spójnej i nieco bardziej liberalnej polityki gospodarczej w duchu niemieckim przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na aspekty gospodarcze integracji. Konserwatyzm kandydata centroprawicy oznacza także stanowisko umiarkowanie pronarodowe, przy uznaniu konieczności zachowania istotnych zdobyczy integracji. Tym samym Fillon sytuuje się w połowie drogi między Niemcami a Wielką Brytanią – jego szacunek i podziw dla Margaret Thatcher jest powszechnie znany. Ponieważ za głównego wroga uznaje radykalny islam, z wysokim prawdopodobieństwem podejmie wysiłki na rzecz odbudowy relacji z Rosją[22].

Macron jest zdecydowanie najbardziej proeuropejski. Podkreśla znaczenie dokończenia unii gospodarczej i walutowej oraz stworzenia budżetu strefy euro. Na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie mówił m.in.: „Rzeczywistość jest taka, że musimy wspólnie uznać, iż projekt euro jest niekompletny i nie przetrwa bez zasadniczych zmian", na swoich wiecach zaś jednoznacznie opowiada się za pogłębie-

[19] „Députés du Parti socialiste, nous revendiquons notre droit de retrait", *Le Monde* z 31 stycznia 2017 r., http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/01/31/deputes-du-parti-socialiste-nous-revendiquons-notre-droit-de-retrait_5071919_3232.html.

[20] „French Socialist Party implosion, day one. Two MPs demand the right not to campaign for presidential nominee Hamon", Politico.eu, 31 stycznia 2017 r., http://www.politico.eu/article/french-socialist-party-implosion-day-one-benoit-hamon/.

[21] Jeden z najnowszych wywiadów w tej sprawie zob. http://www.independent.co.uk/news/world/europe/marine-le-pen-crimea-russia-putin-ukraine-illegal-annexation-france-front-national-fn-a7507361.html.

[22] „Foreign policy: The elephant in the room in the French conservative race", France24, 28 listopada 2016 r., http://www.france24.com/en/20161128-france-analysis-fillon-foreign-policy-putin-syria.

niem integracji. Wyraźnie różni się też od obu opisanych wyżej kontrkandydatów unikaniem grania kartą prosuwerennościową oraz antyimigrancką – co zdarza się niejednokrotnie Fillonowi, który mimo bycia katolikiem nie popiera wezwań papieża Franciszka[23]. Pytanie, czy Francja w 2017 r. i następnych latach będzie podtrzymywała wartości europejskie i zaangażowanie w projekt integracyjny, pozostaje otwarte.

Wybory parlamentarne w Niemczech to w praktyce pytanie, jak dalece polityka Angeli Merkel, która domagała się od Niemców stania w obozie obrońców wartości i projektu europejskiego nawet w warunkach postępującej erozji zaufania do niego i dezercji w najbliższym środowisku międzynarodowym, przeszkodzi jej lub nie w kolejnej elekcji. Na początku lutego 2017 r. obie najważniejsze partie niemieckie wskazały oficjalnie kandydatów na kanclerza. Przeciwnikiem koalicji CDU-CSU i Angeli Merkel będzie Martin Schulz, który po rezygnacji z mandatu eurodeputowanego ma ambicje zjednoczenia lewicy wokół SPD i doprowadzenia mającej poważne kłopoty partii do zwycięstwa. Rezygnacja Sigmara Gabriela z kandydowania okazała się znakomitą zagrywką polityczną – tuż po ogłoszeniu kandydatury Schulza SPD po raz pierwszy od wielu lat zbliżyła się do rządzącej chadecji, a w sondażu z 6 lutego wyszła na jednoprocentowe prowadzenie – z 31% do 30%[24]. Jeszcze w grudniu 2016 r. kolejna kadencja kanclerz Merkel wydawała się nieunikniona, jednak powracający do wewnętrznej polityki niemieckiej po wieloletnim pobycie w Strasburgu były przewodniczący Parlamentu Europejskiego niespodziewanie zdobył znaczną popularność. Bez wątpienia w jego osobie pojawiła się realna alternatywa dla Angeli Merkel, która nie zniechęca wyborców „zużyciem" na krajowej scenie wyborczej. Jak lapidarnie ujął to Matthew Karnitschnig: „O ile efekt Schulza faktycznie może wynikać raczej z przyczyn wizerunkowych niż realnej substancji (nie przedstawił jeszcze programu i w podstawowych sprawach nie różni się istotnie od Merkel), o tyle jego energia i świeżość wzbudziły wyraźny odzew w wyborcach czekających na mainstreamową alternatywę dla pani kanclerz"[25]. Alternatywa niemainstreamowa istnieje pod postacią antyimigranckiej i radykalnie antyunijnej Alternatywy dla Niemiec, która pod przywództwem Frauke Petry osiąga w sondażach poparcie na poziomie ok. 15%. Dla porównania, w poprzednich wyborach nie udało się jej przekroczyć progu wyborczego – zyskała 4,7%, co oznacza, że do uczestnictwa w podziale mandatów zabrakło jej ok. 130 tys. głosów.

Zwycięstwo Angeli Merkel oznaczać będzie, po pierwsze, kontynuację polityki Niemiec jako gwaranta projektu europejskiego, po drugie, trwanie przy sprzeciwie wobec ekspansywnej polityki Rosji, po trzecie, przetrwanie zaufania do niej mimo

[23] Zob. szeroką analizę: R. Zaretsky, „The English-speaking, German-loving, French politician Europe has been waiting for foreign policy", *Foreign Policy* z 17 stycznia 2017 r., http://foreignpolicy.com/2017/01/17/the-english-speaking-german-loving-french-politician-europe-has-been-waiting-for-emmanuel-macron.

[24] „Schulz overtakes Merkel in opinion poll as favorite for German chancellor", Deutsche Welle, 2 lutego 2017 r., http://www.dw.com/en/schulz-overtakes-merkel-in-opinion-poll-as-favorite-for-german-chancellor/a-37389601. Sondaż został przeprowadzony dla niemieckiej stacji telewizyjnej ARD.

[25] „Germany's new front-runner: The Schulz", Politico.eu, 8 lutego 2017 r., http://www.politico.eu/article/germanys-new-frontrunner-martin-schulz-angela-merkel-election-chancellor/.

dość powszechnego obwiniania o kryzys uchodźczy. W tym ostatnim punkcie po raz pierwszy jej polityka rozminęła się na płaszczyźnie aksjologicznej z oczekiwaniami większości Niemców. Aby uniknąć daleko idącej reakcji, musiała ją zmodyfikować – względy humanitarne mogą być podstawą do działania wyjątkowo, nie zaś trwale. Jednocześnie kanclerz i CDU popierają projekt europejski przy zachowaniu pewnego stopnia wstrzemięźliwości co do sprawności i przewagi instytucji ponadnarodowych. Angela Merkel zdaje sobie sprawę, że stabilność zapewniają projektowi poparcie kluczowych państw członkowskich i rozważna polityka łagodzenia, a nie podkreślania sprzeczności wśród członków UE.

Ewentualna wygrana SPD i objęcie funkcji kanclerza przez Martina Schulza, a ministra spraw zagranicznych przez Sigmara Gabriela oznaczać będzie z całą pewnością złagodzenie polityki sankcji wobec Rosji i nacisk na tworzenie unijnych standardów socjalnych. Kandydat SPD jeszcze nie przedstawił programu wyborczego, natomiast fakt, że Angeli Merkel wyrósł groźny konkurent, pokazuje, że o ile Niemcy, zmęczeni polityką „Matki", niekoniecznie są skłonni wybrać partie skrajne, o tyle z radością powitają alternatywę niosącą chociaż powiew świeżości.

STRATEGIA PANI MOGHERINI

Rok 2016 był także czasem przygotowania odnowionej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Jak podkreślano we wcześniejszych opracowaniach, implementacja traktatu z Lizbony i powołanie ESDZ nie pociągnęły za sobą przyjęcia nowych dokumentów strategicznych, co wydawało się dość naturalne[26]. Przygotowania do tego zainicjowano w 2014 r., gdy podczas przesłuchań w Parlamencie Europejskim kandydatka na urząd Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federica Mogherini zapowiedziała, że przygotowanie kompleksowej strategii UE będzie jej priorytetem. Pierwszym „przybliżeniem" takiego dokumentu był przedłożony w maju 2015 r. Radzie raport *UE w zmieniającym się globalnym otoczeniu – świat bardziej połączony*, *skonfliktowany i złożony*[27]. Zadanie przygotowania globalnej strategii UE nałożyło na Wysokiego Przedstawiciela posiedzenie Rady Europejskiej w czerwcu 2015 r.[28]

W lutym 2015 r. podczas odbywającej się co roku konferencji w sprawie bezpieczeństwa w Monachium Mogherini w swoim wystąpieniu stwierdziła: „W szybko zmieniającym się świecie musimy mieć jasną wizję przyszłości. Zatem (…) elementem, na który chciałabym zwrócić uwagę, jest konieczność myślenia i działania strategicznie. W czasach kryzysu niełatwo jest patrzeć dalej niż poza bezpośrednio

[26] P. Borkowski, M. Smutek, „Polityka zagraniczna Unii Europejskiej w warunkach kryzysu i fragmentaryzacji", w: T.G. Grosse (red.), *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 55–80.

[27] *The European Union in a Changing Global Environment. A More Connected*, *Contested and Complex World*, http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf.

[28] Posiedzenie Rady Europejskiej (25 i 26 czerwca 2015 r.) – Konkluzje, Bruksela, 26 czerwca 2015 r., s. 5.

najbliższy dzień. Ale poświęcenie czasu na spojrzenie w przyszłość nie jest luksusem. To warunek niezbędny dla przejścia od obecnego światowego chaosu do nowego pokojowego ładu globalnego. Potrzebujemy poczucia kierunku. Potrzebujemy zdolności do dokonywania wyborów i wyznaczania priorytetów. (…) Potrzebujemy strategii"[29].

Prezentacja dokumentu dokonała się w niesprzyjających okolicznościach – zaledwie kilkanaście dni po referendum w Wielkiej Brytanii, a jego wynik spowodował, że państwa członkowskie uzyskały palący i bieżący problem polityczny do debaty. Tym samym strategia zeszła na dalszy plan. Została przedstawiona 28 czerwca 2016 r. pod nieco pompatycznym tytułem *Wspólna wizja*, *wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*[30]. Dokument zwraca szczególną uwagę na kwestie bezpieczeństwa, czyniąc Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony jednym z priorytetów[31]. Strategia odzwierciedla także sposób myślenia Federiki Mogherini o charakterze i roli Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, skłaniając się ku stwierdzeniu, że siły miękka i twarda powinny być wobec siebie komplementarne. Wśród pozostałych priorytetów wyznaczonych przez strategię znalazły się: odporność państw i społeczeństw na wschód i na południe od UE; zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych; łady regionalne oparte na współpracy; globalne rządzenie w XXI w.[32] Aby realizacja tych celów była możliwa, Unia powinna stać się wiarygodna, elastyczna i zintegrowana[33].

Strategia wychodzi od zdefiniowania żywotnych interesów UE – są to pokój i bezpieczeństwo jej obywateli oraz terytorium, a także rozwój gospodarczy, demokracja i światowy ład oparty na prawie międzynarodowym. Za podstawowe zasady, które mają kierować działaniami zewnętrznymi Unii, uznano jedność, zaangażowanie we współpracę międzynarodową na poziomie globalnym, odpowiedzialność rozumianą jako zdolność do odpowiedzi na kryzysy oraz partnerstwo z państwami, organizacjami regionalnymi i międzynarodowymi, a także społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym w celu odpowiedzi na wspólne wyzwania. Zaletą dokumentu, który w praktyce realizuje jedność działań zewnętrznych UE przewidzianą przez traktat z Lizbony, jest zintegrowane podejście do realizacji powyższych priorytetów, łączące szerokie instrumentarium, jakim dysponuje Unia: od polityki handlowej, rozwojowej i migracyjnej po pomoc humanitarną czy zarządzanie kryzysowe.

Nie da się natomiast ukryć, że dokument replikuje niektóre wady poprzedniej strategii bezpieczeństwa UE przygotowanej jeszcze przez Javiera Solanę – napisany

[29] Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Munich Security Conference, Munich, 8 lutego 2015 r., http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150208_01_en.htm.

[30] *Wspólna wizja*, *wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 2016, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf.

[31] Na temat przygotowania strategii zob. N. Tocci, „The making of the EU global strategy", *Contemporary Security Policy* 2016, t. 37, nr 3.

[32] Ibidem, s. 7–9.

[33] Ibidem, s. 9–10.

jest dość podniosłym, a jednocześnie przeznaczonym dla szerokiego grona czytelników językiem. Nie jest dokumentem „fachowym", lecz z całą pewnością propagandowym. Stawia określone wymagania państwom członkowskim, zwłaszcza w zakresie rozwijania polityki bezpieczeństwa i obrony, ale należy pamiętać, że nie jest dokumentem wiążącym prawnie. W październiku 2016 r. ministrowie spraw zagranicznych zebrani na posiedzeniu Rady zaakceptowali większość priorytetów strategicznych przedstawionych w strategii, w tym dotyczące bezpieczeństwa i obrony, lepszego przygotowania do reakcji na wyzwania, stosowania zintegrowanego podejścia w przypadku konfliktów i kryzysów, zwrócenia większej uwagi na powiązania między działaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, aktualizacji istniejących strategii i przygotowania nowych oraz wzmocnienia dyplomacji publicznej.

Globalna strategia UE wymaga przygotowania sektorowych planów jej wdrażania. Prace w tym zakresie zaczęły się w listopadzie 2016 r. i zajmą przynajmniej pierwszą połowę 2017 r.

Najbardziej kontrowersyjne pozostają oczywiście stosunki z Rosją. Była ona definiowana przynajmniej od 2002 r. jako strategiczny partner Unii – obecnie coraz wyraźniej rysuje się jako przeciwnik grający na rozbicie organizacji. Myślenie takie zapoczątkował Parlament Europejski w specjalnej rezolucji jeszcze w czerwcu 2015 r. Czytamy w niej m.in.: „w obecnej sytuacji Rosja, z powodu swoich działań na Krymie i we wschodniej Ukrainie, nie może już być traktowana jako partner strategiczny ani uważana za takiego partnera (…) partnerstwa strategiczne muszą opierać się na wzajemnym zaufaniu i poszanowaniu prawa międzynarodowego, którego podstawą są demokracja, suwerenność państwa oraz możliwość wyboru wewnętrznego porządku konstytucyjnego i kierunków polityki zagranicznej"[34]. W 2016 r. stało się ono bardziej widoczne – w tym duchu wypowiadał się np. przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk po jej posiedzeniu w Brukseli 21 października 2016 r. Podkreślił, że w trakcie dyskusji na temat relacji z Rosją mówiono o różnych działaniach, które są wymierzone w UE, takich jak naruszanie przestrzeni powietrznej państw unijnych, kampanie dezinformacyjne, cyberataki czy ingerowanie w polityczne procesy w UE i poza nią, a przykłady te świadczą o tym, że strategią Rosji jest osłabienie UE, która powinna kierować się trzeźwą oceną rzeczywistości, a nie iluzjami[35]. Bez jedności państw członkowskich nie tylko w ocenie motywów i zamiarów, lecz także niezbędnych kroków w celu przeciwdziałania polityce rosyjskiej, takie wezwania pozostaną uroczystym wyrazem woli, którą osłabiły dodatkowo wydarzenia ostatnich miesięcy w USA.

[34] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie stosunków UE–Rosja, 2015/2001(INI).

[35] „Donald Tusk: Strategią Rosji jest osłabianie Unii Europejskiej", rp.pl, 21 października 2016 r., http://www.rp.pl/Unia-Europejska/161029864-Donald-Tusk-Strategia-Rosji-jest-oslabianie-Unii-Europejskiej.html#ap-1.

STRACONE ZŁUDZENIA

Granica między wiarą w powodzenie określonej idei a złudzeniami zaburzającymi prawidłową percepcję jest wyraźna w teorii, znacznie gorzej widoczna w praktyce. Z całą pewnością w 2016 r. rozwiało się złudzenie co do posiadania przez rozwinięte, zmodernizowane i stosujące podejście naukowe społeczeństwa Zachodu efektywnych narzędzi opisu i przewidywania rzeczywistości społecznej i przewagi narracji racjonalnej. Kolejne błędne prognozy i sondaże związane z wyborami w USA i referendum brytyjskim pokazały wyraźnie, że oświeceniowe złudzenie racjonalności obywateli kierujących się rozumem i własnym interesem prowadzi do błędnych wniosków i braku przygotowania na wyzwania polityczne. Trwa obecnie debata, czy przekonanie, że pogłębiana na wiele sposobów jedność jest przeznaczeniem kontynentu doświadczonego przez dwie wojny światowe, jest wyrazem jeszcze głębszego złudzenia. Brexit i rosnące znaczenie ruchów politycznych akcentujących partykularyzmy i mitologizowaną suwerenność każą się zastanowić, czy okres pokoju i powodzenia procesów integracyjnych to konieczność czy efekt szczęśliwego zbiegu okoliczności. W kontekście Polski i szerzej naszej części Europy pojawia się pytanie, czy przekonanie o „powrocie" po przymusowym interludium na cywilizacyjnym „wschodzie" nie było również złudzeniem – snem tak pięknym, że niemal realnym. Zakotwiczenie w strukturach zachodnich zapewniających modernizację i bezpieczeństwo byłoby w tym kontekście nie stanem naturalnym, ale właśnie interludium będącym spełnieniem politycznych marzeń wąskich elit. Zatem ci, którzy przestrzegali przed rozszerzeniem UE na wschód, lepiej odczytywali rzeczywistość.

Skoro wyzwaniem jest ratowanie zdobyczy integracji wobec zakwestionowania podstawowej narracji o jej sensowności i nieuchronności, to jedynym wyjściem, zapewniającym jednocześnie sterowność projektu oraz trwanie przy idei, której porzucenie oznaczałoby właściwie zaproszenie katastrofy, jest Europa dwóch lub kilku prędkości. Tym samym nikt nie zostawałby z niej usunięty, ale jednocześnie faktyczne kierownictwo projektu spoczęłoby w rękach wąskiej grupy państw, prawdopodobnie założycielskich krajów Wspólnot, być może powiększonych o kilku innych uczestników. Zacieśnianie integracji w sferze szeroko pojmowanego bezpieczeństwa wydaje się jedyną sensowną odpowiedzią. Koncepcje redukcji integracji do wymiaru gospodarczego wobec Brexitu stają się folklorem politycznym, wygodnym na użytek wewnętrzny, ale niestosowalnym na płaszczyźnie unijnej.

Kryzys egzystencjalny UE wraz z rozwojem sytuacji wewnętrznej (Brexit i wzrost znaczenia ruchów antyzjednoczeniowych) i międzynarodowej (zwycięstwo w wyborach Donalda Trumpa) wszedł w całkowicie nową fazę. Zakwestionowane zostały bowiem podstawy jedności Zachodu, a partykularyzm i realizacja narodowych interesów jednoznacznie kosztem pozostałych członków wspólnoty atlantyckiej przeszły z marginesu kampanii wyborczych do głównego nurtu działań politycznych. Widać wyraźnie, że Wielka Brytania próbuje minimalizować koszty opuszczenia wspólnego rynku przez odnowienie (w niejednoznacznej, merkantylnej formie) tradycyjnych relacji z USA, zdając sobie doskonale sprawę, że nowa administracja republikańska świadomie używa Brexitu i jego otoczki w celu osłabienia Unii. Można

stwierdzić, że Londyn, po samodzielnym doprowadzeniu się do sytuacji niekomfortowej, ma ograniczone opcje i musi pozwolić Stanom Zjednoczonym na tak daleko idące instrumentalizowanie wartości i reguł leżących od 70 lat u podstaw Zachodu jako centrum stosunków międzynarodowych i ośrodka cywilizacyjnego, choć jest to zdaniem autora zbyt łatwe rozgrzeszenie. Kluczowa jednak jest polityka Stanów Zjednoczonych, która po raz pierwszy od czasu Franklina D. Roosevelta definiuje Europę jako rywala, a nie sojusznika. Czyni to, przede wszystkim wskazując na Niemcy. Już 15 stycznia, zatem przed inauguracją, w wywiadzie dla m.in. dziennika *Bild* prezydent elekt stwierdził jednoznacznie, że Europa to instrument powiększania siły Niemiec: „Patrzysz na Unię Europejską i widzisz Niemcy. W zasadzie wehikuł dla Niemiec. Dlatego uważam, że Zjednoczone Królestwo było sprytne, opuszczając [organizację]"[36]. Zaledwie dwa tygodnie później doradca Białego Domu i przewodniczący nowo utworzonej Narodowej Rady ds. Handlu Peter Navarro jednoznacznie stwierdził, że Niemcy, korzystając z niedowartościowanego euro, eksploatują (wykorzystują) Stany Zjednoczone i inne kraje członkowskie UE, dzięki czemu budują swoją przewagę handlową. Zatem Unia to niemiecka strefa „ukrytej marki" i uzyskujący trwałą nadwyżkę kosztem USA rywal handlowy[37]. Takie postrzeganie świata ma daleko idące implikacje strategiczne, a zapowiedzi nowego etapu rozwoju relacji z Rosją Władimira Putina powinny być postrzegane w tym właśnie kontekście. Można wskazać przynajmniej trzy możliwe, chociaż nie tak samo prawdopodobne interpretacje polityki amerykańskiej i wynikające z niej niezbędne kroki dla odzyskującej z trudem równowagę UE.

W ramach pierwszej działania Trumpa definiowane są jako przedłużenie kampanii wyborczej i jako takie mają skupiać się na sferze narracji, pozostawiając jednocześnie kluczowe elementy jedności Zachodu – NATO i gwarancje bezpieczeństwa – nienaruszone. W tym świetle obawy co do faktycznych intencji nowej administracji w Waszyngtonie należy uznać za przesadzone – jest to raczej kolejny etap prezentowania się prezydenta na użytek wewnętrzny jako przeciwnika starych, zgorzkniałych i skorumpowanych elit. Zakładana jest rozbieżność między narracją a faktyczną „twardą" polityką – ta pierwsza nie przełoży się np. na wycofanie wojsk Sojuszu z Europy Środkowej, dokąd właśnie przybyły, ani na oddanie Rosji dawnej radzieckiej strefy wpływów. Tym samym Europa nie będzie pozostawiona samej sobie, nie stanie więc przed koniecznością budowy własnych struktur bezpieczeństwa, związanych np. z jakimś „twardym jądrem" w ramach dzisiejszej UE. Zatem kraje takie jak Polska nie będą zmuszone do wyboru między postawą proeuropejską a proamerykanizmem, który miały być orientacją polityczną wciąż przekładającą się na bezpieczeństwo m.in w regionie. Taką postawę zdaje się prezentować obecny rząd RP.

[36] „European leaders shocked as Trump slams NATO and E.U., raising fears of transatlantic split", *The Washington Post* z 16 stycznia 2017 r., https://www.washingtonpost.com/world/europe-leaders-shocked-as-trump-slams-nato-eu-raising-fears-of-transatlantic-split/2017/01/16/82047072-dbe6-11e6-b2cf-b67fe3285cbc_story.html?utm_term=.fc50391c4582.

[37] „Trump's trade adviser says Germany uses euro to 'exploit' US and EU", *The Guardian* z 31 stycznia 2017 r., https://www.theguardian.com/business/2017/jan/31/trump-trade-adviser-germany-euro-us-eu-peter-navarro.

Druga interpretacja widzi w „trumpizmie" zachodnią odmianę rosnących na całym świecie sił antyliberalnych, które kwestionują uniwersalną, a więc ponadepokową i ponadregionalną sensowność i przydatność takich wartości jak przestrzeganie praw i wolności człowieka oraz ich promocja na arenie międzynarodowej, wolny handel, liberalne państwo prawa, nawet jeśli trwają spory o dokładną postać/treść tego ostatniego. W tym świetle Europa, a właściwie większość państw członkowskich UE i ich tradycyjnych elit politycznych, coraz bardziej stają się osamotnioną wyspą wśród aktorów prezentujących alternatywne propozycje polityczno-aksjologiczne lub wykazujących nieprzydatność tudzież niezdolność liberalnej demokracji do poradzenia sobie z wyzwaniami współczesności. Przejawami tego „oblężenia" są rządy i partie rządzące w Polsce i na Węgrzech, populistyczne i nacjonalistyczne rosnące w siłę partie, takie jak Front Narodowy we Francji, Alternatywa dla Niemiec i inne. Na zewnątrz z kolei coraz śmielej poczynają sobie Rosja i Chiny, Indie praktycznie odmawiają podpisania układu o wolnym handlu, a Unia Afrykańska zaleca swoim członkom opuszczenie MTK. W wersji apokaliptycznej liberalny Zachód toczy ostatnią, nierówną walkę, przy czym nie jest jasne, czy przegrywa na skutek ograniczeń i skorumpowania elit, konieczności dziejowej czy nieszczęśliwego zbiegu okoliczności. W wersji „odrodzeniowej" jest to moment powrotu do korzeni procesu integracyjnego i przeniesienia go na nowy poziom przy jednoczesnym ujawnieniu, kto realnie jest szczerym jego uczestnikiem. Jest to okazja do pozbycia się tych, którzy byli w „Europie" tylko jedną nogą lub tylko pozornie, farbowanych demokratów i amerykańskich koni trojańskich. Szansa ta wymaga zdecydowanych działań, zwłaszcza mających wskazać społeczeństwom, na czym polega ich prawidłowo odczytany interes gospodarczy i polityczny. Europa ma szansę wyjść z tego okresu turbulencji mniejsza, ale wzmocniona aksjologicznie i politycznie oraz stanowczo bardziej sprawna pod kątem zarządzania wyzwaniami i kryzysami. Będzie to wymagało poświęceń i jedności, budowy własnych struktur bezpieczeństwa, reformy traktatowej i być może ograniczenia terytorialnego, odbuduje jednak jej wiarygodność.

Trzecia interpretacja ma charakter raczej geopolityczny niż geocywilizacyjny. Po upływie ponad 25 lat Europa została skonfrontowana z wyzwaniem opisanym przez Johna Mearsheimera w słynnym artykule „Back to the future"[38]. Wycofanie się USA z roli gwaranta bezpieczeństwa Europy stworzy nową sytuację – aby uniknąć materializacji proroctwa najbardziej znanego realisty ofensywnego, kluczowe staje się wzmocnienie polityk europejskich w szeroko pojmowanych kwestiach bezpieczeństwa. W tym kontekście najważniejsze jest utrzymanie i wzmocnienie proeuropejskiego sojuszu francusko-niemieckiego. Jego przyszłość wobec niepewnych wyników wyborów w obu krajach jest niejasna, zwłaszcza w kontekście determinacji do przeciwstawiania się ekspansywnej polityce rosyjskiego neoimperializmu. Tylko „tandem" przekonany o poparciu innych członków i o sile europejskiego projektu będzie skłonny zaryzykować konfrontację polityczną z Rosją – zatem wzmocnienie tego, co „europejskie/unijne", stanowi istotę interesu egzystencjalnego wszystkich

[38] J.J. Mearsheimer, „Back to the future: instability in Europe after the Cold War", *International Security* 1990, t. 15, nr 1, s. 5–56.

członków UE, zwłaszcza tych położonych bardziej na wschód i podatnych na polityczny i energetyczny nacisk Federacji Rosyjskiej. Powrót do polityk narodowych i partykularyzmów grozi powtórką z koncertu mocarstw w formie parodii, o ile bowiem w XIX w. mocarstwa te rządziły światem, o tyle w XXI w. będzie to tylko przedstawienie obserwowane z czujnym rozbawieniem przez graczy klasy światowej, którzy skorzystają na europejskiej wojence (bo przecież już nie wojnie) domowej. Oczywiście koszty stabilizacji systemu ponosić będą – tak samo jak w XIX w. – mniejsze państwa i narody. Niepowodzenie we wzmocnieniu struktur i jedności kontynentu jest w tym świetle tożsame z upadkiem podmiotowej roli Europy w stosunkach międzynarodowych.

European Union – A farewell to Great Britain and to illusions

Since June 2016, the European Union is facing the perspective of Brexit – the result of a referendum surprisingly won by the proponents of "taking back" the country from the clutches of Brussels. The uncertainty about the future of the integration project is fuelled by the outcome of Brexit and by forecasts for the French Presidential election set for spring 2017, which give good chances to Marine Le Pen, who is pushing for Frexit. Chancellor Merkel – the one and only remaining pillar of stability, is challenged by Martin Schulz on national political ground. In these rather unusual circumstances High Representative Federica Mogherini presented EU's new global strategy, discussing a variety of challenges and threats. Doubt and uncertainty are in stock for the future of the EU, and scenarios that used to seem rather eccentric – differentiated integration in the eve of a disruption of transatlantic ties – are now a reasonable choice.

Keywords: European Union, Brexit, French Presidential election, Angela Merkel, Martin Schulz, CFSP, Federica Mogherini, EU crisis, Donald Trump, anti-EU movements

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Brexit, wybory prezydenckie we Francji, Angela Merkel, Martin Schulz, WPZiB, Federica Mogherini, kryzys UE, Donald Trump, ruchy antyunijne i antyintegracyjne

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 134–152

ISSN 2300-2654

Świat w Roczniku

Aleksandra Jarczewska

doi 10.7366/2300265420162208

Stany Zjednoczone – historyczny zwrot ku niewiadomemu

Rok 2016 był nie tylko okresem wyczekiwania, ale także czasem wzrostu napięć, nowych wyzwań i nieoczekiwanych rozstrzygnięć zarówno w USA, jak i w skali całego świata. To, co jeszcze do niedawna wydawało się zupełnie nierealnym scenariuszem, w roku 2016 stało się rzeczywistością. Przez świat przetaczała się fala populizmu i nacjonalizmu, w Europie szokiem i zaskakującym zwrotem historycznym okazało się zagłosowanie Brytyjczyków za Brexitem, a w USA nominacja i późniejszy wybór nowego prezydenta, o którym jeszcze rok wcześniej mówiono i pisano w kontekście „ciekawostki" politycznej.

W polityce wewnętrznej USA zdecydowanie dominowała tematyka wyborcza, która uwypukliła narastające od lat problemy: paraliż legislacyjny, wzrost napięć i podziałów społecznych oraz pogłębiającą się frustrację Amerykanów, rozczarowanych aktualną sytuacją ekonomiczną i polityczną. W amerykańskiej polityce zagranicznej przeważała atmosfera wyczekiwania na rozstrzygnięcia wyborcze. Prezydent Barack Obama odbył szereg wizyt zagranicznych, które, jak można było się spodziewać, nie skutkowały przełomami w relacjach z partnerami. W ostatnim roku prezydentury chciał on przede wszystkim zakończyć rozpoczęte inicjatywy i procesy oraz umocnić relacje z głównymi partnerami Stanów Zjednoczonych, ale także stworzyć możliwości dla nowych projektów międzynarodowych. Największym problemem w amerykańskiej polityce pozostawał nadal region Bliskiego Wschodu – intensyfikacja walki z ISIS w Iraku i w państwach sąsiadujących oraz wojna domowa w Syrii. Niewątpliwymi wyzwaniami były także aktywność Rosji w cyberprzestrzeni w związku z wyborami w USA oraz dość nieoczekiwane zachowanie prezydenta Filipin, który zapowiedział wycofanie się z sojuszu z Amerykanami.

Rok ten miał szczególny charakter. Z jednej strony zamykał ośmioletni okres urzędowania Baracka Obamy i zachęcał do podsumowań jego prezydentury. Z drugiej, z uwagi na wynik wyborczy, zmuszał także do głębszej refleksji nad przyczynami tego, co spowodowało, że Amerykanie odrzucili dotychczasową wizję polityki i zdecydowali się na co najmniej kolejne cztery lata oddać kierowanie państwem człowiekowi, który odważył się w tak spektakularny sposób zanegować dotychczasowy porządek. Przyjęto hipotezę, że to, co wydarzyło się w USA w 2016 r., było nie tylko efektem rządów Obamy, ale także ogólnych i długotrwałych procesów, zachodzących w USA i na świecie w ostatnich latach, a nawet dekadach. Artykuł ma zatem na celu przeanalizowanie wydarzeń roku 2016 w szerszej perspektywie tych procesów, jednak z uwagi na ograniczenia objętości tekstu rozważania będą miały

charakter zarysu, a nie pogłębionych studiów, i będą skupiać się bardziej na aspektach polityki wewnętrznej niż zagranicznej.

SYTUACJA WEWNĘTRZNA – ROZBITA I PODZIELONA AMERYKA

Obejmując urząd prezydencki w 2009 r., Barack Obama miał dwa główne cele i jedno wielkie marzenie. Po pierwsze, chciał wyprowadzić Amerykę z największego kryzysu gospodarczego od czasów Wielkiej Depresji, po drugie, poprawić jej pozycję międzynarodową oraz zredukować wzrost antyamerykanizmu na świecie, będącego efektem rządów George'a W. Busha[1]. Marzeniem pierwszego czarnoskórego prezydenta było natomiast zjednoczenie (a jeśli nie, to przynajmniej zbliżenie do siebie) Amerykanów wszystkich ras, wyznań i poglądów oraz przywrócenie wiary w *American Dream*[2]. Po ośmiu latach urzędowania jego administracji, mimo iż statystyki gospodarcze poprawiły się znacząco w stosunku do punktu wyjścia z 2008 r. (wzrost gospodarczy, spadek bezrobocia, poprawa sytuacji na rynku nieruchomości)[3], a poziom antyamerykanizmu w świecie się obniżył[4], to jednak **podziały** w społeczeństwie amerykańskim, zamiast zanikać, **drastycznie się zaostrzyły**. Oprócz tych tradycyjnych o charakterze politycznym (republikanie vs. demokraci) i pokrywających się z nimi światopoglądowych (konserwatyści vs. liberałowie) coraz bardziej wyraźne stały się te na tle gospodarczym (biedni vs. bogaci) oraz rasowym (biali vs. „kolorowi"). Najważniejszy dla wyników wyborów okazał się jednak podział społeczno-geograficzny (miasta vs. prowincja), w którym jak w soczewce widoczne były wszystkie inne podziały.

W sferze politycznej rozdźwięk między demokratycznym prezydentem a „republikańskim" Kongresem oraz **konflikty między republikanami i demokratami** uniemożliwiały osiągnięcie konsensusu, znacząco ograniczały skuteczne rządzenie państwem i **prowadziły do postępującej erozji systemu politycznego USA**. Trend ten nasilał się od kilkunastu lat, a za prezydentury Obamy pogłębiał wraz z kolejnymi wyborami, w których demokraci tracili miejsca w Kongresie na rzecz republikanów (tabela 1). Ważne ustawy – takie jak stymulacyjny pakiet ekonomiczny, ustawa Dodda–Franka ograniczająca swobodę działania Wall Street, ustawa znosząca zakaz ujawniania orientacji seksualnej przez żołnierzy homoseksualistów[5] oraz sztandarowy projekt reformy systemu opieki zdrowotnej, tzw. Obamacare, uznawane za

[1] B. Obama, *Address in Chicago Accepting Election as the 44th President of the United States*, 4 listopada 2008 r., http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=84750 (dostęp 21.01.2017) oraz inauguracyjna mowa Obamy, 20 stycznia 2009 r., http://www.nytimes.com/2009/01/20/us/politics/20text-obama.html (dostęp: 12.01.2017).

[2] Zob. przemówienie B. Obamy po ogłoszeniu wyników wyborów: „Transcript: 'This is your victory,' says Obama", *Election Center 2008*, *CNN Politics*, 4 listopada 2008 r., http://edition.cnn.com/2008/POLITICS/11/04/obama.transcript/ (dostęp: 15.01.2017).

[3] Zob. np. dane Bureau of Economic Analysis, https://www.bea.gov/.

[4] „Opinion of the United States 2002–2016", Pew Research Center, http://www.pewglobal.org/database/indicator/1/survey/all/ (dostęp: 15.01.2017).

[5] Ustawa ta znosiła obowiązującą w armii amerykańskiej zasadę „don't ask, don't tell". S.G. Stolberg, „Obama signs away 'don't ask, don't tell'", *New York Times* z 22 grudnia 2010 r.

dziedzictwo legislacyjne administracji Obamy, zostały przyjęte w pierwszych dwóch latach prezydentury, kiedy prezydent miał jeszcze poparcie zarówno w Senacie, jak i w Izbie Reprezentantów (zob. tabela 1)[6].

Tabela 1
Skład Kongresu Stanów Zjednoczonych w latach 2009–2017 (zgodnie z wynikami wyborczymi*)

Kongres	Partie	Izba Reprezentantów		Senat	
		liczba miejsc	udział w procentach	liczba miejsc	udział w procentach
111 Kongres 2009–2011	Dem.	256	58,8	55	55
	Rep.	168	41,2	41	41
	Niezal./Wakaty	–/1	–	2/2	2
112 Kongres 2011–2013	Dem.	193	44,3	51	53
	Rep.	242	55,7	47	47
	Niezal./Wakaty	–	–	2/–	z dem.**
113 Kongres 2013–2015	Dem.	200	46,2	53	55
	Rep.	233	53,8	45	45
	Niezal./Wakaty	–/2	–	2/–	z dem.**
114 Kongres 2015–2017	Dem.	188	43	44	46%
	Rep.	247	57	54	54%
	Niezal./Wakaty	–	–	2/–	z dem.**
115 Kongres* 2017–(2019)	Dem.	194 (+6)	44,7	44 (+2)	48
	Rep.	241 (–6)	55,3	52 (–2)	52
	Niezal./Wakaty	–	–	2/–	z dem.**

* W trakcie kadencji układ w Kongresie może się minimalnie zmieniać z uwagi na przypadki losowe lub rezygnacje, dlatego też dane w tabeli uwzględniają moment rozpoczynania poszczególnych kadencji.
** Senatorzy niezależni głosują zazwyczaj z demokratami i dlatego zaliczani są do tej grupy.

Źródło: opracowanie własne.

W ostatnim roku prezydentury Obama w zasadzie nie był już w stanie przeforsować żadnej znaczącej inicjatywy ustawodawczej[7]. Fiaskiem zakończyły się próby ratyfikacji jakiegokolwiek traktatu międzynarodowego, w tym np. wynegocjowanej

[6] M.E. Reynolds, „President Obama's legislative legacy and what it means for the next administration" Brookings, 30 grudnia 2016 r., https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2016/12/30/president-obamas-legislative-legacy-and-what-it-means-for-the-next-administration/ (dostęp: 23.01.2017).

[7] Wobec tego, że prezydent był w 2016 r. tzw. *lame duck*, czyli kulawą kaczką w systemie, która w ostatnim roku prezydentury niewiele może zdziałać, a republikanie z kolei stosowali obstrukcję legislacyjną w postaci procedury *filibuster*, Kongres uchwalił tylko 329 ustaw, których większość nie miała poważniejszego znaczenia ani dla ustroju państwa, ani dla obywateli. Zob. np. M. Rozsa, „After eight years of using the filibuster against President Obama, Republicans now want to get rid of it", *Salon.com*, 10 listo-

w 2015 r. wielkiej umowy handlowej *Trans-Pacific Partnership* – TPP. Jednocześnie po raz pierwszy za tej prezydentury doszło do odrzucenia weta prezydenckiego[8]. Na porządku dziennym było także blokowanie prezydenckich nominacji urzędniczych, które powinny zyskać aprobatę Kongresu, czego efektem pod koniec roku wyborczego było wiele wakatów w sądach oraz urzędach[9]. Najbardziej znamiennym przykładem takiego działania było zablokowanie nominacji na sędziego Sądu Najwyższego, co spowodowało paraliż działań tego organu w 2016 r.[10]

Wobec nasilających się z czasem trudności we współpracy z Kongresem (utrata w 2011 r. większości demokratycznej w Izbie Reprezentantów i w 2015 r. w Senacie, zob. tabela 1) prezydent Obama, podobnie jak w poprzednich latach, rządził krajem głównie za pomocą dekretów (*executive orders*)[11]. Należy jednak podkreślić, że rządzenie za pomocą dekretów i innych aktów wykonawczych ma zasadniczą słabość. Tak jak szybko można je podpisać, tak samo szybko można je odwołać lub zastąpić nowymi, co wielokrotnie zapowiadał w kampanii wyborczej Donald Trump i do czego przystąpił zaraz po zaprzysiężeniu.

Postępujący od sześciu lat paraliż procesu legislacyjnego, bardzo silna polaryzacja sceny politycznej, blokowanie inicjatyw oraz konflikty między Kongresem i prezydentem pogłębiały niezadowolenie społeczne. W efekcie 114 Kongres USA cieszył się w ciągu całego 2016 roku poparciem na poziomie 17%, co jest kontynuacją słabych wyników, utrzymujących się od siedmiu lat na poziomie poniżej 20%[12]. Co ciekawe, Amerykanie zdecydowanie lepiej oceniali prezydenta, którego pracę akceptowało w 2016 r. około 50% respondentów różnych sondaży[13]. Nie zmieniało to jednak faktu, że ogólne zaufanie do polityków w USA pozostawało na minimalnym poziomie[14].

---

pada 2016 r., http://www.salon.com/2016/11/10/after-eight-years-of-using-the-filibuster-against-president-obama-republicans-now-want-to-get-rid-of-it/ (dostęp: 12.01.2017).

[8] Dotyczyło to ustawy *Justice Against Sponsors of Terrorism Act*. Zob. więcej: J. Steinhauer, M. Mazzetti, J. Hirschfeld Davis, „Congress allows Saudis to be sued over 9/11 attacks", *New York Times* z 28 września 2016 r.

[9] Od 3 stycznia 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r. nominowano jedynie 198 urzędników zgłoszonych na wakaty przez prezydenta Obamę; w analogicznym okresie ostatnich dwóch lat urzędowania G.W. Busha powołano 354 urzędników, a za W.J. Clintona 286. Zob. więcej: N. Ornstein, „Is this the worst Congress ever?", *The Atlantic* z 17 maja 2016 r., http://www/theatlantic.com (dostęp: 14.01.2017).

[10] M. Bobelian, „Will Democrats be able to block Trump's Supreme Court nominations?", *Forbes* z 10 listopada 2016 r., http://www.forbes.com (dostęp: 21.01.2017).

[11] Najwięcej dekretów wydał w ostatnim pełnym roku swego urzędowania – 41 (plus jeszcze osiem w styczniu 2017 r.), a w ciągu ośmiu lat w sumie 279 (W.J. Clinton – aż 308, drugi był G.W. Bush – 291), dane za: „Executive orders", *Federal Register*, 30 stycznia 2017 r., https://www.federalregister.gov/executive-orders/ oraz C.W. Crews Jr., „Obama's legacy: An abundance of executive actions", *Forbes* z 10 stycznia 2016 r., http://www.forbes.com (dostęp: 30.01.2017).

[12] „US Congressional approval averages weak 17% for 2016", Gallup, 15 grudnia 2016 r., http://www.gallup.com/poll/199445/congressional-approval-averages-weak-2016.aspx (dostęp: 14.01.2017).

[13] „Presidential approval ratings – Barack Obama", Gallup, styczeń 2016–styczeń 2017, http://www.gallup.com/poll/116479/barack-obama-presidential-job-approval.aspx (dostęp: 30.01.2017).

[14] J.M. Jones, „Americans' trust in political leaders, public at new lows", Gallup, 21 września 2016 r., http://www.gallup.com/poll/195716/americans-trust-political-leaders-public-new-lows.aspx (dostęp: 20.02.2017).

Narastające rozczarowanie i niechęć do polityków oraz establishmentu przybrały dwie skrajne formy. Jedną było odrzucenie możliwości uczestnictwa w procesie wyborczym, co przełożyło się na bardzo niską frekwencję wyborczą w 2016 r. (tylko ok. 55% uprawnionych wzięło udział w wyborach)[15]. Drugą natomiast okazało się poszukiwanie alternatywy wśród „niszowych" kandydatów na prezydenta, którzy odcinali się od głównego nurtu politycznego i posługując się populistycznymi hasłami oraz dosadną retoryką, przyciągali do siebie rozgniewanych i oczekujących konkretnych zmian wyborców. Stąd też niechęć do utożsamianej z establishmentem politycznym Hillary Clinton oraz popularność outsiderów politycznych – Donalda Trumpa[16] na prawicy i Berniego Sandersa[17] na lewicy.

Podziały w społeczeństwie amerykańskim **pogłębiały także kwestie ekonomiczne**. Co prawda dane ekonomiczne za rok 2016 poprawiały się, jednak nadal był to proces bardzo powolny i znacznie poniżej oczekiwań społecznych[18]. Wzrost gospodarczy wyniósł 1,6%, bezrobocie osiągnęło rekordowo niski poziom 4,7%, a inflacja 1,5%, co pozwoliło na podniesienie bazowych stóp procentowych do poziomu 0,75%, ponadto, nieznacznie, ale wzrosły nawet ceny nieruchomości[19]. W ostatnich latach drgnęły także wskaźniki dotyczące dochodów gospodarstw domowych oraz stanu ubóstwa w USA. W okresie 2014–2015 po raz pierwszy od 2007 r. zanotowano wzrost realnego, średniego dochodu gospodarstwa domowego o 5,2%, stopa ubóstwa obniżyła się o 1,2%, a liczba osób żyjących w ubóstwie spadła o 3,5 mln[20]. Jednakże wysoki deficyt budżetowy oraz powiększający się dług publiczny oznaczały, że rząd zwiększa obciążenia, za które Amerykanie kiedyś będą musieli zapłacić (w 2016 r. deficyt budżetowy wyniósł 590 mld USD, co stanowiło 3,3% PKB, a kumulujący się dług publiczny przekroczył już próg 19 bln USD, osiągając alarmujący stan ponad 105% PKB[21]).

W rezultacie, mimo iż stan gospodarki amerykańskiej poprawiał się stopniowo od końca pierwszej dekady XXI w., to był to proces bardzo powolny, a co ważniejsze, tzw. zwykli obywatele nadal nie odczuwali znaczącej poprawy – narastały nierów-

[15] O. Ben-Shahrar, „The non-voters who decided the election: Trump won because of lower democratic turnout", *Forbes* z 17 listopada 2016 r., http://www.forbes.com (dostęp: 21.01.2017).

[16] Donald Trump jako biznesmen bez doświadczenia politycznego i krytykujący polityków (niezależnie od przynależności partyjnej) idealnie wpisywał się w zapotrzebowanie społeczne.

[17] Bernie Sanders jest jednak „outsiderem" dość specyficznym, gdyż ostatnie 25 lat spędził w Kongresie, choć pozostawał zawsze z boku, nie wchodząc w tzw. układy polityczne.

[18] Więcej na temat stanu gospodarki amerykańskiej w szerszej perspektywie zob. np. M.P. Keightley, M. Labonte, J.M. Stupak, *Slow Growth in the Current U.S. Economic Expansion*, CSR Report, 24 czerwca 2016 r., http:/fas.org/sgp/crs/misc/R44543.pdf (dostęp: 23.01.2017) oraz „When barometers go wrong", *The Economist* z 11 czerwca 2016 r., s. 74.

[19] *National Income and Product Accounts Gross Domestic Product: Fourth Quarter and Annual 2016 (Advance Estimate)*, Bureau of Economic Analyses, 27 stycznia 2017 r., https://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdpnewsrelease.htm oraz K. Amadeo, „US economic outlook: For 2017 and beyond", *The Balance*, 29 grudnia 2016 r., https://www.thebalance.com/us-economic-outlook-3305669 (dostęp: 21.01.2017).

[20] Dane za: B.D. Proctor, J.L. Semega, M.A. Kollar, *Income and Poverty in the United States: 2015*, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, P60-256(RV), U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2016, https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2016/demo/p60-256.pdf (dostęp: 23.01.2017).

[21] „US debt clock", http://www.usdebtclock.org/(dostęp: 23.01.2017).

ności w dochodach, powiększała się przepaść między bogatymi a biednymi, a klasa średnia się kurczyła[22]. Ponadto w USA od lat zamykano fabryki i przenoszono produkcję za granicę, małe biznesy upadały, a zarobki stały w miejscu, co było szczególnie dotkliwe dla nisko wykwalifikowanej siły roboczej (tzw. niebieskich kołnierzyków, *blue collar workers*) i pracowników tzw. tradycyjnego przemysłu[23]. Choć wyborcy winili za ten stan rzeczy Obamę, to sytuacja ta nie była jedynie efektem polityki gospodarczej ostatnich lat, ale przede wszystkim wypadkową długoletnich procesów zachodzących w gospodarce światowej, takich jak: powszechna implementacja modelu rozwoju opartego na zasadach neoliberalizmu ekonomicznego[24], globalizacja[25] czy postęp technologiczny[26], które, oprócz korzyści, niosą ze sobą także koszty społeczne[27]. W efekcie złość i frustracja ekonomiczna Amerykanów otworzyły przestrzeń wyborczą dla takich kandydatów jak Donald Trump czy Bernie Sanders, obiecujących szybką poprawę dzięki zastosowaniu radykalnych rozwiązań, nieuwzględniających szerszych realiów gospodarczych i nieliczących się z ewentualnymi długookresowymi konsekwencjami[28].

Kolejnym czynnikiem pogłębiającym podziały oraz niezadowolenie społeczne były **antagonizmy na tle rasowym** (szczególnie biali vs. czarni). W 2016 r. napięcia społeczne spowodowane przemocą białych policjantów wobec Afroamerykanów nasiliły się w porównaniu z poprzednim rokiem, a ruch Black Lives Matters rósł

[22] Zob. np. M.P. Keightley, M. Labonte, J.M. Stupak, oraz opinie ekonomistów w: „Could the American economy tank in 2016?", *Politico*, 5 stycznia 2016 r., http://www.politico.eu/article/could-the-economy-tank-in-2016/ (dostęp: 23.01.2017).

[23] J. Berstein, „Real earnings, real anger", *The Washington Post* z 9 marca 2016 r., https://www.washingtonpost.com (dostęp: 21.01.2017).

[24] Zob. np. W. Davies, *The Limits of Neoliberalism: Authority*, *Sovereignty and the Logic of Competition*, SAGE Publications Ltd, Thousand Oaks 2016; M.B. Steger, *Neoliberalism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford 2010.

[25] Na temat kosztów globalizacji zob. także więcej: J.L. Heskett, „How do we pay for the costs of globalization?", *Harvard Business School Working Knowledge*, 6 lipca 2016 r., http://hbswk.hbs.edu/item/how-do-we-pay-for-the-costs-of-globalization; J.R. Paul, „The cost of free trade", *Brown Journal of World Affairs* 2015, nr XXII, s. 190–209.

[26] Na temat wpływu rozwoju technologii na rozwój ekonomiczny i miejsca pracy zob. więcej (książki): D. Rotman, „How technology is destroying jobs", *MIT Technology Review* 2013, t. 116(4), s. 27–35; C. Nobel, „How technology adoption affects global economies", *Harvard Business School Working Knowledge*, 30 lipca 2012 r., http://hbswk.hbs.edu/item/how-technology-adoption-affects-global-economies; D.M. West, „Technology and the innovation economy", Brookings, 19 października 2011 r., https://www.brookings.edu/research/technology-and-the-innovation-economy/ (dostęp: 21.01.2017).

[27] Przez lata Amerykanie zdawali się kierować przekonaniem, że procesy te są dobre, o ile przynoszą im korzyści (lata dziewięćdziesiąte XX w.), natomiast kiedy zaczęły z nich korzystać także inne państwa, poddali je krytyce i negacji (druga dekada XXI w.). Zob. np. J. Zaccone, „Has globalization destroyed the American middle class?", paper presented at the Columbia Seminar on Full Employment, Social Welfare and Equity April 2012 as a response to Michael Spence, „The impact of globalization on income and employment", *Foreign Affairs*, lipiec–sierpień 2011, s. 28–41.

[28] Zob. np.: J. Gillespie, „Still slow: U.S. economy grew 1.6% in 2016", CNN Money, 27 stycznia 2017 r., http://money.cnn.com/2017/01/27/news/economy/us-gdp-2016/ (dostęp: 30.01.2017); D. Thompson, „Donald Trump's economic plans would destroy the U.S. economy. Make America have a recession again", *The Atlantic* z 8 maja 2016; T. Worstall, „Donald Trump and Bernie Sanders aren't great prospects for our economic policy", *Forbes* z 10 lutego 2016 r., http://www/forbes.com (dostęp: 28.01.2017).

w siłę. Do kulminacji doszło w lipcu 2016 r. po zabiciu przez białych policjantów dwóch czarnoskórych, co wywołało zamieszki na tle rasowym w różnych miastach w USA[29]. Choć po tych wydarzeniach pojawiły się komentarze porównujące sytuację do stanu „wojny rasowej", to obecne napięcia i konflikty, jakkolwiek drastyczne i medialne, nie mają ani takiej intensywności, ani też podłoża ideologicznego jak w czasach wojny domowej czy walki o równouprawnienie Afroamerykanów w latach sześćdziesiątych XX w.[30] Były one jednak doskonałym „paliwem politycznym" dla radykalnych, prawicowych i populistycznych polityków, którzy wskazywali na wzrost zagrożeń ze strony mniejszości rasowych oraz uchodźców czy imigrantów (szczególnie było to widoczne w kampanii Trumpa)[31].

KAMPANIA WYBORCZA I NIEWIADOMA PRZYSZŁOŚĆ AMERYKI

Zaostrzające się podziały oraz pogarszające się nastroje społeczne zostały dostrzeżone i wykorzystane przez kandydatów w ostrej i brutalnej **kampanii wyborczej**[32]. W tym roku znacznie większe znaczenie niż programy wyborcze miały populistyczne hasła, pomówienia oraz manipulacje i nieczyste zagrania. Na etapie prawyborów w obozie republikańskim doszło do zaciekłej walki outsidera Donalda Trumpa z kilkunastoma prominentnymi politykami republikańskimi[33]. Ostatecznie, ku powszechnemu zaskoczeniu, oficjalną nominację otrzymał Trump. Natomiast w obozie demokratów w zasadzie od początku liczyło się tylko dwoje kandydatów – Hillary Clinton oraz Bernie Sanders (także outsider polityczny). Jednak mimo iż początkowo wydawało się, że pozycja Clinton jest niezagrożona, to i w tym przypadku doszło do bar-

[29] Zgodnie z danymi podawanymi przez *The Guardian*, który prowadzi bazę osób zabitych przez policję w USA, w porównaniu z rokiem 2015, kiedy to policja zabiła 307 czarnych na 1146 wszystkich zabitych, w roku 2016 liczba ta spadła do 266 czarnych, na 1092 zabitych ogółem. Dane te pokazują także, że wbrew powszechnym opiniom najwięcej ofiar policji stanowią biali (a nie czarni) – 584 osoby w 2015 r. na 1146 zabitych oraz 574 na 1092 zabitych w 2016 r., a ponadto około 90% tego typu zdarzeń jest efektem strzelanin, co z kolei wynika z powszechnego dostępu do broni w USA, skutkującego corocznie tysiącami niewinnych ofiar. Dane na podstawie: „The counted. People killed by the police in the U.S.", *The Guardian* z 28 stycznia 2017 r., https://www.theguardian.com/us-news/ng-interactive/2015/jun/01/the-counted-police-killings-us-database (dostęp: 28.01.2017).

[30] Zob. np. *Foreign Affairs*, marzec/kwiecień 2015 (nr 94, poświęcony głównie kwestiom rasowym) oraz „On views of race and inequality, blacks and whites are worlds apart", Pew Research Center, 27 czerwca 2016 r., http://www.pewsocialtrends.org/2016/06/27/on-views-of-race-and-inequality-blacks-and-whites-are-worlds-apart/ (dostęp: 28.01.2017).

[31] I.J. Bailey, „How Trump exposed America's white identity crisis", Politico, 22 sierpnia 2016 r., http://www.politico.com/magazine/story/2016/08/trump-race-white-america-identity-crisis-214178; „Highlights of Donald Trump's immigration speech and Mexico trip", *New York Times* z 1 września 2016 r.

[32] Zob. np. E. Rogers, „This is the worst presidential campaign in modern history", *The Washington Post* z 26 sierpnia 2016 r., https://www.washingtonpost.com (dostęp: 23.01.2017).

[33] Oficjalnie do wyborów na prezydenta USA w 2016 r. z ramienia Partii Republikańskiej zgłosiło się aż 17 kandydatów, z których część zrezygnowała jeszcze przed rozpoczęciem prawyborów. Zob. *Rocznik Strategiczny* 2015/16, s. 212. Wielu republikańskich polityków kontestowało kandydaturę Trumpa i wszystkimi sposobami starało się zablokować jego nominację, jednak działania te okazały się nieskuteczne. Zob. np.: D.A. Graham, „Which Republicans oppose Donald Trump? A cheat sheet", *The Atlantic* z 6 listopada 2016 r., http:/www.theatlantic.com (dostęp: 25.01.2017); oraz list prominentnych republikanów przeciw tej kandydaturze: D. Sanger, M. Haberman, „50 from G.O.P. declare Trump a security risk", *New York Times* z 8 sierpnia 2016 r.

Tabela 2
Kandydaci na prezydenta 2016 oraz ich poglądy na najważniejsze kwestie w kampanii

		Hillary Clinton	Donald Trump
	Dane personalne	Ur. 26.10.1947, Chicago Zawód: prawnik, polityk	Ur. 19.06.1946, Nowy Jork Zawód: biznesmen
	Identyfikacja partyjna	Demokraci	Republikanie
	Proponowany wiceprezydent	Tim Kaine – polityk, b. gubernator stanu Wirginia do 2010 r., senator ze stanu Wirginia	Mike Pence – prawnik i polityk, od 2013 r. gubernator stanu Indiana
Główne tematy w kampanii			
Sprawy wewnętrzne	Ochrona zdrowia	Rozwijanie Obamacare	Anulowanie Obamacare
	Prawo do posiadania broni palnej	Zaostrzenie prawa o dostępie do broni palnej	Sprzeciw wobec zaostrzania prawa o dostępie do broni palnej
	Imigracja	Wsparcie dla ustawy DREAM łagodzącej przepisy wobec imigrantów	Budowa muru na granicy z Meksykiem, zaostrzenie przepisów
	Kara śmierci	Za karą śmierci	Za karą śmierci
	Aborcja	Za swobodą wyboru	Obecnie za zaostrzeniem prawa do wykonywania aborcji
	Legalizacja marihuany	Za złagodzeniem prawa i dopuszczeniem do użytku marihuany do celów medycznych	Za dopuszczeniem do użytku marihuany do celów medycznych
Gospodarka	Państwo a gospodarka	Większy udział państwa w gospodarce	Ograniczanie udziału państwa w gospodarce
	Podatki	Podniesienie podatków	Obniżenie podatków
	Płaca minimalna	Podniesienie płacy minimalnej	Chce, aby zdecydowały stany
Polityka zagraniczna	Chiny	Chce utrzymania pozytywnych relacji	Chiny jako główny sprawca problemów USA
	Iran	Popiera układ nuklearny z Iranem	Anulowanie układu z Iranem i renegocjacja
	Syria	Wsparcie dla rebeliantów w Syrii	Nie chce bezpośredniego zaangażowania wojsk USA na lądzie

Tabela 2 – cd.

Polityka zagraniczna	ISIS	Chce eliminacji ISIS, ale bez bezpośredniego udziału wojsk USA na lądzie	Zniszczenie ISIS jako główny cel, ale raczej bez bezpośredniego udziału wojsk USA na lądzie
	Afganistan	Popiera utrzymanie wojsk w Afganistanie, jeśli będzie to konieczne	Popiera utrzymanie wojsk w Afganistanie
	TPP	Niejasne stanowisko	Chce anulowania TPP i zwrotu ku układom bilateralnym
	NATO	Popiera, chce wzmacniać	Popiera, ale chce większego zaangażowania członków
	Europa i sojusznicy	Konieczne wzmocnienie obecnych relacji i budowanie nowych	Konieczne zmiany pod kątem interesów USA

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Donald Trump vs. Hillary Clinton", *Diffen*, 28 listopada 2016 r., http://www.diffen.com/difference/Donald-Trump-vs-Hillary-Clinton; oficjalna strona internetowa Hillary Clinton, www.hillaryclinton.com; oficjalna strona internetowa Donalda Trumpa, www.donaldjtrump.com (dostęp: 04.01.2017).

dzo ostrej rywalizacji o nominację, w której zwyciężyła Clinton i została kandydatką demokratów na prezydenta (informacje na temat kandydatów i ich stosunek do głównych kwestii poruszanych w kampanii zob. tabela 2).

W starciu wyborczym ostatecznie zwycięzcą okazał się Donald Trump, który zgromadził większą liczbę głosów elektorskich (stosunek 304 do 227), choć to Hillary Clinton wygrała wybory powszechne (zebrała o prawie 3 mln głosów wyborców więcej niż Trump) (zob. tabela 3)[34]. O wynikach wyborów zdecydowali zatem nie wyborcy, lecz amerykański system polityczny[35].

Z tegorocznych wyborów można było wiele dowiedzieć się o współczesnej Ameryce.

Po pierwsze, że amerykański system polityczny znalazł się w głębokim kryzysie. Wybory wyeksponowały rozczarowanie elitami oraz politykami, kryzys partii politycznych oraz brak „dobrych" kandydatów. Ponadto prezydentem został kandydat, który w powszechnym głosowaniu przegrał ogromną liczbą głosów, a o ostatecznym wyniku, po raz kolejny, zdecydowały tzw. stany wahające się[36].

Po drugie, że pogarszające się od lat nastroje w społeczeństwie amerykańskim wskazują dwie tendencje – po pierwsze radykalizację nastrojów społecznych, czego efektem był wybór populistycznego kandydata, po drugie rozczarowanie Amerykanów polityką i politykami, co skutkowało rezygnacją z udziału w procesie wyborczym i jedną z najniższych frekwencji wyborczych w ostatnich latach.

Po trzecie, że kraj jest bardzo podzielony, a podziałem, który w dużej mierze zdecydował o wyniku wyborów, był ten na Amerykę miejską i prowincjonalną (*urban and rural*) (zob. tabela 3)[37]. Donald Trump zyskał poparcie głównie konserwatywnego, białego elektoratu z małych miast i wsi (szczególnie tzw. Pasa Rdzy), którego wizja Ameryki jest daleka od miejskich, progresywnych liberałów, popierających Hillary Clinton. Dodatkowo w najbliższej przyszłości można spodziewać się jeszcze większej polaryzacji społecznej, ponieważ nowy prezydent prawdopodobnie nie będzie chciał zasypywać podziałów, ale raczej je zaostrzać.

Po czwarte, że niezależnie od ostatecznego wyniku wyborów kobiety mają coraz większe szanse w amerykańskiej polityce i że wybór pierwszej kobiety na prezydenta USA jest możliwy (Hillary Clinton wygrała w głosowaniu powszechnym!),

[34] „National president exit pools", CNN Politics, http://edition.cnn.com/election/results/exit-polls/national/president (dostęp: 02.01.2017).

[35] W historii USA jest to piąty przypadek, kiedy prezydentem zostaje osoba, która przegrała wybory powszechne. Ostatni raz coś takiego zdarzyło się w 2000 r., kiedy to Al Gore pokonał George'a W. Busha w wyborach powszechnych stosunkiem 48,4 do 47,9% i różnicą 543 895 głosów, a prezydentem został ten drugi, o czym musiał ostatecznie zdecydować Sąd Najwyższy.

[36] Podobnie jak w poprzednich wyborach kluczowe były wyniki w tzw. stanach wahających się (*swing states*), których w 2016 r. zidentyfikowano aż 11, a najważniejsze to: Floryda oraz te zaliczane do tzw. Pasa Rdzy (*Rust Belt*): Wisconsin, Ohio, Michigan, Pensylwania, Iowa, Ohio.

[37] Zob. więcej: L. Gamio, „Urban and rural America are becoming increasingly polarized", *The Washington Post* z 17 listopada 2016 r., https://www/washingtonpost.com (dostęp: 21.01.2017); R. Brownstein, „How the election revealed the divide between city and country", *The Atlantic* z 17 listopada 2016 r., http://theatlantic.com (dostęp: 21.01.2017).

Tabela 3
Wyniki wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych w 2016 r. (na podstawie wybranych wskaźników)

Kategoria/kandydaci (oraz procentowy udział w społeczeństwie)		Hillary Clinton (demokratka)	Donald Trump (republikanin)
Głosy elektorskie		227 (232)*	304 (306)*
Liczba popierających stanów		20 + Dystrykt Kolumbii	30
Głosy wyborców w liczbach		**65 853 516**	**62 984 825**
Głosy wyborców w procentach		**48,2**	**46,1**
Szczegółowe statystyki na podstawie wybranych wskaźników (%)			
Płeć	Głosy mężczyzn (47)	41	52
	Głosy kobiet (53)	54	41
Wiek	18–29 (19)	55	36
	30–44 (25)	51	41
	45–64 (40)	44	52
	65 i więcej (16)	45	52
Wykształcenie	**Średnie lub niższe** (18)	46	51
	Częściowe wyższe (32)	43	51
	Wyższe (32)	49	44
	Podyplomowe (18)	58	37
Podziały etniczne	Biali (71)	37	57
	Afroamerykanie (12)	89	8
	Latynosi (11)	66	28
	Azjaci (4)	65	27
	Pozostali (3)	56	36
Sympatie polityczne	Demokraci (36)	89	8
	Republikanie (33)	8	88
	Niezależni (31)	42	46
Miejsce zamieszkania	Miasta (34)	60	34
	Obszary podmiejskie (49)	45	49
	Wieś (17)	34	61

* W wyniku wyborów powszechnych Hillary Clinton zdobyła 232 głosy elektorskie, a Donald Trump 306, jednak w głosowaniu elektorów stracili odpowiednio 5 głosów i 2 głosy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „National president exit pools", CNN Politics, http://edition.cnn.com/election/results/exit-polls/national/president (dostęp: 02.01.2017) oraz danych Federalnej Komisji Wyborczej: Federal Election Commission, *2016 Presidential Election*, http://www.fec.gov/portal/presidential.shtml (dostęp: 4.02.2017).

o ile któraś z partii wystawi do wyborów silną kandydatkę z mniejszymi „obciążeniami" niż była pierwsza dama[38].

Po piąte, że w wyborach systematycznie większego znaczenia nabierają Internet i media społecznościowe, które są coraz częściej wykorzystywane przez kandydatów do kontaktu z wyborcami jako uzupełnienie lub alternatywa wobec konwencjonalnych środków komunikacji (np. podstawowym narzędziem komunikacji Trumpa był Twitter), oraz że coraz trudniej jest weryfikować pojawiające się informacje[39].

Po szóste, że w walce politycznej w USA (czego przejawem była kampania wyborcza AD 2016) przestają działać jakiekolwiek hamulce i wszystkie, nawet najbardziej brutalne chwyty są dozwolone, a co więcej, wyborcy to przyjmują i nawet tego oczekują. Ostatecznie prezydentem zostaje kandydat posługujący się retoryką jeszcze do niedawna niedopuszczaną do dyskursu publicznego, którego nie dyskredytują kłamstwa, oszustwa ani skandale obyczajowe[40].

Po siódme, że jeżeli USA nie są zaangażowane bezpośrednio w konflikt zbrojny, to polityka zagraniczna nie ma większego wpływu na wyniki wyborcze, a kwestie międzynarodowe są istotne, pod warunkiem że bezpośrednio dotyczą Amerykanów (np. kwestia imigracji, polityka handlowa w kontekście tworzenia lub likwidacji miejsc pracy itp.).

Po ósme, że Ameryka nie jest tak daleko od „reszty świata", jak jej samej się wydaje. Wzrost niezadowolenia, radykalizacja nastrojów społecznych, podatność na populizm i demagogię oraz odradzanie się nacjonalizmów to procesy nasilające się w ostatnich latach także w innych krajach.

Donald John Trump został **zaprzysiężony na** czterdziestego piątego **prezydenta Stanów Zjednoczonych** 20 stycznia 2017 r.[41] Już w pierwszych tygodniach, korzystając z dekretów prezydenckich, zaczął realizację obietnic wyborczych i proces anulowania decyzji poprzednika. Symbolicznie pierwszą decyzją było ograniczenie

[38] Demokratyczną kandydatkę w kampanii wyborczej obciążyły trzy główne kwestie: oskarżenia o używanie prywatnej skrzynki mailowej do służbowych celów, co mogło doprowadzić do ujawnienia tajemnic państwowych, i związane z tym dochodzenie FBI, problem zamordowania amerykańskiego ambasadora w Libii i zatajanie prawdy dotyczącej tego wydarzenia oraz brak transparentności w zakresie działania Fundacji Clintonów i zbierania funduszy na jej działalność (ten ostatni wątek doczekał się nawet filmu dokumentalnego pt. *Clinton Cash*, który pokazywany był w USA w czasie kampanii wyborczej).

[39] Z uwagi na rozpowszechnianie tzw. nieprawdziwych informacji (*fake news*) czy tzw. faktów alternatywnych tak popularne w trakcie kampanii były portale typu *fact checker*. H. Allcott, M. Gentzkow, „Social media and fake news in the 2016 election", Stanford University, 2017, https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf (dostęp: 20.01.2017).

[40] Trump okazał się „niezatapialny" w kampanii wyborczej. Nie zaszkodziły mu nawet oskarżenia o oszustwa podatkowe, obraźliwe wypowiedzi na temat kobiet i mniejszości ani podejrzenia o kontakty z prezydentem Rosji czy rosyjskimi służbami specjalnymi.

[41] Zaprzysiężeniu nowego prezydenta towarzyszyły protesty społeczne. Już pierwszego dnia po inauguracji w USA oraz w krajach europejskich odbyły się marsze kobiet, które *de facto* stały się manifestacjami niezadowolenia i sprzeciwu wobec retoryki nienawiści, zaostrzania podziałów oraz niepokojących zapowiedzi działań nowego prezydenta. Zob. np. B. Singman, „Day after Trump sworn in, hundreds of thousands protest presidency in celeb-studded march", Fox News, 21 stycznia 2017 r., http://www.foxnews.com/politics/2017/01/21/day-after-trump-sworn-in-thousands-protest-presidency-in-celeb-studded-march.html; Z. Byron Wolf, „Comparing Trump's inauguration crowd to the Women's March", CNN Politics, 21 stycznia 2017 r., http://edition.cnn.com/2017/01/21/politics/womens-march-donald-trump-inauguration-sizes/.

nie stosowania przepisów tzw. ustawy Obamacare, co ma prowadzić do jej osłabiania i stopniowego wygaszania. W kolejnych dniach ogłosił wycofanie się USA z Partnerstwa Transpacyficznego, czyli sztandarowego międzynarodowego projektu Obamy, i zapowiedział zwiększenie protekcjonizmu w polityce handlowej Stanów Zjednoczonych; skasował fundusze dla organizacji pozarządowych, m.in. informujących na temat aborcji (tzw. zasada globalnego knebla, *global gag rule*) oraz wyraził zgodę na budowę rurociągów Dakota Access i Keystone XL, którym sprzeciwiali się wcześniej demokraci i Obama. Najbardziej kontrowersyjną decyzją nowego prezydenta okazał się dekret o czasowym zakazie wpuszczania do USA imigrantów z siedmiu krajów muzułmańskich – Iraku, Iranu, Syrii, Sudanu, Libii, Jemenu, Somalii[42].

Nowy prezydent miał też kilka okazji do kontaktów z przywódcami innych państw. Już w pierwszych dniach urzędowania przyjął w Waszyngtonie premier Wielkiej Brytanii Theresę May i tym samym zapewnił o trwałości sojuszu amerykańsko-brytyjskiego. Odbył ponadto szereg rozmów telefonicznych z przywódcami państw europejskich (Angelą Merkel oraz François Hollande'em), premierem Izraela Beniaminem Netanjahu oraz prezydentem Władimirem Putinem. Natomiast decyzja o budowie muru granicznego na południowej granicy i deklaracja (tak jak zapowiadał w kampanii), że zapłacą za niego Meksykanie, wywołały gwałtowną reakcję ze strony władz Meksyku i doprowadziły do odwołania wizyty prezydenta Enrique Peña Neto w USA.

Pierwsze tygodnie urzędowania nowego prezydenta pokazały, że jest on silnie zmotywowany oraz zdeterminowany, aby szybko i skutecznie realizować obietnice wyborcze, niezależnie od okoliczności i możliwych konsekwencji[43]. W realizacji misji zmiany Ameryki mają go wspierać: a) jego najbliższa rodzina (córka Ivanka oraz zięć Jared Kushner, który otrzymał stanowisko starszego doradcy prezydenta), b) krąg najbliższych doradców i pracowników Białego Domu, którzy nie wymagają akceptacji Senatu (najważniejsi to: Steve Bannon – główny doradca strategiczny w Białym Domu i ojciec sukcesu wyborczego Trumpa oraz Reince Preibus – szef personelu Białego Domu), jak również c) precyzyjnie wyselekcjonowani nowi szefowie głównych urzędów państwowych. Komponując skład nowej administracji, Trump postawił na „doświadczonych" biznesmenów i polityków oraz byłych wojskowych. Na 22 głównych członków nowego gabinetu (wskazanych przezeń do nominacji) siedemnastu to biali mężczyźni w „sile wieku" (większość po pięćdziesiątce), jeden Afroamerykanin oraz tylko cztery kobiety[44]. Elementami łączącymi

[42] Wobec fali krytyki w USA oraz zablokowania dekretu przez sędziego w Seattle Trump zmodyfikował swoją decyzję i wydał nowy dekret, który nie obejmował już obywateli Iraku oraz był znacznie łagodniejszy od poprzedniego. Ten również został zablokowany.

[43] Jednym z bardzo silnych motywatorów dla szybkich i skutecznych działań są niskie wyniki poparcia dla nowego prezydenta (zaledwie 40% w chwili objęcia urzędu), które dodatkowo pogorszyły się w okresie między wyborem a zaprzysiężeniem. Zob. L. Saad, „Approval of Trump transition still low as inauguration nears", Gallup, 13 stycznia 2017 r., http://www.gallup.com/poll/201833/approval-trump-transition-low-inauguration-nears.aspx (dostęp: 27.01.2017).

[44] Skład nowego rządu uwzględniający bieżące zmiany zob. „Donald Trump's cabinet is taking shape", *New York Times* z 1 lutego 2017 r., https://www.nytimes.com/interactive/2016/us/politics/donald-trump-administration.html; stan faktyczny na 1 lutego 2017 r.

przedstawicieli nowego „rządu" są bez wątpienia cenzus majątkowy oraz relacje biznesowe. Jak podkreślają analitycy, jest to „najdroższy gabinet w historii USA", którego wspólny majątek szacowany jest na kilka miliardów dolarów[45]. Nowy rząd nie odzwierciedla zatem różnorodności społeczeństwa amerykańskiego i z pewnością można powiedzieć, że przy tworzeniu jego składu nie stosowano tak krytykowanych przez Trumpa zasad „poprawności politycznej" czy „akcji afirmatywnej".

Tempo działań nowego prezydenta, dobór najbliższych współpracowników oraz przedstawicieli nowej administracji mogą wskazywać, że wbrew oczekiwaniom i nadziejom większości Amerykanów będzie on szybko oraz z wielką determinacją realizować zapowiedzi z kampanii wyborczej.

POLITYKA ZAGRANICZNA – OD „MĄDREJ SIŁY" DO „WIELKIEJ NIEWIADOMEJ"

Polityka zagraniczna pozostawała w zeszłym roku nieco na uboczu rywalizacji wyborczej i nie była głównym tematem kampanii. Kwestie międzynarodowe były przywoływane w kontekście kluczowych dla wyborców tematów wewnętrznych – takich jak bezpieczeństwo czy miejsca pracy. Z tego punktu widzenia istotne było zatem, **co pozostawi po sobie prezydent Obama** i **czego można się spodziewać w polityce** światowej **w nadchodzących latach**.

Odchodzący prezydent w swojej wizji polityki zagranicznej nie chciał rezygnować z głównej linii realizowanej przez USA od zakończenia II wojny światowej, która zakładała amerykańskie zaangażowanie i przywództwo w świecie dzięki promocji liberalnego porządku międzynarodowego[46]. Zamierzał jednak odejść od unilateralnego interwencjonizmu George'a W. Busha na rzecz pragmatycznego, multilateralnego zaangażowania. Myślą przewodnią polityki zagranicznej Obamy[47] miała być zapożyczona od Josepha S. Nye'a koncepcja mądrej siły (*smart power*)[48]. W uproszczeniu zakładała ona połączenie siły twardej (*hard power*) i miękkiej (*soft power*) w zależności od uwarunkowań oraz okoliczności.

---

[45] Por. C. 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).

[46] Zob. np. *Foreign Affairs*, wrzesień–październik 2015 (nr 94, poświęcony głównie analizie polityki zagranicznej Obamy); Ł. Wordliczek, *Mechanizmy kontynuacji i zmiany w polityki zagranicznej na przykładzie USA po II wojnie światowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013 oraz I. Daalder, R. Kagan, „The U.S. can't afford to end its global leadership role", *Brookings*, 25 kwietnia 2016 r., https://brookings.edu/blog/order-fromchaos/2016/04/25/the-u-s-cant-afford-to-end-its-global-leadership-role (dostęp: 14.01.2017).

[47] „Hillary Clinton nomination hearings to be secretary of state", Senate Foreign Relations Committee, Washington DC, 13 stycznia 2009 r., https://web.archive.org/web/20090124153303/http://state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm (dostęp: 12.01.2017); CBS, AP, „Clinton: Use „smart power" in diplomacy", CBS News, 13 stycznia 2009 r., http://www.cbsnews.com/news/clinton-use-smart-power-in-diplomacy/ (dostęp: 20.01.2017); H.R. Clinton, „Leading through civilian power. Redefining American diplomacy and development", *Foreign Affairs*, llistopad–grudzień 2010, s. 13–24.

[48] J.S. Nye, Jr., „Get smart: Combining hard and soft power", *Foreign Affairs*, lipiec–sierpień 2009 (nr 88), s. 160–163; idem, *The Future of Power*, Public Affairs, New York 2011; D. Coutu, „Smart power", *Harvard Business Review*, interview with J.S. Nye Jr., listopad 2008, t. 88 (11), s. 55–59.

Z perspektywy ośmiu lat prezydentury Obamy można stwierdzić, że starał się on realizować tę koncepcję w praktyce, a ostatni rok wykorzystał na utrwalanie swego „międzynarodowego dziedzictwa". Podczas swoich rządów skupił się na trzech głównych obszarach działań. Po pierwsze, zgodnie z koncepcją powrotu do multilateralizmu, **rozwijał i wzmacniał współpracę międzynarodową** w ramach relacji bilateralnych (z poszczególnymi państwami)[49] oraz multilateralnych (na takich forach jak G-8/G-7 czy G-20, APEC, USA–ASEAN, East Asia Summit). Po drugie, **dokonał strukturalnego przewartościowania priorytetów** w amerykańskiej polityce zagranicznej, **decydując się na regionalny zwrot ku Azji**. Skutkowało to przeniesieniem „punktu ciężkości" amerykańskiej polityki z Bliskiego Wschodu właśnie na ten kontynent[50]. Po trzecie, dokonał także **istotnych przewartościowań strategicznych w amerykańskiej polityce handlowej**, przechodząc od preferowanej przez administrację Busha koncepcji zawierania bilateralnych układów handlowych na rzecz wielostronnej, regionalnej współpracy gospodarczej. W ramach tej polityki zainicjował procesy budowy dwóch wielkich układów o partnerstwie ekonomicznym w Azji (TPP) oraz Europie (TTIP).

Za największe osiągnięcia Obamy w polityce zagranicznej uznaje się: **zakończenie interwencji w Iraku i Afganistanie**, zawarcie wielostronnego **porozumienia nuklearnego z Iranem** (14 lipca 2015 r.), **podpisanie pakietu klimatycznego w Paryżu** (12 grudnia 2015 r.)**, „nowe otwarcie"** w relacjach **z Kubą** w 2014 r. i przywrócenie stosunków dyplomatycznych z tym krajem (20 lipca 2015 r.)[51], **odnalezienie i zabicie** przywódcy Al-Kaidy **Osamy bin Ladena** (oficjalnie 1 maja 2011 r., a faktycznie 2 maja czasu lokalnego)[52].

Bezspornie największą **porażką** była **polityka na obszarze „szerokiego" Bliskiego Wschodu**[53]. Co prawda prezydentowi udało się spełnić jedną z głównych obietnic wyborczych i zakończyć obie interwencje zbrojne w Iraku i Afganistanie oraz wycofać wojska amerykańskie z Iraku (do końca 2014 r.)[54], jednak nie spowo-

[49] Kluczowe znaczenie miały relacje z dotychczasowymi partnerami i sojusznikami USA, takimi jak kraje europejskie (szczególnie Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy), azjatyckie (Japonia, Korea Południowa, Singapur), bliskowschodnie (Arabia Saudyjska i w dalszym ciągu Izrael, mimo iż relacje z tym krajem za prezydentury Obamy były dość napięte), oraz poszukiwanie nowych sojuszników, przede wszystkim w Azji w ramach realizacji strategicznej koncepcji „równoważenia Chin" (np. Indie, Myanmar, Kambodża, Wietnam).

[50] Oficjalnie amerykański „zwrot ku Azji" (*Asian pivot*) został ogłoszony przez sekretarz stanu Hillary Clinton w 2011 r. w artykule: „America's Pacific century", *Foreign Policy*, listopad 2011, issue 189, s. 56–63.

[51] Przypieczętowaniem tego procesu była historyczna wizyta Obamy na Kubie (20–22 marca), która odbyła się po 54 latach od zerwania stosunków dyplomatycznych w 1962 r.

[52] CNN Wire Staff, „How U.S. forces killed Osama bin Laden", CNN, 3 maja 2011 r., http://edition.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/05/02/bin.laden.raid/ (dostęp: 12.01.2017). Zabicie go do dziś budzi kontrowersje, zob. np. film dokumentalny *Targeting Bin Laden*, reż. Bruce Goodison, scen. Phil Craig, Wielka Brytania 2011; Ch. Pfarrer, *Operacja „Geronimo"*, przeł. Ł. Müller, M. Romanek, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2012.

[53] Zob. np.: S.M. Walt, „The United States should admit it no longer has a Middle East policy", *Foreign Policy* z 29 stycznia 2016 r. oraz F. Kaplan, „Obama's way", *Foreign Affairs*, styczeń–luty 2016, s. 46–63.

[54] W Afganistanie żołnierze amerykańscy pozostają nadal z uwagi na chaos oraz niestabilność państwa.

dowało to powrotu do stabilności, a wręcz przeciwnie – było katalizatorem dla nowych problemów i procesów w regionie[55].

Jeśli chodzi o relacje z poszczególnymi państwami, to z pewnością za prezydentury Obamy najbardziej problematyczne były **stosunki** Stanów Zjednoczonych **z Rosją**. Mimo tzw. resetu w 2009 r. okazało się, że trwałego ocieplenia nie będzie. Działania Rosji wobec Ukrainy i aneksja Krymu w 2014 r. oraz późniejsza polityka tego kraju wobec Syrii doprowadziły do kryzysu, który obecnie porównywany jest czasem ze stanem zimnej wojny[56].

Nie udało się także doprowadzić do bliższej współpracy na linii Waszyngton–Pekin, co jest szczególnie istotne z uwagi na wzrost znaczenia **Chin** na arenie międzynarodowej oraz na współzależności gospodarcze łączące oba państwa. We wzajemnych relacjach nadal przeważa atmosfera konfrontacji niż współpracy[57].

Podczas rządów Obamy nie zrealizowano ponadto dwóch głównych obietnic wyborczych w zakresie polityki zagranicznej, czyli zamknięcia więzienia w Guantanamo oraz ograniczenia użycia broni nuklearnej[58].

Dokonania administracji Obamy w zakresie polityki zagranicznej oceniane są bardzo różnie[59]. Zwolennicy chwalą pragmatyczne podejście, odbudowanie prestiżu USA oraz ostrożność prezydenta w angażowaniu się w nowe konflikty[60]. Krytycy podkreślają jednak reaktywność, pasywność, a nawet bierność oraz brak zdecydowania (np. reakcja wobec „arabskiej wiosny") i błędne decyzje (np. udział w interwencji w Libii czy porozumienie nuklearne z Iranem), które przyczyniły się do pogłębienia problemów i dodatkowo osłabiły pozycję amerykańską na arenie mię-

[55] Dwoma największymi wyzwaniami dla USA (oraz ich sojuszników) były powstanie na terenach Iraku i Syrii tzw. Państwa Islamskiego (*Islamic State in Iraq and Lewant* – ISIL) (2013) i stopniowe rozprzestrzenianie jego działalności na inne kraje oraz „arabska wiosna" (2010–2013) i jej konsekwencje dla całego regionu.

[56] W 2016 r. dodatkowym problemem były udokumentowane przez amerykańskie służby działania Rosji, mające na celu ingerencję w proces wyborczy w USA, oraz podejrzenia o szczególne relacje Trumpa i jego otoczenia z prezydentem Putinem i jego otoczeniem.

[57] Główne tematy sporne to: aktywność Chin na Morzu Południowochińskim; amerykański deficyt handlowy i zaniżony kurs juana, jak również cyberataki, o które rząd amerykański oskarża Chiny. W efekcie po ośmiu latach prezydentury Obamy relacje amerykańsko-chińskie oceniane są jako poniżej oczekiwań.

[58] B. Obama, „Obama's foreign policy speech, The Democratic presidential candidate's foreign policy address at the Ronald Reagan building in Washington", Washington, DC, 16 lipca 2008 r., https://www.theguardian.com/world/2008/jul/16/uselections2008.barackobama (dostęp: 02.01.2017) oraz przemowa Obamy przy okazji odbierania Nagrody Nobla: B.H. Obama, *A Just and Lasting Peace*, Oslo, 10 grudnia 2009, https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2009/obama-lecture_en.html (dostęp: 15.02.2017).

[59] Więcej w: *Foreign Affairs*, wrzesień–październik 2015 (nr 94); B. Woodward, *Obama's Wars*, Simon & Schuster, New York 2010; G. Dyer, „Obama's messy foreign policy legacy", *Financial Times* z 16 stycznia 2017 r., https://www.ft.com/content/f08c3476-d7a4-11e6-944b-e7eb37a6aa8e; I. Bremmer, „These 5 facts explain Obama's foreign policy breakthroughs – and failures", *The Time* z 27 maja 2016 r., http://www.times.com (dostęp: 13.01.2017); F. Kaplan, „Obama's way", *Foreign Affairs*, styczeń–luty 2016 (nr 95), s. 46–63.

[60] Zob. np. M.E. O' Hanlon, „Obama the carpenter: The president's national security legacy", *Brookings*, maj 2015, https://www.brookings.edu/research/obama-the-carpenter-the-presidents-national-security-legacy/ (dostęp: 21.01.2017) oraz R. Gideon, „What Obama gets right: Keep calm and carry the liberal order on", *Foreign Affairs*, wrzesień/październik 2015 (nr 94), s. 2–12.

dzynarodowej[61]. Jednak w świetle warunków, w jakich przyszło działać tej administracji, polityka zagraniczna Obamy nie powinna być oceniana tak krytycznie, jak robili to republikanie oraz ich zwolennicy, a szczególnie jak przedstawiał to Donald Trump podczas kampanii wyborczej, określając ją jako „kompletną i totalną katastrofę"[62]. Z pewnością Obamie można zarzucić zbyt mało zdecydowania w działaniach, zachowawczość oraz reaktywność. Choć rozpoczął aktywność w zakresie polityki zagranicznej, entuzjastycznie oraz idealistycznie chcąc „zmieniać świat na lepsze", to szybko zderzył się z realiami i wolał zachować powściągliwość, niż podejmować decyzje, które mogłyby skutkować kolejnym konfliktem zbrojnym, a czego za wszelką cenę chciał uniknąć (jednym z głównych zamierzeń tej administracji było niewysyłanie żołnierzy amerykańskich na pole bitwy, co zostało zamknięte w haśle *no boots on the ground*). Już po pierwszej kadencji Obama został określony przez ekspertów politycznych z *Foreign Affairs* jako progresywny pragmatyk i taki pozostał do zakończenia prezydentury[63].

Jeśli chodzi o **przyszłość amerykańskiej polityki zagranicznej**, to odpowiedź uzależniona była w znacznej mierze od wyników wyborów[64]. Gdyby prezydentem została Hillary Clinton – była sekretarz stanu w administracji Obamy – można byłoby oczekiwać kontynuacji ogólnej linii w amerykańskiej polityce zagranicznej[65]. Natomiast w przypadku wyboru Donalda Trumpa – biznesmena, który kwestie zagraniczne rozpatrywał dotychczas w kategoriach czysto merkantylnych – możliwe były dwie opcje: a) realizacja zapowiedzi z kampanii prezydenckiej i całkowite przedefiniowanie amerykańskiej polityki zagranicznej; b) złagodzenie stanowiska wyborczego po objęciu fotela prezydenta i dostosowanie do politycznych realiów, co w praktyce oznaczałoby, jak u większości poprzedników, kontynuację z modyfikacjami.

Pierwsze decyzje i działania w polityce zagranicznej nowego prezydenta pokazują, że realizowana jest opcja pierwsza. Trump chce pokazać światu, że jest zdecydowany, silny i zdeterminowany, aby realizować swoje zapowiedzi z kampanii, oraz że będzie kierować się tylko tym, co jest dobre dla Ameryki i służy jej intere-

[61] Zob. np. J. Goldberg, „The lessons of Henry Kissinger", *The Atlantic*, grudzień 2016, t. 318 (5), s. 50–57; S. Bret, „What Obama gets wrong: No retreat, no surrender", *Foreign Affairs*, wrzesień/październik 2015 (nr 94), s. 13–16; T. Donnelly, „Obama's foregin policy, no easy fix", *Strategika* z 31 października 2016 r., https://www.aei.org/publication/obamas-foreign-policy-no-easy-fix/ (dostęp: 6.01.2017).

[62] *Donald J. Trump Foreign Policy Speech*, 27 kwietnia 2016 r., https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-foreign-policy-speech (dostęp: 6.01.2017).

[63] M.S. Indyk, K.G. Lieberthal, M.E. O'Hanlon, *Zmieniając historię: polityka zagraniczna Baracka Obamy*, przeł. J. Kędzierska, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2013.

[64] M. O'Tolle, D. De Luce, „The 2016 election turned the politics of foreign policy on its head", *Foreign Policy* z 2 listopada 2016 r., http://www/foreignpolicy.com (dostęp: 13.01.2017).

[65] Choć, jak podkreślali specjaliści, byłaby to najprawdopodobniej kontynuacja bardziej zdecydowana, konkretna i ostrzejsza w stosunku do poprzednika – niektórzy nazywali ją nawet liberalnym jastrzębiem (*liberal hawk*). Zob. I. Daalder, R. Kagan, op. cit. Ponadto nawet część neokonserwatystów amerykańskich (np. R. Kagan) z obawy przed wyborem D. Trumpa poparła Clinton – zob. R. Khalek, „Robert Kagan and other neocons are backing Hillary Clinton", *The Intercept* z 25 lipca 2016 r., https://theintercept.com/2016/07/25/robert-kagan-and-other-neocons-back-hillary-clinton/ (dostęp: 17.01.2017).

som (*America First*)[66]. Na razie dają się zauważyć dwie tendencje – pierwszą jest zapowiedź wzmocnienia armii amerykańskiej, co w konsekwencji, oprócz pobudzenia przemysłu ciężkiego w USA, może także doprowadzić do militaryzacji i nowego wyścigu zbrojeń w skali globalnej, drugą – wzrost protekcjonizmu w polityce handlowej, zamykanie się na imigrantów, plany przekazania większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo międzynarodowe sojusznikom. W praktyce może to oznaczać odwrót od polityki zaangażowania na rzecz protekcjonizmu i izolacjonizmu. Początek prezydentury może również wskazywać, że Trump będzie używać polityki zagranicznej do wzmacniania swojej pozycji wewnętrznej i poprawiania wyników sondaży, które pogarszały się sukcesywnie od czasu wyborów[67].

Scenariusz izolacjonistyczny jest jednak mało prawdopodobny, gdyż we współczesnym świecie, opartym na współzależnościach, Ameryka, nawet bardzo silna, nie będzie w stanie funkcjonować w dłuższym czasie w izolacji, bez współpracy z innymi krajami oraz na zasadach narzuconych przez siebie i kierując się tylko własnym interesem.

Szybko może się więc okazać, że mimo tak radykalnych planów nowy prezydent będzie musiał zrewidować swoje stanowisko i dostosować je do realiów polityki międzynarodowej, co w praktyce będzie oznaczać, że nie odrzuci całkowicie dziedzictwa Obamy i przyjmie opcję kontynuacji z modyfikacjami[68].

★ ★ ★

Barack Obama szedł do wyborów w 2008 r. z hasłami *Change* i *Yes we can*, wzbudzając w amerykańskim społeczeństwie nadzieje na likwidację podziałów oraz wyjście z kryzysu gospodarczego i lepsze życie dla Amerykanów. Swoje ostatnie przemówienie, które wygłosił w Chicago 10 stycznia 2017 r., zakończył stwierdzeniem *Yes we did*[69]. Natomiast część komentatorów oraz przeciwnicy podsumowali tę prezydenturę hasłem *No*, *he didn't*[70]. Niezależnie więc od tego, że wiele „zastrzeżeń" do Obamy było efektem długotrwałych procesów oraz przemian, to głęboko podzieleni Amerykanie pokazali w wyborach, że zmiana, jakiej udało mu się dokonać, nie była tą, na jaką liczyli – która dałaby im pracę, podniosła zarobki, zapewniła spokój finansowy i poprawiła komfort życia. Dlatego też przez co najmniej kolejne czte-

[66] Zob. np. J. Kietfield, „The knowns and unknowns of Donald Trump's foreign policy", *The Atlantic* z 19 listopada 2016 r., https://www.theatlantic.com (dostęp: 17.01.2017).

[67] Zob. „Early public attitudes about Donald Trump", *Pew Research Center*, 16 lutego 2017, http://www.peoplepress.org/2017/02/16/1-early-public-attitudes-about-donald-trump/ (dostęp: 20.02.2017).

[68] Już po dwóch tygodniach wcielania w życie nowej, radykalnej koncepcji okazało się, że nie wszystko będzie można zmienić. Zob. np. M. Landler, P. Baker, D.E. Sanger, „Trump embraces pillars of Obama's foreign policy", *The New York Times* z 2 lutego 2017.

[69] *President Obama's Farewell Address*, Chicago, 10 stycznia 2017 r., https://obamawhitehouse.archives.gov/Farewell (dostęp: 11.01.2017).

[70] Głosy krytyczne: „No, he didn't: Obama's legacy", *The Spectator* z 14 stycznia 2017 r., http://www.spectator.co.uk/2017/01/no-he-didnt-obamas-legacy/; K.D. Williamson, „Obama's last lament", *The National Review* z 12 stycznia 2017 r., http://www.thenationalreview.com; głosy przychylne: „A reflection on Barack Obama's presidency", *The Economist*, wydanie specjalne z 24 grudnia 2016 r., http://www.economist.com/news/christmas-specials (dostęp: 21.01.2017).

ry lata w Białym Domu zasiądzie prezydent, który obiecał Amerykanom, że „znów uczyni Amerykę wielką" na miarę ich potrzeb i oczekiwań[71].

Podsumowując rok 2016 w amerykańskiej polityce, jedno można stwierdzić z całą pewnością – impas i marazm polityczny został przełamany na co najmniej dwa lata. Republikańska kontrola władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz tempo i determinacja, z jakimi nowy prezydent zaczął podejmować kluczowe decyzje oraz wdrażać obietnice wyborcze, mogą sugerować, że zmiany będą głębokie i dotkną nie tylko samych Amerykanów, ale także odbiją się szerokim echem na całym świecie. Jednak dopiero za kilka lat okaże się, czy Amerykanie obudzą się w świecie, o którym marzyli i za którym zagłosowali w 2016 r.

United States – a historic turn to the unknown

While much of 2016 was spent in anticipation of what came next for the world, it was also a time of tensions, new challenges and unexpected developments both for the United States and the world. In the case of the United States, the biggest surprise of 2016 was the election of Donald Trump as the new President. Electoral issues dominated US domestic politics. The Americans were especially frustrated by legislative paralysis, rising tensions and social divisions, and by the current economic and political situation. In American foreign policy, a lame-duck atmosphere prevailed. President Barack Obama made a number of foreign visits that, as one would expect, did not result in breakthroughs in relationships with partners. In his last year in office, he primarily wanted to conclude initiatives and processes that he had begun, and to strengthen relationships with key US partners while also creating opportunities for new international projects. The Middle East is still the biggest problem in American politics. In 2016 we could see that the fight against ISIS in Iraq and neighbouring countries and the civil war in Syria intensified. Among other concerns and challenges, one can point to Russia's cyberspace meddling in the US elections and the rather unexpected behaviour of the Philippines' President, who announced his country's withdrawal from an alliance with the Americans.

Keywords: United States, election, election campaign, stratification, Hillary Clinton, Donald Trump, Democrats, Republicans, smart power, ISIS, Cuba, Iran, Afghanistan, Russia

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, wybory, kampania wyborcza, rozwarstwienie, Hillary Clinton, Donald Trump, demokraci, republikanie, *smart power*, ISIS, Kuba, Iran, Afganistan, Rosja

[71] *Inaugural Address. Remarks of President Donald J. Trump*, https://www/whitehouse.gov/inaugural-address (dostęp: 20.02.2017).

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 153–167

Świat w Roczniku
Marek Menkiszak
doi 10.7366/2300265420162209

Rosja odbija się od dna

2016 rok, mimo obaw Kremla, zakończył się dla niego dobrze. Ceny ropy naftowej nieco wzrosły, a rosyjska gospodarka mimo zachodnich sankcji zaczęła powoli wychodzić z recesji. Afery panamska i dopingowa nie zdołały osłabić popularności prezydenta Putina. Wybory parlamentarne nie wywołały destabilizacji, lecz przyniosły zdecydowane zwycięstwo obozu władzy i klęskę słabej opozycji. Wbrew wcześniejszym obawom Kremla przed zaostrzeniem konfrontacji z USA wybory prezydenckie w tym kraju wygrał, ku wielkiej radości Moskwy, Donald Trump, w którym dostrzegała ona potencjalnego partnera do geopolitycznego przetargu. Słabnąca Unia Europejska usiłowała znaleźć *modus vivendi* z Moskwą, w tym w energetyce. Na skutek tych wydarzeń i mimo słabych długofalowych perspektyw pewność siebie władz Rosji rosła, co pokazywały w polityce zagranicznej.

POLITYKA WEWNĘTRZNA: ZAOSTRZAJĄCA SIĘ WALKA Z WYIMAGINOWANYM WROGIEM

Najważniejszym wydarzeniem politycznym 2016 roku były **wybory do Dumy Państwowej** we wrześniu. Parlament, zdominowany przez partię władzy, nie miał realnego znaczenia politycznego; proces wyborczy był kontrolowany, a rzeczywista opozycja słaba. A jednak istniały wyraźne oznaki zaniepokojenia Kremla możliwością destabilizacji politycznej. Jak się wydaje, wynikało to z irracjonalnej obawy przed niekontrolowanymi wybuchami gniewu społecznego (przy ograniczonym zaufaniu do sondaży opinii publicznej); przede wszystkim zaś z przekonania wąskiej grupy rządzącej o tym, że Zachód, a zwłaszcza USA, znajdujące się z Rosją w stanie ostrego konfliktu politycznego, sięgnie po narzędzia wojny informacyjnej, próbując zdestabilizować sytuację wewnętrzną w FR.

Wydarzenia kolejnych miesięcy najwyraźniej **utwierdzały Kreml w słuszności swoich obaw przed zachodnią ingerencją**. W kwietniu opublikowano rezultaty śledztwa międzynarodowego konsorcjum dziennikarzy ujawniające uwikłanie polityków i innych osobistości z wielu krajów w ukrywanie dochodów w raju podatkowym w Panamie. Wątek rosyjski tych tzw. *Panama papers* ujawniał co prawda mechanizmy wyprowadzania pieniędzy z Rosji i uderzał w niektórych przyjaciół i bliskich współpracowników prezydenta Putina, jednak nie dostarczał twardych dowodów, że właścicielem aktywów czy beneficjentem operacji był sam rosyjski pre-

zydent[1]. To pozwoliło Kremlowi wyjść z afery raczej obronną ręką. Potencjalnie większym problemem polityczno-wizerunkowym dla władz Rosji był natomiast wstępny raport niezależnej komisji Światowej Agencji Antydopingowej (WADA) z lipca, ujawniający istnienie w Rosji powszechnego, państwowego systemu wspierania dopingu w wielu dyscyplinach sportu, w tym użycia go do nieuczciwego zdobycia wielu medali na zimowych igrzyskach olimpijskich w Soczi w 2014 r.[2] Dla władzy, która ze sportowych sukcesów uczyniła element machiny propagandowej lansującej obraz rosyjskiej mocarstwowości i jeden ze środków wzmacniania swojej wewnątrzpolitycznej legitymizacji, było to duże wyzwanie. Dzięki wpływom Rosji w Międzynarodowym Komitecie Olimpijskim udało się ograniczyć kary sportowe, które rosyjska propaganda przedstawiała jako niesprawiedliwość i politycznie motywowaną nagonkę[3].

Kreml, reagując na spodziewane wyzwania wewnątrzpolityczne, podejmował działania polityczne, prawne i kadrowe.

Po pierwsze, trwały działania reformujące struktury siłowe. Serią dekretów prezydenta Putina powołano w kwietniu – na bazie struktur Wojsk Wewnętrznych MSW – Federalną Służbę Gwardii Narodowej (FSGN) – 400-tysięczną armię podporządkowaną operacyjnie bezpośrednio prezydentowi. Tym samym uległa dalszemu wzmocnieniu pozycja jej szefa – zaufanego współpracownika Putina – gen. Wiktora Zołotowa[4]. Działania te sugerowały, że Kreml chciał posiadać rozbudowaną, nie-

[1] Materiały zostały opracowane na podstawie masowego wycieku danych (11,5 mln dokumentów z lat 1977–2015) z zarejestrowanej w Panamie kancelarii prawnej Mossack Fonseca, a ich figurantami było około 20 obywateli Rosji: biznesmenów, polityków, urzędników państwowych i członków ich rodzin, którzy transferowali dochody nieznanego pochodzenia i nimi obracali. Wątek afery najbardziej obciążający Putina dotyczył jego przyjaciela, wiolonczelisty Siergieja Rołdugina, który miał formalnie kontrolować kilka firm zarejestrowanych w Panamie, obracających znacznymi funduszami (do 2 mld USD) we współpracy z bliskimi Putinowi rosyjskimi oligarchami. Operacje polegały m.in. na defraudacjach za pośrednictwem udzielania fikcyjnych kredytów przez banki państwowe i obrotu akcjami państwowych koncernów. Szerzej zob. M. Domańska, „Wątki rosyjskie «afery panamskiej»", *Tydzień na Wschodzie*. *Biuletyn OSW* z 6 kwietnia 2016 r.

[2] Szerzej zob. *McLaren Independent Investigation Report*, part 1, WADA, 18 lipca 2016 r., https://www.wada-ama.org/en/resources/doping-control-process/mclaren-independent-investigation-report-part-i. Kolejny, pełny raport na ten temat, opublikowany w grudniu 2016 r., nie wywarł już takiego efektu. Zob. *The Independent Person 2nd Report*, WADA, 9 grudnia 2016 r., https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/mclaren_report_part_ii_2.pdf.

[3] W rezultacie afery federacje sportowe nie dopuściły ponad 100 rosyjskich sportowców na letnie igrzyska olimpijskie w Rio de Janeiro, kilkudziesięciu zdyskwalifikowały i pozbawiły zdobytych wcześniej medali. Odebrano też akredytacje rosyjskim laboratoriom antydopingowym i agencji antydopingowej. Z kolei w Rosji stanowisko stracił minister sportu FR Witalij Mutko, który jednak został następnie asystentem prezydenta FR.

[4] Gen. Wiktor Zołotow był znajomym Władimira Putina z początku lat dziewięćdziesiątych, czasów jego urzędowania w administracji petersburskiej, gdzie pracował jako jego ochroniarz. Niektóre publikacje sugerują, iż był on wówczas jednocześnie łącznikiem Putina z liderem mafii tambowskiej Władimirem Barsukowem-Kumarinem. W latach 2000–2013 Zołotow kierował Służbą Bezpieczeństwa Prezydenta (strukturą w ramach Federalnej Służby Ochrony odpowiedzialną za bezpieczeństwo głowy państwa), a następnie został mianowany przez Putina I zastępcą szefa MSW i dowódcą Wojsk Wewnętrznych MSW. Gwardia Narodowa prezydenckim dekretem uzyskała nadzór nad intratnym rynkiem agencji ochrony i nad licencjonowaniem broni. Jednocześnie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wcielono dotychczas samodzielne struktury: służbę antynarkotykową (FSKN) i służbę migracyjną (FSM). Przyjęta później ustawa nadała FSGN m.in. uprawnienia operacyjno-śledcze.

zależną od sił zbrojnych strukturę militarną z założenia przeznaczoną m.in. do tłumienia zamieszek i obrony wąskiej elity rządzącej w razie zagrożenia. Kariera gen. Zołotowa pokazywała przy tym, iż prezydent Putin sięga w swoich nominacjach po „ostatnią linię obrony", złożoną z najbardziej zaufanych funkcjonariuszy struktur siłowych. Mogło to być jednocześnie oznaką irracjonalnego strachu przed zagrożeniem i chęci dokonania politycznej demonstracji wobec hipotetycznych oponentów.

Po drugie, ewoluował stopniowo model sprawowania władzy. Coraz większej centralizacji i personalizacji systemu wokół Władimira Putina towarzyszyły przejawy rozpoczęcia wymiany kadrowej. Miejsca starszych, zasłużonych, ale niezbyt efektywnych współpracowników Putina zaczęli zajmować wyraźnie młodsi technokraci, sprawni wykonawcy poleceń prezydenta. Symbolem tej zmiany była nieoczekiwania dymisja 12 sierpnia bliskiego przyjaciela Putina i dotąd najbardziej wpływowego członka jego zaplecza, Siergieja Iwanowa, ze stanowiska szefa prezydenckiej administracji (zastąpił go Anton Wajno)[5]. Z kolei jego zastępcą został, już po wyborach, w październiku, mający opinię dawnego liberała i sprawnego menedżera, dotychczasowy prezes państwowej korporacji energii atomowej Rosatom – Siergiej Kirijenko[6].

Po trzecie, władze starały się zapewnić jeszcze większą niż dotychczas kontrolę polityczną nad parlamentem przez zabiegi służące sukcesowi partii władzy Jedna Rosja i uderzające w opozycję polityczną (głównie partię Jabłoko i partię Parnas) w wyborach do Dumy Państwowej 18 września. W tym celu m.in. zmieniono wcześniej ordynację wyborczą z proporcjonalnej na mieszaną, co dawało partii władzy lepszą możliwość wykorzystania tzw. resursu administracyjnego[7]. W opozycję uderzono działaniami służącymi obniżeniu frekwencji wyborczej, zwłaszcza wśród elektoratu wielkomiejskiej klasy średniej: przyspieszeniem terminu wyborów o trzy miesiące (tak aby kampania wyborcza wypadła w okresie wakacyjnym) oraz ograniczeniem do minimum kampanii wyborczej i informacji o wyborach w kontrolowanych przez państwo mediach. Efektem tego była najniższa w najnowszej historii

[5] Przyczyny i okoliczności dymisji Iwanowa pozostają niejasne. Oficjalnie jako powód podano jego osobistą prośbę. Jednak czas tej decyzji (na miesiąc przed ważnymi wyborami) i podrzędne stanowisko, jakie otrzymał (pełnomocnik prezydenta ds. ochrony środowiska i rybołówstwa), sugerowały, że mogła ona być wynikiem bliżej nieznanego konfliktu. Równocześnie symbolem zachowania przezeń statusu członka elity rządzącej było pozostawienie Iwanowowi członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa FR. Jego następca Anton Wajno, w przeszłości dyplomata, pracownik prezydenckiego protokołu i szef aparatu rządu, był dotąd (od 2012 r.) zastępcą szefa Administracji Prezydenta, cieszącym się opinią lojalnego i sprawnego wykonawcy stawianych przed nim zadań.

[6] Ten jeden z dawnych liderów prokremlowskiego, liberalnego Sojuszu Sił Prawicowych, należący do grupy „młodych reformatorów", w 1998 r. przez kilka miesięcy był (najmłodszym w historii) premierem Rosji. Pod rządami Putina został przedstawicielem prezydenta w Nadwołżańskim Okręgu Federalnym (2000–2005), a od 2005 r. prezesem Rosatomu.

[7] Wprowadzono ponownie (po 13 latach przerwy) system mieszany (225 miejsc w Dumie Państwowej obsadzanych w głosowaniu na listy partyjne i 225 w głosowaniu na osoby w okręgach jednomandatowych) w miejsce czysto proporcjonalnego. Oprócz wyborów do Dumy Państwowej równolegle odbywały się wybory szefów władz wykonawczych i legislatyw w części regionów i miast Rosji (w tym 7 szefów regionów i 39 regionalnych zgromadzeń ustawodawczych), w których również zdecydowane zwycięstwo odnieśli kandydaci partii władzy Jedna Rosja.

Rosji frekwencja wyborcza[8]. Ponadto wbrew wcześniejszym deklaracjom i gestom władze zdecydowały się na fałszowanie wyników w dużej części (tych zarządzanych autorytarnie) regionów[9].

Tabela 1
Oficjalne wyniki wyborów parlamentarnych we wrześniu 2016 i w grudniu 2011 r.

Partia	Liczba głosów 2016/2011 (w mln)	Odsetek w głosowaniu na listy 2016/2011 (%)	Liczba mandatów w Dumie 2016/2011
Jedna Rosja	28,5/32,4	54,2 /49,3	343/238
Komunistyczna Partia FR	7/12,6	13,3/19,2	42/92
Liberalno--Demokratyczna Partia Rosji	6,9/7,7	13,1/11,7	39/56
Sprawiedliwa Rosja	3,3/8,7	6,2/13,2	23/64
Jabłoko	1/2,2	2/3,4	– / –

Źródło: oprac. M. Menkiszak na podstawie danych Centralnej Komisji Wyborczej FR.

Zaowocowało to uzyskaniem przez partię władzy Jedna Rosja bezpiecznej, konstytucyjnej większości w Dumie Państwowej, dającej gwarancje, iż będzie można przeprowadzać dowolne inicjatywy legislacyjne. Ma to zapewniać także nowo mianowany przewodniczący parlamentu (powołany 5 października na miejsce Siergieja Naryszkina, który został szefem Służby Wywiadu Zagranicznego), długoletni zastępca szefa Administracji Prezydenta Wiaczesław Wołodin (postrzegany jako niezbyt wyrafinowany, ale skuteczny urzędnik), który przy okazji dążył do wzmocnienia swojej pozycji. Wybory ujawniły skalę **marginalizacji podzielonej rosyjskiej opozycji politycznej**, która – niezależnie od tradycyjnych szykan ze strony władz, utrudniających rejestrację kandydatów i prowadzenie agitacji – nie zdołała wykorzystać społecznego niezadowolenia z powodu kryzysu, wyłonić wspólnych kandydatów na deputowanych i przekonać wyborców do swoich haseł.

W Rosji coraz bardziej **rozkręcała się kampania antykorupcyjna**, obejmując kolejnych przedstawicieli władz regionalnych i federalnych, a nawet struktur siłowych. Najbardziej spektakularnym wydarzeniem było w tej sferze bezprecedensowe zatrzymanie 15 listopada i osadzenie w areszcie domowym urzędującego mi-

[8] Według zawyżonych (prawdopodobnie o ponad 10 pkt procentowych) oficjalnych danych frekwencja w skali kraju wyniosła 47,8% (w Moskwie i Petersburgu 25–28%).

[9] Z jednej strony dopuszczono do wyborów większą liczbę komitetów wyborczych, a przewodniczącą Centralnej Komisji Wyborczej mianowano uchodzącą za „liberała" Ełłę Pamfiłową. Z drugiej stosowano trudne do niezależnej weryfikacji metody zmiany wyników przez fałszowanie protokołów na różnych szczeblach komisji wyborczych. Szerzej zob. M. Domańska, „Wybory parlamentarne w Rosji: demonstracja siły Kremla", *Tydzień na Wschodzie*. *Biuletyn OSW* z 21 września 2016 r. Szacowany przez rosyjskich niezależnych obserwatorów i komentatorów przy użyciu wyników cząstkowych i analizy statystycznej rzeczywisty wynik Jednej Rosji wynosił około 35–40% głosów w skali kraju.

nistra gospodarki Aleksieja Ulukajewa, któremu zarzucono próbę korupcji. Akcja ta nosiła znamiona prowokacji spowodowanej jego konfliktem z rosnącym w siłę przyjacielem Putina, szefem państwowego koncernu Rosnieft' Igorem Sieczinem. Skutkowało to neutralizacją oponentów Rosniefti w rządzie FR i zastraszeniem jego członków (zwłaszcza z tzw. bloku ekonomicznego) oraz zmuszeniem ich do lojalności. **To brutalne działanie pokazało bardzo silną pozycję Sieczina w nieformalnej hierarchii władzy w Rosji i jego determinację w realizacji celów ekonomicznych i politycznych**, co ujawniła także seria korzystnych dla Rosniefti decyzji Kremla (zob. dalej). Akcja ta była równocześnie elementem działań wizerunkowych, mających pokazać, że Kreml w pryncypialnej walce z korupcją nie liczy się ani z pozycją polityczną, ani lojalnością szerszej elity, której członkowie nie mogą czuć się bezpiecznie.

Rok 2016 przyniósł zatem Kremlowi – mimo pewnych wyzwań – polityczne sukcesy. To, czego nadal brakowało, to długofalowa wizja polityczna. Orędzie Putina przed Zgromadzeniem Federalnym w grudniu 2016 r. – wyjątkowo krótkie, bezbarwne i pozbawione nowych pomysłów i inicjatyw – wzmocniło wrażenie, iż **system putinowski się wyczerpał i wszedł w fazę stagnacji lub nawet gnicia, a Kremlowi brak pomysłów na uczynienie go bardziej efektywnym**.

GOSPODARKA I SPOŁECZEŃSTWO: OD RECESJI KU STAGNACJI

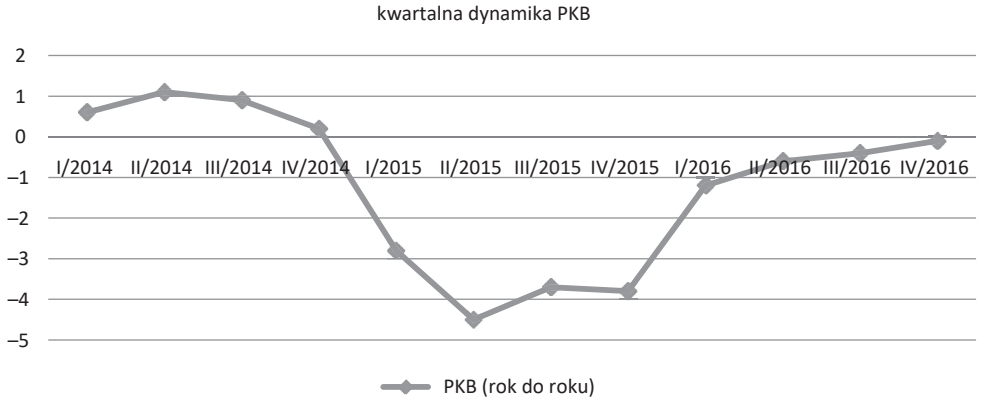
Dane makroekonomiczne 2016 r. pokazywały, że rosyjska gospodarka przeszła już najcięższy punkt kryzysu i zaczęła odbijać się od dna[10]. I tak według (bardziej krytycznych) szacunków ministerstwa rozwoju gospodarczego PKB Rosji spadł w 2016 r. o 0,6%[11]. Dość optymistyczne były natomiast dane dotyczące produkcji przemysłowej, która po roku spadku wzrosła o 1,1%. Sukcesem władz było także zmniejszenie inflacji – do 5,4%. Również inne wskaźniki finansowe napawały ostrożnym optymizmem[12]. Odpływ kapitału netto z Rosji zmniejszył się czterokrotnie – do 15,4 mld USD (z 54,5 mld w 2015 r.). Zadłużenie zagraniczne utrzymywało się na niemal identycznym co rok wcześniej poziomie: 518,6 mld USD (na początek 2017 r. wzrost o zaledwie 0,2 mld). Na tle innych państw rozwiniętych Rosję wyróżniał ciągle niski poziom długu publicznego wynoszący zaledwie około 12%

[10] Ocena skali tego zjawiska była jednak coraz trudniejsza, ponieważ kluczowe źródło danych statystycznych, Państwowy Komitet Statystyczny FR (Rosstat), zaczęło jesienią nieoczekiwanie znacząco rewidować pozytywnie niektóre kluczowe wskaźniki, co po części wynikało ze zmiany metodologii ich liczenia. Dane te odbiegały zwłaszcza od tych podawanych przez Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego (MER). Pojawiało się zatem podejrzenie, że zmiany te mogły być po części reakcją na polityczne oczekiwanie Kremla, który chciał wykazać, iż Rosja przed wyborami prezydenckimi (marzec 2018 r.) powraca na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

[11] Z kolei według zaskakujących danych Rosstatu spadek PKB w 2016 r. wyniósł 0,2%, co nie zgadzało się całkowicie z wcześniej podawanymi danymi kwartalnymi (I kw. – spadek o 1,2%, II – o 0,6%, III – o 0,4%, danych za IV kw. nie podano, ale z danych miesięcznych wynika, że trwał spadek). Jednocześnie Rosstat dwukrotnie zrewidował pozytywnie dane wstecz za 2015 r.: spadek PKB wynoszący 3,7% teraz ma wartość 2,8%. Zob. http://www.kommersant.ru/doc/3206095; http://www.interfax.ru/business/547998.

[12] Dane finansowe według Centralnego Banku Rosji, www.cbr.ru.

PKB, co stwarzało pole do bezpiecznego zadłużania się w celu pokrycia – ciągle dość wysokiego (3,5% PKB) – deficytu budżetowego[13].



Wykres 1
Dynamika PKB Rosji 2014–2016

Źródło: oprac. M. Menkiszak na podstawie danych Rosstat i MER.

Władze Rosji bardzo starały się nie uszczuplać zbyt mocno rezerw walutowo-kruszcowych, które w ciągu 2016 r. sumarycznie wzrosły: z 368 mld USD do 376,3 mld USD, a do końca lutego 2017 r. – do 393 mld USD[14]. Na tym tle negatywnie wyróżniały się dane dotyczące handlu zagranicznego. Eksport z Rosji spadał kolejny rok z rzędu: w 2016 r. o 18,2%. Lepiej rzecz się miała z importem, który w tym samym czasie zmniejszył się o zaledwie 0,8%.

Powyższe dane pokazywały, że mimo zachodnich sankcji rosyjska gospodarka powoli wychodziła z kryzysu. Przyczynił się do tego pewien wzrost cen ropy naftowej, będący psychologicznym efektem porozumienia o zamrożeniu poziomu wydobycia surowca, które grupa państw OPEC i Rosja zawarły w końcu listopada 2016 r. W konsekwencji średnia cena ropy marki Brent zwiększyła się w końcu roku z około 40 USD za baryłkę do około 55 USD za baryłkę (powyżej założonego w skorygowanym budżecie na 2016 r. i przyjętego na 2017 r. poziomu 40 USD za baryłkę). W ślad za tym umacniał się rosyjski rubel, którego kurs wobec dolara obniżył się w końcu lutego 2017 r. do 58 rb/USD (podczas gdy w 2016 r. wahał się w przedziale od 65 do 75 rb/USD). To ostatnie zjawisko niepokoiło jednak bank centralny, gdyż groziło zwiększeniem deficytu budżetowego, dlatego rozpoczęto skupowanie walut wymienialnych, aby osłabić nieco rubla.

[13] Pierwszym sygnałem testowania rynku przez Rosję była emisja przez jej rząd w maju 2016 r. pakietu euroobligacji na sumę 1,75 mld USD.

[14] Mimo iż wydawano sukcesywnie środki z jednego z funduszy – Funduszu Rezerwowego, który od początku 2016 r. do końca lutego 2017 r. skurczył się z około 50 mld USD do 16 mld USD; w drugim – Funduszu Dobrobytu Narodowego – było w tym samym czasie 72,6 mld USD.

Z punktu widzenia interesu władz, mających na względzie stabilność polityczną, istotne były jednak **wskaźniki socjalne, które wyraźnie się poprawiały**. Sukcesem było zwłaszcza utrzymanie niskiego poziomu bezrobocia, które w 2016 r. wynosiło średnio zaledwie 5,5%, a pod koniec roku spadło do 5,2%. Było to możliwe po części ze względu na stosowane wybiegi (utrzymywanie sztucznego zatrudnienia, skracanie czasu pracy i przymusowe urlopy oraz obniżanie płac), ale wynikało także z ożywienia, jakie można było zaobserwować w niektórych branżach, i z wzrostu konsumpcji. Wedle skorygowanych danych Rosstatu w 2016 r. średnia płaca realna wzrosła co prawda o 0,6%, ale średnie dochody realne trzeci rok z rzędu spadały (w 2016 r. o 6,9%).

W dalszym ciągu zatem główne koszty kryzysu ponosiło społeczeństwo, którego średnie dochody malały, zwiększała się pauperyzacja. Mimo to protesty socjalne, do których dochodziło, miały charakter ograniczony i izolowany, trwała bierność i apatia, a spadek notowań rządu i parlamentu nie pociągał za sobą wyraźnego spadku notowań Putina (przy całej ich umowności). Bardziej krytycznie nastawiona do władzy część klasy średniej uciekała w prywatność bądź w miarę możliwości emigrowała[15]. Narastało poczucie braku nadziei na zmiany. **Coraz wyraźniejsza stawała się nowa umowa społeczna: społeczeństwo w zamian za brak perspektyw na wyraźne polepszenie sytuacji materialnej (a nawet jej pogorszenie) otrzymywało miraż wzrostu rosyjskiej mocarstwowości.**

Władze były jednak świadome politycznego ryzyka utrzymywania powyższego kursu. Zapewne dlatego wydatki w budżecie na 2017 r. (i kolejne dwa lata) przyjętym w grudniu zaplanowano nieco inaczej niż w 2016 r. (wówczas mieliśmy do czynienia z cięciami socjalnymi i militaryzacją budżetu)[16]. Zakładając (konserwatywnie) cenę ropy na poziomie 40 USD za baryłkę, przewidziano cięcia w większości pozycji, a jednocześnie zwiększenie udziału szeroko rozumianych wydatków socjalnych (do 37,3% ogółu) i pewne zmniejszenie udziału (jawnych i tajnych) wydatków na obronę i bezpieczeństwo wewnętrzne – do 29,3%[17]. To, wraz z prawdopodobnymi dodatkowymi dochodami surowcowymi, dawało pole do zwiększenia wydatków socjalnych przed wyborami prezydenckimi.

---

[15] Realny (odmienny od oficjalnego) roczny poziom emigracji z Rosji (głównie do państw zachodnich) był szacowany na 100–130 tys. osób. Nie miała ona zatem charakteru masowego, ale problem dla państwa stanowił jej skład jakościowy. Wśród emigrantów znaczącą część stanowiły osoby z wyższym wykształceniem, w tym biznesmeni, dziennikarze, inżynierowie i inni specjaliści. Zob. Raport Komitetu Inicjatyw Obywatelskich *Emigracja z Rosji w końcu XX i na początku XXI wieku*, 6 października 2016 r., https://komitetgi.ru/analytics/2977/; por. http://ruxpert.ru/%D0%AD%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%B8%D0%B7_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8.

[16] W 2016 r. władze dokonywały systematycznych cięć wydatków, dotykających głównie szeroko rozumianej sfery socjalnej (w ramach nowelizacji budżetu na 2016 r. w październiku przeprowadzono cięcia głównie w służbie zdrowia, edukacji i inwestycjach), kontynuując jednocześnie program zbrojeń (w ramach październikowej nowelizacji poszerzono niejawną część budżetu o ponad 10 mld USD – do 22,3% jego wartości – z czego 70% miały stanowić wydatki na obronę narodową). Tym samym postępowała militaryzacja państwa i budżetu, co pokazywało jasno priorytety Kremla.

[17] Por. „Gosduma okonczatielno prinyała budżet na tri goda", *Rossijskaja Gazieta* z 9 grudnia 2016 r., https://rg.ru/2016/12/09/gosduma-okonchatelno-priniala-biudzhet-na-tri-goda.html.

Dodatkowe dochody budżetowe pozyskiwane były także z transakcji prywatyzacyjnych. Rząd od dawna zapowiadał ambitny program prywatyzacji pewnych elementów majątku państwowego w celu pokrycia części deficytu budżetowego (pierwotnie zakładano dochody z tego tytułu do 23 mld USD w latach 2016–2017). Jednak dopiero w lipcu 2016 r. przeprowadzono pierwszą większą tego typu operację, sprzedając przez giełdę wielu inwestorom około 11-procentowy pakiet mniejszościowy koncernu Ałrosa za 0,8 mld USD[18]. **Kolejne duże transakcje trudno jednak było określić jako prawdziwe prywatyzacje.** I tak w październiku państwowy koncern naftowy Rosnieft' kupił pakiet kontrolny (ponad 50%) innego kontrolowanego przez państwo koncernu Basznieft' za 5,3 mld USD (powyżej ceny rynkowej). Ta bardzo kontrowersyjna, pseudoprywatyzacyjna transakcja, wzmacniająca dominację Rosniefti na rosyjskim rynku naftowym, była *de facto* transakcją powiązaną z kolejną, do której doszło w grudniu. Wówczas, w ramach bardzo nieprzejrzystego schematu, koncern Rosnieft' sprzedał za 10,5 mld euro wynoszący 19,5% pakiet swoich udziałów konsorcjum złożonemu z katarskiego funduszu inwestycyjnego QIA i międzynarodowego tradera naftowego Glencore (zarejestrowanego w Szwajcarii). Ujawnione nieco później informacje wskazywały, że w rzeczywistości *gros* kosztów tej „prywatyzacji" sfinansowały podmioty rosyjskie i do końca nie wiadomo, kto stał się faktycznym właścicielem[19]. W tle skandalicznej „prywatyzacji" Rosniefti, demonstrującej wpływy jej prezesa, bliskiego współpracownika Putina, Igora Sieczina, kryła się wspomniana wyżej afera z aresztem pod zarzutem korupcji ministra rozwoju gospodarczego i handlu Aleksieja Ulukajewa, który był jednym z głównych przeciwników tej transakcji w rosyjskim rządzie[20].

Wbrew coraz lepszym wskaźnikom makroekonomicznym i socjalnym oraz optymistycznym deklaracjom władz **coraz bardziej otwarcie mówiono w Rosji o perspektywie chronicznych problemów gospodarczych i długotrwałej stagnacji** (niskiego wzrostu). Władze nie miały bowiem pomysłu na zastąpienie dotychczasowego surowcowego modelu gospodarki, którego nieefektywność stała się oczywista. Mimo nieśmiałych sygnałów możliwej liberalizacji gospodarczej po wyborach prezydenckich 2018 r. (m.in. uchodzącego za liberała byłego ministra finansów Aleksieja Kudrina wciągano ponownie coraz bardziej do współpracy z Kremlem[21])

[18] Koncern Ałrosa należący do skarbu państwa i regionalnych władz Jakucji ma czołową pozycję w świecie w zakresie wydobycia diamentów (30% udziału). Aktywa te sprzedano jednak poniżej wyceny rynkowej, a ponad 1/3 nabywców stanowili inwestorzy rosyjscy.

[19] Glencore, w zamian za przyszłe dostawy ropy naftowej, potwierdził wydatkowanie jedynie 300 mln euro; QIA miał przekazać 2,5 mld euro. Brakujące 7,7 mld euro miało pochodzić głównie z kredytu włoskiego banku Intesa Sanpaolo, który jednak najprawdopodobniej był w całości refinansowany z kredytu udzielonego przez rosyjskie banki. Szerzej zob. S. Kardaś, „Mętna transakcja. Sprzedaż 19,5% akcji Rosniefti", *Analizy OSW* z 14 grudnia 2016 r.

[20] Wedle oficjalnej wersji Ulukajew miał dawać do zrozumienia, iż oczekuje znaczącej łapówki od kierownictwa Rosniefti za zgodę i przeprowadzenie procedury tej „prywatyzacji". Wiele wskazywało jednak na to, iż padł on ofiarą starannie przygotowanej przez kierownictwo Rosniefti i FSB prowokacji (został zaproszony do siedziby Rosniefti, gdzie nieoczekiwanie wręczono mu dwa nesesery, jak się okazało, zawierające pieniądze, po czym natychmiast go zatrzymano).

[21] W kwietniu 2016 r. Aleksiej Kudrin przyjął propozycję objęcia kierownictwa rady w Centrum Analiz Strategicznych (CSR), zbliżonym do rządu ekonomicznym think tanku, deklarując przygotowanie nowego programu reform gospodarczych.

władze najwyraźniej planowały jedynie kosmetyczne zmiany, których celem było zmniejszenie kosztów funkcjonowania systemu[22]. Brak było bowiem na Kremlu rzeczywistej woli reform, która stwarzałaby ryzyko erozji dla jego kontroli nad gospodarką i państwem, a w końcu – utraty władzy.

POLITYKA ZAGRANICZNA: CAŁA NADZIEJA W TRUMPIE

Słabość Zachodu, pogrążającego się w coraz większym kryzysie, pozwalała Rosji na osiąganie tanim kosztem politycznych zysków bądź przynajmniej ich pozorów. Putinowska Rosja z nieukrywaną radością przyjmowała sukcesy populistów i nacjonalistów w Europie i USA, z których najbardziej spektakularne było **zwycięstwo w wyborach prezydenckich w USA Donalda Trumpa**.

Rosja aktywnie, jawnie i niejawnie, wspierała *de facto* kandydaturę Trumpa, licząc na korzystną dla siebie rewizję polityki Waszyngtonu w razie jego wygranej (w którą jednak, jak się wydaje, nie bardzo wierzyła) lub na destabilizację sytuacji wewnętrznej w USA i osłabienie pozycji nowego prezydenta (w przypadku wygranej Clinton, z którą się liczyła).

Załącznik 1
Rosyjska operacja „wybory w USA"

Wedle informacji amerykańskich służb specjalnych już od lata 2015 r. hakerzy powiązani z rosyjskimi służbami specjalnymi rozpoczęli operację cyberataku na Partię Demokratyczną, która uległa nasileniu wiosną i latem 2016 r.[23] Wykradzione wówczas materiały (częściowo kompromitujące kierownictwo kampanii wyborczej demokratów) jesienią 2016 r. zaczęły być publikowane na sympatyzujących z Rosją portalach (m.in. WikiLeaks i DCLeaks). W tym samym czasie doszło też do próby cyberataków na regionalne komisje wyborcze w niemal połowie stanów USA. Elementem rosyjskiej kampanii przeciwko kandydaturze Hillary Clinton było także najwyraźniej celowe zaostrzenie kryzysu w stosunkach z USA, główne na tle Syrii. Doprowadziło to do nasilenia rosyjskich bombardowań wschodniego Aleppo, w których ginęło wielu cywilów, co wobec bezsilności zachodniej i arabskiej opinii publicznej budziło powszechne oburzenie. Na początku października prezydent Putin podpisał ponadto dekret zawieszający realizację rosyjsko-amerykańskiego porozumienia o utylizacji plutonu, dołączając do niego listę daleko idących politycznych warunków powrotu do porozumienia[24]. Był to zabieg propagandowy pokazujący dramatycznie niski poziom, w jakim znalazły się stosunki rosyjsko-ame-

[22] Z publicznych dyskusji i przecieków medialnych wynikało, iż rozważano reformę podatkową, zakładającą odejście od podatku liniowego i wprowadzenie progresji, podwyżki niektórych podatków (w tym VAT), a także kolejną reformę niewydolnego i kosztownego systemu emerytalnego (chociaż Kreml zarzekał się, iż nie ma planów podwyższenia wieku emerytalnego, co sugerowała część ekspertów i członków rządu). Szerzej zob. M. Domańska, „Kryzys ekonomiczny w Rosji: degradacja modelu zarządzania", *Prace OSW*, nr 61, luty 2017.

[23] Raport FBI i NCCIC, *Grizzly Steppe. Russian Malicious Cyber Activity*, 29 grudnia 2016 r., https://www.us-cert.gov/sites/default/files/publications/JAR_16-20296A_GRIZZLY%20STEPPE-2016-1229.pdf.

[24] Obejmowały one m.in. wycofanie oddziałów amerykańskich sił zbrojnych z Europy Środkowej (do stanu z 2000 r.); zniesienie wszelkich sankcji przeciwko Rosji i zrekompensowanie jej strat ekonomicznych z nich wynikających czy wycofanie się USA z programu wsparcia dla Ukrainy. Zob. http://asozd2.duma.gov.ru/

rykańskie („z winy" demokratycznej administracji Obamy), a jednocześnie sugerujący rosyjską „listę życzeń" na otwarcie ewentualnych przyszłych rozmów o warunkach normalizacji stosunków wzajemnych. Nie można jednak przeceniać wpływu rosyjskiej kampanii propagandowej i cyberataków na wynik wyborów w USA. Największym sukcesem Rosji było paradoksalnie uczynienie jej jednym z głównych tematów kampanii wyborczej, uznanie przez dużą część amerykańskich elit politycznych za groźnego przeciwnika zdolnego wywierać wpływ na politykę wewnętrzną Stanów Zjednoczonych.

Oprac. M. Menkiszak.

Zwycięstwo Donalda Trumpa w wyborach 8 listopada zostało powitane w kręgach około- i prokremlowskich w Moskwie z niezbyt ukrywanym entuzjazmem[25]. Jak się wydaje, istniały trzy główne przesłanki pozytywnego nastroju Kremla: **po pierwsze**, w Rosji odczytywano sukces Trumpa jako symptom kryzysu politycznego w USA (sygnalizował on m.in. wzrost nastrojów izolacjonistycznych). Głęboka polaryzacja opinii i wzrost napięć wewnętrznych w USA były najwyraźniej traktowane w Rosji jako szansa na ich osłabienie wewnętrzne, przekładające się na zmniejszenie zdolności i woli zaangażowania za granicą. **Po drugie**, retoryka Trumpa i niektórych jego współpracowników podczas kampanii wyborczej (np. w kwestii NATO czy umów handlowych) budziła nadzieję w Moskwie, gdyż zwiększała prawdopodobieństwo pogłębienia napięć w stosunkach między USA i ich sojusznikami (w tym w stosunkach transatlantyckich). **Po trzecie**, zarówno przeszłe zaangażowania biznesowe, jak i wcześniejsza retoryka Trumpa i niektórych jego współpracowników (m.in. pozytywne opinie o Putinie i deklaracje gotowości „dogadania się" z Rosją) sugerowały jego „pragmatyczne" i transakcyjne podejście do Rosji. Stwarzało to w oczach Kremla szansę na dialog z Trumpem jako prezydentem, mogący prowadzić, przynajmniej częściowo, do pewnego strategicznego przetargu i uznania niektórych ważnych interesów Rosji (np. na obszarze poradzieckim). Także niektóre nominacje kluczowych członków jego administracji, zwłaszcza (później zdymisjonowanego) gen. Michaela Flynna na doradcę ds. bezpieczeństwa narodowego oraz Rexa Tillersona na sekretarza stanu, mogły sygnalizować gotowość do jakiejś nowej odmiany resetu w relacjach z Rosją[26]. Z tego względu Moskwa dąży-

addwork/scans.nsf/ID/C4294ACB989FB546432580410044CB71/$File/1186208-6_03102016_1186208-6.PDF?OpenElement.

[25] M.in. deputowani Dumy Państwowej zareagowali owacją na przekazaną im wiadomość o zwycięstwie Trumpa, zwierzchnik Cerkwi Prawosławnej patriarcha Cyryl udzielił Trumpowi swojego osobistego publicznego błogosławieństwa, a wielu prokremlowskich polityków i komentatorów zamieściło entuzjastyczne komentarze.

[26] Gen. Michael Flynn, były szef wywiadu wojskowego DIA, udzielał wywiadów dla rosyjskiej państwowej anglojęzycznej propagandowej telewizji RT i gościł w Moskwie na jej jubileuszowych obchodach, opowiadając się za współpracą, zwłaszcza antyterrorystyczną, z Rosją. Pod wpływem krytyki za ukrywanie swoich kontaktów z rosyjskimi dyplomatami został w połowie lutego 2017 r. zmuszony do dymisji. Rex Tillerson od 2006 r. był prezesem koncernu naftowego ExxonMobil i z tego względu dość częstym gościem w Moskwie, gdzie w imieniu firmy podpisywał porozumienia z prezesem Rosniefti Igorem Sieczinem i spotykał się m.in. z prezydentem Putinem, który we wrześniu 2012 r. odznaczył go Orderem Przyjaźni za zasługi dla rozwoju stosunków rosyjsko-amerykańskich.

ła usilnie do nawiązania jak najwcześniej kontaktów z Trumpem i jego otoczeniem, co się tylko częściowo udawało[27]. Jednocześnie wyraźnie „inwestowała" w Trumpa, jeszcze czekając na jego zaprzysiężenie (20 stycznia 2017 r.)[28].

Nie widać jednak poważnych przesłanek, aby liczne rosyjskie postulaty wobec USA dotyczące problemów regionalnych i globalnych, zwłaszcza w sferze politycznej i bezpieczeństwa, miały w większości szanse na realizację. Nie jest nawet jasne, czy USA będą gotowe „płacić" Rosji za (raczej ograniczoną) współpracę w walce z terroryzmem i w kwestii regulacji problemu Syrii oraz za powstrzymanie pogłębiania jej współpracy z Chinami. Dość zasadniczym problemem jest to, iż Rosja ma bardzo mało lub zgoła nic atrakcyjnego do zaoferowania USA. Jedyne, co może zrobić, to raczej ograniczyć szkodliwość swoich negatywnych działań. Z powyższych względów wydaje się **najbardziej prawdopodobne, że stosunki rosyjsko-amerykańskie powtórzą w jakimś zakresie po raz kolejny typowy cykl: okres rządów Trumpa zacznie się próbą ponownego resetu z Rosją, a zakończy – ponownym kryzysem w stosunkach wzajemnych**[29]. **Nie oznacza to jednak nieuniknionej strategicznej porażki Rosji.** Rysująca się bowiem perspektywa narastania napięć między USA i ich sojusznikami, a także przeciwnikami (takimi jak Chiny), pogłębiania kryzysu Zachodu, stworzy dla (nawet słabnącej) Rosji komparatywne przewagi i silną pokusę ich wykorzystania.

Jednym z priorytetów Rosji w kontekście stosunków z USA była próba doprowadzenia do cofnięcia implementacji decyzji szczytu NATO w Warszawie w lipcu, który stał się demonstracją sojuszniczej solidarności w obliczu agresywnej polityki Moskwy. Rosja krytykowała decyzje szczytu o wzmocnionej obecności wojskowej w państwach tzw. wschodniej flanki Sojuszu (które zaczęły być realizowane od stycznia 2017 r.)[30]. Moskwa już wcześniej (od grudnia 2015 r.) zapowiadała

[27] Po wyborach prezydent Władimir Putin wystosował utrzymany w ciepłym tonie list gratulacyjny do prezydenta elekta, a po kilku dniach odbyła się ich rozmowa telefoniczna, w której z obydwu stron padły deklaracje woli normalizacji i pozytywnego rozwoju stosunków dwustronnych. Por. komunikaty o przebiegu rozmowy telefonicznej Putina i Trumpa 14 listopada 2026 r.: rosyjski http://kremlin.ru/events/president/news/53255, amerykański http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=119645. Do kolejnej rozmowy telefonicznej, skoncentrowanej na kwestii współpracy w walce z islamskim terroryzmem, doszło w końcu stycznia 2017 r. Dostrzec można było jednak rosnącą frustrację strony rosyjskiej odkładaniem przez Waszyngton terminu bezpośredniego spotkania przywódców.

[28] Dlatego Moskwa, potępiając decyzje odchodzącej administracji Baracka Obamy w końcu grudnia 2016 r. (poszerzenie listy osób i podmiotów objętych amerykańskimi sankcjami przeciw Rosji, w tym służb specjalnych FSB i GRU i ich kierownictwa, oraz wydalenie z USA 35 rosyjskich dyplomatów oskarżonych o szpiegostwo), bezprecedensową decyzją prezydenta Putina powstrzymała się od standardowych symetrycznych kroków odwetowych.

[29] Szerzej o ewolucji polityki Rosji wobec USA zob. M. Menkiszak, „Najlepszy nieprzyjaciel Rosji: rosyjska polityka wobec USA w epoce Putina", *Punkt Widzenia*, nr 62, OSW, luty 2017.

[30] Zwłaszcza dotyczyło to decyzji o rotacyjnym rozmieszczeniu w państwach bałtyckich, Polsce i Rumunii czterech wielonarodowych batalionowych grup bojowych (ogółem ok. 4 tys. żołnierzy) i o stworzeniu nowych struktur dowódczo-sztabowych w regionie oraz decyzji USA o rotacyjnym rozmieszczeniu w Europie Środkowej brygadowej grupy bojowej (ponad 4 tys. żołnierzy) z dowództwem w Polsce. Szerzej zob. J. Gotkowska, „NATO na wschodniej flance: nowy paradygmat", *Komentarz OSW* z 13 lipca 2016 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-07-13/nato-na-wschodniej-flance-nowy-paradygmat.

niektóre działania odwetowe[31]. Zwłaszcza wzmocnienie potencjału militarnego na Krymie i w obwodzie kaliningradzkim zmieniało na korzyść Rosji sytuację strategiczną w basenie Morza Bałtyckiego i Morza Czarnego, poszerzając tam strefę antydostępową (A2/AD, tj. obszar kontroli przestrzeni przez rosyjskie środki rażenia) skierowaną przeciwko NATO.

Załącznik 2
Postępująca militaryzacja obwodu kaliningradzkiego FR

W 2011 r. w miejscowości Pionierskij uruchomiono stację radarową (typu Woroneż-DM) systemu wczesnego ostrzegania przed atakiem rakietowym. W celu jej ochrony w latach 2012–2013 rozmieszczono w pobliżu zestawy systemów przeciwrakietowych S-400 (o zasięgu 400 km). W październiku 2016 r. do brygady rakietowej w Czerniachowsku przerzucono ćwiczebnie z Ługi pojedyncze zestawy systemów rakietowych Iskander-M (o zasięgu 500–700 km). W tym samym miesiącu w pułku rakietowym w Donskoje rozmieszczono systemy rakietowe Bastion z manewrującymi rakietami przeciwokrętowymi Onyks (o zasięgu 450–600 km), a do portu wojennego w Bałtijsku przebazowano dwie korwety projektu 2131 z rakietami manewrującymi Kalibr (o zasięgu 1300–1500 km). W planach jest zakończenie przezbrajania brygady rakietowej w Czerniachowsku w systemy rakietowe Iskander-M (do końca 2017 r.)[32].

Oprac. M. Menkiszak.

W Europie głównym przeciwnikiem Rosji była kanclerz **Niemiec** Angela Merkel i to w nią i w jej polityczne zaplecze wymierzone były akcje propagandowe (np. sianie dezinformacji w kwestii zagrożeń ze strony muzułmańskich imigrantów) i działania sabotażowe Moskwy (m.in. cyberataki na Bundestag i niektóre niemieckie partie polityczne). Celem Kremla było osłabienie, w tym za pomocą kryzysu migracyjnego, pozycji Merkel przed wyborami we wrześniu 2017 r. Równocześnie Moskwa z nadzieją patrzyła na postawę „pragmatycznego" nurtu koalicyjnej SPD (i płynące zeń sygnały możliwej normalizacji stosunków z Rosją). Elementem rosyjskich działań było też lansowanie projektu gazociągu Nord Stream II, który natrafił na – doraźnie skuteczne – przeciwdziałanie **Polski**[33]. Rosja chciała zwiększyć

[31] Obejmujące m.in. stworzenie (na bazie dotychczasowych skadrowanych jednostek) trzech nowych dywizji zmechanizowanych; miały być one do połowy 2017 r. dyslokowane nad granicą z Białorusią i Ukrainą (z bazami w Jelni, Boguczarze i Nowoczerkasku). Ponadto z istniejących jednostek uformowano w Zachodnim Okręgu Wojskowym dwie nowe armie. Szerzej zob. M. Menkiszak, P. Żochowski, „Rosja wobec szczytu NATO w Warszawie", *Tydzień na Wschodzie*. *Biuletyn OSW* z 13 lipca 2016 r.

[32] Szerzej zob. *Obwód Kaliningradzki 2016. Społeczeństwo*, *gospodarka*, *armia*, Raport OSW, grudzień 2016, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/raport_w_obwodzie_kainingradzkim_net.pdf.

[33] Polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta w odpowiedzi na wniosek konsorcjum planującego budowę gazociągu Nord Stream II w lipcu 2016 r. wydał wstępną negatywną opinię w kwestii wpływu projektu na rynek gazowy w Polsce, co zmusiło konsorcjum do wycofania wniosku, a następnie podjęcia decyzji o rozwiązaniu, Gazprom zaś do poszukiwania nowej formuły prawno-finansowej realizacji projektu. Por. S. Kardaś, R. Bajczuk, „Antymonopolowe problemy gazociągu Nord Stream 2", *Tydzień na Wschodzie*. *Biuletyn OSW* z 24 sierpnia 2016 r. Podobnie to polski sprzeciw utrudnił implementację kontrowersyjnej decyzji Komisji Europejskiej (lobbowanej przez Rosję i Niemcy) z października o zgodzie na zwiększenie przesyłu rosyjskiego gazu gazociągiem OPAL (lądowym przedłużeniem Nord Streamu) z 50% do 90%.

przesył swojego gazu do kluczowych odbiorców zachodnioeuropejskich (z pominięciem Ukrainy i częściowo Polski), zacieśniając z nimi więzi gospodarcze jako dźwignię wpływu na politykę **UE**[34]. Usiłowała jednocześnie zwalczać w ten sposób konkurencyjne projekty w Europie Środkowej (zwłaszcza dostawy LNG i tzw. korytarz gazowy północ–południe).

Rosja patrzyła z nadzieją na kampanię prezydencką we **Francji**, gdzie kandydaci licytowali się swoją prorosyjskością. Przodowała w tym zwłaszcza kandydatka rosnącego w siłę nacjonalistycznego Frontu Narodowego – Marine Le Pen[35]. Z tego względu Rosja liczyła, że kolejne już półroczne przedłużenie sankcji przeciw niej przez UE (w grudniu) będzie ostatnie z powodu trudności z konsensem i rosnącego lobbingu ich przeciwników w Unii, stąd nie czuła się zmuszona do czynienia rzeczywistych ustępstw w zakresie implementacji tzw. porozumień mińskich z Ukrainą. Rosła aktywność propagandowa i polityczna Rosji w innych regionach Europy, zwłaszcza na **Bałkanach Zachodnich** (w Serbii, Czarnogórze, Bośni-Hercegowinie), gdzie usiłowała ona dyskontować lokalne napięcia i problemy w stosunkach z UE[36].

Interesujący był zwrot, na jaki Rosja zdecydowała się w stosunkach z **Turcją** po nieudanym zamachu stanu w tym kraju w lipcu. Solidarność, jaką okazał wówczas Putin prezydentowi Erdoğanowi, wzmocniła starania Ankary o normalizację relacji z Rosją, której efektami były powrót do dialogu politycznego (w sierpniu do Rosji udał się z wizytą turecki prezydent, a w październiku w Turcji gościł prezydent Putin) i stopniowe znoszenie rosyjskich sankcji przeciw Turcji. W październiku podpisano także międzyrządowe porozumienie o budowie gazociągu Turkish Stream[37]. Konsekwencją rosyjsko-tureckiego resetu było też pojawienie się częścio-

---

Decyzja KE została zaskarżona do Trybunału Sprawiedliwości UE przez polską państwową spółkę gazową PGNiG i rząd RP. W grudniu TSUE wydał tymczasową decyzję o zawieszeniu implementacji decyzji KE. Szerzej zob. A. Łoskot-Strachota, „Gazociąg OPAL: kontrowersje dotyczące zasad wykorzystywania i kwestie bezpieczeństwa dostaw", *Komentarz OSW* z 17 stycznia 2017 r.

[34] Według danych MERT Rosja w 2016 r. zwiększyła eksport swojego gazu do Europy o 12,5% (w tym do Niemiec o 10%), dzięki czemu jej udział w europejskim rynku gazowym wzrósł z 31 do 34%.

[35] Le Pen m.in. uznawała za legalną aneksję przez Rosję ukraińskiego Krymu oraz opowiadała się za zniesieniem unijnych sankcji przeciw Rosji i za ścisłą współpracą z Rosją. Front Narodowy korzystał przy tym nie tylko ze wsparcia propagandowego, lecz także finansowego z Rosji (w 2014 r. otrzymał 9 mln euro pożyczki z rosyjskiego banku).

[36] Rosja otworzyła w Serbii centrum reagowania kryzysowego i dwukrotnie odbyła w tym kraju niewielkie wspólne ćwiczenia wojskowe. W grudniu 2016 r. ogłoszono o planowanym przekazaniu przez Rosję Serbii kilku samolotów myśliwskich, zestawów rakietowych i transporterów opancerzonych, a w styczniu 2017 r. na fali wzrostu napięcia między Serbią i Kosowem Rosja potwierdziła swoje polityczne wsparcie dla Belgradu w kwestii kosowskiej. W Czarnogórze, która realizowała procedurę akcesji do NATO, potępianą przez Moskwę, rosyjskie media i aktywiści wspierali antynatowskie demonstracje, a dwóch rosyjskich obywateli (prawdopodobnie funkcjonariuszy służb specjalnych) zostało oskarżonych o próbę organizacji zamachu stanu i zabójstwa premiera Milo Djukanovicia w październiku 2016 r. W Bośni i Hercegowinie zintensyfikowały się kontakty polityczne między rządem Republiki Serbskiej a Rosją, która udzieliła mu politycznego i propagandowego wsparcia w narastającym konflikcie politycznym z władzami w Sarajewie.

[37] Porozumienie przewiduje budowę dwóch nitek (o przepustowości po około 16 mld m sześc.) pod dnem Morza Czarnego. Jedna z nich ma zaopatrywać Turcję, a druga służyć reeksportowi gazu do UE. Szerzej zob. M. Chudziak, S. Kardaś, W. Rodkiewicz, „Turcja-Rosja: małżeństwo z rozsądku", *Tydzień na Wschodzie*, *Biuletyn OSW* z 12 października 2016 r.

wego współdziałania stron w Syrii. Moskwa tolerowała odtąd ograniczoną turecką operację wojskową w północnej Syrii skierowaną przeciwko Kurdom (dotychczas przez Rosję wspieranym). Pozwoliło to Rosji włączyć Turcję (wraz z Iranem) do nowego formatu koordynacji rozmów pokojowych w sprawie konfliktu syryjskiego, marginalizującego rolę USA i sunnickich monarchii arabskich. Miało to stworzyć pozory działania regionalnego koncertu mocarstw z kierowniczą rolą Rosji, która umacniała swoją obecność w Syrii[38], także jako kartę przetargową wobec USA.

Rosyjska aktywność polityczna i wojskowa w Syrii wpisywała się w zwiększanie się obecności rosyjskiej na **„szerszym" Bliskim Wschodzie**. Rosja kontynuowała intensywny dialog polityczny z **Izraelem** (dotyczący głównie Syrii), zacieśniała współpracę polityczno-wojskową z **Egiptem**, nawiązała dialog z władzami podzielonej **Libii**, w tym z nieuznawanym przez Zachód marszałkiem Haftarem (co rodziło spekulacje o możliwym zaangażowaniu się Moskwy w konflikt wewnętrzny w tym państwie) i kontynuowała – niewolny od napięć – taktyczny sojusz z **Iranem**. Zaczęła także wykonywać pewne gesty pod adresem **Pakistanu** (odbyły się pierwsze wspólne ćwiczenia wojskowe). To ostatnie miało zapewne związek z kontynuowaną, ale niepozbawioną problemów współpracą z **Indiami**, z którymi Rosja zawarła w październiku nowe umowy zbrojeniowe i energetyczne[39].

W stosunkach z **Chinami** Rosja kontynuowała swoją politykę pozytywnego zaangażowania ewoluującego w kierunku taktycznego sojuszu przeciwko USA. Oba państwa potępiły amerykańskie plany budowy systemu obrony przeciwrakietowej w Korei Południowej i odbyły (we wrześniu) wspólne ćwiczenia morskie na Morzu Południowochińskim (co było gestem poparcia dla Pekinu w świetle lokalnych sporów terytorialnych). Rosja zdecydowała się także wyraźnie poprzeć realizację chińskiej koncepcji Nowego Jedwabnego Szlaku, uchylając się od regionalnej rywalizacji z Pekinem. Przykryciem propagandowym tej polityki stała się zadeklarowana przez prezydenta Putina w czerwcu nowa **koncepcja tzw. Wielkiej Eurazji** (makroregionalnej integracji z Rosją i Chinami jako rzekomo równorzędnymi jej podmiotami), którą Moskwa usiłowała szantażować Zachód[40].

[38] Elementem tej polityki było m.in. ogłoszenie przez Rosję i Turcję deklaracji zasad regulacji problemu syryjskiego i zorganizowanie konferencji pokojowej w Astanie oraz podpisanie przez Moskwę długoterminowych umów z Damaszkiem o rosyjskich bazach wojskowych w Syrii (wszystko w styczniu 2017 r.).

[39] Dotyczyły one sprzedaży Indiom czterech fregat, systemów rakietowych S-400 i produkcji w Indiach rosyjskich śmigłowców bojowych (łącznie ich wartość szacowano na 6–9 mld USD). Ponadto rosyjskie konsorcjum z udziałem Rosniefti kupiło indyjską spółkę Essar Oil (właściciela rafinerii), a indyjski koncern ONGC sfinalizował zakup 11% udziałów w spółce córce Rosniefti, Wankornieft'. Ciągle jednak spadał wzajemny handel, a udział Rosji w indyjskim rynku zbrojeniowym malał. Zob. W. Rodkiewicz, „Broń i energetyka – podstawa pragmatycznej współpracy Moskwy i Delhi", *Tydzień na Wschodzie*. *Biuletyn OSW* z 19 października 2016 r.

[40] Ta mglista na razie koncepcja (opracowywana przez rosyjskich prokremlowskich ekspertów od wiosny 2015 r.) przewiduje m.in. stworzenie sieci dwustronnych i wielostronnych porozumień handlowych łączących Eurazjatycką Unię Gospodarczą, Chiny i państwa Szanghajskiej Organizacji Współpracy oraz ASEAN i być może Unię Europejską, dotyczących m.in. harmonizacji ceł i zasad inwestycji, regulacji technicznych, przepisów sanitarnych, regulacji inwestycyjnych. Zob. M. Kaczmarski, W. Rodkiewicz, „Rosyjska Wielka Eurazja wobec chińskiego Nowego Jedwabnego Szlaku: adaptacja zamiast konkurencji", *Komentarz OSW* z 21 lipca 2016 r. Tezy o rzekomej poważnej alternatywie, jaką dla współpracy z Zachodem jest zacieśnianie jej w Azji, znalazły się także w nowej redakcji Koncepcji Polityki Zagranicznej FR, zatwierdzonej

Równoczesnie Rosja próbowała rozwijać współpracę także z innymi ważnymi graczami w Azji, tworząc wrażenie balansowania wobec Chin. Przede wszystkim mamiła **Japonię** perspektywami polepszenia stosunków i mglistą perspektywą rozwiązania sporu terytorialnego w zamian za znaczące zaangażowanie inwestycyjne na rosyjskim Dalekim Wschodzie, zniesienie sankcji i rozluźnienie sojuszu obronnego z USA. Wizyta Putina w Japonii w grudniu pokazała jednak, że obydwie strony mają ograniczoną gotowość do istotnych ustępstw[41]. Mimo rozczarowania w Tokio wydawało się, że z powodu obaw o zacieśnianie więzi rosyjsko-chińskich Japonia była gotowa kontynuować próby rozwoju współpracy z Rosją.

Russia returns

The year 2016, despite the Kremlin's previous fears, ended well for it. Oil prices rose slightly and the Russian economy, despite Western sanctions, has slowly begun to come out of recession. The *Panama papers* and doping scandals failed to weaken President Putin's popularity. The parliamentary election did not cause destabilization, but demonstrated a clear victory for the ruling camp and defeat of the weak opposition. Contrary to the Kremlin's earlier fears of growing confrontation with the US, the Presidential election in this country was won, much to Moscow's delight, by Donald Trump, whom Russia could see as a potential partner for a geopolitical bargain. Weakening European Union tried to find a *modus vivendi* with Moscow, including in the energy sphere. As a result of these events, and despite bleak long-term prospects, the confidence of the Russian authorities increased, which was evident in its foreign policy.

Keywords: Alrosa company, Bashneft company, State Duma, National Guard of the Russian Federation, Glencore company, Yabloko party, United Russia party, Kaliningrad Oblast, International Olympic Committee, Nord Stream II pipeline, New Silk Road concept, OPAL pipeline, OPEC, Panama papers, People's Freedom party, Rosneft company, Rosstat (Russian Federal State Statistics Service), Turkish Stream pipeline, WADA, Great Eurasia concept, Interior Ministry Troops

Słowa kluczowe: koncern Ałrosa, koncern Basznieft', Duma Państwowa, Federalna Służba Gwardii Narodowej, koncern Glencore, partia Jabłoko, partia Jedna Rosja, obwód kaliningradzki, Międzynarodowy Komitet Olimpijski, gazociąg Nord Stream II, koncepcja Nowego Jedwabnego Szlaku, gazociąg OPAL, OPEC, *Panama papers*, partia Sprawiedliwa Rosja, koncern Rosnieft', Rosstat (Państwowy Komitet Statystyczny Federacji Rosyjskiej), gazociąg Turecki Potok, WADA, koncepcja Wielkiej Eurazji, Wojska Wewnętrzne MSW

przez prezydenta Putina 30 listopada 2016 r. Zob. tekst dokumentu: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2542248.

[41] Rezultatem wizyty było około 90 porozumień (ale tylko kilka wiążących) o łącznej wartości szacowanej na 2,5 mld USD, w tym projekty niewielkich inwestycji japońskich na rosyjskim Dalekim Wschodzie. Jedynie symboliczny postęp w kluczowej dla strony japońskiej kwestii sporu terytorialnego o Kuryle Południowe stanowiła deklaracja o wspólnej działalności gospodarczej na wyspach i ułatwieniach wizowych dla ich byłych japońskich mieszkańców.

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 168–182

ISSN 2300-2654

Świat w Roczniku

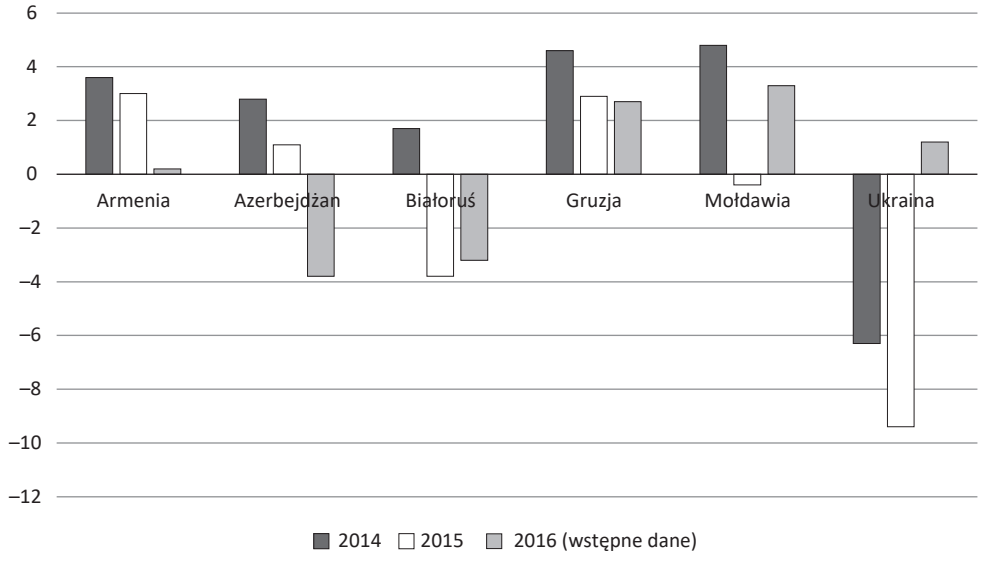
Andrzej Szeptycki

doi 10.7366/2300265420162210

Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy – krucha stabilizacja

W 2016 r. w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego potwierdziły się tendencje zaobserwowane już w poprzednim roku. Region wszedł w okres kruchej stabilizacji, choć nie był to powód do szczególnego optymizmu.

Po pierwsze, w większości krajów regionu nie nastąpiły w omawianym okresie zasadnicze zmiany polityczne. Rządzący trwali przy władzy, choć niekoniecznie rządzili, jeśli rozumieć przez to pojęcie sprawne administrowanie państwem. Po drugie, w 2016 r. przejściowej deeskalacji uległ konflikt zbrojny w Donbasie, natomiast zaostrzył się w Górskim Karabachu. Po trzecie, państwa regionu nadal borykały się z problemami gospodarczymi, choć w większości dało się zaobserwować pewne oznaki poprawy sytuacji ekonomicznej. Po czwarte wreszcie, coraz bardziej zacierał się widoczny w przeszłości podział sześciu krajów regionu na „prozachodnie" (Ukraina, Gruzja, Mołdawia, które w 2014 r. podpisały umowy stowarzyszeniowe z UE, a tak-



Wykres 1
Zmiany PKB w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w latach 2014–2016 (%)

Źródło: państwowe urzędy statystyczne.

że autorytarna potęga naftowo-gazowa – Azerbejdżan) i „prorosyjskie" (wchodzące w skład Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej Białoruś i Armenia). Borykająca się z wyzwaniami o charakterze wewnętrznym (Brexit, perspektywa wyborów we Francji i w Niemczech w 2017 r.) i zewnętrznym (wojna w Syrii, tzw. kryzys uchodźczy) Unia Europejska nie była w stanie sformułować skutecznej i atrakcyjnej polityki wobec państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Federacja Rosyjska natomiast, choć zaangażowana politycznie i militarnie poza obszarem b. ZSRR, nie traciła z oczu swoich strategicznych interesów w regionie.

UKRAINA

Sytuacja polityczna. Na Ukrainie narasta rozczarowanie społeczne, będące wynikiem trudnej sytuacji gospodarczej, powolnego i niekonsekwentnego procesu reform, wreszcie wciąż trwającego zbrojnego konfliktu w Donbasie i braku realnych perspektyw jego szybkiego i pomyślnego zakończenia. Pod koniec 2016 r. jedynie 16% ankietowanych wyrażało zadowolenie z działalności prezydenta Petra Poroszenki, podczas gdy 82% – niezadowolenie. Podobnie oceniano działalność rządu[1].

W lutym 2016 r. podjęto w parlamencie pierwszą, nieudaną próbę odwołania rządu. Choć gabinet Arsenija Jaceniuka przetrwał, utracił w Radzie Najwyższej większość – koalicję opuściły bowiem Samopomoc Andrija Sadowego i Batkiwszczyna Julii Tymoszenko. Dwa miesiące później deputowani przegłosowali dymisję rządu i powołali na stanowisko premiera Wołodymyra Hrojsmana, dotychczasowego przewodniczącego Rady Najwyższej. Koalicję Bloku Petra Poroszenki i Frontu Narodowego Jaceniuka wsparły dwie frakcje związane z ukraińskimi oligarchami: Odrodzenie i Wola Narodu. Dymisja Jaceniuka zakończyła polityczną rywalizację wewnątrz ukraińskiej egzekutywy i wzmocniła prezydenta, z którym nowy premier jest blisko związany.

W tym kontekście pojawiły się nowe inicjatywy polityczne. W maju do kraju wróciła ukraińska oficer i deputowana do Rady Najwyższej z listy Batkiwszczyny Nadia Sawczenko skazana w Rosji pod sfabrykowanymi zarzutami na wieloletnie więzienie. Traktowana jako bohaterka narodowa i trybun ludowy pilotka aktywnie zaangażowała się w życie polityczne. W praktyce jednak nie potrafiła skutecznie wykorzystać swojej popularności, do czego przyczyniły się m.in. jej kontrowersyjne inicjatywy, takie jak nieoficjalne rozmowy z przedstawicielami donbaskich separatystów. W listopadzie 2016 r. do dymisji podał się dotychczasowy gubernator obwodu odeskiego Micheil Saakaszwili; jego decyzja motywowana była zarówno złymi relacjami z odeskimi elitami politycznymi i ograniczonymi dokonaniami, jak i narastającym konfliktem z Poroszenką. Saakaszwili nie wycofał się jednak z działalności publicznej, zapowiadając powołanie własnej formacji politycznej Ruch Nowych Sił (od lipca 2016 r. działa na Ukrainie założona przez jego współpracowników partia

[1] Гонтарева, Яценюк і Аваков очолили антирейтинг політиків 2016 року, 28 grudnia 2016 r., http://dt.ua/POLITICS/gontareva-yacenyuk-i-avakov-ocholili-antireyting-politikiv-2016-roku-228844_.html.

Fala). Wedle sondaży w razie wyborów największe szanse na objęcie najwyższego urzędu w państwie mieliby Petro Poroszenko i Julia Tymoszenko; do parlamentu weszłyby m.in. Batkiwszczyna, Blok Petra Poroszenki, Samopomoc, Partia Radykalna Ołeha Laszki, Blok Opozycyjny, Fala i nacjonalistyczna „Swoboda"[2], co utrudniałoby powołanie stabilnej koalicji.

Reforma państwa. W 2016 r. Ukraina wyszła z kryzysu gospodarczego, co było wynikiem zarówno reformatorskich działań władz, jak i ograniczenia konfliktu militarnego na wschodzie kraju. Ograniczeniu uległa inflacja, ustabilizował się kurs hrywny. Poprawiła się w szczególności sytuacja w sferze przemysłu; z problemami borykały się natomiast sektory rolny i usługowy. Wyzwaniem były również postępujący spadek eksportu i zubożenie społeczeństwa[3].

Wysiłki podjęte przez władze Ukrainy po „rewolucji godności" przyniosły z pewnością widoczne, ale daleko niewystarczające wyniki. W kwietniu 2016 r. weszły w życie przepisy o samorządzie prokuratorskim; nie wprowadzono jednak innych, bardziej zasadniczych zmian w wymiarze sprawiedliwości, co w praktyce istotnie utrudni reformę prokuratury. W czerwcu zapoczątkowano reformę sądownictwa – m.in. odebrano parlamentowi prawo mianowania i odwoływania sędziów, a także ograniczono immunitet sędziowski. Istotnym problemem był konflikt pomiędzy nowo utworzonym Narodowym Biurem Antykorupcyjnym a innymi organami państwa, zwłaszcza prokuraturą, które obawiają się rzeczywistej walki z korupcją. W sierpniu 2016 r. miano uruchomić system elektronicznych deklaracji majątkowych urzędników państwowych; z powodu braku uzyskania odpowiednich certyfikatów działał on jednak jedynie w formie testowej – bez możliwości sankcji karnych za nieprawdziwe informacje. Ostatecznie system uruchomiono dwa miesiące później. Deklaracje ujawniły ogromne majątki zgromadzone przez licznych przedstawicieli ukraińskiej klasy politycznej: Poroszenko zadeklarował, że jest właścicielem ponad stu firm, Hrojsman oświadczył, że posiada 1,2 mln USD, 460 tys. euro i luksusową kolekcję zegarków[4].

Istotnym osiągnięciem są zmiany w sektorze energetycznym. Od listopada 2015 r. Ukraina nie sprowadza gazu z Rosji. Udało się to dzięki pełnemu urynkowieniu cen gazu dla odbiorców indywidualnych, a w efekcie – ograniczeniu konsumpcji, i udanej substytucji gazu z Rosji surowcem sprowadzanym rewersem z Unii Europejskiej, przede wszystkim ze Słowacji[5]. Ponadto zainicjowano proces restrukturyzacji koncernu Naftohaz: z przedsiębiorstwa mają być wyodrębnione dwie spółki: Magistralne Gazociągi Ukrainy i Podziemne Magazyny Gazu Ukrainy. We wrześniu uchwalo-

[2] Михайло Штекель, У випадку дострокових виборів депутати з «Народного фронту» розійдуться по кількох проектах – політолог, 26 grudnia 2016 r., http://www.radiosvoboda.org/a/28197535.html.

[3] Ukraine Economic Update – September 2016, http://www.worldbank.org/en/country/ukraine/publication/ukraine-economic-update-fall-2016.

[4] „E-declaration: Outcome of unprecedented 'financial striptease' of Ukrainian politicians", 1 listopada 2016 r., http://uatoday.tv/politics/e-declaration-outcome-of-unprecedented-financial-striptease-of-ukrainian-officials-796919.html.

[5] „Naftogaz released gas imports statistics for Q3 2016", 22 listopada 2016 r., http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/A86A3977D8E583ABC22580730055899E?OpenDocument&Highlight=0,2016%20q4.

no ustawę o powołaniu nowego regulatora sektora energetycznego – Narodowej Komisji ds. Regulacji Sektora Energetycznego i Usług Komunalnych.

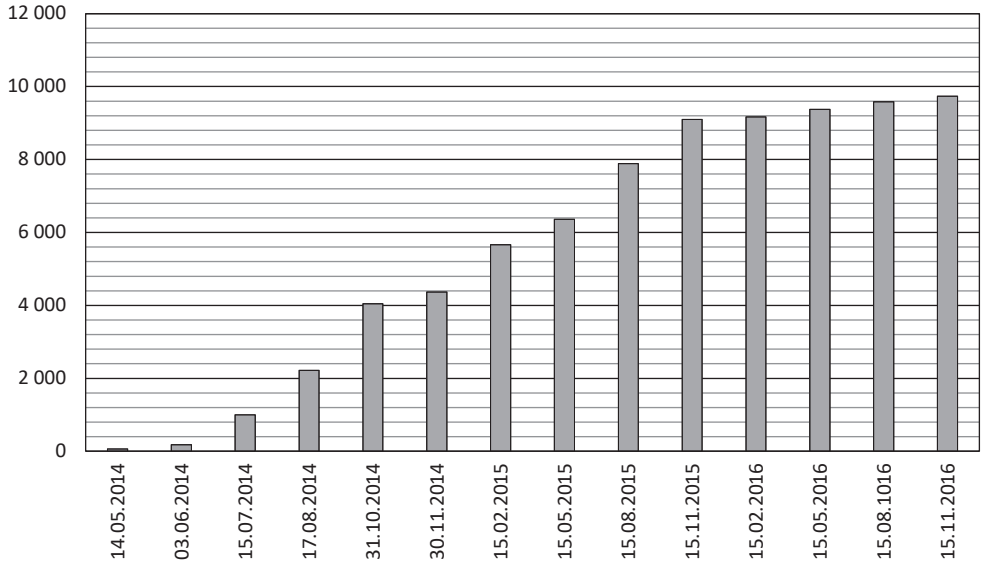
Ważną decyzją, zarówno na płaszczyźnie gospodarczej, jak i społecznej, była nacjonalizacja Prywatbanku, największego w kraju banku, należącego do oligarchów Ihora Kołomojskiego i Hennadija Boholubowa. Bank borykał się z problemami finansowymi związanymi z udzieleniem nadmiernej liczby „złych kredytów" i hojnym wsparciem finansowym dla innych przedsięwzięć biznesowych swoich właścicieli. Dlatego obaj oligarchowie zdecydowali się za symboliczną jedną hrywnę sprzedać go państwu, które wzięło na siebie odpowiedzialność za bezpieczeństwo depozytów ludności. Nacjonalizacja Prywatbanku zakończyła trwający od 2015 r. konflikt między Poroszenką a Kołomojskim.

Konflikt z Rosją. W wyniku działań zarówno strony rosyjskiej, jak i ukraińskiej Krym został praktycznie odizolowany od reszty Ukrainy. Integracji Krymu z Rosją ma służyć most nad Cieśniną Kerczeńską, którego uruchomienie planowane jest na 2018–2019 r. Wbrew zapowiedziom władz rosyjskich nie podniósł się poziom życia mieszkańców – wyjątkiem byli jedynie przedstawiciele administracji i struktur siłowych. Pogorszyła się zwłaszcza sytuacja sektora turystycznego. Mimo to większość społeczeństwa przystosowała się do nowej sytuacji, w szczególności przez wymuszone przyjęcie obywatelstwa rosyjskiego. Stanowisko takie można tłumaczyć tradycyjną przychylnością dużej części mieszkańców półwyspu wobec Rosji, zdecydowaną retoryką tej ostatniej wobec jednoczesnej bierności władz ukraińskich w kwestii przywrócenia ukraińskiej władzy nad półwyspem – wbrew deklaracjom nie przyjęto strategii reintegracji Krymu z Ukrainą[6].

Przeciwni rosyjskiej okupacji pozostają Tatarzy Krymscy i to oni byli w 2016 r. główną ofiarą rosyjskich represji. Liderzy tej społeczności – Mustafa Dżemilew, historyczny przywódca społeczności krymskotatarskiej, oraz Refat Czubarow, przewodniczący egzekutywy tradycyjnego samorządu Tatarów krymskich – Medżlisu – prowadzą aktywną działalność międzynarodową mającą na celu nagłośnienie problemów, z jakimi boryka się pod rosyjską okupacją ich społeczność. W kwietniu 2016 r. prokuratura Krymu uznała Medżlis za organizację ekstremistyczną i zabroniła mu działalności na terytorium półwyspu; wkrótce potem Sąd Najwyższy republiki podjął decyzję o jego delegalizacji. Rosja stara się również wykorzystać sytuację na Krymie jako instrument nacisku na Ukrainę. W sierpniu Federalna Służba Bezpieczeństwa poinformowała o zatrzymaniu na półwyspie rzekomych dywersantów ukraińskich. Prawdopodobnie była to rosyjska prowokacja mająca na celu dyskredytację Ukrainy i zmuszenie jej do implementacji porozumień mińskich dotyczących konfliktu w Donbasie zgodnie z interesami Rosji. W tym kontekście ważnym, choć symbolicznym sukcesem Ukrainy było zwycięstwo w konkursie piosenek Eurowizji pochodzącej z Krymu ukraińskiej piosenkarki Dżamali, która zaprezentowała utwór *1944* opowiadający o deportacji Tatarów z Krymu przez władze radzieckie.

[6] W. Górecki, „Półwysep czyli wyspa. Krym w trzecim roku po aneksji", *Punkt Widzenia*, nr 61, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa, listopad 2016, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_61_pl_polwysep_krym_net_0.pdf.

Mimo zawartych w lutym 2015 r. tzw. porozumień mińskich, przewidujących m.in. natychmiastowe przerwanie walk, wycofanie z rejonu konfliktu ciężkiego sprzętu i cudzoziemskich formacji wojskowych, nadal trwał konflikt zbrojny w Donbasie, choć front się ustabilizował, a intensywność walk w porównaniu z poprzednimi dwoma latami spadła. Była to jednak krucha stabilizacja – intensywne, acz krótkotrwałe walki toczyły się w lipcu 2016 r., a następnie w lutym 2017 r.



Wykres 2
Łączna liczba zabitych od początku konfliktu w Donbasie (żołnierze, cywile i członkowie jednostek paramilitarnych)

Źródło: www.ohchr.org.

Zasadniczo stanowiska obu stron konfliktu nie uległy zmianie. Rosja naciskała na realizację przez Ukrainę postanowień z Mińska dotyczących decentralizacji kraju i przeprowadzenia w kontrolowanej przez separatystów części Donbasu wyborów samorządowych. Dla Ukrainy priorytetem było przerwanie walk, umożliwienie OBWE dostępu do całego terytorium Donbasu i granicy z Rosją oraz przeprowadzenie wyborów zgodnie z prawem ukraińskim. W październiku doszło do pierwszego od ponad roku spotkania w formacie normandzkim, z udziałem przywódców Rosji, Ukrainy, Niemiec i Rosji. Zapowiedziano na nim opracowanie „mapy drogowej" precyzującej realizację porozumień mińskich. Do końca roku taki dokument nie został jednak zaprezentowany. Trzy lata po rozpoczęciu konfliktu w Donbasie Ukraina znacząco wzmocniła swój potencjał militarny. To wymierny, choć nie jedyny powód, dla którego otwarta agresja Rosji przeciwko Ukrainie wydaje się mało prawdopodobna. Można raczej sądzić, że Rosja dąży do wewnętrznej destabiliza-

cji Ukrainy oraz czeka na „zmęczenie" państw zachodnich konfliktem w Donbasie i zmiany polityczne, które wyniosą w tych krajach do władzy – tak jak w przypadku wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych – polityków bardziej przychylnych Rosji; w tych warunkach podejmie działania mające na celu powrót Ukrainy do rosyjskiej strefy wpływów.

Relacje z Unią Europejską. Na początku 2016 r. weszły w życie tymczasowo postanowienia umowy stowarzyszeniowej Unia Europejska – Ukraina z 2014 r. dotyczące utworzenia przez jej sygnatariuszy pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu; nie zakończył się bowiem proces ratyfikacji umowy w państwach członkowskich. W kwietniu 2016 r. społeczeństwo holenderskie – przede wszystkim z powodu niechęci do UE i obawy przed ewentualnym napływem migrantów z Ukrainy – większością 61,1% głosów opowiedziało się przeciwko ratyfikacji umowy. Referendum nie miało charakteru prawnie wiążącego, niemniej jednak władze holenderskie postanowiły wziąć jego wynik pod uwagę. W grudniu 2016 r., biorąc pod uwagę wynik referendum w Holandii, Rada Europejska przyjęła załącznik do umowy stowarzyszeniowej stwierdzający, że nie nadaje ona Ukrainie statusu kraju kandydującego do Unii, nie nakłada na Unię obowiązku zapewnienia Ukrainie pomocy wojskowej, wreszcie nie wpływa na prawo państw członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli Ukrainy na ich terytorium[7]. Decyzja Rady Europejskiej w istotnym stopniu pozbawiła umowę stowarzyszeniową znaczenia politycznego. Do końca roku Holandia nie zakończyła procesu ratyfikacyjnego umowy z Ukrainą.

W 2015 r. Ukraina spełniła wszystkie warunki potrzebne do zniesienia przez UE reżimu wizowego (dotyczy to krótkoterminowych wiz Schengen pozwalających na pobyt nie dłuższy niż 90 dni). Pod koniec 2015 r. Komisja Europejska wnioskowała o to, by obowiązek wizowy w odniesieniu do obywateli Ukrainy zniesiono w kwietniu 2016 r. W praktyce jednak decyzja w tej sprawie w odniesieniu do Ukrainy i Gruzji została opóźniona. Sytuacja taka związana była przede wszystkim z tzw. kryzysem uchodźczym i rosnącą niechęcią społeczeństw unijnych do migrantów. Ważną rolę odegrało zwłaszcza stanowisko Niemiec, które domagały się wprowadzenia przez Unię mechanizmu zawieszającego w razie potrzeby ruch bezwizowy oraz monitoringu wypełniania kryteriów ruchu bezwizowego przez państwa nim objęte. W grudniu 2016 r. Rada i Parlament osiągnęły porozumienie w sprawie ustanowienia wspomnianego mechanizmu zawieszającego ruch bezwizowy. Ostateczna decyzja o zniesieniu wiz dla obywateli Ukrainy została podjęta na początku kwietnia. Powinna ona wejść w życie w czerwcu 2017 r.

INNE PAŃSTWA REGIONU

Białoruś. Sytuacja polityczna na Białorusi pod rządami Alaksandra Łukaszenki nie uległa zasadniczej zmianie. Zaufanie do głowy państwa utrzymywało się na poziomie ok. 40%. Wedle sondaży w wyborach prezydenckich zagłosowałoby na nie-

[7] Posiedzenie Rady Europejskiej (15 grudnia 2016 r.) – Konkluzje, 15.12.2016, EUCO 34/16, s. 9–11, http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/12/20161215-euco-conclusions-final_pdf/.

go 27–29% ankietowanych, podczas gdy na innych kandydatów: 3–5%[8]. Słabość opozycji pozostawała jednym z zasadniczych uwarunkowań wewnętrznej stabilności białoruskiego reżimu. We wrześniu 2016 r. odbyły się na Białorusi wybory parlamentarne. Proces wyborczy nie spełniał szeregu zaleceń Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE: skład komisji wyborczych nie był pluralistyczny, głosy liczono w sposób nieprzejrzysty[9]. W Izbie Przedstawicieli (niższej izbie parlamentu) na 110 miejsc dwa przypadły kandydatom niezależnym, w tym jedno (po raz pierwszy od 20 lat) – przedstawicielowi partii opozycyjnej. Pozostałe miejsca obsadzili w większości sprzyjający władzy kandydaci „niezależni" wywodzący się z państwowej nomenklatury i nieliczni przedstawiciele proprezydenckich partii politycznych. Wybory nie miały większego znaczenia politycznego – zarówno dlatego że były, podobnie jak w poprzednich latach, w pełni kontrolowane przez władze, jak i dlatego, że parlament nie odgrywa większej roli w białoruskim systemie politycznym.

Białoruska gospodarka drugi rok z rzędu borykała się z kryzysem gospodarczym, będącym przede wszystkim efektem spadku eksportu. Wzrosło tradycyjnie niskie bezrobocie. W tych warunkach władze podjęły działania na rzecz pozyskania zewnętrznego wsparcia finansowego – w szczególności od Międzynarodowego Funduszu Walutowego i powiązanego z Eurazjatycką Unią Gospodarczą Eurazjatyckiego Funduszu Stabilizacji i Rozwoju. Kredytu z tego pierwszego do końca roku nie udało się pozyskać. Ten drugi zgodził się wesprzeć Białoruś w latach 2016–2018 kwotą 2 mld USD.

Pogorszyły się relacje białorusko-rosyjskie. Mająca decydujący głos w Eurazjatyckim Funduszu Stabilizacji i Rozwoju Rosja zgodziła się wprawdzie na wspomnianą już pożyczkę dla Białorusi, ale było to jedyne pozytywne osiągnięcie w dwustronnych relacjach. Oba kraje dzieliły kwestie współpracy gazowej: Białoruś jako członek Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej domagała się dostaw po cenie wewnątrzrosyjskiej, czyli 107 dolarów za 1000 m sześc., i zgodnie z tą ceną płaciła od stycznia 2016 r. za dostawy gazu; Rosja nie przyjmowała tej argumentacji, proponując cenę 132 dolarów, i groziła ograniczeniem eksportu gazu, by wymusić na Białorusi spłatę długów. Rosyjskie służby fitosanitarne ograniczyły dostęp białoruskiej żywności do rosyjskiego rynku zbytu, co należy uznać za działanie motywowane politycznie. Rosja zaczęła też odmawiać obywatelom państw trzecim wjazdu przez przejścia na granicy białorusko-rosyjskiej, argumentując, że nie mają one statusu międzynarodowego; postulowała przy tym wprowadzenie wspólnych kontroli granicznych, czego nie chciała Białoruś. Łukaszenka nie godzi się ponadto na utworzenie pod Bobrujskiem bazy rosyjskiego lotnictwa wojskowego, co jest jednym z priorytetów Rosji. W grudniu 2016 r. dyrektor Rosyjskiego Instytutu Studiów Strategicznych gen. Leonid Rieszetnikow zanegował istnienie odrębnego narodu

[8] *The Most Important Results of the Public Opinion Poll in June 2016*, http://www.iiseps.org/?p=4699&lang=en.

[9] *Republic of Belarus. Parliamentary Elections. 11 September 2016*, OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report, OSCE/ODIHR, Warsaw, 8 December 2016, http://www.osce.org/odihr/elections/287486?download=true.

białoruskiego i skrytykował nazbyt niezależną politykę tego kraju; w odpowiedzi Łukaszenka odwołał swój udział w szczycie Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, który odbył się pod koniec miesiąca w Sankt Petersburgu. W tych warunkach Rosja kontynuowała działania na rzecz wzmocnienia na Białorusi swoich instrumentów kulturowo-ideologicznych, promujących „rosyjski świat”[10], na co władze białoruskie zareagowały pod koniec roku zdecydowanie, podejmując decyzję o aresztowaniu jego najbardziej aktywnych propagatorów. Narastająca presja Rosji na Białoruś oraz zmiana rosyjskiej narracji na temat tego kraju sprawiają, że komentatorzy nie wykluczają, iż Rosja będzie chciała doprowadzić do zmiany władzy na Białorusi. Taki scenariusz wydaje się jednak mało prawdopodobny.

W tych okolicznościach wzrosło znaczenie relacji Białorusi z Unią Europejską mimo ograniczonego charakteru dwustronnej współpracy. W lutym 2016 r. UE podjęła decyzję o nieprzedłużaniu sankcji wizowych i finansowych wobec przedstawicieli białoruskiego reżimu i firm z nim powiązanych, wprowadzonych w 2010 r. Decyzja taka nie wynikała z pozytywnej oceny przemian na Białorusi, ale raczej z braku sukcesów dotychczasowej polityki Unii Europejskiej wobec tego kraju. Ważnym argumentem była też wyważona postawa Białorusi wobec wojny rosyjsko-ukraińskiej (krytyczne stanowisko wobec polityki Rosji, porozumienia mińskie w 2014 i 2015 r.) oraz przekonanie o jej wkładzie w stabilizację regionu. Białoruś liczyła, że poprawa relacji z UE ułatwi uzyskanie pomocy finansowej – czy to z Unii, czy z MFW. W styczniu 2017 r. władze białoruskie dokonały symbolicznego gestu, mającego podkreślić nowy kurs w polityce zagranicznej: zniosły wizy dla obywateli 80 państw (w tym wszystkich członków UE), przybywających drogą lotniczą do Mińska na pobyt nie dłuższy niż pięć dni[11]. Zbliżenie między Białorusią i UE ma jednak taktyczny charakter i ograniczone perspektywy – obie strony nie prowadzą rozmów na temat dwustronnej umowy, która regulowałaby ich wzajemne relacje, jako członek Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej Białoruś nie może liczyć na propozycję utworzenia DCFTA; reżim wizowy UE w odniesieniu do obywateli Białorusi zostanie w najlepszym wypadku w ciągu najbliższych lat zliberalizowany, lecz nie zniesiony.

Mołdawia. W Mołdawii od wyborów parlamentarnych w listopadzie 2014 r. sytuacja polityczna była niestabilna. W październiku 2015 r. upadł rząd Valeriu Streleţa. W styczniu 2016 r. parlament powołał nowy rząd z Pavlem Filipem na czele. Fakt ten spotkał się z protestami społecznymi – po przegłosowaniu nowego rządu protestujący wdarli się do parlamentu. Kilka dni później na ulicach Kiszyniowa manifestowało 20 tys. osób. Niezadowolenie społeczne związane było z faktem, że Filip jest bliskim współpracownikiem Vlada Plahotniuka, a powstanie nowego gabinetu potwierdziło dominującą pozycję tego mołdawskiego oligarchy na krajowej scenie politycznej. Plahotniuk kontroluje obecnie, jak można sądzić, nie tylko większość

[10] K. Kłysiński, P. Żochowski, „Koniec mitu bratniej Białorusi. Uwarunkowania i przejawy rosyjskiego s*oft power* na Białorusi po 2014 roku”, *Prace OSW*, nr 58, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa, listopad 2016, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_58_pl_koniec_mitu_net.pdf.

[11] *Belarus introduces five-day visa-free regime for citizens of 80 states*, 9 stycznia 2017 r., http://president.gov.by/en/news_en/view/belarus-introduces-five-day-visa-free-regime-for-citizens-of-80-states-15344/.

parlamentarną i rząd, lecz także wymiar sprawiedliwości, instytucje antykorupcyjne, Narodowy Bank Mołdawski, Sąd Konstytucyjny i struktury ekonomiczne kraju. Nie jest zainteresowany reformami w kraju, gdyż jego pozycja ekonomiczna zależy od wpływów politycznych.

W marcu Sąd Najwyższy orzekł, że wprowadzenie w 2000 r. wyborów prezydenta przez parlament miało charakter niekonstytucyjny i że następna głowa państwa ma być wyłoniona w wyborach powszechnych. Orzeczenie to było zapewne inspirowane przez Plahotniuka, który nie zapewnił swojemu potencjalnemu kandydatowi pewnej większości w parlamencie; poza tym nadchodząca kampania wyborcza miała przyczynić się do podzielenia opozycji i rozładowania ewentualnych protestów społecznych. Wybory prezydenckie odbyły się w październiku–listopadzie 2016 r. Wedle OBWE miały one charakter demokratyczny, choć problemem była niewystarczająca liczba kart do głosowania w niektórych komisjach wyborczych poza granicami kraju[12]. Wygrał je przedstawiciel Partii Socjalistów Igor Dodon, pokonując kandydatkę Partii Działania i Solidarności Maię Sandu[13]. Dodon prezentował się jako kandydat prorosyjski, choć cieszył się w okresie wyborczym jedynie ograniczonym poparciem Rosji. Podczas pierwszej wizyty w Moskwie w styczniu 2017 r. opowiedział się za zacieśnieniem relacji z Rosją i zapowiedział możliwość wypowiedzenia przez Mołdawię, po następnych wyborach parlamentarnych, zaplanowanych na 2018 r., umowy stowarzyszeniowej z UE, która przyniosła jego zdaniem krajowi straty. Ze względu na słabą pozycję głowy państwa w mołdawskim systemie politycznym oraz prawdopodobne związki łączące Dodona z Plahotniukiem można sądzić, że polityka nowego prezydenta, wywodzącego się z opozycyjnej wobec rządu formacji, będzie służyć przede wszystkim legitymizacji istniejącego porządku politycznego, mobilizacji wokół premiera Filipa i jego mentora proeuropejskiej części opinii publicznej, a także pozyskaniu przez nich wsparcia Zachodu pod groźbą zwrotu ku Rosji. W praktyce zamiast polityki jednoznacznie prorosyjskiej Plahotniuk będzie raczej starał się balansować między UE i Rosją[14].

Jednocześnie należy odnotować, że w 2016 r. w Mołdawii poparcie dla członkostwa w Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej po raz pierwszy przekroczyło poparcie dla akcesji do UE (odpowiednio 43% i 40% we wrześniu 2016 r.)[15]. Słabość instytucji państwowych, korupcja, oligarchizacja życia politycznego i gospodarczego, wreszcie presja ze strony Rosji nie sprzyjają rzeczywistym reformom i zbliżeniu z UE. Ponadto mołdawskie społeczeństwo coraz częściej łączy integrację europejską z nie-

[12] *International Election Observation Mission. Republic of Moldova – Presidential Election, Second Round, 13 November 2016, Statement of Preliminary Findings and Conclusions*. Preliminary conclusions, http://www.osce.org/odihr/elections/moldova/281246?download=true.

[13] Alegeri Prezidențiale 2016, Alegeri din 13 noiembrie 2016. Rezultate preliminare, http://cec.md/r/procese-verbale/prezidentiale-t2-2016/?attempt=1.

[14] K. Całus, „Państwo niedokończone. 25 lat mołdawskiej niepodległości", *Prace OSW*, nr 59, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa, grudzień 2016, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_59_pl_25_lat_moldawskiej_net.pdf.

[15] *Public Opinion Survey Residents of Moldova*, wrzesień 2016, http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri_moldova_september_2016_moldova_poll_for_review.pdf.

popularnymi proeuropejskimi elitami politycznymi, rządzącymi krajem od 2009 r.[16] Przyznanie obywatelom Mołdawii reżimu bezwizowego przez UE w 2014 r. nie jest wymiernym argumentem, zwłaszcza że wielu z nich ma również obywatelstwo rumuńskie, co pozwala na swobodne podróżowanie po Unii. Podpisana w tym samym roku umowa stowarzyszeniowa jeszcze nie przynosi oczekiwanych korzyści.

W relacjach z Rosją najważniejszym zagadnieniem pozostaje kwestia Naddniestrza. Nieuznawana republika boryka się z rosnącymi problemami gospodarczymi, będącymi następstwem tamtejszego modelu gospodarczego, nieefektywnej polityki prezydenta Jewgienija Szewczuka, kryzysu gospodarczego w Mołdawii, a także wojny na Ukrainie. W efekcie pojawiły się utrudnienia w dostępie do towarów pierwszej potrzeby; zawieszono również wewnętrzną wymienialność naddniestrzańskiego rubla. W grudniu 2016 r. w Naddniestrzu odbyły się wybory prezydenckie; wygrał je Wadim Krasnosielski, polityk reprezentujący interesy holdingu Sheriff, który kontroluje większość dochodowych gałęzi lokalnej gospodarki. Można sądzić, że polityka nowego lidera na arenie międzynarodowej nie będzie nadmiernie odbiegać od dotychczasowej: priorytetem będą relacje z Rosją, niemniej jednak Naddniestrze będzie się starało czerpać korzyści z relacji z UE w strefie wolnego handlu Mołdawia–UE. Tymczasem w nadchodzących latach mogłoby dojść do rozwiązania konfliktu naddniestrzańskiego. W czerwcu 2016 r. w Berlinie odbyło się spotkanie w formacie 5 + 2 (Mołdawia, Naddniestrze, Rosja, Ukraina, OBWE oraz UE i Stany Zjednoczone). Przyjęty wówczas protokół zakłada działania na rzecz m.in. uznania wydawanych w Naddniestrzu dyplomów i tamtejszych tablic rejestracyjnych[17], co odpowiada interesom nieuznawanej republiki. Państwa zachodnie, zwłaszcza Niemcy, skłaniają się ku rozwiązaniu polegającemu na stopniowej reintegracji Naddniestrza z Mołdawią przy zachowaniu jego daleko posuniętej autonomii; podobny scenariusz Zachód może zaproponować w odniesieniu do ukraińskiego Donbasu. Takie rozwiązanie odpowiada interesom Rosji, która chciałaby uczynić ze wspomnianych terytoriów instrument nacisku na obie poradzieckie republiki.

Gruzja. Pod rządami partii Gruzińskie Marzenie Bidziny Iwaniszwilego, mimo braku jednoznacznego zwrotu ku Rosji, reformy uległy zahamowaniu. Pogorszyła się sytuacja gospodarczo-społeczna, czego przejawem był wzrost przestępczości i korupcji, a także narastający eurosceptycyzm[18]. Sytuację polityczną zaostrzała perspektywa wyborów parlamentarnych zaplanowanych na październik 2016 r.: kampanię wyborczą naznaczyły strzały na wiecach wyborczych i fizyczne ataki na aktywistów oraz kandydatów. Głównymi konkurentami były Gruzińskie Marzenie i Zjednoczony Ruch Narodowy. Twarzą kampanii Zjednoczonego Ruchu Narodowego stała się żona byłego prezydenta Gruzji Sandra Roelofs-Saakaszwili; Micheilowi Saakaszwilemu

[16] H. Konstanyan, *Why Moldova's European Integration is Failing*, 3 marca 2016 r., https://www.ceps.eu/publications/why-moldova%E2%80%99s-european-integration-failing.

[17] *Protocol of the Official Meeting of the Permanent Conference for Political Questions in the Framework of the Negotiating Process on the Transdniestrian Settlement*, *Berlin*, *02–03.06.2016*, http://www.osce.org/moldova/244656?download=true.

[18] M. Falkowski, „Gruziński dryf. Kryzys gruzińskiej drogi na Zachód", *Prace OSW*, nr 57, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa, luty 2016, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_57_pl_gruzinski_dryf_net.pdf.

grozi w razie przyjazdu do kraju aresztowanie, choć podczas kampanii zapowiedział swój powrót i przejęcie władzy. Według OBWE wybory zostały przeprowadzone w poszanowaniu praw kandydatów i wyborców, choć ordynacja wyborcza i praca komisji wyborczych wzbudziły sporo zastrzeżeń[19]. Zdecydowanym zwycięzcą wyborów została partia Gruzińskie Marzenie, która otrzymała 115 mandatów, zyskując w ten sposób większość konstytucyjną. Dotychczasowy premier Giorgi Kwirikaszwili pozostał na stanowisku. Oprócz Gruzińskiego Marzenia do parlamentu weszły jeszcze Zjednoczony Ruch Narodowy (27 mandatów) i Sojusz Patriotów Gruzji (6 mandatów)[20]. Zwycięstwo Gruzińskiego Marzenia wynikało, jak można sądzić, z obaw społeczeństwa przed destabilizacją, jaką mogłyby przynieść rządy Zjednoczonego Ruchu Narodowego. Na początku 2017 r. ta ostatnia formacja znalazła się w kryzysie, a macierzystą frakcję opuściła większość jej deputowanych.

W sferze polityki zagranicznej najważniejszą kwestią było dążenie do zniesienia reżimu wizowego przez UE. Podobnie jak w przypadku Ukrainy oczekiwano, że nastąpi to w 2016 r., niemniej z powodu obaw związanych z tzw. kryzysem uchodźczym stosowne decyzje w Unii zapadły dopiero pod koniec roku. Reżim wizowy został w praktyce zniesiony w marcu 2017 r. W stosunkach z Rosją nie nastąpiły zasadnicze zmiany. Rozmowy o zwiększeniu dostaw gazu z tego kraju nie zakończyły się porozumieniem; ostatecznie większą ilość surowca zdecydowano się sprowadzać z Azerbejdżanu. Pod koniec roku relacje uległy zaostrzeniu. Władze rosyjskie zapowiedziały powołanie wspólnej rosyjsko-abchaskiej jednostki wojskowej, co spotkało się z krytyką ze strony Gruzji. Rosja natomiast negatywnie oceniła listopadowe manewry Gruzja–NATO w bazie wojskowej w Krtsanisi koło Tbilisi, w których wzięli udział żołnierze z 11 państw Sojuszu. Nowy-stary rząd Gruzji zapowiada dalsze działania na rzecz integracji z UE i NATO, kontynuację strategicznego partnerstwa z USA i polityki „deeskalacji" w stosunkach z Rosją, a także nowe inicjatywy na rzecz pojednania z Abchazją i Osetią Południową.

Azerbejdżan. Południowokaukaska „monarchia naftowa" weszła w 2016 r. w okres kryzysu gospodarczego, związanego m.in. ze spadkiem cen surowców energetycznych, co zaowocowało pogorszeniem nastrojów społecznych. W styczniu – przede wszystkim na prowincji – wybuchły spontaniczne protesty przeciwko podwyżkom cen, związanym ze spadkiem kursu azerbejdżańskiego manata, i rosnącemu bezrobociu. Brało w nich udział od kilkudziesięciu do kilku tysięcy protestujących. Odpowiedź władz była niespójna – z jednej strony podjęto z protestującymi rozmowy, starając się po części zaspokoić ich roszczenia (podwyżka płac i świadczeń socjalnych o 10%), z drugiej starano się stłumić protesty, aresztując regionalnych działaczy partii opozycyjnych i oskarżając o inspirację niepokojów m.in. islamistów. Władze nie są zainteresowane rzeczywistą reformą gospodarki, gdyż uderzałaby ona w interesy polityczno-ekonomicznych elit kraju. Wiosną podjęły natomiast pozoro-

[19] *International Election Observation Mission. Georgia – Parliamentary Elections, Second Round, 30 October 2016. Statement of Preliminary Findings and Conclusions. Preliminary Conclusions*, http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/278146?download=true.

[20] *Summary Protocol of the Central Election Commission of Georgia on the Final Results of 8 October 2016 Parliamentary Elections of Georgia*, 16 listopada 2016 r., http://cesko.ge/eng/main/download/35136.

wane działania mające świadczyć o liberalizacji kursu politycznego. Na wolność wypuszczono kilkunastu najbardziej znanych więźniów politycznych, w tym dziennikarkę Hadidżę Ismaiłową, skazaną w 2015 r. na karę siedmiu i pół roku więzienia za rzekome przestępstwa podatkowe. We wrześniu 2016 r. w Azerbejdżanie odbyło się referendum konstytucyjne. Wyborcy zgodzili się na wydłużenie kadencji prezydenta z pięciu do siedmiu lat (już w 2009 r. zniesiono limit liczby kadencji dla głowy państwa), a także na ustanowienie stanowiska pierwszego wiceprezydenta, mianowanego przez głowę państwa, który miałby zastąpić prezydenta w razie niemożności sprawowania przezeń urzędu[21] (w lutym 2017 r. stanowisko to objęła żona prezydenta Mehriban Alijewa). Referendum spotkało się z ostrożną krytyką ze strony państw zachodnich – nie tyle z powodu jego przebiegu, co do którego nie sformułowano zasadniczych zastrzeżeń, ile przede wszystkim za sprawą wprowadzonych w jego drodze zmian ustrojowych, uznanych za sprzeczne z zasadami demokracji.

W kwietniu 2016 r. zaostrzył się ponownie konflikt o Górski Karabach. Obie strony oskarżały się wzajemnie o rozpoczęcie walk, ale można sądzić, że w rzeczywistości inicjatywa leżała po stronie Azerbejdżanu. Dla władz Armenii i Górskiego Karabachu *status quo* jest korzystne, natomiast Azerbejdżan dąży w dłuższym okresie do odzyskania kontroli nad separatystyczną prowincją i terenami przyległymi. Eskalacja konfliktu była ponadto dobrym sposobem na rozładowanie napięć wewnętrznych, tym bardziej że wojskom azerskim udało się dokonać nieznacznej korekty linii granicznej na korzyść Azerbejdżanu. W toku walk użyto czołgów, ciężkiej artylerii, wyrzutni rakietowych i w ograniczonym zakresie lotnictwa; brak jest precyzyjnych informacji na temat liczby ofiar – oceny wahają się od kilkudziesięciu do kilkuset zabitych. Czterodniowe walki zostały przerwane dzięki mediacji Rosji, która dąży do wykorzystania konfliktu do wzmocnienia swojej pozycji w regionie. Federacja Rosyjska może wykorzystać w tym celu Grupę Mińską OBWE, której współprzewodniczy wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi i Francją. Rosyjski plan pokojowy zakłada, jak się wydaje, odłożenie na później dyskusji na temat ostatecznego statusu Górskiego Karabachu, przy jednoczesnym przyznaniu mu gwarancji bezpieczeństwa, reintegrację z Azerbejdżanem sąsiadujących z Karabachem terytoriów kontrolowanych od początku lat dziewięćdziesiątych przez siły ormiańskie, a także wprowadzenie do regionu rosyjskich sił pokojowych pod egidą Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

W wymiarze międzynarodowym „wojna czterodniowa" stanowiła kolejny krok na drodze do zbliżenia Azerbejdżanu z Rosją. Federacja Rosyjska liczy na taki scenariusz, o czym świadczy w szczególności rosnąca sprzedaż rosyjskiego uzbrojenia dla Azerbejdżanu. Władze Azerbejdżanu (w przeciwieństwie do Armenii) pozytywnie odniosły się do zaangażowania Federacji Rosyjskiej w rozwiązanie konfliktu w Górskim Karabachu. Oba państwa zbliżają ponadto podobieństwa ustrojowe i interesy w sferze energetycznej. Warto wreszcie odnotować rosnące rozczarowanie władz azerbejdżańskich dotychczasowymi partnerami: po pierwsze – państwami

[21] Ümumxalq səsverməsinə çıxarılmış Referendum Aktının layihəsinə uyğun hər bir hissə üzrə səsvermənin nəticələri, https://www.infocenter.gov.az/archive/referendum2016.aspx.

zachodnimi postrzeganymi jako niewiarygodne ze względu na poparcie dla protestów antyrządowych, takich jak ukraińska „rewolucja godności", po drugie – Turcją, która coraz bardziej odchodzi od ideałów kemalistowskich, a jej polityka jawi się jako nieprzewidywalna. Azerbejdżan nie rezygnuje jednak całkowicie ze współpracy z Zachodem, przede wszystkim ze względów gospodarczych. W tym kontekście należy rozpatrywać zwłaszcza pozorowane działania na rzecz reform wewnętrznych, mające służyć uniknięciu izolacji na arenie międzynarodowej, pozyskaniu wsparcia finansowego, szczególnie ważnego w kontekście kryzysu, i politycznego – w kwestii konfliktu o Górski Karabach.

Armenia. Armenia nie doświadczyła – w przeciwieństwie do większości państw regionu – kryzysu gospodarczego, niemniej borykała się z problemami strukturalnymi, takimi jak ubóstwo i korupcja. W tym kontekście ważną rolę odegrała, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, „wojna czterodniowa" o Górski Karabach. Na płaszczyźnie wewnętrznej zaowocowała ona ożywieniem armeńskiej sceny politycznej i wzrostem nastrojów nacjonalistycznych. Zainteresowanie społeczeństwa przeniosło się z kwestii bytowych na trwający od blisko trzech dekad konflikt z Azerbejdżanem. Przejawem tych procesów były lipcowe wydarzenia w Erywaniu, gdzie przez dwa tygodnie trzydziestoosobowa grupa bojowników związanych z nacjonalistyczną organizacją Parlament Założycielski (głównie weteranów walk o Górski Karabach) okupowała posterunek policji, biorąc przejściowo jako zakładników kilku przedstawicieli sił porządkowych. Żądania bojowników dotyczące m.in. dymisji prezydenta Serża Sarkisjana spotkały się z szerokim poparciem społecznym. Mimo iż bojownicy ostatecznie zdali broń i poddali się policji, władze Armenii odpowiedziały zdecydowanie na te wydarzenia. Sympatyzujących z bojownikami manifestantów brutalnie bito; przy użyciu przedstawicieli świata przestępczego prowokowano również burdy podczas ich zgromadzeń. W sierpniu przez Armenię przetoczyła się fala aresztowań działaczy opozycyjnych i aktywistów społecznych. Część z nich zadeklarowała podjęcie działalności w podziemiu. W 2017 r. istnieje groźba dalszej destabilizacji Armenii.

Porażka militarna w Górskim Karabachu zaowocowała szeregiem dymisji w ministerstwie obrony. Armenia usztywniła również swe stanowisko w kwestii rozwiązania konfliktu z Azerbejdżanem. Władze armeńskie uznały, że prowadzenie dalszych negocjacji przez oba państwa jest bezcelowe, jeśli nie zastosuje się mechanizmów wykluczających użycie siły. Ponadto wbrew ustaleniom wypracowanym w ramach Grupy Mińskiej OBWE w 2007 r. (tzw. zasady madryckie) oraz prawdopodobnym propozycjom Rosji Armenia opowiedziała się za całościowym, a nie etapowym rozwiązaniem konfliktu. W maju rząd skierował do parlamentu wniosek o uznanie Górskiego Karabachu, ale do końca 2016 r. nie został on rozpatrzony.

„Wojna czterodniowa" zaowocowała również pogorszeniem relacji z Rosją. Strona armeńska zarzucała władzom rosyjskim brak poparcia dla Armenii podczas konfliktu mimo członkostwa obu państw w Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, odwołanie szczytu tej organizacji w Erywaniu w kwietniu 2016 r. w związku z eskalacją konfliktu, wreszcie domniemany rosyjski plan rozwiązania konfliktu o Górski Karabach polegający na przyznaniu mu tymczasowego statusu

i powrocie sąsiadujących z nim terytoriów pod kontrolę Azerbejdżanu. Problemem pozostają też dwustronne relacje gospodarcze – wobec kryzysu ekonomicznego w Rosji Armenia nie czerpie oczekiwanych korzyści z członkostwa w Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej (w ostatnich latach eksport do Rosji nawet zmalał), co prowadzi do wzrostu nastrojów protekcjonistycznych.

★ ★ ★

Po ukraińskiej „rewolucji godności" (2013–2014) i będącej jej następstwem rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie region Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego znalazł się w centrum zainteresowania międzynarodowej opinii publicznej. Po zawarciu tzw. porozumień mińskich (luty 2015 r.) sytuacja w regionie w istotnym stopniu zeszła z międzynarodowej agendy, choć w praktyce nadal warunkowała relacje między głównymi graczami (sankcje Stanów Zjednoczonych i UE wobec Rosji). Spadek zainteresowania regionem związany był zarówno z nowymi wyzwaniami, z jakimi musiały się zmierzyć państwa zachodnie w ostatnich trzech latach (wojna w Syrii, kryzys uchodźczy i islamski terroryzm, Brexit), jak i z relatywną stabilizacją sytuacji w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego: w 2016 r. wyjątkiem była tu jedynie „wojna czterodniowa" w Górskim Karabachu, niemniej nie spotkała się ona z szerszą reakcją ze strony wspólnoty międzynarodowej.

Można sądzić, że ten spadek znaczenia regionu ma charakter pozorny i przede wszystkim czasowy. Po objęciu urzędu prezydenta Stanów Zjednoczonych przez Donalda Trumpa Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy mogą się ponownie znaleźć w centrum zainteresowania międzynarodowej opinii publicznej – tym razem jako przedmiot kompromisu między nową amerykańską administracją a Rosją na drodze do ustanowienia nowych, partnerskich relacji obu mocarstw. Możliwe zniesienie przez Stany Zjednoczone sankcji wobec Rosji i uznanie jej szczególnych interesów w regionie byłoby niekorzystne nie tylko dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, lecz także dla Polski.

Eastern Europe and South Caucasus: A fragile stabilization

The year 2016 confirmed the trends observed earlier in Eastern Europe and South Caucasus. The region entered a period of fragile stabilization, although it was not a reason for particular optimism. First, no major political changes occurred in most of the countries in the region. The parliamentary election in Georgia confirmed the leadership of the Georgian Dream party. Only in Moldova the first direct presidential election in this country since 1996 can have a major influence on its domestic and foreign policy. Second, the military conflict in Donbas (Ukraine) deescalated, while the one in Nagorno-Karabakh turned briefly into an open war. Third, the region still faced economic problems, although most of the countries witnessed some signs of economic recovery. Fourth, the traditional division of the region between 'pro--Western' and 'pro-Russian' states was further relativized. Struggling with internal and external challenges, the European Union was unable to develop a coherent and

transparent policy towards the region: the association agreement with Ukraine remained unratified, the abolition of the visa regime for Ukraine and Georgia was delayed, while the sanctions against the authoritarian Belarusian regime were de facto lifted. Azerbaijan and Moldova adopted a more favourable approach to Russia, while the relations of the latter with Belarus and Armenia became more difficult.

Keywords: Eurasian Economic Union, conflict in Abkhazia, conflict in Donbas, conflict in Nagorno-Karabakh, conflict in Transdniestria, conflict in South Ossetia, post-annexation Crimea, Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), constitutional referendum in Azerbaijan, visa-free traffic, association agreement with the European Union, parliamentary election in Belarus, parliamentary election in Georgia, presidential election in Moldova

Słowa kluczowe: Eurazjatycka Unia Gospodarcza, konflikt w Abchazji, konflikt w Donbasie, konflikt w Górskim Karabachu, konflikt w Naddniestrzu, konflikt w Osetii Południowej, Krym po aneksji, pogłębiona i wszechstronna strefa wolnego handlu (DCFTA), referendum konstytucyjne w Azerbejdżanie, ruch bezwizowy, umowa stowarzyszeniowa z Unią Europejską, wybory parlamentarne na Białorusi, wybory parlamentarne w Gruzji, wybory prezydenckie w Mołdawii

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 183–193

Rafał Ulatowski

doi 10.7366/2300265420162211

Niemcy – dają radę (?)

Wydarzenia nocy sylwestrowej z 31 grudnia 2015 r. wstrząsnęły Niemcami. Choć policja i władze miejskie Kolonii oraz innych miast zapewniały, że zabawa przebiegła spokojnie, to już po kilku dniach stało się jasne, iż prawda jest diametralnie inna. Przestępstwa na tle seksualnym i masowe kradzieże dokonane przez przybyszów z Afryki i Bliskiego Wschodu tylko wzmogły wątpliwości co do konsekwencji polityki migracyjnej kanclerz Angeli Merkel. Polityka migracyjna, bezpieczeństwo wewnętrzne, tożsamość narodowa to tematy, które zdominowały niemiecki dyskurs publiczny w 2016 r. Inne kluczowe tematy to propozycje dotyczące reformy Unii Europejskiej (UE), Brexit i wybory prezydenckie w USA.

IMIGRACJA – BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE – TERRORYZM

W 2016 r. utrzymana została kontrola granic wprowadzona po niekontrolowanym napływie imigrantów w 2015 r. Wydarzenia sylwestrowej nocy stały się czynnikiem przyspieszającym ewolucję poglądów niemieckiego społeczeństwa na zagadnienie migracji i wzmagającym sceptycyzm wobec polityki migracyjnej rządu. Tendencje te uległy wzmocnieniu latem. Najpierw 18 lipca ubiegający się w Niemczech o status uchodźcy obywatel Afganistanu (bądź Pakistanu) dokonał zamachu w pociągu w okolicach Würzburga[1]. 22 lipca obywatel Niemiec pochodzenia irańskiego zastrzelił w Monachium dziewięć osób. W tym przypadku policja wykluczyła motywy religijne bądź polityczne[2]. 24 lipca doszło do zamachu w Ansbach; dokonał go 27-letni obywatel Syrii, którego wniosek o nadanie statusu uchodźcy został odrzucony[3]. Kolejny zamach nastąpił 19 grudnia, kiedy to obywatel Tunezji wjechał ciężarówką w rynek bożonarodzeniowy w Berlinie. Również on ubiegał się w Niemczech o status uchodźcy, a jego wniosek został odrzucony[4]. Jednak nie tylko zamachy

[1] „Investigators say that Würzburg attacker may not have been Afghan", Deutsche Welle (dalej: DW) z 20 lipca 2016 r., http://www.dw.com/en/investigators-say-that-w%C3%BCrzburg-attacker-may-not-have-been-afghan/a-19413884 (dostęp: 11.01.2017).

[2] M. Jaeger, „Ein Nachbar und Täter", *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (dalej: *FAZ*) z 24 lipca 2016 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/amoklauf-in-muenchen-wer-war-der-taeter-ali-david-s-14355395.html (dostęp: 11.01.2017).

[3] E. Lohse, „Eine Heiratsurkunde aus Syrien und Material für noch eine Bombe", *FAZ* z 27 lipca 2016 r., s. 2.

[4] K. Biermann, S. Mersch, K. Polke-Majewski, M. Stürzenhofecker, V. Völlinger „Wie ein Mensch zum Terroristen wird", *Die Zeit* z 22 grudnia 2016 r., http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-12/anis-amri-herkunft-hintergrund-mutmasslicher-attentaeter-berlin-anschlag/seite-2 (dostęp: 11.01.2017).

terrorystyczne, ale również regularnie pojawiające się w prasie informacje o przestępstwach różnej wagi popełnianych przez osoby ubiegające się o azyl szokowały w 2016 r. niemiecką opinię publiczną[5]. Potwierdziły się obawy przedstawicieli organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa z jesieni 2015 r., iż wraz z niekontrolowaną imigracją wzrasta zagrożenie terrorystyczne[6]. W odpowiedzi na wydarzenia z lata kanclerz Merkel przedstawiła 28 lipca 2016 r. tzw. plan dziewięciopunktowy. Przewiduje on łatwiejsze odsyłanie osób, których wnioski azylowe zostały odrzucone, „system wczesnego ostrzegania" wobec radykalizacji uchodźców czy też udział Bundeswehry w operacjach wewnątrzkrajowych w przypadku dużych zamachów terrorystycznych[7].

Wraz z rosnącym sprzeciwem społecznym wobec polityki migracyjnej kanclerz Merkel zaczęła wyraźniej artykułować jej zmianę. Na spotkaniu z deputowanymi CDU 1 września zapewniła, iż nie powtórzy się niekontrolowana imigracja z 2015 r., a celem rządu jest odesłanie tych, którzy nie uzyskali statusu uchodźcy[8]. Prezydent Joachim Gauck w pełni popierał politykę migracyjną kanclerz Merkel oraz nowe rozwiązania na rzecz poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego zaproponowane przez ministra Thomasa de Maizière. Podobnie jak de Maizière sprzeciwił się pomysłom zakazu noszenia burki czy też likwidacji podwójnego obywatelstwa. Zapewnił również, iż Niemcy nie są „tonącym okrętem"[9].

W swoim wystąpieniu w Bundestagu w listopadzie 2016 r. kanclerz Merkel przyznała, że terror „jest częścią codzienności naszych miast"[10]. Po grudniowym zamachu po raz kolejny zapewniła, że celem rządu jest poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego[11].

Wzrost imigracji dał nowy impuls dyskusji nt. „co jest niemieckie?". Według najnowszych danych już 20% mieszkańców Niemiec ma pochodzenie imigranckie[12]. Przedmiotem obaw jest głównie napływ muzułmanów. Dyskusja sprowadza się do pytania, czy bycie Niemcem/Niemką to jedynie kwestia posiadania paszportu RFN oraz przestrzegania prawa, czy też pochodzenia oraz pewnego kodu kul-

[5] Bundeskriminalamt, *Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Kernaussagen. Betrachtungszeitraum: 01.01. – 30.09.2016*, 2016, nr 3.

[6] J. Riecker, „Die Risiken der Willkommenskultur", *Neue Zürcher Zeitung* z 26 lipca 2016 r., s. 11.

[7] T. Jungholt, „Ist Deutschland jetzt auch im «Krieg gegen den IS»?", *Die Welt* z 28 lipca 2016 r., https://www.welt.de/politik/deutschland/article157372580/Ist-Deutschland-jetzt-auch-im-Krieg-gegen-den-IS.html (dostęp: 11.01.2017).

[8] „Merkel: 2015 wiederholt sich nicht", *FAZ* z 1 września 2016 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/keine-wiederholung-von-fluechtlingkrise-2015-laut-angela-merkel-14416773.html (dostęp: 11.01.2017).

[9] „Deutschland ist kein sinkendes Schiff", *FAZ* z 13 sierpnia 2016 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/gauck-unterstuetzt-merkel-deutschland-ist-kein-sinkendes-schiff-14386757.html (dostęp: 11.01.2017).

[10] Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 18/202*, *Stenografischer Bericht*, *202. Sitzung*, Berlin, Mittwoch, den 23. November 2016, s. 20166.

[11] „Merkel kündigt rasche Konsequenzen an", *FAZ* z 23 grudnia 2016 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/anschlag-in-berlin/merkel-kuendigt-nach-amris-tod-rasche-konsequenzen-an-14589389.html (dostęp: 11.01.2017).

[12] „Bevölkerung mit Migrationshintergrund", Bundeszentrale für politische Bildung, 1 listopada 2016 r., http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61646/migrationshintergrund-i (dostęp: 11.01.2017).

turowego. Badania Instytutu Allensbach przeprowadzone w 2016 r. pokazują, iż większość Niemców jest zwolennikami tego drugiego poglądu[13]. Obawy te sprowokowały kanclerz Merkel do zapewnienia podczas wystąpienia w Bundestagu we wrześniu 2016 r., iż „Niemcy pozostaną Niemcami – ze wszystkim, co jest dla nas miłe i drogie". Równocześnie podkreśliła, iż rząd robi wiele, aby przezwyciężyć kryzys migracyjny. Wskazała na uchwalenie dwóch pakietów azylowych, porozumienie z Turcją oraz wysiłki na rzecz integracji osób, które przybyły do Niemiec[14].

Na skutek nasilenia imigracji (w 2015 r. napływ ludności oraz saldo migracji były najwyższe od 1992 r.)[15] szybko rośnie liczba muzułmanów w Niemczech. Według danych BAMF ich liczba między majem 2011 r. a 31 grudnia 2015 r. wzrosła o 1,2 mln osób. Łącznie szacowana jest ona na 4,4–4,7 mln osób, co stanowi 5,4–5,7% mieszkańców Niemiec. Oznacza to, iż ponad 1/4 tej grupy to osoby „nowo przybyłe". Równocześnie wspólnota muzułmańska stała się bardziej zróżnicowana. Dotychczas dominowali w niej przybysze z Turcji i ich potomkowie. O ile jeszcze w 2008 r. osoby te stanowiły 68%, o tyle 31 grudnia 2015 r. już tylko 51%[16].

Przedstawiciele CSU przez cały rok (nieskutecznie) przekonywali kanclerz Merkel do wprowadzenia rocznego limitu napływu uchodźców w wysokości 200 tys. osób[17]. Zwracali uwagę, iż za uchodźcami przybędą rodziny, co znacznie zwiększy skalę imigracji[18]. Promowany przez rząd pogląd, iż najlepszą metodą integracji uchodźców z niemieckim społeczeństwem jest ich wejście na rynek pracy, poddawany jest weryfikacji. Od grudnia 2015 do listopada 2016 r. jedynie 34 tys. uchodźców z ośmiu najważniejszych pozaeuropejskich krajów pochodzenia podjęło pracę. Badacze rynku pracy twierdzą, iż jeśli za pięć lat 50% uchodźców będzie w stanie samodzielnie się utrzymać, będzie to sukces[19].

POLITYKA WEWNĘTRZNA – SUKCESY AFD

W marcu 2016 r. odbyły się wybory do trzech parlamentów krajów związkowych: w Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie i Saksonii-Anhalt. Sukces odniosła AfD, sceptyczna wobec polityki migracyjnej kanclerz Merkel, osiągając odpowiednio wyniki: 15,1%, 12,6% i 24,2%. Również we wrześniowych wyborach w dwóch kolejnych krajach związkowych – Meklemburgii-Pomorzu Przednim

[13] T. Petersen, „Der deutsche Pass ist nicht genug", *FAZ* z 22 września 2016 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/allensbach-umfrage-zum-thema-nationalkultur-14446621.html (dostęp: 11.01.2017).

[14] A. Merkel, Deutscher Bundestag, *Stenografischer Bericht. 186. Sitzung*, *7.9.2016*, *Plenarprotokoll 18/186*, s. 18418.

[15] BAMF, *Migrationsbericht 2015*.

[16] A. Stichs, *Wie viele Muslime leben in Deutschland?*, BAMF Working Paper, 14 grudnia 2016 r.

[17] „Scheuer: Die Österreicher machen's – also wir auch", *FAZ* z 21 stycznia 2016 r., s. 2.

[18] „Familiennachzug größeres Problem als neue Flüchtlinge", *FAZ* z 26 grudnia 2016 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/csu-politiker-singhammer-familiennachzug-groesseres-problem-als-neue-fluechtlinge-14591876.html (dostęp: 11.01.2017).

[19] „Nur ein Bruchteil der Flüchtlinge hat Jobs", *FAZ* z 19 grudnia 2016 r., http://www.faz.net/agenturmeldungen/dpa/nur-ein-bruchteil-der-fluechtlinge-hat-einen-job-14582239.html (dostęp: 11.01.2017).

oraz w Berlinie – osiągnęła bardzo dobre rezultaty, uzyskując odpowiednio 20,8% i 14,2% poparcia[20].

Słabe wyniki w marcowych wyborach sprawiły, iż w ramach CDU zaczęła narastać opozycja wobec kanclerz Merkel. Członkowie „berlińskiego kręgu", zrzeszającego konserwatywnych polityków CDU, do którego należą m.in. Wolfgang Bosbach i Erika Steinbach, ogłosili w maju 2016 r. manifest, zarzucając kanclerz Merkel, iż jej „dryf w lewo" jest przyczyną kłopotów partii. Polityka migracyjna jest tylko jego elementem. Politycy ci stwierdzili, iż modernizacja CDU sprawiła, że oddała ona miejsce na prawej stronie sceny politycznej AfD. Argumentowali, iż lęk przed „utratą przez Niemcy własnej tożsamości i zbyt wysokim odsetkiem obcokrajowców" opanował wielu obywateli i nie może być lekceważony. Manifest zakończyli stwierdzeniem: „Nie jesteśmy krajem muzułmańskim i takim nie będziemy"[21]. W styczniu 2017 r. na znak protestu przeciwko polityce kanclerz Merkel Erika Steinbach zadeklarowała odejście z CDU[22]. Wzrost znaczenia AfD sprawił, iż Merkel dostrzegła w tej partii groźnego konkurenta i we wrześniu 2016 r. zaapelowała o stworzenie wspólnego frontu wszystkich ugrupowań parlamentarnych przeciwko AfD[23].

W 2016 r. w dalszym ciągu popularnością cieszył się ruch PEGIDA (Patriotyczni Europejczycy przeciw Islamizacji Zachodu), który świętował dwa lata swojego istnienia. Choć liczba uczestników poniedziałkowych demonstracji spadła, to PEGIDA pozostała częścią niemieckiej sceny politycznej[24].

W tymże roku rząd opublikował programowy dokument odnośnie do obrony cywilnej. W związku z pojawiającymi się różnymi zagrożeniami po raz pierwszy od zakończenia zimnej wojny namawiano w nim obywateli do utrzymywania w domach zapasów żywności oraz wody pitnej[25]. Minister de Maizière nie miał wątpliwości, iż jeśli Niemcy pragną pozostać „silnym państwem", muszą dokonać centralizacji zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa państwa[26].

W 2016 r. zapadły również decyzje co do obsady najważniejszych stanowisk w państwie. Z ubiegania się o reelekcję zrezygnował prezydent Gauck. Wspólnym

[20] *Stimmenanteile der AfD bei den jeweils letzten Landtagswahlen in den Bundesländern bis September 2016*, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/320946/umfrage/ergebnisse-der-afd-bei-den-landtagswahlen.

[21] O. Georgi, „CDU-Politiker fordern drastische Kurskorrektur von Merkel", *FAZ* z 11 maja 2016 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/cdu-abgeordnete-fordern-von-angela-merkel-kurskorrektur-14227105.html (dostęp: 11.01.2017).

[22] E. Steinbach, *...dann ist das nicht meine Partei. Warum ich die CDU verlasse*, 15 stycznia 2017 r., http://dynamic.faz.net/download/2017/pm_presse_erklaerung.pdf.

[23] „Merkel beschwört Einheit der Koalition gegen AfD", *FAZ* z 7 września 2016 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/angela-merkel-fordert-einheit-der-koalition-gegen-afd-14424232.html (dostęp: 11.01.2017).

[24] A. Pawlak, „W Dreźnie demonstracje w drugą rocznicę powstania ruchu PEGIDA", DW, 16 października 2016 r., http://www.dw.com/pl/w-dre%C5%BAnie-demonstracje-w-drug%C4%85-rocznic%C4%99-powstania-ruchu-pegida/a-36053460 (dostęp: 11.01.2017).

[25] Bundesministerium des Innern, *Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)*, Berlin 2016.

[26] T. de Maizière, „Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten", *FAZ* z 3 stycznia 2017 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/innenminister-de-maiziere-leitlinien-fuer-einen-starken-staat-in-schwierigen-zeiten-14601852.html (dostęp: 11.01.2017).

kandydatem CDU i SPD w wyborach prezydenckich w 2017 r. został dotychczasowy minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier (SPD). Zgromadzenie Federalne dokonało jego wyboru na urząd prezydenta 12 lutego 2017 r. W listopadzie 2016 r. po wielu miesiącach spekulacji kanclerz Merkel zapowiedziała, iż po raz czwarty będzie się ubiegać o urząd kanclerza[27]. Jej kandydaturę potwierdził zjazd CDU w Essen w grudniu. Pokazał jednak, iż nie cieszy się już ona bezwarunkowym poparciem w partii. Wbrew jej woli przegłosowany został wniosek mówiący o potrzebie likwidacji możliwości posiadania podwójnego obywatelstwa[28]. Kandydatem SPD na kanclerza oraz nowym szefem partii został powracający do krajowej polityki Martin Schulz[29]. Przyczynił się on do radykalnego wzrostu poparcia dla SPD, która po raz pierwszy od 2006 r. cieszy się większą popularnością aniżeli CDU/CSU[30].

GOSPODARKA – SUKCESY I ZAGROŻENIA

Niemiecka gospodarka w 2016 r. znajdowała się w dobrej sytuacji. Odnotowano wzrost PKB na poziomie 1,9%, co oznacza, że był on o pół punktu procentowego wyższy od średniej za ostatnie 10 lat. Za wzrost odpowiedzialne były głównie prywatne wydatki konsumpcyjne (+2%) oraz państwowe wydatki konsumpcyjne (+4,2%) związane przede wszystkim ze zwiększeniem liczby uchodźców. Wzrosły również inwestycje. Natomiast import rósł szybciej aniżeli eksport. Zatrudnionych w 2016 r. było 43,5 mln osób, co stanowiło najwyższą wartość od 1991 r. Dobra sytuacja gospodarcza znalazła odzwierciedlenie w stanie finansów publicznych, które zakończyły rok nadwyżką w wysokości 19,2 mln euro[31]. Minister finansów Wolfgang Schäuble zwracał uwagę, iż stabilności niemieckiej gospodarki zagrażają: Brexit, niestabilności systemu bankowego, starzejące się społeczeństwo oraz przewidywany wzrost stóp procentowych. Odpowiedzią Niemiec na te zagrożenia są stabilne finanse publiczne. Aktualne plany przewidują nadwyżkę budżetową do 2020 r., relacja dług publiczny–PKB w tym samym horyzoncie czasowym powinna spaść poniżej 60% PKB. Ta komfortowa sytuacja budżetowa pozwoli zwiększyć wydatki na pra-

[27] „Merkel tritt wieder an: »Entscheidung war alles andere als trivial«", DW, 20 listopada 2016 r., http://www.dw.com/de/merkel-tritt-wieder-an-entscheidung-war-alles-andere-als-trivial/a-36418449 (dostęp: 11.01.2017).

[28] J. von Altenbockum, „Der Kanzlerwahlverein zeigt Risse", *FAZ* z 7 grudnia 2016 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/parteitag-in-essen-wofuer-steht-die-cdu-14563678.html (dostęp: 11.01.2017).

[29] Schulz: „Dieses Land braucht eine neue Führung", *FAZ* z 24 stycznia 2016 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/sigmar-gabriel-tritt-nicht-als-spd-kanzlerkandidat-an-14744704.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 (dostęp: 27.01.2017).

[30] „Auch im Deutschlandtrend liegt die SPD jetzt vor der CDU", *Die Welt* z 24 lutego 2017 r., https://www.welt.de/politik/deutschland/article162327368/Auch-im-Deutschlandtrend-liegt-die-SPD-jetzt-vor-der-CDU.html (dostęp: 25.02.2017).

[31] Statistisches Bundesamt, *Deutsche Wirtschaft im Jahr 2016 weiter auf Wachstumskurs*, Pressemitteilung vom 12. Januar 2017 – 010/17; zob. „Flüchtlingskrise kostet mehr als 20 Milliarden Euro im Jahr", *FAZ* z 27 stycznia 2017 r., http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/bundesfinanzministerium-fluechtlingskrise-kostet-mehr-als-20-milliarden-euro-im-jahr-14766733.html (dostęp: 27.01.2017).

ce badawczo-rozwojowe, inwestycje w infrastrukturę oraz edukację[32]. Właśnie na brak tych inwestycji wskazywała część ekonomistów, argumentując, iż choć prognozy na 2017 r. pozostają optymistyczne, to tempo wzrostu gospodarczego w średniej perspektywie będzie spadać[33].

Pomimo sukcesów gospodarczych należy zwrócić uwagę na możliwe ochłodzenie w przyszłości stosunków gospodarczych z Chinami. Wśród niemieckich elit gospodarczych coraz większe są obawy przed przejęciem niemieckich firm dysponujących atrakcyjnymi technologiami przez firmy chińskie. W Ministerstwie Gospodarki i Energii dyskutowane są plany ściślejszej kontroli inwestycji spoza krajów UE[34]. W stosunkach gospodarczych z USA dużym obciążeniem okazała się afera związana z fałszowaniem przez koncern Volkswagen danych dotyczących emisji spalin przez samochody z silnikiem Diesla[35].

POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA – NOWE WYZWANIA

W 2016 r. pozycja Niemiec i kanclerz Merkel w UE uległa osłabieniu. O ile jeszcze kilka lat temu uchodziła ona za przywódcę Europy, o tyle teraz znalazła się w trudnej sytuacji. Oprócz kryzysu migracyjnego UE musi zmierzyć się z Brexitem, przedłużającym się kryzysem strefy euro oraz asertywną polityką zagraniczną Rosji. Kraje Grupy Wyszehradzkiej oponowały przeciwko polityce migracyjnej i planom przymusowej relokacji uchodźców. Grecja, Francja i Włochy sprzeciwiały się polityce oszczędzania. Twarda postawa wobec negocjacji z Londynem została uznana przez część zwolenników pozostania przez Wielką Brytanię w UE za przyczynę opowiedzenia się przez większość brytyjskiego społeczeństwa za Brexitem. Jak pokazał sierpniowy maraton dyplomatycznych wizyt, podczas którego kanclerz Merkel spotkała się z 15 liderami państw członkowskich UE, Niemcy są jedynym państwem członkowskim zdolnym do zarządzania sytuacją polityczną w Europie, choć potrzebują sojuszników[36]. Jednak podczas gdy kanclerz Merkel dyskutowała w Warszawie z liderami państw Grupy Wyszehradzkiej, grecki premier Alexis Tsipras zorganizował konkurencyjny szczyt państw śródziemnomorskich UE. W Berlinie odebrano to jako podważanie niemieckiego przywództwa w UE[37].

---

[32] *Statement by Mr. Wolfgang Schäuble*, *Minister of Finance of the Federal Republic of Germany to the International Monetary and Financial Committee*, Waszyngton, 8 października 2016 r.

[33] M. Fratzscher, „Die goldenen Jahre sind vorbei", *Der Tagesspiegel* z 28 grudnia 2016 r., s. 18.

[34] H. Ankenbrand, „Angst vor dem Ausverkauf", *FAZ* z 15 grudnia 2016 r., http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/ausverkauf-deutscher-technologie-nach-china-14574702.html (dostęp: 11.01.2017).

[35] P. Hornung, K. Riedel, „Die Angst um »Made in Germany«", Tagesschau.de z 29 września 2016 r., http://www.tagesschau.de/wirtschaft/vw-skandal-bundesregierung-101.html (dostęp: 11.01.2017).

[36] G. Rachman, „Angela Merkel is indispensable but insufficient", *Financial Times* z 29 sierpnia 2016 r., https://www.ft.com/content/2d39d648-6b8b-11e6-ae5b-a7cc5dd5a28c (dostęp: 11.01.2017).

[37] H. Foy, „Angela Merkel warns Brexit means 'deep break' in EU history", *Financial Times* z 26 sierpnia 2016 r., https://www.ft.com/content/ea805a48-6b8a-11e6-a0b1-d87a9fea034f (dostęp: 11.01.2017).

Początkowa reakcja kanclerz Merkel na decyzję Brytyjczyków o Brexicie była wyważona. Twierdziła, iż opuszczenie UE nie musi być dla nich „szczególnie nieprzyjemne”[38]. Z czasem jednak postawa Niemiec upodobniła się do postawy Francji. Kanclerz Merkel zapewniła, iż warunkiem zachowania dostępu do wspólnego rynku dla brytyjskich firm jest utrzymanie wszystkich „czterech wolności” w relacjach bilateralnych[39].

Również zwycięstwo Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich w USA stało się dla niemieckich władz niemiłą niespodzianką. Minister obrony Ursula von der Leyen, odnosząc się do poglądów prezydenta elekta na rolę NATO, oświadczyła, iż „NATO to nie jest interes”, ale wspólnota wartości[40]. Minister Steinmeier wyraził nadzieję, iż wybór ten nie spowoduje „poważnych zakłóceń w polityce międzynarodowej”[41], a kanclerz Merkel, oferując prezydentowi elektowi współpracę, stwierdziła, iż może być ona nawiązana tylko na bazie wspólnych wartości[42]. Propagowana przez niego w kampanii wyborczej redukcja międzynarodowej aktywności USA i oczekiwanie większego zaangażowania partnerów z NATO we własną obronę wzbudziły w Niemczech poważne obawy. Coraz silniejsze było przekonanie, iż Niemcy będą musiały zwiększyć swoją aktywność międzynarodową. Wyrażali je nie tylko wysocy urzędnicy, tacy jak prezydent Gauck[43], lecz także przedstawiciele istotnych kręgów opiniotwórczych, np. Volker Perthes (dyrektor Stiftung Wissenschaft und Politik)[44]. Redaktor wpływowej *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Berthold Kohler zastanawiał się w komentarzu redakcyjnym, czy nie będzie konieczne stworzenie niemieckich sił jądrowych, aby zrównoważyć wycofanie się USA z Europy[45].

W odpowiedzi na wynik referendum w Wielkiej Brytanii niemieckie ministerstwo spraw zagranicznych 25 czerwca zorganizowało spotkanie ministrów spraw zagra-

[38] S. Wagstyl, „Angela Merkel: Crunch time for Europe’s crisis manager”, *Financial Times* z 12 lipca 2016 r., https://www.ft.com/content/e2a56790-4511-11e6-9b66-0712b3873ae1 (dostęp: 11.01.2017).

[39] „Angela Merkel urges German firms to back tough stance in Brexit talks”, *The Guardian* z 5 października 2016 r., https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/05/angela-merkel-takes-significantly-tougher-brexit-stance (dostęp: 11.01.2017).

[40] „Eine Wertegemeinschaft, kein Geschäft”, *Die Zeit* z 11 listopada 2016 r., http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-11/nato-ursula-von-der-leyen-wertegemeinschaft-kein-geschaeft-buendnistreue (dostęp: 11.01.2017).

[41] „Ich will nichts schönreden, vieles wird schwierig”, *Die Zeit* z 9 listopada 2016, http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/bundesregierung-reaktionen-deutschland-donald-trump-wahl (dostęp: 11.01.2017).

[42] *Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel zum Ausgang der US-Präsidentschaftswahl am 9. November 2016*, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/11/2016-11-09-statement-merkel-us-wahlen.html (dostęp: 11.01.2017).

[43] „Gauck besorgt über Folgen des Trump-Siegs”, *Die Welt* z 26 listopada 2016 r., https://www.welt.de/politik/deutschland/article159777461/Gauck-besorgt-ueber-Folgen-des-Trump-Siegs.html (dostęp: 11.01.2017).

[44] V. Perthes, „Trump und die internationalen Beziehungen”, *Handelsblatt* z 15 listopada 2016 r., http://www.handelsblatt.com/politik/international/us-wahl-ein-gastbeitrag-trump-und-die-internationalen-beziehungen/14843406.html (dostęp: 11.01.2017).

[45] B. Kohler, „Das ganz und gar Undenkbare”, *FAZ* z 27 listopada 2016 r., http://www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-amerika/nach-donald-trump-sieg-deutschland-muss-aussenpolitik-aendern-14547858.html (dostęp: 11.01.2017).

nicznych sześciu państw założycieli UE[46], a minister Steinmeier wraz z francuskim odpowiednikiem ogłosili 27 czerwca wspólny dokument, w którym opowiedzieli się za: (1) poprawą bezpieczeństwa UE; (2) stworzeniem „stabilnych i wspólnotowych ram dla przezwyciężenia kryzysu migracyjnego i uchodźczego" przez przyjęcie Europejskiej Polityki Azylowej, Uchodźczej i Migracyjnej; oraz (3) wsparciem dla europejskiej gospodarki i podjęciem kroków na rzecz ukończenia budowy unii walutowej[47]. Dokument ten był przejawem koncepcji „twardego rdzenia", której kanclerz Merkel tradycyjnie się sprzeciwiała. Jednak również ona dostrzegła jej zalety podczas nieformalnego szczytu głów państw i rządów państw UE na Malcie w lutym 2017 r.[48]

We wrześniu ministrowie obrony Niemiec i Francji przedstawili wspólną propozycję pt. „Odnowa WPBiO. W kierunku kompleksowej, realistycznej i wiarygodnej obrony w UE" mającą na celu wzmocnienie europejskiej solidarności i zdolności obronnych. Choć podkreślali oni, iż obrona należy do kompetencji państw członkowskich, to „pogłębienie" współpracy jest koniecznością. Propozycje zakładały wsparcie wojskowych misji WPBiO, rozwój zdolności wojskowych i europejskiej współpracy w dziedzinie obronności oraz konkretnego wsparcia dla europejskiego przemysłu obronnego. Powinien on uzyskać strategiczną autonomię, być konkurencyjny i innowacyjny. Niemcy i Francja proponują, aby współpraca ta odbywała się w ramach stałej współpracy strukturalnej (art. 42 Traktatu o UE)[49].

Minister Steinmeier podkreślił w swym wystąpieniu 29 sierpnia 2016 r., otwierając konferencję ambasadorów, że UE potrzebuje jasno wyznaczonego kierunku rozwoju. Jako przykład jej skuteczności podał porozumienie z Turcją w sprawie ochrony zewnętrznej granicy UE (filar polityki Niemiec wobec napływu imigrantów). Wskazał, iż w obecnej sytuacji niemiecka polityka zagraniczna powinna skoncentrować się na trzech obszarach: (1) aktywna polityka zarządzania kryzysami; (2) kluczowe zagadnienia przyszłego porządku międzynarodowego (kontrola zbrojeń, polityka kulturalna, edukacja, ład gospodarczy); (3) zjednoczona i silna Europa. Zadeklarował, że UE jest i pozostanie centralnym punktem odniesienia dla niemieckiej polityki zagranicznej. Opowiedział się za „bardziej elastyczną Unią", w której państwa gotowe do silniejszej integracji nie będą musiały czekać na te bardziej sceptyczne. Odwołał się do swojego artykułu na łamach *Foreign Affairs*, w którym określił Niemcy jako *reflective power*[50].

[46] *Nach britischem Referendum: Intensive Beratungen mit osteuropäischen Partnern*, 27 czerwca 2016 r., http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aktuell/160627_EURef_Osteuropa.html (dostęp: 11.01.2017).

[47] J.M. Ayrault, F.W. Steinmeier, *Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt*, http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/736264/publicationFile/217587/160624-BM-AM-FRA-DL.pdf (dostęp: 11.01.2017).

[48] P. Müller, „Merkel setzt auf ein Europa verschiedener Geschwindigkeiten", *SpiegelOnline* z 4 lutego 2017 r., http://www.spiegel.de/politik/ausland/angela-merkel-setzt-auf-ein-europa-mehrerer-geschwindigkeiten-a-1133158.html (dostęp: 27.02.2017).

[49] Bundesministerium der Verteidigung, *Erneuerung der GSVP. Hin zu einer umfassenden*, *realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU*, 2016.

[50] „*Verantwortung*, *Interessen*, *Instrumente" – Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Eröffnung der Botschafterkonferenz 2016*, 29 sierpnia 2016 r., http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2016/160829_BM_Boko.html (dostęp: 27.01.2017).

W 2016 r. została wydana „biała księga", która stanowi programowy dokument niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Zastąpiła ona analogiczną publikację z 2006 r. „Biała księga" 2016 jest konsekwencją zainicjowanej podczas monachijskiej konferencji bezpieczeństwa w 2014 r. dyskusji nad kształtem niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wskazano, iż interesy niemieckiej polityki bezpieczeństwa nie uległy większym zmianom. Wśród nowości zauważyć należy jedynie zainteresowanie Niemiec odpowiedzialnym postępowaniem z zasobami nieodnawialnymi. Podkreślono wzrost zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa ze strony terrorystów, cyberataków oraz prawdopodobieństwa konfliktów międzypaństwowych i hybrydowych. Nowością jest, iż Rosja postrzegana jest jako „wyzwanie" i państwo stawiające „otwarcie europejski porządek pokojowy pod znakiem zapytania". Podkreślono wartość kolektywnych gwarancji bezpieczeństwa oraz rozwoju WPBiO i NATO. Pomimo prezentowanego przywiązania do rozwiązań multilateralnych wskazano również na użyteczność współpracy *ad hoc* w przezwyciężaniu kryzysów międzynarodowych. Dokument ten zakłada wzrost wydatków Niemiec na obronę w długiej perspektywie do poziomu 2% PKB z obecnego 1,2%[51].

POLSKA. PARTNER TRUDNY, LECZ POŻĄDANY

W 2016 r. świętowano 25. rocznicę podpisania Traktatu między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. W trakcie obchodów przewidziano liczne wydarzenia o charakterze politycznym, kulturalnym i społecznym[52]. Jak określił minister Steinmeier tuż przed udaniem się do Polski w 2016 r., była to wizyta „u przyjaciół, dobrych sąsiadów i bliskich europejskich partnerów". Wyraził również nadzieję na kontynuację dobrej współpracy[53]. Była to pierwsza wizyta od zmiany rządu w Polsce w 2015 r. Jej tematami były sytuacja na Ukrainie, kryzys strefy euro, kryzys migracyjny oraz referendum w Wielkiej Brytanii[54]. Pomimo jej dobrej atmosfery, podobnie jak podczas pobytu premier Beaty Szydło w lutym w Berlinie, widoczne pozostały różnice zdań między oboma rządami w kluczowych sprawach polityki europejskiej. Pierwsza to kryzys migracyjny. Polska zdecydowanie sprzeciwia się przymusowej relokacji uchodźców (kwoty), która cieszy się poparciem rządu Niemiec. Również budowa gazociągu Nord Stream II została skrytykowana przez polską premier. W czasie rozmów poruszono

[51] Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, 2016.

[52] *Jubiläumsjahr 25 Jahre deutsch-polnischer Nachbarschaftsvertrag*, 14 stycznia 2016 r., http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160114_Dt_Pol_Nachbarschaftsvertrag.html (dostęp: 11.01.2017).

[53] F.W. Steinmeier, *Deutschland und Polen: „Gemeinsam den Weg der letzten 25 Jahre fortsetzen"*, 21 stycznia 2016 r., http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2016/160121-BM-Gazeta_Wyborcza.html (dostęp: 11.01.2017).

[54] *Steinmeier in Polen: „Deutsch-polnische Beziehungen zu wertvoll, um sie zur Spielmasse von Tagespolitik werden zu lassen"*, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Polen/160122_Steinmeier_in_Polen.html (dostęp: 11.01.2017).

także zagadnienie nauki języka polskiego w Niemczech[55]. Niemieccy obserwatorzy europejskiej sceny politycznej twierdzą, iż jednym ze skutków polityki otwartych drzwi jest utrata zaufania do Niemiec w stolicach państw Europy Środkowo-Wschodniej, które w latach dziewięćdziesiątych budował kanclerz Helmut Kohl, a następnie przez wiele lat kanclerz Merkel[56].

Podczas Forum Polsko-Niemieckiego 19 kwietnia minister Steinmeier wskazał trzy zadania dla „polsko-niemieckiej wspólnoty odpowiedzialności": (1) wsparcie dla Ukrainy w realizacji reform; (2) stabilizację południowego sąsiedztwa UE i (3) wzmocnienie bezpieczeństwa w Europie dzięki umocnieniu NATO[57]. We wspólnym oświadczeniu ministrów spraw zagranicznych Polski i Niemiec z okazji 25. rocznicy podpisania traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy podkreślono wolę „obydwu rządów do kontynuacji intensywnego partnerskiego dialogu we wszystkich kwestiach bilateralnych, europejskich i międzynarodowych"[58]. Istotnym wydarzeniem było przedstawienie przez ministrów spraw zagranicznych obu państw pierwszego z czterech tomów polsko-niemieckiego podręcznika do nauki historii pt. *Europa – nasza historia*[59].

★ ★ ★

Nakreślona w 2015 r. przez kanclerz Merkel polityka otwartych drzwi zdominowała życie polityczne w Niemczech. Po raz pierwszy jej działalność budzi tak wielkie kontrowersje i negatywne komentarze. Wywołała ona sprzeciw wśród najbliższych partnerów i koalicjantów. Dotyczy to głównie państw Europy Środkowo-Wschodniej, ale również np. Austrii. Także Francja nie wcieliła w życie polityki otwartych drzwi. Fakt, że prezydent Niemiec musi zapewniać, iż nie są one „tonącym okrętem", nie świadczy dobrze o kondycji państwa.

Podkreślano, iż CDU pod kierownictwem Merkel zrezygnowało z konserwatywnych elementów swojego programu, a jej polityka migracyjna stała się podstawą sukcesów wyborczych AfD. Będzie ona na pewno istotnym tematem kampanii wyborczej przed wyborami do Bundestagu w 2017 r. Choć do czasu ogłoszenia ich wy-

[55] G. Gnauck, „Szydlo sucht Harmonie – und schaufelt neue Gräben", *Die Welt* z 12 lutego 2016 r., https://www.welt.de/politik/ausland/article152191765/Szydlo-sucht-Harmonie-und-schaufelt-neue-Graeben.html (dostęp: 11.01.2017).

[56] B. Kohler, „Ein verlorener Ruf", *FAZ* z 26 sierpnia 2016, http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/kommentar-ein-verlorener-ruf-14407049.html. (dostęp: 11.01.2017).

[57] *Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier zur Eröffnung des Deutsch-Polnischen Forums in Warschau*, 19 kwietnia 2016 r., http://www.auswaertiges-amt.de/sid_823D232C0708828E5AEA7F46D1435284/DE/Infoservice/Presse/Reden/2016/160419_BM_Dt_Pol_Forum.html (dostęp: 11.01.2017).

[58] *Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 25. rocznicy podpisania Traktatu między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/735888/publicationFile/217418/160622-DEU-POL_Regierungskonsultationen-POL.pdf (dostęp: 11.01.2017).

[59] *Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier zur Vorstellung des deutsch-polnischen Geschichtsbuchs an der Robert Jungk-Oberschule*, 22 czerwca 2016 r., http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2016/160622-BM_DEU-POL_Geschichtsbuch.html (dostęp: 11.01.2017).

ników nie należy spodziewać się otwartych sporów w CDU, to w razie słabych rezultatów może dojść do politycznego trzęsienia ziemi.

Brexit, wybór Donalda Trumpa na urząd prezydenta USA oraz asertywna polityka zagraniczna Rosji stanowią nowe wyzwanie dla niemieckiej polityki zagranicznej. Pomimo kilku emocjonalnych wypowiedzi po ogłoszeniu wyników wyborów w USA niemiecki rząd stara się postępować ostrożnie i w sposób wyważony.

Minister Steinmeier wielokrotnie podkreślał, iż oczekiwania wobec Niemiec są sprzeczne. Niektóre państwa domagają się od nich większego zaangażowania, inne boją się niemieckiej hegemonii w Europie. W tej sytuacji wdrażanie zmian w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa staje się zadaniem nie tylko trudnym, lecz także koniecznym.

Germans can make it (?)

In 2016, the German public discourse was dominated by the topics of migration policy, internal security, and national identity. The EU lost quite a bit of its faith in Germany because of the country's migration policy. The same policy can also bring AfD to power. Faith in Chancellor Merkel also dwindled in Germany and abroad.

What is more, Germany faces new challenges as well: Brexit, Donald Trump's victory, and Russia's assertive foreign policy, which make changes in German foreign and security policies necessary. Although Germany remains the strongest and most important country in the EU, its position becomes difficult due to the new challenges and unsolved older crises.

Keywords: Germany, AfD, migrations, refugees, CSDP, NATO, CDU, Merkel, Steinbach

Słowa kluczowe: Niemcy, AfD, migracje, uchodźcy, WPBiO, NATO, CDU, Merkel, Steinbach

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 194–209

ISSN 2300-2654

Świat w Roczniku
Wiesław Lizak
doi 10.7366/2300265420162212

Bliski Wschód – w cieniu konfliktów

Sytuacja na Bliskim Wschodzie pozostawała w 2016 r. pod silnym wpływem procesów destabilizacyjnych wywołanych przede wszystkim społeczną kontestacją dotychczasowego porządku społeczno-politycznego, której przejawem stały się masowe manifestacje i wystąpienia antyrządowe w 2011 r., zwane często „arabską wiosną", oraz zewnętrznymi interwencjami. Upadek kilku autorytarnych reżimów politycznych doprowadził do wystąpienia w regionie sytuacji kryzysowych, generując także poważne konflikty. W przypadku Syrii, Jemenu i Libii przyniosło to krwawe wojny domowe, umiędzynarodowione w wyniku zaangażowania mocarstw zewnętrznych, zarówno regionalnych, jak i pozaregionalnych. Słabość wielu lokalnych reżimów politycznych i społeczna dezaprobata dla ich działań, autorytaryzm, brak strategii rozwoju ukierunkowanego na zaspokajanie rosnących potrzeb społecznych, wyzwania demograficzne oraz kryzys tożsamości tamtejszych społeczeństw (widoczny w wielu pokolonialnych krajach muzułmańskich niemogących sprostać wyzwaniom cywilizacyjnym globalizującego się świata) stworzyły przestrzeń dla powstania i rozwoju fundamentalistycznych (wyrastających z doktryny islamu) ideologii odwołujących się do wartości religijnych, dla których istniejące sprzeczności społeczno-polityczne i gospodarcze stały się glebą dla rozkwitu. Ugrupowania fundamentalistyczne są już istotnym elementem regionalnego układu sił na Bliskim Wschodzie, wpływając zarówno na procesy polityczne wewnątrz państw, jak i ich wzajemne relacje, a także angażując mocarstwa pozaregionalne dostrzegające w zachodzących tam procesach zagrożenia dla bezpieczeństwa własnego i swoich sojuszników.

Rola i znaczenie Bliskiego Wschodu na geopolitycznej mapie świata (położenie na styku Europy, Afryki i Azji, zasoby ropy naftowej i gazu ziemnego) sprawiają, że procesy tam zachodzące przyciągają uwagę wielu zewnętrznych aktorów. Ich rywalizacja o wpływy i bliskowschodnie surowce jest istotnym elementem regionalnego układu sił. Tworzy to skomplikowany system wzajemnych oddziaływań wielu podmiotów o różnym statusie i możliwościach realizacji własnych interesów – od nieformalnych grup interesu, organizacji politycznych i różnorodnych sił polityczno-wojskowych (m.in. terrorystycznych), poprzez podmioty państwowe (bliskowschodnie i pozaregionalne), których podstawowe interesy charakteryzują się dużą zmiennością (zarówno w wyniku zmian elit politycznych, jak i redefinicji własnych celów w polityce zagranicznej), aż po instytucje transnarodowe (co w kontekście występowania ogromnych zasobów energetycznych w regionie nie powinno budzić

zdziwienia). Dynamika procesów regionalnych i zmienność uwarunkowań, w jakich podmioty państwowe działają, sprawiają, że i charakter wzajemnych interakcji ulega przekształceniom, tak jak regionalny ład międzynarodowy. Procesy te widoczne są zwłaszcza w kontekście trwającej wojny w Syrii i Iraku, umiędzynarodowienia konfliktu jemeńskiego czy też poszukiwania *modus vivendi* w relacjach amerykańsko-irańskich. W procesy te zaangażowane są m.in. Iran, Turcja, Egipt czy Arabia Saudyjska dążące do zagwarantowania własnego bezpieczeństwa (i innych interesów), a także poszukiwania regionalnej równowagi sił i homeostazy regionalnego porządku międzynarodowego.

DŻIHADYZM – EKSPANSJA I BARIERY DALSZEGO ROZWOJU

Powstanie i ekspansja tzw. Państwa Islamskiego (PI) w 2013 i 2014 r. były możliwe dzięki słabości władz Iraku, uzależnionych od zewnętrznego wsparcia i pogrążonych w szyicko-sunnickiej rywalizacji, oraz postępującej destabilizacji Syrii, pozostającej od 2011 r. w wojnie domowej angażującej szerokie spektrum aktorów reprezentujących odmienne grupy wyznaniowo-religijne, ideologiczne czy też etniczne. Konflikt stał się z czasem areną rywalizacji państw trzecich wykorzystujących lokalne sprzeczności do realizacji własnych potrzeb i interesów.

Ekspansja tzw. Państwa Islamskiego i próba proklamowania na zdobytych terenach Syrii i Iraku nowego kalifatu (dokonano jej 29 czerwca 2014 r.) wywołały ogromne zaskoczenie i niedowierzanie obserwatorów zewnętrznych, zwłaszcza w obliczu ujawnienia się ogromnej słabości armii irackiej, niebędącej w stanie stawić czoła siłom, które w okresie zaangażowania sił międzynarodowych w Iraku – formalnie trwającego do końca 2011 r. – wydawały się już zmarginalizowane. Rywalizacja między szyitami i sunnitami, podsycana polityką ówczesnego rządu pod kierunkiem premiera Nuriego al-Malikiego[1], wysoki poziom korupcji i niekompetencji nowych władz, niedokończenie procesów transformacji politycznej zapoczątkowanej obaleniem Saddama Husajna (2003 r.) – wszystko to leżało u źródeł słabości państwa irackiego, co wykorzystały siły fundamentalistyczne próbujące stworzyć namiastkę własnej państwowości. Zdobycie i kontrola zachodnich i północnych prowincji Iraku przez PI były możliwe dzięki ewolucji sytuacji w Syrii. Chaos wewnętrzny i faktyczny upadek tego państwa stworzyły przestrzeń, w której ekspansywne działania PI znalazły dogodne warunki dla militarnej aktywności i budowy zaplecza terytorialnego umożliwiającego podjęcie ofensywy na obszary po irackiej stronie granicy. Proklamowanie kalifatu (w istocie chodziło o stworzenie zalążka państwowości muzułmańskiej tkwiącej korzeniami w tradycji islamu i nawiązującej do idei jedności wszystkich muzułmanów pod rządami jednego władcy – kalifa) stanowiło wyraźną próbę kontestowania istniejącego porządku politycznego na Bliskim Wschodzie, zapoczątkowanego upadkiem imperium osmańskiego i wytyczeniem nowych granic w regionie zgodnie z interesami mocarstw

[1] U źródeł tego zjawiska leżały liczebna dominacja szyitów (ok. 60% Irakijczyków) i trwająca wiele lat – do 2003 r. – polityczna dominacja sunnitów w państwie (zarówno w okresie monarchii haszymidzkiej, jak i w czasach rządów wojskowych i partii al-Baas).

kolonialnych określonymi w deklaracji Sykes–Picot z 1916 r.[2] Jednak podważanie geopolitycznego *status quo* musiało spotkać się z ostrą reakcją prawie wszystkich bliskowschodnich aktorów, opierających w istocie swoją legitymizację na zasadach ustanowionego wówczas porządku międzynarodowego, oraz wspierających ich mocarstw pozaregionalnych.

Tzw. Państwo Islamskie nie pojawiło się w próżni. Jego powstanie było konsekwencją długiego procesu kształtowania się i rozwoju radykalnej myśli politycznej na gruncie islamu, którego współczesne źródła sięgają m.in. myśli politycznej Hasana al-Banny czy też Sa'ida Kutba[3]. Dżihadyzm jako zbrojna odpowiedź na obce wpływy kulturowe i polityczne kształtował swoje oblicze w konfrontacji z interwencją obcych mocarstw, począwszy od radzieckiej inwazji na Afganistan w 1979 r., poprzez kolejne wojny w Zatoce Perskiej, aż po współczesne formy absolutnego negowania już nie tylko obcych wpływów, ale także lokalnych reżimów politycznych postrzeganych jako skorumpowane elity nastawione na zachowanie politycznego *status quo* za wszelką cenę. Na przełomie stuleci pozycję głównej siły politycznej kontestującej istniejący porządek geopolityczny i za pomocą ataków terrorystycznych dążącej do jego zburzenia zdobyła Al-Kaida (zwłaszcza po atakach z 11 września 2001 r. na terytorium Stanów Zjednoczonych). Rozpoczęta w marcu 2003 r. interwencja USA i sojuszników w Iraku sprawiła, iż ten kraj stał się miejscem dużej aktywności lokalnych sił powiązanych z Al-Kaidą. To właśnie na bazie irackich sił dżihadystycznych powstało tzw. Państwo Islamskie. Nadzieje na możliwość wykorzystania osłabienia lokalnych reżimów politycznych po „arabskiej wiośnie", zwłaszcza w pogrążającej się w coraz bardziej krwawej wojnie domowej w Syrii, leżały u źródeł nowej strategii przywódców dżihadystycznych w Iraku, zakładającej zdobycie kontroli nad terytorium obu krajów, proklamowanie zalążka odbudowanego kalifatu i w konsekwencji dalszą ekspansję na Bliskim Wschodzie z zadaniem zjednoczenia świata islamu pod sztandarami tej organizacji[4]. Towarzyszyło temu zerwanie więzów instytucjonalno-organizacyjnych tzw. Państwa Islamskiego z Al-Kaidą wraz z oskarżeniem tej ostatniej o nieefektywność i niewłaściwą strategię w dążeniu do ustanowienia ładu opartego na wartościach islamu. W istocie Państwo Islamskie, przyjmując nową – wymowną – nazwę, propagandowo dążyło do zamanifestowania swoich długofalowych celów politycznych, próbując odciąć się od uznanej za nieskuteczną taktyki działań wykorzystujących terrorystyczne metody walki na rzecz budowania własnego wizerunku jako siły będącej jednocześnie armią, administracją i politycznym przywództwem nowo powstającej jednostki geopolitycz-

[2] Por. Z. Laub, „The Islamic State", *CFR Backgrounders*, 10 sierpnia 2016 r., Council of Foreign Relations, źródło: URL <http://www.cfr.org/iraq/islamic-state/p14811> (dostęp: 1.02.2017); G. Wood, „What ISIS's leader really wants", *New Republic*, 24 września 2014 r., źródło: URL <https://newrepublic.com/article/119259/isis-history-islamic-states-new-caliphate-syria-and-iraq> (dostęp: 1.02.2017).

[3] Szerzej zob. C. Bunzel, *From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State*, The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, Analysis Paper, nr 19, marzec 2015 r. (zob. zwłaszcza s. 7–11), źródło: URL <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/The-ideology-of-the-Islamic-State-1.pdf> (dostęp: 31.01.2017).

[4] Ibidem, s. 31–32.

nej. Ta zmiana przyciągnęła do PI licznych zwolenników wojującego islamu z wielu krajów świata, zwiększając jego potencjał bojowy.

Jednocześnie wynikające stąd zagrożenia dla międzynarodowego bezpieczeństwa przyspieszyły budowę koalicji ukierunkowanej na wyeliminowanie tej siły politycznej, nierespektującej zasad współczesnego porządku międzynarodowego. Stworzyło to przesłanki dla stopniowego upadku siły i znaczenia PI. Chociaż droga do całkowitego wyeliminowania tej organizacji jest jeszcze daleka, to potencjał sił i środków po obu stronach barykady jednoznacznie wskazuje, że idea budowy przez nią „państwa islamskiego" jest coraz dalsza od urzeczywistnienia. Tracąc w wyniku działań militarnych kontrolę nad terytorium w Syrii i Iraku, PI coraz częściej odwołuje się do terrorystycznych metod działania właściwych innym organizacjom dżihadystycznym, przyznając pośrednio w ten sposób, iż próba odejścia od taktyki właściwej Al-Kaidzie się nie powiodła. Z punktu widzenia strategii oznacza to zapewne podejmowanie kolejnych prób intensyfikacji działań terrorystycznych na terytoriach państw uznawanych za wrogie, prowadzących politykę zwalczania zagrożenia ze strony sił fundamentalistycznych, a także poszukiwanie nowych obszarów dla aktywności w dotychczasowej formie (np. państwa dysfunkcyjne, a szczególnie Libia)[5]. Wobec zachowania istniejących wśród nich podziałów organizacyjnych może to jednocześnie oznaczać swego rodzaju rywalizację i walkę o „rząd dusz" pomiędzy organizacjami współpracującymi z Al-Kaidą oraz z Państwem Islamskim. Seria zamachów terrorystycznych w latach 2015–2016 w Europie (Francja, Niemcy, Belgia), Azji (Afganistan, Bangladesz) i Afryce (Mali, Burkina Faso, Wybrzeże Kości Słoniowej, Nigeria, Somalia) wpisywała się w tę logikę podwójnej konfrontacji – z jednej strony z wrogami islamu (przynajmniej tak postrzeganymi przez siły fundamentalistyczne), a z drugiej – z konkurencyjnymi siłami o podobnym profilu w dążeniu do pozyskania sił i środków koniecznych dla przetrwania i rozwoju. Tego typu sytuacja jednocześnie odzwierciedla głębszą prawidłowość – rozwój idei oraz praktyczne próby nadania jej statusu siły politycznej decydującej o porządku społecznym prowadzą do wewnętrznego zróżnicowania programowego i organizacyjnego, które w dłuższej perspektywie może osłabić atrakcyjność proponowanych wzorców politycznych wśród potencjalnych zwolenników.

W wymiarze praktycznym taka sytuacja wystąpiła już w kilku krajach. Co ważne, proces ten zachodzi również poza regionem Bliskiego Wschodu, chociaż ideowe i organizacyjne wzorce działania płynące z tego regionu wydają się oczywiste, a w wielu przypadkach organizacje dżihadystyczne z Azji Południowej, Południowo-Wschodniej czy z Afryki Subsaharyjskiej są instytucjonalnie powiązane z bliskowschodnimi centralami. W Syrii trwa rywalizacja Państwa Islamskiego z organizacją Dżabhat an-Nusra (Front Obrony Ludności Lewantu), która początkowo występowała jako lokalna reprezentacja Al-Kaidy – 29 lipca 2016 r. formalnie zmieniła ona nazwę na Dżabhat Fatah asz-Szam (Front Podboju Lewantu), deklarując zerwanie więzów organizacyjnych z Al-Kaidą i chcąc w ten sposób uwiarygodnić się

[5] Zob. szerzej: K. Bauer (red.), *Beyond Syria and Iraq. Examining Islamic State Provinces*, The Washington Institute for East Near Policy, Washington 2016, źródło: URL <http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/PolicyFocus149_Bauer.pdf> (dostęp: 2.02.2017).

jako niezależna organizacja opozycyjna wobec reżimu prezydenta Baszara al-Asada[6]. Dżabhat Fatah asz-Szam w trakcie konfliktu syryjskiego angażowała się w szereg operacji zbrojnej opozycji zarówno przeciwko siłom rządowym, jak i Państwu Islamskiemu, udowadniając, iż stanowi ważny komponent sceny politycznej tego kraju. Jej wysiłek militarny sprawił, iż organizacja ta stała się pożądanym sojusznikiem dla pozostałych ugrupowań opozycyjnych, uzyskując także wsparcie ze strony konserwatywnych państw muzułmańskich. Konsekwentnie realizowana strategia budowy własnej potęgi i pozycji oraz dystansowanie się od ruchów skrajnie dżihadystycznych sprawiają, iż – pomimo płynących z Zachodu oskarżeń o powiązania z Al-Kaidą i stosowanych przez USA i sojuszników działań militarnych skierowanych przeciw tej organizacji w ramach strategii antyterrorystycznej – Dżabhat Fatah asz-Szam staje się trwałym elementem syryjskiej sceny politycznej, przynajmniej w oczach lokalnych aktorów. Świadomie podejmowana przez jej kierownictwo (przywódcą jest Abu Muhammad al-Dżaulani) taktyka podkreślania jej niezależnego charakteru i dystansowania się od najbardziej skrajnych sił dżihadystycznych może przynieść z czasem poprawę dotychczas negatywnego w wymiarze propagandowym wizerunku.

Siły deklarujące wierność PI ujawniły swoje istnienie na terenie Afganistanu (m.in. w lipcu 2016 r. doszło do dwóch poważnych zamachów terrorystycznych w Kabulu)[7] i Pakistanu, rzucając wyzwanie ruchowi talibów, którego komórki działają po obu stronach granicy (jedną z konsekwencji konfliktu afgańskiego jest destabilizacja Pakistanu, lokalne siły talibów są aktywne zwłaszcza na obszarze zachodnich tzw. terytoriów plemiennych). Talibowie w obu krajach wraz z grupami dżihadystów w Indiach i Bangladeszu tworzą Al-Kaidę Subkontynentu Indyjskiego, chociaż kontrola tej regionalnej struktury wobec lokalnych ugrupowań pozostaje raczej iluzoryczna. Organizacje fundamentalistyczne deklarujące związki ideowe i organizacyjne z tzw. Państwem Islamskim dokonały ataków terrorystycznych w Bangladeszu (atak z 1 lipca 2016 r. na kawiarnię w Dhace i wzięcie 20 zakładników przez dżihadystów z organizacji Dżamaat ul-Mudżahidin) i na Filipinach[8]. W Somalii główną siłą dżihadystyczną pozostaje powiązany z Al-Kaidą Asz-Szabab (wielokrotne zamachy na siły odbudowywanej armii somalijskiej oraz żołnierzy z afrykańskiej misji pokojowej AMISOM), niemniej w 2016 r. także PI dokonało ataków w regionie Mogadiszu oraz w północnej części kraju, na obszarze Puntlandu,

[6] Zob. J. Raubo, „Rebranding Frontu an-Nusra. Propagandowe zerwanie więzów z Al-Kaidą?", Defence24, 1 sierpnia 2016 r., źródło: URL <http://www.defence24.pl/422402,rebranding-frontu-an-nusra-propagandowe-zerwanie-wiezow-z-al-kaida> (dostęp: 26.01.2017).

[7] Zob. B. McKernan, „Isis-allied militants abduct and kill 30 civilians in Afghanistan, including children", *Independent* z 26 października 2016 r., źródło: URL <http://www.independent.co.uk/news/isis-afghanistan-attack-kill-civilians-children-abductions-death-toll-a7380906.html?utm_source=Benchmark-Email&utm_campaign=CT+Week+Review&utm_medium=email> (dostęp: 26.01.2017).

[8] Zob. szerzej: J.A. Manik, G. Anand, E. Barry, „Bangladesh attack is new evidence that ISIS has shifted its focus beyond the Mideast", *New York Times* z 2 lipca 2016 r., źródło: <https://www.nytimes.com/2016/07/03/world/asia/bangladesh-hostage-standoff.html?_r=0> (dostęp: 27.01.2017); „Philipines: Isis-linked extremists free eight militants in attack on jail", *The Guardian* z 28 sierpnia 2016 r., źródło: URL <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/28/philippines-isis-linked-extremists-free-eight-militants-in-attack-on-jail> (dostęp: 27.01.2017).

gdzie w październiku bojówkom organizacji udało się przejściowo przejąć kontrolę nad portem Kandala[9].

W świecie arabskim podziały dały znać o sobie w Jemenie, gdzie znaczne wpływy w centralnej i wschodniej części kraju zachowuje Al-Kaida Półwyspu Arabskiego, wykorzystująca niedostępne górzyste obszary w interiorze i wsparcie tamtejszych plemion do uzyskania bezpiecznego azylu. Pomimo porażek, jakie odniosła w 2016 r. (m.in. utrata kontroli portu w Mukalli w wyniku ofensywy sojuszu sił rządowych i Zjednoczonych Emiratów Arabskich), lokalna gałąź Al-Kaidy zachowuje ciągle zdolność do skutecznego działania, a porażki należy rozpatrywać raczej w kategoriach taktycznych niż strategicznych. W Jemenie zamachy PI zostały przeprowadzone w południowo-zachodniej części kraju i wpisywały się w działania mające m.in. podsycać konflikt szyicko-sunnicki jako sposób na wzmocnienie pozycji własnej w warunkach chaosu i niepewności już wygenerowanej przez wojnę domową. W Algierii i sąsiednich państwach Sahelu operują bojówki Al-Kaidy Muzułmańskiego Maghrebu i współpracujące z nią Al-Murabitun i Ansar Dine (organizacje stworzone przez fundamentalistów berberyjskiego pochodzenia). Te ostatnie odpowiedzialne były m.in. za zamachy w 2016 r. w Burkina Faso i Wybrzeżu Kości Słoniowej, a także na terytorium Mali, gdzie od wybuchu rebelii tuareskiej w 2012 r., zdominowanej następnie przez siły dżihadystyczne, utrzymuje się niestabilna sytuacja, a północ kraju jest areną kolejnych ataków wymierzonych w siły rządowe, współpracujące z nimi organizacje tuareskie oraz jednostki ONZ-owskiej misji pokojowej (Wielowymiarowa Zintegrowana Misja Stabilizacyjna w Mali, MINUSMA) – obecność międzynarodowa w Mali pociągnęła za sobą co najmniej 110 ofiar śmiertelnych[10]. W Libii, pogrążonej w chaosie wewnętrznym od wybuchu rebelii w ramach wydarzeń tzw. arabskiej wiosny, rywalizacja pomiędzy różnymi siłami odwołującymi się do wartości islamu przybrała zbrojny charakter – fundamentalistyczne bojówki związane z Al-Kaidą, takie jak Ansar asz-Szari'a czy Rada Szury Mudżahedinów w Dernie, zaangażowały się w walki o przejęcie kontroli terytoriów opanowanych przez Państwo Islamskie w centralnej części kraju. W grudniu koalicja sił popierających Rząd Jedności Narodowej zajęła Syrtę, będącą dotychczas głównym zapleczem dla Państwa Islamskiego w Libii. Porażka nie wyeliminowała jednak tej siły z libijskiej sceny politycznej – pustynne południe kraju oraz pustynne i półpustynne obszary w państwach z nim graniczących oferują dogodną przestrzeń dla azylu[11].

[9] Somalijskie bojówki Państwa Islamskiego powstały w październiku 2015 r. w wyniku rozłamu w Asz-Szabab, zob. C. Weiss, „Islamic State in Somalia claims capture of port town", *Long War Journal* z 26 października 2016 r., źródło: URL <http://www.longwarjournal.org/archives/2016/10/islamic-state-in-somalia-claims-capture-of-port-town.php> (dostęp: 26.01.2017).

[10] Zob. *United Nations Peacekeeping in the Service of Peace*, źródło: URL <http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_2nov.pdf> (dostęp: 3.02.2017).

[11] Zob. S. Stewart, *Al Qaeda in 2017: Slow and Steady Wins the Race*, Stratfor, 5 stycznia 2017 r., źródło: URL <https://www.stratfor.com/weekly/al-qaeda-2017-slow-and-steady-wins-race?id=be1ddd5371&uuid=28e6715b-d355-4620-9578-2686126e09c4> (dostęp: 31.01.2017). Autor zwraca uwagę na jeszcze jeden aspekt sprawy. Otóż pewna powściągliwość w obliczu ekspansji Państwa Islamskiego, a nawet wrogość wobec sposobów realizacji przez nie celów, sprawia, iż Al-Kaida stała się „mniej ekspo-

Działająca w Nigerii Wilajat as-Sudan al-Gharbi (Zachodnioafrykańska Prowincja Państwa Islamskiego, znana powszechnie pod poprzednią nazwą Boko Haram) już 24 sierpnia 2014 r. zadeklarowała swoją przynależność do międzynarodowej struktury tzw. Państwa Islamskiego. W 2016 r. pogrążyła się jednak w wewnętrznej rywalizacji o przywództwo – dotychczasowy lider Ahmed Shekau został pozbawiony stanowiska przez liderów PI na rzecz Abu Musaba al-Barnawiego po oskarżeniach o bezwzględność w podejmowaniu ataków na ludność cywilną – nawet dla przywództwa PI perspektywa coraz większej izolacji tej organizacji wśród lokalnych społeczności i groźba marginalizacji spowodowanej sukcesami militarnymi państw zaangażowanych w działania antyterrorystyczne (8700 żołnierzy z Nigerii, Nigru, Czadu, Kamerunu i Beninu[12], wspieranych materialnie i szkoleniowo przez USA, Wielką Brytanię i Francję) przyniosła decyzję o zmianach mających załagodzić wizerunek Boko Haram jako najbardziej bezwzględnej organizacji fundamentalistycznej[13]. W praktyce oznaczało to rozłam na dwie frakcje zachowujące lojalność wobec starego i nowego kierownictwa. W połączeniu z sukcesami operacji antyterrorystycznej państw zaangażowanych w te działania ogranicza to przestrzeń dla aktywności Boko Haram.

SYRIA, IRAK, JEMEN – WOJNY O PRZYSZŁOŚĆ BLISKIEGO WSCHODU[14]

Wojna domowa w Syrii, trwająca od marca 2011 r., doprowadziła do fragmentacji sceny politycznej kraju na bazie odmienności religijno-wyznaniowych, ideowych, politycznych i etnicznych. W ramach sił opozycji antyreżimowej walczą również ugrupowania o charakterze świeckim, dążące do obalenia dyktatury prezydenta Baszara al-Asada, oraz Powszechne Jednostki Obrony reprezentujące społeczność kurdyjską (zamieszkującą północno-wschodnie regiony kraju). W roku 2016 losy konfliktu zaczęły coraz wyraźniej przesuwać szalę zwycięstwa na stronę sił rządowych, a symbolicznym tego wyrazem było ostateczne rozstrzygnięcie w grudniu 2016 r. na korzyść sił wiernych al-Asadowi trwającej wiele miesięcy bitwy o Aleppo – położone na północnym zachodzie Syrii miasto, którego kontrola ma strategicz-

nowanym" wrogiem Zachodu wśród sił fundamentalistycznych, co w niektórych przypadkach może prowadzić nawet do prób podjęcia dialogu z jej lokalnymi wcieleniami, np. w Syrii czy Afganistanie (z ruchem talibów). Jednocześnie mało prawdopodobna wydaje się rezygnacja Al-Kaidy z realizacji jej strategicznego celu, czyli ustanowienia porządku politycznego opartego na fundamentalistycznej wykładni islamu. Powstaje więc pytanie, czy wrogość wobec Zachodu jest w tym przypadku elementem głębszej filozofii politycznej, czy taktycznym narzędziem w programie dążenia do celu (a więc gdyby Zachód zrezygnował z podtrzymywania wpływów w świecie muzułmańskim, relacje wzajemne mogłyby ulec stabilizacji).

[12] A. Dawber, „Boko Haram: Five African states agree to form coalition to battle Islamist group", *Independent* z 15 czerwca 2015 r., źródło: URL <http://www.independent.co.uk/news/world/africa/boko-haram-five-african-states-agree-to-form-coalition-to-battle-islamist-group-10316387.html> (dostęp: 3.02.2017).

[13] Zob. O.S. Mahmood, „Boko Haram leadership struggle heralds a new style of violence", *ISS Today* z 19 sierpnia 2016 r., źródło: URL <https://issafrica.org/iss-today/boko-haram-leadership-struggle-heralds-a-new-style-of-violence> (dostęp: 27.01.2017).

[14] Na temat przebiegu konfliktów bliskowschodnich zob. B. Balcerowicz, K. Pronińska, *Dynamika i intensywność bliskowschodnich i afrykańskich konfliktów zbrojnych w 2016 r.*, s. 88–100 (w niniejszym tomie).

ne znaczenie dla układu sił w kraju i tym samym dla losów wojny. Na korzyść strony rządowej działają przede wszystkim rozdrobnienie sił zbrojnej opozycji i trwająca rywalizacja pomiędzy głównymi jej podmiotami oraz zewnętrzne wsparcie militarne.

Mocarstwa zewnętrzne – kierując się swoimi interesami – wykorzystują lokalne sprzeczności do promowania własnej wizji przyszłego porządku międzynarodowego w tej części świata, w sposób mający zapewnić im zachowanie wpływów. Wojna domowa w Syrii oraz ofensywa przeciwko dżihadystom w Iraku stały się zastępczym konfliktem dla regionalnych mocarstw bliskowschodnich, które w promowaniu przyjaznych sobie sił w krajach ogarniętych konfliktem widzą szansę na wzmocnienie własnej pozycji i roli międzynarodowej. Siły i środki w promowanie sojuszniczych ugrupowań polityczno-wojskowych zaangażowały przede wszystkim Turcja, Iran i Arabia Saudyjska, ale także państwa o mniejszym potencjale, mające jednak aspiracje zamanifestowania własnych interesów politycznych w regionie (np. Katar czy Zjednoczone Emiraty Arabskie).

Wyraźnej poprawie w 2016 r. uległa pozycja międzynarodowa Iranu, na co wpływ miało przede wszystkim podpisanie w lipcu 2015 r. porozumienia z sześcioma mocarstwami (pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ – ChRL, Francja, Rosja, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania – oraz Niemcy) regulującego kwestie sporne narosłe w relacjach Teheranu ze światem zewnętrznym na tle realizacji (od 2002 r.) irańskiego programu atomowego. Zgoda Iranu na poddanie międzynarodowej kontroli własnego potencjału nuklearnego oraz wprowadzenie zasad i mechanizmów mających ograniczyć zdolność do militarnego jego wykorzystania doprowadziły do stopniowej normalizacji stosunków tego państwa ze światem zewnętrznym. Pozytywne rekomendacje Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, sprawującej funkcje kontrolne w ramach tego mechanizmu, pozwoliły na zniesienie międzynarodowych sankcji i stopniową odbudowę gospodarczych relacji Iranu ze światem zewnętrznym[15]. Zwiększyło to szanse na skuteczną ekspansję tego państwa w regionie, choć jednocześnie wraz ze zmianą administracji rządowej w Stanach Zjednoczonych pojawiły się obawy o przyszłość relacji dwustronnych – prezydent Donald Trump w trakcie kampanii wyborczej krytycznie wypowiadał się na temat zawartego porozumienia, a ostra reakcja na irańskie próby z bronią rakietową (29 stycznia 2017 r.) potwierdza usztywnienie stanowiska Waszyngtonu wobec polityki władz Iranu. Taki twardy kurs amerykański wobec Teheranu zyskuje poparcie Arabii Saudyjskiej.

Pojawienie się i ekspansja tzw. Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii, korzystającego z zaplecza przede wszystkim wśród sunnickiej populacji tych krajów, w Teheranie zostało przyjęte jako zagrożenie dla interesów szyickiej republiki. Jednocześnie wzrost politycznego znaczenia szyitów w Iraku po obaleniu Saddama Husajna i tradycyjne wpływy Iranu w Syrii (sojusznicze stosunki tych państw ukształtowały się w latach osiemdziesiątych XX w. w okresie wojny iracko-irańskiej) oraz w Libanie

[15] *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015)*, *Report by the Director General*, *GOV/2016/46*, *8 September 2016*, źródło: URL <https://www.iaea.org/sites/default/files/16/09/gov2016-46.pdf> (dostęp: 28.01.2017).

(wsparcie dla Hezbollahu będącego lokalną reprezentacją społeczności szyickiej) stworzyły przesłanki dla nawiązania bliższej współpracy państw położonych między Morzem Śródziemnym a Wyżyną Irańską. Wsparcie wojskowe Iranu dla Syrii w tej sytuacji jest naturalnym elementem ochrony kształtującego się w ostatnich latach korzystnego dla Iranu *status quo* w regionie. Podobne formy wojskowej współpracy wystąpiły w relacjach Iranu z Irakiem, na którego terytorium trwają walki z siłami tzw. Państwa Islamskiego – *de facto* przy akceptacji dla takich rozwiązań ze strony Stanów Zjednoczonych wspierających irackie siły rządowe zarówno militarnie (siły lotnicze), jak i w sferze doradztwa wojskowego i szkoleń. W 2016 r. dzięki współpracy zewnętrznych aktorów z rządem Iraku siły PI wyparte zostały m.in. z Faludży (czerwiec) i rozpoczęły ofensywę w kierunku Mosulu (w październiku). Iran, mający największy potencjał demograficzny, militarny i gospodarczy, jawi się jako naturalny lider grupy państw gotowych uczestniczyć w takim sojuszu.

Taki obrót spraw z kolei niepokoi Arabię Saudyjską, mającą aspiracje odgrywania roli lidera wśród państw, w których dominuje wyznaniowa społeczność sunnicka. Syria z tej perspektywy jest krajem kluczowym – posiadając ok. 74-procentową większość wyznawców tej odmiany islamu (a ok. 60% ludności to Arabowie-sunnici), w razie przejęcia steru rządów przez siły opozycyjne wobec reżimu prezydenta al-Asada (zdominowanego przez wyznaniową mniejszość alawitów) stałaby się cennym sojusznikiem konserwatywnych monarchii znad Zatoki Perskiej; jednocześnie pokrzyżowałoby to realizację ambitnych planów mocarstwowych Teheranu w regionie. Państwa położone na Półwyspie Arabskim traktują Islamską Republikę Iranu jako zagrożenie dla swoich interesów praktycznie od jej powstania w 1979 r. (m.in. utworzenie Rady Współpracy Zatoki w 1981 r., po wybuchu wojny iracko-irańskiej, wiązało się z postrzeganiem regionalnych procesów w takim właśnie kontekście). Elementem tej gry interesów jest m.in. obecność wojskowa Arabii Saudyjskiej w Bahrajnie[16] – jako wsparcie dla sunnickiej dynastii rządzącej w większości szyickim społeczeństwem (ok. 70% muzułmanów to szyici, z kolei podobny odsetek stanowią muzułmanie wśród mieszkańców państwa) – oraz w Jemenie, gdzie ekspansja ruchu Huti, dążącego do uzyskania większego wpływu na kształt systemu politycznego (reprezentującego społeczność zajdytów zaliczanych do szyickiej odmiany islamu i cieszących się sympatią Teheranu), zagroziła upadkiem dotychczasowego reżimu politycznego. W tym ostatnim kraju siły Arabii Saudyjskiej wspierane przez państwa Rady Współpracy Zatoki (oraz kilka innych państw muzułmańskich, takich jak Egipt, Jordania, Maroko czy Sudan) prowadzą działania militarne mające przywrócić do władzy prezydenta Abd Rabbuha Mansura Hadiego cieszącego się zaufaniem Rijadu (rozpoczęte 21 kwietnia 2016 r. w Kuwejcie negocjacje pokojowe ostatecznie zakończyły się niepowodzeniem i powrotem do działań militarnych)[17].

[16] Zob. szerzej: M. Nuruzzaman, „Politics, economics and Saudi military intervention in Bahrain", *Journal of Contemporary Asia* 2013, t. 43, nr 2, s. 262–278.

[17] Zob. materiały na temat konfliktu jemeńskiego na stronie portalu internetowego Critical Threats: <http://www.criticalthreats.org/yemen/yemen-conflict-2015> (dostęp: 4.02.2017). Według danych ONZ, w trakcie konfliktu trwającego półtora roku zginęło co najmniej 10 tys. osób, z tego ok. 4 tys. ofiar stanowili cywile.

Trzecim regionalnym mocarstwem zaangażowanym w konflikt syryjski i iracki jest Turcja. Splot wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań sprawia, że polityka Turcji jest ukierunkowana przede wszystkim na zapewnienie własnego bezpieczeństwa. Państwo to przeżywa okres burzliwych przemian i poszukiwania tożsamości – lokowanej gdzieś pomiędzy westernizacją wynikającą z tradycji twórcy nowoczesnej Republiki Tureckiej Mustafy Kemala Atatürka a światem islamu, z którym Turcja związana jest kulturowo i cywilizacyjnie od czasów powstania imperium osmańskiego. Turecki rząd od momentu wybuchu konfliktu syryjskiego wspierał wysiłki rebeliantów, próbując znaleźć wspólne cele zarówno z sojusznikami z Zachodu, jak i z sunnickimi państwami muzułmańskimi. Jednocześnie przebieg konfliktu w Syrii, a po powstaniu PI także w Iraku, wzbudził w Ankarze obawy o wzmocnienie pozycji Kurdów w regionie, stanowiących ok. 19-procentową mniejszość we wschodniej Anatolii[18].

Ten czynnik sprawił, iż polityka Turcji wobec kryzysu syryjskiego stała się niejednoznaczna. Obawy o wzrost roli i znaczenia Kurdów w Syrii oraz o wzrost tendencji separatystycznych tej mniejszości na tureckiej scenie politycznej sprawiły, iż to właśnie kwestia kurdyjska stała się decydująca w określaniu strategii zaangażowania w konflikt syryjski. Kiedy Turcja ostatecznie włączyła się w bezpośrednie działania militarne na terytorium syryjskim – operacja o kryptonimie „Tarcza Eufratu" („Euphrates Shield") rozpoczęła się 24 sierpnia 2016 r. – pociągnęło to za sobą realizację strategii ograniczania roli i znaczenia ugrupowań kurdyjskich na syryjskiej scenie politycznej, a także zerwanie trwającego od stycznia 2013 r. wewnątrzturecckiego dialogu z przedstawicielami mniejszości kurdyjskiej (z Partią Pracujących Kurdystanu – PKK), czemu towarzyszyły wymierzone w nich represje – polityczne i wojskowe[19]. Obawy Turcji budziły zwłaszcza kurdyjskie dążenia do stworzenia autonomicznych struktur w północnej Syrii – 17 marca 2016 r. na terenach przez nich kontrolowanych proklamowano powstanie Federacji Północnej Syrii – Rożawy[20]. Od grudnia 2016 r. ta jednostka (nieuznawana w sensie prawnym dotychczas przez żaden podmiot) występuje pod nazwą Demokratyczny Federalny System Północnej Syrii – zmiana oficjalnej nazwy ma potwierdzać dążenie sił kontrolujących trzy północne regiony konstytuujące tę strukturę do zmiany systemu politycznego Syrii i pozwolić na odcięcie się od oskarżeń o dążenia separatystyczne[21]. Niemniej w Ankarze

[18] Dane za The World Factbook, źródło: URL <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html> (dostęp: 4.03.2017).

[19] Rozpoczynając operacje wojskowe na terytorium syryjskim, armia turecka w pierwszym etapie dążyła do przejęcia kontroli nad miastem Dżarabulus zlokalizowanym przy granicy obu państw. Realizacja tego zadania uniemożliwiła Kurdom połączenie obszarów przez nich kontrolowanych w północnej Syrii, położonych na wschód i na zachód od miejsca dyslokacji wojsk tureckich. Z Turcją współdziałają oddziały Wolnej Armii Syrii. Zob. K. Shaheen, „Turkey sends tanks into Syria in operation aimed at Isis and Kurds", *The Guardian* z 24 sierpnia 2016 r., źródło: URL <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/24/turkey-launches-major-operation-against-isis-in-key-border-town> (dostęp: 2.02.2017).

[20] W. van Wilgenburg, „Analysis: 'This is a new Syria, not a new Kurdistan'", Middle East Eye, 17 marca 2016 r., źródło: URL <http://www.middleeasteye.net/news/analysis-kurds-syria-rojava-1925945786> (dostęp: 5.03.2017).

[21] H. Arafat, „'Rojava' no longer exists, 'Northern Syria' adopted instead", Kurdistan24, źródło: URL <http://www.kurdistan24.net/en/news/51940fb9-3aff-4e51-bcf8-b1629af00299/-Rojava--no-longer-exists---Northern-Syria--adopted-instead-> (dostęp: 5.03.2017).

ta aktywność budziła ogromne zaniepokojenie. Turcja, będąc formalnie częścią sojuszu państw zachodnich i współpracujących z nimi państw arabskich, prowadziła odrębną grę geopolityczną, zmierzającą do ukształtowania otoczenia międzynarodowego w sposób pozwalający na maksymalizację realizacji własnych interesów. Jednocześnie, pomimo że uzasadniała swoje działania względami bezpieczeństwa, należy stwierdzić, że działania te w krótkiej perspektywie czasowej przyniosły wzrost zagrożeń wewnętrznych – kraj przeżył w latach 2015–2016 szereg zamachów terrorystycznych, za które odpowiedzialne były bądź Państwo Islamskie, bądź Partia Pracujących Kurdystanu (aktywność militarna podejmowana była głównie przez Sokoły Wolności Kurdystanu, organizację ściśle powiązaną z PKK)[22].

Zaangażowanie Federacji Rosyjskiej w Syrii po stronie reżimu prezydenta Baszara al-Asada, trwające od 30 września 2015 r., utrudniło Turcji realizację jej polityki, zwłaszcza po strąceniu rosyjskiego samolotu Su-24 przez stronę turecką (24 listopada 2015 r.). Ochłodzenie we wzajemnych stosunkach, sankcje gospodarcze i dyplomatyczne wprowadzone przez Rosję oraz groźba eskalacji konfliktu w wyniku ewentualnego starcia obu stron na terytorium Syrii sprawiły, iż Turcja początkowo powstrzymywała się od bezpośredniego zaangażowania się w konflikt. W ciągu 2016 r. nastąpiła jednak w tej kwestii symptomatyczna zmiana – „zimnowojenne" relacje turecko-rosyjskie przeszły daleko idącą ewolucję, a oba państwa podjęły próbę wspólnego zarządzania sytuacją w Syrii (z udziałem Iranu), nawet z pominięciem roli Stanów Zjednoczonych (czemu sprzyjała zmiana administracji w Waszyngtonie na przełomie 2016 i 2017 r.). W dniu 20 grudnia 2016 r. odbyło się trójstronne spotkanie ministrów spraw zagranicznych w Moskwie poświęcone poszukiwaniu rozwiązania syryjskiego kryzysu (przyjęto m.in. postanowienia dotyczące rozejmu)[23], a w pierwszych tygodniach 2017 r. w stolicy Kazachstanu, Astanie, kontynuowano rozmowy mające wypracować trwały mechanizm jego rozstrzygnięcia[24].

Turcja ze względu na położenie geopolityczne jest ważnym partnerem Zachodu w realizacji strategicznych celów wobec Syrii. Oznaczało to współpracę ze Stanami Zjednoczonymi i wsparcie Waszyngtonu w dążeniach do normalizacji relacji na linii Ankara–Moskwa. Sytuacja uległa zmianie po nieudanej próbie zamachu sta-

[22] Zob. Z. Montague, K.R. Rosen, T.R. Williams, „Recent terrorist attacks in Turkey", *The New York Times* z 31 grudnia 2016 r., źródło: URL < https://www.nytimes.com/interactive/2016/12/31/world/europe/turkey-recent-attacks.html?_r=0> (dostęp: 29.01.2017) – to źródło wymienia dziewięć dużych zamachów terrorystycznych w okresie od października 2015 r. do grudnia 2016 r., w tym zamach na ambasadora Rosji w Turcji 19 grudnia 2016 r. Trzecią aktywną siłą w Turcji, odwołującą się do terrorystycznych metod działania, jest skrajnie lewicowe ugrupowanie o nazwie Marksistowska Rewolucyjna Partia/Front Wyzwolenia Ludu. Por. *May Day: The Origin and Evolution of a Leftist Holiday*, Stratfor, 1 maja 2015 r., źródło: URL <https://www.stratfor.com/analysis/may-day-origin-and-evolution-leftist-holiday> (dostęp: 30.01.2017).

[23] Zob. szerzej: A. Akułow, *Moscow Declaration: Russia*, *Turkey and Iran Join Together to End Syria's Tragedy*, Strategic Culture Foundation, źródło: URL <http://www.strategic-culture.org/news/2016/12/21/moscow-declaration-russia-turkey-iran-join-together-end-syria-tragedy.html> (dostęp: 5.03.2017).

[24] Zob. *Astana Joint Statement by Iran*, *Russia*, *Turkey: In Full*, Al Jazeera, 24 stycznia 2017 r., źródło: URL <http://www.aljazeera.com/news/2017/01/astana-joint-statement-iran-russia-turkey-full-170124133951063.html> (dostęp: 5.03.2017); *Russia*, *Turkey Iran Discuss Syria Ceasefire in Astana*, Al Jazeera, 6 lutego 2017 r., źródło: URL <http://www.aljazeera.com/news/2017/02/russia-turkey-iran-syria-ceasefire-astana-170206080423207.html> (dostęp: 5.03.2017).

nu w Turcji 15/16 lipca 2016 r. Wzmocnienie pozycji prezydenta Recepa Tayyipa Erdoğana w wyniku nieudanego puczu, podjęcie działań represyjnych wobec osób oskarżonych o powiązania z zamachowcami, wzrost tendencji autorytarnych w Turcji oraz płynące pod adresem władz Stanów Zjednoczonych oskarżenia o sprzyjanie zamachowcom doprowadziły do oziębienia relacji wzajemnych[25]. Efektem tego było przesunięcie wektorów tureckiej polityki zagranicznej. Oznaczało to m.in. podjęcie działań na rzecz zbliżenia rosyjsko-tureckiego pomimo istnienia licznych kwestii spornych (obie strony popierają odmienne strony konfliktu syryjskiego, Turcję niepokoi zwiększenie militarnej obecności Rosji na Morzu Czarnym po aneksji Krymu w 2014 r.). Niemniej oba państwa wykorzystały szansę na wzajemne zbliżenie w nadziei wzmocnienia własnej pozycji w kontaktach z zewnętrznymi aktorami, zwłaszcza wobec Zachodu. Oznaczało to także odbudowę powiązań gospodarczych, m.in. reaktywowano i przyspieszono realizację gazociągu Turecki Potok (Turkish Stream) mającego zwiększyć dostawy tego surowca do Turcji oraz tranzytem do państw Europy Południowej i Środkowej[26]. Zbliżenie z Rosją przyniosło złagodzenie stanowiska Ankary wobec reżimu prezydenta Baszara al-Asada – wcześniejsza wrogość została zastąpiona gotowością zaakceptowania jakiejś formy kompromisu z dotychczasowym prezydentem. W zamian Turcja oczekuje zgody na udział w procesie kształtowania mapy geopolitycznej Syrii po zakończeniu konfliktu w taki sposób, który wyeliminuje możliwość stworzenia jakiejkolwiek jednostki administracyjnej na terytoriach kurdyjskich (na wzór Autonomicznego Regionu Kurdyjskiego w Iraku) i ewentualnie pozwoli Turcji na (zapewne pośrednią) kontrolę sytuacji w przygranicznych prowincjach syryjskich. Dla zrealizowania tego celu Turcja rozpoczęła w północnej Syrii działania militarne, m.in. mające wzmocnić pozycję Wolnej Armii Syrii – sunnickich oddziałów opozycyjnych gotowych współpracować z Ankarą w kształtowaniu powojennego krajobrazu państwa syryjskiego. Biorąc pod uwagę także obecność sił zbrojnych Turcji w północnym Iraku[27], moż-

[25] A także z państwami Unii Europejskiej, głównie na tle oskarżeń o tendencje autorytarne i nadmierne represje wobec przeciwników politycznych. Zdaniem obserwatorów zewnętrznych prezydent Erdoğan wykorzystał nieudany pucz do wzmocnienia swojej pozycji na tureckiej scenie politycznej przez wyeliminowanie przeciwników politycznych, czystki w armii, siłach bezpieczeństwa, administracji i sądownictwie oraz represje wobec niezależnych dziennikarzy. Przejawem daleko idących zmian na tureckiej scenie politycznej stał się przyjęty pod koniec 2016 r. przez parlament projekt zmian konstytucji idący w kierunku ustanowienia prezydenckiego systemu politycznego. Zob. D. Soguel, „Turkey constitutional changes: What are they, how did they come about and how are they different?", *Independent* z 21 stycznia 2017 r., źródło: URL <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/turkey-president-recep-tayyip-erdogan-referendum-constitutional-reform-a7539286.html> (dostęp: 1.02.2017).

[26] Porozumienie o realizacji przedsięwzięcia zostało podpisane 10 października 2016 r. Przewiduje ono budowę dwóch nitek gazociągu pod dnem Morza Czarnego o przepustowości 15,75 mld m sześc. każda. Zob. D. Malinowski, *Rosyjska droga do Tureckiego Potoku szeroko otwarta*, wnp.pl, 1 lutego 2017 r., źródło: URL <http://www.wnp.pl/wiadomosci/291012.html> (dostęp: 2.02.2017).

[27] Formalnie jest to ok. 500-osobowy oddział szkoleniowy rozlokowany w 2015 r. w bazie w okolicach miasta Baszika położonego na północny wschód od Mosulu, mimo sprzeciwu rządu w Bagdadzie, ale za aprobatą władz autonomii kurdyjskiej. Zob. B. Bora, „Analysis: What is Turkey trying to achieve in Iraq", Aljazeera, 13 października 2016 r., źródło: URL <http://www.aljazeera.com/news/2016/10/analysis-turkey-achieve-iraq-161013032856045.html> (dostęp: 30.01.2017).

na zaobserwować tendencję do uzyskania jakiejś formy kontroli (wpływu) na terytoriach, które w czasach rozpadu imperium osmańskiego (w latach dwudziestych ubiegłego wieku), w okresie kształtowania się nowych granic politycznych w tej części świata, były przedmiotem oddziaływań rodzącej się Republiki Tureckiej, na rzecz ich powiązania ze zreformowaną państwowością turecką.

Udział Rosji w konflikcie syryjskim, mimo medialnego nagłośnienia, ma charakter ograniczony, chociaż kluczowy z punktu widzenia strategii syryjskich sił rządowych i ich sojuszników. Rosja, podejmując działania bojowe, prowadzi głównie operacje lotnicze, zapewniając dominację sił wspierających rząd w Damaszku w przestrzeni powietrznej. Deklarując udział w kampanii antyterrorystycznej przeciwko Państwu Islamskiemu oraz Dżabhat an-Nusra (Dżabhat Fatah asz-Szam), formalnie aprobuje ona częściowo cele zaangażowania państw Zachodu i ich sojuszników ze świata arabskiego w kryzys syryjski (wspólne wysiłki na rzecz wyeliminowania zagrożenia terrorystycznego). Ta deklaratywna zbieżność celów oraz unikanie przez obie strony zaostrzania wzajemnych relacji sprawiają, że siły lotnicze USA i Rosji operujące w przestrzeni powietrznej Syrii koordynują, przynajmniej w minimalnym zakresie, swoje operacje, dążąc do uniknięcia bezpośredniego starcia. Skomplikowana mozaika rywalizujących różnorodnych sił polityczno-wojskowych w Syrii i odmienność interesów wielkich mocarstw sprawiają, iż elementom współpracy towarzyszą także przejawy rywalizacji na innych płaszczyznach. Fakt, iż zaangażowanie militarne Rosji w Syrii przyczyniło się do wzmocnienia władz w Damaszku, często jest postrzegany jako sukces Rosji w konfrontacyjnej polityce wobec Stanów Zjednoczonych, a ewentualna obrona stanu posiadania przez reżim Baszara al-Asada – jako porażka strategii Waszyngtonu (administracji prezydenta Baracka Obamy) wobec tego kraju.

Taka ocena – wydaje się – winna być jednak formułowana w szerszym kontekście. Po pierwsze, siły prozachodnie w Syrii w istocie okazały się najsłabszym ogniwem w systemie rywalizujących ze sobą ugrupowań i trwająca od początku konfliktu pomoc ze strony Stanów Zjednoczonych nie zmieniła w sposób istotny tego układu sił, sprawiając, że zwiększone zaangażowanie militarne nie gwarantuje sukcesu w postaci prozachodniego i demokratycznego reżimu w powojennej Syrii. Po drugie, rola i znaczenie sił polityczno-wojskowych odwołujących się do wartości islamu na frontach syryjskiej wojny domowej urealniają groźbę ustanowienia w tym kraju reżimu politycznego wrogiego interesom Zachodu (dotyczy to zresztą nie tylko Państwa Islamskiego, lecz także innych sił odwołujących się do wartości religii muzułmańskiej w warstwie motywacyjnej w ramach dążeń antyreżimowych). Po doświadczeniach interwencji USA w Afganistanie, Iraku i Libii z pierwszych lat XXI w. ostrożność w podejściu do kryzysu syryjskiego nie musi oznaczać słabości, lecz raczej pragmatyzm w kalkulowaniu szans i zagrożeń płynących z kolejnego bliskowschodniego węzła sprzeczności. Tym bardziej uzasadniony, że główni partnerzy USA z regionu (Arabia Saudyjska, Turcja, Katar, ZEA) w polityce wobec Syrii lokują swoje sympatie po stronie sił konserwatywnych (fundamentalistycznych, choć wrogich Państwu Islamskiemu, m.in. Dżaisz al-Fatah – Armia Podboju, Ahrar al-

-Szam – Wolni Ludzie Syrii)[28]. W tej sytuacji postrzeganie wydarzeń w Syrii w kategoriach gry o sumie zerowej w ramach rosyjsko-amerykańskiej rywalizacji wydaje się nie do końca uzasadnione.

Władze Rosji wydają się zresztą świadome tego faktu, czego dowodzi ograniczony charakter zaangażowania militarnego w konflikt i udział w poszukiwaniu rozwiązań pokojowych, zarówno w ramach współpracy ze Stanami Zjednoczonymi (m.in. udało się wynegocjować porozumienia w marcu i we wrześniu 2016 r., chociaż wkrótce zerwane), jak i z Turcją i Iranem (proces zapoczątkowany pod koniec 2016 r.). Wydaje się, iż Moskwa jest świadoma zagrożeń wynikających z długotrwałego zaangażowania militarnego w jeden z bliskowschodnich konfliktów (wnioski wynikające zarówno z własnych doświadczeń w Afganistanie, jak i amerykańskich w tym kraju oraz w Iraku). Jeśli patrzy się na układ sił wewnątrz Syrii, to zewnętrznego wsparcia w największym wymiarze siłom al-Asada udziela Iran, którego jednostki bojowe i doradcy wojskowi (ci ostatni głównie z Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej) ściśle współpracują z syryjską armią reżimową, uczestnicząc w operacjach odbijania terytoriów kraju z rąk sił opozycyjnych. Siły te wspomaga też Hezbollah (Partia Boga), będąca reprezentacją szyitów libańskich, od swego powstania w 1982 r. współpracująca z Iranem i popierana przez szereg lat przez Syrię (pozycja Hezbollahu w Libanie zależy w dużej mierze od zewnętrznego wsparcia Syrii i Iranu, co warunkuje zakres kooperacji także w ramach kryzysu syryjskiego), a także irackie bojówki szyickie współpracujące blisko z władzami w Teheranie. Wojska rosyjskie są więc jednym z wielu elementów skomplikowanego układu sił na frontach syryjskiej wojny domowej, a nawiązane sojusze wydają się mieć charakter bardziej taktyczny, choć stoją za nimi strategiczne cele.

Rosyjskie deklaracje podjęcia negocjacji z Zachodem z perspektywy Moskwy nie tylko służyły uregulowaniu sytuacji wokół Syrii, ale także miały rozstrzygać kompleksowo wiele innych kwestii determinujących w ciągu kilku poprzednich lat stan relacji wzajemnych, a więc sprawę konfliktu na Ukrainie, problem zniesienia sankcji gospodarczych nałożonych przez Zachód na Rosję czy też mechanizmów współpracy wzajemnej na różnych płaszczyznach – negocjacji, które pozwoliłyby Rosji uzyskać status pełnoprawnego partnera w gronie głównych mocarstw współczesnego świata i wywalczyć koncesje polityczne w zamian za zgodę na odbudowanie współpracy wzajemnej przy regulowaniu ważnych kwestii międzynarodowych[29]. Ta strategia do końca 2016 r. nie przyniosła pożądanych rezultatów – administracja prezydenta Baracka Obamy odmawiała łączenia kwestii syryjskiej z innymi problemami spornymi w relacjach z Rosją, kontynuując dotychczasową strategię wspierania przyjaznych sobie sił syryjskich (w tym kurdyjskich) w dążeniu do wyeliminowania skrajnych ugrupowań stanowiących zagrożenie dla międzynarodowego

[28] D. Ellison, *FPI Bulletin: Saudi Arabia and the Syrian Civil War*, Foreign Policy Initiative, źródło: URL <http://www.foreignpolicyi.org/content/fpi-bulletin-saudi-arabia-and-syrian-civil-war> (dostęp: 4.03.2017). Turcja w ramach operacji „Tarcza Eufratu" współpracuje także z Wolną Armią Syrii.

[29] Zob. szerzej: *Russia Looks for an Exit in Syria*, Stratfor, 4 stycznia 2017 r., źródło: URL <https://www.stratfor.com/analysis/russia-looks-exit-syria?id=be1ddd5371&uuid=af229825-1ce7-4f50-baa3-201389c02d3f> (dostęp: 1.02.2017).

bezpieczeństwa. Początek 2017 r. przyniósł jednak zmianę administracji w Stanach Zjednoczonych, pociągając za sobą falę spekulacji na temat możliwości odnowienia przez prezydenta Donalda Trumpa i jego administrację kanałów współpracy na linii Moskwa–Waszyngton z perspektywą większej koordynacji wysiłków w ramach operacji antyterrorystycznych, także na terytorium Syrii[30].

★ ★ ★

Bliski Wschód jest regionem w stanie wrzenia. Potrzeby, interesy i aspiracje poszczególnych aktorów regionalnej sceny politycznej, konfrontowane z zewnętrznymi oddziaływaniami mocarstw, generują sprzeczności i antagonizmy mające destrukcyjny wpływ na stabilność regionalnego systemu międzynarodowego. Rok 2016 pod tym względem nie był wyjątkiem, chociaż wydarzenia na frontach wojny w Syrii i Iraku przyniosły przesunięcia w układzie sił na korzyść rządów obu krajów. Niestabilna pozostaje sytuacja w Jemenie i Libii – w tym drugim państwie pomimo powstania rządu jedności narodowej na początku 2016 r. ciągle działają bowiem siły polityczne podważające rezultaty procesu pokojowego, który doprowadził do jego wyłonienia (istnieją ponadto dwa wcześniej funkcjonujące ośrodki władzy w Trypolisie i Tobruku). Stabilizacja wymuszona autorytarnymi metodami charakteryzuje sytuację wewnętrzną w Egipcie, którego władze poszukują sposobów wyjścia z kryzysu gospodarczego – oprócz walki z zagrożeniem terrorystycznym i niezadowoleniem części społeczeństwa z powodu represji wobec opozycji i kosztów wprowadzanych reform gospodarczych. Procesy destabilizacji w państwach arabskich zmniejszają bezpośrednie zagrożenie z ich strony dla bezpieczeństwa Izraela, niemniej ekspansja dżihadyzmu stwarza nowe źródła niepokojów dla tego kraju. Począwszy od października 2015 r., przeżył on falę niepokojów na tle palestyńskich zamachów terrorystycznych (zwanych „trzecią intifadą" lub „intifadą noży" – pociągnęło to za sobą ok. 40 śmiertelnych ofiar po stronie izraelskiej oraz ok. 235 po stronie palestyńskiej). To wszystko potęguje niepewność co do dalszego rozwoju sytuacji w tym niestabilnym regionie.

The Middle East in the shadow of conflicts

In 2016, the situation in the Middle East was still strongly influenced by destabilization processes triggered above all by the social protest against the current socio-political order. The bloody domestic wars in Syria, Iraq, Yemen, and Libya were internationalized as a result of involvement of external powers, both regional and non-regional. The weakness of many local political regimes and the social disapproval of their actions, their authoritarianism, lack of development strategies of meeting growing social needs, demographic challenges, and the identity crisis of local societies created a space for the emergence and development of fundamentalist

[30] Por. W. Repetowicz, „Co czeka Bliski Wschód w trakcie prezydentury Trumpa?", Defence24, źródło: URL <http://www.defence24.pl/487185,co-czeka-bliski-wschod-w-trakcie-prezydentury-trumpa> (dostęp: 2.02.2017).

ideologies that refer to religious values which thrive on existing social, political, and economic conflicts. Fundamentalist groups have become an essential part of the regional power mix in the Middle East, influencing political processes within the states as well as their mutual relations, and involving non-regional powers which see the processes taking place there as threats to their own and their allies' security.

Keywords: Middle East, jihadism, Islamic State, Al-Qaeda, conflict in Syria, conflict in Iraq

Słowa kluczowe: Bliski Wschód, dżihadyzm, Państwo Islamskie, Al-Kaida, konflikt w Syrii, konflikt w Iraku

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 210–221

ISSN 2300-2654

Świat w Roczniku

Edward Haliżak

doi 10.7366/2300265420162213

Region Azji i Pacyfiku: „wygląda na to, że chiński model gospodarczy ma trwałe podstawy"

Podtytuł tego artykułu został zaczerpnięty z raportu opublikowanego przez Harvard Kennedy School, którego jeden z podrozdziałów był tak właśnie zatytułowany (*Sorry*, *but on balance*, *Chinese Economic Model is probably sustainable*)[1].

To metaforyczne stwierdzenie ma wyjątkowo nośne przesłanie, które można ująć w formie hipotezy mówiącej, iż podstawy wzrostu Chin, mając trwały charakter, przyczyniają się do powiększenia parametrów decydujących o ich mocarstwowości, która daleko wykracza poza regionalny wymiar, nadając im wręcz status wschodzącego supermocarstwa.

Chiny i ich polityka zagraniczna to najważniejszy punkt odniesienia w badaniu stosunków międzynarodowych w regionie Azji i Pacyfiku. Wydarzenia polityczne i ekonomiczne, do których doszło w 2016 r., w pełni potwierdzają takie wyjściowe założenie. W tym zatem kontekście w artykule zostaną rozpatrzone następujące kwestie. Najpierw w ogólnym zarysie będą przedstawione kluczowe wydarzenia polityczno-ekonomiczne w regionie w 2016 r., a następnie te związane z rozwojem i polityką zagraniczną Chin. Trzecia część zostanie poświęcona analizie stosunków USA–Chiny.

REGIONALNA PANORAMA WYDARZEŃ

ASEAN tradycyjnie już pełnił funkcję centrum politycznej aktywności w regionie ze względu na organizowane pod jego auspicjami fora dyplomacji wielostronnej, takie jak: Szczyt Azji Wschodniej (East Asia Summit), Regionalne Forum ASEAN (ASEAN Regional Forum), Spotkania Ministrów Obrony Plus (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus). Upływająca w lutym 2017 r. pięćdziesiąta rocznica utworzenia ASEAN stworzyła okazję do jubileuszowych podsumowań, ale także do dyskusji o skali wyzwań, jakim musi stawić czoła ta instytucja, oraz funkcji, jakie pełni w stosunkach wewnątrzregionalnych. Chodzi o następujące kwestie:

– po pierwsze, niemała część państw członkowskich przeżywa liczne problemy wewnętrzne (Myanmar, Tajlandia) – co opóźnia proces tworzenia wspólnoty ASEAN;

[1] K. Rudd, *US–China 21. The Future of US–China Relations under Xi Jinping*, Harvard Kennedy School, Summary Report, 2015, s. 8–10.

– po drugie, nowa generacja przywódców i elit rządzących, w przeciwieństwie do starszej, wyraża mniejsze zainteresowanie współpracą regionalną;
– po trzecie, ASEAN stoi w obliczu rekonfiguracji stosunków wewnętrznych, gdyż największe państwa tego ugrupowania zaczynają się różnić pod względem tempa i zakresu integracji;
– po czwarte, konieczne jest ustanowienie optymalnych relacji z takimi mocarstwami jak USA, Chiny, Japonia, Australia, z których każde stara się układać stosunki z ASEAN pod kątem własnych narodowych interesów – co prowadzi do ich instrumentalizacji i dekompozycji całego ugrupowania. To nowy jakościowo geostrategiczny kontekst rozwoju i funkcjonowania ASEAN[2].

Chiński kontekst ma kluczowe znaczenie dla międzynarodowej roli ASEAN w regionie, która polega na umiejętnym balansowaniu między Chinami i USA i oferowaniu zarazem dla obydwu tych mocarstw płaszczyzny wzajemnego komunikowania się. Chiny jako pierwsze nawiązały współpracę z ASEAN, podpisując w 2002 r. umowę o strefie wolnego handlu. W odpowiedzi USA w 2009 r. rozpoczęły dialog z ASEAN, a w następnym roku ustanowiły własną misję dyplomatyczną przy tej organizacji. W 2011 r. po raz pierwszy uczestniczyły w spotkaniu na szczycie ugrupowania[3].

Pomimo wyzwań związanych z narastającą rywalizacją USA i Chin w regionie ASEAN pozostaje jedynym forum dyskusji o problemie bezpieczeństwa wewnątrzregionalnego, akceptowanym przez wszystkie mocarstwa. Dowodzi tego ich obecność podczas kolejnego spotkania na Szczycie Azji Wschodniej (East Asia Summit) 8 września 2016 r. w stolicy Laosu Wientianie. Oprócz przywódców dziesięciu państw ASEAN uczestniczyli w nim przywódcy: Australii, Indii, Japonii, Republiki Korei, Rosji, USA i Nowej Zelandii. W opublikowanym komunikacie końcowym odniesiono się do różnych uzgodnionych programów współpracy, ale najwięcej uwagi poświęcono problematyce bezpieczeństwa regionalnego, a zwłaszcza takim kwestiom jak polityka Korei Północnej i sytuacja na Morzu Południowochińskim. W odniesieniu do pierwszej wyrażono jednoznacznie negatywne stanowisko wobec polityki eskalacji zbrojeń przez Koreę Północną. W drugiej sprawie zaś zajęto wyjątkowo ugodową postawę, podkreślając potrzebę rozwiązania tego sporu na podstawie zasad prawa morza z 1982 r. i porozumienia Chiny–ASEAN z 2002 r. (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea).

W 2017 r. Szczyt Azji Wschodniej zaplanowano w Manili, co z pewnością nada temu wydarzeniu wyjątkowy charakter ze względu na zmiany w polityce wewnętrznej i zagranicznej Filipin, które zaszły w 2016 r. i które sprawiły, że znalazły się one w centrum zainteresowania regionalnej sceny politycznej.

27 czerwca 2016 r. rozpoczął urzędowanie nowy prezydent Filipin Rodrigo Duterte, który zastąpił na tym stanowisku Benigno Aquino. W kampanii wyborczej przedstawił radykalny program walki z przestępczością zorganizowaną, gangami narkotykowymi i korupcją. Głosił także potrzebę zapewnienia strategicznej równo-

[2] S. Limaye, „Why ASEAN is here to stay and what that means for the US", PacNet (Pacific Forum, CSIS) 2016, nr 73.

[3] M. Cook, „The East Asia Summit in contested Asia", PacNet (Pacific Forum, CSIS) 2016, nr 65.

wagi w relacjach między Chinami i USA. Po objęciu urzędu przystąpił natychmiast do realizacji swego programu wyborczego. W polityce wewnętrznej zastosowano metodę bezpośredniej rozprawy z przestępcami polegającą na zabijaniu ich z pominięciem procedur sądowych. Pod koniec 2016 r. oceniono, że zginęło w ten sposób około 6 tys. osób. Nie mogło to nie mieć wpływu na negatywne postrzeganie i krytykę poczynań prezydenta Filipin przez społeczność międzynarodową[4].

Największe jednak zmiany dokonały się w polityce zagranicznej tego kraju, zmiany na tyle istotne, że doprowadziły do naruszenia regionalnej równowagi sił na korzyść Chin, które okazały się tym samym największym beneficjentem polityki Duterte. Przypomnijmy, że w czasach zimnej wojny, w 1951 r. Filipiny podpisały układ o wzajemnej obronie z USA (Military Defence Treaty), który został wypowiedziany w 1992 r. W 1998 r. obydwa państwa podpisały porozumienie o dostępie portów Filipin dla US Navy (The Visiting Forces Agreement). W styczniu 2016 r. weszło w życie nowe porozumienie o wzmocnionej współpracy wojskowej USA–Filipiny (Philippine–US Enhanced Defence Cooperation Agreement), które przewiduje możliwość okresowego stacjonowania sił zbrojnych USA na Filipinach oraz współpracę w zakresie interoperacyjności. Najważniejszym jednak jego komponentem była możliwość wspólnych akcji patrolowych na spornym akwenie Morza Południowochińskiego, zwłaszcza wokół wysepek, na których Chiny zbudowały elementy infrastruktury wojskowej[5].

Wszystkie te zobowiązania rządu Filipin zostały przez nowego prezydenta zrewidowane i, co najważniejsze, publicznie ogłoszone podczas czterodniowej jego wizyty w Chinach pod koniec października. Miała ona wyjątkową oprawę w historii stosunków wzajemnych, a najważniejszym jej elementem była deklaracja Duterte o zrewidowaniu stosunków wojskowych i ekonomicznych z USA. W praktyce oznaczało to wyłączenie się Filipin z amerykańskiej strategii rebalansowania wpływu Chin (*rebalancing*) w regionie. Miejsce i czas ogłoszenia takiej deklaracji były równoznaczne z prestiżowym zwycięstwem Chin, które wynagrodziły Filipiny ofertą inwestycji na sumę około 13,5 mld USD oraz zgodą na bezpośrednie rozmowy o spornych obszarach morskich na Morzu Południowochińskim wokół archipelagu Scarborough Shoal[6]. Dzięki takim posunięciom Chiny zniwelowały negatywne skutki werdyktu międzynarodowego Trybunału Prawa Morza z 12 lipca 2016 r., o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

„Utrata" przez USA Filipin jako sojusznika antychińskiej koalicji dyplomatycznej została częściowo zrekompensowana umocnieniem więzi z Wietnamem i Singapurem, dwoma ważnymi państwami ASEAN. W dniach 23–25 maja 2016 r. prezydent Barack Obama złożył oficjalną wizytę w Wietnamie, odwiedzając Hanoi – stolicę kraju i Sajgon na południu. Jej najważniejszym bezpośrednim efektem było podniesienie rangi bilateralnych stosunków do poziomu strategicznego. Dzięki tak

[4] *Turning Vision into Reality for a Dynamic ASEAN Community*, Chairmans Statements of the 11th East Asia Summit, 8 September 2016, Vioentiane, Lao PDR, aseansec.org.

[5] Comparative Connections Summaries, PacNet (Pacific Forum, CSIS) 2016, nr 44.

[6] „Duterte aligns Philippines with China, says U.S. has lost", Reuters, 20 października 2016 r., http://www.reuters.com/article/us-china-philippines-idUSKCN12K0AS.

wysokiemu politycznemu zaufaniu możliwe stało się zawarcie umowy o sprzedaży przez USA 18 łodzi patrolowych. Warto także nadmienić, że począwszy od nawiązania stosunków dyplomatycznych w 1995 r., obroty handlowe między obydwoma państwami wzrosły ponad stokrotnie, osiągając w 2015 r. wartość około 45 mld USD. Przy okazji tej wizyty ogłoszono, że Wietnam złoży zamówienie na zakup 100 samolotów firmy Boeing o wartości około 11,3 mld USD[7].

Te empiryczne fakty pokazują, jak ważne znaczenie ma Wietnam w amerykańskiej strategii rebalansowania, i to pomimo negatywnego kontekstu historycznego, jakim była wojna między tymi państwami w latach 1964–1975. Strategia, o której mowa, ma zapewnić USA hegemonię w regionie Azji i Pacyfiku dzięki utworzeniu sieci bilateralnych sojuszy i umów z państwami regionu i wciągnięciu ich w orbitę wpływów USA, tak aby równoważyć stały wzrost chińskiej potęgi, która w ocenie USA zagraża ich regionalnej hegemonii. Chodzi o specjalne relacje z takimi państwami jak: Japonia, Republika Korei, Filipiny, Malezja, Tajlandia, Singapur, Indonezja i Australia. W 2016 r. kolejnym państwem ASEAN, które zacieśniło stosunki z USA, był Singapur. Okazją ku temu była wizyta premiera Singapuru Lee Hsien Loonga w Waszyngtonie na początku sierpnia ubiegłego roku, z okazji rocznicy nawiązania stosunków dyplomatycznych. Singapur to najwyżej rozwinięte państwo ASEAN, które stworzyło własny oryginalny model rozwoju będący wzorem do naśladowania przez inne kraje, w tym przez Chiny. Sprawia to, że w polityce zagranicznej orientuje się on na kontakty i współpracę z najwyżej rozwiniętymi państwami Zachodu, w tym z USA, z którymi od 2012 r. opiera stosunki na zasadzie partnerstwa strategicznego. Przesądza o tym zaawansowana współpraca wojskowa obydwu państw, w ramach której okręty amerykańskiej marynarki wojennej mają prawo zawijać do portu wojennego Singapuru Changi Naval Base, a siły powietrzne operować z lotniska Paya Lebar Air Base w wykonywaniu lotów patrolowych nad Morzem Południowochińskim[8].

Wzmocniona współpraca Wietnamu i Singapuru z USA stawia na porządku dziennym ich stosunki z Chinami, które są realizowane zarówno na płaszczyźnie dwustronnej (Chiny są najważniejszym partnerem handlowym Wietnamu i Singapuru), jak i wielostronnej, przez mechanizm ASEAN. W ocenie ekspertów dopóki obydwa państwa nie zajmą jednoznacznie antychińskiej postawy, dopóty ich współpraca z USA nie będzie postrzegana jako zagrożenie dla nich[9]. W rywalizacji USA–Chiny na obszarze ASEAN te pierwsze wydają się mieć przewagę ze względu na bezwarunkowe wsparcie Laosu i Kambodży, podczas gdy pozostałe starają się balansować między obydwoma mocarstwami[10].

[7] Huong Le Thu, „The bilateral and regional significance of Obama's visit in Vietnam", PacNet (Pacific Forum, CSIS) 2016, nr 48.

[8] Phuong Nguyen, „Singapore–US relations to set pace for twenty-first century US engagement in Southeast Asia", 21 lipca 2016 r., www.csis.org.

[9] Yun Sun, „China's perspective on the US–Vietnam rapprochement", PacNet (Pacific Forum, CSIS) 2016, nr 48.

[10] Masashi Nishihara, „A separate group for the 'maritime' ASEAN nations", PacNet (Pacific Forum, CSIS) 2016, nr 63.

CHINY

Chiny dzięki utrzymaniu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego na poziomie około 6,7% oraz aktywnej polityce zagranicznej pozostawały w centrum wydarzeń międzynarodowych w regionie Azji i Pacyfiku.

Nieoczekiwanie kwestia rozwoju gospodarczego koncentrowała na sobie uwagę obserwatorów chińskiej sceny polityczno-gospodarczej. Miało to związek z pytaniem, kiedy i w jakim czasie Chiny staną się pierwszą gospodarką świata, detronizując w tej mierze gospodarkę USA (biorąc pod uwagę kryterium kursu walutowego). Znaczenie tego procesu daleko wykracza poza symbolikę, gdyż w istocie rzeczy będzie oznaczało przekształcenie się Chin w supermocarstwo na bazie potęgi gospodarczej, które z pewnością dzięki posiadanym aktywom materialnym będzie podejmować działania na rzecz wzmocnienia innych wymiarów mocarstwowości, tj. w sferze militarnej i *soft power*. O trwałym wzroście Chin w dziesięcioletniej perspektywie zaświadcza taka oto opinia na ten temat: „Wysoce nieprzekonujący jest argument, iż transformacja Chin ze starego modelu wzrostu gospodarczego (opartego na kombinacji wysokiego poziomu inwestycji infrastrukturalnych, niskich płac i eksportu towarów roboczochłonnych) na rzecz nowego, opartego na konsumpcji i innowacyjnym sektorze prywatnym, zakończy się niepowodzeniem. Mamy raczej do czynienia ze starannie zaplanowaną strategią rozwoju zasadniczo odmienną od dotychczasowej, opierającą się na całej gamie bodźców po stronie popytu. Cieszy się ona najwyższym politycznym wsparciem, dzięki czemu proces jej wdrożenia należy ocenić wyjątkowo wysoko. (...) Prawda jest taka, że obecna elita polityczna Chin jest najbardziej kompetentną od czasu rozpoczęcia reform w 1978 r."[11]

W najnowszej publikacji trójka chińskich ekonomistów wskazuje na następujące sukcesy i niepowodzenia Chin w restrukturyzacji i reformowaniu ich gospodarki w latach 2011–2015, tj. w okresie obowiązywania dwunastego planu pięcioletniego:

1. Chiny osiągnęły status drugiej gospodarki świata i przekształciły się z kraju o niskim dochodzie na jednego mieszkańca w kraj o średnim dochodzie.
2. Zmniejszył się udział gałęzi przemysłu w produkcji przemysłowej na rzecz gałęzi kapitałochłonnych technologicznie zaawansowanych.
3. Udział handlu elektronicznego w sprzedaży ogółem osiągnął poziom 33%.
4. Udział wydatków na prace B+R w PKB wzrósł do 2,14% w roku 2014.
5. Zmniejszyła się energochłonność dochodu narodowego Chin z 0,88 jednostki przeliczeniowej w 2010 r. do 0,80 w 2013 r.
6. Chiny zajęły pozycję nr 1 w handlu światowym i stały się najważniejszym partnerem handlowym dla 120 państw świata.
7. Będąc wprzęgnięte w globalny łańcuch produkcji organizowany i kontrolowany przez przedsiębiorstwa międzynarodowe, Chiny w ostatnich latach nie poprawiły znacząco swej pozycji mierzonej wskaźnikiem wartości dodanej (*value added*). To jedyny przykład braku postępu w wymiarze jakościowym ich gospodarki[12].

[11] K. Rudd, op. cit., s. 9.

[12] Shantong Li, Huiijong Wang, JianWu Ne, „Analysis of implementation of China's 12th Five Year Plan and prospects of its next five years", *Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies* 2016, nr 1, s. 40–59.

Osiągnięcia gospodarcze Chin w ostatnich kilku latach podważyły obecną w naukowym dyskursie tezę o ich „upadku" (*China collapse*)[13]. Konsolidacja chińskiego modelu rozwoju gospodarczego w postaci braku zagrożeń dla równowagi wewnętrznej i zewnętrznej zaprzecza powyższej tezie – co nie wyklucza ujawnienia się licznych problemów strukturalnych, które są nie bez trudności stopniowo rozwiązywane. Pod koniec 2016 r. tygodnik *The Economist* pisał, że pod pewnymi względami gospodarka Chin jest silniejsza niż w ostatnich kilku latach. Ceny producentów, które były poddane presji deflacyjnej przez kolejne 54 miesiące, zaczęły rosnąć, co pociągnęło za sobą wzrost zysków przedsiębiorstw. Ograniczono nadprodukcję w przemyśle stalowym i węglowym, a na rynku mieszkaniowym zmniejszono wolumen niesprzedanych mieszkań. Oczekuje się, że w 2016 r. wzrost gospodarczy osiągnie 6,7%[14].

Gospodarka Chin znajduje się w bardzo dobrym punkcie transformacji i zmian strukturalnych, o czym zaświadczają dwojakiego rodzaju tendencje rozwojowe. Pierwsza z nich przejawia się w wynoszącym około 40% spadku udziału przemysłu w tworzeniu produktu krajowego, czemu towarzyszy wzrost udziału usług do poziomu ponad 50%. Pochodną tej zmiany jest tendencja zmniejszenia się zatrudnienia w roboczochłonnych branżach przemysłu, który zaczyna być stopniowo przenoszony do państw Azji Południowo-Wschodniej, gdzie koszty robocizny są niższe niż w Chinach. Towarzyszy temu jednocześnie wzrost popytu na pracę w bardziej zaawansowanych technologicznie branżach i sektorze usług[15].

Tabele 1 i 2 prezentują w różnym ujęciu podstawowe parametry gospodarki Chin, pozwalające w naszym przekonaniu na ocenę i wnioskowanie o istocie ich potęgi gospodarczej.

Chiny, osiągnąwszy status mocarstwa ekonomicznego o stabilnych perspektywach rozwoju, spokojnie i rozważnie kontynuują i projektują swoją strategię międzynarodową na podstawie kryteriów i założeń paradygmatu geoekonomicznego. Taki wybór jest wyrazem przeświadczenia ich przywódców, iż osiągnięcie parytetu militarnego z USA w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej jest pod względem technologicznym i ekonomiczno-finansowym niemożliwe, gdyż doprowadziłoby, tak jak w przypadku ZSRR, do wyczerpania zasobów materialnych i spowolniłoby ogólny rozwój kraju. Przejawia się to w tym, że wzrost wydatków na zbrojenia Chin jest skorelowany ze wzrostem produktu krajowego.

Według opinii najbardziej prestiżowego think tanku z USA, Council on Foreign Relations, wyrażonej w najnowszej jego publikacji, pod względem praktycznego stosowania reguł geoekonomii mocarstwo to jest bez wątpienia światowym liderem w tej dziedzinie[16]. O takim wyborze zdecydowały sukcesy rozwoju gospodarczego

[13] Zob. na tern temat m.in. S. Shirk, *China. Fragile Superpower*, Oxford University Press, London–New York 2008; D. Shambaugh, *China Goes Global. The Partial Power*, Oxford University Press, Oxford–New York 2014; D. Lynch, „The end of China rise", *Foreign Affairs* z 11 stycznia 2016 r.; Minxin Pei, *China's Crony Capitalism: The Dynamics of Regime Decay*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 2016.

[14] *The Economist* z 24 grudnia 2016 r., s. 14–15.

[15] *The Economist* z 10 grudnia 2016 r., s. 49.

[16] R.D. Blackwill, J.M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, A Council on Foreign Relations Book, Harvard University Press, Cambridge–London 2016.

Tabela 1
Dynamika rozwoju Chin w historycznej perspektywie 1995–2030 (%)

Parametry	1995–2010	2011–2015	2016–2020	2021–2025	2026–2030
Wzrost PKB	9,9	8,6	7,0	5,9	5,0
Wzrost zatrudnienia	0,9	0,3	–0,2	–0,2	–0,4
Wzrost wydajności pracy	8,9	8,3	7,1	6,2	5,5
Struktura gospodarki					
Inwestycje – udział w PKB	46,4	42	38	36	34
Konsumpcja – udział w PKB	48,6	56	60	63	66
Przemysł – udział w PKB	46,9	43,8	41	38	34,6
Usługi – udział w PKB	43	47,6	51,6	56,1	61,1
Zatrudnienie w rolnictwie	38,1	30,0	23,7	18,2	12,5
Zatrudnienie w usługach	34,1	42,0	47,6	52,9	59

Źródło: www.bing.com/images/search?qchina+business+forecast+reportandview=det.2017-01-18.

i modernizacji państwa dzięki polityce otwarcia na współpracę z innymi państwami instytucjami międzynarodowymi. Nic więc dziwnego, że będąc największym beneficjentem współczesnej globalizacji, Chiny zaadaptowały się do wymogów liberalnego porządku międzynarodowego, a obecnie, kiedy jest ona poddawana krytyce nawet na Zachodzie[17], występują w jej obronie, co jest swego rodzaju paradoksem, biorąc pod uwagę to, że są one państwem nieliberalnym.

Prezydent Xi Jinping w trzech najważniejszych publicznych wystąpieniach na forach instytucji międzynarodowych, takich jak: spotkanie na szczycie przywódców APEC, na szczycie przywódców grupy G-20 w Hangzhou w Chinach i podczas Forum Ekonomicznego w Davos, bronił zasad liberalnego porządku, wolnego handlu, otwarcia i globalizacji. Zwłaszcza przemówienie w Davos miało szczególną wymowę, ponieważ było kierowane do elity światowego biznesu i przedstawicieli nieomal wszystkich rządów. Zaznaczyć należy, że zostało wygłoszone przed oficjalnym zaprzysiężeniem Donalda Trumpa na prezydenta USA 20 stycznia 2017 r. Stwierdzono w nim, iż źródłem problemów gospodarczych nie jest globalizacja, ale brak właściwych regulacji, które zapobiegałyby jej negatywnym efektom. Podsumowując swoje przemówienie, prezydent Chin oświadczył: „czy to nam się podoba, czy nie, od globalnej gospodarki światowej nie sposób odejść”[18].

W 2016 r. Chiny z powodzeniem wdrażały swoją strategię międzynarodową w duchu geoekonomii, realizując z sukcesem dwa sztandarowe projekty. Pierwszy z nich to Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych (Asian Infrastructure Investment

[17] Yongjin Zhang, „China and liberal hierarchies in global international society: Power and negotiation for normative change”, *International Affairs* 2016, nr 4, s. 795–816.

[18] *President Xi's Speech to Davos*, www.weforum.org/agenda2017/01/fulltext-of-xi-jiping-keynote-at-the-world.

Tabela 2
Bieżące parametry gospodarki Chin w latach 2011–2015

Parametry	2011	2012	2013	2014	2015
Ludność w mln	1347	1354	1361	1368	1375
PKB w bln USD	5575	6260	7037	7569	7808
PKB *per capita* w USD	7,511	8,476	9,579	10,352	10,736
Wzrost PKB w skali roku w procentach	9,5	7,8	7,7	7,3	6,9
Wzrost konsumpcji w procentach	11	9,1	7,3	7,8	-
Wzrost inwestycji w procentach	24	20,6	19,6	15,7	10
Wzrost produkcji przemysłowej w procentach	13,9	10	9,7	8,3	6,1
Deficyt budżetu – procent PKB	–1,1	–1,6	–1,9	–1,8	–3,5
Stopy procentowe	6,56	6	6	5,6	4,35
Inflacja (CPI) w procentach	5,4	2,6	2,6	2,0	1,4
Kurs juan–USD	6,29	6,23	6,05	6,21	6,49
Rachunek bieżący – procent PKB	1,8	2,5	1,5	2,7	3,1
Rachunek bieżący w mld USD	136	215	148	277	331
Eksport w bln USD	1,898	2,049	2,209	2,342	2,283
Import w bln USD	1,744	1,819	1,952	1,959	1,681
Rezerwy walutowe w bln USD	3,181	3,312	3,821	3,843	3,330
Dług zagraniczny – procent PKB	9,3	8,7	9	8,6	13,2

Źródło: www.focus-economics.com/countries/China.

Bank), którego władze i zarząd ukonstytuowały się w styczniu 2016 r.[19] Rozpoczęcie działalności operacyjnej tej instytucji finansowej umożliwia finansowanie projektów inwestycyjnych w ramach wielkiej inicjatywy budowy Pasa Gospodarczego Jedwabnego Szlaku i Morskiego Jedwabnego Szlaku XXI wieku[20]. To wyjątkowe przedsięwzięcie, którego celem jest zbudowanie przestrzeni geoekonomicznej na

[19] Zheng Yongpeng, „AIIB officially launched", *Chinese American Forum* 2016, nr 3, s. 3–4.
[20] Aktualne informacje na temat realizacji tego programu zob. http://pl.china-embassy.org.

obszarze między Chinami a Unią Europejską zgodnie z preferencjami i interesami tych pierwszych[21].

Drugim istotnym narzędziem geoekonomicznej strategii Chin jest podejmowanie działań na rzecz stworzenia dwu- i wielostronnych stref wolnego handlu na podstawie art. XXIV umowy GATT[22]. W listopadzie 2016 r., wkrótce po wyborach w USA, prezydent Xi Jinping złożył kolejną, trzecią od 2013 r. wizytę w Ameryce Łacińskiej, oferując umowy i porozumienia o wolnym handlu, w tym z największym ugrupowaniem regionalnym Mercosur[23]. Równolegle Chiny bardzo mocno zaangażowały się w działania mające na celu utworzenie w regionie Azji i Pacyfiku alternatywnego w stosunku do promowanego przez USA Partnerstwa Transpacyficznego (*Trans-Pacific Partnership*) Całościowego Porozumienia o Współpracy Regionalnej (*Regional Comprehensive Economic Partnership* – RCEP). Miałoby ono obejmować 21 państw regionu, w tym Japonię i Indie, ale z wyłączeniem USA[24]. Niepowodzenie amerykańskiej koncepcji TPP znacząco zwiększa szansę na realizację tego porozumienia.

Realizacja przez Chiny międzynarodowej strategii w duchu geoekonomii sprawia, że inne państwa nie obawiają się co prawda ich militarnej potęgi, ale tego, że mają one możliwości wykorzystywania instrumentów finansowych czy handlowych do realizacji celów politycznych. Empirycznym potwierdzeniem tej prawidłowości są stosunki Chiny–ASEAN realizowane w sferze ekonomicznej na podstawie umowy o wolnym handlu z jednej strony, a z drugiej charakteryzujące się sporem o wyspy na Morzu Południowochińskim między Chinami a częścią państw ASEAN. W dniu 12 lipca 2016 r. Stały Trybunał Arbitrażowy Prawa Morza ogłosił wyrok w sporze o te wyspy między Filipinami i Chinami, uznając, że roszczenia Chin oparte na historycznych argumentach są bezzasadne i nie spełniają kryteriów zawartych w Konwencji prawa morza z 1982 r.[25] Pomimo tak niekorzystnego dla siebie orzeczenia Chiny za pomocą presji dyplomatycznej uniemożliwiły przyjęcie przez państwa ASEAN wspólnego stanowiska w tym zakresie[26].

STOSUNKI USA–CHINY W 2016 R. – CZY OSTATNI ROK „STRATEGII ZAANGAŻOWANIA"?

Podtytuł trzeciej części artykułu implikuje zmianę w stosunkach USA–Chiny w związku z objęciem urzędu przez nowego prezydenta USA Donalda Trumpa, który w kampanii wyborczej, oskarżając je o nieuczciwą konkurencję, postulował po-

[21] E. Haliżak, „Przestrzeń geoekonomiczna Chin – perspektywa neoliberalnego instytucjonalizmu i kulturowo-cywilizacyjnej tradycji", w: M.F. Gawrycki, E. Haliżak i inni (red.), *Tendencje i procesy rozwojowe współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 17–30.

[22] Ka Zeng, „China's free trade agreement diplomacy", *The Chinese Journal of International Politics* 2016, nr 2, s. 277–305.

[23] „Latin America and China. A golden opportunity", *The Economist* z 19 listopada 2016 r., s. 41–42.

[24] „The collapse of TPP", ibidem, s. 44–45.

[25] G. Poling i in., „Critical questions: Judgement day: The South China Sea Tribunal issues its ruling", PacNet (Pacific Forum, CSIS) 2016, nr 57.

[26] A. Martinez-Barcelon, „The ASEAN way in the South China Sea disputes", PacNet (Pacific Forum, CSIS) 2016, nr 57A.

trzebę przyjęcia bardziej asertywnej postawy wobec azjatyckiego mocarstwa. 2016 rok był ważny w stosunkach USA–Chiny, dlatego że zmiana administracji po ośmiu latach stwarzała nie tylko okazję do ich podsumowań, ale także do oceny amerykańskiej strategii, określonej mianem rebalansowania w regionie Azji i Pacyfiku. Przypomnijmy, że opierała się ona na czterech filarach:
– alokacji 60% potencjału marynarki wojennej USA w regionie Azji i Pacyfiku,
– utworzeniu Partnerstwa Transpacyficznego, tj. ugrupowania integracyjnego z udziałem 12 państw (bez Chin),
– aktywnej taktyce dyplomatycznej ukierunkowanej na wygrywaniu różnic i sporów między Chinami a ich wschodnioazjatyckimi sąsiadami, tzw. *smart power*,
– współpracy z Chinami[27].

2016 rok był wyjątkowym testem i sprawdzianem amerykańskiej strategii, który nie okazał się nazbyt udany lub, innymi słowy, jej efektywność mierzona stopniem realizacji celów nie okazała się najwyższa. Przesądziły o tym niepowodzenia TPP, wyłamanie się Filipin z antychińskiej koalicji, a także niechęć państw ASEAN do zajęcia bardziej asertywnego stanowiska w kwestii sporu na Morzu Południowochińskim po wyroku Trybunału Arbitrażowego Prawa Morza z 12 lipca 2016 r.

Odpowiedź Chin na amerykańską strategię rebalansowania polegała na zaproponowaniu nowej formuły stosunków dwustronnych, określonej mianem „nowego typu stosunków między największymi mocarstwami" (*a new type of major power relations*), którą po raz pierwszy publicznie zaprezentował prezydent Chin podczas wizyty USA w 2013 r. Jej istotą jest stawianie na obustronnie korzystną współpracę (*win-win strategy*), unikanie konfliktów i sporów oraz wzajemne uznanie i szacunek[28].

Pierwsze trzy filary amerykańskiej strategii były realizowane z opóźnieniem i niekonsekwentnie (w tym prestiżowa porażka projektu TPP), mimo to w stosunkach USA–Chiny za prezydentury Baracka Obamy nastąpił rozwój zinstytucjonalizowanej współpracy. W samym tylko 2016 r. prezydenci obydwu mocarstw spotkali się przy różnych okazjach czterokrotnie (Szczyt Bezpieczeństwa Nuklearnego w Waszyngtonie, szczyt APEC, szczyt G-20 w Chinach, Szczyt Azji Wschodniej w Laosie). Dzięki temu w obustronnych relacjach utrzymywał się wysoki poziom zaufania i kooperacji, której jednak towarzyszyło konkurowanie w różnych sferach gospodarki oraz odmienne stanowisko w kwestiach terytorialnych[29].

Flagowym znakiem i symbolem amerykańsko-chińskiej współpracy jest Dialog Strategiczny i Ekonomiczny (*US–China Strategic and Economic Dialogue*). To system wysoce zinstytucjonalizowanej współpracy obejmujący doroczne spotkania na szczycie wysokich rangą polityków reprezentujących prezydentów obydwu państw.

[27] Yin Canrong, „How America's relationship with China changed under Obama", www.weforum.org/agenda/2016/12/america-china.

[28] Jinghan Zeng, Shaun Breslin, „China's new type of great power relations. A G-2 with Chinese characteristics", *International Affairs* 2016, nr 4, s. 773–794.

[29] Wu Xinbo, „Cooperation, competition and shaping the outlook: The United States and China's neighbourhood diplomacy", *International Affairs* 2016, nr 4, s. 849–867.

Od 2009 r. odbyło się ich osiem. W 2016 r. podczas ostatniego spotkania w Pekinie w dniach 6–7 czerwca delegacjom obydwu państw przewodniczyli minister spraw zagranicznych Chin Yang Jiechi i sekretarz stanu USA John Kerry. Pomysłodawcą zorganizowania takiego forum współpracy był sekretarz skarbu w okresie prezydentury George'a Busha Henry Paulson, wedle którego jego celem nie miało być reagowanie na bieżące wydarzenia, ale dyskutowanie o długofalowych wyzwaniach strategicznych w relacjach wzajemnych[30]. Oto opinia na ten temat wysokiego rangą przedstawiciela Departamentu Stanu USA z 2016 r.: „Dialog Strategiczny i Ekonomiczny jest flagowym przedsięwzięciem i dorocznym mechanizmem umożliwiającym współpracę rządów obydwu państw. W ciągu ostatnich ośmiu lat udało nam się zrealizować dwa zamierzenia: po pierwsze, ustalić cele i nadać naszym stosunkom właściwy kierunek, po drugie, dialog na tak wysokim szczeblu umożliwił absorbowanie różnego rodzaju szoków systemowych dzięki dyskusji i propozycjom rozwiązań"[31].

Z przedmiotowego punktu widzenia dialog USA–Chiny jest wielowątkowy i obszerny, gdyż obejmuje aż 91 ważnych problemów fukcjonalnych. Ramy artykułu nie pozwalają na ich omówienie, ale wystarczy wymienić niektóre tylko z nich, by uzmysłowić, jak są one bardzo zróżnicowane, obejmując nieomal wszystkie dziedziny relacji wzajemnych. Oto one: spotkanie na szczycie prezydentów obydwu mocarstw, środki budowy zaufania, cyberbezpieczeństwo, nieproliferacja broni masowej zagłady, współpraca celna, kwestie Korei Północnej i Afganistanu, Milenijne Cele Rozwoju, energetyka, ochrona środowiska, rybołówstwo, ochrona zdrowia, współpraca naukowa[32].

Zaawansowanej współpracy gospodarczej i znaczącej współzależności w tej dziedzinie towarzyszy rywalizacja; w 2016 r. przejawiła się w postaci dwóch wydarzeń, które z pewnością będą negatywnie oddziaływać w przyszłości na stan stosunków między tymi mocarstwami. Pierwszym z nich jest niezakończenie wbrew pierwotnym zapowiedziom negocjacji o zawarciu dwustronnej umowy o inwestycjach (*bilateral investment treaty* – BIT). Drugim, o jeszcze większym ciężarze gatunkowym – odmowa uznania przez USA Chin za kraj o gospodarce rynkowej (*market economy*). Wedle władz w Pekinie umowa o przystąpieniu Chin do WTO w 2001 r. przewidywała, że po 15 latach główni partnerzy handlowi, w tym UE i USA, przyznają Chinom status gospodarki rynkowej[33]. Tak się jednak nie stało, a same Chiny zostały w ten sposób „upokorzone", gdyż w ich opinii USA i UE nie wywiązały się z danego przyrzeczenia. W związku z tym wniosły one skargę do Trybunału Arbitrażowego, ale jak pisze tygodnik *The Economist*, „wojna handlowa" USA–Chiny wisi w powie-

[30] C. Reade, „The US–China S & ED: Time to tinker, not to toss", *Freeman Report* 2016, nr 18, www.csis.org.

[31] US Department of State, *Diplomacy in Action. US–China Strategic and Economic Dialogue Outcomes of the Strategic Track*, https//www.state.gov./v/pa/prs/ps/2016/06/258146.htm (dostęp: 04.01.2017).

[32] Jie Huang, „Challenges and solutions for the China–US BIT negotiations: Insights from the recent development of FTZs in China", *Journal of International Economic Law* 2015, t. 28 (2), s. 307–339.

[33] F. Urdines, G. Masiero, „China and the WTO: Will the market economy status make any difference after 2016", *The Chinese Economy* 2015, nr 48, s. 155–172.

trzu i może jej zapobiec tylko strategiczne porozumienie polityczne[34]. Zmiana warty w Białym Domu czyni tę możliwość mało prawdopodobną. Jak pisze jeden z ekspertów, nowa administracja jest skłonna wykorzystać wszystkie słabości Chin i przewagi USA, aby powstrzymać i spowolnić dalszy rozwój konkurenta. To wszystko uzasadnia znaczenie 2016 roku jako kończącego pewną epokę w stosunkach USA–Chiny i wyznaczającego początek nowej, która może się przekształcić w nową zimną wojnę, ale realizowaną wedle geoekonomicznej logiki.

The Asia-Pacific Region: "Sorry, but on balance, the Chinese economic model is probably sustainable"

The aim of the article is to analyze Asia-Pacific international relations from a US-China bilateral perspective. In 2016, due to its good economic performance, China strengthened its international position in the region. It also undertook many offensive diplomatic actions such as: improvement of bilateral relations with the Philippines, setting Asian International Investment Bank, or launching the silk road initiative.

On balance, failure of the Trans-Pacific Partnership agreement was a set-back for the United States, but at the same time it improved China's bargaining position against other countries in the region.

Keywords: China's peaceful rise, Trans-Pacific Partnership, East Asia Summit, ASEAN, G-20, Xi Jinping, US-China Economic and Strategic Dialogue, South-China Sea

Słowa kluczowe: pokojowy wzrost Chin, Partnerstwo Transpacyficzne, Szczyt Azji Wschodniej, ASEAN, G-20, Xi Jinping, Dialog Strategiczny i Ekonomiczny USA–Chiny, Morze Południowochińskie

[34] „China and trade", *The Economist* z 17 grudnia 2016 r., s. 62.

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 222–235

ISSN 2300-2654

Świat w Roczniku

Agnieszka Bieńczyk-Missala

doi 10.7366/2300265420162214

„Dobra zmiana" w polityce zagranicznej RP

UWARUNKOWANIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ RP W 2016 R.

2016 był pierwszym pełnym rokiem sprawowania władzy przez rząd Prawa i Sprawiedliwości (PiS), którą partia rządząca zapowiadała w kampanii przedwyborczej jako „dobrą zmianę". W polityce wewnętrznej rząd był skoncentrowany na realizacji obietnic wyborczych dotyczących m.in. polityki prorodzinnej, obniżenia wieku emerytalnego i reformy edukacji. Z punktu widzenia polityki zagranicznej największe znaczenie miały działania zmierzające do zmiany równowagi podziału władzy czy standardów demokracji. Wiele z nich budziło wątpliwości co do zgodności z konstytucją. Dotyczyło to zwłaszcza ustaw odnoszących się do Trybunału Konstytucyjnego, mediów publicznych, prawa do zgromadzeń i Krajowej Rady Sądownictwa. Pogorszyła się jakość procesu parlamentarnego, m.in. na skutek pośpiesznego w wielu wypadkach procesu legislacyjnego i zmniejszenia udziału opozycji (m.in. skrócenia czasu wystąpień, kolektywnego wprowadzania poprawek do ustaw).

Krytycznie wypowiadały się o powyższych problemach: Rada Europy (RE), Unia Europejska (UE) oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wyrażały niepokój zwłaszcza wobec zmian w Trybunale Konstytucyjnym. W marcu rekomendacji udzieliła Polsce Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) RE[1]. Komisja Europejska UE (KE) rozpoczęła w styczniu 2016 r. procedurę kontroli praworządności wobec Polski, która może zakończyć się uruchomieniem w odniesieniu do Polski mechanizmów dotyczących nałożenia sankcji na podstawie art. 7 Traktatu o UE[2]. Zarówno opinia KE z 1 czerwca, zalecenie z 27 lipca, jak i zalecenia uzupełniające z 21 grudnia, przesłane do rządu RP, nie spotkały się z oczekiwaną przez Komisję reakcją. Troskę dotyczącą impasu wokół Trybunału Konstytucyjnego wyraził także prezydent USA Barack Obama podczas wizyty w Polsce w związku z lipcowym szczytem NATO w Warszawie[3].

[1] *Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, *adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session* (Venice, 11–12 March 2016), http://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD(2016)001-e (dostęp: 6.02.2017). Polskie tłumaczenie: http://www.hfhr.pl/komisja-wenecka-krytycznie-o-nowelizacji--ustawy-o-tk-tlumaczenie-opinii/ (dostęp: 6.02.2017).

[2] Procedurę Komisji Europejskiej poparł Parlament Europejski. 19 stycznia 2016 r. odbył debatę na temat Polski, w kwietniu 2016 r. przyjął w tej sprawie rezolucję, w której wezwał polski rząd do: „przestrzegania, opublikowania i pełnego oraz bezzwłocznego wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. oraz do wykonania orzeczeń z dnia 3 i z dnia 9 grudnia 2015 r."

[3] Na temat kryzysu i reakcji instytucji międzynarodowych i krajowych zob. raport: M. Szuleka, M. Wolny, M. Szwed, *Kryzys konstytucyjny w Polsce 2015–2016*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, stan prawny

Polski rząd krytycznie odnosił się do powyższych opinii. Uznawał je za ingerencje w sprawy wewnętrzne Polski[4], niezasadne i wynikające z niepełnej wiedzy oraz niewiążące[5]. W Polsce utrwalił się podział na zwolenników i przeciwników rządu PiS. Doszło do licznych protestów społecznych, inspirowanych przez założony w 2015 r. Komitet Obrony Demokracji oraz największe partie opozycyjne: Platformę Obywatelską i Nowoczesną.

W 2016 r. pogarszały się uwarunkowania międzynarodowe dla polityki zagranicznej RP. UE popadała w coraz większy kryzys w związku z masowym napływem uchodźców i wzrostem nastrojów antyeuropejskich, sytuacją gospodarczą i bezpieczeństwa. 23 czerwca mieszkańcy Wielkiej Brytanii opowiedzieli się w referendum za wystąpieniem z UE. Stany Zjednoczone pochłonięte były kampanią wyborczą, w której zwycięzcą okazał się prezentujący się jako antysystemowy Donald Trump, z jednej strony dwuznacznie wypowiadający się o NATO, a z drugiej strony zapowiadający możliwość ocieplenia stosunków z Rosją.

Przybierała także na sile międzynarodowa aktywność Federacji Rosyjskiej, która militarnie zaangażowała się w Syrii po stronie prezydenta al-Asada oraz kontynuowała polityczne i militarne wsparcie dla separatystycznych struktur na wschodzie Ukrainy. Nasiliło się też oddziaływanie na rzecz wspierania ruchów antyunijnych w Europie, a w Stanach Zjednoczonych doszło do zakrojonej na szeroką skalę ingerencji w prezydencką kampanię przedwyborczą z zamiarem wsparcia Donalda Trumpa.

W tej sytuacji rząd RP realizował politykę przedstawioną w *Informacji Ministra Spraw Zagranicznych* o zadaniach polskiej polityki zagranicznej z 29 stycznia 2016 r.[6] W sferze bezpieczeństwa minister Witold Waszczykowski podkreślił rolę NATO, współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, potrzebę dalszych wysiłków na rzecz wojskowego wzmocnienia wschodniej flanki NATO i współpracy między NATO i UE. Odnosząc się do UE, minister zadeklarował chęć budowy Unii „wolnych narodów i równych państw", podkreślając znaczenie suwerenności państwa. Zapowiedział rozwój współpracy regionalnej w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4) i w „szeroko pojętym regionie od Morza Bałtyckiego po Morze Adriatyckie" z zamiarem tworzenia nowej tożsamości w UE. Wśród państw UE wyróżnił stosunki z Wielką Brytanią, a w dalszej kolejności z Niemcami i Francją. Zapowiedział tak-

na dzień 31 sierpnia 2016 r., http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFPC-Kryzys-konstytucyjny--w-Polsce-2015-2016.pdf (dostęp: 6.02.2017).

[4] Wypowiedź premier Beaty Szydło podczas debaty w Parlamencie Europejskim 19 stycznia 2016 r.; 20 maja sejm przyjął uchwałę w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej i obrony praw Polaków, zob.: http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=CDCB6F44963B63E5C-1257FB900579C69 (dostęp: 6.02.2017).

[5] *Oświadczenie MSZ dotyczące odpowiedzi władz polskich na Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 27 lipca 2016 r.*, Archiwum wiadomości MSZ z 27 października 2016 r.; *Komunikat MSZ w związku z decyzją KE ws. wydania uzupełniającego Zalecenia do władz polskich dotyczącego przestrzegania zasady praworządności*, Archiwum wiadomości MSZ z 22 grudnia 2016 r.

[6] *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku*, Archiwum wiadomości MSZ z 29 stycznia 2016 r.

że aktywną politykę wobec wschodnich sąsiadów, w tym chęć budowy pragmatycznych relacji z Rosją[7].

W 2016 r. nastąpiły duże zmiany wśród ambasadorów RP, konsulów generalnych i dyrektorów Instytutów Polskich za granicą. Charakterystyczny był trend obchodzenia procedur i obniżania standardów zatrudniania[8], m.in. w wyniku nowelizacji ustawy o służbie cywilnej, która umożliwiła powoływanie na wyższe stanowiska zamiast konkursów[9].

POLSKA CHCE MNIEJ UNII

Odnosząc się do przyszłości integracji europejskiej, **rząd Polski niezmiennie deklarował, że przetrwanie UE leży w interesie Polski, jednocześnie wypowiadając się przeciwko pogłębianiu integracji politycznej**[10]. Był zwolennikiem zwiększania kompetencji organów międzyrządowych, w tym Rady Europejskiej, a także parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym, kosztem kompetencji Komisji Europejskiej[11].

Koncepcję rządzącej partii PiS odzwierciedlał projekt deklaracji „Europa solidarnych państw"[12], pozytywnie zaopiniowany przez Komisję do spraw Unii Europejskiej Sejmu RP 12 maja, a następnie zaprezentowany przez marszałka sejmu Marka Kuchcińskiego na szczycie przewodniczących parlamentów UE 23 maja 2016 r. Napisano w niej, że UE powinna być Europą solidarnych państw – Europą ojczyzn, a dążenie do federalizmu nie rozwiąże jej współczesnych problemów. Po brytyjskim referendum rząd głosił potrzebę nowego uregulowania stosunków wewnątrzunijnych w drodze przyjęcia zmian traktatowych. Podkreślano konieczność „powrotu do korzeni" UE. Podejście Polski różniło się od stanowiska największych państw w Europie (Niemiec, Francji i Włoch), które szansę uzdrowienia sytuacji upatrywały w większej integracji politycznej. Ten dwugłos w Europie sugerował pogłębianie Unii dwóch prędkości i możliwość pozostawania Polski na obrzeżach polityki europejskiej.

Z punktu widzenia realizacji przyszłych interesów Polski w UE niezrozumiałym wyborem było postawienie na współpracę z wycofującą się Wielką Brytanią. Polska zyskała tym samym sympatię ugrupowań eurosceptycznych. Nie wykorzysta-

[7] Zob. także rozmowę z prezydentem Andrzejem Dudą, opublikowaną w *Polskim Przeglądzie Dyplomatycznym* 2016, nr 1, s. 13–20.

[8] W listopadzie stanowisko wiceministra spraw zagranicznych stracił Robert Grey, który zataił związki ze służbami specjalnymi USA. Doradcą ministra obrony narodowej był przez miesiąc 20-letni Edmund Janniger, a szefem gabinetu politycznego MON i jego rzecznikiem został niedoświadczony, 26-letni Bartłomiej Misiewicz. W niewyjaśnionych okolicznościach z armii masowo odchodzili wysocy rangą oficerowie.

[9] Nt. kondycji polskiej dyplomacji zob. R. Kuźniar, „Dyplomacja po sarmacku", *Rzeczpospolita* z 14 kwietnia 2016 r.

[10] Zob. wypowiedzi: K. Szymańskiego, J. Saryusz-Wolskiego, L. Jesienia, E. Ośnieckiej-Tameckiej i M. Cichockiego na temat: *Jakiej Europy potrzebuje Polska?*, opublikowane w: *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2016, nr 1, s. 22–54; także: R. Kuźniar, „I Ty zostaniesz poganinem", *Gazeta Wyborcza. Magazyn Świąteczny* z 16–17 stycznia 2016 r.

[11] Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do spraw Unii Europejskiej (nr 98), 30 listopada 2016 r.

[12] Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do spraw Unii Europejskiej (nr 50), 12 maja 2016 r.

ła Brexitu do umocnienia swojej pozycji w Europie dzięki współpracy z Niemcami i Francją[13]. Rząd obawiał się dominacji silnych Niemiec w Europie, a także współpracy Niemiec i Rosji kosztem państw środkowoeuropejskich, czego dowodem miały być projekty Nord Stream I i Nord Stream II.

Odpowiedzią na rządową ocenę sytuacji w Europie było propagowanie koncepcji rozwoju współpracy państw środkowoeuropejskich, tzw. Międzymorza – od Morza Bałtyckiego po Adriatyckie i Czarne. Państwa – adresaci koncepcji – choć były zainteresowane współpracą z Polską, nie chciały budować koalicji przeciwko UE. Część z nich upatrywała w Niemczech ważnego partnera, bez którego nie byłoby możliwe zbliżenie z UE (np. Ukraina czy państwa bałkańskie) lub realizacja ważnych interesów w UE (państwa bałtyckie, Rumunia). Dla Węgier i Serbii istotny był z kolei rozwój współpracy z Rosją. Do otwarcia na politykę rosyjską doszło ponadto w Bułgarii i Mołdawii, gdzie wybory prezydenckie wygrali sympatyzujący z Rosją kandydaci: Rumen Radew i Igor Dodon.

W 2016 r. polski rząd zradykalizował swoje stanowisko w sprawie przyjmowania uchodźców. Po marcowym zamachu terrorystycznym w Brukseli wycofał się z deklaracji przyjęcia 5–7 tys. z nich i kontynuował sprzeciw wobec propozycji KE ustanowienia stałego mechanizmu relokacji uchodźców oraz tzw. stałego mechanizmu solidarności finansowej.

Polska głosiła hasła rozwiązywania problemów uchodźców tam, gdzie one powstają, systematycznego zwiększania pomocy humanitarnej[14] i jednoczesnego wzmacniania ochrony granic UE. Promowała hasło tzw. elastycznej solidarności – stosowania zmiennych form pomocy w zależności od możliwości kraju. Popierała zawarcie z Turcją porozumienia o współpracy w walce z kryzysem migracyjnym. Zajmowała pozytywne stanowisko w sprawie utworzenia europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej. Wspierała działania Frontex. Okazała pewne wsparcie Grecji przez wzmocnienie działań operacyjnych na rzecz zabezpieczenia granic i utrzymania porządku publicznego, oddelegowując około sześćdziesięciu funkcjonariuszy straży granicznej, czterdziestu funkcjonariuszy policji i dwudziestu pracowników Urzędu do spraw Cudzoziemców[15].

Polska podejmowała inicjatywy związane z polityką w ramach UE. Zainicjowała m.in. list liderów krajów unijnych do Donalda Tuska w sprawie Jednolitego Rynku Cyfrowego, w którym chodziło o zniesienie ograniczeń dla unijnych przedsiębiorców[16]. Poszukiwała partnerów do stworzenia koalicji przeciw barierom w świadczeniu usług. Nie była jednak w stanie zablokować niekorzystnej, zdaniem rządu, rewizji dyrektywy 96/71 dotyczącej pracowników delegowanych.

---

[13] Zob. E. Smolar, „Eugeniusz Smolar o polskiej polityce wschodniej", *Rzeczpospolita* z 20 października 2016 r.

[14] Rząd RP przeznaczył w 2016 r. około 40 mln zł na pomoc finansową w celu rozwiązania kryzysu migracyjnego, zob. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do spraw Unii Europejskiej (nr 95), Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 65), 16 listopada 2016 r., s. 6.

[15] Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do spraw Unii Europejskiej (nr 54), 19 maja 2016 r.

[16] Pod listem podpisali się przywódcy Polski, Belgii, Bułgarii, Czech, Danii, Estonii, Irlandii, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Holandii, Słowenii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

W kwestiach energetycznych Polska popierała ustalenie możliwości wglądu Komisji Europejskiej w umowy gazowe przed ich zawarciem. Sprzeciwiała się z kolei tzw. pakietowi zimowemu, który zakładał możliwość ograniczenia wsparcia dla rynków mocy opartych na węglu. Zaskarżyła nadto do Trybunału Sprawiedliwości UE decyzję KE w sprawie zwiększenia przepustowości gazociągu OPAL dla firmy Gazprom. Zdaniem polskich władz stanowi to zagrożenie dla zasady dywersyfikacji źródeł dostaw i bezpieczeństwa energetycznego Europy Środkowej i Wschodniej.

W zakresie polityki zewnętrznej UE rząd Polski opowiadał się za kontynuowaniem sankcji przeciwko Rosji. Uznawał, że Partnerstwo Wschodnie nie odegrało swojej roli i należy wypracować nową politykę UE w tym zakresie. Popierał ruch bezwizowy z państwami partnerstwa i porozumienie w sprawie stowarzyszenia Ukrainy i Gruzji z UE.

W ramach UE Polska najczęściej konsultowała się z państwami Grupy Wyszehradzkiej. W czerwcu 2016 r. rozpoczęło się piąte przewodnictwo Polski w Grupie, którego priorytetem był „silny głos V4 w Unii Europejskiej”[17], co miało się dokonać dzięki koordynacji agendy europejskiej i współpracy w zakresie kluczowych problemów. Przed ważnymi spotkaniami UE systematycznie organizowano spotkania konsultacyjne. W całym 2016 r. doszło do siedmiu spotkań na szczeblu premierów oraz siedmiu na szczeblu ministerialnym. Odbyły się także spotkania V4 poszerzone o państwa Europy Południowo-Wschodniej, państwa Partnerstwa Wschodniego i Niemcy, a nawet Rosję.

Państwa V4 wielokrotnie przyjmowały wspólne oświadczenia odnoszące się do najważniejszych problemów europejskich, m.in.: migracji (15 lutego 2016 r.)[18], Partnerstwa Wschodniego (4 maja) i przyszłości Bałkanów Zachodnich. Największym zapowiadanym, choć niezrealizowanym ostatecznie projektem była zapowiedź z 22 lipca[19] przedstawienia wspólnej propozycji wyszehradzkiej w sprawie reformy UE na nieformalnym szczycie w Bratysławie we wrześniu 2016 r. Szczyt poprzedzony był konsultacjami V4 z kanclerz Niemiec Angelą Merkel 28 sierpnia. Ostatecznie Czechy i Słowacja w przeciwieństwie do Polski i Węgier nie były ostatecznie zainteresowane pracą nad nowym traktatem i propozycjami przekazania kompetencji z instytucji europejskich z powrotem państwom[20]. Pomimo braku powodzenia w gronie V4 premier Beata Szydło ponownie zapowiedziała w styczniu 2017 r. przygotowanie przez Polskę projektu nowego traktatu UE[21].

---

[17] *Programme of the Polish Presidency of the Visehrad Group*, 1 July 2016 – 30 June 2017, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2016, http://www.msz.gov.pl/resource/a5b2da03-00fa-454a-92e0-4f75a354a9d9:JCR (dostęp: 25.01.2017).

[18] Treść wspólnych wystąpień dostępna jest na oficjalnej stronie internetowej Grupy Wyszehradzkiej, www.visegradgroup.eu.

[19] *Visegrad Group will present EU reform proposal at the EU summit*, 22 July 2016, Archiwum wiadomości MSZ z 22 lipca 2016 r.

[20] R. Grodzki, „Grupa Wyszehradzka wobec dyskusji nad przyszłością Unii Europejskiej po Brexicie”, *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2016, nr 271, s. 1–3; H. Foy, A. Byrne, „Splits over EU test relations between Visegrad Four”, *Financial Times* z 6 października 2016 r.

[21] Depesza PAP z 24 stycznia 2017 r.

Poza państwami V4 **najczęstszym wskazywanym „strategicznym partnerem" była Wielka Brytania**. Polska liczyła na współpracę na rzecz reformowania Unii i w dziedzinie bezpieczeństwa. Ponadto problemem była sytuacja mieszkających tam Polaków. Wyniki czerwcowego referendum zasadniczo zmieniły sytuację. Rząd Polski uznawał je za niekorzystne dla swego kraju i opowiadał się za ostrożnością i odwlekaniem Brexitu w czasie. Po referendum poważnym problemem stały się ksenofobiczne ataki na Polaków, za każdym razem potępiane przez brytyjskich polityków, w tym nową premier Wielkiej Brytanii Theresę May. Po serii zabójstw w Harlow na przełomie sierpnia i września z wizytą do Londynu udali się minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski, minister spraw wewnętrznych Mariusz Błaszczak i minister sprawiedliwości Zbigniew Ziobro.

28 listopada odbyły się pierwsze w historii międzyrządowe konsultacje polsko-brytyjskie. Podczas konsultacji, w których udział wzięła polska premier, poruszane były m.in. problemy relacji gospodarczych, obronnych, naukowych, kulturalnych i dotyczące Polaków mieszkających w Wielkiej Brytanii.

2016 r. był okresem mocnego ograniczenia bieżących konsultacji polsko-niemieckich w sprawach unijnych oraz mniejszej liczby spotkań międzyrządowych w porównaniu z latami 2008–2015. Poza kwestiami energetycznymi krytykę w państwie powodował sceptycyzm Niemiec wobec idei natowskich baz w Polsce[22]. Ponadto na stosunki dwustronne przełożyły się krytyczne opinie o Polsce wygłaszane przez niemieckich polityków i urzędników pełniących funkcje w UE, takich jak przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz, a także publikowane w niemieckiej prasie artykuły na temat kryzysu praworządności w Polsce. W styczniu minister Waszczykowski wezwał na rozmowę w tej sprawie ambasadora Niemiec Rolfa Nikela, choć rząd Niemiec nie odnosił się wprost krytycznie do polskiej polityki.

W 2016 r. przypadła 25. rocznica przyjęcia polsko-niemieckiego traktatu o dobrym sąsiedztwie[23]. W ramach obchodów 19 kwietnia ministrowie spraw zagranicznych Witold Waszczykowski i Frank-Walter Steinmeier otworzyli w Warszawie jubileuszowe Forum Polsko-Niemieckie. Kluczowe były wizyty prezydenta Andrzeja Dudy 16 czerwca w RFN i dzień później prezydenta Joachima Gaucka w Polsce.

W czerwcu odbyły się także 14. konsultacje międzyrządowe pod przewodnictwem premier Beaty Szydło i kanclerz Angeli Merkel. Ministrowie Waszczykowski i Steinmeier przyjęli z tej okazji deklarację na temat sektorowych obszarów współpracy[24]. W 2016 r. rząd mocno podnosił w relacjach z Niemcami problemy Polaków w Niemczech, zwłaszcza nierównowagę w dostępie do nauki języka polskiego. Minister Waszczykowski sugerował nawet starania na rzecz zmiany pod tym ką-

[22] Zob. wywiad z S. Dębskim dla portalu defence24.pl, „Polska polityka musi postawić na oś północ–południe", http://www.defence24.pl/355529,debski-polska-polityka-musi-postawic-na-os-polnoc-poludnie-wywiad (dostęp: 6.02.2016).

[23] Zob. J. Barcz, „W XXV-lecie Traktatu polsko-niemieckiego. Kilka refleksji", *Przegląd Zachodni* 2016, nr 3, s. 7–16.

[24] Przy okazji międzyrządowych konsultacji odbyła się prezentacja pierwszego tomu polsko-niemieckiego podręcznika do historii, nad którym historycy wspólnie pracowali od 2008 r.

tem traktatu dwustronnego[25]. Podejmowano także rozmowy na temat przywrócenia tzw. okrągłego stołu – międzyrządowego dialogu w sprawach dotyczących Polaków w Niemczech i mniejszości niemieckiej w Polsce. 16 listopada w niemieckim MSZ odbył się wieczór dla Polonii, w którym uczestniczyli ze strony Niemiec minister Steinmeier i pełnomocnik ds. stosunków z Polską Dietmar Woidke, a z Polski wiceministrowie Jan Dziedziczak oraz Jakub Skiba.

Największe pogorszenie relacji nastąpiło z Francją. W lutym 2016 r. oficjalną wizytę w Paryżu złożyła premier Szydło. Poza omówieniem aktualnych problemów w zakresie bezpieczeństwa, gospodarki, migracji i polityki UE zaplanowano wówczas obchody 25. rocznicy powstania Trójkąta Weimarskiego na wysokim szczeblu. Sytuacja uległa jednak diametralnej zmianie, kiedy rząd Polski ogłosił 5 października zerwanie negocjacji umowy offsetowej z Airbus Helicopters związanej z planowanym uprzednio zakupem dla polskiej armii śmigłowców Caracal. Strona polska utrzymywała, że kontrahent nie przedstawił satysfakcjonującej oferty, która chroniłaby interes ekonomiczny i bezpieczeństwo Polski[26]. Decyzja wywołała kryzys w stosunkach z Francją. Odwołano konsultacje międzyrządowe, do których miało dojść 13 października w Warszawie, a także wizytę prezydenta François Hollande'a i ministra obrony narodowej Jeana-Yves'a Le Driana. Prezydent Francji wycofał się także z udziału w zaplanowanym na listopad szczycie Trójkąta Weimarskiego[27].

Stan dwustronnych stosunków z Niemcami i Francją przełożył się na gorszą współpracę Trójkąta Weimarskiego. Minister Waszczykowski w wywiadzie z 6 kwietnia zaskakująco stwierdził, że formuła tej struktury się wyczerpała[28]. W kolejnych miesiącach łagodził jednak swoje stanowisko. W czasie obchodów 25. rocznicy utworzenia Trójkąta Weimarskiego, które odbyły się na obniżonym w stosunku do zakładanego szczeblu ministrów spraw zagranicznych 28 sierpnia, opowiedział się za intensyfikacją pracy forum[29]. Proponował m.in. wprowadzenie stałej praktyki konsultacji przed Radą Europejską lub Radą ds. Zagranicznych, wspólne wizyty ministrów spraw zagranicznych Polski, Niemiec i Francji w państwach trzecich oraz realizację trójstronnych projektów pomocy rozwojowej i humanitarnej[30].

---

[25] Wywiad z ministrem Witoldem Waszczykowskim w *Gazecie Polskiej* z 11 października 2016 r.

[26] *Oświadczenie w sprawie negocjacji offsetowych z Airbus Helicopters*, Ministerstwo Rozwoju RP, 4 października 2016 r., https://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/oswiadczenie-w-sprawie-negocjacji-offsetowych-z-airbus-helicopters/ (dostęp: 29.01.2017).

[27] Sytuację próbował łagodzić minister Waszczykowski, wysyłając list do ministra spraw zagranicznych Francji Jeana-Marca Ayraulta, w którym zapewnił, że Polska jest nadal zainteresowana współpracą polsko-francuską. Zob. Archiwum wiadomości MSZ, 5 listopada 2016 r.

[28] Wywiad z ministrem spraw zagranicznych Witoldem Waszczykowskim, *Gazeta Wyborcza* z 6 kwietnia 2016 r.

[29] Zob. Archiwum wiadomości MSZ z 28 sierpnia 2016 r., zob. także: *Wspólne Oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego: Franka-Waltera Steinmeiera (Niemcy)*, *Jeana-Marca Ayraulta (Francja) oraz Witolda Waszczykowskiego (Polska) w sprawie przyszłości Europy. Weimar*, *28 sierpnia 2016 roku*, Archiwum wiadomości MSZ.

[30] Wywiad ministra Witolda Waszczykowskiego dla Deutsche Presse-Agentur z 26 sierpnia 2016 r., przedruk na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, Archiwum wiadomości z 26 sierpnia 2016 r.

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA

Najważniejszym wydarzeniem 2016 r. z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa państwa był szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego, który odbył się w Warszawie w dniach 8–9 lipca. Od lat celem kolejnych rządów w Polsce było doprowadzenie do stałej obecności wojsk sojuszniczych, które spełniałyby m.in. funkcję odstraszającą. Decyzja Sojuszu w tym zakresie stała się możliwa na skutek przedłużającej się wojny na Ukrainie, która zmobilizowała członków NATO do wzmocnienia flanki wschodniej.

Warszawski szczyt poprzedziły liczne wizyty prezydenta Dudy, ministra Waszczykowskiego i ministra Macierewicza, którzy zabiegali w ten sposób o poparcie. Prezydent koncentrował się przede wszystkim na państwach bałtyckich i Europy Środkowo-Wschodniej. Już w listopadzie 2015 r. uczestniczył w spotkaniu sześciu państw wschodniej flanki NATO w Bukareszcie; zakończyło się ono przyjęciem deklaracji „Sojusznicza jedność, wspólna odpowiedzialność", w której państwa zapowiedziały połączenie wysiłków na rzecz trwałej obecności sojuszniczej w regionie. Następnie prezydent odwiedził w lutym Słowację, w marcu Czechy i Węgry, w maju Kanadę i Norwegię[31]. Poparcie dla wzmocnienia wschodniej flanki wyraziła w drodze przyjętych deklaracji także V4 na szczeblu ministrów obrony (25 maja 2016 r.) i premierów (8 czerwca 2016 r.)[32].

Polska prezentowała się jako państwo poważnie zaangażowane na rzecz wzmacniania bezpieczeństwa regionu. Jako argument przywoływano m.in. udział w misjach „Baltic Air Policing" i „Resolute Support" w Afganistanie oraz wydatkowanie 2% PKB na sprawy bezpieczeństwa. Dodatkowo w czerwcu 2016 r. postanowiono wysłać dwa kontyngenty wojskowe do wsparcia działań międzynarodowej koalicji walczącej z tzw. Państwem Islamskim[33].

Ostatecznie na szczycie w Warszawie podjęto decyzję o rozmieszczeniu w Polsce oraz państwach bałtyckich czterech wielonarodowych batalionów. Grupa stacjonująca w Polsce miała składać się w większości z żołnierzy amerykańskich[34], ale także brytyjskich i rumuńskich[35]. Na państwo odpowiedzialne za grupę wyznaczono Stany Zjednoczone. W Polsce miało być umieszczone dowództwo wszystkich grup bojowych wschodniej flanki. Ponadto Polska zadeklarowała możliwość wysłania swoich wojsk do Rumunii.

W trakcie szczytu prezydent Barack Obama ogłosił wysłanie do Polski w 2017 r. w ramach współpracy dwustronnej pancernej brygady grupy bojowej (ABCT – ang.

[31] Zob. szerzej: K. Sobczyk, „Współpraca ośrodków prezydenckich państw wschodniej flanki NATO w toku przygotowań do szczytu Sojuszu w Warszawie", *Bezpieczeństwo Narodowe*, styczeń–grudzień 2016, s. 51–66.

[32] Zob. R. Grodzki, „Deklaracja państw Grupy Wyszehradzkiej przed szczytem NATO w Warszawie", *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2016, nr 251.

[33] W dniach 20–22 lipca minister obrony narodowej Antoni Macierewicz wziął udział w sesji plenarnej ministrów obrony państw członków globalnej koalicji dowodzonej przez USA przeciw tzw. Państwu Islamskiemu.

[34] Proces rozlokowania wojsk sojuszniczych rozpoczął się w styczniu 2017 r.

[35] Por. P. Soloch, P. Pietrzak, „Szczyt NATO w Warszawie – uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski", *Bezpieczeństwo Narodowe*, styczeń–grudzień 2016, s. 13–34.

Armored Brigade Combat Team)[36]. NATO podjęło też decyzję o zwiększeniu do 40 tys. sił natychmiastowego reagowania, tzw. szpicy, i ogłosiło wstępną gotowość operacyjną systemu obrony przeciwrakietowej, przy czym budowa elementów systemu w Polsce rozpoczęła się w maju 2016 r.

Zgodnie z założeniami 28 czerwca 2016 r. Rada Europejska UE przyjęła informację Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federiki Mogherini o nowej strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE: *Shared Vision*, *Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Polska dość oszczędnie komentowała przyjęty dokument. **W debacie o bezpieczeństwie UE rząd przestrzegał przed próbami rozwijania alternatywnych zdolności wobec NATO, opowiadając się za rozwiązaniami komplementarnymi.** Pomimo *de facto* zmniejszającego się zainteresowania Stanów Zjednoczonych Europą zarówno w czasie prezydentury Baracka Obamy, jak i Donalda Trumpa polski rząd nie zakładał scenariusza, że Stany Zjednoczone mogłyby się wycofać ze współpracy. Uznawano, że w obecnej sytuacji nie ma potrzeby tworzenia europejskiej armii[37].

Polska nie uczestniczyła zatem w dyskusji w ramach Trójkąta Weimarskiego, który jeszcze w marcu 2015 r. na szczeblu ministrów obrony złożył Wysokiemu Przedstawicielowi Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federice Mogherini wspólne propozycje reform[38]. W efekcie 13 września 2016 r. ministrowie obrony Francji i Niemiec sami przedstawili projekt wzmacniania bezpieczeństwa i obrony UE. Do zwolenników budowania autonomicznych zdolności Unii dołączyły Hiszpania i Włochy.

W 2016 r. udało się wdrożyć projekt powołania brygady litewsko-polsko-ukraińskiej (LITPOLUKRBRIG). 25 stycznia 2016 r. otwarto w Lublinie siedzibę dowództwa. Jednostka osiągnęła wówczas wstępną gotowość operacyjną, a w styczniu 2017 r. pełną. Bataliony wchodzące w jej skład pozostają w gotowości w poszczególnych państwach. Mogą być wykorzystane do operacji Sojuszu Północnoatlantyckiego, UE i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Od 1 stycznia do 30 czerwca 2016 r. pełniła z kolei dyżur Wyszehradzka Grupa Bojowa UE. W Krakowie gotowość utrzymywało dowództwo operacyjno-strategiczne.

W 2016 r. Polska podejmowała także inicjatywy na forum dyplomacji wielostronnej. Od kwietnia do sierpnia przewodniczyła Forum Współpracy ds. Bezpieczeństwa OBWE. Kontynuowała starania na rzecz uzyskania niestałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Ogłosiła też możliwość powrotu do udziału w operacjach pokojowych ONZ.

---

[36] Oraz dodatkowo grupy zadaniowej Brygady Lotnictwa Bojowego.

[37] Zob. infomację na temat udziału ministra Waszczykowskiego w konferencji „The Future of EU–NATO Cooperation" w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE w Brukseli 21 listopada 2016 r., Archiwum wiadomości MSZ.

[38] A. Bieńczyk-Missala, „Polska polityka zagraniczna w roku wyborów", *Rocznik Strategiczny* 2015/16, s. 312.

POLITYKA WSCHODNIA

W 2016 r. nastąpiła zmiana akcentów w polskiej polityce wobec wschodnich sąsiadów. **Choć minister Waszczykowski 29 stycznia 2016 r. ogłosił w sejmie gotowość otwarcia pragmatycznych i rzeczowych stosunków z Federacją Rosyjską, przy spełnieniu pewnych warunków, nie nastąpił w tym zakresie przełom.** Polska niezmiennie krytycznie odnosiła się do zaanektowania Krymu oraz zaangażowania Rosji w wojnę na wschodzie Ukrainy. Była także zwolennikiem ciągłości sankcji wobec Rosji. Nie utrzymywano kontaktów na szczeblu ministerialnym bądź wyższym. Dwukrotnie, 22 stycznia i 12 lipca, Rosję odwiedził sekretarz stanu w MSZ Marek Ziółkowski, jednak rewizyta wiceministra Władimira Titowa, do którego Polska skierowała zaproszenie, się nie odbyła.

Rosja krytycznie odnosiła się do rozmieszczenia wojsk Sojuszu Północnoatlantyckiego w Polsce, budowy elementów tarczy antyrakietowej, a także wysiłków Polski na rzecz zwiększania potencjału obronnego. Względy bezpieczeństwa stały też oficjalnie za decyzją rządu o zawieszeniu umowy o małym ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim.

Pomimo złych stosunków z Rosją oraz jej konfrontacyjnej polityki wobec praktycznie wszystkich wschodnich sąsiadów Polski rząd nie przejawiał zaniepokojenia pojednawczymi wypowiedziami prezydenta Donalda Trumpa wobec Rosji. Podczas wizyty w Stanach Zjednoczonych w styczniu 2017 r. minister Waszczykowski otwarcie stwierdził, iż rząd nie będzie blokował zbliżenia Stanów Zjednoczonych i Rosji, pod warunkiem że nie będzie się ono odbywało kosztem UE i NATO, w tym Polski[39]. Rząd był także zwolennikiem rozwoju dialogu między NATO a Rosją[40].

Politykę zagraniczną Polski wobec Ukrainy można uznać za dość zdystansowaną. Wpłynęły na to problemy na tle historycznym, a także brak pomysłu na wykorzystanie potencjału tkwiącego w UE. Polska nadal odgrywała rolę adwokata Ukrainy w NATO i w UE jako zwolennik utrzymywania sankcji przeciwko Rosji i stowarzyszenia Ukrainy z UE. Kierowała też do niej największą część pomocy rozwojowej. Wraz z osłabieniem „polskiego głosu" w Europie, animozjami polsko-niemieckimi i pogorszeniem relacji z Francją Polska stała się jednak państwem mającym słabsze przełożenie na politykę europejską, przez to też mniej atrakcyjnym partnerem dla Ukrainy.

Najważniejsze spotkania dwustronne odbywały się wokół rocznic państwowych. 24 sierpnia prezydent Andrzej Duda na zaproszenie prezydenta Petra Poroszenki wziął udział w 25. rocznicy uchwalenia Aktu niepodległości Ukrainy. Prezydenci przyjęli wówczas deklarację, w której m.in. wysoko ocenili ostatnie 25 lat dla wzajemnych stosunków i zobowiązali się do ich dalszego rozwoju. Zaapelowali do wspólnoty międzynarodowej o wzmożenie wysiłków w celu zaprzestania agresji

[39] Twitter MSZ RP z 11 stycznia 2017 r.

[40] W 2016 r. odbyło się jedno spotkanie Rady NATO–Rosja w Brukseli. Podczas wizyty w Kwaterze Głównej Sojuszu w Brukseli 7 grudnia minister Waszczykowski wyraził oczekiwanie, że sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg przedstawi propozycje w sprawie dialogu z Rosją. Zadeklarował gotowość podjęcia spotkania w ramach Rady NATO–Rosja (depesza PAP z 7 grudnia 2016 r.).

wobec Ukrainy[41]. Prezydent Poroszenko złożył z kolei wizytę w Polsce 2 grudnia, w dniu 25. rocznicy uznania przez nią niepodległości Ukrainy.

Najbardziej merytoryczny charakter miała dwudniowa wizyta ministra Waszczykowskiego na Ukrainie od 13 do 14 września. Minister odbył rozmowy z prezydentem Petrem Poroszenką, premierem Wołodymyrem Hrojsmanem, ministrem Pawłem Klimkinem i sekretarzem Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy Ołeksandrem Turczynowem, w których poruszono całe spektrum spraw, m.in. problemy bezpieczeństwa, słabej wymiany gospodarczej i zbrodni wołyńskiej.

Określenie rzezi na Wołyniu jako ludobójstwa[42] przez polski sejm w uchwale przyjętej 22 lipca mocno podzieliło państwa. Jeszcze w czerwcu grupa ukraińskich polityków, duchownych i intelektualistów wystosowała apel, w którym poprosili o wybaczenie za popełnione zbrodnie i wyrazili przebaczenie krzywd uczynionych Ukrainie[43]. Z kolei prezydent Petro Poroszenko podczas lipcowej wizyty w Warszawie symbolicznie złożył wieniec, a nawet uklęknął przed pomnikiem ofiar OUN i UPA. W uchwale sejm oddał hołd „wszystkim obywatelom II Rzeczypospolitej bestialsko pomordowanym przez ukraińskich nacjonalistów”[44], ustanowił też 11 lipca Narodowym Dniem Pamięci Ofiar Ludobójstwa. Wyraził także szacunek i wdzięczność Ukraińcom, którzy ratowali Polaków. Strona ukraińska ostro zareagowała na nowe stanowisko polskiego parlamentu. Prezydent Poroszenko oświadczył, że jest mu przykro z tego powodu, prezes ukraińskiego IPN Wołodymyr Wiatrowycz zarzucił Polsce rewizjonizm, a ukraiński parlament potępił uchwałę[45]. Na Ukrainie pojawiały się obawy, że sprawa zbrodni na Wołyniu jest i będzie wykorzystywana przez Rosję do dzielenia obu krajów. Podobne zdanie wyrażano w odniesieniu do filmu *Wołyń* Wojciecha Smarzowskiego. Projekcja filmu na Ukrainie zaplanowana na 17 października została odwołana.

W związku z pogorszeniem się atmosfery między państwami, związanym nie tylko z rzezią wołyńską, ale także różnicami co do oceny przywódców Ukraińskiej Powstańczej Armii, parlamenty obu krajów postanowiły przyjąć wspólną uchwałę „Deklaracja pamięci i solidarności Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Werchownej Rady Ukrainy”, w której zapisano m.in. potrzebę bezstronnych ba-

[41] Wspólna deklaracja prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i prezydenta Ukrainy przyjęta w Kijowie, 24 sierpnia 2016 r., w dniu obchodów 25. rocznicy niepodległości Ukrainy.

[42] Uchwała przyjęta w 70. rocznicę zbrodni zawierała sformułowanie „zbrodnia o znamionach ludobójstwa”, zob. A. Bieńczyk-Missala, „Polska polityka zagraniczna – z Unią Europejską na Majdan”, *Rocznik Strategiczny* 2013/14, s. 302.

[43] Środowiska konserwatywne w Polsce chłodno przyjęły apel, wytykając mu m.in. nierównomierność potraktowania wzajemnych krzywd i wywieranie emocjonalnego szantażu. Zob. M. Narbutt, *List ukraińskich polityków i intelektualistów w rzeczywistości zamazuje historyczną prawdę i wywiera presję na Polskę, by nie potępiła sprawców ludobójstwa na Wołyniu*, portal wpolityce.pl z 4 czerwca 2016 r.

[44] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie oddania hołdu ofiarom ludobójstwa dokonanego przez nacjonalistów ukraińskich na obywatelach II Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1943–1945, Monitor Polski, DzU z 29 lipca 2016 r., poz. 726.

[45] „Ukraińcy krytykują decyzję polskiego sejmu, który nazwał Wołyń ludobójstwem”, *Newsweek* z 22 lipca 2016 r., wydanie internetowe, http://www.newsweek.pl/swiat/ludobojstwo-na-wolyniu-sejm-przyjal-ustawe-ukraincy-wsciekli,artykuly,394161,1.html (dostęp: 6.02.2016).

dań historycznych i konieczność „powstrzymywania sił, które prowadzą do sporów w naszych państwach"[46].

Dochodziło do bezprecedensowych w ostatnich latach incydentów, m.in. napaści na doroczną ukraińską procesję o charakterze religijnym w Przemyślu 26 czerwca 2016 r., oraz wznoszenia antyukraińskich i niebezpiecznych okrzyków, takich jak „śmierć Ukraińcom" w trakcie grudniowego Marszu Orląt Przemyskich i Lwowskich. Władze Polski nie odniosły się do incydentów, pomimo że marsz był firmowany m.in. przez rzeszowski oddział Instytutu Pamięci Narodowej. W konsekwencji prezydent Przemyśla Robert Choma został uznany za *persona non grata* przez stronę ukraińską. Ukraina cofnęła jednak decyzję po interwencji polskich władz. W obydwu państwach dochodziło nadto do niewyjaśnionych prowokacji w postaci niszczenia pomników i nagrobków. Za najpoważniejszy incydent można uznać profanację pomników na cmentarzu ofiar totalitaryzmu w Bykowni.

Rok 2016 przyniósł znaczne ożywienie w stosunkach polsko-białoruskich. Było ono konsekwencją podjętej w lutym decyzji Rady UE o zniesieniu istotnej części sankcji wobec Białorusi, m.in. zakazu wydawania wiz i zamrożenia środków 170 jej obywatelom, w tym prezydentowi Łukaszence. Sankcje te zostały w większości wprowadzone w 2010 r. Nie bez znaczenia były także napięcia, które wystąpiły w stosunkach rosyjsko-białoruskich.

W dniach 22–23 marca 2016 r. Białoruś odwiedził minister Waszczykowski. Była to pierwsza wizyta na szczeblu ministerialnym od 2010 r. Spotkał się z ministrem spraw zagranicznych Białorusi Uładzimirem Makiejem, z którym rozmawiał m.in. o współpracy transgranicznej i gospodarczej oraz o bezpieczeństwie w regionie, a także z prezydentem Alaksandrem Łukaszenką oraz z przedstawicielami opozycji i środowisk polskich.

W październiku odbyła się rewizyta ministra spraw zagranicznych Białorusi Uładzimira Makieja w Polsce. Podjęto decyzję o zaktywizowaniu licznych dwustronnych międzyrządowych mechanizmów współpracy, m.in. Komisji do spraw współpracy handlowo-gospodarczej, Komisji transgranicznej i Komisji do spraw dziedzictwa kulturalno-historycznego. Ministra przyjął także prezydent Andrzej Duda.

Ponadto w lipcu odbyły się konsultacje na szczeblu wiceministrów spraw zagranicznych. W trakcie wizyty wiceministra Aleny Kupczyny w Warszawie podpisano porozumienie o współpracy w dziedzinie edukacji. Z dużym rozmachem zorganizowana została wizyta delegacji polskiego rządu w Mińsku pod przewodnictwem wicepremiera Mateusza Morawieckiego w dniach 24–25 października. Omawiano kwestie współpracy gospodarczej w kontekście zainteresowania Białorusi rynkiem UE, a Polski – Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Wicepremier zapowiedział wspieranie eksportu na Białoruś. Premier Białorusi Andriej Kabiakou zachęcał Polskę do

[46] Deklaracja pamięci i solidarności Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Werchownej Rady Ukrainy, 20 października 2016 r.

zakupów energii elektrycznej pochodzącej z budowanej na Białorusi elektrowni atomowej w Ostrowcu[47].

Konsekwencją ocieplenia relacji polsko-białoruskich było ograniczenie finansowania przez MSZ nadających z Polski mediów skierowanych na Białoruś, a niewygodnych dla jej władz: telewizji Biełsat, Radia Racja i portalu Karta 97. Polityka rządu wobec Białorusi była znaczącym odejściem od polityki zagranicznej, którą Polska prowadziła od dwudziestu lat. O ile od 1996 r. podejmowano systematyczne wysiłki na rzecz promocji standardów demokratycznych na Białorusi kosztem dwustronnych stosunków, o tyle w 2016 r. dokonała się zasadnicza zmiana. Priorytet przyznano oficjalnym relacjom politycznym i rozwojowi współpracy gospodarczej. Zmiana ta nie było rozumiana zwłaszcza przez białoruską opozycję. Białoruscy intelektualiści i politycy wystosowali list do prezydenta Andrzeja Dudy i premier Beaty Szydło, w którym uznali ewentualne zamknięcie telewizji Biełsat za „cios w tych patriotów Białorusi, którzy budzą świadomość narodową i obywatelską wśród swoich rodaków", a także „zwiększenie zagrożenia nie tylko dla Białorusi, ale i wszystkich państw regionu, w tym dla Polski"[48].

★ ★ ★

Rząd dość konsekwentnie realizował założenia swojej polityki zagranicznej. Czynił starania na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa państwa, stawiając na NATO i rozwój stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Jednocześnie coraz bardziej dystansował się od UE – od wartości leżących u podstaw jej powołania, integracji w sferze polityczno-gospodarczej i ambicji dotyczących pożądanej roli Unii w zglobalizowanym świecie.

Rząd Polski nie miał o Europie dobrego zdania. Głównie wytykał jej błędy i zaniedbania oraz wzywał do głębokiej reformy, co do której kształtu nie mógł znaleźć zrozumienia wśród członków UE. W przeciwieństwie do państw, które wykazywały obawy wobec nowego amerykańskiego prezydenta, co znalazło wyraz w liście przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska do przywódców państw europejskich z 31 stycznia 2017 r., rząd Polski z dużą nadzieją patrzył na nową prezydenturę. Nie zgadzał się z tezą przewodniczącego Tuska, że Stany Zjednoczone mogą stanowić zagrożenie dla jedności Europy.

The "good change" in Poland's foreign policy

The article discusses Poland's foreign policy in 2016/2017, the year Poland faced criticism of international institutions, e.g. of the European Commission which initiated the rule of law procedure against Poland because of the unconstitutional changes introduced by the country's government.

[47] *Szefowie MSZ Polski i Białorusi: relacje między naszymi krajami są coraz bliższe*, Archiwum wiadomości MSZ, 10 października 2016 r.

[48] Zob. treść listu: http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/list-intelektualistow-w-obronie-tv-bielsat,701653.html (dostęp: 6.02.2017).

Poland called for a debate on EU's future reform, but was against further political integration and emphasized the need to come back to 'EU roots' and to guarantee respect for state sovereignty. The government focused on deepening its cooperation with the UK and the V4 states.

2016 was a breakthrough year in terms of security. During the summit in Warsaw in July 2016, NATO decided to strengthen the Alliance's military presence in the East, among others in Poland. The greatest surprise in Poland's Eastern policy was the development of relations with Belarus.

Keywords: Poland's foreign policy, Poland's security policy, European Union, NATO, Visegrad Group, Germany, France, Belarus, Ukraine, Poland's Eastern policy

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna Polski, polityka bezpieczeństwa Polski, Unia Europejska, NATO, Grupa Wyszehradzka, Niemcy, Francja, Białoruś, Ukraina, polska polityka wschodnia

Panorama Rocznika

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 239–246

Sven Biscop

doi 10.7366/2300265420162215

EU global strategy: Europe holds some Trump cards yet

On 28 June 2016, High Representative Federica Mogherini presented the *Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* (EUGS) to the European Council. Many pundits described the decision to table an external strategy just a few days after the UK created a huge internal challenge by voting for Brexit as another proof that Brussels was out of touch. But would it have demonstrated a better sense of reality to pretend that because of the British decision to put a stop to its EU membership, the world around Europe will come to a stop as well? The EU needs the EUGS and that "is even more true after the British referendum," as Mogherini rightly said in the foreword, and, one might add, after the inauguration of Donald Trump as President of the United States. Does the new strategy give us something to work with to render EU foreign and security policy more effective?

REALPOLITIK WITH EUROPEAN CHARACTERISTICS

First of all, the EUGS introduces a new overall approach to foreign and security policy, which can be read as an improvement on the 2003 *European Security Strategy* (ESS) that preceded it. "The best protection for our security is a world of well-governed democratic states," we said in 2003. Unfortunately, spreading good governance and democracy proved more difficult than expected, and when their absence provoked crises, we did not always muster the will and the means to respond. Where the ESS proved to be overoptimistic (optimism is after all a moral duty, as Karl Popper said), the EUGS is more conscious of the limits imposed by our own capabilities and by others' intractability, and therefore more modest. It charts a course between isolationism and interventionism, between "dreamy idealism and unprincipled pragmatism," as I put in a 2014 policy brief,[1] under the new heading of what the EUGS now calls "principled pragmatism".

This represents a return to Realpolitik. Not Realpolitik as it has come to be understood, as the end justifying the means, but Realpolitik in the original sense of the term. As John Bew usefully reminds us, Realpolitik as coined by the German liberal Ludwig von Rochau in 1853 meant the rejection of liberal *utopianism*, but not of liberal *ideals* themselves. Rather, "it held out a vision of the future and a guide

[1] S. Biscop, *EU Foreign Policy Between the Revolution and the Status Quo*, Policy Brief No. 9, Institute for European Studies, Brussels 2014, http://www.ies.be/files/2014_9_PB.pdf.

for how to get there," for how to achieve those ideals in a realistic way.[2] Or, as the EUGS has it, "responsible engagement can bring about positive change". This, says Bew, is the "real Realpolitik"; given that other actors still pursue the Machiavellian version, let's call it Realpolitik with European characteristics.

The fact that for the first time ever an EU document lists our vital interests (which is a breakthrough in its own right) is a reflection of this new approach. Policy is about interests; if it isn't, no one will invest in it. That applies to the EU as much as to a state, and: "There is no clash between national and European interests." The vital interests that the EUGS defines are important to all Member States: the security of EU citizens and territory; prosperity (which, the EUGS states, implies equality – otherwise we would indeed not be talking about the prosperity of *all* citizens); democracy; and a rules-based global order to contain power politics. If we set these interests off against the analysis of the global environment that Mogherini presented to the European Council in June 2015,[3] we can see that the EUGS identifies five priorities: (1) the security of the EU itself; (2) the neighbourhood; (3) ways to deal with war and crisis; (4) stable regional orders across the globe; and (5) effective global governance.

PRIORITIES FOR "PRINCIPLED PRAGMATISM"

The way to pursue the first three priorities especially clearly reflects the modesty or realism imposed by "principled pragmatism", by emphasizing our own security, the neighbourhood, and hard power, and by no longer emphasizing democratization.

First, there is a strong focus on Europe's own security (which was much less present in the ESS) and on the neighbourhood: "We will take responsibility foremost in Europe and its surrounding regions, while pursuing targeted engagement further afield." Following the terrorist attacks in Paris and Brussels, and the refugee crisis that is visible across Europe, addressing our internal and border security was indispensable if the EUGS wanted to be credible with citizens and Member States alike. The focus on the neighbourhood is justified by the range of our capabilities. It is defined very broadly though, going beyond what Brussels now often calls the "neighbours of the neighbours": "to the east stretching into Central Asia, and south down to Central Africa". Stabilizing this part of the world is no mean task, yet the EUGS achieves the right balance, for it does not ignore the challenges in Asia ("There is a direct connection between European prosperity and Asian security") and at the global level (such as the freedom of the global commons).

Second, there is much less emphasis on democracy. In line with the November 2015 Joint Communication on the future of the European Neighbourhood Policy (ENP) (though the EUGS looks at a broader region),[4] democratization no longer

[2] J. Bew, *Realpolitik. A History*, Oxford University Press, Oxford 2016, p. 28.

[3] F. Mogherini, *The European Union in a Changing Global Environment. A More Connected*, *Contested and Complex World*, EEAS, Brussels 2015.

[4] European Commission & High Representative, *Review of the European Neighbourhood Policy*, Joint Communication JOIN (2015) 50 final. Brussels, EU, 2015.

is a compulsory part of the package. The EU will support democracies where they emerge, for "their success […] would reverberate across their respective regions" – but in our broad neighbourhood it only mentions Tunisia and Georgia as positive examples. As many others do not wish closer relations with the EU, the EUGS focuses on reducing the fragility of these states rather than on changing their regimes, for which we have but limited leverage. But since many of our neighbours are "repressive states [that] are inherently fragile in the long term," targeting civil society should be emphasized instead. The aim is to increase the resilience of people and societies, especially by fighting poverty and inequality, so that over time home-grown positive change can emerge. Just like in the Joint Communication, it is not entirely clear where the funds for this will come from.

These less ambitious goals concerning democratization are simply the sign that the EU has accepted reality. It is all about being honest with ourselves. The EU cannot democratize Egypt, so it should not pretend to. At the same time, it should not feel obliged to pretend that the Al-Sisi regime is a great friend – it is not. But we maintain diplomatic relations with (nearly) everybody, not just with our friends, and we work with (nearly) everybody where interests coincide. As long as they are there, we can indeed be *obliged* to work with authoritarian regimes in order to address urgent problems; the anti-IS coalition is a case in point. The EUGS does not say much about this dimension: how to work with such regimes, in line with "principled pragmatism", without further strengthening their hold on power?

This question demonstrates that resilience is a tricky concept to be used in this context. Increasing the resilience of a state against external threats can easily lead to increasing the resilience of a repressive regime. While we have to be realistic about our ability to change regimes, we should not be propping them up either. It makes sense therefore for the EUGS to simultaneously advocate capacity-building and the reform of the justice, security and defence sectors, as well as human rights protection. The strong emphasis on human rights (which is indeed to be distinguished from democratization) is indispensable, for it is often against their own governments that people have to be resilient. But can we deliver on that promise? Perhaps fighting inequalities would have been a better heading for the new strategy towards our eastern and southern neighbours than resilience (the meaning of which is not really clarified by the introduction of "energy and environmental resilience").

What is more, if the EU wants to be more honest with itself, then (the Balkans excepted) "a credible enlargement policy" does not really have a place in the section on neighbourhood, for enlargement no longer is a credible project, least of all for Turkey.

Third, there is a much stronger awareness that a credible military instrument is indispensable. "Soft and hard power go hand in hand," Mogherini rightly says in the foreword. The EUGS has not rediscovered geopolitics per se – the ESS already stated that "even in an era of globalisation, geography is still important" – but it recognizes more than the ESS that some powers do not hesitate to use blackmail and force in what they consider to be geopolitical competition. Hence the ambition "to protect Europe, respond to external crises, and assist in developing our partners' security

and defence capacities." Furthermore, our efforts "should enable the EU to act autonomously while also contributing to and undertaking actions in cooperation with NATO." This can be read as the EU constituting the European pillar that allows its Member States to act with the US where possible and without US assets when necessary (which could actually also be through NATO, the UN or an ad hoc coalition as well as the EU itself).

The ends to which the EU should apply this "strategic autonomy" (as Mogherini calls it in the foreword) are mentioned throughout the text. First, "this means living up to our commitments to mutual assistance and solidarity," i.e. Articles 42.7 TEU and 222 TFEU. Second, where conflict is ongoing, the EU should "protect human lives, notably civilians" and "be ready to support and help consolidate local ceasefires", presumably in the broad neighbourhood as a matter of priority. This is an ambitious undertaking, for it entails deploying troops on the ground, with serious firepower, who are backed up by substantial air support and ready reserves, and who do not necessarily seek out and destroy an opponent but who will fight when the civilians for whom they are responsible are threatened. Third, the EU "is seeking to make greater practical contributions to Asian security," including in the maritime area. Finally, the EU "could assist further and complement UN peacekeeping" as a demonstration of its belief in the UN as "the bedrock of the multilateral rules-based order".

Of the remaining two priorities, the focus on "cooperative regional orders" also reflects the awareness of ongoing geopolitical competition between different global and regional powers. The intention to ensure a coherent response to China's "One Belt, One Road" initiative, not just through the EU-China Connectivity Platform (to create the link with the EU's own investment plans) but through ASEM and the EU–ASEAN partnership as well, could signal the start of a sophisticated diplomatic initiative. In the same vein, the aim to deepen dialogue with Iran and the GCC countries ought to be the beginning of a new vision of a future regional order in the Middle East, though the EUGS itself could have offered more guidance already. After all, there is not one but several wars ongoing in an area that clearly falls within the neighbourhood in which the EU ought to assume responsibility. This will also be one of the issues (though it is not among the examples explicitly listed in the EUGS) on which the EU will have to cooperate with Russia, while making "substantial changes in relations" dependent on Russia's respect for international law. As far as Russia is concerned, the EUGS basically advocates strategic patience.

The fifth priority puts global governance firmly back on the EU agenda, after "effective multilateralism" (as the ESS phrased it) more or less disappeared from the radar screen. Now the EUGS ambitiously sets out "to transform rather than simply preserve the existing system," which will indeed be necessary to prevent "the emerging of alternative groupings to the detriment of all". Under this heading as well, an ambitious programme on free trade (envisaging FTAs with the US, Japan, Mercosur, India, ASEAN, and others) and on the freedom of the global commons could herald a creative diplomatic initiative – and a more strategic use of EU trade policy.

Of course, the EUGS does also show some deficiencies. The most eye-catching is the curious lack of diplomatic ambition when it comes to dealing with conflicts

and crises, the third priority. In contrast with the ambitious (though perhaps not fully realized) military plans to protect civilians, the EUGS appears rather reactive on the diplomatic front. When peace agreements are reached, the EU will support them and provide security, but when they are not, the EUGS seems to prioritize the local level. To take the case of Syria: brokering local ceasefires will save people (if they are guaranteed militarily), but ultimately only diplomatic success in Geneva will end the war. The EU is actually good at diplomacy, and the EUGS refers at several instances to the successful example of the Iran nuclear negotiations, so it could have been more ambitious in this area.

Indeed, after Trump's election for president, the EU will have to be more ambitious overall.

HAS TRUMP RESHUFFLED THE CARDS?

"I think NATO may be obsolete." When Trump spoke these words during the campaign, he most likely had only a vague idea of how he would act upon them. But one thing is certain: if he made the statement, it is because he knew it to be a vote-winner. And win he did, which means that his view is more than just a marginal opinion. Support for European security is much less automatic than it once was, and the view that Americans are doing too much and Europeans too little is widespread. It is an opinion underpinned by academic argument. In his 2014 book *Restraint – A New Foundation for US Grand Strategy*, MIT professor Barry Posen proposed to greatly reduce American involvement in order to force its European and Asian allies to stand on their own feet. He even wanted Germany and Japan to acquire nuclear weapons. In his view, NATO ought to be replaced with a more limited arrangement between the US and the EU, which should organize its own defence.

The Alliance will not be dissolved as quickly as all that. But the criticism of Europe is far from unjustified. Take the US out of NATO, and the collective defence guarantee (Article 5) looks a lot less credible – if at all. That is why the doubt that Trump's statements about NATO have induced is so dangerous. Not that Russia is gearing up to invade the Baltic states – that would still force all Allies, including the US, to declare their military support unambiguously and immediately. Putin is smarter than that. He has an interest in exploiting the vacuum that Trump's ambiguity has created, under cover of which he can pursue more assertive policies in the countries wedged in between the EU/NATO and Russia.

If Europeans want their defence to be less dependent on the vagaries of US domestic politics, they need to acquire the means to achieve strategic autonomy: the ability to undertake not all, but certain military tasks alone. The EUGS puts forward exactly this objective. The way to reach it is not necessarily for Europe as a whole to spend a lot more on defence but, first, to ensure that every EU and NATO member pays its due: the EU average of 1.5% of GDP spent on defence is a real and realistic target.

Second, Europeans must use EU institutions and incentives fully to make the leap from defence cooperation to defence integration. Instead of just making their forces interoperable with each other, they should do defence planning as if they had a sin-

gle force made up of national combat units anchored in multinational corps structures with multinational command, logistics, maintenance, and training. The corollary is that all European states who join in such a scheme (hopefully at least a dozen or so) should then also do away with all structures and units that are, in effect, useless and therefore do not deserve to be called capabilities at all – and there are many. This would free up budgetary space to invest in the strategic enablers which until now the US has to provide for nearly every European operation.

All of this would allow Europeans to do two things: to convince the US to support NATO by stepping up their own contribution to collective defence, and to project power in their own broad neighbourhood (under the EU or the NATO flag), where the Obama administration already made it clear the US will no longer always come and solve Europe's security problems. The more Europeans can take care of their own problems, the less risk they run of having to deal with American adventurism in that same neighbourhood, the consequences of which, as we know since the invasion in Iraq in 2003, can reverberate for decades. While Trump has condemned America's wars in the Middle East, he also seems to be yearning for a dramatic decisive strike against IS. And one can easily imagine him lashing out when an incident provokes him to act like he thinks a strong commander-in-chief should act. He certainly has announced his wish to increase US defence budget.

The preferred solution to security challenges in Europe's neighbourhood remains of course a diplomatic one. Europe, through the EU, is good at diplomacy. Witness the Iran nuclear deal, which would not have happened if the EU had not kept negotiations going during all those years when the US thought they could afford not to talk with Tehran. Witness also the Minsk agreement between Ukraine and Russia, brokered by Angela Merkel and François Hollande and backed up by EU sanctions and NATO deterrence.

Will President Trump withdraw US support in both these instances?

If Trump seeks to unravel the agreement with Iran, which may be a tempting symbolic act, it is highly unlikely that the EU will follow suit. Not only are European companies, which have been chafing at the bit, just re-entering the Iranian market. The normalization of relations with Iran is also the absolute precondition for any attempt to start dialogue between Iran and Saudi Arabia, in order to end their proxy war in Syria (and Yemen) and create a stable regional order in the Gulf. As much is said in the EUGS – but so far the EU plays a conspicuously small part in Middle East and Gulf diplomacy, even though the spill-over effects of the continuing war hit it much more than the US.

A huge additional European diplomatic effort is therefore necessary. It was anyway, regardless of the outcome of the US elections, but even more so now, also to prevent a potential negative fall-out of a prospective deal between Trump and Putin.

The Obama administration of course also tried to reach a deal, at least on Syria – that is why Foreign Ministers John Kerry and Sergei Lavrov met so many times. Had Hillary Clinton won, any deal on Syria would still be one that keeps Assad in place – Russia's military intervention made that inevitable months ago. Which is why Russia too now has an interest in ending the war: it has achieved its war aim,

which amounts to the preservation of the influence that it already had, and it cannot achieve more, as Assad cannot be defeated but also cannot win. Trump should not therefore fall for the temptation of paying too high a price: a Syrian deal at the cost of selling out in eastern Europe would not be the early demonstration of leadership that he undoubtedly seeks.

It is evident that the Crimea will not return to Ukraine. That has been tacitly recognized by everybody, as has the fact that EU or NATO membership for Ukraine is not on offer. Trump may well choose to render this explicit, which from the EU point of view might perhaps be acceptable as long as the core of the Minsk agreement is upheld: Moscow must restore the control of Ukraine's eastern borders to Kiev and end the flow of support to the separatist rebels. Europe's aim is not to entice its eastern neighbours into a close partnership, but to uphold their sovereignty to choose for themselves whom they want to be enticed by. And to support them if they choose the EU, as is the case in Ukraine.

A "success" in Syria and the satisfaction of being openly recognized as a great leader by someone who also imagines himself to be one may entice Putin to conclude a deal with Trump. But it is as likely that the two prima donnas will clash. Putin may well continue to see more advantages in maintaining a "frozen conflict" in eastern Ukraine, giving him a stick to beat Kiev and its allies with whenever he feels like it or his domestic popularity demands it. Doubts about Trump's commitment to NATO may likely increase Putin's greed instead of his will to compromise. And it is difficult to see how he can accept a deal on Syria that does not include his ally Iran. Trump will therefore have to choose between distancing himself from NATO and a deal with Putin, and between no deal with Iran or a deal on Syria. Nobody knows what his preference might be.

As if all of this did not create enough of a headache for Europe, there is also the fear of the consequences Trump's views on trade can have for security in Asia. If Trump effectively undoes the free trade agreement with America's Pacific partners (TPP) while simultaneously scaling up protectionist measures against China, he will create an economic and political vacuum and a China that is even more eager to fill it. More countries that traditionally keep an even distance between the US and China might then go the way of the Philippines, which has moved a lot closer to Beijing, while those who rely on a US security guarantee, like Japan, may start considering other options.

Meanwhile, the EU has just stated in the EUGS that it will accelerate free trade negotiations with its Asian partners. Those FTAs will acquire a lot more political and security importance than the EU probably imagined. Of course, the EU cannot and will not replace the US as the external security guarantor. But it can play a significant role in maintaining some political margin of manoeuvre for Asian countries wary of China's dominant position. There is a growing awareness in Brussels that the EU must become a political and a security actor as well as an economic player in Asia. For that aspiration to become reality, however, European diplomacy will have to become a lot more purposeful and united. Just this year, a divided EU managed only "to acknowledge" the verdict in the arbitration procedure between the Philippines and

China on the South China Sea, in spite of its self-professed image as the champion of international law and multilateral institutions. Europe's Asian partners were decidedly underwhelmed by this lukewarm statement on the security issue in Asia today.

★ ★ ★

The election of Donald Trump has reshuffled the cards for Europe. Whether activist or isolationist, his policies will affect European interests – and probably not for the better, judging by his pronouncements so far. Does it necessarily mean that the cards are stacked against Europe? No, but the EU definitely has to up its game and show a lot more resolution and unity.

The prospect of Brexit has of course rendered that even more difficult than it already was. European leaders have to realize that they cannot afford to let Brexit distract them from the huge foreign policy challenges facing them. Clearly, even if and when the UK effectively leaves the EU, the remaining 27 will have a great interest in continuing to involve it in foreign policy-making. However, the UK will have to accept that if it wants a "special relationship" with the EU in foreign and security policy, as its foreign policy establishment has begun to frame it, it will have to ask for it, and put an offer on the table. One cannot slam the door and expect to be asked to return. Or do British leaders really think the special relationship with the US led by Trump will suffice to defend British interests?

Europe: up your game, or *rien ne va plus*.

EU Global Strategy: Europe holds some Trump cards yet

The article discusses the *Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* (EUGS), presented by High Representative Federica Mogherini before the European Council on 28 June 2016. The author ponders the impact Trump's presidency and Brexit could have on the implementation of the strategy and on EU-NATO relations in particular.

Keywords: European Union, Mogherini, NATO, Brexit, Trump

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 247–259

Andrzej Mania, Tomasz Pugacewicz

doi 10.7366/2300265420162216

Wybrane elementy kondycji Stanów Zjednoczonych u progu prezydentury Donalda Trumpa

Celem niniejszego artykułu jest opisanie obecnej kondycji Stanów Zjednoczonych, w szczególności najważniejszych trendów oddziałujących na władze tego państwa. W epoce narastającego światowego nieładu[1] i nietypowej prezydentury podnoszącej poziom globalnej niepewności[2] spekulowanie na temat kształtu polityki USA jest zadaniem wysoce ryzykownym. Ważniejsze wydaje się spojrzenie na wyzwania, z którymi muszą się mierzyć nowe władze Stanów Zjednoczonych.

W artykule postawiono hipotezę, że w ostatnich latach w USA nastąpiła kulminacja szeregu kryzysów, które w większości zaczęły się zarysowywać na początku XXI w., ale czasem sięgają korzeniami początku ery pozimnowojennej. W szczególności dotyczy to stanu gospodarki i społeczeństwa amerykańskiego, relacji między obywatelami i elitami politycznymi oraz udziału grup interesów w sprawowaniu władzy czy zasad wyłaniania głowy państwa. Jednocześnie w tekście na przykładach pokazano, jak wiele z tych zagadnień bezpośrednio lub pośrednio przekłada się na kształt polityki zagranicznej USA.

ZAKWESTIONOWANIE DOTYCHCZASOWEGO MODELU ROZWOJU GOSPODARCZEGO I SPOŁECZNEGO

Punktem wyjścia niniejszej analizy jest uznanie, że **tempo rozwoju gospodarki Stanów Zjednoczonych jest wciąż niskie**. W latach dziewięćdziesiątych XX w. rozwój gospodarki USA przyspieszył, czego rezultatem był rekordowy wzrost w 1999 r.

[1] Po tym jak w połowie 2014 r. Madeleine Albright określiła bezprecedensowy wzrost liczby konfliktów na świecie mianem światowego nieporządku (*the world is a mess*), idea, że wkraczamy w epokę globalnego chaosu lub nieładu (*disorder*), ulegała spopularyzowaniu: *Madeleine Albright: 'To put it mildly*, *the world is a mess'*, 27 sierpnia 2014 r., MSNBC, http://on.msnbc.com/1qGPGgA (dostęp: 31.01.2017); R.N. Haass, *The Era of Disorder*, Council on Foreign Relations, 27 października 2014 r., http://www.cfr.org/global/era-disorder/p33683 (dostęp: 31.01.2017).

[2] Zob. wzrost liczby artykułów wskazujących na narastanie globalnej niepewności na początku prezydentury Trumpa: M. Fahey, „Global uncertainty about economic policy is at record highs", CNBC, 26 października 2016 r., http://cnb.cx/2kC6AP3 (dostęp: 31.01.2017); *A Shifting Global Economic Landscape*, International Monetary Fund, 16 stycznia 2017 r., http://bit.ly/2mjTOFv (dostęp: 31.01.2017); F. Cameron, „EU, China advance amid global uncertainty", *China Daily* z 16 stycznia 2017 r., http://bit.ly/2l6E45d (dostęp: 31.01.2017); F. Schwartz, „Donald Trump faces a map of global uncertainty", *Wall Street Journal* (dalej jako: *WSJ*) z 19 stycznia 2017 r., http://on.wsj.com/2l1R1RN (dostęp: 31.01.2017); M. Blanchfield, „Stephen Harper calls Trump's foreign policy a source of 'global uncertainty'", Global News z 19 stycznia 2017 r., http://bit.ly/2l5NHSz (dostęp: 31.01.2017).

wynoszący 4,5% PKB. Jednak w okresie późniejszym zanotowano dramatyczny spadek, który miał swoją kulminację w 2009 r. (ponad –2,5% PKB). Od 2010 r. wzrost gospodarczy jest dodatni, ale oscyluje między 1,5–2,5% PKB, co oznacza, że jest zdecydowanie poniżej średniej dla analogicznych faz cyklu koniunkturalnego tego państwa w okresie po II wojnie światowej[3].

W związku z powyższym i z wydatkami przekraczającymi roczne dochody zmianie uległ poziom deficytu budżetowego. Lata dziewięćdziesiąte XX w. w USA przyniosły spadek deficytu, a w 2000 r. wypracowano wręcz nadwyżkę, lecz od tamtego czasu do 2009 r. następował nieustanny jego wzrost. Od 2010 r. zaczął on jednak systematycznie spadać (do ok. 2,5% PKB), choć w 2016 r. ponownie wzrósł, i to prawie o 33% (do ponad 3% PKB)[4].

Wspomniane zjawisko wywarło wpływ na zadłużenie Stanów Zjednoczonych. Według standardów OECD do końca lat dziewięćdziesiątych XX w. udało się je zredukować do poziomu ok. 60% PKB. Jednak od czasu tzw. wielkiej recesji gospodarczej (*Great Recession*) z lat 2007–2009 zaczęło ono gwałtownie rosnąć i obecnie wynosi już ponad 125% PKB[5]. Jedynie dzięki niskiemu oprocentowaniu długu USA wydały w 2016 r. tylko ok. 13% swojego budżetu na obsługę odsetek[6].

Sytuacja finansowa Stanów Zjednoczonych nie pozostała bez wpływu na zdolność do oddziaływania na sprawy międzynarodowe. W latach 1992–2010 wydatki USA na zbrojenie, choć ulegały wahaniom, utrzymały się na poziomie 4,66% PKB. Od 2011 r. wydatki tego typu spadają, co doprowadziło do tego, że w ostatnich latach wynoszą ok. 3,3% PKB[7]. Także wydatki na pomoc zagraniczną USA, choć rosły na początku XXI w., to w ostatnim czasie wyhamowały i wynoszą zaledwie ok. 1% budżetu federalnego USA[8].

Powyższe czynniki, w połączeniu z wciąż trwającymi cięciami budżetu, także tego obronnego, powodują m.in., że siły zbrojne USA mają problem z wywiązywaniem

---

[3] *GDP Growth (Annual %)*, World Bank, http://bit.ly/2mVzdc5 (dostęp: 31.01.17); M.P. Keightley, M. Labonte, J.M. Stupak, „Slow growth in the current U.S. economic expansion", *Congressional Research Service Report* (dalej: *CRS Report*) z 24 czerwca 2016 r., https://fas.org/sgp/crs/misc/R44543.pdf (dostęp: 31.01.2017), s. 1–8.

[4] *Joint Statement of Jacob J. Lew*, *Secretary of The Treasury*, *and Shaun Donovan*, *Director of The Office of Management and Budget*, *on Budget Results For FY 2016*, U.S. Department Treasury, 14 października 2016 r., http://bit.ly/2m03OkQ (dostęp: 31.01.2017). Zob. też: *An Update to the Budget and Economic Outlook: 2016 to 2026*, Congressional Budget Office (dalej CBO), 23 sierpnia 2016 r., https://www.cbo.gov/publication/51908 (dostęp: 31.01.2017).

[5] *General Government Debt*, OECD, https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm (dostęp: 31.01.2017); J. Collins, „20 trillion national debt should be top issue in election", *Forbes* z 8 listopada 2016 r., http://bit.ly/2fzed4Z (dostęp: 31.01.2017).

[6] J. Collins, op. cit.; J. Davidson, „How much does America's huge national debt actually matter?", *Times* z 11 lutego 2016 r., http://ti.me/1OBBA5A (dostęp: 31.01.2017). Jednocześnie wartość majątku USA szacuje się na ok. 1300% PKB. J. Weisenthal, „America is not drowning in debt", *Business Insider* z 9 kwietnia 2013 r., http://read.bi/1lID6Y7 (dostęp: 31.01.2017).

[7] *Military Expenditure (% of GDP)*, World Bank, http://bit.ly/2jNHdG2 (dostęp: 31.01.2017).

[8] C. Tarnoff, M.L. Lawson, „Foreign aid: An introduction to U.S. programs and policy", *CRS Report* z 17 czerwca 2016 r., https://fas.org/sgp/crs/row/R40213.pdf (dostęp: 31.01.2017), s. 16. Zob. najnowszą propozycję budżetową w tym zakresie: M. Bearak, L. Gamio, „The U.S. foreign-aid budget, visualized", *The Washington Post* (dalej: *WP*) z 26 września 2016 r., http://wapo.st/2cyHAp8 (dostęp: 31.01.2017).

się z powierzonych im zadań. I tak np. wojska lądowe USA zmuszone do reagowania na zagrożenia w Europie, na Bliskim Wschodzie i w Azji Południowo-Wschodniej zbliżają się do limitu osobowego umożliwiającego im sprawne działanie[9].

Kolejnym problemem ekonomicznym jest to, że **wzrost gospodarczy po wielkiej recesji nie rozkłada się równomiernie** i osoby o dochodach zaliczanych do klasy średniej przestały stanowić większość amerykańskiego społeczeństwa. W ciągu ok. 40 lat jej udział spadł z ok. 61% w 1971 r. do mniej niż 50% w 2015 r. W tym samym czasie udział zamożnych Amerykanów w społeczeństwie wzrósł o połowę, z 14% do 21%. Natomiast liczba osób o niskich dochodach wzrosła o 1/5, z ok. 25% populacji do prawie 30%[10].

Z tej perspektywy nie może dziwić, że prawie połowa ankietowanych w 2016 r. obywateli USA twierdziła, że kwestia nierówności dochodowych powinna być najważniejszym problemem władz federalnych[11]. W trakcie kampanii w szczególności problemy te były podnoszone przez Bernarda Sandersa oraz Donalda Trumpa[12]. Zwycięstwo tego ostatniego w okręgach wyborczych, gdzie dominowała klasa średnia, także wydaje się więc sprawą w pełni zrozumiałą[13].

Powyższe zjawisko niesie dwojakie skutki dla polityki zagranicznej. Po pierwsze, powoduje, że sprawy międzynarodowe – poza zagrożeniem terrorystycznym bezpośrednio dotykającym terytorium USA[14] – nie znajdują się wśród trzech najważniejszych tematów, jakimi zainteresowani byli wyborcy[15]. Po drugie i, co wydaje się istotniejsze, konsekwencją uznania przez obecnych lub do niedawna byłych członków klasy średniej, iż nie czerpie ona dostatecznych korzyści z dotychczasowego kształtu gospodarki USA, był wniosek, że stworzony przez to państwo po II wojnie światowej globalny ład gospodarczy nie przynosi już takich zysków jak wcześniej[16].

W momencie tworzenia wspomnianego porządku udział Stanów Zjednoczonych w światowym eksporcie wynosił ponad 20%, by do końca lat sześćdziesiątych XX w. utrzymać się na poziomie ok. 15%. Jednak po częściowym obniżeniu wspomnianego

---

[9] *An Army Under Pressure*, The Heritage Foundation, 16 czerwca 2016 r., http://www.heritage.org/events/2016/06/general-allyn (dostęp: 31.01.2017).

[10] „The American middle class is losing ground", Pew Research Center (dalej PRC), 9 grudnia 2015 r., http://pewrsr.ch/1jOE9Jz (dostęp: 31.01.2017). Por. J. Zumbrun, „Upper middle class sees big gains, research finds", *WSJ* z 21 czerwca 2016 r., http://on.wsj.com/28PHGYJ (dostęp: 31.01.2017).

[11] J. Adamy, „America's middle class is no longer the majority", *WSJ* z 9 grudnia 2015 r., http://on.wsj.com/21S5rAZ (dostęp: 31.01.2017).

[12] Fakt zignorowania tej kwestii oddaje nie tylko treść, ale także tytuł tego artykułu: W. McGurn, „It's the middle class, Hillary", *WSJ* z 1 lutego 2016 r., http://on.wsj.com/1VEV66z (dostęp: 31.01.2017).

[13] „The voters who gave Trump the White House", Bloomberg, 9 listopada 2016 r., http://bloom.bg/2eLVOCt (dostęp: 31.01.2017).

[14] Przy okazji terroryzmu warto odnotować, że od 2014 r. więcej Amerykanów uważa, iż operacja w Afganistanie zakończyła się klęską, niż że odniosła sukces: F. Newport, „More Americans now view Afghanistan war as a mistake", Gallup, 19 lutego 2014 r., http://bit.ly/1bm8hXQ (dostęp: 31.01.2017); „More now see failure than success in Iraq, Afghanistan", PRC, 30 stycznia 2014 r., http://pewrsr.ch/1hSCHjj (dostęp: 31.01.2017).

[15] B. Oliphant, „In debates, voters want to hear most about terrorism and the economy", PRC, 15 sierpnia 2016 r., http://pewrsr.ch/2aOyAv7 (dostęp: 31.01.2017).

[16] B. Bryan, E. Holodny, „One of Trump's major economic policies could lead to a 'global recession'", *Business Insider* z 13 listopada 2016 r., http://read.bi/2foIe8Y (dostęp: 31.01.2017).

udziału w latach siedemdziesiątych najdramatyczniejszy spadek nastąpił po 2001 r., do ok. 8% w ostatnich latach. To nie USA okazały się głównym beneficjentem stworzonego przez siebie porządku międzynarodowego, ale Japonia, Niemcy i Chiny, których udział w światowym eksporcie tuż po wojnie wynosił mniej 2%, w 2015 r. zaś Japonia miała ok. 4% udziału, RFN niewiele mniej niż Stany Zjednoczone, a Chiny ponad 13%[17].

Zmiany wskaźnika udziału USA w światowym eksporcie nie pozostały bez wpływu na stan minimalnej stawki godzinowej w Stanach Zjednoczonych. Po II wojnie światowej do lat sześćdziesiątych jej wartość realna rosła, osiągając swój szczyt w 1968 r. Jednakże w następnej dekadzie zanotowała ona poważny spadek i właściwie w ciągu ostatnich 35 lat w niewielkim stopniu uległa zmianie[18].

Choć większość ekonomistów wciąż pozytywnie ocenia długofalowy wpływ umów o wolnym handlu na gospodarkę USA (m.in. zwiększają produktywność oraz obniżają ceny towarów dla konsumentów)[19], to najnowsze analizy w tym zakresie coraz częściej wskazują na wybrane negatywne efekty tego typu porozumień. W szczególności dotyczy to roli Chińskiej Republiki Ludowej, która po przystąpieniu do WTO w 2001 r. miała otworzyć największy rynek świata dla amerykańskich towarów i usług. W rzeczywistości Chiny okazały się czynnikiem najbardziej negatywnie od II wojny światowej wpływającym na przemysł w Stanach Zjednoczonych[20]. Także analizy niemieckiej Fundacji Bertelsmanna potwierdzają, że od lat dziewięćdziesiątych XX w. największe zyski z globalizacji czerpały Chiny, w mniejszym stopniu Niemcy, a w niewielkim Stany Zjednoczone[21].

W związku z tym poparcie obywateli dla umów o wolnym handlu zaczęło stopniowo spadać[22]. W drugiej połowie 2016 r. już prawie połowa Amerykanów (48%) zainteresowanych wzięciem udziału w wyborach uznawała te umowy za zjawisko

[17] C. Jungbluth, „US–China relations – the next big issue for America's new president", Global Economic Dynamics, 8 listopada 2016 r., http://bit.ly/2fczanB (dostęp: 31.01.2017); T.J. Duesterberg, „A new focus: The future of US trade", *World Affairs*, lato 2015 r., http://bit.ly/1gbkXDV (dostęp: 31.01.2017).

[18] D. Desilver, „For most workers, real wages have barely budged for decades", PRC, 9 października 2014 r., http://pewrsr.ch/1tFrTcj (dostęp: 31.01.2017); *Minimum Wage*, U.S. Department of Labor, https://www.dol.gov/featured/minimum-wage/chart1 (dostęp: 31.01.2017).

[19] Zob. wyniki ankiety na ten temat: *Fast-Track Authority*, 11 listopada 2014 r., The Initiative on Global Markets, http://www.igmchicago.org/surveys/fast-track-authority (dostęp: 31.01.2017). Jedna z najnowszych analiz dotycząca skutków umów o wolnym handlu dla USA podkreśla, że nie można ograniczać takiej oceny tylko do skali wymiany handlowej: J.K. Jackson, „U.S. trade with Free Trade Agreement (FTA) partners", *CRS Report*, 9 listopada 2016 r., https://fas.org/sgp/crs/misc/R44044.pdf (dostęp: 31.01.2017), s. 9.

[20] Omówienie najnowszych wyników badań w tym zakresie: J. Hilsenrath, B. Davis, „Election 2016 is propelled by the American economy's failed promises", *WSJ* z 7 lipca 2016 r., http://on.wsj.com/29pXorf (dostęp: 31.01.2017). Szerzej na ten temat: D.H. Autor, D. Dorn, G.H. Hanson, „The China shock: Learning from labor-market adjustment to large changes in trade", *Annual Review of Economics* 2016, nr 8, s. 205–236.

[21] M. Böhmer i in., *Globalization Report 2016. Who Benefits Most from Globalization?*, Bertelsmann Stiftung, http://bit.ly/2mgWlOV (dostęp: 31.01.2017), s. 6.

[22] F. Newport, „American public opinion on foreign trade", Gallup, 1 kwietnia 2016 r., http://bit.ly/29A5FdB (dostęp: 31.01.2017); B. Stokes, „Republicans, especially Trump supporters, see free trade deals as bad for U.S.", PRC, 31 marca 2016 r., http://pewrsr.ch/29Zrsvd (dostęp: 31.01.2017).

negatywne, choć niewiele mniej – 41% – twierdziło wciąż, że jest to zjawisko pozytywne[23].

W efekcie wśród kandydatów na prezydenta nie było zdecydowanych zwolenników wolnego handlu. Trump oraz Sanders opowiadali się za poważną rewizją dotychczasowych umów, Hillary Clinton zaś, choć częściowo, to jednak dystansowała się od tych porozumień[24]. Nowym i stałym trendem w polityce zagranicznej USA może więc stać się selektywny odwrót od zasad wolnego handlu i stosowanie wybranych narzędzi protekcjonizmu, co prawdopodobnie zmniejszyłoby rolę Stanów Zjednoczonych jako podmiotu dotychczas podtrzymującego liberalny ład gospodarczy[25].

Spośród wielu narastających niegospodarczych kryzysów społecznych na czoło wysuwa się poziom napięć rasowych. W 2016 r. odnotowano największy w ciągu ostatnich 15 lat odsetek obywateli zaniepokojonych właśnie konfliktami na tym tle[26]. Przy czym opinie w tym zakresie są zróżnicowane rasowo: Afroamerykanie i Latynosi zdecydowanie częściej (61–58%) oceniają negatywnie relacje rasowe, niż czynią to przedstawiciele rasy kaukaskiej (45%)[27].

Rozwiązaniu powyższego problemu nie sprzyja fakt, że podziały rasowe przekładają się do pewnego stopnia na preferencje polityczne. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy Partia Demokratyczna, której skład wyborców jest dość zróżnicowany, ma przeciwko sobie częściowo homogeniczną pod względem zwolenników Partię Republikańską[28]. Powyższe zjawisko doskonale można było zaobserwować podczas ostatnich wyborów prezydenckich, w których o 20% więcej białych wyborców zagłosowało na Trumpa, 80% więcej Afroamerykanów i 36% więcej Latynosów zaś zdecydowało się poprzeć Hillary Clinton[29].

Choć tego typu zagadnienia dotyczą spraw *stricte* wewnętrznych, to błędem byłoby uznanie, że pozostają bez wpływu na politykę zagraniczną USA. Przede wszystkim podważają one wizerunek Stanów Zjednoczonych jako podmiotu, który może być wzorem rozwiązania konfliktów społecznych oraz przestrzegania praw człowie-

[23] „Opinions on U.S. international involvement, free trade, ISIS and Syria, Russia and China", PRC, 27 października 2016 r., http://pewrsr.ch/2ikGbRu (dostęp: 31.01.2017).

[24] Najbardziej wyrazistym tego przykładem był sprzeciw kandydatów wobec Umowy o Partnerstwie Transpacyficznym. „Where they stand on economic policy issues", *WSJ*, http://bit.ly/2apYqT3 (dostęp: 31.01.2017). O samej umowie zob.: M. Grabowski, *Rywalizacja czy integracja: Procesy i organizacje integracyjne w regionie Azji i Pacyfiku na przełomie XX i XXI wieku*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2015, s. 185–187.

[25] J. Adelman, „Donald Trump is declaring bankruptcy on the post-war world order", Yahoo, 21 listopada 2016 r., https://yhoo.it/2l4uTpT (dostęp: 31.01.2017); B. Bryan, E. Holodny, op. cit.

[26] J. Norman, „U.S. worries about race relations reach a new high", Gallup, 11 kwietnia 2016 r., http://bit.ly/2l8QMk6 (dostęp: 31.01.2017).

[27] R. Stepler, „5 key takeaways about views of race and inequality in America", PRC, 27 czerwca 2016 r., http://pewrsr.ch/298aqJ1 294ZZsL (dostęp: 31.01.2017).

[28] F. Newport, „Democrats racially diverse; Republicans mostly white", 8 lutego 2013 r., Gallup, http://bit.ly/1nWaYix (dostęp: 31.01.2017).

[29] A. Tyson, S. Maniam, „Behind Trump's victory: Divisions by race, gender, education", PRC, 9 listopada 2016 r., http://pewrsr.ch/2fyPSvu (dostęp: 31.01.2017).

ka[30]. Jednocześnie zamieszki w kraju odciągają uwagę władz USA od międzynarodowych kryzysów. Doskonale obrazują to wydarzenia z sierpnia 2014 r., gdy z jednej strony doszło do protestów rodzącego się wówczas ruchu Black Life Matters, a z drugiej Stany Zjednoczone zmagały się z narastającymi kryzysami na Bliskim Wschodzie, Ukrainie i Morzu Południowochińskim[31].

SPADEK ZAUFANIA DO ELITY POLITYCZNEJ ORAZ MECHANIZMÓW SPRAWOWANIA WŁADZY

Trudności gospodarcze i konflikty społeczne nie tylko stawiają pytanie o kształt dotychczasowego modelu gospodarczego, lecz także rodzą wątpliwości co do sposobu funkcjonowania systemu politycznego USA, który nie potrafi rozwiązać powyższych problemów[32]. W 2015 r. **niecałe 20% Amerykanów wierzyło, że rząd federalny wykonuje zadania, do których jest zobowiązany**[33]. Tak niski poziom utrzymuje się od prawie dziesięciu lat.

Współcześnie tak dramatycznie niskie poparcie dotyczy w szczególności Kongresu. Realizowane przez tę instytucję działania akceptowane są jedynie przez 20 lub mniej procent Amerykanów. Czyni to Kongres instytucją o najniższym zaufaniu spośród wszystkich organów państwowych[34]. 13% obywateli uważa wręcz, że „najważniejszym problemem władz federalnych" jest właśnie Kongres, a kolejne 11% wskazuje jako zagrożenie dla państwa rywalizację o władzę i podziały partyjne, które w USA ujawniają się najsilniej w parlamencie[35].

Choć wspomniane podziały partyjne w parlamencie są zjawiskiem naturalnym, to w ostatnich latach doszło do poważnej polaryzacji partyjnej, czego efektem jest znaczący paraliż Kongresu. Ostatnie trzy jego kadencje (2011–2017) charakteryzują się najniższą produktywnością, mierzoną liczbą ustaw, od lat czterdziestych XX w.[36] Nawet jeśli przyjąć, że liczba przyjmowanych ustaw spada, bo są one coraz bardziej

[30] „What is Ferguson doing on Europe's front pages?", *The Economist* z 19 sierpnia 2014 r., http://econ.st/Yz4ZeL (dostęp: 30.01.2017); D.W. Drezner, „Ferguson, whataboutism and American soft power", *WP* z 20 sierpnia 2014 r., http://wapo.st/2jLEYrx (dostęp: 30.01.2017); D. Sharkov, „'Afromaidan': Gleeful Russians compare Ferguson unrest to Ukraine crisis", *Newsweek* z 26 listopada 2014 r., http://bit.ly/2jOPIAJ (dostęp: 30.01.2017).

[31] „Back from vacation, Obama faces domestic and international crises", CBS, 25 sierpnia 2014 r., http://cbsn.ws/2kzZBa2 (dostęp: 30.01.2016).

[32] J. Hilsenrath, B. Davis, op. cit.

[33] „Trust in government: 1958–2015", PRC, 23 listopada 2015 r., http://pewrsr.ch/1loslig (dostęp: 30.01.2017). Por. „Trust in government", Gallup, http://bit.ly/1n8nO17 (dostęp: 30.01.2017).

[34] „Ratings of federal agencies, Congress and the Supreme Court", PRC, 23 listopada 2015 r., http://pewrsr.ch/1P5Zmgc (dostęp: 30.01.2017).

[35] „General opinions about the federal government", PRC, 23 listopada 2015 r., http://pewrsr.ch/2kt0NJK (dostęp: 30.01.2017).

[36] *Vital Statistics on Congress*, Brookings Institution, 9 stycznia 2017 r., http://brook.gs/2kESyfP (dostęp: 31.01.2017); S. Benen, „Saying goodbye to one of the worst Congresses ever", MSNBC, 2 stycznia 2017 r., http://on.msnbc.com/2iXkc3x (dostęp: 31.01.2016); P. Bump, „The 114th Congress had a pretty productive year (by recent standards, at least)", *WP* z 24 grudnia 2015 r., http://wapo.st/1YDNxh0 (dostęp: 31.01.2017).

obszerne i należy mierzyć wydajność Kongresu skalą wprowadzanych zmian, to także ten wskaźnik nie potwierdza znaczącej efektywności[37].

Narastająca od kilkudziesięciu lat polaryzacja partyjna, a więc sytuacja gdy republikanie głosują na swoje projekty, a demokraci na własne, obecnie osiągnęła największą skalę od lat osiemdziesiątych XX w.[38] Jej efektem jest ograniczenie przyjmowania przez Kongres ustaw wprowadzających poważne zmiany. Przy czym polaryzacja ta jest asymetryczna i w większym stopniu dotyczy zachowania członków Partii Republikańskiej[39].

Polaryzacji partyjnej towarzyszą dwa inne zjawiska. Po pierwsze, w ostatnich dwóch dekadach dramatycznie wzrosła polaryzacja wśród samych wyborców[40]. W efekcie tego skurczyło się centrum polityczne, o które dawniej politycy rywalizowali umiarkowanymi hasłami. Po drugie, w ostatnich latach spada liczba darczyńców skupionych na jednoczesnym finansowaniu kampanii wyborczej obu partii przez popieranie umiarkowanych kandydatów po obu stronach spektrum politycznego[41].

Jednym ze skutków wspomnianego paraliżu Kongresu dla polityki zagranicznej są opóźnienia w przyjmowaniu ustaw finansujących działalność instytucji państwowych. I tak Ustawa autoryzacyjna o obronie narodowej w roku budżetowym 2017 (tj. za okres od października 2016 r. do września 2017 r.) została przyjęta dopiero w trzecim miesiącu obowiązywania wspomnianego roku budżetowego. Nie oznacza to jednak jej wejścia w życie, bo zgodnie z konstytucją USA ustawie autoryzacyjnej winna towarzyszyć ustawa apriopriacyjna. Ta zaś prawdopodobnie zostanie przyjęta dopiero w połowie roku budżetowego[42].

W związku ze wspomnianą polaryzacją kluczowe dla skuteczności przy wprowadzaniu przez władze federalne zmian jest kontrolowanie przez jedną partię równocześnie większości w obu izbach Kongresu oraz urzędu prezydenta. W historii USA

---

[37] D.R. Mayhew, „The least productive Congress in history?", Politico, 23 grudnia 2013 r., http://politi.co/2kAr23c (dostęp: 31.01.2017); E. Klein, „Is Congress less productive than it used to be?", Vox, 15 maja 2015 r., http://bit.ly/2k8j1iD (dostęp: 31.01.027).

[38] *Political Polarization*, VoteView, http://www.voteview.com/political_polarization_2015.htm (dostęp: 31.01.2017); P. Bump, „Political polarization is getting worse. Everywhere", *WP* z 9 kwietnia 2016 r., http://wapo.st/1S92CcP (dostęp: 31.01.2017). Zob. też: M. Grabowski, K. Kozák, G. Tóth, „Introduction: Writing about a divided country", w: M. Grabowski, K. Kozak, G. Toth (red.), *The United States as a Divided Nation: Past and Present*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2014, s. 9–14.

[39] N. McCarty, „What we know and don't know about our polarized politics", *WP* z 8 stycznia 2014 r., http://wapo.st/2l5nPt8 (dostęp: 31.01.2017); T.E. Mann, N.J. Ornstein, „Let's just say it: The Republicans are the problem", *WP* z 27 kwietnia 2012 r., http://wapo.st/1jfbgH9 (dostęp: 31.01.2017).

[40] „Political polarization in the American public", *WP* z 12 czerwca 2014 r., http://pewrsr.ch/1v23UXF (dostęp: 31.01.2017).

[41] L. Drutman, *The Political 1% of the 1% in 2012*, Sunlight Foundation, 24 czerwca 2013 r., http://bit.ly/1x36Hiq (dostęp: 31.01.2017).

[42] M. Eaglen, „Congress, don't wait on Trump to boost defense budget", *Breaking Defense*, 23 grudnia 2016 r., http://bit.ly/2l9T7LI (dostęp: 31.01.2017); J. Judson, „Hodges: First rotational armored brigade to reach Europe in January", *Breaking Defense*, 6 października 2016 r., http://bit.ly/2mgPEfP (dostęp: 31.01.2017).

po zimnej wojnie niewiele jednak było takich okresów[43]. W latach 2017–2019 po raz pierwszy od dziesięciu lat i po raz drugi po zimnej wojnie będziemy mieli do czynienia z sytuacją, gdy wspomniane trzy instytucje będą kontrolować przedstawiciele Partii Republikańskiej. Partia chciałaby wykorzystać ten okres m.in. do uchylenia reformy ubezpieczeń zdrowotnych, dalszego obniżenia podatków, a także wprowadzenia ułatwień dla przedsiębiorców[44].

Tymczasem pierwsze dni rządów prezydenta Trumpa upłynęły na podpisywaniu przez niego rozporządzeń wykonawczych, które miałyby przyspieszyć wprowadzenie zmian. W związku z tym, że uprawnienia prezydenta w niektórych dziedzinach polityki publicznej (np. sprawach zagranicznych) są rozbudowane, część ze wspomnianych dokumentów pozwoliła rzeczywiście na zmiany – np. wycofanie podpisu pod umową o Partnerstwie Transpacyficznym. Podobnie będzie w tych sytuacjach, kiedy wykonanie danego zadania wymaga zaangażowania niewielkich środków finansowych z rezerwy pozostawionej do dyspozycji prezydentowi. Jednak w większości przypadków zapowiadane przez prezydenta Trumpa zmiany nie będą mogły być wdrożone bez funduszy przyznanych przez Kongres USA, a część z nich zostanie zweryfikowana przez sądy pod kątem zgodności z konstytucją[45].

Wreszcie przewaga republikanów w Senacie USA wynosi zaledwie dwóch senatorów, co nie tylko umożliwia stosowanie obstrukcji parlamentarnej przez opozycję, lecz także będzie wymagać przygotowania projektów, które zyskają aprobatę praktycznie wszystkich republikanów. Tym samym powstała możliwość blokowania ustaw przez zaledwie kilku senatorów tej partii. Wydaje się, że liderem takiej wewnętrznej opozycji w zakresie polityki zagranicznej będzie John McCain[46].

Z perspektywy tego, jak oceniany jest Kongres, urząd prezydenta pozostaje ostoją zaufania obywateli, gdyż trzech z czterech ostatnich przywódców USA pod koniec swojej kadencji cieszyło się popularnością (*job approval*) na poziomie ok. 60%. Nie dotyczyło to jedynie prezydenta George'e Walkera Busha, którego działania pod koniec jego rządów aprobowało zaledwie ok. 35% Amerykanów[47].

W tej chwili trudno ocenić, czy prezydent Trump spełni choćby częściowo pokładane w nim nadzieje i zagwarantuje sobie przychylność obywateli, czy też spowoduje, że stracą oni zaufanie także do urzędu prezydenta. Obecny trend, gdy Trump na początku swojego urzędowania cieszy się poparciem tylko ponad 40% obywateli[48],

[43] „Presidency, House and Senate: What happens when one party has control", *WSJ* z 20 stycznia 2017 r., http://on.wsj.com/2kAFmcj (dostęp: 31.01.2017).

[44] Ibidem.

[45] A. Rudalevige, „Most of Trump's executive orders aren't actually executive orders", *WP* z 30 stycznia 2017 r., http://wapo.st/2jJQh20 (dostęp: 31.01.2017).

[46] *Statement by Senators McCain & Graham on Executive Order on Immigration*, 29 stycznia 2017 r., strona internetowa senatora J. McCaina, http://bit.ly/2jjFM73 (dostęp: 31.01.2017); *Portman Statement on Reports Suggesting Sanctions on Russia May be Lifted*, 27 stycznia 2017 r., strona internetowa senatora Roba Portmana, http://bit.ly/2mjOP7S (dostęp: 31.01.2017).

[47] G. Peters, *Final Presidential Job Approval Ratings*, The American Presidency Project, http://bit.ly/2mh5WWc (dostęp: 31.01.2017).

[48] N. Silver, „Can you trust Trump's approval rating polls?", FiveThirtyEight, 17 stycznia 2017 r., http://53eig.ht/2jlTJOu (dostęp: 31.01.2017).

zdaje się przypominać sytuację George'a W. Busha, który w pierwszych miesiącach 2001 r. był akceptowany jedynie przez nieco ponad 50% Amerykanów[49].

W poprzednich latach upowszechniała się teza, że proces prawyborów jest zdominowany przez partyjny establishment[50], który dokonuje nieformalnej preselekcji kandydatów. Wybory z 2016 r. tylko częściowo potwierdziły tę tezę. Nominację Partii Demokratycznej zdobyła kandydatka faworyzowana przez elity partyjne[51]. Inaczej sprawa wygląda w odniesieniu do Partii Republikańskiej, w której zwycięzcą został kandydat praktycznie od samego początku kontestowany przez liderów partyjnych[52]. W związku z tym, że w Partii Republikańskiej nie zablokowano nominacji Trumpa, należy uznać, że system wyłaniania kandydatów na prezydenta wciąż zachowuje częściową zdolność wskazania osoby spoza establishmentu.

Wybory z 2016 r. podważyły także odnotowywany od 1976 r. trend, polegający na tym, że **wygrywa ten kandydat na prezydenta, który zebrał więcej środków finansowych na prowadzenie kampanii**. Najpierw teza ta została zakwestionowana w ramach prawyborów w Partii Republikańskiej, w której od samego początku największym budżetem rozporządzał Jeb Bush[53]. Także fakt, że we właściwej kampanii wyborczej kandydatka Partii Demokratycznej zebrała dwa razy więcej środków niż jej przeciwnik (prawie 1,2 mld USD vs. ponad 600 mln USD), nie rozstrzygnął o ostatecznym wyniku[54].

Wybory w 2016 r., podobnie jak osiem lat wcześniej, odbywały się więc w sytuacji, gdy od kandydatów oczekiwano obietnicy radykalnych zmian w krajowej i zagranicznej polityce gospodarczej[55]. Było to m.in. wynikiem tego, że część klasy średniej zbuntowała się i przestała podtrzymywać wsparcie dla dotychczasowego

---

[49] *Presidential Approval Ratings – George W. Bush*, Gallup, http://bit.ly/19ygplo (dostęp: 31.01.2017). Zob. też: *Presidential Approval Ratings – Gallup Historical Statistics and Trends*, Gallup, http://bit.ly/1l-r1HR6 (dostęp: 31.01.2017) oraz G. Gao, S. Smith, „Presidential job approval ratings from Ike to Obama", PRC, 12 stycznia 2016 r., http://pewrsr.ch/1Kbf7eN (dostęp: 31.01.2017).

[50] M. Cohen i in., *The Party Decides: Presidential Nominations Before and After Reform*, University of Chicago Press, Chicago 2008, s. 10–13. Zob. też M. Turek, *Urząd wiceprezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki: analiza politologiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, s. 103–157.

[51] Zob. np. M. Boorstein, J. Zauzmer, „WikiLeaks: Democratic Party officials appear to discuss using Sanders's faith against him", *WP* z 22 lipca 2016 r., http://wapo.st/29ZQDzy (dostęp: 31.01.2017).

[52] Jednym z symboli sprzeciwu establishmentu Partii Republikańskiej stał się list podpisany przez czołowych ekspertów tej partii, uznający Trumpa za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego USA. „A letter from G.O.P. national security officials opposing Donald Trump", *NYT* z 8 sierpnia 2016 r., http://nyti.ms/2kFf9ZN (dostęp: 31.01.2017).

[53] T. Schleifer, „Bush raises over $100 million to help his campaign", CNN, 10 lipca 2015 r., http://cnn.it/2la33Vp (dostęp: 31.01.2017); „Which presidential candidates are winning the money race", *NYT* z 22 czerwca 2016 r., http://nyti.ms/2kF8v5A (dostęp: 31.01.2017).

[54] B. Allison i in., „Tracking the 2016 presidential money race", Bloomberg, 9 grudnia 2016 r., http://bloom.bg/2hG9ApH (dostęp: 31.01.2017). Szerzej na ten temat zob. P. Laidler, M. Turek, *Cena demokracji. Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2016.

[55] *Election was about change: Eric Cantor*, CNBC, 9 listopada 2016 r., http://video.cnbc.com/gallery/?video=3000588516 (dostęp: 31.01.2017). Por. G. Llopis, „An essential election lesson for leaders: Change is not enough – we must evolve", *Forbes* z 14 listopada 2015 r., http://bit.ly/2kv7Mlw (dostęp: 31.01.2017).

establishmentu partyjnego[56]. Doskonale to widać, kiedy zestawi się propozycje programowe kandydatów, którzy zyskali zaskakującą popularność (Trumpa i Sandersa), oraz tych, którzy wbrew dotychczasowej pozycji jej nie zdobyli (Busha i Clinton). Wyborcy nie dali się przekonać Hillary Clinton, gdyż oczekiwali oni poważnej zmiany, którą wprowadzić byłby skłonny raczej kandydat niecieszący się poparciem elit partyjnych. Warto jednak pamiętać, że chociaż Trump prowadził aktywnie kampanię pod hasłem walki z establishmentem[57], to jest członkiem amerykańskiej elity gospodarczej (*business establishment*)[58].

Niezależnie jednak od tego, że środki finansowe nie rozstrzygnęły o ostatnich wyborach, to w Stanach Zjednoczonych występują **znaczące związki między władzami państwowymi a czołowymi przedsiębiorstwami**. I tak w konsekwencji zajęcia przez sektor finansowy kluczowego miejsca w strukturze gospodarki USA (ok. 20% udziału w PKB) jego przedstawiciele regularnie wchodzą w skład najwyższego kierownictwa państwa[59]. Sytuacja ta jedynie na krótko uległa ograniczeniu po wielkiej recesji[60]. Z kolei w administracji Trumpa, której wielu członków pochodzi z różnych kręgów biznesowych, można wskazać co najmniej dwie osoby związane ze wspomnianym sektorem: w Urzędzie Białego Domu doradcą ds. strategii został Stephen Bannon, sekretarzem skarbu zaś Steven Mnuchin (obaj związani z Goldman Sachs)[61]. Również Clinton, mimo publicznej krytyki banków, w ujawnionych przez Wikileaks wystąpieniach okazywała przychylność dla przedstawicieli tego sektora[62].

Jednak wydaje się, że dla polityki zagranicznej USA o wiele bardziej istotny jest fakt, że każdy kolejny prezydent – poza związkiem z sektorem finansowym – blisko współpracuje także z innymi wybranymi gałęziami gospodarki. Za rządów prezydenta Obamy były to np. firmy informatyczne oraz z sektora energii odnawialnej[63], co korelowało z zabiegami o przestrzeganie praw autorskich na świecie oraz poli-

[56] M. Phillips, „Donald Trump is rising because the US middle class has crashed", Quartz, 9 marca 2016 r., http://bit.ly/2kbkWmN (dostęp: 31.01.2017); G. Hewitt, „Widespread revolt against the political centre", BBC, 24 maja 2016 r., http://bbc.in/1sz84Kl (dostęp: 31.01.2017).

[57] D. Jackson, „Trump declares war on establishment Republicans", USA Today, 11 października 2016 r., http://usat.ly/2dtxZfH (dostęp: 31.01.2017).

[58] A.J. Lichtman, „Donald Trump is the establishment, no matter what he says", *The Hill* z 12 października 2016 r., http://bit.ly/2e0lBr5 (dostęp: 31.01.2017); S. Kendzior, „The term "anti-establishment" has lost all meaning in this year's US presidential race", Quartz, 12 maja 2016 r., http://bit.ly/2lbBVFv (dostęp: 31.01.2017).

[59] N. Smith, „How finance took over the economy", Bloomberg, 20 kwietnia 2016 r., http://bloom.bg/2lbtQR6 (dostęp: 31.01.2017); Ch. Witko, „How Wall Street became a big chunk of the U.S. economy – and when the Democrats signed on", *WP* z 29 marca 2016 r., http://wapo.st/1UzTCy3 (dostęp: 31.01.2017).

[60] P. Schroeder, „Democrats assail Wall Street ties in Obama administration", *The Hill* z 30 listopada 2014 r., http://bit.ly/12jVUHZ (dostęp: 31.01.2017); M. Ehrenfreund, „Obama is defending his record on Wall Street against Bernie Sanders", *WP* z 28 kwietnia 2015 r., http://wapo.st/23ag1Ba (dostęp: 31.01.2017).

[61] W.D. Cohan, „Why Wall Street is suddenly in love with Trump", Politico, 14 listopada 2016 r., http://politi.co/2g90jtz (dostęp: 31.01.2017).

[62] J. Zarroli, „Emails reveal Clinton's mixed relationship with Wall Street", NPR, 8 października 2016 r., http://n.pr/2e2Pkkk (dostęp: 31.01.2017).

[63] D.J. Lynch, R. Schmidt, „Obama's green dilemma: Punish China, imperil U.S. solar", Bloomberg, 18 sierpnia 2014 r., http://bloom.bg/2lbyXBO (dostęp: 31.01.2017); D. Shepardson, M. Nayak, J. Love, „Google, an Obama ally, may face policy setbacks under Trump", Reuters, 17 listopada 2016 r., http://reut.rs/2kBPz8m (dostęp: 31.01.2017).

tyką ochrony klimatu. Natomiast w przypadku Trumpa, podobnie jak kiedyś w odniesieniu do George'a W. Busha, wydaje się, że kluczowy będzie sektor paliwowo-energetyczny[64]. Współgra to m.in. z deklaracjami otwarcia zagranicznych rynków zbytu dla wydobywanych w USA ropy naftowej i gazu ziemnego oraz częściowej deregulacji w dziedzinie ochrony środowiska.

Jeszcze innym stałym wyzwaniem dotyczącym składu najwyższych władz federalnych Stanów Zjednoczonych jest jeśli nie **występowanie wprost konfliktu interesów między udziałem w zagranicznych przedsięwzięciach gospodarczych a interesem narodowym**, to znajdowanie się bardzo blisko przekroczenia granicy tego konfliktu. W 2016 r. szczególnej jaskrawości zjawisko to nabrało w związku z łączeniem współpracy gospodarczej z rosyjskimi podmiotami i doradzania w sprawie polityki zagranicznej USA. Choć dyskusję na ten temat otworzyły powiązania Trumpa i jego doradców[65], to w toku kampanii okazało się, że można mówić także o pewnych związkach członków Partii Demokratycznej[66].

W świetle powyższego nie może dziwić, że duża część Amerykanów uznaje, iż władze państwowe kształtują politykę pod kątem odnoszenia korzyści przez wpływowe grupy interesu[67]. Również analizy statystyczne prowadzone na ten temat potwierdzają istnienie tego typu mechanizmu[68]. Co ważne, zjawisko to występuje nie tylko w polityce krajowej, ale dotyczy coraz częściej także wybranych dziedzin polityki zagranicznej[69].

Wreszcie, choć nie można mówić o kryzysie konstytucyjnym, to po raz piąty w historii i po raz drugi w ciągu szesnastu lat okazało się, że zaprojektowany pod koniec XVIII w. **pośredni system wyborów prezydenckich nie prowadzi do rezultatów pokrywających się z preferencjami większości głosujących**. Przy czym w 2016 r. kandydat, który wygrał w głosowaniu ogólnokrajowym, osiągnął prawie 3 mln głosów więcej, co jest rekordem w stosunku do poprzednich takich sytuacji, gdy ta przewaga wynosiła np. ok. 500 tys. w 2000 r. Trump został więc prezyden-

[64] J. Eilperin, S. Mufson, P. Rucker, „The oil and gas industry is quickly amassing power in Trump's Washington", *WP* z 14 grudnia 2016 r., http://wapo.st/2hoIgic (dostęp: 31.01.2017); B. Jopson, D. Sevastopulo, „Trump puts fossil fuels at US energy core", *FT* z 27 maja 2016 r., http://on.ft.com/2lbt3zK (dostęp: 31.01.2017).

[65] Ogólnie na temat związków Trumpa i jego współpracowników z Federacją Rosyjską zob. raport przygotowany przez *Financial Times*: M. Stott, C. Belton, „Trump's Russian connections", *FT* z 13 grudnia 2016 r., http://bit.ly/2dhibkh (dostęp: 31.01.2017). Zob. też: M. Crowley, „Trump changed views on Ukraine after hiring Manafort", Politico, 3 sierpnia 2016 r., http://politi.co/2aI11Jj (dostęp: 31.01.2017); J. Rogin, „Trump campaign guts GOP's anti-Russia stance on Ukraine", *WP* z 18 lipca 2016 r., http://wapo.st/2aaKZcU (dostęp: 31.01.2017); M. Isikoff, „U.S. intel officials probe ties between Trump adviser and Kremlin", Yahoo, 23 września 2016 r., https://yhoo.it/2cXjjbw (dostęp: 31.01.2017).

[66] J. Freeman, „John Podesta and the Russians", *WSJ* z 23 października 2016 r., http://on.wsj.com/2dNwmfv (dostęp: 31.01.2017); J. Allen, „Despite Hillary Clinton promise, charity did not disclose donors", Reuters, 19 marca 2015 r., http://reut.rs/2l76Ab8 (dostęp: 31.01.2017); P. Schweizer, „The Clinton foundation, state and Kremlin connections", *WSJ* z 31 lipca 2016 r., http://on.wsj.com/2aJAL0D (dostęp: 31.01.2017).

[67] J. Hilsenrath, B. Davis, op. cit.

[68] M. Gilens, B.I. Page, „Testing theories of American politics: Elites, interest groups and average citizens", *Perspectives on Politics*, wrzesień 2014, nr 12/3, s. 564–576.

[69] L.R. Jacobs, B.I. Page, „Who influences U.S. foreign policy?", *The American Political Science Review*, luty 2015, nr 99/1, s. 107–123.

tem, zdobywszy siódmy najmniejszy od 1824 r. procent ogólnie pozyskanych głosów (mniej niż 46%)[70].

Wynik z 2016 r. i fakt, że po raz kolejny w historii USA kandydaci w trakcie kampanii wyborczej, zamiast zabiegać o głosy większości wyborców, skupiali się głównie na zdobyciu poparcia zaledwie w kilku kluczowych stanach (*swing states*)[71], ponownie otworzył dyskusję o potrzebie reformy dotychczasowego systemu wyborczego. Choć jeszcze w grudniu 2016 r. przedstawiciele Partii Demokratycznej zebrali się, aby rozważyć różne propozycje w tym zakresie, to wprowadzenie zmian wydaje się na razie mało prawdopodobne[72]. Wynika to, po pierwsze, z dość skomplikowanego procesu przyjmowania poprawek do konstytucji oraz, po drugie, z tego, że kontrolę nad instytucjami federalnymi sprawują przedstawiciele Partii Republikańskiej, na których korzyść działał dotychczasowy system[73]. Także zwolennicy federalnego ustroju Stanów Zjednoczonych wskazują na potrzebę zachowania dotychczasowej roli Kolegium Elektorów[74].

Wydaje się, że jeśli w przewidywalnym czasie istnieje szansa na jakąkolwiek zmianę w powyższej kwestii, to może do niej doprowadzić realizowana od 2000 r. kampania National Popular Vote (NPV). Dąży ona do tego, aby poszczególne stany zrezygnowały z przyznawania głosów elektorskich zwycięzcy w danym stanie na rzecz przekazywania ich zwycięzcy ogólnokrajowego głosowania[75].

Podsumowując, wybrane i opisane powyżej trendy stanowią poważne wyzwanie dla efektywnego kierowania Stanami Zjednoczonymi oraz nierzadko wpływają na jakość polityki zagranicznej tego państwa. Choć nie ma podstaw do twierdzenia, że któryś z tych kryzysów przesądzi o upadku Stanów Zjednoczonych, to jednak wszystkie razem osłabiają zdolność ich władz do dbania o dobro wspólne i interesy narodowe. Nie dziwi więc, że w jednym z najnowszych raportów RAND wskazano, iż największą przeszkodą w skutecznym przywództwie USA w świecie stały się problemy krajowe tego państwa[76]. Nie wyklucza to jednak tego, że, tak jak wiele razy wcześniej w swojej historii, Stany Zjednoczone przezwyciężą wspomniane

[70] D. Desilver, „Trump's victory another example of how Electoral College wins are bigger than popular vote ones", PRC, 20 grudnia 2016 r., http://pewrsr.ch/2h734Ko (dostęp: 31.01.2017).

[71] C.B. Parker, *National Popular Vote far Better than Electoral College System for Choosing Presidents*, *Stanford Professors Say*, Stanford University, 8 kwietnia 2016 r., http://stanford.io/2mVpcLS (dostęp: 31.01.2017).

[72] I. Bobic, „Democrats push for Electoral College reform after Hillary Clinton's popular vote victory", *The Huffington Post* z 6 grudnia 2016 r., http://huff.to/2g74w0z (dostęp: 30.01.2017).

[73] N. Benac, „2016 results put new focus on Electoral College", AP, 10 listopada 2016 r., http://bit.ly/2fNBORw (dostęp: 31.01.2017); Z. Roth, „Electoral College lesson: More voters chose Clinton, but Trump will be president", NBC, 10 listopada 2016 r., http://nbcnews.to/2fUavGw (dostęp: 31.01.2017).

[74] A. Guelzo, J. Hulme, „In defense of the electoral college", *WP* z 15 listopada 2016 r., http://wapo.st/2gdhyZU (dostęp: 30.01.2017); T. Wieciech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych*, *Kanady i Australii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 103–104.

[75] N. Benac, op. cit. Por. „Popular vote vs. Electoral-College federalism", *WSJ* z 9 grudnia 2016 r., http://on.wsj.com/2kdF361 (dostęp: 31.01.2017).

[76] A.R. Hoehn i in., *Strategic Choices for a Turbulent World: In Pursuit of Security and Opportunity*, RAND, Santa Monica 2017, s. 81–103; *Domestic Political Discord Now the Greatest Threat to U.S. Global Leadership*, RAND, 18 stycznia 2017 r., http://www.rand.org/news/press/2017/01/18.html (dostęp: 30.01.2017). O teoriach dotyczących wpływu krajowych czynników na politykę zagranicznej zob.: T. Puga-

trudności, a może wręcz wyjdą z nich wzmocnione wewnętrznie i na arenie międzynarodowej.

Tekst ukończono w styczniu 2017 r.

Selected aspects of the United States' condition on the threshold of Donald Trump's presidency

The aim of the article is to describe the contemporary situation of the US, especially the most important domestic trends shaping governmental decisions and the American foreign policy. The proposed hypothesis states that in recent years we could observe a culmination of many domestic crises. In part one, the authors present the crisis of economic and social development models: low economic growth rate and growing public debt, the lack of balance in the area of gains associated with economic growth after the so-called Great Recession, and racial tensions. Part two presents issues connected with declining public trust in political elites and in governmental processes, including low Congress job approval rates, political polarization, the role played by party establishment, and financial resources in the primaries and presidential elections, the influence of interest groups on the government, and the rules according to which the US President is elected. Using selected examples, the authors show how these domestic trends have previously shaped the US foreign policy and how this process is likely to continue. In conclusion, the authors argue that the most important challenge to the effective leadership of the US in the contemporary world are domestic problems.

Keywords: United States of America, domestic crisis, economy, society, foreign policy

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone Ameryki, kryzys wewnętrzny, gospodarka, społeczeństwo, polityka zagraniczna

cewicz, *Teorie polityki zagranicznej: perspektywa amerykańskiej analizy polityki zagranicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 260–268

ISSN 2300-2654

Panorama Rocznika

Robert Kupiecki

doi 10.7366/2300265420162217

Obrona kolektywna NATO – nowe ramy strategiczne

Uzasadnienie i kształt kolektywnej obrony NATO stanowią stały motyw transatlantyckiej debaty prowadzonej od zakończenia zimnej wojny[1]. Jej ożywienie następuje zawsze po ważnych zmianach na scenie politycznej państw członkowskich. Pierwsze tygodnie po zaprzysiężeniu nowego prezydenta Stanów Zjednoczonych pogłębiły międzynarodową konfuzję co do koncepcji amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Niepokojące zapowiedzi kampanijne Donalda Trumpa dotyczące transakcyjnego układania przyszłych związków sojuszniczych, rezerwy wobec jakoby „przestarzałej" formuły NATO i bezwarunkowości amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa, bardziej liberalnego i bezsankcyjnego podejścia do relacji z Rosją czy otwarta niechęć wobec pogrążonej w kryzysie Unii Europejskiej ujawniane w toku kampanii wyborczej oraz obcesowo jasna – choć nie dość szczegółowa – ekspozycja zasady *America first* wyłożona w jego mowie inauguracyjnej[2] sprzyjały licznym spekulacjom co do przyszłego kursu polityki Białego Domu[3]. Nastroje w tej mierze różniły się na świecie od słabo skrywanego, choć z czasem meandrującego entuzjazmu Moskwy oczekującej na koncyliacyjne ruchy Ameryki, niepokoju Pekinu co do kursu wzajemnych relacji czy dezorientacji wielu stolic europejskich w kwestii przyszłych związków transatlantyckich (od handlu po bezpieczeństwo)[4]. Odpowiadała temu tonacja wielu głosów eksperckich oraz polaryzacja ocen liderów opinii i różnych nurtów polityki europejskiej (z generalną tendencją – im bardziej **na prawo i eurosceptycznie**, tym silniej bezrefleksyjna była afirmacja zapowiedzi nowego prezydenta USA).

Potrzeba politycznego przywództwa skupionego wokół klarownej strategii i wizji partnerstwa oraz silnych relacji transatlantyckich staje się widoczna na każdym kroku. Wpisuje się ona w czas licznych zagrożeń i rosnących niepewności co do roz-

[1] W istocie jest ona prowadzona od chwili powstania NATO w 1949 r. Szerzej zob.: R. Kupiecki, *Siła i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012. Po zakończeniu zimnej wojny zmienił się jedynie jej punkt odniesienia związany z ewolucją zagrożeń.

[2] Tekst zob.: *The Inaugural Address. Remarks of President Donald J. Trump*, *January 20*, *2017*, *Washington DC*, www.whitehouse.gov/inaugural-address (dostęp: 21.1.2017).

[3] Doskonałe podsumowanie zob.: „Donald Trump seems to see allies as a burden", *The Economist* z 4 lutego 2017 r.

[4] W jakimś sensie podsumowywał je list przewodniczącego Rady Europejskiej z 31 stycznia 2017 r. do 27 szefów państw lub rządów na temat przyszłości UE, wystosowany przed szczytem na Malcie, zob. *United We Stand*, *Divided We Fall*, www.consilium.europa.eu (dostęp: 1.02.2017). Wskazywał on na „zmianę w Waszyngtonie, stawiającą Unię Europejską w trudnej sytuacji, gdy nowa administracja zdaje się podawać w wątpliwość ostatnie 70 lat amerykańskiej polityki zagranicznej".

woju sytuacji międzynarodowej. Rodzą one pokusę transakcyjnego układania relacji mocarstw, marginalizacji mniejszych państw oraz poszukiwania rozwiązań przez te (o relatywnie znaczących potencjałach) niegodzące się z taką perspektywą nowego ładu światowego. W tak zarysowanej dynamice stosunków międzynarodowych otwiera się pole dla strategów i dyplomatów dobrze rozumiejących współczesny świat, odrzucających w działaniu pokusę populizmu, ciasny nacjonalizm oraz zinstrumentalizowany pragmatyzm mocarstw – zastępujący myślenie strategiczne, etykę i moralność – przekonanych o przewadze współpracy i partnerstwa nad innymi formami zabezpieczenia interesów narodowych i wspólnotowych. Pomimo wielu objawów kryzysu i zużycia dotychczasowych instytucji i zasad współpracy szczególny potencjał dla takiego działania wciąż tkwi w świecie zachodnim, o ile zachowa on strategiczny zmysł i elementarną spójność w myśleniu i działaniu.

W opisanych ramach testowana na wielu polach wartości, zasad, solidarności i spójności Unia Europejska wciąż dysponuje dostatecznym potencjałem, by stać się w tym zadaniu aktywnym partnerem USA. By tak było, nie może ona pozostawać w fazie oportunistycznego i stagnacyjnego trwania ani też ulegać pokusie nowego wewnętrznego podziału państw członkowskich według kryterium „różnych prędkości" (oferującego doraźnie silniejsze wsparcie działań prointegracyjnych, ale marnującego szansę na ich szeroką legitymizację i podnoszącego ryzyko odtworzenia podziałów na kontynencie). Musi natomiast podjąć wyzwanie polityczne rzucane jej na płaszczyźnie wewnętrznej przez ciasne nacjonalizmy skrywane pod różnymi platformami programowymi oraz niefrasobliwe w kwestii przyszłości projektu europejskiego (odurzone populistyczną atmosferą Brexitu), a w kwestiach polityki zagranicznej wprost – głęboko niedojrzałe i krótkowzroczne. W sprawach stosunków transatlantyckich Unia Europejska musi dobrze zrozumieć źródła swojej siły i tożsamości, traktując program prezydenta Trumpa nie tylko jako wyzwanie, lecz także okazję do sformułowania własnej oferty, zwłaszcza w dziedzinach gospodarki i bezpieczeństwa (*a new transatlantic bargain?*). W tej ostatniej kwestii solidna oferta polityczna poparta wzrostem wydatków obronnych i aktywniejszym wsparciem USA w walce z terroryzmem byłaby poważnym argumentem na rzecz utrzymania amerykańskiego zaangażowania wojskowego w Europie.

Spektakularna i kreująca przekazy medialne aktywność Białego Domu (i osobista obecność prezydenta Trumpa w mediach społecznościowych, łącząca zwięzłość twitterowego przekazu z jego obcesowością) pozostaje w kontraście z pierwszymi krokami przedstawicieli prezydenckiego „security team", a zwłaszcza sekretarza obrony Jamesa Mattisa. Jego profesjonalna „cicha dyplomacja" wobec głównych stolic europejskich i Kwatery Głównej NATO[5] niewątpliwie tonowała niepokoje amerykańskich sojuszników. Dawała też nowej administracji potrzebny czas – nie

[5] Działania te oddawały tytuły relacji światowych mediów – dobrze charakteryzuje je np.: *Szef Pentagonu podkreślił niezachwiane zaangażowanie USA w NATO*, www.tvn24.pl/wiadomosci-se-swiata,2/james-mattis/ (dostęp: 25.01.2017). Generalnie spośród najwyższych przedstawicieli nowej administracji USA James Mattis – człowiek o świetnej reputacji wojskowej i kwalifikacjach intelektualnych – otrzymał największy kredyt zaufania od międzynarodowej opinii publicznej. Zob. także: *Message of the Department of Defense from Secretary of Defense James Mattis*, *20/1/2017*, www.defense,gov (dostęp: 20.01.2017).

tylko na niezbędne ruchy personalne i obsadę stanowisk odpowiedzialnych za sprawy polityki zagranicznej i obrony, lecz także wypracowanie koncepcji i linii dyplomacji publicznej[6]. Rośnie w świecie oczekiwanie na zasadnicze wystąpienie prezydenta Trumpa poświęcone amerykańskiej polityce zagranicznej (o które od dawna woła m.in. Zbigniew Brzeziński)[7]. Być może jednak na naszych oczach rodzi się jej nowa koncepcja, w której działaniom nie będą towarzyszyły poważniejsze plany i strategie, a wystąpienia programowe – zapowiadające je i objaśniające – zastąpią tweety i dyplomacja osobista przywódcy (w jednej osobie: autora, wykonawcy, recenzenta i komunikatora polityki). Partnerzy USA powinni w tej mierze liczyć się zatem nie tylko ze zmiennością nastrojów, lecz także z niezwykle „cienką skórą" nowej administracji, która może być skłonna do emocjonalnych zachowań w sytuacjach odbieranych jako choćby śladowa krytyka jej poczynań[8].

W Europie systematycznie zwiększa się poczucie znaczenia zapowiadanego na koniec maja 2017 r. roboczego szczytu NATO. Podczas niego ma dojść do pierwszego spotkania amerykańskiego przywódcy z szefami państw i rządów Sojuszu Północnoatlantyckiego. Otrzyma on nie tylko szansę na zapoznanie się z „natowskim portfolio" i wyzwaniami dla stosunków transatlantyckich, ale także będzie miał okazję przedstawienia własnych priorytetów w tym zakresie i skonfrontowania ich z reakcjami sojuszników USA. Niewątpliwie sama obecność Donalda Trumpa na tym spotkaniu będzie ważnym sygnałem politycznym, a jego determinację w sprawie obrony wschodniej flanki NATO ukażą dodatkowo jesienne decyzje budżetowe zapewniające przedłużenie (ewentualnie wzmocnienie) amerykańskiej obecności wojskowej w tym regionie[9]. Ogólna tematyka szczytu została zarysowana 5 lutego w rozmowie telefonicznej prezydenta Trumpa i sekretarza generalnego NATO Jensa Stoltenberga: przyszłość organizacji, walka z terroryzmem, wydatki obronne, rozwiązanie konfliktu na Ukrainie i dialog z Rosją w sprawach bezpieczeństwa[10]. Ich rozstrzygnięcie zasadniczo określi kierunki i tempo sojuszniczych prac we wszystkich sprawach zainicjowanych na dwóch poprzednich spotkaniach szefów państw i rządów.

---

[6] Krokiem w tym kierunku było niewątpliwie pierwsze w wydaniu nowego prezydenta doroczne orędzie o stanie państwa, zob.: *Remarks by President Trump in Joint Address to Congress*, Washington D.C., 28 lutego 2017 r., www.whitehouse.gov.

[7] W pierwszych tygodniach nowej prezydentury zdarzały się niespójności w stanowiskach prezentowanych przez różnych przedstawicieli administracji (np. w kwestii przyszłości rosyjskich sankcji). Dotyczyło to także wypowiedzi samego prezydenta. Np. w dwóch wywiadach udzielonych tego samego dnia z jednej strony wskazywał na „przestarzałość" NATO (*The Times* z 16 stycznia 2017 r.), a z drugiej na jego ważność (Reuters, 16 stycznia 2017 r.).

[8] Nie była od tego wolna także pierwsza administracja prezydenta Baracka Obamy, „alergicznie" reagująca np. na otwarty i przyjazny list z lata 2009 r. wystosowany przez kilkudziesięciu byłych przywódców państw Europy Środkowej, przypominający o potrzebie partnerstwa transatlantyckiego oraz uwzględniania interesów sojuszników USA w amerykańskiej polityce wobec Moskwy.

[9] Amerykański rok budżetowy, a wraz z nim środki na *European Reassurance Initiative* w obecnym kształcie, kończy się we wrześniu 2017 r.

[10] Zob.: *Readout of Phone Call between NATO Secretary General Jens Stoltenberg and US President Donald J. Trump*, www.nato.int (dostęp: 6.02.2017).

Decyzje z Newport z września 2014 r. i Warszawy dwa lata później podejmowane były pod presją narastającego konfliktu na Ukrainie oraz wzmagającej się agresywności politycznej i wojskowej Rosji[11]. W sensie politycznym oznaczały one wiele dla odbudowy wojskowej wiarygodności NATO, wzmocnienia kolektywnej obrony i przełamania dwóch dekad świadomie zaprogramowanej – w innych warunkach bezpieczeństwa – niemocy, jeśli idzie o sojuszniczą obecność na wschodniej flance. Zahamowany został też spadek zdolności organizacji w zakresie najbardziej wymagających zdolności wojskowych (mierzony wskaźnikami budżetowymi i realizacją planów obronnych). Oznaczało to więc tyleż wyraźne odwrócenie długotrwałego złego trendu obronnego[12] opartego na optymistycznej prognozie ewolucji zagrożeń, ile fakt, że był to zaledwie początek procesu przywracania właściwej hierarchii priorytetów NATO. Zaczynają się one od potrzeb **upewnienia** sojuszników (*reassurance*), odstraszania i kolektywnej obrony. Sam w sobie fakt ten nie niesie jednak ani gwarancji trwałości podjętych decyzji, ani też pewności co do determinacji sojuszników, by podążać tą drogą w przyszłości. Raz jeszcze więc stratedzy i dyplomaci o takich kompetencjach otrzymują szansę działania, którego skutki będą niosły długotrwałe konsekwencje.

Jakością wypracowywanych odpowiedzi proces ten powinien wyprzedzać zagrożenia. Jego rolą jest nie tylko umacnianie wiarygodności obrazu politycznej i wojskowej siły NATO, ale też wystarczalność w obliczu pojawiających się zagrożeń, wynikająca ze zrozumienia ich natury i adekwatności środków zaradczych. Realne wzmocnienie bezpieczeństwa państw NATO nie może być jedynie skutkiem skrupulatnego wdrażania decyzji szczytów w Newport i Warszawie[13]. Musi być procesem ciągłym, w którym oczekiwania, że sojusznicy i cała organizacja zrobią więcej w sferze kolektywnej obrony, są budowane na fundamencie własnych wysiłków budżetowych i obronnych (modernizacja sił zbrojnych i gotowość do wspierania in-

[11] Szerzej zob.: „NATO – ponowne odkrywanie sensu istnienia z niewielką pomocą Putina", *Rocznik Strategiczny* 2014/15, s. 43–57; „NATO 2015 – na wyboistej drodze z Newport do Warszawy", *Rocznik Strategiczny* 2015/16, s. 43–57; R. Kupiecki, *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016, s. 154–157 i 200–202. Teksty źródłowe, materiały informacyjne i komentarze dotyczące decyzji ostatnich szczytów NATO dostępne są m.in. pod adresem internetowym: www.nato.int.

[12] Jego sens stanowi faktyczne wymazanie skutków ograniczeń nałożonych na siebie jednostronnie przez NATO w latach 1996–1997. Dotyczyły one podówczas braku woli, planów oraz intencji rozmieszczania broni jądrowej na terytoriach nowych członków. Idąc jednak dalej, Sojusz zadeklarował także „wolę realizacji kolektywnej obrony raczej poprzez zapewnienie koniecznej interoperacyjności, integracji i zdolności wzmocnienia niż dodatkowe stałe stacjonowanie znaczących sił bojowych". Deklarację tę rozciągnięto również na kwestie infrastruktury wojskowej. Zobowiązanie to wpisano następnie do Aktu stanowiącego o wzajemnych stosunkach, współpracy i bezpieczeństwie NATO–Rosja. W takiej postaci na blisko dwie dekady wbudowało ono w mechanizmy kolektywnej obrony NATO istotną asymetrię na niekorzyść nowych członków, jeśli idzie o stałe rozmieszczenie sojuszniczej infrastruktury wojskowej (baz, dowództw itp.) i sił. Abstrahując od wojskowej logiki odsunięcia tych zdolności od linii styku z potencjalnym przeciwnikiem, nie podjęto jednak dostatecznego wysiłku właściwego przygotowania warunków do realizacji zbiorowej obrony na tym obszarze, zadania te przesuwając na siły wzmocnienia przybywające na wypadek zagrożenia. Na wiele lat ograniczono także radykalnie liczbę ćwiczeń wojskowych.

[13] Interesująca dyskusja w tej sprawie zob.: „Co dalej po warszawskim szczycie NATO?", *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, styczeń–marzec 2017, s. 26–52.

nych sojuszników). Jest to nie tylko potrzeba chwili, lecz także podstawowy mechanizm sojuszniczy zapisany w traktacie waszyngtońskim (art. 3).

Testy dla wiarygodności kolektywnej obrony przychodzą dziś z różnych kierunków strategicznych. Poza organizacją wyznaczają je:

– agresywna polityka Rosji, sterującej konfliktami na południowym wschodzie Ukrainy i w Syrii, a także prowadzącej wielopłaszczyznową (*hybrydową*) dywersję przeciwko porządkowi międzynarodowemu oraz jego zachodnim fundamentom instytucjonalnym (NATO i Unia Europejska), aksjologicznym (demokracja i liberalna gospodarka) i normatywnym (prawo międzynarodowe). Zwłaszcza w tej pierwszej kwestii doprowadzenie do podważenia spójności obu organizacji lub ich społecznej delegitymizacji oznaczałoby stworzenie warunków do realizacji strategicznego zamiaru Moskwy (od 1949 r.), jakim jest zniszczenie Sojuszu Północnoatlantyckiego i bilateralizacja stosunków w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego;
– niepewność co do układu politycznego, jaki wyłonią nadchodzące wybory w najważniejszych państwach europejskich (zwłaszcza we Francji i w Niemczech). Jakkolwiek główny ciężar zaostrzających się kampanii wyborczych (i reaktywnej radykalizacji programowo umiarkowanych sił politycznych) kierowany jest przeciwko Unii Europejskiej, to niewykluczone są jednak również implikacje dla NATO i polityki wojskowej organizacji;
– kompleks zagrożeń przychodzących z południowego sąsiedztwa, odciągający polityczną uwagę i zasoby Sojuszu od działań na rzecz kolektywnej obrony oraz dzielących sojuszników w kwestii koniecznego zaangażowania organizacji i jego form.

Wyzwania dla kolektywnej obrony wyraźnie tkwią dziś również wewnątrz organizacji zmagającej się z odbudową zdolności militarnych – w tym towarzyszących im procedur planowania, kierowania i dowodzenia – a także stworzeniem im trwałego zaplecza finansowego opartego na wzroście wydatków wojskowych państw członkowskich. Rzecz jednak nie tylko w tym, by jedynie wydawały one większe sumy pieniędzy, ale przede wszystkim by te były pożytkowane na rozwój zdolności bojowych. Po dwóch dekadach sojuszniczej transformacji wojskowej, „odchudzającej" arsenały wielu państw i przesuwającej ich uwagę na potrzeby misji ekspedycyjnych (akcentujących lekkość i mobilność sił)[14], proces ten musi oznaczać „powrót do źródeł" zapewniających NATO odpowiednie połączenie różnych rodzajów wojsk, adekwatnie uzbrojonych, zdolnych do przerzutu i wyposażonych w nowoczesne systemy pola walki, pozwalające na uzyskanie przewagi i ochronę życia żołnierzy.

Nie mniej istotna dla wiarygodnego odstraszania zagrożeń jest przy tym polityczna determinacja państw członkowskich, tyleż w kwestii kontynuacji wzmacniania kolektywnej obrony, ile komunikowania jej walorów potencjalnym przeciwnikom. Nie może być żadnych wątpliwości, że posiadane zdolności i wola działania są wystarczające, by każdy agresywny zamiar skierowany z zewnątrz rysował się jako

[14] Wnioski w tej mierze zob. m.in.: M. Madej (red.), *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017.

wysoce nieopłacalny. W tym kontekście polityczny realizm i pragmatyzm Zachodu powinien się ściśle wiązać z jasnym opowiedzeniem się po stronie konieczności przestrzegania zasad i norm prawa międzynarodowego oraz zobowiązań państw. Między tymi kwestiami nie występuje zasadnicza sprzeczność, a w planie politycznym możliwe jest sformułowanie i realizacja programu zarówno racjonalnego, jak i pryncypialnego w zakresie współpracy z Rosją. Na takim fundamencie rosła będzie skuteczność działań dyplomatycznych NATO, a zabiegi na rzecz (czy w świetle problemów globalnych obiektywna potrzeba) przywrócenia dialogu z Rosją zostaną właściwie zrozumiane w Moskwie.

Priorytetowo w działaniach NATO rysuje się kilka spraw:

1) Niezbędne będzie utrzymanie wspólnej oceny zagrożeń oraz ich hierarchiczne uporządkowanie, tak by w jasny sposób tworzyły przesłanki dla wykorzystania zasobów obronnych, kształtowania priorytetów operacyjnych organizacji i budowy wokół nich sojuszniczej solidarności. Realizacji tego zadania nie będzie ułatwiała skala wyzwań oraz ich rozpiętość, sięgająca zagrożenia rosyjskiego na wschodzie i polityczno-religijnego ekstremizmu na południu. Dodatkowo skomplikuje je zapewne rozbieżność perspektyw sojuszników położonych w różnych częściach obszaru północnoatlantyckiego jako źródło politycznych sporów wewnątrz organizacji. W tym kontekście pojawi się także presja wyzwań i problemów globalnych (Iran, Chiny, Korea Północna) oraz sektorowych (bezpieczeństwo obszarów morskich, bezpieczeństwo ekonomiczne, zwalczanie zagrożeń w cyberprzestrzeni) na polityki narodowe państw członkowskich oraz rolę Sojuszu w ich rozwiązywaniu. Niewątpliwie we wszystkich tych wymiarach sojuszniczej polityki kluczową rolę odegra globalna strategia amerykańska, dla której bezpieczeństwo europejskie stanowić będzie (być może nie najbardziej istotny) jej składnik regionalny. Tym wyraźniej podnosi to potrzebę strategicznego zachowania sojuszników europejskich, zarówno jeśli idzie o ich wysiłek obronny, współpracę transatlantycką, jak i globalne zaangażowanie sygnalizujące solidarność z Waszyngtonem zaangażowanym w Europie. Z uwagi na efekty rozwoju technologii wojskowych oraz ewolucję sposobów prowadzenia konfliktów NATO musi widzieć dziś problem możliwej agresji szerzej aniżeli tylko jako groźbę konwencjonalnej ofensywy lądowej, powietrznej i morskiej z bronią jądrową w tle. Dochodzą do niej bowiem zagrożenia związane z cyberagresją[15], transgraniczne, dotyczące np. tranzytu surowców o kluczowym znaczeniu gospodarczym (którego zakłócenie mogłoby osłabiać systemy obronne państw członkowskich czy zdolności operacyjne sił sojuszniczych), czy złożone instrumentarium tzw. wojny hybrydowej, rozmywające ostrość oceny sytuacji w kategoriach art. 5 traktatu waszyngtońskiego.

2) Konieczne jest zachowanie elastyczności strategii NATO, odpowiadającej specyfice zagrożeń pochodzących z różnych kierunków geograficznych oraz dostoso-

[15] Szerzej zob.: poszerzoną edycję podręcznika prawa międzynarodowego dotyczącego konfliktów w cyberprzestrzeni, M.N. Schmitt (red.), *Tallinn Manual 2.0. on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge University Press, Cambridge 2017. Praca ta, powstała w kręgu natowskiego Centrum Doskonałości w Dziedzinie Cyberobrony w Tallinie, stanowi częściową odpowiedź na sojusznicze debaty o przystawalności art. 5 traktatu waszyngtońskiego do tego rodzaju zagrożeń.

wanych do niej odpowiedzi. Agresywne zachowanie Rosji, dysponującej znaczącym potencjałem konwencjonalnym i będącej nuklearnym mocarstwem, stanowi problem o żywotnym znaczeniu dla całego NATO. Nie zmniejsza to jednak potrzeby działań prewencyjnych i antykryzysowych, wynikających z bardziej złożonego kontekstu kolektywnej obrony (tworzonego np. przez sytuację na Bliskim Wschodzie, w Afryce Północnej czy Afganistanie). W działaniach tych Sojusz powinien blisko współpracować z Unią Europejską. Strategiczna uwaga musi jednak trwale być skierowana na wiarygodne odstraszanie agresji przeciwko państwom członkowskim Sojuszu. Jej fundamentem jest solidarność polityczna państw członkowskich. Złożoność scenariuszy zagrożeń jawi się dziś jako realne wyzwanie dla procesów wojskowych, ich zabezpieczenia materialnego, utrzymania sojuszniczej jednomyślności oraz sprawności mechanizmów decyzyjnych opartych na właściwym rozpoznaniu sytuacji. Jest to tym istotniejsze, że klarowne oceny dokonywane w państwach wschodniej flanki NATO nie muszą być jednakowe na południu czy zachodzie lub też po drugiej stronie Atlantyku. Tak samo istotne jak rozpisanie zagrożeń na wyprzedzające scenariusze planistyczne jest jednak wspólne działanie sojuszników jako warunek *sine qua non* kolektywnej obrony.

3) Kolektywna obrona oraz jej materialne i wojskowe potrzeby[16] pozostają jedyną niezbywalną misją organizacji. Stanowi ona główny instrument sojuszniczej polityki bezpieczeństwa, zarówno w roli odstraszającej agresję, jak i gotowości do czynnej obrony. Jest jedyną bezsporną (w rozumieniu celu) płaszczyzną współpracy transatlantyckiej oraz koordynacji narodowych polityk obronnych. Od niej i związanych z nią zdolności wojskowych rozpoczyna się rozważanie innych misji NATO dotyczących bezpieczeństwa zbiorowego i kooperatywnego. W pozostałych rolach rozwiniętych przez Sojusz po zakończeniu zimnej wojny (operacje pokojowe, misje stabilizacyjno-szkoleniowe, wspieranie demokracji czy usuwanie skutków katastrof naturalnych) jest on w znacznym stopniu zastępowalny przez organizacje międzynarodowe lub koalicje państw.

4) Siła militarna i polityczna determinacja członków NATO stanowią fundament wiarygodnej polityki odstraszania. Jej braki zostały właściwie zdiagnozowane w czasie szczytu warszawskiego, a przyjęte tam rozwiązania posuwają sprawy we właściwym kierunku. Dotyczy to przede wszystkim: obecności sił sojuszniczych na wschodniej flance i zdolności ich wzmocnienia w razie potrzeby, gotowości struk-

[16] To w ramach kolektywnej obrony, po zakończeniu zimnej wojny schowanej pod pojęciem „szerszego podejścia do bezpieczeństwa", Sojusz odwołał się po zamachach terrorystycznych 11 września 2001 r. po raz pierwszy w swojej historii do art. 5 traktatu waszyngtońskiego. W tym duchu należy także rozpatrywać sojusznicze operacje wojskowe w Afganistanie (gdzie siły państw NATO poniosły straty większe niż podczas wykonywania wszystkich innych zadań wojskowych w jego historii), Iraku i na Morzu Śródziemnym, jak również jego misje bałkańskie oraz powietrzne i morskie operacje antyterrorystyczne. Sygnalizowało to poszerzenie ram terytorialnych dla sojuszniczych operacji. W ich toku następowało zbliżenie współpracy wojskowej z państwami nienależącymi do organizacji, skutkujące zwrotnie presją na dopuszczenie ich do mechanizmów decyzyjnych i planistycznych Sojuszu. W kilku przypadkach ponadto (w czasie operacji bałkańskich) nastąpiło *de facto* poszerzenie zobowiązań wojskowych na rzecz państw partnerskich współpracujących w ramach koalicji z Sojuszem. Wreszcie nowe konteksty obrony kolektywnej tworzyły zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego, zagrożenia w cyberprzestrzeni, konflikty hybrydowe.

tur dowodzenia oraz ich zdolności do gromadzenia i przetwarzania wiedzy o sytuacji w otoczeniu NATO, a także większej wydajności procesu planowania obronnego (zwłaszcza zwiększenia poziomu wykonalności własnych zobowiązań przez państwa członkowskie w odniesieniu do najważniejszych i najbardziej zaawansowanych systemów obronnych). W tej ostatniej kwestii zresztą musi nastąpić sprzężenie narodowych wysiłków obronnych oraz działań na forum NATO polegających na doskonaleniu wspólnie finansowanych zdolności wojskowych (takich jak szeroko pojęte systemy dowodzenia czy obrona przeciwrakietowa).

5) W świetle zmian doktrynalnych (kontrola charakteru konfliktu i tzw. działania deeskalacyjne) i publicznych deklaracji Rosji w sprawie progów użycia broni jądrowej sojusznicza polityka nuklearna wraca na pierwszy plan natowskiego odstraszania. Sojusz w publicznej części swojej doktryny utrzymuje czytelny przekaz na temat otoczenia strategicznego oraz gotowość adekwatnej odpowiedzi na zagrożenia. Przed organizacją stoją jednak kluczowe decyzje w sprawie nuklearnego składnika własnej polityki odstraszania. Dotyczy to zarówno infrastruktury i systemów przenoszenia tej broni, procesów planowania i konsultacji sojuszniczych, szerszego udziału państw członkowskich w podejmowaniu zadań (konwencjonalnych) związanych z polityką i ćwiczeniami nuklearnymi, jak i zbliżenia polityk państw NATO dysponujących jej zasobami. W pierwszej kolejności to USA muszą jednak podjąć decyzję w sprawie przyszłości swojego arsenału jądrowego i gwarancji na rzecz sojuszników europejskich.

6) Skuteczne przygotowania obronne wymagają stosownych zasobów materialnych. Wyzwaniem pozostaje utrzymanie amerykańskiego zaangażowania (w tym finansowego) w NATO, a także rosnąca presja Waszyngtonu na zwiększenie wysiłku budżetowego przez sojuszników europejskich. Zobowiązanie do wydatkowania 2% PKB na cele obronne, przyjęte przez sojuszników na szczycie w Newport (i powtórzone w Warszawie), pozostaje dalekie od realizacji. Wciąż ponad 2/3 członków NATO go nie wypełnia, choć nie można nie dostrzec wysiłków, zwłaszcza państw wschodniej flanki, w tej mierze[17]. O powodzeniu zdecydują jednak rozstrzygnięcia finansowe największych państw europejskich[18], których budżety obronne są w stanie odwrócić spadkowy trend wydatków obronnych NATO notowany w ostatniej dekadzie. Niewykluczona może się okazać potrzeba nadania temu procesowi ściślejszych ram politycznych i planistycznych[19]. Rola działań narodowych w tej mierze, poza ich wartością obronną netto, obejmuje także zapobieganie utrwaleniu się „efektu gapowicza" – historycznej i systemowej plagi sojuszy – oraz stworzenie siły przykładu niwelującego przestrzeń dla innych sojuszników do omijania lub ograniczania własnych zobowiązań.

[17] Polska jest w tej mierze dobrym przykładem, mając ustawowo zapisane 2% PKB na cele obronne oraz wysoką dynamikę przyrostu wydatków wojskowych w ostatnich kilku latach.

[18] Zagregowane wydatki obronne 11 państw, które przystąpiły do NATO po 1999 r., nie przekraczają wydatków dwunastego – Polski. Ich wzrost ma istotne znaczenie solidarnościowe.

[19] Mogłyby one przyjąć postać ściślejszego kalendarza dochodzenia do poziomu 2% PKB w wydatkach obronnych, zatwierdzonego jako zobowiązanie szefów państw i rządów.

★ ★ ★

Poza największymi od zakończenia zimnej wojny zagrożeniami zewnętrznymi dla państw Sojuszu poważnie rysują się wyzwania polityczne dla stosunków transatlantyckich. Oprócz sygnalizowanych wcześniej oczekiwań na wyjaśnienie stanowiska nowej administracji USA wobec NATO i w szerszym planie relacji jej strategii europejskiej z innymi strategiami regionalnymi za pewnik można uznać, że będzie ona trudnym i nie zawsze przewidywalnym partnerem dla własnych sojuszników. Prezydent Donald Trump – działający pod presją problemów wewnętrznych USA, które wyniosły go do prezydentury, oraz priorytety zagraniczne swego państwa dostrzegający w Azji – bez wątpienia wyżej podniesie poprzeczkę wymogów wobec Europy, jeśli idzie o wysiłek wojskowy i budżetowy, mocniej równoważący świadczenia amerykańskie na rzecz kolektywnej obrony. Kryje się w tym nie tylko wyzwane dla Starego Kontynentu, lecz także olbrzymia szansa na umocnienie własnej tożsamości obronnej, lepiej niż dotąd osadzonej w zdolnościach, mechanizmach instytucjonalnych, procedurach i podziale obciążeń. Potrzeba bliskiej współpracy NATO i Unii Europejskiej jawi się tu jako rozwiązanie najbardziej pożądane.

NATO's collective defence: A new strategic framework

This article discusses Transatlantic relations and prospects for the strengthening of NATO's collective defence following the recent summits in Newport (2014) and Warsaw (2016), and in the run-up to the meeting of heads of state and government in Brussels (2017). The author tackles the pressing needs in this domain, resulting from the shaky security environment, with key "game-changing" factors, including political positions of the new US Administration, the emerging political landscape in Europe, and Russia's persistence in undermining the current security order in its institutional, axiological, and normative aspects. The article concludes with a brief review of the main challenges ahead of NATO's robust collective defence as a foundation for credible deterrence and effective diplomacy.

Keywords: Donald Trump, United States, Russia, collective defence

Słowa kluczowe: Donald Trump, USA, NATO, Rosja, kolektywna obrona

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 269–285

Jacek Czaputowicz, Marcin Kleinowski

doi 10.7366/2300265420162218

Wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na siłę głosu w Radzie

Brytyjczycy opowiedzieli się w referendum 23 czerwca 2016 r. za wystąpieniem z Unii Europejskiej (dalej UE). Jedną z konsekwencji tej decyzji będzie zmiana siły państw w obecnym systemie głosowania w Radzie. Zgodnie z postanowieniami wprowadzonymi w traktacie z Lizbony do podjęcia decyzji konieczne jest uzyskanie większości 65% liczby ludności i 55% liczby państw. Po wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE liczba państw zmniejszy się z 28 do 27, a liczba ludności UE z 508 mln do 444 mln. Nastąpi także przepływ siły głosu pomiędzy państwami członkowskimi w Radzie oraz zmieni się pośrednia siła głosu ich obywateli.

W artykule badamy, w jakim stopniu zmienią się powyższe relacje siły głosu na skutek wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE. Interesuje nas także, czy wydarzenie to przybliża do modelowego systemu, w którym pośrednia siła głosu obywateli wszystkich państw byłaby równa, czy od niego oddala.

W części pierwszej zostanie przedstawiony system równego wpływu, zwany także systemem pierwiastkowym, oraz obowiązujący system podwójnej większości (tzw. system lizboński) dla Unii składającej się z 28 państw (UE 28). Część druga zostanie poświęcona analizie formalnej siły głosu państw w Radzie po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, czyli dla UE 27. W części trzeciej zostanie omówiona zdolność państw do budowania w Radzie małych koalicji ściśle minimalnie blokujących i ściśle minimalnie wygrywających.

Do określenia siły głosu państw wykorzystano *Normalized Banzhaf Index* (NBI)[1] oraz *Preventive Power Index* (PPI)[2]. NBI obrazuje udział danego państwa w ogólnej liczbie pozycji kluczowych wszystkich państw. Wskazuje prawdopodobieństwo, z jakim dane państwo znajdzie się w takiej sytuacji, kiedy od jego decyzji będzie zależało, czy dana propozycja na forum Rady zostanie przyjęta, czy też odrzucona. Państwo zajmuje pozycję kluczową wówczas, gdy koalicja wygrywająca po opuszczeniu jej przez to państwo przestaje być koalicją wygrywającą, a więc suma głosów jej członków jest mniejsza od progu decyzyjnego. NBI dla każdego gracza wyznacza się jako stosunek zajmowanych przez niego pozycji kluczowych do ogólnej ich licz-

[1] J.F. Banzhaf, „Weighted voting does not work: A mathematical analysis", *Rutgers Law Review* 1965, t. 19, nr 2, s. 317–343; D.S. Felsenthal, M. Machover, *The Measurement of Voting Power. Theory and Practice*, *Problems and Paradoxes*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 1998, s. 32–51.

[2] J.S. Coleman, „Control of collectivities and the power of a collectivity to act", w: B. Lieberman (red.), *Social Choice*, London 1971; przedruk w: J.S. Coleman, *Individual Interests and Collective Action: Selected Essays*, Cambridge University Press, London 1986, s. 204–206.

by. Z kolei PPI wskazuje, jaka jest szansa danego gracza, aby zablokować decyzję w danym gremium decyzyjnym. Jest on równy ilorazowi liczby pozycji kluczowych danego gracza w koalicjach wygrywających przez liczbę koalicji wygrywających.

SYSTEM RÓWNEGO WPŁYWU A SYSTEM PODWÓJNEJ WIĘKSZOŚCI

System równego wpływu, zwany także systemem pierwiastkowym, zmierza do zapewnienia wszystkim członkom określonej wspólnoty równej, pośredniej siły głosu, niezależnie od tego, czy są mieszkańcami państwa dużego, średniego czy małego. Wskazuje on, że wpływ każdego obywatela Unii Europejskiej na wynik głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie będzie taki sam, jeśli siła głosu danego państwa członkowskiego będzie w przybliżeniu proporcjonalna do pierwiastka kwadratowego z liczby jego obywateli[3]. System ten opiera się na założeniu, że w Radzie obowiązuje dwupoziomowy schemat podejmowania decyzji. Każda osoba występuje jako obywatel tylko jednego państwa członkowskiego i wyraża swoją opinię na temat inicjatywy rozpatrywanej w Radzie, tak jakby robiła to w plebiscycie, w którym posiada jeden głos i może jedynie poprzeć zgłoszoną inicjatywę lub jej się sprzeciwić. Rozkład preferencji osób w poszczególnych państwach odnośnie do kwestii, które mogą być decydowane w Radzie, jest losowy. Przedstawiciel danego państwa w Radzie oddaje głos „za" lub „przeciw" zgłoszonej inicjatywie, kierując się wyłącznie wolą większości obywateli wyrażoną w plebiscycie. Przy spełnieniu powyższych założeń pośrednia siła głosu obywatela danego państwa członkowskiego będzie równa iloczynowi bezpośredniej siły głosu obywatela w plebiscycie oraz siły głosu jego reprezentanta w Radzie.

System równego wpływu opiera się na zasadzie reprezentatywności, tj. założeniu, że pośrednia siła głosu każdego obywatela, niezależnie z którego państwa członkowskiego on pochodzi, jest taka sama. Jest on uznany przez wielu badaczy za sprawiedliwy. Przypomnijmy, że w czerwcu 2004 r. czterdziestu uczonych z dziesięciu państw zajmujących się problematyką podejmowania decyzji wystosowało list otwarty do polityków europejskich, proponując oparcie systemu głosowania w Radzie na regule pierwiastka kwadratowego[4]. Ich postulaty nie zostały wówczas uwzględnione. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku występowania silnej korelacji preferencji

[3] Na temat reguły pierwiastka kwadratowego (ang. *Penrose square root law*) zob. szerzej: D.S. Felsenthal, M. Machover, *The Measurement of Voting Power*..., s. 63–78; L.S. Penrose, „The elementary statistics of majority voting", *Journal of the Royal Statistical Society* 1946, nr 109.

[4] Zob. *Letter to the Governments of the EU Member States*, Scientists for a Democratic Europe, http://www.wahlrecht.de/news/2004/12-openletter.pdf (dostęp: 19.04.2016); R. Baldwin, M. Widgrén, „Winners and losers under various dual-majority voting rules for the EU's Council of Ministers", *CEPS Policy Brief* 2004, nr 50; D.S. Felsenthal, M. Machover, „Analysis of QM rules in the draft constitution for Europe proposed by the European Convention", *Social Choice and Welfare* 2004, t. 23 (1); B. Plechanovová, „Draft constitution and the decision-making rule for the Council of Ministers of the EU – looking for alternative solution", *European Integration online Papers (EIoP)* 2004, t. 8, nr 12; W. Kirsch, M. Machover, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Voting in the EU Council – A Scientific Approach*, http://www.esi2.us.es/~mbilbao/pdffiles/voting.pdf (dostęp: 19.04.2016).

obywateli w poszczególnych krajach członkowskich przy jednoczesnej wyraźnej polaryzacji w preferencjach obywateli z różnych państw metoda ta może prowadzić do zjawiska „dyktatury" mniejszości[5]. Można zatem dojść do wniosku, że w sytuacji, kiedy społeczności w poszczególnych państwach są homogeniczne w zakresie preferencji, przy jednoczesnym występowaniu silnej polaryzacji preferencji pomiędzy poszczególnymi społecznościami, siła głosu państw w Radzie powinna być proporcjonalna do ich populacji. Jednak w takim wypadku nie byłoby potencjału pozwalającego na utworzenie ponadnarodowej wspólnoty, która zakłada zacieranie się różnic między wspólnotami narodowymi i polaryzację interesów według innych kryteriów niż podziały narodowościowe. Innymi słowy, system, w którym siła głosu danego państwa w Radzie jest proporcjonalna do liczby jego obywateli, byłby zrozumiały, gdyby współpraca w Unii Europejskiej miała charakter wyłącznie międzyrządowy i przy założeniu istnienia trwałych i silnych różnic w preferencjach obywateli poszczególnych krajów członkowskich.

Jeżeli jednak preferencje obywateli w państwach członkowskich są rozproszone i nie występuje w nich silna korelacja, to system pierwiastkowy daje szansę, że podejmowane decyzje będą odzwierciedlać w większym stopniu preferencje obywateli UE[6].

Zgodnie z wprowadzonymi w traktacie z Lizbony zasadami głosowania większością kwalifikowaną, które obowiązują od 1 listopada 2014 r., wagi głosu państw członkowskich są wprost proporcjonalne do liczby ludności. Do podjęcia decyzji, z inicjatywy Komisji Europejskiej lub Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, wymagana jest podwójna większość – 55% państw i 65% liczby ludności, przy dodatkowym założeniu, że mniejszość blokująca obejmuje minimalną liczbę członków Rady reprezentujących ponad 35% ludności uczestniczących państw, powiększoną o jednego dodatkowego członka (w pełnym składzie Rady co najmniej cztery państwa)[7]. Głos państwa w Radzie jest skumulowany i niepodzielny, co oznacza, że za jego stanowiskiem zawsze stoi waga całej ludności państwa[8]. Do 31 marca 2017 r. obowiązywał okres przejściowy, polegający na tym, że państwo może wnioskować, by głosowanie odbywało się według nicejskiego systemu ważenia głosów[9]. Siła głosów została przedstawiona w tabeli 1.

---

[5] D.S. Felsenthal, M. Machover, *The Measurement of Voting Power*…, s. 71–72.

[6] Por.: W. Kirsh, „On Penrose's square-root law and beyond", w: M.J. Holler, H. Nurmi (red.), *Power, Voting, and Voting Power: 30 Years After*, Springer, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2013, s. 365–387.

[7] Traktat o Unii Europejskiej, art. 16 ust. 3; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), art. 238 ust. 2, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326 z 26.10.2012.

[8] Zob. szerzej J. Czaputowicz, „Demokracja a suwerenność w Unii Europejskiej", w: K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

[9] Protokół (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych, art. 3 ust. 2, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326 z 26.10.2012.

Tabela 1
Analiza systemu ważenia głosów w Radzie (tzw. system podwójnej większości)

Państwo UE	Liczba ludności	Udział w całkowitej liczbie ludności	Liczba pozycji kluczowych (η)	*Normalized Banzhaf Index*	Stosunek siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby ludności (A)	A – 1
Niemcy	81 089 331	0,1593	22596065	0,1019	1,1193	0,1193
Francja	66 352 469	0,1304	18721721	0,0845	1,0252	0,0252
Zjednoczone Królestwo	64 767 115	0,1273	18325465	0,0827	1,0157	0,0157
Włochy	61 438 480	0,1207	17540493	0,0791	0,9982	–0,0018
Hiszpania	46 439 864	0,0912	13745229	0,0620	0,8997	–0,1003
Polska	38 005 614	0,0747	11243003	0,0507	0,8135	–0,1865
Rumunia	19 861 408	0,0390	8382835	0,0378	0,8391	–0,1609
Królestwo Niderlandów	17 155 169	0,0337	7752715	0,0350	0,8349	–0,1651
Belgia	11 258 434	0,0221	6421841	0,0290	0,8537	–0,1463
Grecja	10 846 979	0,0213	6329559	0,0286	0,8573	–0,1427
Republika Czeska	10 419 743	0,0205	6233077	0,0281	0,8613	–0,1387
Portugalia	10 374 822	0,0204	6222927	0,0281	0,8618	–0,1382
Węgry	9 855 571	0,0194	6106315	0,0276	0,8676	–0,1324
Szwecja	9 790 000	0,0192	6091487	0,0275	0,8684	–0,1316
Austria	8 581 500	0,0169	5819419	0,0263	0,8861	–0,1139
Bułgaria	7 202 198	0,0142	5509353	0,0249	0,9157	–0,0843
Dania	5 653 357	0,0111	5159793	0,0233	0,9680	–0,0320
Finlandia	5 471 753	0,0108	5118931	0,0231	0,9762	–0,0238
Słowacja	5 403 134	0,0106	5103491	0,0230	0,9794	–0,0206

Irlandia	4 625 885	0,0091	4928019	0,0222	1,0221	0,0221
Chorwacja	4 225 316	0,0083	4837807	0,0218	1,0498	0,0498
Litwa	2 921 262	0,0057	4542713	0,0205	1,1856	0,1856
Słowenia	2 062 874	0,0041	4347777	0,0196	1,3503	0,3503
Łotwa	1 986 096	0,0039	4330409	0,0195	1,3707	0,3707
Estonia	1 313 271	0,0026	4177525	0,0188	1,6261	0,6261
Cypr	847 008	0,0017	4071339	0,0184	1,9733	0,9733
Luksemburg	562 958	0,0011	4006721	0,0181	2,3821	1,3821
Malta	429 344	0,0008	3976187	0,0179	2,7069	1,7069
Suma	508 940 955		221642216	1		

Źródło: obliczenia własne. Dane o liczbie ludności na podstawie Decyzji Rady (UE, Euratom) 2015/2393 z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany regulaminu wewnętrznego Rady, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 332 z 18.12.2015.

W stosunku do wcześniejszych rozwiązań system ten preferuje państwa, które siłę swojego głosu budują głównie na jednym z dwóch kryteriów ważenia głosów: 55% państw lub 65% ludności UE. Korzystny jest zwłaszcza dla tych o największej liczbie mieszkańców, w szczególności Niemiec oraz czterech krajów członkowskich o najmniejszej liczbie ludności.

ZMIANA SIŁY GŁOSU PAŃSTW PO WYSTĄPIENIU ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA Z UNII EUROPEJSKIEJ

Po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE z 16 do 15 zmniejszy się próg liczby państw koniecznych do przyjęcia aktu. Przypomnijmy, że z sytuacją taką mieliśmy do czynienia przed akcesją Chorwacji, gdy Unia Europejska liczyła 27 członków. Przy 28 państwach próg wynosił 16 państw, czyli 57,14%, a przy 27 państwach będzie on wynosił 15, czyli 55,56%. Kryterium liczby państw będzie więc mogło być łatwiej spełnione, co oznacza, że wzrośnie znaczenie kryterium liczby ludności.

Jeszcze większy wpływ na system głosowania w Radzie będzie miało zmniejszenie liczby ludności Unii Europejskiej. Zjednoczone Królestwo, inaczej niż Chorwacja, jest państwem ludnym, z liczbą 65 mln ludności znajduje się na trzecim miejscu w UE pod względem populacji. Po jego wystąpieniu próg 65% liczby ludności UE obniży się z 331 mln do 289 mln osób. Oznacza to, że wzrośnie znaczenie państw ludnych w budowaniu koalicji wygrywających. Średnia populacja państwa członkowskiego spadnie z 18,1 mln do 16,4 mln, a więc o 1,7 mln, czyli ok. 10%. Zmiany ww. współczynników zostały zestawione w tabeli 2.

Tabela 2
Porównanie UE 28 i UE 27

Kryterium	UE 28 państw	UE bez Zjednoczonego Królestwa
Liczba państw	28	27
Liczba członków Rady potrzebna do przekroczenia progu 55% państw	16	15
Liczba ludności	508 mln	444 mln
Średnia liczba ludności państwa członkowskiego	18,1 mln	16,4 mln
Liczba ludności potrzebna do przekroczenia progu 65% populacji UE	331 mln	289 mln
Liczba ludności potrzebna do przekroczenia progu 35% populacji UE	178,13 mln	155,46 mln

Źródło: opracowanie własne.

Po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE nastąpi wzmocnienie siły głosu przede wszystkim pięciu państw członkowskich o największej populacji. W przy-

padku siły głosu mierzonej za pomocą NBI wzmocnieniu ulega pozycja przede wszystkim Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii oraz Polski, przy czym zmiana jest korzystna przede wszystkim dla rządów w Warszawie oraz Madrycie. W konsekwencji dla przyjęcia zgłoszonej inicjatywy w Radzie jeszcze większe znaczenie będzie miało uzyskanie poparcia państw o największej populacji. Nieznaczny wzrost siły głosu odnotowują również inne kraje członkowskie, których liczba ludności przekracza 5 400 000 osób. Z kolei pod względem zdolności do blokowania decyzji, mierzonej PPI, jedynie Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania i Polska zwiększają swoje możliwości w tym zakresie, nadal jednak zdolność Berlina do blokowania decyzji jest wyraźnie większa od pozostałych państw. Szczegółowe dane zostały przedstawione w tabeli 3.

Tabela 4 prezentuje, w jaki sposób wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE wpłynie na pośrednią siłę głosu mieszkańców poszczególnych państw, jeśli za punkt odniesienia przyjmiemy system równego wpływu. W tym celu dla każdego z nich wyznaczono współczynniki stosunku siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby ludności, czyli osób zamieszkujących w danym państwie.

Współczynniki stosunku siły głosu do pierwiastka z liczby ludności lub liczby obywateli zostały wyznaczone ze wzoru $(\eta S)/(Hs)$[10], gdzie:

η – liczba pozycji kluczowych państwa członkowskiego UE dla określonego systemu ważenia głosów;

H – suma pozycji kluczowych dla wszystkich państw członkowskich UE;

s – pierwiastek kwadratowy z liczby mieszkańców (rezydentów) państwa UE;

S – suma pierwiastków kwadratowych z liczby mieszkańców (rezydentów).

Jeżeli współczynnik będzie równy 1, oznacza to, że siła głosu państwa jest proporcjonalna do pierwiastka kwadratowego z liczby jego mieszkańców. Z kolei jeśli przyjmuje on wartość mniejszą lub większą od 1, to określa odpowiednio skalę niedoszacowania lub przeszacowania siły głosu państwa w stosunku do pierwiastka kwadratowego z liczby jego mieszkańców. W systemie głosowania, w którym siła głosu wszystkich graczy jest proporcjonalna do pierwiastka kwadratowego z liczby ich mieszkańców lub obywateli, współczynnik ten dla każdego z graczy przyjmuje wartość 1. Przykładowo jeżeli współczynnik siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby mieszkańców dla Malty wynosi 2,3789, oznacza to, że pośrednia siła głosu jej mieszkańca (rezydenta) jest prawie 2,4 razy większa, niż byłaby w systemie tzw. równego wpływu, oraz jest około dwóch razy większa od siły głosu mieszkańca Niemiec.

Wykres 1 obrazuje zmianę pośredniej siły głosu mieszkańców państw UE w wyniku Brexitu (zob. tabele 1 i 3). Opuszczenie UE przez Wielką Brytanię zwiększa przeszacowanie siły głosu rezydentów Niemiec i Francji, prowadzi do przeszacowania siły głosu rezydentów we Włoszech, a pośrednia siła głosu mieszkańców Polski i Hiszpanii staje się bliższa pierwiastkowi kwadratowemu z liczby rezydentów. W przypadku wszystkich pozostałych państw współczynnik siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby mieszkańców się zmniejsza.

[10] D.S. Felsenthal, M. Machover, *The Measurement of Voting Power*…, s. 167.

Tabela 3
Zmiana siły głosu państw członkowskich przy podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną (mierzona *Normalized Banzhaf Index* oraz *Preventive Power Index*) po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE

Państwo	UE 28 państw		UE 27 państw po Brexicie		Zmiana w stosunku do UE 28 państw			
	NBI (%)	NBI (%)	NBI (%)	PPI (%)	NBI (%)	Zmiana w punktach procento-wych	PPI (%)	Zmiana w punktach procento-wych
Niemcy	10,19	74,44	11,89	78,45	1,70	2,28	4,01	5,11
Francja	8,45	61,68	9,96	65,67	1,51	15,15	3,99	6,07
Wielka Brytania	8,27	60,37	–	–	–	–	–	–
Włochy	7,91	57,79	9,25	61,02	1,34	14,45	3,23	5,30
Hiszpania	6,20	45,28	7,66	50,50	1,46	19,00	5,22	10,34
Polska	5,07	37,04	6,54	43,13	1,47	22,42	6,09	14,11
Rumunia	3,78	27,62	4,01	26,42	0,22	5,57	–1,20	–4,54
Holandia	3,50	25,54	3,70	24,42	0,20	5,53	–1,12	–4,58
Belgia	2,90	21,16	3,02	19,89	0,12	3,92	–1,27	–6,36
Grecja	2,86	20,85	2,97	19,57	0,11	3,75	–1,28	–6,55
Czechy	2,81	20,54	2,92	19,24	0,10	3,56	–1,30	–6,76
Portugalia	2,81	20,50	2,91	19,20	0,10	3,54	–1,30	–6,78
Węgry	2,76	20,12	2,85	18,79	0,09	3,30	–1,32	–7,05
Szwecja	2,75	20,07	2,84	18,74	0,09	3,27	–1,33	–7,08
Austria	2,63	19,17	2,70	17,79	0,07	2,66	–1,38	–7,76
Bułgaria	2,49	18,15	2,53	16,70	0,05	1,84	–1,45	–8,66

Dania	2,33	17,00	2,35	15,48	0,02	0,82	–1,52	–9,79
Finlandia	2,31	16,86	2,33	15,34	0,02	0,69%	–1,53	–9,94
Słowacja	2,30	16,81	2,32	15,29	0,01	0,64%	–1,53	–10,00
Irlandia	2,22	16,24	2,22	14,67	0,00	0,01%	–1,57	–10,69
Chorwacja	2,18	15,94	2,18	14,35	–0,01	–0,33	–1,59	–11,06
Litwa	2,05	14,97	2,02	13,32	–0,03	–1,54	–1,65	–12,40
Słowenia	1,96	14,32	1,91	12,63	–0,05	–2,46	–1,70	–13,42
Łotwa	1,95	14,27	1,91	12,57	–0,05	–2,55	–1,70	–13,52
Estonia	1,88	13,76	1,82	12,03	–0,06	–3,36	–1,73	–14,42
Cypr	1,84	13,41	1,77	11,66	–0,07	–3,94	–1,76	–15,06
Luksemburg	1,81	13,20	1,73	11,43	–0,08	–4,34	–1,77	–15,50
Malta	1,79	13,10	1,72	11,32	–0,08	–4,52	–1,78	–15,70
Średnio	3,57	26,08	3,7	24,43				

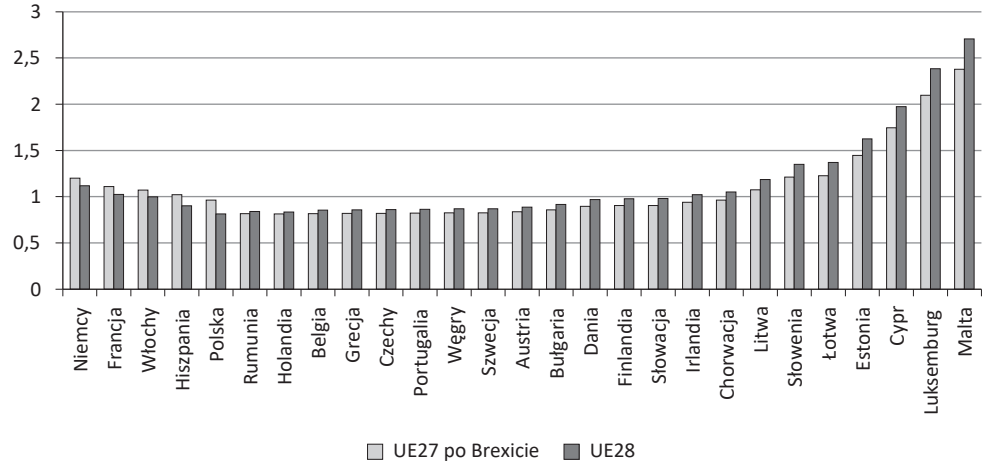
Źródło: obliczenia własne. Dane o liczbie ludności na podstawie Decyzji Rady (UE, Euratom) 2015/2393 z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany regulaminu wewnętrznego Rady, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 332 z 18.12.2015.

Tabela 4
Pośrednia siła głosu mieszkańców 27 państw UE po Brexicie

Państwo	Liczba ludności	Udział w całkowitej liczbie ludności	Liczba pozycji kluczowych (η)	*Normalized Banzhaf Index*	Stosunek siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby ludności (A)	A – 1
Niemcy	81 089 331	0,1826	13 862 450	0,1189	1,1996	0,1996
Francja	66 352 469	0,1494	11 602 800	0,0996	1,1100	0,1100
Włochy	61 438 480	0,1383	10 781 652	0,0925	1,0719	0,0719
Hiszpania	46 439 864	0,1046	8 923 652	0,0766	1,0205	0,0205
Polska	38 005 614	0,0856	7 620 132	0,0654	0,9632	–0,0368
Rumunia	19 861 408	0,0447	4 667 788	0,0401	0,8162	–0,1838
Holandia	17 155 169	0,0386	4 315 106	0,0370	0,8119	–0,1881
Belgia	11 258 434	0,0253	3 514 460	0,0302	0,8162	–0,1838
Grecja	10 846 979	0,0244	3 457 710	0,0297	0,8181	–0,1819
Czechy	10 419 743	0,0235	3 398 484	0,0292	0,8205	–0,1795
Portugalia	10 374 822	0,0234	3 392 302	0,0291	0,8207	–0,1793
Węgry	9 855 571	0,0222	3 320 350	0,0285	0,8242	–0,1758
Szwecja	9 790 000	0,0220	3 311 336	0,0284	0,8247	–0,1753
Austria	8 581 500	0,0193	3 143 488	0,0270	0,8362	–0,1638
Bułgaria	7 202 198	0,0162	2 951 190	0,0253	0,8570	–0,1430
Dania	5 653 357	0,0127	2 735 522	0,0235	0,8966	–0,1034
Finlandia	5 471 753	0,0123	2 710 090	0,0233	0,9029	–0,0971

Słowacja	5 403 134	0,0122	2 700 556	0,0232	0,9054	–0,0946
Irlandia	4 625 885	0,0104	2 591 314	0,0222	0,9389	–0,0611
Chorwacja	4 225 316	0,0095	2 535 384	0,0218	0,9612	–0,0388
Litwa	2 921 262	0,0066	2 352 344	0,0202	1,0725	0,0725
Słowenia	2 062 874	0,0046	2 231 102	0,0191	1,2105	0,2105
Łotwa	1 986 096	0,0045	2 220 220	0,0191	1,2277	0,2277
Estonia	1 313 271	0,0030	2 125 120	0,0182	1,4451	0,4451
Cypr	847 008	0,0019	2 059 548	0,0177	1,7439	0,7439
Luksemburg	562 958	0,0013	2 019 018	0,0173	2,0970	1,0970
Malta	429 344	0,0010	2 000 204	0,0172	2,3789	1,3789
Suma	**444 173 840**	**1,0000**	**11 6543 322**	**1,0000**		

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 1
Zmiana stosunku siły głosu państw członkowskich do pierwiastka kwadratowego z liczby ludności w wyniku wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE

Źródło: obliczenia własne.

W celu znalezienia odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu pośrednia siła głosu mieszkańca (rezydenta) dla danego systemu ważenia głosów w Radzie jest zbieżna z tzw. systemem równego wpływu, obliczymy zróżnicowanie rozkładu za pomocą średniego odchylenia bezwzględnego współczynników stosunku siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby mieszkańców poszczególnych graczy od wartości tego współczynnika wynoszącej 1 (pełna proporcjonalność). Użyjemy wzoru:

$$D = \frac{\sum_{i=1}^{N} |x_i - 1|}{N}$$

gdzie:
x_i – wartość cechy dla i-tego elementu zbioru danych
N – łączna liczba obserwacji (liczebność zbioru danych).

Współczynnik D wskazuje, jak duża jest średnio dysproporcja między siłą głosu przedstawiciela pewnej społeczności w przykładowej Radzie a pierwiastkiem kwadratowym z liczby ludności reprezentowanych przez niego mieszkańców czy obywateli. Określa więc, o ile średnio siła głosu mieszkańca lub obywatela odchyla się bezwzględnie od systemu ważenia głosów, w którym siła głosu wszystkich mieszkańców lub obywateli jest równa (przy spełnieniu założeń wskazanych w artykule). Im wyższa wartość D, tym większe jest średnie, bezwzględne odchylenie stosunku siły głosu do pierwiastka kwadratowego z liczby mieszkańców lub obywateli wszystkich graczy.

Dla 28 państw członkowskich UE i systemu nicejskiego $D = 0{,}1305$, a dla systemu podwójnej większości $D = 0{,}27$. W związku z tym, że średnia jest wrażliwa na występowanie skrajnych wartości badanej cechy, a z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku wyznaczania współczynnika D dla rozpatrywanych w artykule systemów ważenia głosów, obliczymy jego wartość po odrzuceniu czterech państw o skrajnych wartościach cechy (dwóch z najwyższą i dwóch z najniższą jej wartością). Wówczas dla systemu nicejskiego współczynnik $D_{-4} = 0{,}1072$, a dla systemu podwójnej większości $D_{-4} = 0{,}1850$. Z kolei po uwzględnieniu Brexitu dla 27 państw członkowskich UE w systemie podwójnej większości współczynniki te przyjmują wartość odpowiednio $D = 0{,}2505$ oraz $D_{-4} = 0{,}1690$. Oznacza to, że po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa rozbieżność systemu głosów ważonych w Radzie w stosunku do systemu równego wpływu nieco się zmniejszy, jednak nadal będzie zdecydowanie wyższa niż w systemie nicejskim.

ZDOLNOŚĆ DO BUDOWANIA KOALICJI ŚCIŚLE MINIMALNIE WYGRYWAJĄCYCH I BLOKUJĄCYCH

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE zmieni w zasadniczy sposób zdolność państw członkowskich do tworzenia koalicji ściśle minimalnie blokujących[11]. Decyzje w Radzie przyjmowane są przede wszystkim w drodze konsensualnych negocjacji, a dążenie przez grupę państw do utworzenia koalicji blokującej jest sytuacją relatywnie rzadką. Są to jednak najczęściej przypadki, w których zapadające rozstrzygnięcia dotykają ważnych interesów przynajmniej części krajów członkowskich, a groźba zablokowania decyzji w Radzie ma służyć uzyskaniu satysfakcjonujących ustępstw ze strony innych podmiotów uczestniczących w procesie decyzyjnym. Sformowanie koalicji blokującej złożonej ze znacznej liczby członków Rady jest trudne, gdyż Komisja Europejska zazwyczaj stara się tak kształtować agendę, aby zapewnić wysokie prawdopodobieństwo przyjęcia zgłoszonej przez siebie inicjatywy legislacyjnej[12]. Ponadto panująca w Radzie kultura polityczna piętnuje blokowanie decyzji przez mniejszość[13].

W wyniku Brexitu zmieni się zdolność państw członkowskich do budowania w Radzie małych koalicji ściśle minimalnie wygrywających oraz blokujących. Trudniejsze stanie się zablokowanie decyzji wbrew stanowisku trzech państw o największej liczbie ludności, a także tandemu niemiecko-francuskiego. W tym ostatnim przypadku kluczowe znaczenie może mieć pozyskanie do koalicji Włoch.

[11] Koalicję blokującą nazywamy ściśle minimalną wówczas, gdy żadna z subkoalicji nie posiada równej jej siły głosu, tzn. nie może zagwarantować np. zablokowania decyzji lub jej przyjęcia.

[12] J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge University Press, New York 2006; M.A. Pollack, *The Engines of European Integration. Delegation*, *Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press, Oxford 2003.

[13] S. Novak, „Qualified majority voting from the Single European Act to present day: An unexpected permanence", *Study & Research* 2011, nr 88, s. 19.

Tabela 5
Zdolność członków Rady do budowania koalicji ściśle minimalnie blokujących (SMB) w opozycji do wybranych państw[14]

Państwa, w opozycji do których budowana jest koalicja blokująca	UE 28				UE 27 po Brexicie			
	Minimalna liczba państw w koalicji SMB (*k*)	Liczba SMB składających się z 4 członków	Liczba SMB składających się z 5 członków	Liczba SMB składających się z 6 członków	Minimalna liczba państw w koalicji SMB (*k*)	Liczba SMB składających się z 4 członków	Liczba SMB składających się z 5 członków	Liczba SMB składających się z 6 członków
Niemcy, Francja	4	14	98	421	4	8	27	185
Niemcy, Włochy	4	29	54	436	4	13	25	414
Niemcy, Hiszpania	4	35	177	437	4	32	144	736
Niemcy, Polska	4	69	37	282	4	32	155	1131
Francja, Włochy	4	48	213	869	4	33	183	1086
Francja, Hiszpania	4	71	253	1174	4	132	159	576
Francja, Polska	4	80	219	1186	4	141	250	832
Włochy, Polska	4	91	283	1353	4	208	178	974
Włochy, Hiszpania	4	79	312	1306	4	199	80	567
Polska, Hiszpania	4	94	343	1886	4	317	289	755

Źródło: obliczenia własne.

[14] Analizując dane w tabeli 4, należy mieć na uwadze, że zmniejszenie o jednego liczby członków Rady powoduje, iż liczba wszystkich możliwych kombinacji koalicji w tej instytucji spada o połowę.

Tabela 5 prezentuje zdolność państw do budowania małych koalicji ściśle minimalnie blokujących[15], w sytuacji gdy inicjatywa Komisji Europejskiej cieszy się silnym poparciem dwóch członków Rady o dużej populacji. W przypadku pozostałych państw przyjęto za równie prawdopodobne oddanie głosu „za" lub „przeciw" przedstawionej inicjatywie. Wobec facylitowania procesu decyzyjnego przez Komisję, rotacyjną prezydencję oraz stałego przewodniczącego Rady Europejskiej mało prawdopodobne jest zbudowanie w Radzie koalicji blokującej o znacznej liczbie członków. W razie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE zdecydowanie trudniejsze będzie zbudowanie małej koalicji ściśle minimalnie blokującej w opozycji do Niemiec i Francji. Łatwiejsze stanie się jednak w takiej sytuacji uniemożliwienie powstania koalicji blokującej przez wyłuskiwanie kluczowych graczy koniecznych dla jej utworzenia. W analizowanych w tabeli 5 scenariuszach zwiększa się zdolność do budowania czwórkowych koalicji blokujących współtworzonych przez Niemcy, a zmniejsza się możliwość tworzenia takich koalicji w opozycji do Niemiec.

W wyniku Brexitu ulegnie również zmianie realna wielkość progu większości państw, konieczna do przyjęcia decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, w przypadku gdy dwa kraje członkowskie spośród: Niemiec, Francji, Włoch, Polski, Hiszpanii zechcą wnieść sprzeciw wobec propozycji Komisji Europejskiej. Stanowisko większości dużych państw członkowskich wyznacza ramy możliwego kompromisu w Radzie. Przyjęcie decyzji wbrew trzem krajom członkowskim o największej populacji jest nieprawdopodobne, chociaż teoretycznie możliwe.

Tabela 6 prezentuje minimalną liczebność koalicji ściśle minimalnie wygrywających[16] dla decyzji podejmowanej w Radzie kwalifikowaną większością głosów, przy ważeniu głosów w tej instytucji zgodnie z systemem podwójnej większości i w przypadku, gdy dwa wybrane państwa zagłosują przeciwko inicjatywie Komisji Europejskiej. W stosunku do pozostałych państw założono, że równie prawdopodobne będzie zagłosowanie „za", jak i „przeciw" bliżej nieokreślonej inicjatywie. W Radzie liczącej 28 członków istnieje możliwość zbudowania koalicji wygrywającej liczącej 16 członków, jeżeli w opozycji znajdą się dowolne dwa z sześciu państw o największej populacji.

W razie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE zbudowanie koalicji wygrywającej wbrew stanowisku Niemiec i Francji lub Niemiec oraz Włoch stanie się zdecydowanie trudniejsze. Realny próg większości państw wzrasta w takiej sytuacji do odpowiednio 19 i 18 członków Rady. Jeżeli jednak koalicja francusko-niemiecka pozyska dodatkowego sojusznika w postaci np. Holandii, Belgii, czy nawet Austrii lub Bułgarii, to liczba państw wymagana do utworzenia koalicji wygrywającej może wzrosnąć do ponad 20. Oznacza to, że w procesie selekcji i agregacji interesów przez Komisję Europejską, na etapie przygotowywania inicjatywy legislacyjnej, w praktyce niemożliwe stanie się promowanie rozwiązań sprzecznych z preferencjami tandemu francusko-niemieckiego – przynajmniej w istotnych dla

[15] Koalicję nazwiemy ściśle minimalnie blokującą, jeżeli po opuszczeniu jej przez któregokolwiek członka stanie się ona koalicją przegrywającą.

[16] Jeżeli koalicję ściśle minimalnie wygrywającą opuści chociaż jeden jej członek, to przestanie ona być koalicją wygrywającą.

Tabela 6
Minimalna liczba państw w koalicji wygrywającej, dla decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną, przy ważeniu głosów zgodnie z systemem podwójnej większości w przypadku sprzeciwu wybranych członków Rady

Państwa współtworzące opozycję do koalicji wygrywającej	UE 28	UE 27 po Brexicie
Niemcy, Francja	16	19
Niemcy, Włochy	16	18
Niemcy, Hiszpania	16	15
Niemcy, Polska	16	15
Francja, Włochy	16	15
Francja, Hiszpania	16	15
Francja, Polska	16	15
Włochy, Polska	16	15
Włochy, Hiszpania	16	15
Polska, Hiszpania	16	15

Źródło: obliczenia własne.

niego kwestiach. W konsekwencji tzw. interes europejski, na którego straży ma stać Komisja, nie będzie mógł znacząco odbiegać od interesów Niemiec i Francji. Jak wskazuje tabela 5, Brexit doprowadzi do zburzenia balansu siły głosu pomiędzy pięcioma państwami UE.

★ ★ ★

System głosowania w Radzie, który opiera się na uznaniu takiej samej pośredniej siły głosu każdego obywatela (system równego wpływu), uznany jest przez wielu badaczy za sprawiedliwy. System ten, postulowany m.in. przez Polskę w negocjacjach w 2007 r., nie został jednak wprowadzony w życie. Przyjęty w traktacie z Lizbony system podwójnej większości uwzględnia liczbę państw i liczbę ludności. System ten jest korzystny dla tych państw, które budują swoją siłę na jednym z powyższych kryteriów, czyli dla najludniejszych oraz tych o najmniejszej liczbie ludności.

Badania wykazały, że po wyjściu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej zarówno siła głosu państw, jak i siła głosu obywateli zmieni się w sposób istotny. Siła głosu obywateli dużych państw, zwłaszcza Niemiec, która już obecnie była przeszacowana, wzrośnie jeszcze bardziej. Zmieni się także zdolność państw do tworzenia koalicji ściśle minimalnie wygrywających oraz blokujących. Trudniejsze będzie zwłaszcza zbudowanie koalicji w opozycji do Niemiec, w szczególności gdy będą one w sojuszu z innym ludnym państwem – Francją lub Włochami.

Polska oraz inne państwa środkowoeuropejskie powinny rozważyć zainicjowanie dyskusji nad wprowadzeniem bardziej demokratycznego i sprawiedliwego systemu głosowania w Radzie. Jednym z możliwych rozwiązań jest przyjęcie sposo-

bu ważenia głosów dla decyzji podejmowanych przez członków Rady większością kwalifikowaną, w którym siła głosu poszczególnych państw byłaby w możliwie dużym stopniu proporcjonalna do pierwiastka kwadratowego z liczby ich obywateli. Umocniłoby to demokratyczną legitymację decyzji podejmowanych w Radzie Unii Europejskiej oraz Radzie Europejskiej oraz mogłoby się przyczynić do zwiększenia wśród obywateli UE poczucia, że głos każdego z nich jest równie istotny przy podejmowaniu decyzji, bez względu na to, z którego państwa członkowskiego pochodzą.

The impact of the United Kingdom's withdrawal from the European Union on the voting power in the Council

The article seeks to determine how the formal voting power in the Council will change as a result of the United Kingdom's withdrawal from the European Union. It discusses the system of equal influence (the so-called square root system) as well as the current double majority system for a European Union of 28 states and of 27 states (without the United Kingdom). It analyzes the states' ability to build both blocking and winning coalitions in the Council. The research shows that after Brexit, the voting power of the citizens of the Member States with the largest populations will further increase. It will be more difficult especially to build a blocking coalition in opposition to the country with the largest population, i.e. Germany. The authors call for a discussion of the need to introduce a more democratic and just voting system in the Council, in which the states' voting power would reflect the square root of their citizens in a more proportional way.

Keywords: Council of the European Union, voting power in the Council, equal influence system, decision-making process in the EU

Słowa kluczowe: Rada Unii Europejskiej, siła głosu w Radzie, system równego wpływu, proces decyzyjny w Unii Europejskiej

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 286–300

ISSN 2300-2654

Panorama Rocznika

Bogdan Góralczyk

doi 10.7366/2300265420162219

Geostrategia Xi Jinpinga – Chiny ruszają w świat[1]

Pierwsza dekada XXI w. okazała się dla Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) wielkim pasmem sukcesów. Kraj, który przed ponad dwoma dekadami zaczął się reformować i wychodzić z izolacji, autarkii i głębokiej biedy, w październiku 2006 r. zebrał pierwszy bilion dolarów rezerw walutowych, których u progu reform nie miał wcale (o ogromnym przyspieszeniu świadczy fakt, iż na koniec 2014 r. miał ich już ok. 4 bln)[2]. W obecne stulecie ChRL wkroczyła jeszcze jako szósta gospodarka świata, a w roku 2010 była już druga, wyprzedzając Japonię – co miało dla niej ogromne symboliczne i psychologiczne znaczenie. Rok wcześniej Chiny wyprzedziły Niemcy i stały się największym państwem eksportującym na globie, a w roku 2014 dodały do tego tytuł największego państwa handlującego na Ziemi. W tym też roku dokonały zwrotu iście kopernikańskiego, gdyż inwestycje do nich przychodzące, po 1992 r. zazwyczaj duże, po raz pierwszy były mniejsze od inwestycji z Chin wychodzących[3]. Importer kapitału zamienił się w jego eksportera.

W takim kontekście pojawiły się tezy, iż to Chiny, a nie USA, jak się wcześniej spodziewano i oczekiwano, stały się największym beneficjentem globalizacji, która to teza wymaga jeszcze weryfikacji przez czas. Natomiast jest pewne, że zaproponowana przez wizjonera tych reform Deng Xiaopinga u progu lat dziewięćdziesiątych XX stulecia strategia skromności i spokojnego zbierania sił[4] bardzo się opłaciła, jak też okazała się niezwykle skuteczna.

---

[1] Historycznie uzasadniona i znacznie rozbudowana wersja tego tekstu ukaże się w roczniku *Gdańskie Studia Azji Wschodniej* 2017, z. 11.

[2] http://www.tradingeconomics.com/china/foreign-exchange-reserves (dostęp: 02.01.2017).

[3] Dobre podsumowania sukcesów epoki reform można znaleźć w pracach chyba najgłośniejszego chińskiego stratega gospodarczego: Hu Angang, *China in 2020. A New Type of Superpower*, Brookings Institution Press, Washington 2011, s. 1–12; idem, *Zhongguo Xin Zhanlüe* (Nowa strategia Chin), Zhongxin Chuban Jituan, Beijing 2015, s. 10–15.

[4] Chodzi o tzw. strategię (Konstytucję) 28 znaków chińskich, z której najsłynniejsza stała się maksyma *taoguang yanghui* – ukrywać własne możliwości i zamiary. Szerzej: J. Rowiński, „Ewolucja polityki zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej (1949–2011)", w: K. Gawlikowski, M. Ławacz (red.), *Wielkie przemiany w Chinach. Próba bilansu reform Deng Xiaopinga*, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, Warszawa 2012, s. 245; K. Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*, Public Affairs, New York 2008, s. 224.

ASERTYWNOŚĆ PIĄTEJ GENERACJI PRZYWÓDCÓW

Kryzys 2008 r. uświadomił chińskim przywódcom, że sytuacja międzynarodowa gruntownie się zmieniła. Dotychczasowy hegemon, USA, stracił swój status jedynowładcy, przynajmniej w sensie gospodarczym i finansowym. Świat ponownie staje się wielobiegunowy, z szybko rosnącą rolą tzw. rynków wschodzących (czego dowodami zmiana G-7/G-8 w G-20 oraz powołanie grupy BRIC, potem BRICS).

Owszem, Chińczycy starali się zapewniać świat, iż choć rosną tak szybko, w tempie dwucyfrowym rocznie (za okres 1978–2012 wylegitymowali się przeciętnym rocznym wzrostem w wysokości 9,8%[5], co jest bezprecedensowym sukcesem, na dodatek odniesionym w najludniejszym państwie świata), to mają pokojowe intencje i zamiary, czego najlepszym dowodem dwie „białe księgi" chińskiego rządu na ten temat, z lat 2005[6] i 2011[7]. Nawiązywano w nich do tezy sformułowanej przez znanego eksperta Zheng Bijiana[8], mówiącej o „pokojowym wzroście" (*heping jueqi – peaceful rise*), który następnie, nie chcąc wzbudzać kontrowersji co do szybkiego wzrostu własnego znaczenia, zamieniono na „pokojowy rozwój" (*heping fazhan – peaceful development*). W obu tych dokumentach nawiązywano do znanych „pięciu zasad pokojowego współistnienia", ale zarazem podkreślano, iż Chiny sprzeciwiają się wszelkiej hegemonii na scenie międzynarodowej (w podtekście: USA) i dążą do (od)budowy porządku wielobiegunowego.

Władze w Pekinie doskonale zdają sobie sprawę z tego, iż tak szybki wzrost (potęgi i znaczenia) chińskiego kolosa musi budzić rosnące zainteresowanie, a czasami też niepokoje na światowej scenie. Dlatego też, trzymając się nadal formuł strategii *taoguang yanghui* Deng Xiaopinga, Chiny początkowo nie chciały pozytywnie odpowiedzieć na pojawiające się apele byłego prezesa Banku Światowego Roberta Zoellicka, by stać się „odpowiedzialnym współudziałowcem" (*responsible stakeholder*) na scenie światowej[9]. Nie przystały też na propozycję nowej administracji Baracka Obamy, złożoną Pekinowi przez ekonomistę Freda Bergstena i przywiezioną tam osobiście przez Zbigniewa Brzezińskiego, by utworzyć na świecie swego rodzaju duet czy tandem pod nazwą G-2[10].

Tzw. piąta generacja przywódców z Xi Jinpingiem jako *primus inter pares*, która, na podstawie wypracowanych również przez Deng Xiaopinga zaleceń, nawiązujących do konfucjańskich formuł merytokracji[11], doszła do władzy w Pekinie na przełomie lat 2012/2013, najwyraźniej postanowiła dostosować się do nowych okoliczności. Zdecydowano, żeby zerwać z dotychczasową strategią skromności i ukry-

[5] http://www.tradingeconomics.com/china/gdp-growth-annual oraz http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG (dostęp: 30.12.2016).

[6] Pełny tekst: http://in.chineseembassy.org/eng/zt/peaceful/t855717.htm (dostęp: 02.01.2017).

[7] Pełny tekst: http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-09/06/c_131102329_2.htm (dostęp: 02.01.2017).

[8] *China's Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian 1997–2005*, Brookings Institution, Washington 2005.

[9] Pełny tekst: R. Zoellick, *Wither China: From Membership to Responsibility?*, New York, 21 września 2005 r., https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm (dostęp: 02.01.2017).

[10] Świetna analiza Henry'ego C.K. Liu: http://henryckliu.com/public_html/page186.html (dostęp: 02.01.2017).

[11] „Pierwsza generacja" to założyciele Komunistycznej Partii Chin (KPCh) i ChRL.

wania swych sił na rzecz nowej asertywności i jeszcze większej pewności siebie, niż zalecał to Deng. Rozpoczęła się implementacja zupełnie nowej strategii.

Nowa ekipa po raz pierwszy pokazała się w całości w symboliczny sposób: ubrana w tzw. mundurki Mao w Muzeum Historii Chin przy placu Tiananmen, gdzie – co znamienne i znaczące – prezentowano wystawę fotograficzną „Droga do odrodzenia", przedstawiającą skutki „stu lat narodowego poniżenia", jakie były doświadczeniem Chin po „wojnach opiumowych" (1839–1860). Przesłanie z niej płynące było oczywiste: Chiny były słabe i zdominowane przez innych, a teraz mają być silne i emanujące potęgą na świat. To tam przy tej okazji 29 listopada 2012 r. Xi Jinping wygłosił pierwsze po XVIII zjeździe partii publiczne przemówienie[12], które podporządkował jednemu hasłu: państwo wkracza w nową epokę czy erę spod znaku *Zhongguo meng* – chińskiego snu czy marzenia; dodatkowych znaczeń określenie to nabiera w tłumaczeniu na angielski: *Chinese Dream.* Podtekst jest czytelny i jednoznaczny: dotychczas mieliśmy do czynienia z epoką amerykańską – *American Dream*, teraz nadchodzi era Chin...

Najwyższy przywódca nawiązał tym samym, choć nie powołując się otwarcie na nią, do wydanej w początkach 2010 r. książki pułkownika chińskiej armii Liu Mingfu pod tym samym tytułem[13], która od tej pory znalazła się oczywiście we wszystkich księgarniach. Przez ponad rok wszystkie chińskie autorytety i gwiazdy życia publicznego wypowiadały się w państwowej telewizji w przerwach zamiast reklam, co rozumieją przez pojęcie „chińskiego marzenia". Pomysł już był, ale szukano właściwej dla niego treści. W nawiązaniu do Liu Mingfu i nowego hasła Xi Jinpinga rozpoczęła się zarazem debata o „stosunkach między mocarstwami" (*daguo guanxi*)[14], jak też „polityce wielkomocarstwowości" (*daguo yiqiang zhengce*). Chiny ponownie poczuły się silne.

Wydano nawet specjalny podręcznik dla szkół na ten temat[15]. Równocześnie trwała debata nad tezami Liu Mingfu, a te były jednoznaczne w swej wymowie: „chińska gospodarka będzie wiodąca na świecie, a dzięki temu Chiny staną się najsilniejszym państwem na globie (...) wyprzedzimy Zachód. Kiedy nasz naród będzie gotów, Chiny staną się mocne, bez wątpienia wyprzedzimy ich"[16].

---

[12] Xi Jinping, *The Governance of China*, Foreign Languages Press, Beijing 2014, s. 37. Istnieje polska wersja tego tomu, zatytułowana *Innowacyjne Chiny*, Wydawnictwo „Kto jest Kim", Warszawa 2015, ale nieco „kostropata" w tłumaczeniu.

[13] Liu Mingfu, *Zhongguo meng. Hou Meiguo shidai de daguo siwei yu zhanlüe dingwei*, Zhongguo Youyi Chuban Gongsi, Beijing 2010. Pojawiła się też, nie do końca zbieżna z chińskim oryginałem, amerykańska wersja tego tomu: *The China Dream. Great Power Thinking and Great Power Posture in the Post-American Era*, CN Times Books, New York 2015.

[14] Zob. kluczowa praca: Qin Yaqing (red.), *Daguo guanxi yu Zhongguo waijiao* (Stosunki między mocarstwami a dyplomacja Chin), Shijie Zhishi Chubanshe, Beijing 2011.

[15] Wang Yinghai, Wang Pujin (red.), *Zhongguo Meng xuexi duben* (Lektury szkoleniowe nt. „chińskiego marzenia"), Guojia Xingzheng Xueyuan Chubanshe, Beijing 2013. Już na wstępie, powołując się na starożytnych chińskich myślicieli, dowodzi się w nim, że Chiny „są skazane na status państwa numer jeden" na świecie (s. 21). Takie tezy wkłada się do głów wszystkim chińskim uczniom.

[16] Liu Mingfu, op. cit. Cytaty z wersji angielskiej, s. 1, 2. Jego zdaniem, jak zapisano w wersji chińskiej, s. 15, 16, Deng Xiaoping nakreślił też swoim następcom „strategię trzech kroków": pierwszy z nich to za-

Jak widać, była to już zupełnie nowa retoryka i podejście zupełnie odmienne od dotychczasowej strategii trzymania się w cieniu. Coraz pewniejsze siebie Chiny zaczęły zdecydowanie wkraczać na scenę światową. Oczywiście, Xi Jinping tak ostrych tez jak Liu Mingfu i wielu wspierających go chińskich autorów nie stawiał. Bierze jednak zapewne pod uwagę, że chińscy eksperci pozostają zgodni co do tego, iż Chiny wkrótce przegonią USA jako mocarstwo gospodarcze, i na tej podstawie snują własne koncepcje i wizje.

Jeden z nich, specjalizujący się w strategii Chin, Ye Zicheng, kładzie nacisk na pokojowe zjednoczenie z Tajwanem jako warunek *sine qua non* nadchodzącej chińskiej mocarstwowości i pisze: „Chiny będą mogły stać się wielkim mocarstwem w prawdziwym sensie tego słowa dopiero wówczas, kiedy zakończą proces unifikacji”[17]. Wybitny politolog, znany również ze swych mocno nacjonalistycznych poglądów Yan Xuetong, wprost zaleca chińskim przywódcom sięganie do skarbnicy starożytnej mądrości narodu, jak też otwarcie przyznaje, że poprzednia strategia Deng Xiaopinga, zakładająca spokojne budowanie mocy i umiar, w nowych uwarunkowaniach, gdy Chiny są już silniejsze, jest przestarzała. Ten wpływowy ekspert radzi władzom w Pekinie wyjście poza – dotychczas praktykowane – rozważania ograniczone jedynie do sfery gospodarczej. Jego zdaniem, w czym nie jest na terenie ChRL odosobniony, odradzające się Chiny jako nowa potęga mają całemu światu wiele do zaproponowania, także w sztuce strategii czy rządzenia[18]. Jeszcze bardziej jego tezy wyostrza znany badacz, celebryta medialny, a kiedyś osobisty tłumacz Deng Xiaopinga, Zhang Weiwei, który twierdzi wprost, że Chiny nie są niczym innym jak „państwem-cywilizacją” (*wenmingxing guojia – civilizational state*), czemu poświęcił popularną w ChRL trylogię, z której później dwa mocno okrojone tomy ukazały się po angielsku[19]. Natomiast idący w ślad za nim znany ekspert od spraw amerykańskich, Jin Canrong, zauważa: „Dzisiejszy marsz Chin ku centrum światowej areny to nieunikniona rzeczywistość (...) Fakt, że Chiny są pchane ku centrum światowych wydarzeń, jest wynikiem raczej obiektywnej sytuacji, a nie naszego subiektywnego projektu”[20].

---

pewnienie społeczeństwu wiktu i opierunku, drugi – budowa „społeczeństwa umiarkowanego dobrobytu”, a trzeci, do osiągnięcia za 50 lat, to „wielki renesans narodu chińskiego”.

[17] Ye Zicheng, *Inside China's Grand Strategy. The Perspective from the People's Republic*, The University Press of Kentucky, Lexington 2011, s. 223.

[18] Yan Xuetong, *Ancient Chinese Thought*, *Modern Chinese Power*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2011, s. 217.

[19] Chodzi o tomy: *Zhongguo zhenhan* (Chiński wstrząs), *Zhongguo chudong* (Chińskie poruszenie) i *Zhongguo zhaoyue* (Chiński horyzont), wydane przez to samo wydawnictwo Shiji Chuban Jituan w Szanghaju w latach 2011, 2012 i 2014. Na ich podstawie autor sam przetłumaczył i wydał dwa tomy: *The China Wave. Rise of Civilizational State* oraz *The China Horizon. Glory and Dream of a Civilizational State*, opublikowane przez wydawnictwo World Century (New York 2011 i 2016). Całość należy uznać za pean na cześć Chin potencjalnie wielkich, nie tylko doganiających Zachód, ale prześcigających go – i to nie tylko w wymiarze gospodarczym i finansowym, ale także cywilizacyjno-kulturowym, a spodziewane i zapowiadane jest też chińskie wyzwanie technologiczne. Jest to kolejny ważny temat sam w sobie.

[20] Jin Canrong, *Odpowiedzialność wielkiego mocarstwa. Chińska perspektywa*, przeł. M. Ciecierski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 7, 8.

Nic dziwnego, że w takiej atmosferze intelektualnej, gdy najwybitniejsi eksperci w kraju podpowiadali przywódcom, iż Chiny są na drodze ku przywróceniu im dawnego blasku i świetności[21], Xi Jinping zaczął nakreślać nowe cele i zdania, jak też harmonogramy dotyczące ich osiągnięcia. Początkowo nie było do końca jasne, ani czym ma być wypełnione to nowe „chińskie marzenie", ani kiedy miałoby być ono osiągnięte.

Sprawę powoli i stopniowo wyjaśnił i sprecyzował sam Xi. Nawiązując do swego referatu podczas XVIII zjazdu KPCh, postawił przed partią i państwem „dwa cele na stulecie" (*liangge yi bai nian*)[22]. Pierwszy z nich miał charakter czysto wewnętrzny i nadrzędny, jest traktowany jako zadanie do wypełnienia w pierwszej kolejności. Chodzi o to, by zbudować w Chinach „społeczeństwo umiarkowanego dobrobytu" (*xiaokang shehui*), czyli, przekładając to na naszą terminologię, klasę średnią, bez której nie będzie możliwa zmiana modelu rozwojowego z dotychczas ekstensywnego, opartego na wysokim wzroście i eksporcie, na model zrównoważonego rozwoju, oparty na silnym rynku wewnętrznym i zwiększonej konsumpcji. W tym celu Xi nawiązał do koncepcji po raz pierwszy wyartykułowanej przez jego poprzednika, Jiang Zemina, jeszcze w 2001 r.[23] Modyfikując nieco założenia Jianga, postawiono sobie za cel, by od 2012 do 2020 r. przeciętne dochody na głowę każdego mieszkańca ChRL wzrosły dwukrotnie[24] w wymiarze realnym, a cel ten ma być spełniony do 1 lipca 2021 r. (czyli na stulecie utworzenia KPCh).

Większy kłopot był z „drugim celem na stulecie"[25]. Ostatecznie niepewność i spekulacje na ten temat przeciął ponownie sam Xi Jinping podczas niezmiernie ważnego wystąpienia 29 listopada 2014 r. na specjalnej konferencji osób zajmujących się polityką zagraniczną (i bezpieczeństwa) w państwie, jakiej nie zwoływano od kilkunastu lat[26]. Tu zarysowano nową strategię wewnętrzną i zewnętrzną państwa. Zgodnie z nią, drugim „celem na stulecie", po który – co wreszcie jasno zdefiniowano – ChRL ma sięgnąć do 1 października 2049 r., czyli na swoje stulecie, nie ma być nic innego aniżeli promowane coraz głośniej od XVIII zjazdu hasło „wielkiego

[21] Szersze jej omówienia: na scenie wewnętrznej: B. Góralczyk, „Chiny w poszukiwaniu nowego modelu rozwojowego", *Sprawy Międzynarodowe* 2016, t. LXIX, nr 1, s. 40–61 oraz na arenie zewnętrznej: idem, „Ewolucja międzynarodowej strategii Chin (1985–2015)", w: A. Jarczewska, J. Zajączkowski (red.), *Region Azji i Pacyfiku w latach 1985–2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 53–73.

[22] Xi Jinping, op. cit., s. 60.

[23] *Jiang Zemin Wenxuan* (Dzieła wybrane...), t. 3, Renmin Chubanshe, Beijing 2006, s. 528.

[24] Jiang mówił o czterokrotnym wzroście w okresie 2002–2020, ale jego następcy z czwartej generacji przywódców postawili przed sobą inne cele, opowiadając się za budową „harmonijnego społeczeństwa" (*hexie shehui*), też nawiązując w ten sposób do idei konfucjańskich.

[25] Popularna chińska encyklopedia internetowa Baidu wiąże „chińskie marzenie" z koncepcją „wielkiego renesansu chińskiego narodu" na cztery sposoby, trzy pierwsze poświęcając sprawom wewnętrznym, a dopiero czwarty rosnącym zadaniom na scenie międzynarodowej, http://baike.baidu.com/item/ %E4%B8%A4%E4%B8%AA%E4%B8%80%E7%99%BE%E5%B9%B4/4272808?fr=aladdin (dostęp: 30.12.2016).

[26] Pełny tekst: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1215680.shtml (dostęp: 02.01.2017). Krytyczna analiza: M.D. Swaine, *Xi Jinping's Address to the Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs: Assessing and Advancing Major-Power Diplomacy with Chinese Characteristics*, https://www.hoover.org/sites/default/files/clm46ms.pdf (dostęp: 02.01.2017). Ocena: B. Góralczyk, *Tygrysy na chińskiej drodze: nowa strategia Państwa Środka*, http://wiadomosci.wp.pl/kat,1027191,title,Tygrysy-na-chinskiej-drodze-Nowa-strategia-Panstwa-Srodka,wid,17313374,wiadomosc.html (dostęp: 02.01.2017).

renesansu narodu chińskiego" (*Zhonghua minzu weida fuxing*)[27]. Ono z kolei – według słów Xi – ma oznaczać zbudowanie do tego czasu „nowoczesnego socjalistycznego społeczeństwa, dobrze prosperującego i silnego, a zarazem demokratycznego, kulturowo zaawansowanego i harmonijnego"[28]. Wreszcie pułkownik Liu Mingfu i jemu podobni mieli jasność, kiedy chiński naród „będzie gotów".

Co znaczące, Xi Jinping połączył hasło mówiące o „renesansie" z „chińskim marzeniem". Tym samym obecnie obowiązująca mantra brzmi: „wielki renesans narodu chińskiego to chińskie marzenie". W efekcie chińscy przywódcy zmienili terminologię i w stosunku do USA i innych potęg zaczęli otwarcie mówić o „relacjach między wielkimi państwami" (*daguo waijiao guangxi*)[29]. Chiny już są bardziej asertywne i pewne siebie, niż były kilka lat wcześniej. Jasno definiują również swoje zamiary i cele, także na arenie zewnętrznej (choć tu oczywiście nieco mniej niż u siebie). Poprzednia strategia skromności i skrywania swych zamiarów – *taoguang yanghui* Deng Xiaopinga poszła do lamusa.

Nie będzie jednak spełnienia „chińskiego marzenia" i żadnego „renesansu", jeśli naród chiński – *Zhonghua minzu* – będzie podzielony. Tylko Chiny zjednoczone i zwarte, skupione wokół celów i zadań stawianych przez obecnych mandarynów w Pekinie, staną się wielką potęgą. To jest stawka, o którą teraz toczy się gra. Innymi słowy, pełny renesans będzie możliwy tylko i wyłącznie wówczas, gdy dojdzie do pokojowego zjednoczenia z Tajwanem (bo militarne czy siłowe groziłoby poważnymi konsekwencjami). Pod tym względem strategia Pekinu jest więcej niż oczywista, problemem pozostaje natomiast stosunek Tajpej i władz Republiki Chińskiej na Tajwanie do tego zagadnienia.

Trzeba przyznać, że w tzw. stosunkach przez Cieśninę (Tajwańską) w ostatnich latach doszło do zmian iście tektonicznych. W okresie 2008–2016, gdy u władzy ponownie był Guomindang (Partia Narodowa), najwyraźniej przekonany co do tego, że Chiny szybko wyrastają na nową potęgę, pomiędzy oboma chińskimi podmiotami doszło do bezprecedensowego zbliżenia. Dwa poprzednio całkowicie od siebie odizolowane organizmy podpisały w tym czasie ponad 20 porozumień dwustronnych, w tym kluczową Umowę ramową o współpracy gospodarczej (*Economic Cooperation Framework Agreement* – ECFA)[30], w istocie prowadzącą ku połączeniu gospodarek obu stron. Kiedy jednak władze tajwańskie/Guomindangu chciały podpisać z Pekinem umowę uzupełniającą ECFA, wprowadzając jej zapisy do tak delikatnych dziedzin, jak usługi, prawa autorskie czy autonomia uczelni i mediów, w ra-

[27] Po raz pierwszy użył go Zhao Ziyang już w końcówce lat osiemdziesiątych. Termin znacznie rozwinął Jiang Zemin, ale prawdziwego znaczenia nabrał on dopiero w „erze Xi Jinpinga". D. Mierzejewski, *Między pragmatyzmem a konfucjańską moralnością. Dezideologizacja retoryki chińskiej polityki zagranicznej w okresie reform*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 180.

[28] Xi Jinping, op. cit., s. 38.

[29] W popularnym materiale przeznaczonym dla odbiorcy chińskiego jako ich integralne części wymienia się: spełnienie „chińskiego marzenia", dobrobyt gospodarczy, wzrost siły militarnej oraz wzrost znaczenia politycznego państwa na arenie międzynarodowej, http://fanwen.wenku1.com/article/17110753.html (dostęp: 02.01.2017).

[30] R. Tuszyński, *Polityczny i ekonomiczny wymiar Economic Cooperation Framework Agreement – jego znaczenie na drodze do zjednoczenia obu części Chin*, Dom Wydawniczy Duet, Toruń 2013.

mach wynegocjowanej już Umowy handlowej w dziedzinie usług przez Cieśninę (*Cross-Strait Service Trade Agreement* – CSSTA), zbuntowała się tajwańska młodzież i tamtejsza inteligencja. Doszło do pierwszych na taką skalę od utworzenia tego organizmu w 1949 r. masowych rozruchów, nazwanych „ruchem słonecznikowym" (*taiyanghua xueyun*)[31], które uniemożliwiły jej podpisanie.

Chociaż ostatecznie spór został pokojowo rozwiązany, to jednak skutki tego bezprecedensowego wystąpienia ludności były poważne. CSSTA do dziś nie podpisano i nie wprowadzono w życie. Natomiast podważone zaufanie do władz Guomindangu i prezydenta Ma Ying-jeou sprawiło, że w wyborach w styczniu 2016 r. stracili oni władzę, ponownie na rzecz największej siły opozycyjnej – Demokratycznej Partii Postępowej – DPP (w latach 2000–2008 prezydentem był jej reprezentant Chen Shui-bian). Przedstawiciele tej partii natomiast, podobnie jak desygnowana przez nią pani prezydent Tsai Ing-wen, nie są aż tak wielkimi zwolennikami szybkiego zbliżenia z Pekinem jak poprzednicy[32]. Ponownie na porządku dziennym stanęła kwestia większej samodzielności, choć nie suwerenności Tajwanu na arenie międzynarodowej.

Jednakże właściwie reagując na sondaże opinii publicznej, które jednoznacznie wskazywały na ponowne zwycięstwo DPP, odchodząca administracja zdobyła się na jeszcze jeden ważki i znamienny, a zarazem wielce symboliczny (co w cywilizacji chińskiej zawsze ma duże znaczenie) gest: 8 listopada 2015 r. doszło do pierwszego od podziału z 1949 r. spotkania przywódców obu chińskich organizmów, tytułujących się „panami" Xi Jinpinga i Ma Ying-jeou[33]. Kilka minut uścisku dłoni przed kamerami mówiło więcej niż wydawane komunikaty, których zresztą przy tej okazji nie było. Jednoznacznie chodziło o to, by wywrzeć nacisk na następną administrację tajwańską, by nawet nie próbowała powracać do haseł Chen Shui-biana i szukania większej samodzielności na scenie międzynarodowej. Guomindang, chociaż tego wyraźnie nie mówi, zdaje się już podzielać stanowisko Pekinu, iż zjednoczenie obu chińskich organizmów jest nieuniknione, a niepewne jest tylko, kiedy to nastąpi – i na jakich warunkach. Dlatego też spróbowano wywrzeć nacisk, by DPP po dojściu do władzy nie próbowała podważyć tzw. konsensusu '92, na mocy którego istnieją tylko jedne Chiny, tyle że odmiennie rozumiane po obu stronach Cieśniny Tajwańskiej[34].

Jak widać, sekwencja planowanych wydarzeń jest starannie nakreślona i raz jeszcze, podobnie jak na początku reform Deng Xiaopinga, rozpoczyna się od kluczowych zadań na scenie wewnętrznej. Konieczna stała się zmiana dotychczasowego modelu rozwojowego, kontynuacja poprzedniego bowiem niosła ze sobą wiele poważnych zagrożeń (korupcja, uwłaszczenie nomenklatury spod znaku KPCh, rozwarstwienie społeczne, zniszczenie środowiska naturalnego itp.), a tych – zgodnie

[31] Ocena: http://fpif.org/taiwans-sunflower-revolution-one-year-later/ (dostęp: 02.01.2017).

[32] http://thediplomat.com/2016/01/tsai-ing-wen-hardly-beijings-worst-nightmare/ (dostęp: 02.01.2017).

[33] http://www.wsj.com/articles/china-s-xi-jinping-and-taiwan-s-ma-ying-jeou-meet-in-singapore-1446880724 (dostęp: 30.12.2016).

[34] http://thediplomat.com/2016/08/tsais-refusal-to-affirm-the-1992-consensus-spells-trouble-for-taiwan/ (dostęp: 02.01.2017).

z założeniami – nie da się dokonać bez wzmocnienia rynku wewnętrznego i zbudowania klasy średniej (już szacowanej na ponad 300 mln osób)[35]. Dopiero gdy Chiny lądowe się wzmocnią, przyjdzie czas na „renesans", rozumiany przede wszystkim – choć nie tylko – jako pokojowe zjednoczenie z Tajwanem, tyle że najprawdopodobniej na innej zasadzie niż maksyma „jeden kraj, dwa systemy", na mocy której przyłączono do macierzy Hongkong i Makao/Aomen. Nie można wykluczyć, że przy tej okazji będziemy mieli jeszcze jeden pokaz chińskiej kreatywności w rozwiązywaniu problemów i poszukiwaniu rozwiązań. Można natomiast wykluczyć, że Pekin zrezygnuje ze swych ambitnych celów. Tylko jakiś kataklizm na scenie wewnętrznej lub międzynarodowej mógłby pociągnąć za sobą zmianę czy korektę nakreślonej strategii.

Jednakże w tej stawce jest jeszcze jedna, tym razem już geostrategiczna rozgrywka, zaproponowana światu przez Xi Jinpinga jesienią 2013 r. Najpierw podczas wykładu w Astanie, a następnie konferencji na Bali w Indonezji zaproponował on powrót do chińskiej starożytności, tym razem w postaci budowy nowych Jedwabnych Szlaków, jakie kiedyś łączyły Państwo Środka z Zachodem, czyli Europą, ale też regionem rozumianym obecnie jako Bliski Wschód. Tak narodziły się inicjatywy, później nazwane łącznie *Yi dai*, *Yi lu*, Jeden Pas, Jeden Szlak – pierwszy bowiem, lądowy, nazwano Ekonomicznym Pasem Jedwabnego Szlaku, a drugi Morskim Szlakiem XXI Stulecia[36]. Tak narodziła się koncepcja znana później jako OBOR (od angielskiego *One Belt*, *One Road*).

Jest to przedsięwzięcie niezwykle śmiałe, wpisujące się już nie tylko w strategię, ale wręcz geostrategię. Nie wiadomo, czy przywódcy chińscy formułujący ten program sięgali do ojców geostrategii, ale jest faktem, iż Ekonomiczny Pas na lądzie pokrywa się ze znanym pojęciem *Heartland*, sformułowanym przez „ojca geostrategii" Halforda Mackindera, natomiast Morski Szlak XXI Stulecia pokrywa się z kolei z *Rimland* Nicholasa Spykmana[37], co przyznają nawet niektórzy autorzy chińscy[38]. OBOR jest największym projektem geostrategicznym od czasu zakończenia II wojny światowej, zakrojonym na wielką skalę (w tej chwili uczestniczy w nim ponad 65 państw), a także niezwykle kosztownym, a przy tym obudowywanym innymi instytucjami, takimi jak Fundusz Rozwoju OBOR czy powołany do życia w czerwcu 2015 r. azjatycki z nazwy, ale chiński z zasobów i natury Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych (*Asia Infrastructure Investment Bank* – AIIB)[39].

---

[35] B. Góralczyk, „Chińska klasa średnia wkracza na scenę", *Obserwator Finansowy* z 16 września 2016 r.: https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/chinska-klasa-srednia-wkracza-na-scene/ (dostęp: 30.12.2016).

[36] Chiny z wyjątkiem przełomu XV i XVI stulecia i czasów admirała Zheng He, który docierał nawet do wybrzeży Afryki, nigdy mocarstwem morskim nie były, a teraz najwyraźniej chcą nim być.

[37] Szerzej na ich temat: J. Bartosiak, *Pacyfik i Eurazja. O wojnie*, Biblioteka Jedwabnego Szlaku, Warszawa 2016, s. 70, 71.

[38] Xin Zhang, „Chinese capitalism and the new Silk Roads", *Aspen Review. Central Europe* 2016, nr 4, s. 28.

[39] J. Szczudlik, „Trzy lata Jedwabnego Szlaku: sukcesy i wyzwania", *Biuletyn PISM* 2016, nr 73 (1423).

MIĘDZYNARODOWA REAKCJA

OBOR jest strategią na tyle śmiałą i wizjonerską, że może wpłynąć na geostrategię i zmienić układ sił na świecie. Jest istotny dla Europy, bo oba szlaki, lądowy i morski, ku niej zmierzają, a jeden z ważniejszych autorów chińskich nim się zajmujących, Wang Yiwei, nawet nie kryje chińskich celów, pisząc: „Ci, którzy mają Europę, mają świat”[40]. Ten autor, uchodzący w ChRL za jednego z najważniejszych ekspertów zajmujących się OBOR, formułuje przy tym inne, odważne tezy, podobne do wcześniej kreślonych przez Liu Mingfu. Jego zdaniem: „Celem tych działań jest uczynienie z Chin państwa, które dołączy do grona liderów globalnych (...) Państwo Środka zmienia się zatem z uczestnika globalizacji w kraj, który nadaje jej ton”[41]. Mamy więc do czynienia z projektem, który otwarcie podważa rolę i prymat dotychczasowego hegemona, czyli USA.

Nic zatem dziwnego, że nowa asertywność pod wodzą piątej generacji z Xi Jinpingiem na czele wywołała wielką debatę na temat podejścia do Chin właśnie w USA, którą w literaturze polskiej znakomicie zreferował Jacek Bartosiak. Dotychczasowy hegemon, USA, napotkał bowiem pretendenta do tronu, co prowadzi do zderzenia znanego już od starożytności, a nazwanego ostatnio w literaturze fachowej „pułapką Tukidydesa”. Jak wykazało specjalne badanie przeprowadzone w początkach 2015 r. na Uniwersytecie Harvarda, po takim zderzeniu łatwo może dojść do otwartego konfliktu, a w przypadku Chin i USA w grę wchodzi przede wszystkim akwen Morza Południowochińskiego, bez kontroli nad którym ze strony Chin trudno sobie wyobrazić implementację Morskiego Jedwabnego Szlaku[42].

Bodaj najwnikliwiej nową chińską strategię i intencje „piątej generacji przywódców” odczytał Michael Pillsbury, od dekad zajmujący się Chinami w amerykańskim środowisku wywiadowczym i służb specjalnych. Pełen samokrytyki jako ten, który osobiście przyczynił się do zacieśniania dwustronnych stosunków z ChRL, bo najpierw zwalczano wspólnego wroga – ZSRR, a potem liczono, że reformujące się Chiny dokonają liberalizacji systemu politycznego, uważa on, że Chiny zaproponowały USA i całemu światu „stuletni maraton”. Dla niego nie ma już żadnych wątpliwości, że rozpoczęła się walka o hegemonię. Jego zdaniem, „chińscy przywódcy przekonywali wielu na Zachodzie, że ich kraj będzie rósł pokojowo i nie kosztem innych, mimo iż w gruncie rzeczy prowadzili strategię dokładnie odwrotną”. Toteż uważa, że w efekcie „mieliśmy do czynienia z najbardziej systematyczną, znaczącą porażką wywiadu w całej amerykańskiej historii”[43].

Nie mniej dramatyczne tezy na temat Chin stawia Peter Navarro, o tyle postać znacząca, że wskazana przez Donalda Trumpa jako osoba odpowiedzialna za Chiny i handel (połączenie raczej nieprzypadkowe!) w nowej administracji. Ten związa-

[40] Wang Yiwei, *Inicjatywa „jeden pas i jedna droga”. Co rozwój Chin oznacza dla świata*, przeł. J. Kułaczkowski i in., Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 15.

[41] Ibidem, s. 9, 10.

[42] J. Bartosiak, op. cit., a szczególnie rozdział „Jak uniknąć pułapki Tukidydesa w stosunkach USA–Chiny”, s. 559–570.

[43] M. Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon. China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, St. Martin's Griffin, New York 2016, s. 4 i 16.

ny z biznesem profesor Uniwersytetu Kalifornijskiego w Irvine w książce napisanej wspólnie z Gregiem Autrym, a znamiennie zatytułowanej „Śmierć spowodowana przez Chiny", przytacza cały katalog chińskich przewinień, od manipulacji handlowych i walutowych, przez zalewanie obcych rynków podróbkami, ataki hakerskie, aż po zanieczyszczenie środowiska czy szybkie budowanie własnej floty i potęgi militarnej. Na tej podstawie wzywa do przeciwdziałania i szybkiej reakcji[44]. Nic dziwnego, że w Pekinie przyjęto tę nominację z niepokojem, jeśli nie wręcz trwogą; szczególnie w kontekście faktu, iż prezydent elekt Donald Trump złamał dotychczasową tradycję i jako pierwszy od normalizacji stosunków z ChRL, czyli od 1 stycznia 1979 r., pozwolił sobie na przeprowadzenie rozmowy telefonicznej z prezydent Tajwanu, Tsai Ing-wen[45].

Oczywiście, w społeczeństwie demokratycznym istnieją również i inne głosy. Jedną z najlepszych rzeczowych analiz nt. aktualnych stosunków chińsko-amerykańskich oraz nowej roli Chin na scenie globalnej, jeszcze przed wejściem na scenę trudno przewidywalnej, ale Chinom wyraźnie niechętnej administracji Trumpa, przedstawił były podsekretarz stanu ds. Azji Wschodniej Thomas J. Christensen. Jego zdaniem, Chiny stanowią już niewątpliwie wyzwanie dla polityki amerykańskiej, ale nie są jeszcze na tyle silne, by stwarzać bezpośrednie zagrożenie dla globalnej dominacji USA. Jednakże nowe ułożenie z nimi stosunków oraz stałe utrzymywanie strategicznego dialogu są ze wszech miar wskazane[46].

Jeszcze bardziej niż prowadzący swój chłodny wywód Christensen powątpiewa w nową chińską mocarstwowość jeden z najwybitniejszych zachodnich znawców współczesnych Chin, David Shambaugh[47]. Uważa on, że prowadzące bezprecedensową kampanię antykorupcyjną[48] władze „piątej generacji" w istocie dokonują czystki wśród prawdziwych lub domniemanych przeciwników Xi Jinpinga, a równocześnie zmierzają ku coraz bardziej jednoosobowym rządom i większej autokracji niż spodziewanej (na Zachodzie) liberalizacji. A ponieważ popełniły one pierwszy poważny błąd w całej „epoce reform", od 1978 r., kiedy to wezwały obywateli ChRL do gry na giełdzie, chcąc szybciej dojść do zbudowania upragnionego „społeczeństwa umiarkowanego dobrobytu", wywołały wielką bańkę na giełdach, która w czerwcu 2015 r. z hukiem pękła, powodując trzy krachy i straty szacowane na niemal bilion dolarów[49]. Co więcej, ok. 80 mln obywateli Chin straciło swe oszczędności, a nie-

[44] P. Navarro, G. Autry, *Death by China. Confronting the Dragon – A Global Call to Action*, Prentice Hall, New Jersey 2011.

[45] Zob. wymowny komentarz wpływowego chińskiego dziennika *Global Times* „'Unpresidented' Trump add fuel to fire", http://www.globaltimes.cn/content/1024366.shtml. Ocena sytuacji: http://wiadomosci.wp.pl/kat,36474,title,Donald-Trump-prowokuje-Chiny-Dojdzie-do-konfrontacji-supermocarstw,wid,18621730,wiadomosc.html (dostęp: 02.01.2017).

[46] T.J. Christensen, *The China Challenge. Shaping the Choices of a Rising Power*, W.W. Norton & Company, New York 2015.

[47] D. Shambaugh, *China's Future?*, Polity Press, Cambridge, UK – Malden, Massachusetts 2016.

[48] Jej ofiarami stali się generałowie i tak znani politycy jak Bo Xilai czy Zhou Yongkang. Znakomita analiza zjawiska: Pin Ho, Wenguang Huang, *Uderzenie w czerń. Morderstwo*, *pieniądze i walka o władzę w Chinach*, przeł. D. Cieśla-Szymańska, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2015.

[49] W efekcie szacowane już na 4 bln USD rezerwy walutowe spadły w 2016 r. do ok. 3,052 bln, http://www.tradingeconomics.com/china/foreign-exchange-reserves (dostęp: 02.01.2017).

rzadko dorobek życia, co sprawia, że nie mają już zaufania do przywódców; jest to pierwszym takim przypadkiem od tragedii wokół placu Tiananmen wiosną 1989 r. W efekcie podobne jak Shambaugh poglądy głoszą analitycy tej miary co wywodzący się z Hongkongu Willy Wo-Lap Lam czy uznawany za jednego z najwybitniejszych ekspertów europejskich François Godement[50].

Raz jeszcze, jak wielokrotnie w przeszłości, oceny badaczy chińskich pozostają w sprzeczności z ocenami płynącymi z zewnątrz. Podsumowując, warto jednak zwrócić uwagę na to, że przewidywania Angusa Maddisona z początków tego stulecia nie tylko się sprawdziły, ale nawet... zostały wyprzedzone. Ten wybitny ekonomista i statystyk wyliczał, że PKB Chin, liczony po kursie siły nabywczej pieniądza (*Purchasing Power Parity* – PPP), który w 1978 r., u progu reform, sięgał zaledwie 5%, w roku 2005 powinien wynieść 15%, a w roku 2030 – 23%[51]. Tymczasem w chwili pisania tych słów, u progu roku 2017, Chiny już od ponad trzech lat są największą potęgą gospodarczą ze względu na kurs PPP[52], a ich udział w światowym PKB sięga 16,32%[53].

CHINY WOBEC EUROPY

Oba nowe chińskie Jedwabne Szlaki zmierzają ku Europie. To żaden przypadek. Stany Zjednoczone „przebudziły się" i nie chcą już wspierać Chin, jak było w poprzednich dekadach. Wiele wskazuje na to, iż za kadencji Donalda Trumpa będzie tak niemal z pewnością. Tym bardziej nie chce Chin wspierać Japonia, doskonale rozumiejąc sens i znaczenie zachodzących teraz w Państwie Środka procesów. Wielkim znakiem zapytania, tu nieanalizowanym, pozostaje trwałość obecnie bliskich więzi ChRL z Rosją.

Dla Chin elementem nowym jest również zapowiedziane przez Donalda Trumpa zerwanie umowy Partnerstwa Transpacyficznego (*Trans-Pacific Partnership* – TPP), czyli wielkiej umowy handlowej 12 państw regionu Azji i Pacyfiku. Choć nikt tego nie mówił wprost, dla wszystkich było oczywiste, że miała ona być jednym z koronnych dowodów sukcesu głośnego *pivot*, czyli geostrategicznego zwrotu administracji Baracka Obamy w kierunku Azji. Podobnie jak było jasne, że TPP jest wymierzona w Chiny.

Paradoksalnie odejście od tej idei powinno więc Chinom służyć – i służy, ale nie w takim sensie, jak się na Zachodzie i w USA spodziewano. Albowiem chińskie władze już wcześniej, w 2005 r., wyszły z ideą budowy wielkiej strefy wolnego handlu w regionie Azji i Pacyfiku – FTAAP. Kiedy jednak jej implementacja szła z oporami,

[50] W. Wo-Lap Lam, *Chinese Politics in the Era of Xi Jinping. Renaissance*, *Reform or Retrogression?*, Routledge, New York 2015; F. Godement, *Czego chcą Chiny?*, przeł. K. Sarek, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2016.

[51] A. Maddison, *Chinese Economic Performance in the Long Run. Second Edition*, *Revised and Updated 960–2030 AD*, OECD, Paris 2007, s. 11.

[52] Według danych Banku Światowego PKB Chin na koniec 2015 r. wynosił 19 814 369 mln USD, a USA – 18 036 648, http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-PPP-based-table (dostęp: 02.01.2017).

[53] Podczas gdy USA – 16,14%, https://www.quandl.com/collections/economics/gdp-as-share-of-world-gdp-at-ppp-by-country (dostęp: 02.01.2017).

natomiast USA włączyły się do nowozelandzkiego z rodowodu projektu TPP i nadały mu geostrategiczny wymiar, Chiny w listopadzie 2011 r. wyszły z kolejną własną inicjatywą – utworzenia Regionalnego Rozwiniętego Partnerstwa Gospodarczego (*Regional Comprehensive Economic Partnership* – RCEP) w regionie, z udziałem państw ASEAN oraz współpracujących z nimi Japonii i Korei Południowej, ale bez USA. Teraz ten projekt jest przez Pekin mocno forsowany. Do listopada 2016 r. odbyło się już aż 15 rund negocjacji nad tym porozumieniem, które – zgodnie ze strategicznymi projektami Pekinu – powinno wejść w życie do 2020 r.[54]

Chiny, co oczywiste, nie odwracają się od Pacyfiku, ale prawdziwą szansę na dalszy rozwój, na fuzje i przejęcia wielkich i technologicznie zaawansowanych firm dostrzegają w Europie. Tu także widzą szanse na umiejscawianie swoich nadwyżek handlowych i kapitałowych, które im się w drugiej dekadzie XXI stulecia ujawniły jako zupełnie nowy problem[55]. To z tych powodów jeszcze przed prezentacją wizji OBOR poprzednia chińska administracja w kwietniu 2012 r. ogłosiła – w Warszawie, co nie było bez znaczenia – ustami byłego premiera Wen Jiabao strategiczny projekt 16 + 1, mający zacieśnić więzy Chin z państwami pokomunistycznymi Europy Środkowej i Wschodniej oraz Bałkanów[56].

Odtąd odbywają się coroczne szczyty, ale prawdziwych sukcesów jest niewiele: nie ruszył nawet „okręt flagowy" podpisany w ramach tej formuły współpracy, czyli połączenie szybką chińską koleją Budapesztu z Belgradem (chodzi o odcinek długości 350 km, byłaby to poważna część połączenia Szlaku Morskiego z portem w Pireusie, z ważnym punktem przeładunkowym Szlaku Lądowego w Łodzi i Kutnie). Owszem, prace w Serbii już są zaawansowane[57], natomiast na Węgrzech nadal stoją z racji oporów Komisji Europejskiej co do transparentności tej inwestycji. Natomiast jeśli chodzi o Łódź, to ostatnio pojawiły się wątpliwości co do intencji władz polskich względem chińskich projektów[58]; wątpliwości, jakich nie było i nie ma w Budapeszcie[59].

Mimo trudności Chińczycy są jednak cierpliwi i konsekwentni. Zaczynają już uzyskiwać efekty: w Rumunii zaangażowali się w projekt budowy elektrowni wodnej, w Bułgarii i Chorwacji budują porty morskie, wykupili większość udziałów lotniska w Lublanie i mają je modernizować, w Bułgarii budują fabrykę samochodów, a w Pradze i w Warszawie znana firma Huawei utworzyła centra innowacyjne. Chociaż jak na chińską miarę i skalę nie są to projekty i sumy wielkie, ważna jest

[54] B. Góralczyk, „Zapowiada się koniec wolnego handlu na Pacyfiku", *Obserwator Finansowy* z 9 grudnia 2016 r., https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/zapowiada-sie-koniec-wolnego-handlu-na-pacyfiku/ (dostęp: 5.01.2017).

[55] Szczegóły zob. specjalny, tematyczny numer *Aspen Review. Central Europe* 2016, nr 4: „Silk Road to Europe".

[56] Oficjalna strona projektu: http://www.china-ceec.org/eng/.

[57] *China*, *Serbia*, *Hungary Make Progress on Budapest-Belgrade Railway Deal*, http://news.xinhuanet.com/english/2016-09/10/c_135676784.htm (dostęp: 5.01.2017).

[58] http://crowdmedia.pl/macierewicz-storpedowal-udzial-polski-nowym-jedwabnym-szlaku/ (dostęp: 6.01.2017).

[59] Rząd Viktora Orbána ogłosił strategię „otwarcia na Wschód" (*keleti nyitás*), w Warszawie nie ma podobnej.

jednak ta nowa obecność i aktywność[60]. Obecność chińskiego kapitału w Polsce też wyraźnie rośnie, a brak odpowiednich porozumień rządowych (te podpisane podczas wizyty prezydenta Xi Jinpinga w Warszawie są wolno wprowadzane w życie) jest rekompensowany przez wiele porozumień na szczeblu samorządowym[61].

Nową chińską strategię nie tylko wobec naszego regionu, lecz także całej UE zaczynają potwierdzać dane, fakty i statystyki. Jak wynika z ważnego raportu *Reaching the New Hights* renomowanej Baker&McKenzie/Rhodium Group, w okresie 2010–2015 chińskie inwestycje na terenie UE wzrosły z 6 do aż 55 mld USD[62]. Chińczycy wyraźnie stawiają na fuzje i przejęcia, oprócz głośnego zakupu marki Volvo ostatnio weszli do tak ważnych firm, jak Pirelli i Ansaldo Energia we Włoszech, Rhodia Silica i Alcatel we Francji, brytyjski potentat budowy jachtów Sunseeker czy niemiecki konglomerat maszynowy Putzmeister, podczas gdy wokół przejęcia fabryki robotów Kuka (za ponad 6 mld euro) doszło do sporów. W latach 2000–2014 najwięcej – ok. 16 mld USD – Chińczycy zainwestowali na terenie Wielkiej Brytanii, a następnie Niemiec (8,4 mld), Francji (8,2 mld), Portugalii (6,7 mld) i Włoch (5,6 mld). Już widać, że mamy do czynienia z nowym zjawiskiem i początkami nowej ekspansji, rozpoczynającej się – co też już jest jasne – od największych państw europejskich.

11 grudnia 2016 r. minęło 15 lat od przyjęcia ChRL do WTO. Na mocy odpowiednich zapisów ChRL po tej dacie miała automatycznie zyskać status gospodarki rynkowej (*market economy status* – MES). Jednakże władze amerykańskie, w trosce o własny rynek i w obawie przed chińskim dumpingiem, na to się nie zgodziły, a państwa członkowskie UE podzieliły się, ostatecznie nie przyjmując wspólnego stanowiska w tej sprawie, co w Pekinie przyjęto z wielkim rozczarowaniem, nie wykluczając nawet wejścia na ścieżkę prawną.

Właśnie debata nad statusem MES dla Chin pokazuje bodaj największy mankament państw unijnych i UE jako całości w podejściu do Państwa Środka: brak wspólnej strategii i jednolitego stanowiska, podczas gdy Pekin – jak widzimy – jak najbardziej je ma, czy to w formule 16 + 1, czy Jedwabnych Szlaków. Podpisana w 2013 r. dwustronna „strategiczna agenda 2020"[63] jest już wyraźnie przestarzała, bo Chiny szybko się zmieniają – i nabierają znaczenia. Dopisane w czerwcu 2016 r. we wspólnym komunikacie Rady i Parlamentu Europejskiego „elementy nowej strategii wo-

[60] Więcej w raporcie Ośrodka Studiów Wschodnich: https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2015-04-14/china-central-eastern-europe-161-seen-beijing (dostęp: 8.01.2017) oraz opracowaniu węgierskiej ekspertki Ágnes Szunomár *Chinese Investment in Central and Eastern Europe*, http://www.tokyofoundation.org/sylff/16859 (dostęp: 6.01.2017).

[61] Więcej: „Polska na chińskim szlaku. Czy zyskamy na ekspansji Państwa Środka?", numer tematyczny miesięcznika *Uważam Rze*, grudzień 2016; B. Góralczyk, „Chińczycy idą do Polski", *Obserwator Finansowy* z 3 stycznia 2017 r., https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/chinczycy-ida-do-polski/ (dostęp: 6.01.2017).

[62] http://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2016/03/reaching-new-heights/ (dostęp: 6.01.2017).

[63] Pełny tekst: http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf (dostęp: 6.01.2017).

bec Chin"[64] też nie są pozbawione mankamentów, po pierwsze bowiem mają mocno deklaratywny charakter, a po drugie są bardziej życzeniowe niż oparte na twardych realiach, które zaczyna nam już dyktować strona chińska.

Dla Chin UE (przed Brexitem) jest już najważniejszym partnerem handlowym, podczas gdy dla UE Chiny są drugim takim partnerem, po USA. W 2015 r. wzajemne obroty przekroczyły sumę 520 mld euro. Jednakże wyłania się w nich kolejny, poważny – poza brakiem wspólnej strategii – mankament tych stosunków: potężne ujemne saldo handlowe, które na koniec 2015 r. sięgnęło sumy 180 mld euro[65] (to jedna z przyczyn sporu o MES). Jak widać, Chiny stały się dla UE ważne, zarówno politycznie, jak i handlowo oraz gospodarczo. A tymczasem my nadal traktujemy je nieco „po macoszemu", chyba nie do końca zdając sobie sprawę ze skali zmian w chińskiej strategii i podejściu, jaka ostatnio się pojawiła.

★ ★ ★

U progu drugiej dekady XXI stulecia Chiny gruntownie zmieniły własną strategię, zarówno na arenie wewnętrznej, czemu tutaj poświęcono nieco mniej uwagi, jak i na arenie zewnętrznej, co jest głównym przedmiotem niniejszych rozważań. Z przeprowadzonej analizy jednoznacznie wynika, że mamy do czynienia z nowym globalnym graczem, który stawia przed sobą cały szereg ambitnych i dalekosiężnych zadań. Najpierw, do połowy 2021 r., chce zbudować u siebie klasę średnią, mającą stanowić podstawę nowego modelu rozwojowego. Potem, do końca roku 2049, ma być zakończony proces jednoczenia wszystkich ziem chińskich, prowadzony pod wzniosłymi hasłami „wielkiego renesansu narodu chińskiego". A wszystko to w czasie, gdy rodzi się chińska ekspansja na zewnątrz, wywołana nadprodukcją (towarów i kapitałów) u siebie, ale też dość biernym, jak dotąd, odzewem narodu na hasło budowania klasy średniej. Po części dlatego, że wiara i zaufanie do władz zostały dość mocno zachwiane po trzech kolejnych krachach na chińskich giełdach od połowy 2015 do początków 2016 r. W efekcie pojawiło się więcej niepewności i znaków zapytania co do przyszłości państwa i prowadzonych reform, na co władze odpowiedziały w sposób jeszcze bardziej autorytarny niż dotąd.

Piąta generacja przywódców z Xi Jinpingiem na czele nie tylko wykazuje większą asertywność i pewność siebie, płynącą z bezprecedensowych sukcesów gospodarczych Państwa Środka w ostatnich dekadach, ale też maluje zupełnie inny wizerunek Chin i ich zachowania na scenie globalnej, najbardziej widoczny w geostrategicznej wizji spod znaku OBOR. Warto o nim wiedzieć więcej także u nas, tak się bowiem składa, że przynajmniej lądowa ścieżka nowego Jedwabnego Szlaku wiedzie przez Polskę, a cały ten projekt jest skierowany geograficznie i inwestycyjnie ku Zachodowi i Europie, podczas gdy geostrategicznie jest wyzwaniem wobec dotychczasowego hegemona – USA.

Tym samym Chiny udowadniają, że nie tylko odeszły od poprzedniej strategii Deng Xiaopinga, która prezentowała je jako znajdujące się na dorobku największe

[64] http://eeas.europa.eu/archives/delegations/china/documents/more_info/eu_china_strategy_en.pdf (dostęp: 6.01.2017).

[65] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf (dostęp: 6.01.2017).

państwo rozwijające się na świecie. Powoli odsłaniany po 2010 r., po części w wyniku własnych sukcesów gospodarczych, a po części w reakcji na światowy krach gospodarczy z 2008 r., wyłania się na scenie wizerunek stale rosnącego w siłę mocarstwa, mającego ambicje powrotu do świetności i „renesansu" ze swych najlepszych lat czy epok. Tym samym dzisiejsze Chiny nie są już państwem opowiadającym się za *status quo* na arenie globalnej, lecz jak najbardziej przeobraziły się w siłę rewizjonistyczną, pragnącą wpłynąć na kształt nowego, ponownie wielobiegunowego porządku na globie, tym razem – raz jeszcze, jak było do końca XVIII w. – z nimi w roli jednego z głównych graczy. Dla nich może to być powrót do normalności, ale dla ludzi na Zachodzie – prawdziwy szok. Chiny nabrały znaczenia i tym bardziej trzeba się im uważnie przyglądać.

Xi Jinping's geostrategy: From a low profile to global assertiveness

Partially in response to its unprecedented growth, and partially as an answer to the global crisis of 2008, People's Republic of China (PRC) has recently, especially after 2010, started to change its internal model of development (which is crucial, but not the focus of this study), as well as its external strategy, which is the centre of interest in the article. The new strategy, formulated as the One Belt, One Road (OBOR) vision, is already a classic geostrategic case. The current leadership of the fifth generation, with Xi Jinping as the paramount leader, has a plan: 1. To create a middle class by 2021; 2. To reunite peacefully with Taiwan; 3. to "rejuvenate the Chinese nation" by October 2049. If successfully implemented, this strategy will definitely change not only China, but also the global landscape.

Keywords: China, reforms, globalization, Deng Xiaoping, Xi Jinping, strategy, geostrategy, One Belt, One Road (OBOR), New World Order

Słowa kluczowe: Chiny, reformy, globalizacja, Deng Xiaoping, Xi Jinping, strategia, geostrategia, One Belt, One Road (OBOR), nowy ład światowy

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 301–312

Panorama Rocznika

Marcin Florian Gawrycki

doi 10.7366/2300265420162220

Ameryka Łacińska: odpływ „różowej fali”

Rok 2016 pozwala w dużej mierze na sformułowanie hipotezy, że w Ameryce Łacińskiej następuje właśnie kryzys lewicowego modelu rozwoju politycznego i społeczno-gospodarczego. Zwycięstwo w grudniu 1998 r. w wyborach prezydenckich w Wenezueli Hugo Cháveza rozpoczęło proces przemian, który zakwestionował dominujący w całej dekadzie lat dziewięćdziesiątych paradygmat neoliberalny. Został on nazwany „różową falą” (*pink tide*), co miało go odróżnić od wcześniejszych „czerwonych” ideologii socjalistycznych czy komunistycznych. Stopniowo we wszystkich krajach regionu – poza Meksykiem i Kolumbią – zwycięstwo odnosili lewicowi kandydaci, zapowiadający zmianę dotychczasowej formy rozwoju społeczno-gospodarczego i politycznego. Nowy model nigdy nie został precyzyjnie zdefiniowany i w poszczególnych państwach latynoamerykańskich bądź wprowadzano jego wersję radykalną (na przykład Wenezuela, Ekwador, Boliwia), bądź bardziej umiarkowaną (choćby Urugwaj, Brazylia i Chile). Generalnie rzecz biorąc, charakteryzuje się on silnym antypółnocnoamerykanizmem, populizmem i skłonnościami do autorytaryzmu, co jest maskowane zniesieniem kadencyjności w wyborach prezydenckich. Jedną z kluczowych cech „różowej fali” jest nawrót do neodewelopmentalizmu, z wykorzystaniem dawnych koncepcji CEPAL związanych z industrializacją przez substytucję importu. W ten sposób kraje Ameryki Łacińskiej ponownie próbowały przezwyciężyć zależność od Północy i odzyskać suwerenność. Miało to więc swoje wyraźne przełożenie na prowadzoną przez nie politykę zagraniczną. Ameryka Łacińska zaczęła kontestować globalizację, podkreślać znaczenie autonomii i niezależności, dystansować się od Stanów Zjednoczonych i poszukiwać nowych partnerów zdolnych do zakwestionowania hegemonii północnoamerykańskiej. Z czasem nowy model także uległ wyczerpaniu i te symptomy można było już dostrzec w 2015 r., gdy wenezuelska opozycja – pierwszy raz od piętnastu lat – zdobyła większość w parlamencie i gdy Daniel Scioli, wspierany przez dotychczasową lewicową prezydent Cristinę Fernández de Kirchner, przegrał w Argentynie wybory prezydenckie z kandydatem centroprawicy Mauriciem Macrim. Miniony rok pokazał jednak dużo głębszy kryzys latynoamerykańskiej lewicy. W wyniku procedury impeachmentu została odwołana brazylijska prezydent Dilma Rousseff, w Peru po raz pierwszy w wyborach prezydenckich wygrał kandydat otwarcie odwołujący się do neoliberalizmu (Pedro Pablo Kuczynski), w Wenezueli zaś narastający kryzys państwa sprawił, że prezydent Nicolás Maduro wprowadził stan wyjątkowy. Co prawda w niektórych krajach regionu lewicowy projekt ma się względnie dobrze.

W 2016 r. na prezydenta Nikaragui ponownie został wybrany Daniel Ortega, który rządzi tym krajem od dekady. Nie zmienia to jednak faktu, że w skali całej Ameryki Łacińskiej widoczny jest odpływ „różowej fali".

Ponadto rok 2016 w Ameryce Łacińskiej przyniósł dwa niezwykle istotne wydarzenia – pogłębienie się dialogu kubańsko-północnoamerykańskiego, czego najwymowniejszym dowodem była wizyta prezydenta Baracka Obamy na wyspie, oraz porozumienie pokojowe podpisane między prezydentem Kolumbii Juanem Manuelem Santosem a lewicową partyzantką FARC, prowadzącą działania zbrojne od ponad pięćdziesięciu lat. Celem niniejszego artykułu jest przyjrzenie się zmianom, jakie zaszły w minionym roku w krajach latynoamerykańskich, aby spróbować wyciągnąć wnioski co do ich dalszej ewolucji.

BRAZYLIA NA ZAKRĘCIE

Procedura impeachmentu zastosowana w 2016 r. wobec prezydent Dilmy Rousseff doprowadziła nie tylko do złożenia jej z urzędu, ale także do zakwestionowania modelu rozwoju realizowanego od początku kadencji prezydenta Luiza Inácio Luli da Silvy. Po dekadzie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, w której dominował neoliberalizm, w 2003 r. nastąpił zwrot. Brazylijski badacz stosunków międzynarodowych Amado Luiz Cervo stwierdził, że dokonała się wówczas zmiana paradygmatu z państwa neoliberalnego (który nazywa także państwem „normalnym") na rzecz państwa logistycznego. W ten sposób odrzucono dotychczasowe mechanizmy integracji zależnej i ponownie umieszczono Brazylię wśród narodów, które „poruszają się na własnych nogach, w poszukiwaniu własnego przeznaczenia, z pomocą swoich rządów". Polityka nowego prezydenta nie tyle odrzucała neoliberalizm, ile dążyła do prawdziwej globalnej współzależności. W latach dziewięćdziesiątych neoliberalizm cofnął się do peryferii i uplasował tam w służbie Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, wzmacniając ich sojusz polityczny, geopolityczny i gospodarczy. Pojawienie się jednak mocarstw wschodzących, reprezentowanych między innymi przez Brazylię Luli da Silvy, oznaczało stworzenie na Południu sojuszu kontrpotęgi, kontestującej narzuconą wersję radykalnego neoliberalizmu[1]. Nowym celem brazylijskiej dyplomacji stała się demokratyzacja globalizacji przez uzupełnienie dotychczasowej agendy polityki zagranicznej o następujące aspekty: wzmocnienie roli państwa jako międzynarodowego negocjatora, suwerenną obronę interesów narodowych, zawieranie sojuszy z krajami o podobnych celach, poczynając od Ameryki Południowej, podjęcie otwartego dialogu (zamiast uległości) z krajami bardziej rozwiniętymi oraz wprowadzenie elementu moralnego w postaci walki z ubóstwem i głodem. Stąd przyjęto do realizacji trzy cele zewnętrzne, zgodne z koncepcją państwa logistycznego: 1) liberalizm rynkowy musi zapewniać wzajemność korzyści; 2) rozszerzenie działalności za granicą przez handel i internacjonalizację przed-

[1] A.L. Cervo, „Um balanço da reunião da OMC em Cancún", *Boletim Meridiano 47* 2003, nr 38–39, s. 1–3.

siębiorstw brazylijskich; oraz 3) wzmocnienie potęgi militarnej, aby zyskać wpływ na porządek międzynarodowy. Cervo wysoko oceniał politykę wewnętrzną i zagraniczną zainicjowaną przez Lulę da Silvę. Jego zdaniem Brazylia coraz śmielej zaczęła brać odpowiedzialność za losy świata (na przykład misja pokojowa na Haiti) i jednocześnie stała się ona istotnym partnerem dla mocarstw, zarówno Północy, jak i Południa. Towarzyszył temu dynamiczny rozwój brazylijskiej gospodarki, pozwalający na zachowanie optymizmu wobec dalszych losów kraju[2].

Zdecydowanie mniej korzystnie ocenia się rządy Rousseff, która objęła urząd prezydenta w 2011 r. Zdaniem wspomnianego już Cervo i Antônio Carlosa Lessy w okresie sprawowania przez nią władzy doszło do relatywnego spadku pozycji Brazylii w stosunkach międzynarodowych jako wschodzącego mocarstwa. Badacze stwierdzili, że Rousseff brakowało jasnej „idei potęgi”, czyli koncepcji operacyjnej zdolnej do pobudzania społeczeństwa i państwa do działania, a ponadto nastąpiła utrata przez państwo zdolności do pobudzania innowacyjnego rozwoju. Do 2010 r. zarówno w kraju, jak i za granicą postrzegano Brazylię jako dynamiczny kraj, oparty na solidnych fundamentach i klarownej idei potęgi. Filary te stanowiły: stabilność polityczna i gospodarcza, zapewnienie milionom biednych Brazylijczyków minimalnego dobrobytu, asertywna polityka zagraniczna, która repozycjonowała naród w świecie, oraz dynamiczna internacjonalizacja brazylijskich przedsiębiorstw. Lula da Silva wyrażał ideę potęgi w prostym języku, ale silnie wpływającym na społeczeństwo brazylijskie, na proces podejmowania decyzji i opinię międzynarodową. Wraz z nastaniem ery Rousseff ta polityka straciła na dynamice, pojawił się deficyt nowych koncepcji oraz brak dialogu ze społeczeństwem, co otworzyło drogę do spadku międzynarodowego znaczenia kraju. Niemniej jednak badacze obwiniają za istniejący stan rzeczy nie tylko nową prezydent, ale także istniejące bariery wewnętrzne i zewnętrzne, takie jak między innymi: wzmocnienie mechanizmów biurokratycznych państwa, niska skłonność brazylijskich przedsiębiorców do wprowadzania innowacji technologicznych czy pogorszenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej w skali globalnej. Z kolei brak inwestycji krajowych i postępu technologicznego oraz brak adekwatnej polityki handlu zagranicznego prowadzi do spadku tempa wzrostu, konkurencyjności i eksportu, jak również pogorszenia bilansu zewnętrznego. Kraj stracił też wpływ na tworzenie porządku i reguł międzynarodowych w dziedzinie handlu międzynarodowego, które zostały przeniesione z działań wielostronnych na rzecz dwustronnych. Badacze dodali, że spadek międzynarodowego znaczenia Brazylii tylko w niewielkim stopniu można uzasadnić międzynarodowym kryzysem finansowym i gospodarczym, gdyż przyczyny tego stanu leżą przede wszystkim w aspekcie wewnętrznym. Szczególnie krytycznie ocenili bezwładność państwa w zakresie negocjacji międzynarodowych w dziedzinie

[2] A.L. Cervo, *O Brasil e os países emergentes*, Thesaurus Editora de Brasília, Brasília 2009, s. 1–16; idem, „Brazil’s rise on the international scene: Brazil and the world”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 2010, t. 53, s. 7–32; idem, „Brazil in the current world order”, *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 2012, t. 1, nr 2, s. 35–57.

eksportu dóbr podstawowych i biernej ekspansji przedsiębiorstw brazylijskich, czyli umiędzynarodowienia gospodarczego[3].

W takim szerszym kontekście należy rozpatrywać procedurę impeachmentu skierowanego wobec prezydent Rousseff, która rozpoczęła się pod koniec 2015 r., a zakończyła w 2016 r. W grudniu 2015 r., zaledwie dwanaście miesięcy po rozpoczęciu drugiej kadencji, Rousseff została oskarżona o przekroczenie swoich kompetencji w postaci naruszenia zapisów konstytucji i ustawy podatkowej. Pojawiały się także zarzuty niejasnych interesów związanych z brazylijską firmą naftową Petrobras i zamieszania członków jej administracji w działania korupcyjne. Procedura impeachmentu ciągnęła się przez pół roku, stając się swoistym brazylijskim *reality show*. Decydujące głosowanie w Senacie w sprawie odwołania Rousseff z urzędu, które odbyło się 31 sierpnia 2016 r., oglądało na żywo 35,1 mln osób. Głosami 61 do 20 prezydent została uznana za winną złamania ustawy budżetowej i zmuszona do złożenia urzędu.

Cała procedura budziła w kraju duże kontrowersje i wielu Brazylijczyków uważało, że opozycja nie zgromadziła przekonujących dowodów pozwalających na usunięcie dotychczasowej prezydent. Impeachment był możliwy w dużej mierze dzięki sojuszowi opozycji z dotychczasowym wiceprezydentem Michelem Temerem, wobec którego także formułowane były poważne zarzuty kryminalne. Spekuluje się, że głównym powodem zdyskredytowania Rousseff było uniemożliwienie startu w kolejnych wyborach prezydenckich Luli da Silvy. Dotychczasowa prezydent jest bowiem z nim silnie związana, on zaś nadal cieszy się bardzo silnym poparciem społecznym. Procedura impeachmentu miała więc zdyskredytować cały obóz władzy. Partia Pracujących, z której wywodziła się prezydent, nazwała działania parlamentu „instytucjonalnym zamachem stanu". Dojście do władzy Temera, który ma dokończyć kadencję Rousseff (będzie rządzić do 2019 r.), prawdopodobnie rzeczywiście oznacza zmianę modelu rozwoju wewnętrznego i polityki zagranicznej Brazylii. Tym bardziej że obecnie kraj ten przeżywa poważny kryzys gospodarczy, zwiększający pesymizm związany z dalszą jego ewolucją, a także podważający tezę o dołączeniu Brazylii do głównych potęg współczesnego świata[4].

NEOLIBERALNY ZWROT PERU

Symptomatyczna zmiana w 2016 r. nastąpiła także w Peru. W kraju tym hasła neoliberalne są szczególnie niepopularne. Wiedzą o tym kandydaci na prezydenta, którzy podczas kampanii wyborczej preferują odwołania do nacjonalizmu i populizmu, choć po zwycięstwie zwykle opierano się na instrumentach i mechanizmach neoliberalnych. Taką politykę prowadzili wszyscy kolejni prezydenci: Alberto Fujimori (1990–2000), Alejandro Toledo (2001–2006) i Alan García (2006–2011). Nie inaczej było z dotychczasowym prezydentem Ollantą Humalą (2011–2016). Wygrał

[3] A.L. Cervo, A.C. Lessa, „O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)", *Revista Brasileira de Política Internacional* 2014, t. 57, nr 2, s. 133–151.

[4] CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2016*, Santiago de Chile 2016.

on, reprezentując lewicowe i nacjonalistyczne nastawienie, choć już podczas kampanii wyborczej zdecydowanie odciął się od „boliwariańskich” państw w regionie, takich jak Wenezuela, Ekwador czy Boliwia. Podczas swojej kadencji Humala, cały czas prezentując nacjonalistyczną retorykę, *de facto* prowadził – podobnie jak jego poprzednicy – ortodoksyjną politykę gospodarczą. Choć dzięki temu udało mu się w znacznym stopniu zmodernizować gospodarkę kraju, kończył swoje rządy, ciesząc się bardzo niskim poparciem społecznym. Nie zmienia to jednak faktu, że w wyborach prezydenckich w 2016 r. dwoma głównymi kandydatami okazali się reprezentanci prawicy Keiko Fujimori i Pedro Pablo Kuczynski. Pierwsza reprezentowała populistyczną organizację Siła Ludowa (*Fuerza Popular*) i jest córką byłego autorytarnego przywódcy Peru Alberta Fujimoriego, obecnie odsiadującego karę więzienia za popełnione przestępstwa. Keiko Fujimori z jednej strony cieszy się dużym poparciem wśród najbiedniejszych mieszkańców kraju, z drugiej jednak strony jej kandydatura budzi obawy tych Peruwiańczyków, którzy boją się powrotu *fujimorismo*. Te ambiwalentne uczucia z nią związane sprawiają, że choć była blisko zwycięstwa w wyborach prezydenckich w 2011 i 2016 r., ostatecznie poniosła klęskę. W ostatnich przegrała jednak bardzo nieznacznie, uzyskując 49,88% głosów, podczas gdy jej kontrkandydat – 50,12%.

Zwycięstwo Pedra Pabla Kuczynskiego jest o tyle niezwykłe, że już w kampanii wyborczej zdecydowanie deklarował chęć prowadzenia polityki neoliberalnej, tak niepopularnej wśród Peruwiańczyków. Kuczynski jest ekonomistą, który zdobył staranne wykształcenie w kraju i za granicą. W ciągu swojej długiej zawodowej kariery pełnił różne funkcje ministerialne w peruwiańskim rządzie, a także był pracownikiem Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego. Bez powodzenia uczestniczył w wyborach prezydenckich w 2011 r., jednak w 2016 r. postanowił ponownie wystartować. Choć w pierwszej turze przegrał z Keiko Fujimori, druga okazała się już dla niego zwycięska. Urząd prezydenta objął 28 lipca 2016 r. Jego głównymi hasłami wyborczymi była walka z korupcją, która jest tradycyjnym problemem Peru, oraz kontynuacja – a nawet pogłębienie – ortodoksyjnych reform w kraju. Zwycięstwo Kuczynskiego dobitnie świadczy o wzbierającej neoliberalnej fali, która ponownie ogarnia ten region świata[5].

KRYZYS WENEZUELSKIEGO PAŃSTWA

Przez cały 2016 r. postępowała degradacja wenezuelskiego państwa, związana z pogłębiającym się kryzysem społeczno-gospodarczym i politycznym. Rewolucja boliwariańska Hugo Cháveza, zapoczątkowana w 1999 r., miała doprowadzić do położenia kresu ubóstwu, korupcji, nepotyzmowi oraz wypracowania autonomicznego modelu rozwoju. Choć w pierwszych latach rządów odniesiono pewne sukcesy (na przykład doprowadzono do ograniczenia ubóstwa, a także wzmocniono system edukacyjny), nie udało się rozwiązać podstawowego problemu – złamać za-

[5] *Plan de Gobierno 2016–2021. PPK – Peruanos Por el Kambio*, 2016, źródło: <http://ppk.pe/documentos/plandegobierno.pdf>.

leżnego od ropy naftowej narodowego modelu rozwoju. Mimo że Chávez oskarżał wcześniejsze rządy o uzależnienie się od eksportu tego surowca, sam ową zależność jeszcze zwiększył, korzystając ze wzrostu cen ropy na rynkach międzynarodowych. Uzyskiwane środki z jej eksportu wykorzystywano przede wszystkim do realizacji programów społecznych, mających zapewnić poparcie dla władz, nie dbając – podobnie jak wcześniejsze rządy – o dywersyfikację wenezuelskiej gospodarki[6].

Śmierć Cháveza w 2013 r. oznaczała zakończenie ważnego etapu rewolucji boliwariańskiej. Jego następcy Nicolásowi Maduro zabrakło charyzmy swojego mentora, a poza tym natrafił on na dekoniunkturę w gospodarce światowej, a co za tym idzie, dramatycznie pogarszającą się sytuację ekonomiczną kraju. Od 2014 r. zaczęły spadać ceny ropy naftowej na światowych rynkach, Wenezuela zaś uzyskuje prawie 95% przychodów z eksportu z tego surowca. Brak dochodów spowodował ograniczenie programów społecznych, a następnie zachwiał całą wenezuelską gospodarką. W 2014 r. PKB spadł o 3,8%, rok później o 6,2%, w 2016 r. zaś o 10%. Inflacja w ostatnim roku szacowana była na 500%. Malejącej sile nabywczej wenezuelskiej waluty towarzyszyły niedobory żywności i podstawowych produktów, takich jak papier toaletowy. W kraju zaczęła narastać przemoc, pogłębiało się bezrobocie i ubóstwo, a chaos gospodarczy pogłębiały nepotyzm i korupcja[7].

Na tragiczną sytuację społeczno-gospodarczą nałożył się wzrost napięcia politycznego. Zwycięstwo opozycji w wyborach parlamentarnych w 2015 r. zachęciło ją do dalszego działania. Rozpoczęto więc zbieranie podpisów w sprawie referendum, w którym obywatele zabraliby głos w kwestii złożenia Maduro z urzędu. Urzędujący prezydent najpierw odpowiedział wprowadzeniem 13 maja 2016 r. stanu wyjątkowego, formułując oskarżenia, że opozycja wraz z USA dąży do przeprowadzenia zamachu stanu. Później, w październiku, Narodowa Rada Wyborcza anulowała proces zbierania podpisów pod wspomnianym referendum. Wenezuelska opozycja zaczęła organizować pokojowe demonstracje antyrządowe. Kulminacją tego było przyjęcie 9 stycznia 2017 r. przez Zgromadzenie Narodowe deklaracji (niemającej mocy prawnej) rezygnacji z urzędu prezydenta w związku z naruszeniem porządku konstytucyjnego, za które odpowiedzialnością polityczną obarczono Nicolása Maduro. Z pewnością w kolejnym roku zarówno kryzys gospodarczy, jak i polityczny w Wenezueli będzie się pogłębiać, a ich skutki są trudne do przewidzenia.

ZBLIŻENIE KUBA–USA

Jednym z najważniejszych wydarzeń za zachodniej półkuli w 2016 r. było pogłębienie dialogu kubańsko-północnoamerykańskiego. Dwa kraje, stojące na przeciwległych pozycjach ideologicznych, 17 grudnia 2014 r. zdecydowały się na rozpoczęcie procesu zbliżenia. Warto podkreślić, że do tego momentu Barack Obama nie zaproponował Ameryce Łacińskiej żadnego nowego otwarcia w stosun-

[6] Por. M.F. Gawrycki, *Wenezuela i rewolucja (boliwariańska) w Ameryce Łacińskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

[7] CEPAL, *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2016*, Santiago de Chile 2017.

ku do swoich poprzedników na stanowisku prezydenta USA. Na przykład kubański politolog Luis René Fernández Tabío pisał, że działania administracji Obamy wobec regionu charakteryzują się większym wyrafinowaniem w porównaniu z postępowaniem wcześniejszych przywódców Stanów Zjednoczonych. Oznacza to powstrzymanie się od agresywnych wypowiedzi, a także stosowanie różnych instrumentów obliczonych przede wszystkim na odzyskanie dobrego wizerunku, ale także zwiększenie skuteczności swojej polityki. Jednak badacz nie przeceniał wartości tej zmiany, która miała bardziej retoryczny niż praktyczny charakter[8]. Podobnego zdania na temat polityki Obamy są inni kubańscy politolodzy, na przykład Jorge Hernández Martínez, wskazujący, że różni się ona metodami i instrumentami, ale nie celami polityki zagranicznej[9].

Jeszcze bardziej krytyczny wobec Obamy był Luis Suárez Salazar, który stwierdził, że nowy prezydent rozpoczął wieloaspektową i odnowioną ofensywę obliczoną na „przywrócenie” osłabionego, choć wciąż potężnego systemu dominacji w Ameryce Łacińskiej o charakterze politycznym, dyplomatycznym, ekonomicznym, militarnym i ideologiczno-kulturowym. Badacz nazwał to „kontrofensywą plutokratyczno-imperialistyczną”. Mimo retoryki Obamy mówiącej o „nowej erze w stosunkach międzynarodowych” w praktyce podąża on ścieżkami wytyczonymi przez George’a W. Busha, dążąc do przywrócenia przychylnych sobie rządów na kontynencie, wszyscy przeciwnicy są zaś klasyfikowani jako kraje „antypółnocnoamerykańskie”, „antydemokratyczne” i „sponsorujące terroryzm”. Zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego „przywództwo” USA w systemie międzynarodowym niesie ze sobą niebezpieczeństwo „eksportu” tego kryzysu na peryferie. Ameryka Łacińska i Karaiby zajmują w tym scenariuszu ważne miejsce, będąc poddane drapieżnej działalności najpotężniejszych korporacji transnarodowych, zwłaszcza z USA. Klasy dominujące w krajach latynoamerykańskich, czerpiące korzyści z istniejącego systemu, będą temu sprzyjać, stąd badacz widział wielkie znaczenie ruchów społecznych w odrzuceniu północnoamerykańskiej hegemonii. Uznał także, że Obama stosuje „inteligentne strategie” (*smart strategies*), co jest w zasadzie jedyną cechą, która go odróżnia od Busha. Szczególnym przykładem ich użycia były wybory prezydenckie w Wenezueli w 2012 r., gdy wspierano dyplomatycznie i finansowo siły społeczne i polityczne sprzeciwiające się rewolucji boliwariańskiej. Stwierdził, że wykorzystywanie *smart power* jest przejawem zrozumienia spadku potęgi USA w regionie i dostosowaniem posiadanych zasobów do użytych instrumentów oraz celów, które chce się osiągnąć[10].

[8] L.R. Fernández Tabío, „América Latina y el Caribe en la política de Obama 2011–2012: ¿continuidad, abandono y ascenso de la influencia conservadora?”, *Pensamiento Propio* 2010, t. 15, nr 32, s. 73–108; idem, „Estados Unidos: declinación, estrategia global y recuperación hegemónica en el siglo XXI”, w: D. Padierna Luna *et al.*, *Los retos actuales de la izquierda en América Latina y el proyecto de dominación de Estados Unidos*, México 2014, s. 49–78.

[9] J. Hernández Martínez, „Déjà vu: Cuba en la política norteamericana y el Gran Caribe”, *Pensamiento Propio* 2010, t. 15, nr 32, s. 41–72.

[10] L. Suárez Salazar, „Obama’s „smart strategies” against Latin America and the Caribbean: Continuities and changes”, *Latin American Perspectives* 2011, t. 38, nr 4, s. 73–92; idem, „Contraofensiva plutocrática-imperialista contra »nuestra mayuscula America«”, w: F. de Jesús Pérez Cruz (red.), *América Latina en tiempos de Bicentenario*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana 2011, s. 96–119.

Zasadnicza zmiana w postrzeganiu prezydentury Obamy nastąpiła wraz z rozpoczęciem procesu zbliżenia USA i Kuby. Obie strony miały (i mają) wiele do zyskania, ale i do stracenia. W sensie symbolicznym zniesienie embarga przez Stany Zjednoczone oznaczałoby przyznanie się do porażki ponad pięćdziesięcioletniej polityki supermocarstwa wobec wyspy. Przeciwko zbliżeniu obu państw są zarówno wpływowe gremia w Waszyngtonie, jak i kubańscy emigranci w Miami. Jednak normalizacja stosunków z Kubą znacząco poprawia wizerunek USA w Ameryce Łacińskiej i daje szansę na ekonomiczną penetrację wyspy. Z kolei Raúl Castro, zacieśniając relacje ze Stanami Zjednoczonymi, poprawia wizerunek swojego kraju, ale naraża się na zarzuty zdrady ideałów rewolucji. Jeden z najbardziej znanych kubańskich badaczy stosunków międzynarodowych Carlos Alzugaray Treto dostrzega wszystkie te trudności, uznając, że rozwój wzajemnych relacji wymaga cierpliwości i woli politycznej, nie tylko obu rządów, ale także innych podmiotów społecznych, które mogą przyczynić się do normalizacji, co niekoniecznie oznacza zniknięcie ostrych przestrzeni konfliktów. Wskazał jednak na kwestie, które, jego zdaniem, wzmacniają relacje między Kubą a USA. Po pierwsze, są to czynniki fizyczno-geograficzne, które zawsze wpływały na wzajemne stosunki, a mianowicie: a) bliskość – oba kraje łączy ważna granica morska i lądowa w Guantanamo; oraz b) asymetria – Kuba i Stany Zjednoczone są narodami z zasobami asymetrycznej „twardej potęgi". Po drugie, czynnik geopolityczny, czyli strategiczna pozycja Kuby, zarówno w kontekście zachodniej półkuli, jak i globalnym. Ten element wpływał podczas zimnej wojny i po jej zakończeniu na zachowanie zarówno Waszyngtonu, jak i Hawany. Po trzecie, charakter historyczno-polityczny oddziałuje na nieuchronność intymnych i zarazem sprzecznych wzajemnych relacji. Intymnych, gdyż żaden z tych dwóch narodów nie może ignorować obecności drugiego i istnienia dwóch biegunów atrakcyjności, wzajemnie się przyciągających. Sprzecznych, gdyż elity rządzące w USA postrzegają Kubę jako kraj, którego kontrola jest ważna dla własnego bezpieczeństwa narodowego. Po czwarte, czynnik ekonomiczny, istotny zwłaszcza dla strony kubańskiej, cierpiącej na niedostatek zasobów naturalnych, co uniemożliwia autonomiczny rozwój społeczno-gospodarczy i zmusza do poszukiwania sojuszników i partnerów w tej dziedzinie w celu realizacji swoich celów. Idealnym partnerem dla Kuby byłyby właśnie USA, niemniej wzajemne stosunki gospodarcze i handlowe nigdy nie były normalne i cechowały się zależnością i asymetrią[11].

W ostatnim roku prezydentury Barack Obama rozwijał swoje działania zmierzające do zbliżenia z wyspą. Jeszcze w 2015 r. Kuba została usunięta z listy państw sponsorujących terroryzm (29 maja) oraz przywrócono stosunki dyplomatyczne między

[11] C. Alzugaray Treto, *Crónica de un fracaso imperial: la administración de Eisenhower y el derrocamiento de la dictadura de Batista*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana 2000; idem, „Cuba y Estados Unidos en los umbrales del siglo XXI: perspectivas de cooperación", *Cuadernos de Nuestra América* 2002, t. 15, nr 29, s. 49–76; idem, „El eventual levantamiento del bloqueo norteamericano y su impacto en las relaciones internacionales de Cuba", w: A. Liriano de la Cruz (red.), *Cuba*, *El Caribe y el post-embargo*, FLACSO, Santo Domingo 2005; idem, „La seguridad nacional de Cuba frente a los Estados Unidos: conflicto y cooperación", *Temas* 2010, nr 62–63, s. 43–53; idem, „Las (inexistentes) relaciones Cuba-Estados Unidos en tiempos de cambio", *Nueva Sociedad* 2012, nr 242, s. 139–148; idem, „Cuba y Estados Unidos: algunas claves de un viraje radical", *Nueva Sociedad* 2015, nr 255, s. 19–24.

oboma krajami (20 lipca). Z kolei 20 marca 2016 r. rozpoczęła się historyczna trzydniowa wizyta prezydenta USA. Była to pierwsza oficjalna podróż północnoamerykańskiej głowy państwa na Kubę od 1928 r., gdy Calvin Coolidge uczestniczył w konferencji Ruchu Panamerykańskiego w Hawanie. Znaczenie tej wizyty jest trudne do przecenienia. Gest, na który zdecydował się Obama, z pewnością zapisze się w dziedzictwie jego prezydentury, choć należy go także postrzegać jako próbę zasłonięcia faktu niemożności przeforsowania w Senacie zniesienia embarga wobec Kuby, co byłoby dopiero faktycznym początkiem normalizacji wzajemnych relacji.

Z perspektywy Kuby i jej mieszkańców ogromne znaczenie miała śmierć Fidela Castro (25 listopada 2016 r.). Dla jednych był on symbolem rewolucji, dla innych dyktatorem, z całą pewnością zaś był osobą, która wywarła największy wpływ na historię wyspy po uzyskaniu przez nią niepodległości. Jednak jego śmierć miała bardziej symboliczne niż polityczne znaczenie. Raúl Castro, sprawujący faktycznie władzę od 2006 r., jest dużo bardziej pragmatycznym przywódcą niż jego brat. Nie można nie docenić jego roli w procesie zbliżenia ze Stanami Zjednoczonymi, a także w działaniach podejmowanych na rzecz większego otwarcia kraju. Z pewnością będzie on dążyć do dalszej normalizacji stosunków z USA. Niewiadomą pozostaje jednak polityka nowego prezydenta Donalda Trumpa, który w czasie kampanii wyborczej sprzeciwiał się działaniom podejmowanym przez Obamę i wręcz opowiadał się za zerwaniem dotychczasowego dialogu i zwiększeniem sankcji wobec wyspy[12].

Carlos Alzugaray Treto uważa, że Kuba jest otwarta na proces zbliżenia ze Stanami Zjednoczonymi i wykonała ważny gest, zgadzając się na normalizację stosunków dyplomatycznych bez wcześniejszego zniesienia embarga gospodarczego. Niemniej koncyliacyjna postawa Hawany ma swoje granice, które określa kubański interes narodowy. Zdaniem badacza najważniejszymi obecnie celami polityki zagranicznej Kuby są: 1) obrona suwerenności, niezależności i autonomii państwa; 2) utrzymanie własnego systemu politycznego, bez egzogennych zakłóceń; 3) obrona systemu społecznego, który utrzymuje najważniejsze osiągnięcia rewolucji w tej dziedzinie; 4) zrównoważony rozwój gospodarczy, oparty na rozsądnej i uczciwej integracji z gospodarką światową, unikający nowych zależności; 5) wzmocnienie narodowej tożsamości kulturowej; oraz 6) projekcja międzynarodowa narodowych wartości kulturowych i politycznych[13].

KOLUMBIJSKI PROCES POKOJOWY

W Kolumbii prezydentowi Juanowi Manuelowi Santosowi udało się w 2016 r. zawrzeć porozumienie pokojowe z lewicową partyzantką Rewolucyjnymi Siłami Zbrojnymi Kolumbii (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*, FARC), dając nadzieję na zakończenie najdłuższego konfliktu zbrojnego w tym regionie świata. Choć FARC powstał w 1964 r., to organizacja ta jest pokłosiem wybuchu w 1948 r. *Bogotazo*, a następnie okresu zwanego *La Violencia*, który tylko w latach 1948–

[12] L.F. Ayerbe, „Los impactos del restablecimiento de relaciones entre Cuba y EE.UU. en América Latina y el Caribe”, *Contextualizaciones Latinoamericanas* 2016, nr 15, s. 1–11.

[13] C. Alzugaray Treto, *Cuba…*, s. 19–24.

1964 pochłonął życie ponad 200 tys. osób. FARC jest największą i najlepiej zorganizowaną grupą zbrojną w Kolumbii, która czerpie zyski między innymi z handlu narkotykami. Wielu wcześniejszych prezydentów podejmowało próbę pokojowego zakończenia konfliktu wewnętrznego. Najbardziej zaangażowany w ten proces był Andrés Pastrana prowadzący intensywne rozmowy z partyzantami w latach 1999–2002. Nie przyniosły one jednak żadnego konkretnego rozwiązania. Kolejny prezydent, Álvaro Uribe, uznał, że nie można negocjować z lewicową partyzantką, i zamiast rozmów wybrał intensyfikację działań zbrojnych, w dużej mierze przy wsparciu Stanów Zjednoczonych[14]. Ofensywa zbrojna pozwoliła wyprzeć FARC ze znacznych obszarów kontrolowanych przez organizację, co przyniosło urzędującemu prezydentowi dużą popularność w społeczeństwie. Niemniej lewicowa partyzantka wykazała zdolność do przetrwania i reorganizacji, stanowiąc ciągle największe zagrożenie dla państwa kolumbijskiego.

Juan Manuel Santos był w dużej mierze odpowiedzialny za operacje zbrojne prowadzone przeciwko FARC, gdyż w administracji Uribe pełnił w latach 2006–2009 funkcję ministra obrony. Zrezygnował z niej dopiero, gdy sam wyraził chęć kandydowania w wyborach prezydenckich, które wygrał w 2010 r. Cieszył się też wsparciem Uribe, który aktywnie włączył się w jego kampanię. Choć jego związki z wcześniejszym prezydentem są niezaprzeczalne, a odpowiedzialność za prowadzone działania militarne trudna do zakwestionowania, Santos od początku swoich rządów wyraźnie wskazał na chęć zmiany dotychczasowej polityki, której głównymi elementami były zbliżenie się do innych krajów Ameryki Łacińskiej, stopniowe uniezależnienie od Stanów Zjednoczonych oraz rozwiązanie konfliktu wewnętrznego z wykorzystaniem środków pokojowych. Praktycznie od początku jego prezydentury prowadzono tajne rozmowy z FARC na temat podjęcia negocjacji pokojowych. Ostatecznie rozpoczęto je w lutym 2012 r. w Hawanie. Oprócz zainteresowanych stron jako mediatorzy uczestniczyli w nich reprezentanci Kuby, Norwegii, Wenezueli i Chile.

Rozmowy pokojowe prowadzono w latach 2012–2016 i jak zawsze w takich sytuacjach były one najeżone licznymi trudnościami. Zwłaszcza Kolumbijczycy byli podzieleni w ocenie wysiłków prezydenta Santosa, a jego dawny mentor, Álvaro Uribe, jawnie występował przeciwko niemu. Testem popularności urzędującego prezydenta były wybory prezydenckie w 2014 r., które udało mu się wygrać, choć przy niewielkiej przewadze nad przeciwnikiem rozmów z „terrorystami" Oscarem Ivanem Zuluagą. Z kolei negocjacje, odbywające się praktycznie cały czas w Hawanie, stopniowo posuwały się do przodu, choć jednocześnie dochodziło do okresowych kryzysów i deeskalacji konfliktu (zwłaszcza w okresie styczeń–sierpień 2015 r.). Ich punktem zwrotnym było zawarcie 23 września 2015 r. cząstkowego porozumienia dotyczącego osądzenia naruszeń praw człowieka przez obie strony konfliktu. Uroczyste podpisanie tej umowy sprawiło, że po raz pierwszy doszło do spotkania prezydenta Santosa z ówczesnym dowódcą FARC Timoleónem Jiménezem „Timochenką". Ostateczne porozumienie między stronami zostało zawarte 24 sierp-

[14] Por. M.F. Gawrycki, *Między wojną a pokojem – narodowe i międzynarodowe koncepcje rozwiązania konfliktu zbrojnego w Kolumbii*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.

nia 2016 r. Przewidywało ono wprowadzenie natychmiastowego dwustronnego zawieszenia broni i mechanizmów włączenia dotychczasowych członków partyzantki do społeczeństwa, realizację programów pomocowych dla członków FARC, umożliwiających im podjęcie działalności rolniczej, oraz rozwiązanie problemu narkotykowego. Ustanowiono też komisję prawdy i pojednania oraz mechanizmy weryfikacyjne dotyczące przestrzegania zawartego porozumienia.

Rząd kolumbijski chciał, aby porozumienie zostało zatwierdzone w ogólnonarodowym referendum, które odbyło się 2 października 2016 r. Niestety, nieznaczną większością głosów Kolumbijczycy opowiedzieli się przeciwko porozumieniu z FARC (50,2% przeciw, 49,8% wsparło tę umowę, przy frekwencji rzędu 37,4%). Po tej porażce przedstawiciele rządu i FARC podpisali 24 listopada zmienione porozumienie pokojowe, które tym razem miało zostać zatwierdzone przez Kongres. 29 listopada zatwierdził je Senat, a dzień później Izba Reprezentantów. W obu przypadkach sesję zbojkotowali przeciwnicy paktowania z FARC, związani przede wszystkim z byłym prezydentem Uribe. Warto dodać, że cały proces pokojowy cieszył się wsparciem społeczności międzynarodowej. Nawet Stany Zjednoczone, dotąd zawsze przeciwne negocjowaniu z lewicową partyzantką, wspierały negocjacje; 20 lutego 2015 r. sekretarz stanu John Kerry ogłosił powołanie specjalnego wysłannika do spraw procesu pokojowego w Kolumbii, Bernarda Aronsona. Warto też dodać, że prezydent Santos za swoje zaangażowanie na rzecz wprowadzenia pokoju w Kolumbii został w 2016 r. uhonorowany Pokojową Nagrodą Nobla[15].

★ ★ ★

W 2016 r. Ameryka Łacińska często przyciągała uwagę międzynarodowej opinii publicznej za sprawą takich wydarzeń jak impeachment brazylijskiej prezydent Rousseff, zwycięstwo w Peru Kuczynskiego, postępujący kryzys polityczny i gospodarczy w Wenezueli, zbliżenie Kuba–USA, śmierć Fidela Castro czy proces pokojowy w Kolumbii i Nagroda Nobla dla Santosa. Choć stopniową normalizację stosunków USA z Kubą oraz wynegocjowanie porozumienia pokojowego między FARC i kolumbijskim rządem należy ocenić pozytywnie, to jednak w Ameryce Łacińskiej jako całości wzrasta niepewność co do dalszej ewolucji regionu. Z pewnością nastąpił głęboki kryzys lewicowego modelu rozwoju, dominującego prawie przez dwie dekady. „Różowa fala” nie znalazła trwałej recepty na rozwiązanie istniejących problemów społeczno-gospodarczych i nie udało się złamać zależności krajów latynoamerykańskich od eksportu dóbr podstawowych. W efekcie można zadać sobie pytanie, czy nastąpi trwałe zwrócenie się państw Ameryki Łacińskiej ku ortodoksyjnej

[15] Norwegian Peacebuilding Resource Centre, *Innovations in the Colombian peace process*, czerwiec 2016, źródło: <http://www.c-r.org/downloads/NOREF_CR_Report_Colombia%20Innovations_final.pdf>; The Global Initiative, *The FARC Peace Process – Ushering in a New Chapter in Colombia's History of Crime and Violence?*, Geneva, 1 września 2016 r., źródło: <http://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2016/09/meeting-summary-farc-peace-agreement-1-september-2016.pdf>; European Parliament, *The Colombian People Say No to the Peace Agreement. But Hopes for a Solution Remain*, źródło: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-589827-Colombian-people-say-no-peace-agreement-FINAL.pdf>.

polityce gospodarczej i czy przyniesie ona takie same protesty społeczne jak w latach dziewięćdziesiątych XX w.

Trudno przewidzieć, jak będzie dalej ewoluować kryzys w Wenezueli, zwłaszcza że prognozy dotyczące cen ropy naftowej na rynkach międzynarodowych nie są dla tego kraju zbyt optymistyczne. Państwo to z pewnością znajduje się już w sytuacji, która grozi wybuchem niekontrolowanej przemocy. Jednocześnie upadek rządu Maduro będzie najbardziej dobitnym dowodem na odpływ „różowej fali" w Ameryce Łacińskiej. Pozytywne zjawiska związane z dialogiem Kuba–USA i budowaniem pokoju w Kolumbii także mogą zostać zatrzymane, gdyż w obu przypadkach jest to bardzo delikatny proces. Niepewność w Ameryce Łacińskiej wzmacnia wybór na prezydenta USA Donalda Trumpa, który bezkompromisowo prezentuje swoje poglądy na temat relacji z tym regionem świata. Na razie największym poszkodowanym w tym względzie jest Meksyk, który od wejścia w życie układu NAFTA w 1994 r. zachowywał najbardziej przyjazne wobec USA stanowisko. Z całą pewnością rok 2017 przyniesie wiele wyzwań dla Ameryki Łacińskiej, a także wydarzeń, które ponownie zwrócą uwagę społeczności międzynarodowej na ten region świata.

Latin America: The ebbing "pink wave"

A political turn to the right can be observed in Latin America since 2016. The impeachment of Brazil's President Dilma Rousseff and the victory of Peru's neoliberal politician Pedro Pablo Kuczynski are good examples of the trend. It puts into question the left-wing model of development, based on the structuralist approach. Another important event is the Colombian peace process and signing the peace agreement between the government and the FARC. Although it is hard to predict whether it will be successful, it is the first chance to settle the conflict which dates back to 1948. Last but not least, the historic visit of the US President Barack Obama to Cuba should be mentioned: it was the effect of the deepening American-Cuban *rapprochement*. The article seeks to present those events in a broader international perspective.

Keywords: Dilma Rousseff, Pedro Pablo Kuczynski, FARC, Colombia, Barack Obama, Cuba

Słowa kluczowe: Dilma Rousseff, Pedro Pablo Kuczynski, FARC, Kolumbia, Barack Obama, Kuba

ISSN 2300-2654

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 313–325

Panorama Rocznika

Mirosław Sułek

doi 10.7366/2300265420162221

Transformacja globalnego układu sił po zimnej wojnie

Przedmiotem rozważań w artykule jest globalny układ sił, rozumiany jako międzynarodowy układ sił w skali całego świata; dla celów artykułu będzie on zawężony do najbardziej znaczących aktorów. Celem artykułu jest pokazanie skali zmian, jakie się w nim dokonały po zimnej wojnie (badanie obejmuje lata 1992–2015), a więc w historycznie krótkim czasie. Dodatkowo zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie o charakter wyłaniającego się układu – czy zmierza on raczej w kierunku układu wielobiegunowego, dwubiegunowego, jednobiegunowego czy może bezbiegunowego.

„Układ sił", rozumiany jako „układ potęg", będzie wyrażony przez ilościową miarę potęgi najważniejszych uczestników sceny międzynarodowej. Układ sił jest nie tylko najważniejszą cechą każdego systemu międzynarodowego; pokazuje zarówno aspekty **strukturalne** (udziały poszczególnych państw czy też jednostek politycznych), jak i **behawioralne**, dotyczące zachowania się państw w zależności od wielkości udziału (potęgi) i miejsca w cyklu siły, którym może być wzrost, szczyt możliwości, stabilizacja bądź schyłek.

W ocenie potęgi wojskowej pominięta zostanie broń jądrowa, która wywiera niewątpliwie duży wpływ na prestiż państwa i odstraszanie, ale w ogólnym bilansie sił ma znaczenie ograniczone.

Demograficzne i gospodarcze tło zmian w globalnym układzie sił

Z punktu widzenia zmian w globalnym układzie sił trudno przecenić wagę zmian demograficznych. Tym bardziej że ich znaczenie rośnie z prostego powodu – w ramach procesu globalizacji następuje przyspieszony przepływ osiągnięć nauki i techniki, co w efekcie prowadzi do łagodzenia różnic w poziomie rozwoju między państwami (dotyczy to oczywiście państw, które „nie chowają się" przed globalizacją i stwarzają minimum warunków prawnych, instytucjonalnych i moralnych do wymiany towarów, usług, siły roboczej oraz dla przepływów kapitałowych w formie inwestycji bezpośrednich i portfelowych). Mijają czasy, w których występowały ogromne różnice w poziomie rozwoju, co pozwalało stosunkowo małym narodom kolonizować narody liczniejsze od siebie.

Tabela 1 pokazuje zmiany w strukturze ludności świata w latach 1950–2015 (podział regionalny za źródłem danych). Przede wszystkim w tym krótkim historycz-

Tabela 1
Liczba ludności świata i kontynentów w latach 1950–2015

W milionach								
	1950	**1991**	**1995**	**1999**	**2003**	**2007**	**2011**	**2015**
Świat	2525	5398	5735	6049	6361	6682	7013	7349
Afryka	229	649	720	795	876	967	1071	1186
Azja	1394	3260	3475	3668	3853	4035	4215	4393
Europa	549	723	728	727	727	731	736	738
Ameryka Łacińska i Karaiby	169	455	487	519	549	578	607	634
Ameryka Północna	172	284	296	310	323	335	347	358
Oceania	12,7	27,4	29,0	30,7	32,4	34,5	37	39,3
W procentach								
Świat	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0	100,0
Afryka	9,07	12,02	12,55	13,14	13,77	14,47	15,27	16,14
Azja	55,21	60,39	60,59	60,64	60,57	60,39	60,10	59,78
Europa	21,74	13,39	12,69	12,02	11,43	10,94	10,49	10,04
Ameryka Łacińska i Karaiby	6,69	8,43	8,49	8,58	8,63	8,65	8,66	8,63
Ameryka Północna	6,81	5,26	5,16	5,12	5,08	5,01	4,95	4,87
Oceania	0,50	0,51	0,51	0,51	0,51	0,52	0,53	0,53

Źródło: *World Population Prospects: The 2015 Revision*, United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs (https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population, dostęp: 10.12.2016)

nie okresie liczba ludności świata wzrosła niemal trzykrotnie. Radykalnie zmienił się jej regionalny rozkład. Głównym rysem tych zmian jest prawie dwukrotny wzrost udziału ludności Afryki. Nastąpił też umiarkowany wzrost udziału ludności Ameryki Południowej i Karaibów oraz nieznaczny – ludności Azji. Prawie dwukrotnie zmniejszył się natomiast udział ludności Europy i prawie o 30% ludności Ameryki Północnej. Oba te kontynenty zamieszkuje niecałe 15% ludności świata, a więc mniej niż w Afryce.

Już w 1950 r. Azja i Afryka miały zdecydowaną przewagę ludnościową nad pozostałymi kontynentami, przekraczając 64% udziału w populacji światowej. W następnych latach udział ten rósł. Biały człowiek poczuł się zagrożony. Pojawiły się liczne ostrzeżenia i prognozy o przeludnieniu i jego katastrofalnych następstwach. Do najbardziej znanych należały *Bomba ludnościowa*[1] oraz *Granice wzrostu* (pierwszy raport dla Klubu Rzymskiego)[2].

W prologu do swojej słynnej książki Paul Ehrlich pisał: „Bitwa o wyżywienie całej ludzkości została przegrana. W latach siedemdziesiątych lub najpóźniej osiemdziesiątych [XX wieku – M.S.] doświadczymy wielkich klęsk głodu, a setki milionów ludzi będą umierać mimo wdrażania różnych programów antykryzysowych. (…) Kontrola populacji jest świadomą regulacją liczby istnień ludzkich po to, aby sprostać potrzebom nie pojedynczych rodzin, ale społeczeństwa jako całości”[3]. W raporcie *Granice wzrostu* również przestrzegano przed przeludnieniem, rosnącym niedoborem środków żywności oraz wyczerpaniem surowców naturalnych. Postulowano wzrost zerowy oraz ograniczanie przyrostu naturalnego ludności[4].

Świat nie przejął się szczególnie tymi prognozami. Liczba ludności nadal rośnie – według prognoz ONZ w 2050 r. ma nas być 9 mld. Mało tego, prawie 100% przyrostu ma przypaść na kraje rozwijające się, w tym niemal 50% na Afrykę.

Po zimnej wojnie następowały szybkie zmiany gospodarcze, napędzane z jednej strony przemianami demograficznymi, a z drugiej – procesami globalizacji. Zrodziło to z kolei problem, do dziś żywo dyskutowany, dotyczący wygranych i przegranych tego procesu. W związku z tym, że globalizacja naruszyła wiele interesów, nic więc dziwnego, że ujawnione opinie i wyniki badań skrajnie się różnią, niemniej jednak można wyróżnić dwa główne nurty – przeciwników i zwolenników globalizacji.

Przeciwnicy globalizacji argumentują, że proces ten jest korzystny przede wszystkim dla bogatych krajów (głównie USA) oraz przedsiębiorstw międzynarodowych. Główne hasło przeciwników globalizacji brzmi: bogaci stają się jeszcze bogatsi, a biedni jeszcze biedniejsi. Zwolennicy uważają, że jest ona korzystna dla wszystkich, ale w szczególności dla państw rozwijających się.

---

[1] P.R. Ehrlich, *The Population Bomb*, Ballantine Books, New York 1968.

[2] D.H., Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *Limits to Growth. A Report for The Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Universe Book, New York 1972.

[3] P. R. Ehrlich, *The Population Bomb* (Revisited), Ballantine Books, New York 1975 (przedruk z 1968 r.), s. xi (Prolog). Dalej dodawał: „Optymalna liczba ludności wynosi około półtora miliarda, ale pod warunkiem że ludzkość będzie się zachowywać rozsądnie” (s. 20).

[4] Okazało się, że nawet Polska miała zbyt dużo ludności. Współautor raportu *Granice wzrostu* Dennis L. Meadows powiedział wprost: „Macie zbyt duży przyrost ludności. 15 milionów gwarantowałoby równowagę” (*Kultura* (polska) z 12 stycznia 1975 r., s. 7).

Dyskusja nad procesami i skutkami globalizacji jest bardzo zideologizowana. Obie strony (zwłaszcza przeciwnicy globalizacji) nie opierają się na dobrej teorii – bez tego badania empiryczne stają się przedmiotem manipulacji i naciągania wyników. W odniesieniu do tak złożonego, wielowarstwowego procesu można udowodnić niemal wszystko.

Globalizacja to rosnąca wymiana handlowa, coraz swobodniejsze przepływy kapitału, siły roboczej i informacji, a więc rozszerzanie się zakresu działania gospodarki rynkowej, czyli pola współpracy między państwami i narodami. Oczywiście proces ten nie może się rozwijać bez pewnej otwartości gospodarek oraz istnienia odpowiednich instytucji czy norm prawnych i moralnych. Dobrowolna współpraca prowadzi do obopólnych korzyści, ale stopa korzyści nie jest jednakowa – to słabsi, mniej rozwinięci korzystają *więcej* niż silniejsi, wyżej rozwinięci. W dłuższej perspektywie występuje więc tendencja do wyrównywania się poziomów rozwoju, co wywołuje nerwowe reakcje w niektórych krajach zachodnich. Innymi słowy, globalizacja jest szczególnie korzystna dla państw słabych i rozwijających się, co często dzieje się kosztem płac i wygodnej pozycji pracowników w krajach bogatych. I to jest najczęstszą przyczyną protestów, choć rzadko wskazywaną bezpośrednio. Źle się natomiast wiedzie krajom, które zamykają się na rozszerzającą się integrację światową, eksperymentują z różnymi formami dyktatury, socjalizmu i autarkii – droga ta prowadzi bowiem do stagnacji i regresu.

W kwestii tego, kto korzysta, a kto traci na globalizacji, wiele może wyjaśnić zachowanie się prezydenta Chin Xi Jinpinga na Światowym Forum Ekonomicznym w szwajcarskim Davos w styczniu 2017 r. To on twardo bronił globalizacji i wolnego handlu, podczas gdy rzekomo jej największy beneficjent – Stany Zjednoczone – ustami nowego prezydenta Donalda Trumpa zapowiadają zwrot w kierunku protekcjonizmu (co zresztą byłoby co najmniej przyznaniem się do słabości). Głos Chin w Davos został natychmiast przekazany polskiemu społeczeństwu w artykule ambasadora Chińskiej Republiki Ludowej w Polsce, w którym czytamy: „Dziś, w czasach rosnącego protekcjonizmu handlowego i tendencji antyglobalizacyjnych, Chiny dały się poznać jako kraj wyraźnie wspierający wolny handel i silnie promujący proces globalizacji”[5].

DYNAMIKA ZMIAN POTĘGI OGÓLNEJ I WOJSKOWEJ

Po zimnej wojnie w systemie międzynarodowym zaszły i nadal zachodzą dynamiczne zmiany, które często, bez pogłębionych analiz, są błędnie interpretowane. Dużą pomocą w tym względzie mogą służyć ilościowe ujęcia zmian międzynarodowego układu sił, oparte na specjalnych formułach i procedurach. Mimo dużej liczby zgłoszonych propozycji możliwych do zastosowania formuł nie jest zbyt wiele, gdyż większość z nich ma charakter głównie ekspercki (otrzymujemy wiele wyników); część z nich jest przestarzała bądź nadmiernie pracochłonna. Z tego powodu przedstawione dalej obliczenia będą oparte na formule własnej, która operacjonalizuje dwa rodzaje potęgi – ogólną (gospodarczą) i wojskową.

[5] Xu Jian, „Chiny u wrót nowego początku”, *Rzeczpospolita* z 18 stycznia 2017 r., s. B13.

Potęga ogólna czy też *potęga gospodarcza* charakteryzuje państwo jako przetwornik energii społecznej. Wynika ona ze sprzężenia liczby ludności (czynnik ilościowy) oraz rozmiaru wyniku jej działalności (czynnik jakościowy), którym pozostaje, mimo szerokiej krytyki, produkt krajowy brutto. Uwzględniwszy jeszcze, że działalność ludzka odbywa się w czasie i przestrzeni, otrzymamy następującą formułę na potęgę ogólną (gospodarczą):

$$P_o = (D)^{0,652} \times L^{0,217} \times a^{0,109},$$

gdzie:
P_o – potęga ogólna (gospodarcza),
D – produkt krajowy brutto (PKB),
L – liczba ludności,
a – powierzchnia terytorium.

Potęga wojskowa to część potęgi ogólnej (gospodarczej) odzwierciedlająca wolę i strategię władz państwa w zakresie roli i znaczenia czynnika wojskowego w stosunkach międzynarodowych. Podczas gdy bieżąca potęga ogólna (gospodarcza) w niewielkim stopniu zależy od decyzji politycznych, potęga wojskowa przeciwnie – zależy bezpośrednio od nich. Z tego powodu potęga ogólna (gospodarcza) ma raczej charakter obiektywny, potęga wojskowa – raczej charakter subiektywny (niemal natychmiast można zwiększyć wydatki wojskowe, wydłużyć okres służby wojskowej, zmienić charakter naboru do sił zbrojnych itp.). Innymi słowy, potęgę ogólną można w różnym stopniu militaryzować, a to z kolei zależy od systemu politycznego, tradycji, potrzeb obronnych (wojennych), woli, ambicji i aspiracji narodu.

Potęgę wojskową wyraża poniższa formuła:

$$P_w = (W)^{0,652} \times S^{0,217} \times a^{0,109},$$

gdzie:
P_w – potęga wojskowa,
W – wydatki wojskowe,
S – liczba żołnierzy służby czynnej[6].

Powyższe formuły są oparte na czynnikach stałych w historii (działający ludzie, wyniki działania, przestrzeń i czas). W bieżących stosunkach międzynarodowych pewną rolę odgrywają też czynniki zmienne, sytuacyjne. Ich właściwa ocena wymaga zaangażowania ekspertów z różnych dziedzin.

Zmagania o potęgę są grą o sumie zerowej (stałej), co oznacza, że przyrost potęgi jednych państw może się odbyć tylko kosztem innych państw. Tą stałą sumą jest potęga świata, która zawsze jest pewną całością (wynoszącą np. 100% czy 1000‰). Państwa ubiegają się więc o jak największy udział w tej całości. W związku z tym, że podstawa jest stała, możliwe są porównania w długich okresach historycznych.

[6] Zob. np.: M. Sułek, *Podstawy potęgonomii i potęgometrii*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce 2001, rozdz. IV. Tam też znajduje się uzasadnienie formuły i przyjętych wykładników, które pełnią funkcję wag. Z formuły wynika, że największy wpływ na wielkość potęgi ogólnej (gospodarczej) ma PKB – trzykrotnie większy niż liczba ludności. Liczba ludności z kolei ma dwukrotnie większy wpływ niż powierzchnia. Analogicznie jest w wypadku potęgi wojskowej. Zob. też: M. Sułek, *Potęga państw. Modele i zastosowania*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, rozdz. V.

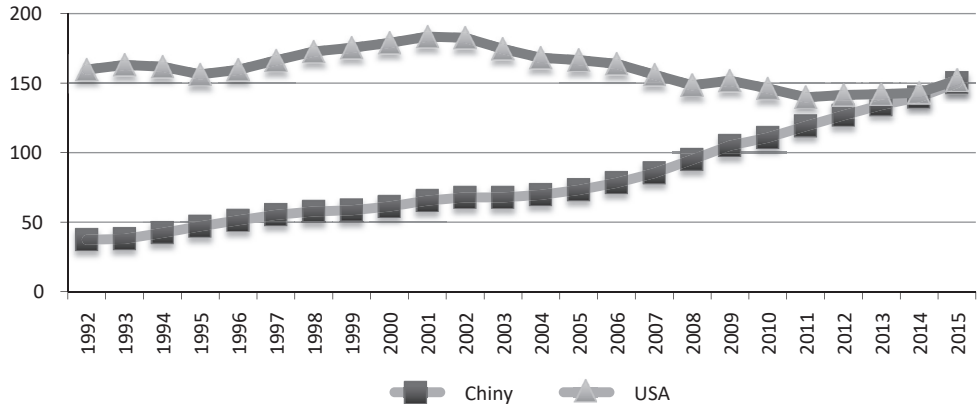
Tabela 2
Potęga ogólna badanych państw świata w latach 1992, 2003 i 2015 (świat = 1000)

Poz.	1992		2003		2015	
	państwo	potęga	państwo	potęga	państwo	potęga
	świat	1000	świat	1000	świat	1000
1	USA	159,68	USA	174,42	USA	152,20
2	Japonia	67,69	Chiny	67,87	Chiny	149,96
3	Niemcy	41,54	Japonia	53,85	Indie	44,86
4	Chiny	37,40	Niemcy	34,20	Japonia	33,40
5	Francja	29,87	Indie	30,82	Brazylia	30,15
6	Włochy	27,74	Francja	27,54	Niemcy	26,32
7	Rosja	26,72	Wielka Brytania	25,96	Rosja	24,82
8	Wielka Brytania	25,27	Włochy	22,98	Wielka Brytania	21,63
9	Indie	24,65	Brazylia	21,65	Francja	21,24
10	Brazylia	22,85	Kanada	20,42	Kanada	19,19
11	Kanada	20,74	Meksyk	19,25	Meksyk	17,35
12	Hiszpania	16,74	Rosja	18,72	Indonezja	16,76
13	Meksyk	16,21	Hiszpania	15,89	Włochy	16,22
14	Australia	12,30	Australia	11,74	Australia	15,54
15	Indonezja	10,15	Korea Płd.	11,57	Korea Płd.	12,71
16	Argentyna	10,07	Indonezja	10,88	Hiszpania	12,38
17	Korea Płd.	9,59	Turcja	8,98	Turcja	10,44
18	Turcja	7,71	Holandia	7,27	Nigeria	9,82
19	Holandia	7,18	Arabia Saudyjska	6,39	Arabia Saudyjska	8,92
20	Szwecja	7,03	Iran	6,34	Argentyna	8,83
21	RPA	6,58	RPA	6,12	Iran	8,10
22	Arabia Saudyjska	6,06	**POLSKA**	5,82	Egipt	6,68
23	Tajlandia	5,89	Szwecja	5,80	Pakistan	6,68
24	Szwajcaria	5,03	Tajlandia	5,45	Tajlandia	6,54
25	Belgia	4,84	Argentyna	5,21	**POLSKA**	6,18
26	Iran	4,68	Pakistan	4,61	RPA	5,88
27	**POLSKA**	4,53	Szwajcaria	4,45	Wenezuela	5,64
28	Austria	4,51	Belgia	4,37	Holandia	5,60
29	Ukraina	4,48	Tajwan	4,08	Filipiny	5,52
30	Pakistan	4,17	Austria	4,05	Kolumbia	5,44

Źródło: obliczenia własne. Dane odnośnie do liczby ludności: Departament Spraw Ekonomicznych i Społecznych Organizacji Narodów Zjednoczonych. Dane na temat wielkości PKB wg kursu walutowego oraz powierzchni terytorium państw: Bank Światowy.

Tabela 2 wskazuje na ogromne zmiany, jakie zaszły w ciągu 24 lat. Niezmieniona pozostała tylko pozycja lidera, czyli Stanów Zjednoczonych, Chiny zajęły zdecydowanie drugie miejsce tuż obok nich. Na dalszych miejscach, ale daleko za czołówką, znalazły się Indie, Brazylia, Japonia, Rosja i tradycyjne mocarstwa europejskie – Niemcy, Francja i Wielka Brytania. Charakter i kierunki przesunięć w międzynarodowym układzie sił, czyli wielkość przepływów potęgi, bardziej wyraziście ilustruje tabela 3, zawierająca listę państw najbardziej wygranych i najbardziej przegranych w kategoriach potęgi ogólnej (gospodarczej). Niektóre wyniki mogą pozostawać w sprzeczności z utrwalonymi wizerunkami kilku państw. Wielu czytelników zapewne zaskoczy spektakularny spadek potęgi Japonii czy godny uwagi wzrost niektórych państw afrykańskich i azjatyckich. Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 2 musimy uznać, że na bazie potęgi ogólnej ukształtował się system dwubiegunowy.

Wykres 1 prezentuje wyniki rywalizacji o potęgę między USA a Chinami po zimnej wojnie. Pokazują one jasno, komu przysłużyła się globalizacja, tak często krytykowana przez obrońców słabych i pokrzywdzonych. Wprowadzone pod koniec lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku reformy społeczno-gospodarcze w Chinach przyniosły ograniczone efekty w kategoriach potęgi i dopiero lata dziewięćdziesiąte, a zwłaszcza ostatnia dekada, zaowocowały niebywałymi sukcesami[7].



Wykres 1
Potęga ogólna USA i Chin (świat = 1000) w latach 1992–2015 (pozycja 1–2)

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 2.

Wykres 2 obrazuje kształtowanie się potęgi ogólnej pięciu kolejnych najpotężniejszych państw – Indii, Japonii, Brazylii, Niemiec i Rosji. Uderza ogromna degradacja potęgi Japonii oraz – w mniejszej mierze – Niemiec. Rosja odbudowała swoją potęgę (tzn. wróciła do miejsca startu w 1992 r.), ale w ostatnich kilku latach zarysowa-

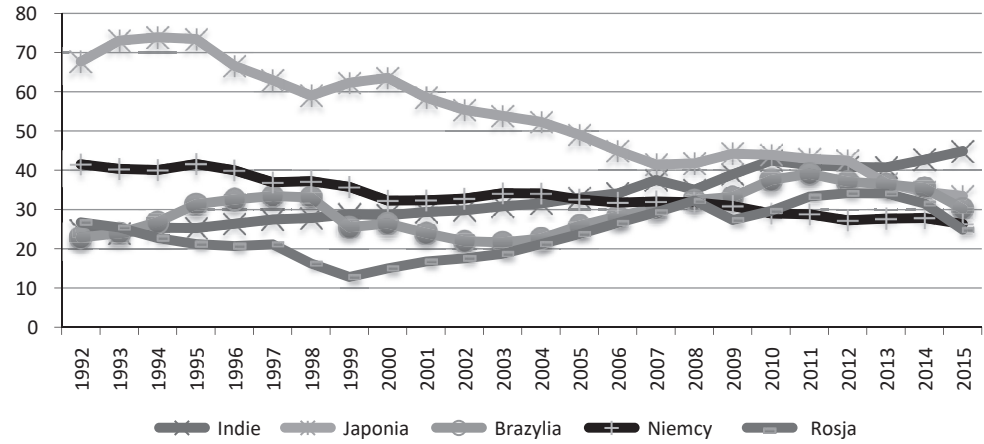
[7] Z konieczności pomijamy dyskusję na temat wiarygodności danych statystycznych, które dla Chin mogą być zawyżone – przy czym nie chodzi tu bynajmniej o świadome fałszerstwa, ale o to, że gospodarka chińska nie jest gospodarką wolnorynkową i nie generuje poprawnego systemu cen.

Tabela 3
Państwa o największych przyrostach i spadkach potęgi ogólnej (świat = 1000, kolejność wg przyrostów/spadków w procentach)

Państwa o największych przyrostach potęgi ogólnej w 2015 r. w stosunku do 1992 r.				Państwa o największych spadkach potęgi ogólnej w 2015 r. w stosunku do 1992 r.			
państwo	przyrost absolutny	przyrost w procentach	zmiana pozycji	państwo	spadek absolutny	spadek w procentach	zmiana pozycji
Tadżykistan	1,05	481,25	+45	Japonia	–34,29	–50,65	–2
Katar	0,94	387,02	+40	Ukraina	–2,15	–47,96	–25
Chiny	112,57	301,01	+2	Włochy	–11,52	–41,53	–7
Wietnam	2,99	246,76	+21	Niemcy	–15,22	–36,64	–3
Nigeria	6,85	231,02	+22	Grecja	–1,20	–33,33	–20
Sudan	1,52	161,81	+19	Szwecja	–2,14	–30,48	–12
Turkmenistan	0,48	149,88	+10	Portugalia	–0,96	–29,32	–16
Angola	1,43	146,49	+13	Francja	–8,64	–28,91	–4
Tanzania	0,94	139,99	+10	Austria	–1,21	–26,73	–17
ZEA	1,92	135,65	+12	Belgia	–1,27	–26,25	–16
Uganda	0,53	134,82	+8	Hiszpania	–4,36	–26,05	–4
Azerbejdżan	0,54	132,33	+7	Finlandia	–0,80	–23,83	–11
Kenia	0,94	103,12	+8	Dania	–0,73	–23,19	–12
Jordania	0,35	95,88	–1	Holandia	–1,58	–21,99	–9
Sri Lanka	0,71	95,66	+3	Wielka Brytania	–3,64	–14,42	0
Panama	0,36	89,91	–1	Argentyna	–1,24	–12,33	–4
Zambia	0,34	85,57	–2	Szwajcaria	–0,61	–12,10	–9
Egipt	3,08	85,37	+9	RPA	–0,70	–10,60	–5
Mozambik	0,30	82,59	–3	Rosja	–1,90	–7,12	0
Indie	20,21	82,01	+6	USA	–7,47	–4,68	0

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 2.

ła się tendencja spadkowa, której będzie bardzo trudno przeciwdziałać (niekorzystna sytuacja demograficzna, stosunkowo niskie ceny surowców, sankcje gospodarcze Zachodu). Brazylia „faluje" – w całym okresie można zauważyć słaby trend wzrostowy, ale w wyniku kłopotów gospodarczych po 2011 r. jej potęga zaczęła spadać.



Wykres 2
Państwa o największej potędze ogólnej (świat = 1000) w latach 1992–2015 (pozycja 3–7)

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 2.

Na podstawie tabeli 3 łatwo stwierdzić, że w okresie 1992–2015 największe przyrosty potęgi ogólnej odnotowały rozwijające się państwa pozaeuropejskie. Spośród wielkich krajów spektakularny, wręcz niewiarygodny sukces odniosły Chiny. O ogromnym sukcesie mogą mówić też Wietnam i Nigeria. Bardzo dobre wyniki osiągnęły Egipt, Indie, Bangladesz, Indonezja, Pakistan. Państwa Grupy Wyszehradzkiej znalazły się obok siebie, ale najlepiej poradziła sobie Słowacja.

Po stronie „ujemnej" znalazły się przede wszystkim Japonia oraz większość państw europejskich z Ukrainą, Włochami, Niemcami, Grecją, Szwecją, Portugalią, Francją, Austrią, Hiszpanią i Wielką Brytanią na czele. Straciły również Rosja (nieco ponad 7%) oraz USA (niecałe 5% swojej potęgi ogólnej).

Widać wyraźnie, że w okresie po zimnej wojnie nastąpiły głębokie zmiany w globalnym układzie sił. Ich kierunek jest dobrze widoczny – zmierzają one ku bardziej równomiernemu rozłożeniu sił – kosztem Zachodu dokonał się wielki awans większości krajów rozwijających się.

Wyniki zawarte w tabeli 4 wskazują, że potęga wojskowa Stanów Zjednoczonych równa się niemal 1/4 potęgi świata, przekraczając ponad dwukrotnie potęgę Chin[8].

[8] Potęga wojskowa USA może być zawyżona ze względu na prawdopodobnie zawyżone ceny uzbrojenia i sprzętu wojskowego na rynku amerykańskim.

Tabela 4
Potęga wojskowa państw świata w latach 1992, 2003 i 2015 (świat = 1000)

Poz.	1992		2003		2015	
	państwo	potęga	państwo	potęga	państwo	potęga
	świat	1000	świat	1000	świat	1000
1	USA	256,23	USA	232,11	USA	226,87
2	Rosja	90,39	Chiny	85,27	Chiny	100,12
3	Chiny	59,76	Rosja	68,94	Rosja	42,05
4	Francja	28,29	Francja	28,50	Indie	38,35
5	Niemcy	25,00	Japonia	25,60	Arabia Saudyjska	35,26
6	Wielka Brytania	22,97	Indie	24,21	Francja	20,84
7	Indie	21,68	Wielka Brytania	23,95	Wielka Brytania	20,16
8	Japonia	20,30	Niemcy	23,27	Brazylia	19,95
9	Arabia Saudyjska	20,17	Włochy	19,22	Japonia	18,94
10	Włochy	15,58	Arabia Saudyjska	17,35	Korea Płd.	17,61
11	Kanada	13,87	Korea Płd.	13,81	Niemcy	16,38
12	Korea Płd.	12,34	Brazylia	13,67	Iran	14,17
13	Turcja	9,28	Turcja	11,86	Australia	13,04
14	Pakistan	9,06	Australia	10,92	Irak	11,61
15	Egipt	8,91	Kanada	10,25	Włochy	11,28
16	Australia	8,79	Indonezja	9,97	Kanada	10,09
17	Ukraina	8,65	Hiszpania	9,78	Kolumbia	8,78
18	Tajwan	8,23	Myanmar	9,08	Turcja	8,50
19	Hiszpania	7,62	Iran	7,87	Algieria	8,45
20	Iran	6,99	Ukraina	7,39	Pakistan	8,32
21	Brazylia	6,50	Izrael	6,87	ZEA	8,13
22	Indonezja	6,22	Pakistan	6,20	Indonezja	7,88
23	Wietnam	5,98	Tajwan	6,17	Izrael	7,72
24	Serbia	5,71	Egipt	5,42	Hiszpania	7,14
25	Chorwacja	5,65	Grecja	5,16	Egipt	7,10
26	**POLSKA**	5,61	Kolumbia	5,15	Meksyk	6,62
27	Kuwejt	5,40	Meksyk	5,09	**POLSKA**	6,18
28	Izrael	5,39	Holandia	5,02	Tajwan	5,96
29	Tajlandia	5,27	**POLSKA**	4,90	Tajlandia	5,65
30	ZEA	5,05	Wietnam	4,38	Argentyna	5,45

Źródło: obliczenia własne. Dane dotyczące liczby żołnierzy w służbie czynnej oraz wydatków wojskowych w dolarach amerykańskich: *The Military Balance* z odpowiednich roczników.

Oznacza to, że w kategoriach potęgi wojskowej mamy nadal do czynienia z systemem jednobiegunowym.

Porównanie potęgi ogólnej i wojskowej prowadzi do wyróżnienia trzech grup krajów. Pierwsza to państwa, które mają podobną pozycję pod względem potęgi ogólnej i wojskowej (Wielka Brytania, Francja, Polska, Egipt, Wietnam). Drugą stanowią te, które mają wyższą pozycję pod względem potęgi ogólnej niż wojskowej – są to kraje o niskim poziomie militaryzacji (Indonezja, Japonia, Niemcy, Brazylia, Chiny, Włochy, Turcja, Australia, Indie). Wreszcie trzecia grupa to kraje o znacznie wyższej pozycji pod względem potęgi wojskowej niż potęgi ogólnej – są to państwa silnie zmilitaryzowane (Arabia Saudyjska, Izrael, Iran, Rosja, USA, Korea Południowa, Pakistan), grające – z konieczności bądź z wyboru – znacznie powyżej swej wagi.

OCENA ZMIAN – CO SIĘ ZDARZYŁO NAPRAWDĘ?

Badania objęły 24 lata – jest to krótki okres z punktu widzenia historycznego, ale – jak się okazało – naznaczony głębokimi przesunięciami w międzynarodowym układzie sił. Był on rozpatrywany dwuwarstwowo – na poziomie potęgi ogólnej (gospodarczej) oraz na poziomie potęgi wojskowej.

Na bazie potęgi ogólnej w 2015 r. ukształtował się **system dwubiegunowy** z USA i Chinami na czele, przy czym różnica między tymi krajami jest już symboliczna[9]. Co najmniej do roku 2002 był on wyraźnie jednobiegunowy z dominującą pozycją USA (ponad dwukrotna przewaga nad drugim z kolei mocarstwem – Chinami), które utrzymały pierwszą pozycję. Chiny z kolei awansowały z miejsca 4 na 2 dzięki czterokrotnemu wzrostowi swojej potęgi (wyczyn na skalę historyczną). W 2015 r. na 3 miejscu znalazły się Indie, awansując z miejsca 9 (prawie dwukrotny wzrost potęgi). Japonia z 2 miejsca spadła na 4, przy czym spadek jej potęgi jest spektakularny (w 2015 r. jej potęga stanowiła niecałe 50% stanu z 1992 r.!). Piąte miejsce zajęła Brazylia, przesuwając się z miejsca 10 dzięki wynoszącemu 32% wzrostowi swojej potęgi. Rosja pozostała na miejscu 7, uzyskując niewielki wzrost potęgi. Niemcy spadły z 3 miejsca na 6 na skutek 37-procentowego spadku potęgi. Ósme miejsce utrzymała Wielka Brytania, przy zauważalnym spadku potęgi. Dziewiąte zajęła Francja (wyraźny spadek potęgi), a 10 – Kanada (awans o dwa miejsca przy nieznacznym spadku potęgi). Polska znalazła się na miejscu 25, awansując z miejsca 27 dzięki zauważalnemu przyrostowi potęgi (o 36%).

Interesujący, częściowo też zaskakujący obraz przedstawiają dwie listy – państw **najbardziej wygranych i najbardziej przegranych** pod względem potęgi ogólnej. Do pierwszej grupy należą – z większych krajów – Chiny, Wietnam, Nigeria, Egipt,

[9] Trzeba jednak pamiętać, że potęga ogólna USA i Chin, mimo nominalnej równości, nie oznacza tego samego – ciężar jest ten sam, ale konsystencja inna. Poziom potęgi osiągnięty przez Chiny wynika z ponad czterokrotnie większej liczby ludności. Potęga Chin ma więc charakter „demograficzny", a nie „ekonomiczny", jak jest to w wypadku Stanów Zjednoczonych. Z tego powodu pierwsza ma charakter bierny; druga – czynny. Związek między profilami potęgi a charakterem aktywności zob.: M. Sułek (red.), *Potęga 2015. Międzynarodowy układ sił w procesie zmian. Raport potęgometryczny*, Polskie Towarzystwo Geopolityczne, Kraków 2015, s. 68.

Indie, Indonezja, Pakistan, Turcja, Korea Południowa, Brazylia. Polska odniosła umiarkowany sukces, ale została wyprzedzona przez Rumunię, Słowację i Czechy. W grupie największych przegranych, wśród większych krajów, zdecydowanie pierwsze miejsce zajęła Japonia. Znaczny spadek potęgi odnotowały też takie kraje Unii Europejskiej, jak Włochy, Niemcy, Grecja, Szwecja, Francja, Austria, Belgia, Hiszpania, Wielka Brytania. Wśród przegranych są również Stany Zjednoczone, chociaż spadek ich potęgi był nieznaczny (niecałe 5%). Ogromne straty poniosła Ukraina (prawie 50%).

Na bazie potęgi wojskowej przez cały rozpatrywany okres istniał system zdecydowanie **jednobiegunowy** wyznaczony przez Stany Zjednoczone. W 1992 r. miały one prawie trzykrotną przewagę nad Rosją, w 2002 r. dwuipółkrotną, a w 2015 r. ponad dwukrotną nad Chinami. Rosja przesunęła się z drugiej pozycji na trzecią, a jej potęga jest ponad pięciokrotnie mniejsza niż USA. Za Rosją znalazły się Indie, a następnie, co może być zaskoczeniem, Arabia Saudyjska. Po niej dopiero są Francja, Wielka Brytania, Brazylia, Japonia, Korea Południowa i Niemcy. Biorąc pod uwagę małą liczbę ludności i terytorium, szczególnie wysoką pozycję zajmuje Izrael (23). Polska spadła z 26 miejsca w 1992 r. na miejsce 27 przy niewielkim wzroście potęgi.

Spójrzmy na globalny układ sił w perspektywie 2050 r. Prognozowanie tego typu budzi szerokie zainteresowanie, ale większość przewidywań nie opiera się na twardych danych i wyraźnej metodologii. Zaawansowane metodologicznie prognozy w zdecydowanej większości odnoszą się do liczby ludności i wielkości produktu krajowego brutto, który może być uznany za bardzo przybliżone wyrażenie układu sił. Skoro jednak mamy prognozowaną liczbę ludności oraz wielkość PKB (i obecną wielkość powierzchni państw), możemy te wartości wstawić do przyjętego modelu i obliczyć prognozowaną potęgę ogólną państw. Zrobimy to dla trzech wariantów (prognozowana liczba ludności za Bankiem Światowym). Różnice między wariantami wynikają z różnic w przyjętej metodologii.

Pierwszy został oparty na prognozach PKB wykonanych przez PricewaterhouseCoopers[10]. Obliczenia potęgi ogólnej prowadzą do następujących wyników (świat = 1000): Chiny – 191; USA – 123; Indie – 117; Brazylia – 39. Oznacza to, że na bazie potęgi ogólnej ukształtowałby się system trójbiegunowy. W wariancie drugim[11] byłby on mniej jednoznacznie określony, ale w zasadzie dwubiegunowy (Chiny – 171; USA – 116; Indie – 82; Rosja – 32), gdyż Chiny miałyby ponad dwukrotną przewagę nad trzecimi Indiami. Trzeci wariant[12] jest podobny do drugiego (Chiny – 163; USA – 115; Indie – 73; Brazylia – 27).

[10] *The World in 2050: Will the Shift in Global Economic Power Continue*?, PWC, luty 2015 (http://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf, dostęp: 6.01.2017).

[11] *The Great Shift: Macroeconomic Projections for the World Economy at the 2050 Horizon*, *CEPII Working Paper* 2012 – 03, luty 2012 (http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2012/wp2012-03.pdf, dostęp: 6.01.2017).

[12] *The World in 2050: From the Top 30 to the Top 100*, HSBC Global Research, *Global Economics*, styczeń 2012 (https://www.hsbc.com.mx/1/PA_esf-ca-app-content/content/home/empresas/archivos/world_2050.pdf, dostęp: 6.01.2017).

We wszystkich trzech wariantach trudno doszukiwać się systemu wielobiegunowego, co najwyżej trójbiegunowego. System wielobiegunowy kształtuje się, ale na niższym poziomie, po dwóch, trzech największych mocarstwach. We wszystkich wariantach Stany Zjednoczone tracą pozycję lidera.

★ ★ ★

W krótkim historycznie okresie (24 lata) dokonały się głębokie zmiany w międzynarodowym układzie sił. Wynikały one z daleko idących zmian gospodarczych i polityczno-strategicznych, napędzanych przez demografię i globalizację, która okazała się korzystna dla państw rozwijających się. W kategoriach potęgi największymi wygranymi w okresie pozimnowojennym (z większych państw) okazały się Chiny, Wietnam, Nigeria, Egipt, Indie. Do największych przegranych należą: Japonia, Ukraina, Włochy, Niemcy i Francja. Ogólnie rzecz biorąc, wzmocniła się pozycja państw rozwijających się, a osłabła pozycja Zachodu.

Następstwem zmian strukturalnych jest zmiana postawy i zachowania się państw. Potęgi wzrastające stają się pewniejsze siebie, bardziej asertywne, natomiast państwa słabnące zwracają się ku defensywie.

Wiele wskazuje na to, że potencjał wzrostu potęgi Chin się wyczerpuje. Konsekwentna realizacja polityki prezydenta Donalda Trumpa może przynieść krótkotrwałą poprawę, ale w dłuższej perspektywie będzie wpływać negatywnie na potęgę Stanów Zjednoczonych. Japonia i Rosja prawdopodobnie nie zdołają doprowadzić do wzrostu swojej potęgi. Potęga Polski spada od 2008 r., a perspektywy odwrócenia tego trendu są wątpliwe.

Transforming the post-Cold War global balance of power

The article offers a brief presentation of the changes in the global distribution of power after the Cold War. The author uses synthetic measures of national power to show that, in a short historical period of accelerated globalization (24 years), profound demographic and economic changes have occurred, which resulted in equally profound changes in the global distribution of power. The position of developing countries has improved, but because the struggle for power is a zero-sum game, the position of the West has weakened.

Keywords: general power, military power, global balance of power

Słowa kluczowe: potęga ogólna, potęga wojskowa, globalny układ sił

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 326–333

ISSN 2300-2654

Panorama Rocznika

Anna Wojciuk

doi 10.7366/2300265420162222

Przegląd czasopism zagranicznych w zakresie bezpieczeństwa i studiów strategicznych

Tegoroczny przegląd literatury dotyczącej bezpieczeństwa i studiów strategicznych objął, tak jak i w poprzednich latach, pięć czasopism, w tym dwa o charakterze ściśle akademickim i trzy zawierające analizy polityczne i wysokiej próby eseje. Lista czasopism nie zmieniła się względem tej z poprzedniego roku. Znalazły się na niej periodyki o charakterze ogólnym, w których zawsze jest też miejsce na teksty poświęcone zagadnieniom strategicznym: *Foreign Affairs*, *Politique étrangère* i *International Organization*, a także te zorientowane ściśle na problematykę bezpieczeństwa: *Journal of Strategic Studies* i *International Security*.

Dwumiesięcznik *Foreign Affairs* opublikował w 2016 r. całą serię tekstów poświęconych kryzysowi demokracji oraz wzrostowi populizmu. Larry Diamond zastanawiał się, w jaki sposób można przeciwdziałać temu zjawisku[1]. Między rokiem 2000 i 2015 procesy demokratyzacyjne uległy załamaniu w 27 państwach, m.in. w Kenii, Rosji, Tajlandii oraz Turcji, a autokracje stały się jeszcze bardziej zamknięte i represyjne wobec opozycji. W tym samym czasie stare demokracje, również amerykańska, nierzadko zawodziły swoich obywateli, nie spełniając ich oczekiwań i podążając w dysfunkcjonalnych kierunkach. W efekcie nieudanych interwencji zbrojnych, którym towarzyszyły propagandowe hasła o krzewieniu demokracji, amerykańscy obywatele stracili zainteresowanie wspieraniem działań umacniających ten ustrój za granicą. W rezultacie nastąpiła stagnacja w finansowaniu zajmujących się tym NGOs i programów, takich jak np. Wspólnota Demokracji, którym brak wigoru oraz widoczności. Zdaniem autora również prezydent Obama był mało wyrazisty w artykulacji demokratycznych fundamentów aksjologicznych. Chiny udowodniły tymczasem, że można zapewnić dobrobyt i rozwój w warunkach autorytarnych. Technologie informacyjno-komunikacyjne ułatwiają kontrolę polityczną, a państwa o mniejszym potencjale, które nie są w stanie ich wytworzyć, uzyskują odpowiednie narzędzia od mocarstw: Rosji, Chin oraz Iranu. Dlatego, pisze Diamond, kolejny prezydent USA powinien podjąć szereg działań na rzecz wspierania demokracji, które są w tekście obszernie omówione. Co najważniejsze jednak, proces ten USA powinny rozpocząć od samych siebie, ponieważ inaczej działania nie tylko nie zdobędą przychylności poza granicami, lecz także nie uzyskają poparcia własnych obywateli.

[1] L. Diamond, „Democracy in decline. How Washington can reverse the tide", *Foreign Affairs* 2016, nr 95(4), s. 151–159.

O populizmie w samych Stanach Zjednoczonych pisał Michael Kazin[2]. Autor omawia fenomen Donalda Trumpa jako kolejny przejaw nurtu politycznego obecnego w Stanach Zjednoczonych nieprzerwanie od przełomu XIX i XX w. Wówczas był to sprzeciw białej klasy średniej i robotników wobec napływu imigrantów z Chin i Japonii. W latach osiemdziesiątych XIX w. ruch ten osiągał niemałe sukcesy, doprowadzając do skutku legislację ograniczającą napływ imigrantów z Azji. Z kolei w latach dwudziestych XX w. nurt ten reprezentował Ku-Klux-Klan, który, nieufny wobec katolików i Żydów, zdołał przeforsować ustawy ograniczające imigrację z Europy Południowej i Wschodniej do kilkuset osób na każdy kraj regionu. Choć prawo to nie było później w pełni egzekwowane, ustawy zniesiono dopiero w 1965 r. Podobnie jak swoi poprzednicy, także Trump oskarża globalne elity o promowanie otwartych granic, które pozwalają imigrantom, tym razem głównie z Meksyku oraz państw muzułmańskich, odbierać miejsca pracy Amerykanom. Prawicowy nurt tamtejszego populizmu charakteryzował się też izolacjonistycznymi postawami w polityce zagranicznej. Przykładem jest grupa America First, która w czasie II wojny światowej lobbowała przeciw zaangażowaniu Waszyngtonu w konflikt. W odróżnieniu od poprzedników Trump nie posługuje się jasną definicją swojej bazy politycznej. Najczęściej określa tę grupę mianem „rodzin pracujących", „naszej klasy średniej" oraz „narodu amerykańskiego". Wskazuje to, że multikulturalizm stał się w USA tak daleko posunięty, iż nawet populiści nie mogą sobie pozwolić na jednoznacznie wykluczającą definicję wspólnoty politycznej. Autor podkreśla, że chęć ograniczenia imigracji jest jednak realna wśród znaczącej części amerykańskich obywateli. Około 65% białych Amerykanów, czyli około 2/5 populacji, wyraża systematycznie gotowość głosowania na partię, która ograniczy imigrację, wesprze tworzenie amerykańskich miejsc pracy dla Amerykanów, zajmie się ochroną dziedzictwa chrześcijańskiego oraz ograniczaniem zagrożeń ze strony islamu. Sukces Trumpa był możliwy, ponieważ żadna z partii politycznych głównego nurtu nie artykułuje takich postulatów.

O populizmie w Europie na łamach *Foreign Affairs* pisał Cas Mudde, definiując go jako idee polityczne, które dzielą społeczeństwo na dwie antagonistyczne grupy: „lud" oraz „skorumpowane elity", utrzymując, że polityka powinna wyrażać „wolę powszechną" ludu[3]. Zdaniem autora presja populistyczna, choć cyklicznie pojawia się w sferze politycznej, nie była tak silna na Starym Kontynencie od czasów II wojny światowej. Powodów tego zjawiska nie sposób zredukować do ostatnich kryzysów UE, wynikają one z głębokich przemian społecznych, trwających od lat sześćdziesiątych. Dezindustrializacja oraz sekularyzacja spowodowały spadek poparcia dla partii centroprawicowych i centrolewicowych, których zapleczem była przede wszystkim klasa pracująca oraz ludzie religijni. Wyborcy zatem albo popierali stare partie, które jednak stały się aideologiczne, bo ich wartości nie pasowały już do istniejących społeczeństw, albo przeorientowali się na nowe, charakteryzujące się

[2] M. Kazin, „Trump and American populism. Old whine, new bottles", *Foreign Affairs* 2016, nr 95(6), s. 17–24.

[3] C. Mudde, „Europe's populist surge. A long time in the making", *Foreign Affairs* 2016, nr 95(6), s. 25–30.

wąsko zakrojonymi programami. Tymczasem partie głównego nurtu stały się coraz bardziej do siebie podobne, z prawa i z lewa popierając integrację w ramach UE, wieloetniczne społeczeństwa oraz neoliberalne reformy ekonomiczne. Ten konsens stworzył podatny grunt dla populizmu. Co więcej, były one też postrzegane jako bezsilne w obliczu przeniesienia części kompetencji regulacyjnych na poziom ponadnarodowy. Internet znacznie ograniczył rolę mediów głównego nurtu, które dotąd skuteczniej były w stanie kontrolować debatę. Globalny kryzys finansowy, problemy euro oraz kryzys uchodźczy stały się zatem katalizatorami o wiele głębszych procesów. Nieliberalna demokracja zdaje się odpowiedzią na niedemokratyczny liberalizm. Zdaniem autora zjawisko to nie skończy się szybko. Odpowiedzią establishmentu powinna być repolitycyzacja kluczowych dla XXI w. zagadnień: migracji, neoliberalnych recept ekonomicznych oraz integracji europejskiej po to, aby zaproponować spójne rozwiązania, alternatywne wobec krótkowzrocznych i uproszczonych odpowiedzi populistów.

Na łamach *Politique étrangère* Jolyon Howorth i Vivien Schmidt analizowali Brexit, uznając go za wydarzenie, które znawcy polityki brytyjskiej mogli przewidzieć[4]. Wynik referendum z 2016 r. poprzedzały bowiem dekady fałszywych, eurosceptycznych opowieści, które rozpowszechniały elity medialne i polityczne Wysp, nigdy nie zadając sobie trudu, by pokazać wyborcom pozytywne aspekty projektu europejskiego. Także w samej kampanii straszono przed opuszczeniem UE, nie proponując pozytywnego przekazu. Od zarania integracji Wielka Brytania miała do niej ambiwalentny stosunek, a w pierwszych dekadach było to nastawienie zdecydowanie negatywne. W 1963 r., sprzeciwiając się przyjęciu Wielkiej Brytanii do Wspólnot, de Gaulle powiedział, że kraj ten nie ma przecież żadnego interesu w integracji europejskiej. Gdy w końcu nastąpiło poszerzenie w 1973 r., wyborcom tłumaczono, że chodzi wyłącznie o korzyści ekonomiczne. Euroentuzjazm premier Thatcher dotyczył przede wszystkim wspólnego rynku, nie obejmował jednak integracji politycznej ani wspólnej waluty. Londyn przyjął rolę zdystansowanego członka. W Unii koncentrował się na obronie własnych interesów oraz popychał ją najsilniej ze wszystkich państw ku neoliberalnym reformom, na które niechętnie spoglądali np. obywatele Francji i Holandii, odrzucając w 2005 r. traktat konstytucyjny. Bezpośrednie przyczyny polityczne takiego wyniku to po pierwsze brak adekwatnej informacji o tym, w jakim stopniu pogorszenie sytuacji niezadowolonych grup społecznych jest wynikiem neoliberalnych reform Margaret Thatcher, a w jakim przyczyniły się do niego działania UE; a po drugie, narracja antyimigracyjna, forsowana zwłaszcza przez UKIP, której celem stała się przede wszystkim najliczniejsza grupa przybyszów z Europy Środkowej, czyli Polacy, a dopiero potem uchodźcy z Bliskiego Wschodu i Afryki, których zresztą Wielka Brytania nie przyjęła. Skala imigracji wewnątrzunijnej zaskoczyła (spodziewano się, że przyjedzie 30 tys. Polaków, a przybyło ich ponad pół miliona), jednak to premier Blair zniósł od początku wszelkie ograniczenia, czego UE nie wymagała. Autorzy rozważają rozma-

[4] J. Howorth, V. Schmidt, „Brexit: Que s'est-il passé? Que va-t-il se passer?", *Politique étrangère* 2016, nr 4, s. 123–138.

ite możliwe konsekwencje Brexitu, głównie negatywne. Jednak zwracają uwagę, że może stanowić on szansę dla WPZiB, w ramach której Londyn zawsze blokował powołanie wspólnego sztabu oraz sprzeciwiał się ideom armii europejskiej. Nie znikają natomiast inne, niezależne od Wielkiej Brytanii przeszkody dla integracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Podstawowym wyzwaniem dla sił prounijnych będzie zapewnienie obywatelom państw członkowskich większej kontroli nad politykami, które ich dotyczą, a zarazem przekonanie, że wspólne problemy domagają się wspólnych odpowiedzi. Najważniejszą decyzją dla przyszłości UE będzie sposób rozwiązania problemu wolnego przepływu osób. Albo wspólnota pójdzie w kierunku ograniczeń w tym zakresie, albo w stronę utworzenia mechanizmów solidarnościowych, dających wsparcie państwom doświadczającym największej presji migracyjnej. Autorzy opowiadają się za tym drugim rozwiązaniem.

O przyszłości Europy na tych samych łamach pisał też Dominique Moïsi, którego zdaniem podstawowe zagrożenia dla Starego Kontynentu to dżihadyzm, putinizm i populizm[5]. Pierwszym krokiem w kierunku opanowania dezintegracji powinno być powstrzymanie dalszej erozji. Dopiero potem można myśleć o jakiejkolwiek nowej formule dla UE. Zdaniem autora głębokim podłożem kryzysu UE jest kontekst międzynarodowy, rola Europy bowiem oraz całego Zachodu relatywnie maleje. Na początku XVIII w. populacja Europy, wraz z Rosją, stanowiła 20% ludności świata, dziś cały Zachód to mniej niż 10%. W miarę jak odchodzą kolejne roczniki, Europejczycy coraz rzadziej postrzegają UE jako zabezpieczenie przed powrotem upiorów z przeszłości. Zmienił się też stosunek USA do Starego Kontynentu, w Ameryce coraz częściej dominuje obojętność oraz chęć odcięcia się i odróżnienia. Te trzy powyższe głębokie mechanizmy dezintegracyjne oddziałują na siebie, wzmacniając się wzajemnie. Autor podkreśla, że choć w historii UE Brytyjczycy byli zawsze sceptykami, w 2016 r. jawią się jako przedstawiciele, by nie rzec rzecznicy, bardzo szerokiego nurtu obecnego na całym Zachodzie, a wyrażającego sprzeciw wobec globalizacji, elit będących jej orędownikami, wobec wzrostu nierówności oraz rosnącej obecności „Innych". Odpowiedź, która będzie mogła uratować integrację, musi wyjść ze stolic europejskich, nie z Brukseli. Dlatego to Europa narodów jest dziś lepszym wariantem funkcjonowania wspólnoty niż pogłębianie integracji.

Oprócz innych tematów *Journal of Strategic Studies* tradycyjnie poświęcił sporo uwagi kwestiom broni nuklearnej oraz bezpieczeństwu na Dalekim Wschodzie. Fintan Hoey pisał o odstraszaniu i zapobieganiu proliferacji w kontekście Japonii[6]. Jedyne państwo zaatakowane bronią atomową bywa opisywane jako nastawione pacyfistycznie, kiedy indziej zaś jest określane jako to, które może stanowić zagrożenie dla reżimów nieproliferacyjnych. Także japońscy decydenci polityczni wysyłają nierzadko sprzeczne informacje w tym kontekście. Zręby polityki Tokio opierają się na amerykańskich gwarancjach dotyczących odstraszania. Od nich zależy stabilność i bezpieczeństwo Azji Północno-Wschodniej i bez nich niemal z pewnością Japonia stałaby się państwem atomowym, po tym jak w 1964 r. Chiny przeprowadziły swój

[5] D. Moïsi, „Repenser l'Europe", *Politique étrangère* 2016, nr 3, s. 83–91.

[6] F. Hoey, „Japan and extended nuclear deterrence: Security and non-proliferation", *Journal of Strategic Studies* 2016, nr 39(4), s. 484–501.

test. Analiza sytuacji strategicznej na Dalekim Wschodzie pokazuje wyjątkowość przypadku Japonii – mając wszelkie środki techniczne oraz sąsiada, który od ponad pół wieku jest mocarstwem atomowym, wobec niej mało przyjaznym – mimo to nie zdecydowała się ona przedsięwziąć własnego programu broni nuklearnej. Aby ta unikatowa sytuacja mogła trwać w wielobiegunowym, niepewnym świecie, niezbędne są niezawodne gwarancje Waszyngtonu w zakresie odstraszania nuklearnego.

Se Young Jang analizował z kolei problematykę bezpieczeństwa nuklearnego Republiki Korei[7]. Rozszerzone odstraszanie jest filarem sojuszu między Waszyngtonem i Seulem od końca wojny koreańskiej. Analizując historię relacji bilateralnych oraz koreańskiego programu nuklearnego, autor dowodzi, iż niepewność co do niezawodności amerykańskich gwarancji w zakresie odstraszania doprowadziła prezydenta Parka Chung-hee do podjęcia decyzji o rozwoju własnej broni atomowej, choć amerykańskie pociski taktyczne wciąż stacjonowały na Półwyspie Koreańskim. Potwierdza to bardziej ogólną tezę, że proliferacja często jest wynikiem obawy o własne bezpieczeństwo po stronie państw, które się na nią decydują. Zwłaszcza gdy mierzą się one z zagrożeniami, na które nie mogą skutecznie odpowiedzieć z wykorzystaniem wyłącznie konwencjonalnych środków. Zdaniem autora, odmiennie niż na przykład w przypadku Indii, polityka wewnętrzna republiki Korei nie pozwala wyjaśnić podjęcia takich kroków. Decyzja o rozpoczęciu własnego programu nuklearnego była następstwem unilateralnej decyzji administracji Nixona, dotyczącej redukcji personelu, sprzętu oraz stopnia zaangażowania na Półwyspie Koreańskim. To z kolei było skutkiem bardziej fundamentalnego dążenia Waszyngtonu do ułożenia relacji z Chinami. W rezultacie Seul poczuł się jednak zagrożony i rozpoczął realizację tajnego programu nuklearnego, w ramach którego pod pretekstem energetyki cywilnej podjął negocjacje z firmami francuskimi i kanadyjskimi. Liczne dowody świadczą o tym, że amerykański sojusznik nie miał pod adresem Korei podejrzeń aż do 1974 r., gdy swój test nuklearny przeprowadziły Indie. Wówczas to media zaczęły nagłaśniać kwestię proliferacji i administracja Forda zorientowała się, że sojusznik z Półwyspu Koreańskiego prowadzi energiczne działania w celu pozyskania broni nuklearnej. Program został zakończony dopiero pod wpływem ultimatum wystosowanego w 1976 r. przez Henry'ego Kissingera, w którym zagrożono całkowitym wycofaniem zaangażowania USA w bezpieczeństwo Republiki Korei. Główna teza artykułu brzmi więc, że percepcja zagrożenia jest wynikiem nie tylko zachowania przeciwników, ale również zaangażowania sojuszników.

W kwartalniku *International Organization*, podobnie jak w poprzednich latach, w 2016 r. pojawiło się kilka artykułów z dziedziny bezpieczeństwa. Analizując dane z dotychczasowego okresu działalności Międzynarodowego Trybunału Karnego, Hyeran Jo i Beth A. Simmons starały się udzielić empirycznej odpowiedzi na pytanie, czy jest on w stanie powstrzymać przemoc[8]. Autorki wykazały, że siły zbrojne

[7] Se Young Jang, „The evolution of US extended deterrence and South Korea's nuclear ambitions", *Journal of Strategic Studies* 2016, nr 39(4), s. 502–520.

[8] H. Jo, B.A. Simmons, „Can the International Criminal Court deter atrocity?", *International Organization* 2016, nr 70(3), s. 443–475.

państw, które ratyfikowały statut, były mniej skłonne łamać międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych w odniesieniu do ludności cywilnej. Na poziomie statystycznym efekt odstraszający jest dostrzegalny, ponieważ (w świetle analizy dokonanej dla innych okoliczności) na 100 cywilów zabitych przez wojska państw niebędących stroną statutu przypadało średnio 53 będących ofiarami armii państw stron konwencji o MTK. Co ciekawe, badanie wykazało, że rodzaj reżimu politycznego państwa prowadzącego wojnę nie wpływał na skalę ofiar wśród ludności cywilnej. Dane wskazują także, że rządy stają się tym bardziej brutalne wobec cywilów, im bardziej brutalni są partyzanci, dlatego MTK może odgrywać znaczącą rolę, przerywając cykl przemocy po obu stronach. Dalsze analizy dowiodły, że mechanizm oddziaływania MTK funkcjonuje nie dzięki ogólnemu przekazowi, lecz w wyniku kolejnych spraw, które sąd podejmuje. A zatem im jest on aktywniejszy, tym skuteczniej zniechęca do popełniania zbrodni wobec ludności cywilnej.

Jonathan Renshon przedstawił z kolei na tych samych łamach wyniki swoich badań na temat relacji między statusem państwa a jego skłonnością do prowadzenia wojen[9]. Choć literatura z zakresu stosunków międzynarodowych wielokrotnie powraca do stwierdzenia, że status ma znaczenie dla polityki zagranicznej i relacji między podmiotami, to niewiele jest badań pokazujących, w jaki sposób ta zależność przebiega. Wykorzystując innowacyjną metodologię, autor wprowadza teorię „nieusatysfakcjonowania ze statusu"; nie zajmuje się ona faktem dążenia państw do poprawy swojej pozycji, które uznaje się za stałą, ale koncentruje się na sytuacjach deficytu, które są przejściowe, nasilając się i słabnąc. Państwa mają określone oczekiwania co do swojego statusu, które są funkcją ich zasobów, głównie rozumianych w kategoriach siły i rozmiaru gospodarki. Co ciekawe, teoria stosunków międzynarodowych i teoria psychologii proponują podobne wyjaśnienia tych zjawisk. Teoria tranzycji potęg wskazuje, że wojny wybuchają wówczas, gdy status jest niedopasowany do zdolności materialnych aktora, z kolei psychologia eksperymentalna udowodniła, że na poziomie jednostki rozdźwięk między statusem a poziomem innych atrybutów osoby negatywnie wpływa na kognitywne aspekty działania oraz powoduje nadmiernie ryzykowne zachowania. Państwa dążą do uzyskania statusu zgodnego z ich potencjałem, ponieważ znacznie ułatwia to realizację ich polityki. Badania pokazują, że jednostki, odbierając i wysyłając rozmaite sygnały, umieją bardzo sprawnie odczytywać, jaki jest ich status danej grupie odniesienia oraz pozycja innych jednostek. Podobnie jest z państwami, przy czym brak satysfakcjonującego statusu skłania kraje do podejmowania prób poprawy swojego prestiżu. Jeśli nie pomogą środki pokojowe, państwa niezadowolone ze swojego statusu stają się bardziej skłonne do zaangażowania w konflikt oraz do stosowania przemocy. Zmiana statusu zachodzi w sposób nieciągły, dokonuje się pod wpływem wydarzeń o charakterze publicznym, widocznych dla innych uczestników danego systemu. Aby doszło do wzrostu lub spadku prestiżu, inni uczestnicy systemu muszą wyciągnąć zgodne ze sobą wnioski, że korekta jest konieczna. Wywołanie konfliktu zbrojnego jest wydarzeniem, które może w ten sposób oddziałać na innych aktorów. Strategia ta

[9] J. Renshon, „Status deficits and war", *International Organization* 2016, nr 70(3), s. 513–550.

jest skuteczna, pod warunkiem że aktorzy, którzy inicjują konflikt, następnie go wygrywają.

W czasopiśmie *International Security* opublikowano sporo artykułów prezentujących wyniki badań w zakresie rozprzestrzeniania się różnych rodzajów broni i współpracy państw w dziedzinie bezpieczeństwa. Keren Yarhi-Milo, Alexander Lanoszka oraz Zack Cooper przedstawili swoje ustalenia na temat dylematu patrona w relacji ze słabszym partnerem[10]. Ich celem była odpowiedź na pytanie, pod jakimi warunkami wielkie mocarstwa są skłonne oferować swoim klientom dostawy broni, zawarcie sojuszu militarnego lub obie te korzyści. Jest to zagadnienie istotne, ponieważ mocarstwa dążą do zapewnienia bezpieczeństwa swoim sojusznikom, a zarazem starają się uniknąć ryzyka uwikłania w niepożądany konflikt. Mocne zobowiązania, zwłaszcza sojusze militarne, zwiększają ryzyko wpadnięcia w pułapkę niepożądanej wojny. Z kolei słabe zobowiązania, na przykład deklaracje werbalne, zwiększają po stronie klienta strach, że oczekiwana pomoc nie nadejdzie w potrzebie. Patron doświadcza zatem dylematu, w jaki sposób postępować z klientem. Mechanizmy te uruchomiły się ostatnio przy okazji porozumienia nuklearnego USA z Iranem, gdy regionalni sojusznicy, zwłaszcza Izrael, Arabia Saudyjska oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie, zaczęli się domagać mocniejszego zaangażowania Waszyngtonu w regionie. Nie dość silne zobowiązania zwiększają ryzyko proliferacji nuklearnej oraz czynią wojnę bardziej prawdopodobną. Podobna sytuacja rysuje się na Dalekim Wschodzie, gdzie bardziej asertywna postawa Chin wywołuje niepokój sojuszników: Japonii i Filipin, oraz partnerów: Wietnamu i Tajwanu. Także rosyjska agresja na Ukrainie otworzyła debatę, czy amerykańskie gwarancje w Europie Środkowej i Wschodniej są dostatecznie silne. Badania autorów wykazały, że patroni podejmują decyzje dotyczące sojuszy militarnych oraz dostaw broni, kierując się przede wszystkim dwiema przesłankami: po pierwsze, tym, w jakim stopniu zdaniem mocarstwa interesy klienta są zbieżne z jego interesami oraz po drugie, jak dalece słabsze państwo jest w opinii patrona zdolne samodzielnie odstraszyć głównego adwersarza oraz obronić się w sytuacji, gdyby odstraszanie zawiodło. Co ciekawe, wymogi polityki wewnętrznej oraz interesy biznesowe mają znacznie mniejszy wpływ na decyzje patrona o dostarczaniu broni lub zawarciu sojuszu militarnego.

Alexander B. Downes i Lindsey A. O'Rouke pokazali natomiast, dlaczego narzucona z zewnątrz zmiana rządu nie prowadzi do poprawy relacji między zaangażowanymi państwami[11]. Od 1816 r. ponad stu liderów państw zostało obalonych w wyniku jawnych interwencji zagranicznych. Trudno podać liczbę takich niejawnych działań uwieńczonych sukcesem. Taka taktyka bywa instrumentem polityki zagranicznej mocarstw. Można byłoby się spodziewać, że interwencja, w wyniku której lider sprzyjający państwu dokonującemu ingerencji zostaje obsadzony na stanowisku przywódczym, prowadzi do ustanowienia przyjaznych relacji między oboma aktorami. Zaprezentowana analiza dowodzi jednak, że relacje między interwenta-

[10] K. Yarhi-Milo, A. Lanoszka, Z. Cooper, „To arm or to ally?: The patron's dilemma and the strategic logic of arms transfers and alliances", *International Security* 2016, nr 41(2), s. 90–139.

[11] A.B. Downes, L.A. O'Rouke, „You can't always get what you want: Why foreign-imposed regime change seldom improves interstate relations", *International Security* 2016, nr 41(2), s. 43–89.

mi i obiektami ich działań nie tylko się nie poprawiają, ale wręcz przeciwnie, przeciętnie ulegają pogorszeniu. Dzieje się tak dlatego, że państwa mają interesy, które są głębsze niż przekonania jednego lidera, a zmiana przywódcy nie oznacza zmiany interesów państwa. Obsadzony lider musi zarządzać podmiotem, którego interesy różnią się od tych, jakimi kieruje się interwent, stawiając takiego przywódcę przed rozmaitymi problemami i narażając go na potężne napięcia. W tym starciu nowo obsadzony lider dąży do przetrwania, to zaś nie jest możliwe bez poparcia wewnętrznego. W rezultacie zaczyna on realizować bardziej interesy swojego państwa niż mocarstwa, któremu zawdzięcza władzę. Z kolei liderzy pozostający wierni woli interwenta prowokują opór, który często w końcu uniemożliwia im rządzenie i pozbawia władzy. Bez względu na to, czy nowo obsadzony lider zwraca się przeciw interwentowi, czy zostaje zastąpiony innym przywódcą, relacje między mocarstwem i państwem, w którym przeprowadzono tzw. *regime change*, zazwyczaj się pogarszają.

A review of world literature on security and strategic studies

This text discusses selected articles on security and strategic studies which were published in 2016 in five journals: *Foreign Affairs*, *International Security*, *International Organization*, *Journal of Strategic Studies*, and *Politique étrangère*. The discussed articles concern e.g. the rise of populism in the Western World, the EU crisis and Brexit, as well as theoretical approaches to nuclear proliferation, international criminal justice, and regime change.

Keywords: populism, democracy, Brexit, EU, proliferation, nuclear weapon, International Criminal Court, regime change

Słowa kluczowe: populizm, demokracja, Brexit, UE, proliferacja, broń nuklearna, Międzynarodowy Trybunał Karny, *regime change*

Rocznik Strategiczny
2016/2017; 334–346

ISSN 2300-2654

Kalendarium
Karolina Libront
doi 10.7366/2300265420162223

Kalendarium wydarzeń 2016

EUROPA I AMERYKA PÓŁNOCNA

1 stycznia – Holandia objęła prezydencję w UE.

1 stycznia – weszła w życie umowa o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu (DCFTA), będąca częścią umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a UE. Umowa obejmowała m.in. ustanowienie strefy wolnego handlu oraz przyjęcie przez Ukrainę części regulacji UE. Jednocześnie na skutek decyzji Władimira Putina przestała obowiązywać umowa o wolnym handlu między Rosją a Ukrainą.

1 stycznia – w Niemczech, głównie w Kolonii, podczas nocy sylwestrowej doszło do masowych napaści imigrantów na kobiety, co wywołało dyskusję o polityce kanclerz Angeli Merkel wobec uchodźców, a także falę demonstracji organizowanych przez stowarzyszenie antyislamskie PEGIDA.

8 stycznia – marynarka Meksyku ponownie ujęła Joaquína Guzmána, znanego jako „El Chapo", jednego z baronów narkotykowych z Sinaloa.

16 stycznia – w Stambule w pobliżu Hagia Sophia i Błękitnego Meczetu doszło do zamachu zorganizowanego przez tzw. Państwo Islamskie, w którym zginęło 14 osób, głównie zagranicznych turystów.

24 stycznia – odbyły się wybory prezydenckie w Portugalii, które wygrał Marcelo Rebelo de Sousa z Partii Socjaldemokratycznej.

10 lutego – łotewski parlament zaaprobował nowy rząd Marisa Kucinskisa.

15 lutego – Bośnia i Hercegowina złożyła oficjalny wniosek o przyjęcie do Unii Europejskiej.

17 lutego – w Ankarze doszło do zamachu terrorystycznego zorganizowanego przez Sokoły Wolności Kurdystanu, w którym zginęło 30 osób. Ta sama organizacja przeprowadziła kolejny zamach w Ankarze 13 marca, który przyniósł 38 ofiar śmiertelnych. Ataki miały być odpowiedzią na bombardowanie Kurdów przez armię turecką pod pozorem wspierania syryjskich rebeliantów.

17 lutego – Rosja pozwała Ukrainę przed sądem w Londynie o zapłatę 3 mld USD długu, który stał się wymagalny 21 grudnia 2015 r.

26 lutego – w Irlandii odbyły się wybory do Dáil Éireann, niższej izby parlamentu. Fine Gael pozostała partią z największą liczbą mandatów, jednak uzyskała niewielką przewagę.

26 lutego – parlament Kosowa wybrał na prezydenta Hashima Thaçiego pomimo licznych protestów.

5 marca – odbyły się wybory parlamentarne na Słowacji, wygrane przez dotychczas rządzącą antyimigrancką partię Roberta Fico.

12 marca – w Polsce odbyły się masowe protesty antyrządowe w odpowiedzi na nieopublikowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego kwestionującego prawo rządu do decydowania o trybie pracy Trybunału.

17–18 marca – odbył się szczyt UE, podczas którego rozmawiano o sytuacji gospodarczej, polityce klimatycznej i energetycznej oraz o skutkach kryzysu imigracyjnego. Doszło również do spotkania z Turcją, podczas którego zawarto umowę mającą na celu powstrzymanie nielegalnego przemytu ludzi. Zgodnie z umową Turcja miała zawracać wszystkich nielegalnych imigrantów z trasy do Grecji; na każdego Syryjczyka zawróconego do Turcji powinien przypadać jeden Syryjczyk przesiedlony legalnie z Turcji na teren UE; w zamian Turcja otrzyma ok. 3 mld euro środków służących opanowaniu sytuacji. Państwa zgodziły się także na przyspieszenie rozmów o zniesieniu wiz dla Turków oraz potwierdziły wolę kontynuowania rozmów o przyjęciu Turcji do UE.

20 marca – przeprowadzono wybory parlamentarne w Kazachstanie, wygrane przez partię Nursułtana Nazarbajewa.

22 marca – w Belgii dokonano zamachu bombowego, w wyniku którego zginęło 35 osób, a setki zostało rannych. Do ataku przyznało się tzw. Państwo Islamskie. W kolejnych tygodniach na terenie całej Belgii prowadzono przeszukania i zatrzymania.

1–5 kwietnia – w Górskim Karabachu doszło do starć między Armenią i Azerbejdżanem, w których zginęło kilkuset żołnierzy.

3 kwietnia – tysiące osób demonstrowało w Polsce przeciw projektowi ustawy zakazującej aborcji.

6 kwietnia – w Holandii odbyło się niewiążące referendum dotyczące umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina. Ponad 60% głosujących sprzeciwiło się tej umowie.

10 kwietnia – premier Ukrainy Arsenij Jaceniuk złożył dymisję; tymczasową tekę premiera objął Wołodymyr Hrojsman z Bloku Petra Poroszenki.

24 kwietnia – odbyły się wybory prezydenckie w Austrii, które przewagą ok. 1% głosów wygrał Alexander Van der Bellen, kandydat Partii Zielonych. 1 lipca Sąd Najwyższy Austrii nakazał powtórzenie głosowania, które odbyło się 4 grudnia. Na prezydenta ponownie wybrany został Van der Bellen.

24 kwietnia – przeprowadzono wybory parlamentarne w Serbii, które wygrała proeuropejska koalicja kierowana przez dotychczasowego premiera Aleksandra Vučicia.

22 maja – na Cyprze przeprowadzono częściowe wybory parlamentarne; najwięcej mandatów otrzymało Zgromadzenie Demokratyczne.

23 maja – po rezygnacji Ahmeta Davutoğlu z uwagi na tarcia z prezydentem Recepem Erdoğanem nowym premierem Turcji został Binali Yıldırım.

1 czerwca – Słowacja objęła prezydencję w UE.

7 czerwca – w Stambule doszło do kolejnego zamachu terrorystycznego zorganizowanego przez Sokoły Wolności Kurdystanu, w którym zginęło 13 osób. W ostatnich miesiącach nasilał się wciąż konflikt między Turcją a Kurdami.

20 czerwca – Parlament w Chorwacji zagłosował za samorozwiązaniem.

23 czerwca – odbyło się referendum w sprawie Brexitu, w którym 51,9% głosujących opowiedziało się za opuszczeniem Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię. Większość głosujących

w Szkocji i Irlandii Północnej opowiedziała się za pozostaniem w UE. Szkocki rząd zastrzegł, że rozważy ponowne referendum w sprawie niepodległości. Wynik referendum, aby być wiążący, musi zostać potwierdzony przez Parlament. Tuż po ogłoszeniu wyników dymisję z urzędu premiera złożył David Cameron. Nowym premierem 13 lipca została Theresa May.

25 czerwca – przeprowadzono wybory prezydenckie w Islandii, które wygrał Guðni Th. Jóhannesson. Do tej pory urząd przez pięć kadencji sprawował Ólafur Ragnar Grímsson.

26 czerwca – odbyły się przyspieszone wybory w Hiszpanii, gdyż w wyniku wyborów w 2015 r. żadna z partii nie potrafiła stworzyć rządu. Najwięcej mandatów zdobyła Partia Ludowa. Mariano Rajoy otrzymał wotum zaufania jako premier rządu mniejszościowego dopiero w październiku 2016 r.

28 czerwca – na lotnisku w Stambule przeprowadzono atak terrorystyczny, w którym zginęło 48 osób, a setki zostało rannych. Do zamachu przyznało się tzw. Państwo Islamskie.

29 czerwca – w Ottawie odbył się szczyt trzech państw północnoamerykańskich, zwany spotkaniem trzech *amigos*; tematem rozmów były przede wszystkim regulacje handlowe.

1 lipca – UE przedłużyła sankcje wobec Rosji z uwagi na jej rolę w konflikcie na Ukrainie. 15 września przedłużono również sankcje obowiązujące wobec konkretnych osób fizycznych i prawnych.

6 lipca – prokurator generalny zamknęła śledztwo przeciwko Hillary Clinton w sprawie używania prywatnego konta e-mailowego w celach służbowych, również w okresie, kiedy Clinton pełniła funkcję sekretarza stanu. Clinton była kandydatką demokratów w wyborach prezydenckich w USA w 2016 r.

15–16 lipca – w Turcji doszło do rzekomej próby przewrotu wojskowego, skierowanego przeciwko Recepowi Erdoğanowi. W wyniku starć sił prorządowych z puczystami zginęło ok. 170 osób, a prezydent zachował władzę. Wśród przyczyn puczu wymieniało się planowane przez Erdoğana zmiany konstytucji (m.in. zwiększenie uprawnień prezydenta, w tym pełna kontrola nad armią, ograniczenie roli Sądu Konstytucyjnego). W następstwie wydarzeń władze rozpoczęły masowe aresztowania i zwolnienia wśród wojska, policji i urzędników pod zarzutem udziału w zamachu lub popierania go; 20 lipca ogłoszono stan wyjątkowy. Zamknięto wiele szkół, uniwersytetów i fundacji charytatywnych; zdelegalizowano 19 związków zawodowych. Zawieszono również obowiązywanie Europejskiej konwencji praw człowieka. Jeszcze w trakcie trwania puczu część komentatorów i dyplomatów zarzucała, że wydarzenia zostały zainicjowane przez Erdoğana.

18–24 lipca – 18 lipca w Würzburgu w Niemczech doszło do ataku przeprowadzonego przez ubiegającego się o azyl Pakistańczyka, w wyniku którego zginęła jedna osoba. 22 lipca w Monachium w strzelaninie zginęło 10 osób; tym razem sprawcą był Irańczyk. 24 lipca syryjski uchodźca przeprowadził zamach bombowy w Ansbach, w którym był jedyną ofiarą śmiertelną. Wydarzenia wywołały kolejną falę krytyki wobec polityki migracyjnej Angeli Merkel.

11 września – w Chorwacji odbyły się wybory parlamentarne z uwagi na uchwalenie wotum nieufności dla poprzedniego premiera, Tihomira Oreškovicia. Najwięcej mandatów zdobyła Koalicja Patriotyczna, a jej lider Andrej Plenković został szefem rządu.

18 września – w Rosji przeprowadzono wybory parlamentarne, które wygrała Jedna Rosja – partia kremlowska – uzyskując blisko 50% głosów. Premierem ponownie został Dmitrij Miedwiediew.

2 października – na Węgrzech odbyło się referendum w sprawie akceptacji obowiązkowych kwot relokacji imigrantów w UE; przeciw relokacji opowiedziało się ponad 98% głosujących przy frekwencji ponad 44%. Niektórzy zachodnioeuropejscy politycy, np. minister spraw zagranicznych Luksemburga Jean Asselborn, domagali się usunięcia Węgier z UE.

8 października – Rosja rozlokowała system rakiet balistycznych Iskander w Kaliningradzie. 21 listopada rozmieszczono system rakietowy S-400. Działania te były usprawiedliwiane naruszaniem przez NATO równowagi sił we wschodniej Europie.

8 października – w Gruzji przeprowadzono wybory parlamentarne; większość utrzymała partia Gruzińskie Marzenie, a premierem pozostał Giorgi Kwirikaszwili.

9 października – na Litwie odbyły się wybory parlamentarne. Najwięcej głosów otrzymał Litewski Związek Rolników i Zielonych, który w poprzednich wyborach zdobył tylko jeden mandat. Zwycięska partia zawiązała sojusz z Socjaldemokratami; premierem został Saulius Skvernelis.

16 października – przeprowadzono wybory parlamentarne w Czarnogórze, które wygrali Socjaldemokraci, jednak nie zdołali sformować większościowego rządu. Partie opozycyjne zbojkotowały wynik wyborczy, nie uczestnicząc w pracach parlamentu.

24 października – Francja rozpoczęła likwidację obozu dla imigrantów, tzn. dżungli w Calais, gdzie przebywało ok. 8 tys. osób.

29 października – na Islandii przeprowadzono wybory parlamentarne, które wygrała Partia Niepodległości, a jej lider, Bjarni Benediktsson, został premierem.

30 października – Kanada i UE podpisały Kompleksową Umowę Gospodarczo-Handlową (CETA), która docelowo zniesie 98% ceł pomiędzy sygnatariuszami.

30 października – w Mołdawii odbyły się wybory prezydenckie, które wygrał Igor Dodon.

6 listopada – odbyła się pierwsza tura wyborów prezydenckich w Bułgarii, które ostatecznie wygrał Rumen Radew, były wojskowy.

7 listopada – Micheil Saakaszwili zrezygnował z funkcji gubernatora Odessy, jako powód podając panującą tam korupcję.

8 listopada – odbyły się wybory prezydenckie w USA, które wygrał kandydat Partii Republikańskiej, celebryta i populista Donald Trump. Wybór wywołał masowe protesty w USA. Kampania Trumpa była kontrowersyjna; polityk obrażał m.in. kobiety i imigrantów z krajów arabskich, obiecał także zbudować mur na granicy z Meksykiem.

16 listopada – Władimir Putin wycofał podpis Rosji ze statutu rzymskiego – tj. statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

4 grudnia – we Włoszech odbyło się referendum konstytucyjne dotyczące m.in. uprawnień parlamentu, jednak zmiany nie zostały zaaprobowane przez społeczeństwo. W konsekwencji premier Matteo Renzi podał się do dymisji. Jego następcą został Paolo Gentiloni.

6 grudnia – nowym premierem Francji został Bernard Cazeneuve. Ustępujący Manuel Valls postanowił ubiegać się o urząd prezydenta w wyborach w 2017 r.

10 grudnia – w Stambule wybuchły dwie bomby, zabijając 48 osób. Do zamachu przyznały się Sokoły Wolności Kurdystanu. Rząd turecki kontynuował naloty na pozycje kurdyjskie.

11 grudnia – w Macedonii odbyły się wybory parlamentarne. Najwięcej głosów zdobyła koalicja konserwatywna, tracąc jednak 10 mandatów w stosunku do poprzedniej kadencji.

11 grudnia – w Rumunii przeprowadzono wybory parlamentarne, które wygrała Partia Socjaldemokratyczna.

16 grudnia – w Polsce odbył się protest przed sejmem, uniemożliwiający parlamentarzystom rządzącej partii opuszczenie budynku; manifestujący zarzucali im nieprawidłowe uchwalenie budżetu.

19 grudnia – w Turcji zastrzelono ambasadora Rosji, Andrieja Karłowa. Oba państwa obiecały współpracować w celu wyjaśnienia incydentu.

19 grudnia – w Berlinie na targu świątecznym przeprowadzono zamach przy użyciu ciężarówki zamordowanego polskiego kierowcy, w którym zginęło 12 osób. Do sprawstwa przyznało się tzw. Państwo Islamskie.

AFRYKA, AMERYKA ŁACIŃSKA, AUSTRALIA I AZJA

1 stycznia – trzy nowe organy Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej: Siły Rakietowe, Siły Wsparcia Strategicznego oraz osobne dowództwo sił lądowych, formalnie rozpoczęły działalność. Była to część modernizacji chińskiej armii; reforma ma się zakończyć w 2020 r.

2 stycznia – w Arabii Saudyjskiej dokonano egzekucji 47 osób, w tym Nimra Bakira an-Nimra, szyickiego duchownego. W odwecie w Iranie tłum zaatakował ambasadę Arabii Saudyjskiej. W rezultacie oba państwa zerwały stosunki dyplomatyczne. W kilka dni później stosunki z Iranem zerwały lub obniżyły ich rangę również Sudan, Bahrajn oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie.

6 stycznia – Korea Północna przeprowadziła test bomby jądrowej, co doprowadziło do eskalacji napięcia w regionie w ciągu kolejnych kilku tygodni.

11 stycznia – co najmniej 51 ofiar przyniósł zamach terrorystyczny w centrum Bagdadu, do którego organizacji przyznało się tzw. Państwo Islamskie.

14 stycznia – doszło do ataku terrorystycznego w Dżakarcie, podczas którego zginęło 8 osób. Do przeprowadzenia zamachu przyznało się tzw. Państwo Islamskie.

15 stycznia – w Wagadugu, stolicy Burkina Faso, doszło do zamachu zorganizowanego przez Al-Kaidę Muzułmańskiego Maghrebu, w którym zginęło 30 osób.

16 stycznia – ok. 300 cywilów zostało zabitych, a ponad 400 porwanych przez wojowników tzw. Państwa Islamskiego w mieście Dajr az-Zaur. Według SANA, syryjskiej agencji informacji prasowej, był to jeden z najbardziej krwawych dni od początku wojny.

16 stycznia – na Tajwanie odbyły się wybory. Prezydentem została Tsai Ing-wen z Demokratycznej Partii Postępowej. Partia ta zdobyła większość również w parlamencie.

22 stycznia – odbyły się wybory parlamentarne w Vanuatu, w wyniku których premierem został Charlot Salwai z Ruchu Zjednoczenia na rzecz Zmiany.

27 stycznia – Hilda Heine została wybrana na prezydenta Wysp Marshalla jako pierwsza kobieta na stanowisku głowy państwa wyspy Mikronezji.

10 lutego – w atakach przeprowadzonych przez Boko Haram w Kamerunie i Nigerii zginęło ok. 90 osób.

13 lutego – nowym premierem Czadu został Albert Pahimi Padacké.

14 lutego – odbyła się II tura wyborów prezydenckich w Republice Środkowoafrykańskiej, którą wygrał Faustin-Archange Touadéra.

18 lutego – w Ugandzie odbyły się wybory. Prezydentem ponownie został Yoweri Museveni, który sprawuje to stanowisko od 1986 r. Opozycja zarzuciła władzy fałszowanie wyborów; doszło również do aresztowania działaczy opozycyjnych w kolejnych tygodniach, a także do zablokowania mediów społecznościowych.

21 lutego – na Komorach odbyły się wybory prezydenckie, które wygrał Azali Assoumani.

21 lutego – w Nigrze odbyły się wybory. W drugiej turze na prezydenta został wybrany ponownie Mahamadou Issoufou.

24 lutego – Zjednoczone Emiraty Arabskie wycofały swoje jednostki wojskowe z Jemenu z uwagi na rosnącą liczbę ofiar w konflikcie z rebeliantami Huti.

25 lutego – na Jamajce odbyły się wybory, wygrane przez Jamajską Partię Pracy.

26 lutego – w Iranie przeprowadzono wybory parlamentarne oraz do Zgromadzenia Ekspertów – ciała religijnego, które wybiera następcę głowy państwa. Większość zdobyli w nim konserwatyści.

4 marca – odbyły się wybory na Samoa, które wygrała urzędująca dotychczas Partia Ochrony Praw Człowieka; premierem pozostał Tuilaepa Aiono Sailele Malielegaoi.

6 marca – przeprowadzono wybory prezydenckie w Beninie, które wygrał Patrice Talon, kandydat niezależny.

11 marca – opublikowano raport ONZ, w którym uznano, że w Sudanie Południowym dochodzi do masowego, rażącego naruszania praw człowieka, oraz wezwano Radę Bezpieczeństwa ONZ do nałożenia wszechstronnego embarga na broń, a także oddania sprawy pod osąd Międzynarodowego Trybunału Karnego.

15 marca – parlament Myanmaru wybrał pierwszego cywilnego prezydenta – Htina Kyawa, współpracownika Aung San Suu Kyi, która zgodnie z konstytucją nie może ubiegać się o ten urząd.

16 marca – były prezydent Brazylii Luiz Inácio Lula da Silva został mianowany szefem sztabu przez urzędującą Dilmę Rousseff w celu objęcia go immunitetem. W następstwie tej decyzji wybuchły protesty w głównych miastach. Jeden z sędziów federalnych zablokował nominację, argumentując, że utrudni to trwające postępowanie antykorupcyjne. 29 marca złożono wniosek o wszczęcie procedury impeachmentu wobec Dilmy Rousseff.

20 marca – odbyły się wybory w Republice Zielonego Przylądka. Rządząca dotychczas Afrykańska Partia na rzecz Niepodległości Zielonego Przylądka została pokonana przez Ruch na rzecz Demokracji.

20 marca – przeprowadzono wybory w Laosie, wygrane przez jedyne legalne ugrupowanie polityczne, Laotańską Partię Ludowo-Rewolucyjną.

20 marca – odbyły się wybory prezydenckie w Republice Konga, które wygrał Denis Sassou Nguesso. Jest to jego trzecia kadencja; wcześniej doszło do zmiany konstytucji, aby mógł on ponownie ubiegać się o urząd. Media społecznościowe zostały zablokowane na czas trwania wyborów.

27 marca – w Lahore w wyniku samobójczego zamachu przeprowadzonego przez pakistańską frakcję talibów zginęło 75 osób, a setki zostało rannych.

3 kwietnia – w Jemenie prezydent Abd Rabbuh Mansur Hadi odwołał dotychczasowych premiera i wiceprezydenta, powołując na te stanowiska odpowiednio Ahmeda Obeida bin Daghra oraz generała Alego Mohsena al-Ahmara.

8 kwietnia – odbyły się wybory prezydenckie w Dżibuti, które wygrał urzędujący Ismaïl Omar Guelleh.

10 kwietnia – w Peru przeprowadzono wybory. Prezydentem został Pedro Pablo Kuczynski; natomiast najwięcej miejsc w Kongresie zdobyła Siła Ludowa.

10 kwietnia – zorganizowano wybory prezydenckie w Czadzie, które wygrał urzędujący Idriss Déby.

11–13 kwietnia – odbyło się referendum w sprawie statusu Darfuru; większość opowiedziała się za zachowaniem *status quo*, tj. pozostawieniem regionu bez zjednoczenia.

13 kwietnia – odbyły się wybory do Zgromadzenia Narodowego w Korei Południowej, wygrane przez socjalliberalną partię Minjoo.

13 kwietnia – dymisję złożył premier Kirgistanu Temir Sarijew z uwagi na skandale korupcyjne. 28 kwietnia nowym premierem został Sooronbaj Dżeenbekow.

24 kwietnia – w Gwinei Równikowej odbyły się wybory prezydenckie, które wygrał Teodoro Obiang Nguema Mbasogo. Rządzi od krajem od 1979 r.; tym samym jest najdłużej urzędującym prezydentem.

9 maja – odbyły się wybory prezydenckie na Filipinach, wygrane przez Rodrigo Duterte.

13 maja – z uwagi na wszczęcie procedury impeachmentu przeciw Dilmie Rousseff obowiązki prezydenta Brazylii przejął Michel Temer.

13 maja – w Wenezueli władze ogłosiły stan wyjątkowy z uwagi na braki w zaopatrzeniu oraz kryzys gospodarczy. W kolejnych dniach prezydent Nicolás Maduro zarządził przejęcie nieczynnych fabryk oraz aresztowanie ich właścicieli. W kraju od 2014 r. trwają protesty przeciw polityce władz.

15 maja – na Dominikanie odbyły się wybory. Prezydentem został urzędujący Danilo Medina z Dominikańskiej Partii Wyzwolenia, która zdobyła również najwięcej głosów w obu izbach parlamentu.

22 maja – w Wietnamie odbyły się wybory parlamentarne, jednak jedyną legalną partią pozostała partia komunistyczna, która już wcześniej wybrała swoich kandydatów.

22 maja – 28 czerwca – rozegrała się tzw. trzecia bitwa o Faludżę między armią iracką, wspieraną przez międzynarodową koalicję, oraz tzw. Państwem Islamskim. W wyniku ofensywy rząd Iraku przejął kontrolę nad miastem.

22 maja – w Tadżykistanie odbyło się referendum konstytucyjne, w wyniku którego m.in. zniesiono ograniczenie kadencyjności prezydenta oraz obniżono wiek biernego prawa wyborczego na to stanowisko do 30 lat.

30 maja – król Jordanii Abdullah II rozwiązał parlament oraz desygnował nowego premiera, Haniego al-Mulkiego.

23 czerwca – rząd Kolumbii oraz FARC podpisały zawieszenie broni, kończąc ponad 50-letni konflikt wewnętrzny. Jednak już kilka dni później niektóre frakcje FARC zapowiedziały, że nie przerwą walki.

29 czerwca – przeprowadzono wybory parlamentarne w Mongolii, które wygrała Mongolska Partia Ludowa. Premierem został Dżargaltulgyn Erdenbat.

1 lipca – prezydent Filipin Rodrigo Duterte zapowiedział początek wojny z narkotykami. Rząd skupił się nie tylko na zwalczaniu przemytników, ale także zachęcał do zabijania uzależnionych. W ciągu kolejnych miesięcy zginęło kilka tysięcy osób, wiele bez jakiegokolwiek procesu sądowego. 3 września prezydent ogłosił stan wyjątkowy. Filipiny skonfliktowały się także ze Stanami Zjednoczonymi; m.in. Barack Obama odwołał wizytę po obrażeniu go przez Rodrigo Duterte.

1–2 lipca – w Dhace w Bangladeszu doszło do uprowadzenia zakładników i zamachu terrorystycznego, w którym zginęło 29 osób – najwięcej w historii państwa. Do sprawstwa przyznały się zarówno tzw. Państwo Islamskie, jak i Dżamaat-ul-Mudżahidin, lokalna organizacja islamska.

2 lipca – w Australii odbyły się wybory do Izby Reprezentantów. Wygrała je koalicja liberalno-narodowa.

9 lipca – na Nauru odbyły się wybory parlamentarne. W ich wyniku prezydentem pozostał Baron Waqa.

10 lipca – w Japonii odbyły się wybory do wyższej izby parlamentu, które wygrała Partia Liberalno-Demokratyczna premiera Shinzō Abe.

10–18 lipca – w Kigali w Rwandzie odbył się szczyt Unii Afrykańskiej pod hasłem Afrykańskiego Roku Praw Człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem praw kobiet. Podczas spotkania uchwalono przyjęcie tzw. paszportu Unii Afrykańskiej, który ma zastąpić krajowe paszporty i system wizowy pomiędzy członkami.

17 lipca – na Wyspach Świętego Tomasza i Książęcej odbyły się wybory prezydenckie, które wygrał Evaristo Carvalho. Dotychczasowy prezydent Manuel Pinto da Costa zarzucił fałszerstwa wyborcze. Wybory zostały powtórzone 7 sierpnia, jednak da Costa się z nich wycofał; ostatecznie prezydentem pozostał Carvalho.

23 lipca – w Kabulu podczas demonstracji Hazarów tzw. Państwo Islamskie przeprowadziło zamachy bombowe, w wyniku których zginęło ponad 80 osób.

5 sierpnia – w Etiopii wybuchły trwające wiele miesięcy protesty osób domagających się reform społecznych i politycznych, a także przestrzegania praw człowieka. W odpowiedzi rząd ograniczył dostęp do Internetu. W starciach z policją śmierć poniosły setki osób, a tysiące zostało aresztowanych.

7 sierpnia – w Tajlandii przeprowadzono referendum, w wyniku którego przyjęto nową konstytucję. Wzmocniła ona rządy armii, lecz przywróciła wybory.

8 sierpnia – w szpitalu w Kwecie w Pakistanie przeprowadzono zamach; zginęło blisko 100 osób. Do ataku przyznali się zarówno pakistańscy talibowie, jak i tzw. Państwo Islamskie.

11 sierpnia – w Zambii odbyły się wybory oraz referendum konstytucyjne dotyczące trybu zmian konstytucji. Prezydentem pozostał Edgar Lungu; jego partia – Front Patriotyczny – wygrała wybory parlamentarne. Referendum nie było ważne z uwagi na zbyt niską liczbę głosujących.

28 sierpnia – przeprowadzono wybory prezydenckie w Gabonie, w których niewielką przewagę zdobył dotychczas rządzący Ali Bongo Ondimba. Po ogłoszeniu wyników w stolicy, Libreville, wybuchły protesty.

31 sierpnia – Senat Brazylii stosunkiem głosów 61:20 zagłosował za odwołaniem Dilmy Rousseff z urzędu, stwierdzając naruszenie przepisów budżetowych. Tym samym została ona usunięta ze stanowiska. Obowiązki prezydenta przejął Michel Temer.

2 września – zmarł prezydent Uzbekistanu Islam Karimow; pełnił swój urząd przez 27 lat.

3 września – w Indiach doszło do masowych demonstracji – nawet 180 mln osób – przeciw planom prywatyzacyjnym rządu. Media nazwały wydarzenie największym strajkiem w historii ludzkości.

4 września – przeprowadzono wybory do Rady Ustawodawczej w Hongkongu; najwięcej mandatów uzyskał prochiński Sojusz Demokratyczny na rzecz Ulepszenia i Postępu Hongkongu.

26 września – prezydent Kolumbii Juan Manuel Santos i lider FARC Rodrigo Londoño Echeverri (Timoleón Jiménez „Timochenko") podpisali w Kartagenie porozumienie pokojowe. Ostateczna umowa została poddana 2 października referendum, w którym odrzuciło ją 50,2% głosujących. Mimo to FARC obiecał dotrzymać warunków rozejmu, a w grudniu podpisano kolejny traktat pokojowy oraz ogłoszono amnestię dla członków FARC.

7 października – w Maroku odbyły się wybory; dotychczas rządząca Partia Sprawiedliwości i Rozwoju utrzymała władzę, a Abdelillah Benkirane ponownie został premierem.

13 października – zmarł król Tajlandii Bhumibol Adulyadej; w kraju ogłoszono długi okres żałoby po popularnym władcy.

16 października – rozpoczęła się bitwa o Mosul (nierozstrzygnięta) prowadzona przez koalicję sił rządowych Iraku, Kurdów oraz sił międzynarodowych przeciw tzw. Państwu Islamskiemu. Do końca roku pociągnęła za sobą śmierć kilku tysięcy żołnierzy oraz ponad tysiąca cywilów; ponad 160 tys. osób uciekło z terenu walk.

31 października – wybory prezydenckie, trwające w Libanie od kwietnia 2014 r., zostały rozstrzygnięte na korzyść Michela Aouna.

1 listopada – na Palau odbyły się wybory prezydenckie, które wygrał urzędujący Tommy Remengesau.

6 listopada – odbyły się wybory w Nikaragui. Daniel Ortega został wybrany na prezydenta na trzecią kadencję, a jego partia zdobyła większość w Zgromadzeniu Narodowym.

15–16 listopada – w tych dniach miał się odbyć szczyt SAARC (Południowoazjatyckiego Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej) w Islamabadzie w Pakistanie, jednak z uwagi na złe relacje dyplomatyczne Indie wycofały swój udział, a Pakistan przełożył organizację szczytu.

20 listopada – na Haiti odbyły się wybory prezydenckie; najwięcej głosów zdobył Jovenel Moïse. Objął urząd 7 lutego 2017 r.

25 listopada – kubańskie media podały, że Fidel Castro zmarł w wieku 90 lat.

26 listopada – w Kuwejcie odbyły się przyspieszone wybory parlamentarne z uwagi na kryzys wywołany niskimi cenami ropy. Opozycja zdobyła 24 z 50 mandatów; połowę z nich otrzymali Salafici i Bractwo Muzułmańskie.

1 grudnia – w Gambii przeprowadzono wybory prezydenckie, które wygrał Adama Barrow, kandydat opozycji – po raz pierwszy od puczu w 1994 r.

2 grudnia – MERCOSUR zawiesił Wenezuelę w prawach członka z uwagi na niewypełnianie zobowiązań w zakresie handlu i praw człowieka.

4 grudnia – w Uzbekistanie odbyły się wybory prezydenckie po śmierci Islama Karimowa. Wygrał je Shavkat Mirziyoyev, dotychczas p.o. prezydent.

7 grudnia – w Ghanie odbyły się wybory. Prezydentem został Nana Akufo-Addo z dotychczasowej partii opozycyjnej, Nowej Partii Patriotycznej, która zdobyła także większość w parlamencie.

9 grudnia – od kilku miesięcy Koreańczycy z Południa protestowali przeciw niejasnym powiązaniom prezydent Park Geun-hye z jej przyjaciółką, Choi Sun-sil, która miała nieuprawniony dostęp do dokumentów rządowych i podejmowała wiele ważnych decyzji, a także należała do sekty „Kościoła wiecznego życia". Po przeprowadzonym dochodzeniu parlament zagłosował w procedurze impeachmentu za odwołaniem Park Geun-hye z urzędu.

11 grudnia – w Kirgistanie odbyło się referendum konstytucyjne dotyczące zwiększenia uprawnień premiera i Rady Najwyższej, a także reformy systemu sądowniczego. Zmiany poparło ok. 80% głosujących.

13 grudnia – Muhammad V został nowym królem Malezji.

14–23 grudnia – w Demokratycznej Republice Konga doszło do protestów przeciw prezydentowi Josephowi Kabili, który odmówił złożenia urzędu pomimo wygaśnięcia jego kadencji oraz dążył do zmiany konstytucji. Opozycja i rząd zgodziły się, że Kabila odejdzie ze stanowiska do końca 2017 r.

18 grudnia – w Wybrzeżu Kości Słoniowej przeprowadzono wybory parlamentarne. Większość mandatów zdobyła koalicja prezydencka.

SPRAWY GLOBALNE

1 stycznia – kadencję niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ rozpoczęły Egipt, Japonia, Senegal, Ukraina oraz Urugwaj.

12 stycznia – Iran zatrzymał załogę dwóch małych okrętów marynarki wojennej USA blisko wyspy Farsi, twierdząc, że wpłynęły na jego wody terytorialne. Marynarze zostali zwolnieni następnego dnia.

16 stycznia – Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej ogłosiła, że Iran dotrzymał zobowiązań tzw. porozumienia nuklearnego z 14 lipca 2015 r. Następnego dnia sankcje wobec Iranu zniosły częściowo Unia Europejska oraz USA.

4 lutego – w Auckland w Nowej Zelandii 12 państw (Australia, Brunei, Kanada, Chile, Japonia, Malezja, Meksyk, Nowa Zelandia, Peru, Singapur, USA i Wietnam) podpisało umowę Partnerstwa Transpacyficznego (TTP), mającą na celu redukcję barier w handlu oraz promowanie rozwoju i inwestycji.

12–14 lutego – odbyła się 52. monachijska konferencja bezpieczeństwa. Uczestnicy dyskutowali m.in. o chińskiej ekspansji wojskowej na Morzu Południowochińskim, porozumieniu nuklearnym z Iranem, cyberbezpieczeństwie, ewolucji podejścia Rosji do współpracy z państwami Zachodu, uchodźcach oraz przyszłości NATO. Dmitrij Miedwiediew stwierdził, że w Europie trwa „nowa zimna wojna"; sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg powiedział, że „Rosja destabilizuje ład międzynarodowy", sekretarz stanu USA John Kerry zarzucił zaś Rosji agresję na Ukrainę i w Syrii, w tym odpowiedzialność za ofiary wśród ludności cywilnej.

15 lutego – Barack Obama spotkał się z dziesięcioma przywódcami państw ASEAN w Rancho Mirage. Było to pierwsze spotkanie w takim formacie na terenie USA. Głowy państw dyskutowały na temat roszczeń na Morzu Południowochińskim, działań tzw. Państwa Islamskiego, programu nuklearnego Korei Północnej oraz Partnerstwa Transpacyficznego.

22 lutego – prezydent Zimbabwe Robert Mugabe wyrzucił z kraju osiem zagranicznych spółek wydobywających diamenty, przekazując ich tereny nowo utworzonej spółce państwowej.

26 lutego – o północy w życie weszło zawieszenie broni na terytorium Syrii. Rozejm został zaaprobowany przez niemal sto frakcji rebelianckich. Nie dotyczy on operacji skierowanych przeciw organizacjom terrorystycznym, takim jak tzw. Państwo Islamskie czy Dżabhat an-Nusra.

2 marca – członkowie Rady Współpracy Zatoki Perskiej uznali Hezbollah za organizację terrorystyczną. 11 marca podobną rezolucję przyjęła Liga Państw Arabskich.

2 marca – Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła najsurowsze z dotychczas uchwalonych sankcje wobec Korei Północnej z uwagi na rozwój programu nuklearnego. Kolejnego dnia przywódca Korei Północnej Kim Dzong-un rozkazał postawienie broni jądrowej w stan gotowości.

7 marca – USA i Korea Południowa rozpoczęły wspólne ćwiczenia wojskowe. Korea Północna powtórzyła groźbę przeprowadzenia ataku jądrowego.

20 marca – Barack Obama rozpoczął wizytę na Kubie jako pierwszy prezydent od czasu Calvina Coolidge'a.

31 marca – w Waszyngtonie odbył się Szczyt Bezpieczeństwa Nuklearnego z udziałem reprezentantów 58 państw – ostatni w takiej formule. Jedno z głównych zobowiązań dotyczyło zabezpieczenia i redukcji materiału nuklearnego, tak by nie wpadł w ręce terrorystów. Wielkim nieobecnym była Rosja. Tymczasem 1 kwietnia Korea Północna przeprowadziła kolejną próbę nuklearną.

3 kwietnia – Międzynarodowe Konsorcjum Dziennikarzy Śledczych opublikowało tzw. *Panama papers*, zawierające informacje o ok. 200 tys. firm, funduszy i fundacji w 21 „rajach podatkowych", w tym dane dyrektorów i udziałowców, adresy i nazwy pośredników obejmujące okres od 1977 do początku 2016 r. Dokumenty dotyczyły wielu polityków wciąż sprawujących urząd, np. premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona.

19 maja – NATO oraz Czarnogóra zawarły umowę stowarzyszeniową, która jest kolejnym etapem na drodze do członkostwa. Wydarzenie zostało oprotestowane przez Rosję.

23 maja – Barack Obama zadecydował o odwołaniu embarga na sprzedaż broni do Wietnamu.

23–24 maja – odbył się pierwszy Światowy Szczyt Humanitarny ONZ w Stambule. Głównym celem szczytu była dyskusja o reformie pomocy humanitarnej, szczególnie w obszarach dotkniętych konfliktami i katastrofami. Wydarzenie zgromadziło reprezentantów ze 173 państw.

26–27 maja – odbył się 42 szczyt grupy G-7 na wyspie Kashiko w Japonii. Przywódcy państw dyskutowali m.in. o globalnej gospodarce i handlu, referendum ws. Brexitu, Partnerstwie Transpacyficznym (TPP) oraz Partnerstwie Transatlantyckim (TTIP). Od 2014 r. G-7 spotyka się bez udziału Rosji.

1 lipca – Kwartet madrycki (tj. ONZ, UE, Rosja i USA) wezwał Izrael do zaprzestania polityki ekspansji na tereny palestyńskie, a stronę palestyńską do niekorzystania z przemocy.

8–9 lipca – w Warszawie odbył się szczyt NATO. Jedne z najważniejszych postanowień to powołanie czterech batalionowych grup bojowych stacjonujących (na zasadzie stałej rotacji) w państwach bałtyckich i w Polsce, a także rozmieszczenie w regionie brygady pancernej i komponentów dywizji armii USA. Oprócz tego zadecydowano o przedłużeniu misji „Resolute Support" w Afganistanie, udzieleniu wsparcia siłom zbrojnym Tunezji i Jordanii oraz dołączeniu wszystkich członków do koalicji przeciw tzw. Państwu Islamskiemu. Przewidziano dalszą współpracę w dziedzinach zagrożeń hybrydowych i kryzysu migracyjnego. Uznano cyberprzestrzeń za obszar prowadzenia działań wojennych. Postanowiono o uruchomieniu ośmiu funduszy natowskich

z pomocą materialną dla Ukrainy oraz o poparciu dla ukraińskiej suwerenności i integralności terytorialnej; poparto również aspiracje Gruzji do członkostwa w NATO.

12 lipca – Stały Trybunał Arbitrażowy (powołany w 1902 r. na mocy ustaleń I konwencji haskiej z 1899 r.) orzekł, że Chiny nie mają podstaw prawnych ani historycznych do żądania wytyczenia linii demarkacyjnej, tzw. linii dziewięciu kresek na Morzu Południowochińskim, wyznaczającej zakres chińskich roszczeń terytorialnych odnośnie do wysp położonych na tym akwenie. Sprawę przed Trybunał wniosły Filipiny. Chiny nie uznały wyroku.

12–13 lipca – w Pekinie zorganizowano szczyt UE–Chiny, podczas którego rozmawiano m.in. o kompleksowej umowie inwestycyjnej, harmonogramie energetycznym oraz globalnych wyzwaniach.

14 lipca – na promenadzie w Nicei doszło do zamachu terrorystycznego, w wyniku którego śmierć poniosło 87 osób. Sprawcą był Mohamed Lahouaiej-Bouhlel, jednak nie potwierdzono ostatecznie jego przynależności do żadnej z grup terrorystycznych. 15 lipca prezydent François Hollande przedłużył stan wyjątkowy oraz zarządził intensyfikację nalotów na pozycje tzw. Państwa Islamskiego w Syrii i Iraku.

3 września – Barack Obama oraz Xi Jinping ogłosili wolę ratyfikacji ugody paryskiej z 2015 r. w sprawie klimatu.

4–5 września – w Hangzhou w Chinach odbył się szczyt G-20. Podjęte tematy to m.in. walka z unikaniem opodatkowania, handel międzynarodowy, stymulowanie wzrostu gospodarczego oraz wsparcie dla uchodźców.

6–8 września – w Wientianie w Laosie odbył się szczyt ASEAN. Zebrane głowy państw dyskutowały m.in. o sporach dotyczących Morza Południowochińskiego; jednak nie udało się wydać jednego zbiorczego komunikatu w sprawie roszczeń Chin oraz wyroku Stałego Trybunału Arbitrażowego z 12 lipca.

17 września – na Isla Margarita w Wenezueli odbył się szczyt państw Ruchu Niezaangażowanych.

7 października – Pokojową Nagrodę Nobla otrzymał prezydent Kolumbii Juan Manuel Santos za wysiłki w celu zakończenia ponad 50-letniej wojny z FARC.

7 października – USA oficjalnie oskarżyły Rosję o dokonywanie cyberataków przeciw Partii Demokratycznej oraz wpływanie na wybory prezydenckie.

8 października – Rosja zawetowała przedstawioną przez Francję w Radzie Bezpieczeństwa ONZ rezolucję mającą na celu wprowadzenie rozejmu w Aleppo. Chiny wstrzymały się od głosu.

13 października – Zgromadzenie Ogólne ONZ oficjalnie desygnowało byłego premiera Portugalii António Guterresa na następnego sekretarza generalnego ONZ.

15 października – Rosja i Indie zawarły serię porozumień w dziedzinie obronności i energii na łączną sumę ok. 12,9 mld USD.

17 października – UE oficjalnie potępiła bombardowania Rosji w Syrii, sugerując, że być może popełniono zbrodnie wojenne, a także zobowiązała się do uchwalenia mocniejszych sankcji przeciw reżimowi Baszara al-Asada.

18 października – zarząd UNESCO przyjął rezolucję na temat kulturowych korzeni Palestyny, posługującą się wyłącznie muzułmańskimi nazwami, a także potępił niektóre działania Izraela na terytorium palestyńskim.

21 października – RPA oficjalnie rozpoczęła procedurę wyjścia z Międzynarodowego Trybunału Karnego. Kraj nie zgodził się zaaresztować prezydenta Sudanu Omara al-Baszira podczas szczytu Unii Afrykańskiej w 2015 r. Wycofanie zapowiedziały również Burundi i Gambia w proteście przeciw nieuznawaniu zbrodni popełnionych przez państwa Zachodu.

19–20 listopada – w Limie w Peru odbył się szczyt APEC. Do priorytetów należały dyskusje nad kapitałem ludzkim, rozwijaniem średnich i małych przedsiębiorstw, regionalnym rynkiem żywnościowym oraz rozwijaniem współpracy ekonomicznej.

23 grudnia – Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję nr 2334 potępiającą politykę budowania osiedli przez Izrael na terenie Palestyny.

29 grudnia – USA wydaliły 35 rosyjskich dyplomatów, uzasadniając to ich nielegalnym wpływem na listopadowe wybory prezydenckie. Rosja wyraziła oficjalnie wolę naprawienia stosunków.

Tabela 1. Państwa świata: podstawowe wskaźniki społeczne i ekonomiczne[1]

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2016 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2015 r.)	PKB na osobę USD (2015 r.)	PKB mld USD (2015 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2014–2015)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2015–2020) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Afganistan	33,4	56,0	652,9	594	19,3	0,8	60/63	0,465	27,8
Albania	2,9	2,7	28,8	3 945	11,4	2,8	76/81	0,733	29,0
Algieria	40,4	56,5	2 381,7	4 206	166,8	3,9	73/78	0,736	–
Angola	25,8	65,5	1 246,7	4 102	102,6	3,0	52/55	0,532	42,7
Antigua i Barbuda	0,1	0,1	0,4	13 715	1,3	4,1	74/79	0,783	–
Arabia Saudyjska	32,2	46,1	2 149,7	20 482	646,0	3,5	74/76	0,837	–
Argentyna	43,8	55,4	2 780,4	13 432	583,2	2,4	73/81	0,836	43,6
Armenia	3,0	2,7	29,7	3 489	10,5	3,0	71/79	0,733	30,3
Australia	24,3	33,5	7 741,2	56 311	1,339	2,2	81/85	0,935	34,0
Austria	8,6	8,8	83,9	43 775	377,0	1,0	80/84	0,885	30,0
Azerbejdżan	9,9	11,0	86,6	5 496	53,0	1,1	68/74	0,751	33,0
Bahamy	0,4	0,5	13,9	22 817	8,9	–1,7	73/79	0,790	–
Bahrajn	1,4	1,8	0,8	22 600	31,1	2,9	76/78	0,824	–
Bangladesz	162,9	202,2	148,5	1 212	195,1	6,6	72/74	0,570	32,1

[1] Źródła dla poszczególnych kolumn: B, H – *The State of World Population 2016*, UNFPA 2016; C – *World Population Prospects*, *The 2015 Revision*, *Volume II: Demographic Profiles*, UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2015; D, E, F, G – The World Bank Open Data, World Bank 2017, http://data.worldbank.org; I, J – *Human Development Report 2015*, UNDP.

* *Human Development Index.*

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2016 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2015 r.)	PKB na osobę USD (2015 r.)	PKB mld USD (2015 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2014–2015)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2015–2020) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Barbados	0,3	0,3	0,4	15 429	4,4	0,9	74/79	0,785	–
Belgia	11,4	12,5	30,5	40 324	455,1	1,5	79/84	0,890	33,1
Belize	0,4	0,6	23,0	4 879	1,8	1,0	68/73	0,715	–
Benin	11,2	22,5	114,8	762	8,3	2,1	59/62	0,480	43,5
Bhutan	0,8	1,0	38,4	2 656	2,1	6,5	70/71	0,605	38,7
Białoruś	9,5	8,1	207,6	5 741	54,6	–3,9	66/77	0,798	26,5
Boliwia	10,9	16,0	1 098,6	3 077	33,0	4,8	67/72	0,662	46,6
Bośnia i Hercegowina	3,8	3,1	51,2	4 249	16,2	3,0	75/80	0,733	33,0
Botswana	2,3	3,4	581,7	6 360	14,4	–0,3	62/67	0,698	60,5
Brazylia	209,6	238,3	8 515,8	8 539	1 774,7	–3,8	72/79	0,755	52,7
Brunei	0,4	0,5	5,8	30 555	12,9	–0,6	78/81	0,856	–
Bułgaria	7,1	5,2	111,0	6 994	50,2	3,6	71/78	0,782	34,3
Burkina Faso	18,6	42,8	274,2	590	10,7	4,0	58/61	0,402	39,8
Burundi	11,6	28,7	27,8	277	3,1	–3,9	56/60	0,400	33,3
Chile	18,1	21,6	756,1	13 416	240,8	2,3	80/85	0,832	50,8
Chiny	1 382,3	1 348,1	9 562,9	8 028	11 007,7	6,9	75/78	0,727	37,0
Chorwacja	4,2	3,6	56,6	11 536	48,7	1,6	75/81	0,818	33,6
Cypr	1,2	1,4	9,3	23 243	19,6	1,7	79/83	0,850	–
Czad	14,5	35,1	1 284,0	776	10,9	1,8	51/54	0,392	43,3
Czarnogóra	0,6	0,6	13,8	6 406	4,0	3,2	74/79	0,802	30,6

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2016 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2015 r.)	PKB na osobę USD (2015 r.)	PKB mld USD (2015 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2014–2015)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2015–2020) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Czechy	10,5	10,0	78,9	17 548	185,2	4,5	76/82	0,870	26,4
Dania	5,7	6,3	43,1	51 989	295,1	1,0	79/83	0,923	26,9
Dominika	0,1	0,1	0,8	7 116	0,5	–1,8	–	0,724	–
Dominikana	10,6	13,2	48,7	6 469	68,1	7,0	71/77	0,715	45,7
Dżibuti	0,9	1,2	23,2	1 945	1,7	6,5	61/64	0,470	40,0
Egipt	93,4	151,1	1 001,5	3 615	330,8	4,2	70/74	0,690	30,8
Ekwador	16,4	23,0	256,4	6 205	100,2	0,2	74/79	0,732	46,6
Erytrea	5,4	10,4	117,6	–	–	–	63/67	0,391	–
Estonia	1,3	1,1	45,2	17 119	22,5	1,4	73/82	0,861	32,7
Etiopia	101,9	188,5	1 104,3	619	61,5	9,6	64/68	0,442	33,6
Federacyjne Stany Mikronezji	0,1	0,1	0,7	3 015	0,3	3,8	69/71	0,640	61,1
Fidżi	0,9	0,9	18,3	4 961	4,4	5,6	68/74	0,727	42,8
Filipiny	102,3	148,3	300,0	2 904	292,5	5,9	65/72	0,668	43,0
Finlandia	5,5	5,8	338,4	42 311	231,9	0,2	79/84	0,883	27,8
Francja	64,7	71,1	549,1	36 206	2,418,8	1,3	80/86	0,888	31,7
Gabon	1,8	3,2	267,7	8 266	14,3	4,0	65/67	0,684	42,2
Gambia	2,1	5,0	11,3	472	0,9	4,7	60/63	0,441	47,3
Ghana	28,0	50,1	238,5	1 370	37,5	3,9	61/63	0,579	42,8
Grecja	10,9	9,7	132,0	18 002	194,9	–0,2	79/84	0,865	34,7

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2016 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2015 r.)	PKB na osobę USD (2015 r.)	PKB mld USD (2015 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2014–2015)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2015–2020) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Grenada	0,1	0,1	0,3	9 212	1,0	6,2	71/76	0,750	–
Gruzja	4,0	3,5	69,7	3 796	14,0	2,8	72/79	0,754	41,4
Gujana	0,8	0,8	215,0	4 127	3,2	3,0	64/69	0,636	–
Gwatemala	16,7	27,8	108,9	3 904	63,8	4,1	69/76	0,627	52,4
Gwinea	12,9	27,5	245,9	531	6,7	0,1	60/61	0,411	33,7
Gwinea Równikowa	0,9	1,8	28,1	14 440	12,2	–8,3	57/60	0,587	–
Gwinea Bissau	1,9	3,6	36,1	573	1,1	4,8	54/58	0,420	35,5
Haiti	10,8	14,2	27,8	818	8,8	1,2	62/66	0,483	59,2
Hiszpania	46,1	44,8	505,9	25 832	1 199,1	3,2	81/86	0,876	35,8
Holandia	17,0	17,6	41,5	44 300	750,3	2,0	80/84	0,922	28,9
Honduras	8,2	11,2	112,5	2 529	20,4	3,6	71/76	0,606	57,4
Hongkong (Chiny)	7,3	8,1	1,1	42 328	309,2	2,4	82/87	0,910	–
Indie	1 326,8	1 705,3	3 287,3	1 598	2 095,4	7,6	68/71	0,609	33,6
Indonezja	260,6	322,2	1 910,9	3 347	861,9	4,8	67/72	0,684	38,1
Irak	37,5	83,7	435,2	4 944	180,1	3,0	68/72	0,654	29,5
Iran	80,0	92,2	1 745,2	–	–	–	75/77	0,766	38,3
Irlandia	4,7	5,8	70,3	61 134	283,7	26,3	80/84	0,916	32,1
Islandia	0,3	0,4	103,0	50 173	16,6	4,0	82/85	0,899	26,3
Izrael	8,2	12,6	22,1	35 728	299,4	2,5	81/85	0,894	42,8

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2016 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2015 r.)	PKB na osobę USD (2015 r.)	PKB mld USD (2015 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2014–2015)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2015–2020) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Jamajka	2,8	2,7	11,0	5 232	14,3	1,0	74/79	0,719	45,5
Japonia	126,3	107,4	378,0	32 477	4 123,3	0,5	81/87	0,891	32,1
Jemen	27,5	47,2	528,0	1 406	37,7	–28,1	63/66	0,498	35,9
Jordania	7,7	11,7	89,3	4 940	37,5	2,4	73/76	0,748	33,7
Kambodża	15,8	22,5	181,0	1 159	18,0	7,0	68/72	0,555	31,8
Kamerun	23,9	48,4	475,4	1 217	28,4	5,8	56/58	0,512	40,7
Kanada	36,3	44,1	9 984,7	43 249	1 550,5	1,1	81/84	0,913	33,7
Katar	2,3	3,2	11,6	73 653	164,6	3,6	78/80	0,850	–
Kazachstan	17,9	22,4	2 724,9	10 510	184,4	1,2	65/75	0,788	28,6
Kenia	47,3	95,5	580,4	1 377	63,4	5,6	61/65	0,548	47,7
Kirgistan	6,0	8,2	199,9	1 103	6,6	3,5	67/75	0,655	33,4
Kiribati	0,1	0,2	0,8	1 424	0,2	3,5	64/70	0,590	–
Kolumbia	48,7	54,9	1 141,7	6 056	292,1	3,1	71/78	0,720	53,5
Komory	0,8	1,5	1,9	717	0,6	1,0	63/66	0,503	64,3
Kongo (Demokratyczna Republika)	79,7	195,3	2 344,9	456	35,2	6,9	58/61	0,433	44,4
Kongo (Republika)	4,7	10,7	342,0	1 851	8,6	2,6	62/65	0,591	40,2
Korea Południowa	50,5	50,6	100,3	27 222	1 377,9	2,6	80/86	0,898	–

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2016 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2015 r.)	PKB na osobę USD (2015 r.)	PKB mld USD (2015 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2014–2015)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2015–2020) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Korea Północna	25,3	26,9	120,5	–	–	–	67/75	–	–
Kostaryka	4,9	5,8	51,1	11 260	54,1	3,7	78/82	0,766	48,6
Kuba	11,4	10,3	109,9	–	–	–	78/82	0,769	–
Kuwejt	4,0	5,9	17,8	29 301	114,0	1,8	74/76	0,816	–
Laos	6,9	10,2	236,8	1 818	12,4	7,4	66/69	0,575	36,2
Lesotho	2,2	3,0	30,4	1 067	2,3	1,6	50/50	0,497	54,2
Liban	6,0	5,6	10,5	8 048	47,1	1,3	79/82	0,769	–
Liberia	4,6	9,4	111,4	456	2,1	0,0	61/63	0,430	38,2
Libia	6,3	8,4	1 759,5	–	–	–	70/75	0,724	–
Liechtenstein	–	..	0,2	–	–	–	–	0,908	–
Litwa	2,9	2,4	65,3	14 147	41,2	1,6	68/79	0,839	32,6
Luksemburg	0,6	0,8	2,6	101 450	57,8	4,8	80/84	0,892	–
Łotwa	2,0	1,6	64,5	13 649	27,0	2,7	70/79	0,819	36,0
Macedonia	2,1	1,9	25,7	4 853	10,1	3,7	74/78	0,747	44,2
Madagaskar	24,9	55,3	587,3	402	9,7	3,1	65/68	0,510	40,6
Makau (Chiny)	0,6	0,8	–	78 586	46,2	–20,3	79/83	–	–
Malawi	17,7	43,2	118,5	372	6,4	2,8	65/67	0,445	46,2
Malediwy	0,4	0,5	0,3	8 396	3,4	2,8	77/79	0,706	37,4
Malezja	30,8	40,7	330,8	9 768	296,3	5,0	73/78	0,779	46,2

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2016 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2015 r.)	PKB na osobę USD (2015 r.)	PKB mld USD (2015 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2014–2015)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2015–2020) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Mali	18,1	45,4	1 240,2	724	12,7	6,0	60/60	0,419	33,0
Malta	0,4	0,4	0,3	22 596	9,7	6,2	80/83	0,839	–
Maroko	34,8	43,7	446,6	2 878	100,6	4,5	74/76	0,628	40,9
Mauretania	4,2	8,0	1 030,7	–	–	–	62/65	0,506	40,5
Mauritius	1,3	1,2	2,0	9 252	11,7	3,5	72/78	0,777	35,9
Meksyk	128,6	163,8	1 964,4	9 005	1,143,8	2,5	75/80	0,756	48,1
Mołdawia	4,1	3,2	33,9	1 848	6,6	–0,5	68/76	0,693	30,6
Mongolia	3,0	4,0	1 564,1	3 968	11,7	2,4	66/75	0,727	36,5
Mozambik	28,8	65,5	799,4	529	14,8	6,6	55/57	0,416	45,7
Mjanma (Birma)	54,4	63,6	676,6	1 162	62,6	7,3	64/69	0,536	–
Namibia	2,5	4,3	824,3	4 674	11,5	5,3	63/68	0,628	61,3
Nepal	28,9	36,2	147,2	743	21,2	2,7	69/72	0,548	32,8
Niemcy	80,7	74,5	357,2	41 313	3 363,4	1,7	79/84	0,916	30,6
Niger	20,7	72,2	1 267,0	359	7,1	3,6	62/64	0,348	31,2
Nigeria	187,0	398,5	923,8	2 640	481,1	2,7	53/54	0,514	43,0
Nikaragua	6,2	7,9	130,4	2 087	12,7	4,9	73/79	0,631	45,7
Norwegia	5,3	6,7	385,2	74 400	386,6	1,6	80/84	0,944	26,8
Nowa Zelandia	4,6	5,6	267,7	37 808	173,8	3,4	81/84	0,913	–
Oman	4,7	5,8	309,5	15 551	69,8	5,7	76/80	0,793	–
Pakistan	192,8	309,6	796,1	1 435	271,0	4,7	66/68	0,538	29,6

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2016 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2015 r.)	PKB na osobę USD (2015 r.)	PKB mld USD (2015 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2014–2015)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2015–2020) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Palau	–	..	0,5	13 499	0,3	9,4	–	0,780	–
Panama	4,0	5,6	75,4	13 268	52,1	5,8	75/81	0,780	51,9
Papua-Nowa Gwinea	7,8	13,2	462,8	–	–	–	61/65	0,505	–
Paragwaj	6,7	8,9	406,8	4 081	27,1	3,0	71/76	0,679	48,0
Peru	31,8	41,9	1 285,2	6 027	189,1	3,3	73/78	0,734	45,3
Polska	**38,6**	**33,1**	**312,7**	**12 555**	**477,1**	**3,9**	**74/82**	**0,843**	**32,8**
Portoryko	3,7	3,4	8,9	–	–	–	76/84	–	–
Portugalia	10,3	9,2	92,2	19 222	198,9	1,5	79/84	0,830	–
Republika Środkowoafrykańska	5,0	8,8	623,0	323	1,6	4,8	51/55	0,350	56,3
Republika Zielonego Przylądka	0,5	0,7	4,0	3 080	1,6	1,5	72/76	0,646	43,8
Rosja	143,4	128,6	17 098,3	9 093	1 331,2	–3,7	65/76	0,798	39,7
RPA	55,0	65,5	1 219,1	5 724	314,6	1,3	56/59	0,666	65,0
Rumunia	19,4	15,2	238,4	8 973	178,0	3,7	72/79	0,793	27,3
Rwanda	11,9	21,2	26,3	697	8,1	6,9	63/68	0,483	50,8
Saint Christopher (Kitts) i Nevis	0,1	0,1	0,3	15 772	0,9	3,8	–	0,752	–
Saint Lucia	0,2	0,2	0,6	7 736	1,4	2,4	73/78	0,729	–

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2016 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2015 r.)	PKB na osobę USD (2015 r.)	PKB mld USD (2015 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2014–2015)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2015–2020) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Saint Vincent i Grenadyny	0,1	0,1	0,4	6 739	0,7	1,6	71/76	0,720	–
Salwador	6,1	6,4	21,0	4 219	25,9	2,5	69/78	0,666	41,8
Samoa	0,2	0,2	2,8	3 939	0,8	1,6	71/78	0,702	–
San Marino	–	..	0,1	–	–	–	–	–	–
Senegal	15,6	36,2	196,7	900	13,6	6,5	66/70	0,466	40,3
Serbia	8,8	7,3	88,4	5 235	37,2	0,8	73/78	0,771	29,7
Seszele	0,1	0,1	0,5	15 476	1,4	3,5	70/79	0,772	65,8
Sierra Leone	6,6	11,4	72,3	653	4,2	–20,6	51/53	0,413	35,4
Singapur	5,7	6,7	0,7	52 889	292,7	2,0	81/87	0,912	–
Słowacja	5,4	4,9	49,0	16 088	87,3	3,8	73/80	0,844	26,6
Słowenia	2,1	1,9	20,3	20 727	42,8	2,3	78/84	0,880	24,9
Somalia	11,1	27,0	637,7	549	5,9	–	55/58	–	–
Sri Lanka	20,8	20,8	65,6	3 926	82,3	4,8	72/79	0,757	36,4
Stany Zjednoczone	324,1	388,9	9 831,5	56 116	18 036,6	2,6	77/82	0,915	41,1
Suazi	1,3	1,8	17,4	3 200	4,1	1,9	50/48	0,531	51,5
Sudan	41,2	80,3	1 879,4	2 415	97,2	4,9	63/66	0,479	35,3
Sudan Południowy	12,7	25,9	644,3	731	9,0	–6,3	56/58	0,467	–
Surinam	0,5	0,6	163,8	9 485	5,2	–0,3	68/75	0,714	–

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2016 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2015 r.)	PKB na osobę USD (2015 r.)	PKB mld USD (2015 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2014–2015)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2015–2020) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Syria	18,6	34,9	185,2	–	–	–	65/77	0,594	35,8
Szwajcaria	8,4	10,0	41,3	80 945	670,8	0,8	82/85	0,930	32,4
Szwecja	9,9	11,9	447,4	50 580	495,6	4,1	81/84	0,907	26,1
Tadżykistan	8,7	14,3	142,6	926	7,9	6,0	67/74	0,624	30,8
Tajlandia	68,1	62,5	513,1	5 815	395,2	2,8	72/78	0,726	39,4
Tajwan (Chiny)	–	20,8	..	–	–	–	–	–	–
Tanzania	55,2	137,1	947,3	879	45,6	7,0	65/68	0,521	37,8
Timor Wschodni	1,2	2,2	14,9	1 158	1,4	4,3	68/71	0,595	30,4
Togo	7,5	15,7	56,8	560	4,1	5,4	60/62	0,484	46,0
Tonga	0,1	0,1	0,8	4 099	0,4	3,7	70/76	0,717	–
Trynidad i Tobago	1,4	1,3	5,1	17 322	23,6	–0,6	67/74	0,772	–
Tunezja	11,4	13,5	163,6	3 873	43,0	1,0	73/78	0,721	35,8
Turcja	79,6	95,8	783,6	9 126	717,9	4,0	73/79	0,761	40,0
Turkmenistan	5,4	6,6	488,1	6 673	35,9	6,5	62/70	0,688	–
Uganda	40,3	101,9	241,6	705	27,5	5,1	59/63	0,483	44,6
Ukraina	44,6	35,1	603,6	2 115	90,6	–9,9	66/76	0,747	24,8
Urugwaj	3,4	3,7	176,2	15 574	53,4	1,0	74/81	0,793	41,3
Uzbekistan	30,3	37,1	447,4	2 132	66,7	8,0	65/72	0,675	35,2
Vanuatu	0,3	0,5	12,2	2 805	0,7	–0,8	71/75	0,594	–

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2016 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km^2 (2015 r.)	PKB na osobę USD (2015 r.)	PKB mld USD (2015 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2014–2015)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2015–2020) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI*) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Wenezuela	31,5	41,6	912,1	–	–	–	71/79	0,762	44,8
Węgry	9,8	8,3	93,0	12 364	121,7	3,1	72/79	0,828	28,9
Wielka Brytania	65,1	75,4	243,6	43 876	2 858,0	2,2	79/83	0,907	38,0
Wietnam	94,4	112,8	331,0	2 111	193,6	6,7	72/81	0,666	35,6
WKS	23,3	48,8	322,5	1 399	31,8	9,2	52/54	0,462	43,2
Włochy	59,8	56,5	301,3	29 958	1 821,5	0,7	81/86	0,873	35,5
Wyspy Marshalla	–	0,1	0,2	3 386	0,2	0,6	–	–	–
Wyspy Salomona	0,6	1,0	28,9	1 935	1,1	3,7	67/70	0,506	–
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	0,2	0,4	1,0	1 669	0,3	4,0	65/69	0,555	33,9
Zachodni Brzeg i strefa Gazy	4,8	9,8	6,0	2 867	12,7	12,4	71/76	0,677	34,5
Zambia	16,7	43,0	752,6	1 305	21,2	2,9	60/65	0,586	57,5
ZEA	9,3	12,8	83,6	40 439	370,3	3,8	77/79	0,835	–
Zimbabwe	16,0	29,6	390,8	924	14,4	0,5	61/64	0,509	–
Świat	**7 433,0**	**9 725,1**	**134 325,4**	**10 058**	**73 891,9**	**2,6**	**69/74**	**0,711**	**–**

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 (2015 r.)[1]	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2015 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2014–2015)	Konkurencyjność gospodarki[2] (2016–2017)	Wskaźnik globalizacji[3] (2016 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[4] (2016 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Afganistan	217	1,0	186	–	32,92	–	NF[5]
Albania	155	1,1	14	4,06	56,68	65,9	PF
Algieria	10 230	6,2	520	3,98	50,06	50,1	NF
Angola	3 994	3,5	107	–	40,99	48,9	NF
Antigua i Barbuda	–	–	..	–	49,65	–	F
Arabia Saudyjska	85 354	13,7	234	4,84	67,35	62,1	NF
Argentyna	5 342	1,2	73	3,81	57,11	43,8	F
Armenia	493	4,5	45	4,07	59,62	67,0	PF
Australia	27 793	1,9	56	5,19	81,93	80,3	F
Austria	3 006	0,7	23	5,22	89,83	71,7	F
Azerbejdżan	3 702	4,6	67	4,55	57,53	60,2	NF
Bahamy	–	–	1	–	54,05	70,9	F

[1] Źródła dla poszczególnych kolumn: B, C – Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, *The SIPRI Military Expenditure Database 2016*; D – *The Military Balance 2014*, International Institute for Strategic Studies, Routledge, London oraz inne źródła [cyt. za:] List of countries by number of military and paramilitary personnel http://en.wikipedia.org; 2.02.2017; E – *The Global Competitiveness Report 2016–2017*, World Economic Forum 2016; F – http://globalization.kof.ethz.ch; G – The Heritage Foundation, www.heritage.org/index/ranking; H – *Freedom in the World 2017: Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy*, Freedom House, edition 2017.

[2] *Global Competitiveness Index*.

[3] *2016 KOF Index of Globalization.*

[4] *2016 Index of Economic Freedom.*

[5] Oznaczenia: PF – *Partly Free*, F – *Free*, NF – *Not Free*; oparte na danych za rok 2016.

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2015 r.)[1]	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2015 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2014–2015)	Konkurencyjność gospodarki[2] (2016–2017)	Wskaźnik globalizacji[3] (2016 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[4] (2016 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Bahrajn	1 401	4,6	8	4,47	69,99	74,3	NF
Bangladesz	2 518	1,3	157	3,80	42,47	53,3	PF
Barbados	–	–	1	4,19	56,50	68,3	F
Belgia	4 953	0,9	31	5,25	90,51	68,4	F
Belize	20	1,1	1	–	47,74	57,4	F
Benin	108	1,2	7	3,47	43,37	59,3	F
Bhutan	–	–	–	3,87	40,53	59,5	PF
Białoruś	979	1,2	48	–	61,34	48,8	NF
Boliwia	513	1,6	46	3,54	55,25	47,4	PF
Bośnia i Hercegowina	193	1,0	11	3,80	66,31	58,6	PF
Botswana	436	2,7	9	4,29	45,52	71,1	F
Brazylia	31 954	1,4	318	4,06	60,50	56,5	F
Brunei	460	3,7	7	4,35	67,38	67,3	NF
Bułgaria	797	1,4	31	4,44	77,16	65,9	F
Burkina Faso	*204*[6]	*1,6*	11	–	46,20	59,1	PF
Burundi	63	2,2	20	3,06	31,87	53,9	NF
Chile	5 071	1,9	61	4,64	71,18	77,7	F
Chiny	214 485	1,9	2 333	4,95	60,73	52,0	NF
Chorwacja	904	1,6	15	4,15	75,59	59,1	F
Cypr	427	1,8	12	4,04	84,07	68,7	F
Czad	253	1,9	25	2,95	38,42	46,3	NF

[6] *Kursywą podano dane za rok wcześniejszy.*

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2015 r.)[1]	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2015 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2014–2015)	Konkurencyjność gospodarki[2] (2016–2017)	Wskaźnik globalizacji[3] (2016 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[4] (2016 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Czarnogóra	76	1,6	2	4,05	65,57	64,9	PF
Czechy	2 099	1,0	24	4,72	83,60	73,2	F
Dania	4 130	1,2	17	5,35	86,44	75,3	F
Dominika	–	–	–	–	40,25	67,0	F
Dominikana	453	0,7	46	3,94	66,81	61,0	PF
Dżibuti	–	–	15	–	49,20	56,0	NF
Egipt	5 362	1,7	439	3,67	62,71	56,0	NF
Ekwador	2 592	2,7	58	3,96	54,66	48,6	PF
Erytrea	–	–	202	–	26,47	42,7	NF
Estonia	546	2,0	6	4,78	78,46	77,2	F
Etiopia	405	0,6	138	3,77	38,32	51,5	NF
Federacyjne Stany Mikronezji	–	–	–	–	27,99	51,8	F
Fidżi	53	1,2	4	–	57,33	58,8	PF
Filipiny	3 893	1,3	125	4,36	57,86	63,1	PF
Finlandia	3 563	1,3	22	5,44	85,47	72,6	F
Francja	60 747	2,1	222	5,20	82,61	62,3	F
Gabon	203	1,3	5	3,79	50,88	59,0	NF
Gambia	13	1,6	1	3,47	50,68	57,1	NF
Ghana	194	0,5	16	3,68	51,23	63,0	F
Grecja	6 104	2,6	143	4,00	80,40	53,2	F
Grenada	–	–	–	–	53,21	–	F
Gruzja	405	2,4	21	4,32	64,27	72,6	PF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2015 r.)[1]	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2015 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2014–2015)	Konkurencyjność gospodarki[2] (2016–2017)	Wskaźnik globalizacji[3] (2016 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[4] (2016 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Gujana	45	1,4	1	–	47,51	55,4	F
Gwatemala	264	0,4	17	4,08	59,28	61,8	PF
Gwinea	*255*	*3,7*	10	–	45,19	53,3	PF
Gwinea Równikowa	*167*	*1,1*	1	–	27,22	43,7	NF
Gwinea Bissau	22	1,7	4	–	38,62	51,8	PF
Haiti	0	–	0	–	41,21	51,3	PF
Hiszpania	16 929	1,2	135	4,68	83,73	68,5	F
Holandia	10 476	1,2	37	5,57	91,70	74,6	F
Honduras	330	1,6	12	3,98	59,99	57,7	PF
Hongkong (Chiny)	–	–	–	5,48	–	88,6	PF
Indie	51 116	2,3	1 325	4,52	51,26	56,2	F
Indonezja	8 071	0,9	396	4,52	57,75	59,4	PF
Irak	12 873	9,1	272	–	40,70	–	NF
Iran	9 969	2,5	523	4,12	41,65	43,5	NF
Irlandia	1 188	0,4	9	5,18	91,64	77,3	F
Islandia	–	–	0	4,96	67,50	73,3	F
Izrael	17 512	5,4	177	5,18	72,81	70,7	F
Jamajka	119	0,8	3	4,13	60,11	67,5	F
Japonia	46 346	1,0	247	5,48	67,86	73,1	F
Jemen	*1 715*	*4,6*	67	2,74	45,12	–	NF
Jordania	1 613	4,2	101	4,29	68,31	68,3	PF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2015 r.)[1]	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2015 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2014–2015)	Konkurencyjność gospodarki[2] (2016–2017)	Wskaźnik globalizacji[3] (2016 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[4] (2016 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Kambodża	*278*	*1,7*	124	3,98	50,32	57,9	NF
Kamerun	415	1,2	14	3,58	42,06	54,2	NF
Kanada	17 210	1,0	66	5,27	85,67	78,0	F
Katar	–	–	12	5,23	77,04	70,7	NF
Kazachstan	2 214	1,2	39	4,41	55,10	63,6	NF
Kenia	1 002	1,5	24	3,90	45,51	57,5	PF
Kirgistan	261	3,5	11	3,75	55,69	59,6	PF
Kiribati	–	–	–	–	37,27	46,2	F
Kolumbia	12 945	3,5	467	4,30	60,27	70,8	PF
Komory	–	–	–	–	30,71	52,4	PF
Kongo (Demokratyczna Republika)	487	1,0	134	3,29	41,12	46,4	NF
Kongo (Republika)	*705*	*5,7*	10	–	45,67	42,8	NF
Korea Południowa	38 640	2,6	630	5,03	65,42	71,7	F
Korea Północna	–	–	1 190	–	–	2,3	NF
Kostaryka	0	–	0	4,41	62,19	67,4	F
Kuba	*126*	*0,0*	49	–	47,09	29,8	NF
Kuwejt	*5 942*	*3,4*	16	4,53	67,69	62,7	PF
Laos	–	–	29	3,93	30,38	49,8	NF
Lesotho	49	2,2	2	3,57	43,74	50,6	PF
Liban	2 236	4,1	60	3,84	65,18	59,5	PF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2015 r.)[1]	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2015 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2014–2015)	Konkurencyjność gospodarki[2] (2016–2017)	Wskaźnik globalizacji[3] (2016 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[4] (2016 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Liberia	13	0,7	2	3,21	39,39	52,2	PF
Libia	*3 289*	*7,3*	7	–	47,98	–	NF
Liechtenstein	–	–	–	–	–	–	F
Litwa	566	1,1	16	4,60	77,26	75,2	F
Luksemburg	362	0,5	1	5,20	83,55	73,9	F
Łotwa	341	1,0	5	4,45	70,97	70,4	F
Macedonia	128	1,1	8	4,23	55,16	67,5	PF
Madagaskar	69	0,6	14	3,33	42,47	61,1	PF
Makau (Chiny)	–	–	–	–	41,35	70,1	–
Malawi	41	0,8	5	3,08	45,55	51,8	PF
Malediwy	–	–	–	–	38,57	53,9	PF
Malezja	5 300	1,5	109	5,16	79,14	71,5	PF
Mali	361	2,9	3	3,46	45,23	56,5	PF
Malta	66	0,6	2	4,52	75,04	66,7	F
Maroko	3 740	3,2	196	4,20	66,06	61,3	PF
Mauretania	143	3,9	16	2,94	48,48	54,8	NF
Mauritius	*33*	*0,3*	0	4,49	65,88	74,7	F
Meksyk	8 976	0,7	270	4,41	61,65	65,2	PF
Mołdawia	29	0,4	5	3,86	63,14	57,4	PF
Mongolia	103	0,8	10	3,84	56,43	59,4	F
Mozambik	180	1,0	11	3,13	48,36	53,2	PF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2015 r.)[1]	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2015 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2014–2015)	Konkurencyjność gospodarki[2] (2016–2017)	Wskaźnik globalizacji[3] (2016 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[4] (2016 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Myanmar (Birma)	3 187	3,9	406	–	34,42	48,7	PF
Namibia	622	4,4	9	4,02	53,78	61,9	F
Nepal	300	1,4	96	3,87	40,15	50,9	PF
Niemcy	47 046	1,2	186	5,57	78,24	74,4	F
Niger	–	–	5	–	45,28	54,3	PF
Nigeria	2 298	0,4	80	3,39	52,32	57,5	PF
Nikaragua	71	0,6	12	3,81	53,88	58,6	PF
Norwegia	7 377	1,5	26	5,44	84,24	70,8	F
Nowa Zelandia	2 447	1,2	9	5,31	78,15	81,6	F
Oman	9 843	16,2	43	4,28	61,91	67,1	NF
Pakistan	9 248	3,4	644	3,49	51,91	55,9	PF
Palau	–	–	–	–	46,29	–	F
Panama	0	–	0	4,51	66,87	64,8	F
Papua-Nowa Gwinea	106	0,6	2	–	49,66	53,2	PF
Paragwaj	522	1,6	11	3,65	60,69	61,5	PF
Peru	3 303	1,6	115	4,23	65,20	67,4	F
Polska	**12 603**	**2,2**	**99**	**4,56**	**79,90**	**69,3**	**F**
Portoryko	–	–	–	–	53,49	–	F
Portugalia	4 380	1,9	43	4,48	85,08	65,1	F
Republika Środkowo-afrykańska	–	–	7	–	35,90	45,2	NF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2015 r.)[1]	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2015 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2014–2015)	Konkurencyjność gospodarki[2] (2016–2017)	Wskaźnik globalizacji[3] (2016 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[4] (2016 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Republika Zielonego Przylądka	11	0,5	1	3,76	44,48	66,5	F
Rosja	91 081	5,4	845	4,51	69,40	50,6	NF
RPA	3 881	1,1	62	4,47	65,26	61,9	F
Rumunia	2 980	1,4	71	4,30	75,09	65,6	F
Rwanda	97	1,1	33	4,41	44,66	63,1	NF
Saint Christopher (Kitts) i Nevis	–	–	–	–	38,66	–	F
Saint Lucia	–	–	–	–	46,02	70,0	F
Saint Vincent i Grenadyny	–	–	–	–	40,15	68,8	F
Salwador	226	0,9	15	3,81	61,72	65,1	F
Samoa	–	–	–	–	50,96	63,5	F
San Marino	–	–	–	–	–	–	F
Senegal	255	1,6	14	3,74	53,61	58,1	F
Serbia	877	2,0	40	3,97	68,62	62,1	F
Seszele	18	1,2	..	–	58,24	62,2	PF
Sierra Leone	36	0,8	11	3,16	41,77	52,3	PF
Singapur	10 213	3,2	73	5,72	86,93	87,8	PF
Słowacja	1 164	1,1	16	4,28	83,62	66,6	F
Słowenia	489	1,0	8	4,39	76,24	60,6	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2015 r.)[1]	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2015 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2014–2015)	Konkurencyjność gospodarki[2] (2016–2017)	Wskaźnik globalizacji[3] (2016 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[4] (2016 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Somalia	–	–	20	–	–	–	NF
Sri Lanka	1 861	2,3	161	4,19	51,75	59,9	PF
Stany Zjednoczone	595 472	3,3	1 492	5,70	75,71	75,4	F
Suazi	82	2,0	–	–	51,20	59,7	NF
Sudan	–	–	244	–	34,13	–	NF
Sudan Południowy	968	13,8	210	–	–	–	NF
Surinam	–	–	2	–	49,67	53,8	F
Syria	–	–	125	–	48,29	–	NF
Szwajcaria	5 065	0,7	23	5,81	87,01	81,0	F
Szwecja	6 578	1,1	15	5,53	85,92	72,0	F
Tadżykistan	*104*	*1,1*	9	4,12	44,68	51,3	NF
Tajlandia	6 101	1,6	361	4,64	70,45	63,9	NF
Tajwan Chiny	10 310	1,9	290	5,28	–	74,7	F
Tanzania	585	1,5	27	3,67	36,08	58,5	PF
Timor Wschodni	37	1,1	1	–	44,83	45,8	PF
Togo	82	1,7	9	–	51,46	53,6	PF
Tonga	–	–	–	–	31,12	59,6	F
Trynidad i Tobago	234	1,0	4	3,93	62,62	62,9	F
Tunezja	1 078	2,2	36	3,92	59,10	57,6	F
Turcja	17 669	2,1	511	4,39	69,95	62,1	PF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) w mln USD (2015 r.)[1]	Wydatki na cele wojskowe (*military expenditures*) jako procent PKB (2015 r.)	Siły zbrojne (*active military*) w tys. (2014–2015)	Konkurencyjność gospodarki[2] (2016–2017)	Wskaźnik globalizacji[3] (2016 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej[4] (2016 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2017 r.)
Turkmenistan	–	–	22	–	37,31	41,9	NF
Uganda	340	1,4	45	3,69	46,02	59,3	NF
Ukraina	4 438	4,0	250	4,00	70,71	46,8	PF
Urugwaj	1 044	1,8	25	4,17	66,15	68,8	F
Uzbekistan	–	–	48	–	41,91	46,0	NF
Vanuatu	–	–	–	–	41,60	60,8	F
Wenezuela	2 032	0,6	115	3,27	52,38	33,7	NF
Węgry	1 225	0,8	27	4,20	85,78	66,0	F
Wielka Brytania	59 730	2,0	169	5,49	81,97	76,4	F
Wietnam	4 581	2,3	482	4,31	49,91	54,0	NF
WKS	548	1,5	40	3,86	48,76	60,0	PF
Włochy	28 460	1,3	176	4,50	79,59	61,2	F
Wyspy Marshalla	–	–	–	–	–	–	F
Wyspy Salomona	–	–	–	–	25,10	47,0	F
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	–	–	–	–	32,25	56,7	F
Zachodni Brzeg i strefa Gazy	–	–	0	–	33,26	–	NF
Zambia	487	1,9	15	3,60	51,10	58,8	PF
ZEA	*22 755*	*5,7*	51	5,26	75,92	72,6	NF
Zimbabwe	383	2,7	29	3,41	48,51	38,2	PF

Skorowidz

Abadi Hajdar – 94
Abdullah II – 340
Adulyadej Bhumibol – 342
AfD – 185, 186, 192, 193
Akufo-Addo Nana – 343
al-Ahmar Ali Mohsen – 340
al-Asad Baszar – 29, 82, 88–90, 92, 93, 198, 200, 202, 204–207, 223, 345
al-Banna Hasan – 196
al-Barnawi Abu Musab – 200
al-Baszir Omar – 346
al-Dżaulani Abu Muhammad – 198
Aleppo – 29, 37, 89–92, 161, 200, 345
Al Gore, właśc. Albert Arnold Gore – 26, 143
Alijewa Mehriban – 179
Al-Kaida – 90, 97, 148, 196–200, 209
al-Maliki Nuri – 195
al-Mulki Hani – 340
Ałrosa (koncern) – 160, 167
Annan Kofi – 21, 22
an-Nimr Nimr Bakir – 338
Aoun Michel – 342
Aquino Benigno – 211
„arabska wiosna" – 29, 149, 194
Aronson Bernard – 311
ASEAN – 148, 166, 210–213, 218, 219, 221, 242, 297, 343, 345
as-Salih Ali Abd Allah – 96–98
as-Sarradż Fajiz – 100
Asselborn Jean – 336
Assoumani Azali – 339
Asz-Szabab – 98, 99, 198, 199
Atatürk Mustafa Kemal – 203
Aung San Suu Kyi – 339
Autry Greg – 295
Ayrault Jean-Marc – 58, 190, 228

Bannon Steve – 146, 256
Barrons Richard – 13
Barrow Adam – 342
Barsukow-Kumarin Władimir – 154
Bartosiak Jacek – 293, 294
Barzani Masud – 94
Basznieft' (koncern) – 160, 167
Benediktsson Bjarni – 337
Benkirane Abdelillah – 342
Bennahmias Jean-Luc – 124
Bergsten Fred – 287
bezpieczeństwo energetyczne – 101, 102, 109, 113, 226, 266
Blair Tony – 328
Błaszczak Mariusz – 227
Boholubow Hennadij – 171
Bosbach Wolfgang – 186
Bo Xilai – 295
Brexit – 13, 16, 23, 31, 37, 42, 52, 55, 57, 61, 69, 70, 107, 109, 110, 113, 117–122, 130, 133, 169, 181, 183, 187–189, 193, 225, 227, 239, 246, 261, 275, 281, 283–285, 328, 329, 333, 335, 344
Briançon Pierre – 123
BRICS – 28, 35, 36, 287
broń nuklearna – 25, 149, 329, 330, 333
Brzeziński Zbigniew – 262, 287
Bush George W. – 34, 76, 135, 137, 143, 147, 148, 220, 254–257, 307
Bush Jeb – 255

Cameron David – 31, 118, 247, 336, 344
Carvalho Evaristo – 341
Castro Fidel – 309, 311, 342

Castro Raúl – 308, 309
Cazeneuve Bernard – 125, 337
CDU – 126, 127, 184, 186, 187, 192, 193
Cervo Amado Luiz – 302–304
Chávez Hugo – 36, 301, 305, 306
Chen Shui-bian – 292
Choi Sun-sil – 343
Choma Robert – 233
Chrabota Bogusław – 18
Christensen Thomas J. – 295
Clinton Bill (William) – 85, 137
Clinton Hillary – 26, 107, 137, 138, 140–145, 147, 148, 150, 152, 161, 244, 251, 256–258, 336
Conway Kellyanne – 11
Coolidge Calvin – 309, 344
Cooper Zack – 97, 332
COP – 101, 104, 113
Copé Jean-François – 124
Costa Manuel Pinto da – 341
CTBT – 83, 85–87
cyberbezpieczeństwo – 45, 46, 54, 61, 62, 70, 220, 343
Cyryl, patriarcha – 162
Czubarow Refat – 171

Daghr Ahmed Obeid bin – 340
Davutoğlu Ahmet – 335
Déby Idriss – 340
Defense Investment Pledge – 42, 54
Dembinski Paul H. – 12
demokraci (Partia Demokratyczna) – 26, 132, 135, 136, 140, 143, 144, 146, 152, 161, 251, 253, 255, 257, 258, 336, 345
Deng Xiaoping – 286–289, 291, 292, 299
de Rugy François – 124
Dialog Strategiczny i Ekonomiczny (*US–China Strategic and Economic Dialogue*) – 219–221
Diamond Larry – 326
Djukanović Milo – 165
Dodd Chris – 135
Dodon Igor – 176, 225, 337
Drey Julien – 122
Duda Andrzej – 79, 227, 229, 231, 233, 234
Duma Państwowa – 153, 155, 162, 167
Duterte Rodrigo – 36, 211, 212, 340, 341
Dylan Bob – 14
Dziedziczak Jan – 228
Dżabhat an-Nusra – 91, 197, 206, 344
Dżamala, właśc. Susana Alimiwna Dżamaładinowa – 171
Dżeenbekow Sooronbaj – 340
Dżemilew Mustafa – 171
dżihadyzm/dżihadyści – 88, 91, 93, 95, 96, 98, 100, 195, 196–199, 201, 208, 209, 329

Echeverri Rodrigo Londoño (Timoleón Jiménez „Timochenko") – 310, 342
Ehrlich Paul – 315
emisje CO_2 – 104–106, 108–112
Erdenbat Dżargaltulgyn – 341
Erdoğan Recep Tayyip – 35, 52, 94, 165, 205, 335, 336
EUNAVFOR MED „Sophia" – 68, 70
Eurazjatycka Unia Gospodarcza – 166, 169, 174–176, 181, 182, 233
Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – 56, 70, 225
eurosceptycyzm – 31, 120, 177, 224, 260, 328
EUTM RCA – 65, 68, 70

FARC – 302, 309–312, 340, 342, 345
Federalna Służba Gwardii Narodowej (FSGN, Rosgwardia) – 154, 167
Fico Robert – 334
Filip Pavel – 175, 176
Fillon François – 123–125
Flynn Michael – 14, 162
Franciszek, papież – 126
Frank Barney – 135
Frontex – 47, 65, 225
Fujimori Alberto – 304, 305

G-20 – 35, 148, 216, 219, 221, 287, 345
Gabriel Sigmar – 126, 127
García Alan – 304
Gauck Joachim – 184, 186, 189, 227
Gaulle Charles de – 122, 328
Gentiloni Paolo – 59, 337

Gertz Bill – 74
globalizacja – 12, 20–22, 32, 139, 216, 250, 286, 294, 300, 302, 313, 315, 316, 319, 329
Globalna Strategia Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa dla UE (EGS, Globalna Strategia UE) – 37, 55, 57–61, 63, 64, 69, 70, 128, 129, 230
Godement François – 296
Gordon Michael R. – 77
Gray John – 21
Grey Robert – 18, 224
Grímsson Ólafur Ragnar – 336
Grupa Robocza w sprawie rozbrojenia jądrowego – 87
Grupa Wyszehradzka (V4) – 60, 188, 223, 226, 227, 229, 235, 321
Guelleh Ismaïl Omar – 340
Guterres António – 345
Guzmán Joaquín – 334

Hadi Abd Rabbuh Mansur – 97, 98, 202, 340
Haftar Chalif – 166
Hamon Benoît – 124
Heine Hilda – 338
Hezbollah – 88, 202, 207, 344
Hindenburg Paul von – 16
Hitler Adlof – 16
Hoey Fintan – 329
Hollande François – 17, 46, 122–125, 146, 228, 244, 345
Howorth Jolyon – 328
Hrojsman Wołodymyr – 169, 170, 232, 335
Humala Ollanta – 304, 305
Husajn Saddam – 195, 201
Hyeran Jo – 330

„Inherent Resolve" – 89, 93, 94
Ismaiłowa Hadidża – 179
Issoufou Mahamadou – 339
Iwaniszwili Bidzina – 177
Iwanow Siergiej – 155

Jabłoko (partia) – 155, 156, 167
Jaceniuk Arsenij – 169, 335
Janniger Edmund – 224
Janukowycz Wiktor – 28
Jedna Rosja (partia) – 155, 156, 167, 336
Jiang Zemin – 290
Jin Canrong – 289
Johnson Boris – 118
Jóhannesson Guðni Th. – 336
Juncker Jean-Claude – 32, 59, 61
Juppé Alain – 123, 124

Kabiakou Andriej – 233
Kabila Joseph – 343
Kaczyński Jarosław – 12, 14
Kaddafi Mu'ammar – 29
Kagan Robert – 147, 150
Kaine Tim – 141
Karimow Islam – 342
Karłow Andriej – 338
Karnitschnig Matthew – 126
Kazin Michael – 327
Kerry John – 220, 244, 311, 343
Kim Dzong-un – 344
Kirchner Cristina Fernández de – 301
Kirijenko Siergiej – 155
Kissinger Henry – 28, 150, 330
Klimkin Paweł – 232
Koenig Nicole – 121, 122
Kohler Berthold – 189, 192
Kohl Helmut – 192
Kołomojski Ihor – 171
Kosciusko-Morizet Nathalie – 124
Krasnosielski Wadim – 177
Kristensen Hans M. – 74
Król Marcin – 23
Krugman Paul – 23, 27
Krzemiński Adam – 32
Kuchciński Marek – 224
Kucinskis Maris – 334
Kuczynski Pedro Pablo – 301, 305, 311, 312, 340
Kudrin Aleksiej – 160
Kupczyna Alena – 233
Kurdowie – 89–93, 203, 334, 342
Kushner Jared – 146
Kutb Sa'id – 196
Kwirikaszwili Giorgi – 178, 337
Kyaw Htin – 339

Laden Osama bin – 148
Lahouaiej-Bouhlel Mohamed – 345
Lanoszka Alexander – 332
Laszko Ołeh – 170
Le Drian Jean-Yves – 58, 228
Le Maire Bruno – 124
Le Pen Marine – 33, 120, 123, 125, 133, 165
Lee Hsien Loong – 213
Lessa Antônio Carlos – 303
Leyen Ursula von der – 58, 189
Liu Mingfu – 288, 289, 291, 294
Lungu Edgar – 341

Ławrow Siergiej – 244
Łukaszenka Alaksandr – 18, 174, 175, 233

Macierewicz Antoni – 229
Mackinder Halford – 293
Macri Mauricio – 301
Macron Emmanuel – 123–125
Maddison Angus – 296
Maduro Nicolás – 301, 306, 312, 340
Maizière Thomas de – 184, 186
Makiej Uładzimir – 233
Malielegaoi Tuilaepa Aiono Sailele – 339
Manafort Paul – 28, 257
Mao Zedong – 288
Martínez Jorge Hernández – 307
Mattis James – 261
Ma Ying-jeou – 292
May Theresa – 53, 118, 120, 121, 146, 204, 227, 254, 336
Mbasogo Teodoro Obiang Nguema – 340
McCain John – 254
Meadows Dennis L. – 315
Mearsheimer John – 132
Medina Danilo – 340
Merkel Angela – 14, 17, 32–35, 118, 126, 127, 133, 146, 164, 183–190, 192, 193, 226, 227, 244, 334, 336
Miedwiediew Dmitrij – 71, 336, 343
Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA) – 79–81, 83, 84, 201, 343
Międzynarodowy Komitet Olimpijski – 154, 167
Międzynarodowy Trybunał Karny – 330, 333, 337, 339, 346
migracje – 27, 41, 44, 48, 64, 68, 121, 183, 185, 193, 226, 228, 328
Miłosz Czesław – 19
Mirziyoyev Shavkat – 342
Mnuchin Steven – 256
Mogherini Federica – 46, 57, 59, 61, 127, 128, 133, 230, 239–242, 246
Moïse Jovenel – 342
Moïsi Dominique – 329
Montebourg Arnaud – 124
Morawiecki Mateusz – 16, 233
Morze Południowochińskie – 149, 166, 211–213, 218, 219, 221, 252, 294, 343, 345
Mounk Yascha – 11
Mudde Cas – 327
Mugabe Robert – 344
Muhammad V – 343
Museveni Yoweri – 339
Mussolini Benito – 14
Mutko Witalij – 154

Naryszkin Siergiej – 156
NATO 360° – 42, 43, 52, 54
Navarro Peter – 131, 294, 295
Nazarbajew Nursułtan – 335
Netanjahu Beniamin – 146
Neto Enrique Peña – 146
Nguesso Denis Sassou – 339
Nikel Rolf – 227
Nixon Richard – 28, 330
Nord Stream II – 164, 167, 191, 225
Nowy Jedwabny Szlak – 166, 167, 293, 299
„nowy" START – 71–76
Nye Joseph S. – 147

Obama Barack – 18, 20, 28, 31, 34, 36, 71, 74–76, 78, 80, 82, 84, 85, 98, 99, 105, 108, 112, 123, 134–137, 139, 146–152, 162, 163, 206, 207, 212, 213, 219, 222, 229, 230, 244, 252, 255, 256, 262, 287, 296, 302, 306–309, 312, 326, 341, 343–345

obrona kolektywna – 260, 263, 264, 266, 268
„obronne Schengen" – 59, 60, 69, 70
obwód kaliningradzki – 164, 167, 231
odnawialne źródła energii (OZE) – 103, 104, 106, 108–112
odporność (*resilience*) – 42, 46, 54
Omar, mułła – 95
Ondimba Ali Bongo – 341
One Belt – 242, 293, 300
One Road (OBOR) – 242, 293, 294, 297, 299, 300
OPAL (gazociąg) – 164, 165, 167, 226
OPEC – 102, 103, 158, 167
Orbán Viktor – 297
Orešković Tihomir – 336
Orliński Wojciech – 23, 24
Orłowski Witold – 22
Ortega Daniel – 302, 342

P5 + 1 – Iran – 81, 83, 87
Padacké Albert Pahimi – 338
„pakiet zimowy" UE – 101, 107–112, 113, 226
Pamfiłowa Ełła – 156
Panama papers (afera panamska) – 153, 167, 344
Państwo Islamskie (PI, ISIS, IS) – 13, 28, 29, 34, 41, 48, 49, 56, 89–95, 98–100, 134, 142, 149, 152, 184, 195–204, 206, 209, 229, 241, 244, 251, 334–336, 338, 340–345
Park Chung-hee – 330
Park Geun-hye – 343
Parnas (partia) – 155
Partnerstwo Transpacyficzne (*Trans-Pacific Partnership*, TPP) – 28, 137, 142, 146, 148, 218–219, 221, 245, 251, 254, 296–297, 343, 344
Partnerstwo Wschodnie – 226
Pastrana Andrés – 310
Paulson Henry – 220
Peillon Vincent – 124
Pence Mike – 141
Perthes Volker – 189
Petry Frauke – 126
Picot François-Georges – 196
Pillsbury Michael – 294
Pinel Sylvia – 124
Pinotti Robert – 59
Plahotniuk Vlad – 175, 176
Plan działań na rzecz gotowości (RAP) – 43, 44, 51, 54
Plenković Andrej – 336
pogłębiona i wszechstronna strefa wolnego handlu (DCFTA) – 173, 175, 182, 334
Poisson Jean-Frederic – 124
polityka klimatyczna – 101, 103–109, 113, 335
Pomerantsev Peter – 23, 24
Popper Karl – 239
populizm – 11, 13, 14, 22–24, 36, 37, 42, 134, 145, 261, 301, 304, 326–329, 333
Poroszenko Petro – 169–171, 231, 232, 335
porozumienie paryskie – 103, 105, 106, 108, 113
Posen Barry – 243
postprawda – 11, 23, 37
power politics – 16, 37, 240
Preibus Reince – 146
proliferacja – 48, 86, 329, 330, 332, 333
proxy war – 96, 244
Putin Władimir – 13, 16, 25, 26, 28, 29, 36, 53, 75, 81, 88, 92, 131, 146, 149, 153–155, 157, 159–163, 165–167, 243–245, 263, 334, 337

Radew Rumen – 225, 337
Rajoy Mariano – 336
regime change – 332, 333
Remengesau Tommy – 342
Remnick David – 27
Renshon Jonathan – 331
Renzi Matteo – 337
republikanie (Partia Republikańska) – 41, 108, 135, 136, 140, 141, 144, 150, 152, 253, 254
reżim CTBT – 83, 86, 87
reżim NPT – 83, 84, 87
Rieszetnikow Leonid – 174
Rochau Ludwig von – 239
Roelofs-Saakaszwili Sandra – 177

Rogers Ian – 120, 140
Rogoff Ken – 35, 36
Rołdugin Siergiej – 154
Roosevelt Franklin D. – 131
Rosnieft' (koncern) – 157, 160, 167
Rosstat (Państwowy Komitet Statystyczny FR) – 157, 158, 167
Rousseff Dilma – 301–304, 311, 312, 339–341
ruch bezwizowy – 173, 182, 226

Saakaszwili Micheil – 169, 177, 337
Sadowy Andrij – 169
Safjan Marek – 15
Salazar Luis Suárez – 307
Salwai Charlot – 338
Sanders Bernie – 138–140, 249, 251, 255, 256
Sandu Maia – 176
Santos Juan Manuel – 302, 309–311, 342, 345
Sarijew Temir – 340
Sarkisjan Serż – 180
Sarkozy Nicolas – 123, 124
Sawczenko Nadia – 169
Schäuble Wolfgang – 187, 188
Schmidt Vivien – 14, 256, 328
Schulz Martin – 126, 127, 133, 187, 227
Scioli Daniel – 301
Se Young Jang – 330
Shambaugh David – 215, 295, 296
Shekau Ahmed – 200
Shirreff Richard – 30
Shinzō Abe – 341
Sieczin Igor – 157, 160, 162
Silva Luiz Inácio Lula da – 302–304, 339
Simmons Beth A. – 330
Skiba Jakub – 228
Skvernelis Saulius – 337
smart power – 147, 152, 219, 307
Snyder Timothy – 12, 18
Solana Javier – 128
Sousa Marcelo Rebelo de – 334
Spengler Oswald – 26, 30
Spykman Nicholas – 293
stała współpraca strukturalna (PESCO) – 58–61, 69, 70, 190
stałe dowództwo dla operacji wojskowych UE (*EU Operational Headquarters* – EU OHQ) – 58, 70
Stefanicki Robert – 29, 35
Steinbach Erika – 186, 193
Steinmeier Frank-Walter – 58, 187, 189–193, 227, 228
Stoltenberg Jens – 45, 53, 61, 231, 262, 343
Streleț Valeriu – 175
Sykes Mark – 196
Syryjskie Siły Demokratyczne (SDF) – 89, 92
Szczyt Azji Wschodniej (East Asia Summit) – 148, 210–212, 219, 221
szczyt NATO w Warszawie – 18, 30, 41–43, 44, 54, 56, 61, 77, 96, 163–164, 222, 229, 263, 266, 344
szczyt w sprawie bezpieczeństwa jądrowego – 78, 87
Szewczuk Jewgienij – 177
Szydło Beata – 18, 191, 223, 226–228, 234

Tabío René Fernández – 307
talibowie – 34, 49, 95, 96, 198, 200, 339, 341
Talon Patrice – 339
„Tarcza Eufratu" – 91, 203, 207
Temer Michel – 304, 340, 341
Thaçi Hashim – 334
Thatcher Margaret – 125, 328
Tillerson Rex – 28, 162
Timmermans Frans – 17, 32
Titow Władimir – 231
Toledo Alejandro – 304
Touadéra Faustin-Archange – 338
Townsend Stephen – 94
Traktat o Unii Europejskiej (TUE) – 120, 121, 190, 222, 271
Treto Carlos Alzugaray – 308, 309
Trierweiler Valérie – 122
Trójkąt Weimarski – 228, 230
Trójmorze – 18, 37
Trump Donald – 11–14, 16, 18, 23–28, 30, 31, 33, 36, 41, 53, 75–78, 84, 86, 92, 93, 105, 107, 108, 122, 130, 131, 133, 137–147, 149–153, 161–163, 181, 189, 193, 201, 208, 216, 218, 223, 230, 231,

239, 243–247, 249–251, 253–262, 268, 294–296, 309, 312, 316, 325, 327, 337
Trump Ivanka – 146
Trybunał Konstytucyjny – 15, 37, 222, 335
Tsai Ing-wen – 292, 295, 338
Tsipras Alexis – 188
Turczynow Ołeksandr – 232
Turkish Stream/Turecki Potok – 165, 167, 205
Tusk Donald – 18, 46, 61, 129, 225, 234
Tymoszenko Julia – 169, 170

uchodźcy – 33, 49, 56, 90, 117, 127, 140, 169, 181, 183–185, 187, 188, 191, 193, 223, 225, 328, 334, 345
Układ o całkowitej likwidacji pocisków średniego zasięgu (INF) – 76–78, 83, 86, 87
Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) – 76, 83–87
Ulukajew Aleksiej – 157, 160
umowa stowarzyszeniowa z Unią Europejską – 173, 176, 182
unia energetyczna – 110, 111
Uribe Álvaro – 310, 311

Valls Manuel – 124, 337
Van der Bellen Alexander – 335
Vučić Aleksander – 335

WADA (Światowa Agencja Antydopingowa) – 30, 154, 167
Wajda Andrzej – 19
Wajno Anton – 155
Wang Yiwei – 294
Waqa Baron – 341
Waszczykowski Witold – 18, 62, 223, 227–233
Wen Jiabao – 297
Wiatrowycz Wołodymyr – 232
Wilders Geert – 120
Woidke Dietmar – 228
Wojska Wewnętrzne MSW – 154, 167
Wojtyła Karol – 19
Wo-Lap Lam Willy – 296
Wolna Armia Syrii (FSA) – 89, 91, 93, 203, 205, 207
Wołodin Wiaczesław – 156
wschodnia flanka NATO – 30, 41, 43, 45, 47, 51, 52, 54, 163, 223, 229, 262, 266, 267
Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony/WPBiO – 55–62, 64–66, 69, 70, 121, 128, 190, 191, 193
Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa/WPZiB – 133, 329
współpraca NATO–UE – 70
Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa – 57, 127, 230, 271
wzmocniona wysunięta obecność (ENP) – 43, 54, 240

Xi Jinping – 105, 210, 216, 218, 221, 286–296, 298–300, 316, 345

Yang Jiechi – 105, 220
Yan Xuetong – 289
Yarhi-Milo Keren – 332
Ye Zicheng – 289
Yıldırım Binali – 335
Yukiya Amano – 80, 84

Zakaria Fareed – 21, 24
Zhang Weiwei – 289
Zhao Ziyang – 291
Zheng Bijian – 287
Zheng He – 293
Zhou Yongkang – 295
Ziobro Zbigniew – 227
Ziółkowski Marek – 231
Zoellick Robert – 287
Zołotow Wiktor – 154, 155
Zuluaga Oscar Ivan – 310

Zespół *Rocznika*

Bolesław Balcerowicz [**Obserwatorium Rocznika, s. 88–100**] – profesor dr hab., generał dywizji w stanie spoczynku, pracownik Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1965–1991 w jednostkach liniowych oraz sztabach Wojska Polskiego, m.in. na stanowiskach dowódcy plutonu, kompanii, batalionu, pułku, dywizji. Od 1991 roku w Akademii Obrony Narodowej, w latach 2000–2003 rektor tej uczelni. Studiował w akademiach wojskowych w Warszawie, Moskwie, Rzymie. Doktor honoris causa akademii wojskowych Czech oraz Słowacji. Współtwórca strategii obronnej III RP. Autor wielu prac z zakresu bezpieczeństwa, obronności, wojskowości, nauki o wojnie i pokoju, m.in. książek: *Sojusz a obrona narodowa* (1999); *Pokój i „nie-pokój" na progu XXI wieku* (2003); *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych* (2006); *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny* (Warszawa 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. 222–235**] – 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. Stypendystka Fundacji Edukacyjnej Jana Karskiego na Georgetown Leadership Seminar w 2016 r. Autorka publikacji z zakresu ochrony praw człowieka, międzynarodowego prawa humanitarnego i polityki zagranicznej RP: *Rafał Lemkin – The Hero of Humankind* (współredakcja z S. Dębskim, 2010), *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*. *Wybór dokumentów* (2008), *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej* (współredakcja z R. Kuźniarem, 2007), *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.* (2005; książka ukazała się w j. angielskim nakładem PISM w 2006 r.), współautorka *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (M. Madej red., 2017).

Sven Biscop [**Panorama Rocznika, s. 239–246**] – dyrektor programu Europe in the World w EGMONT – Królewskim Instytucie Stosunków Międzynarodowych, profesor Gandawskiego Instytutu Studiów Międzynarodowych na Uniwersytecie w Gandawie. Honorowy członek Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony.

Paweł J. Borkowski [**Świat w Roczniku, s. 117–133**] – 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 po-

nad trzydziestu 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).

Jacek Czaputowicz [**Panorama Rocznika, s. 269–285**] – profesor dr hab., kierownik Zakładu Metodologii Badań Europejskich w Instytucie Europeistyki, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: teorie i metodologia w stosunkach międzynarodowych i studiach europejskich, bezpieczeństwo międzynarodowe, stan dyscypliny stosunki międzynarodowe i studia europejskie w Polsce, demokracja i suwerenność w Unii Europejskiej, sprawiedliwość systemu glosowania w Radzie Unii Europejskiej. Autor m.in.: *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja* (2007), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje* (2012), *Suwerenność* (2013), *Teorie integracji europejskiej* (2017, w druku).

Anna Dudek [**Aneks, s. 347–367**] – 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.

Marcin Florian Gawrycki [**Panorama Rocznika, s. 301–312**] – profesor dr hab., kierownik Zakładu Studiów Pozaeuropejskich Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: Ameryka Łacińska oraz kraje Globalnego Południa. Autor kilku publikacji związanych z tą problematyką.

Bogdan Góralczyk [**Panorama Rocznika, s. 286–300**] – 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 Mjanma (d. Birma). Od 1 września 2016 r. dyrektor Centrum Europejskiego UW. Stały komentator kanału TVN24 Biznes i Świat i Instytutu Obywatelskiego, a także częsty gość radia TOK FM oraz portalu NBP „Obserwator Finansowy" i wp.pl. Autor wielu książek i publikacji, w Polsce i za granicą, na temat Chin i Azji, problemów globalnych, integracji europejskiej oraz Węgier.

Patrycja Grzebyk [**zastępca redaktora naczelnego, sekretarz redakcji**] – doktor nauk humanistycznych, prawnik i politolog. Adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: międzynarodowe prawo karne oraz międzynarodowe prawo humanitarne. Stypendystka Fundacji na rzecz Nauki Polskiej oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Laureatka Nagrody im. Manfreda Lachsa. Autorka m.in. monografii *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji* (2010), wyd. angielskojęzyczne: *Criminal Responsibility for the Crime of Aggression* (London–New York 2013). Ostatnio opublikowała (redakcja naukowa wraz z E. Mikos-Skuzą): *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki* (2016), współautorka *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (M. Madej red., 2017).

Edward Haliżak [**Świat w Roczniku, s. 210–221**] – 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: handel międzynarodowy i problemy gospodarki światowej, 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), redaktor naukowy (wraz z S. Parzymiesem) tomu: *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej* (2002), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji* (współredakcja z R. Kuźniarem, 2003), 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) oraz redaktor naukowy tomu *Geoekonomia* (2012).

Aleksandra Jarczewska [**Świat w Roczniku, s. 134–152**] – 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: *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).

Marcin Kleinowski [**Panorama Rocznika, s. 269–285**] – doktor, adiunkt na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Laureat (2012) nagrody im. Prof. Czesława Mojsiewicza za najlepszą pracę doktorską obronioną w 2011 r., przyznawanej przez Zarząd Główny Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych. Zainteresowania badawcze: instytucje Unii Europejskiej, proces decyzyjny w Unii Europejskiej, wdrażanie polityki spójności w Polsce. Autor m.in.: *Gry polityczne jako element procesu decyzyjnego w Radzie Unii Europejskiej* (2010), *Siła państw w Unii Europejskiej. Formalnoprawne wyznaczniki siły państw w Radzie UE i Radzie Europejskiej* (2014), *Siła państw w Unii Europejskiej. Pozaformalne wyznaczniki siły państw w Radzie UE i Radzie Europejskiej* (2015).

Robert Kupiecki [**Panorama Rocznika, s. 260–268**] – doktor habilitowany, historyk i politolog. Zawodowy dyplomata (w randze ambasadora tytularnego), m.in.: wiceminister obrony narodowej (2012–2015), ambasador w Waszyngtonie (2008–2012), dyrektor departamentu polityki bezpieczeństwa MSZ (2004–2008), zastępca ambasadora przy NATO (1999–2004). Profesor Akademii Sztuki Wojennej (d. Akademia Obrony Narodowej). Autor i redaktor naukowy wielu publikacji, ostatnio: *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego* (2016), *Siła i solidarność. Strategia NATO 1949–1989* (dwa wydania, 2009; 2012), *Obrona przeciw-*

rakietowa w polskiej perspektywie (2015), *Transatlantic Relations in a Changing Security Environment* (2015), *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP. Pierwsze 25 lat* (2015).

Roman Kuźniar [**Wprowadzenie, s. 11–19**] – profesor dr hab., 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); współredaktor i współautor: *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika* (2000), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000* (wyd. pol. 2001, ang. 2001), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian* (wyd. pol. 2003, ang. 2004), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku* (2005), *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu* (redaktor naukowy, 2011), *Pozimnowojenne dwudziestolecie 1989–2010. Stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku* (2011), *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej* (2012), *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (wraz z B. Balcerowiczem i in., 2012), *My, Europa* (2013), *Europa w porządku międzynarodowym* (2016), współautor *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (M. Madej red., 2017). W latach 2010–2015 doradca Prezydenta RP ds. międzynarodowych.

Karolina Libront [**Kalendarium, s. 334–346**] – 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. 194–209**] – 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* (redakcja wspólnie z J.J. Milewskim, 2002), *Terroryzm w świecie współczesnym* (współredakcja z E. Haliżakiem, L. Łukaszukiem i E. Śliwką, 2004); *Kuba i Afryka. Sojusz dla rewolucji* (współredakcja z M.F. Gawryckim, 2006); *Ochrona zdrowia w stosunkach międzynarodowych* (współredakcja z A.M. Solarz, 2013); *Bliski Wschód w stosunkach międzynarodowych w XXI wieku* (współredakcja z A.M. Solarz, 2016). Autor monografii *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa* (2012).

Marek Madej [**Obserwatorium Rocznika, s. 41–70**] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce (2006), adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. 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). Od 2016 r. zastępca dyrektora ISM WNPiSM UW ds. naukowych i współpracy międzynarodowej. Zainteresowania badawcze: problematyka bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym funkcjonowanie NATO i innych instytucji bezpieczeń-

stwa, 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: *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (red. naukowa, 2017).

Andrzej Mania [**Panorama Rocznika, s. 247–259**] – profesor dr hab., kierownik Katedry Historii Dyplomacji i Polityki Międzynarodowej Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Katedry Amerykanistyki UJ. Zainteresowania badawcze: polityka zagraniczna i bezpieczeństwa USA, mechanizmy formowania polityki USA, historia polityki USA, historia dyplomacji, historia stosunków międzynarodowych XIX i XX wieku, służby wywiadowcze w procesie formowania i realizowania polityki bezpieczeństwa. Członek korespondent Polskiej Akademii Umiejętności (od 2016), członek Komitetu Nauk Politycznych PAN (od 2016), członek Komisji Nauk Politycznych PAN (od 2002) oraz członek Komisji Nauk Historycznych PAN w Krakowie (od 1992). Autor wielu artykułów i rozdziałów w pracach zbiorowych oraz ośmiu monografii, m.in.: *Détente i polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy Wschodniej styczeń 1969 – styczeń 1981* (2003), *Department of State 1789–1939. Pierwsze 150 lat udziału w polityce zagranicznej USA* (2011). Redaktor licznych prac zbiorowych oraz czasopisma naukowego *Ad Americam. Journal of American Studies*, serii monografii *Prace Amerykanistyczne Uniwersytetu Jagiellońskiego* i serii wydawniczej *Momentum*, promującej publikacje o wiodących problemach międzynarodowych.

Marek Menkiszak [**Świat w Roczniku, s. 153–167**] – politolog. Absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1995–2003 pracownik naukowy w Zakładzie Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych 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 Rocznika, s. 88–113**] – 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),

współautorka *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (M. Madej red., 2017).

Tomasz Pugacewicz [**Panorama Rocznika, s. 247–259**] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce (2015), pracownik Katedry Historii Dyplomacji i Polityki Międzynarodowej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zainteresowania badawcze: teoria stosunków międzynarodowych, mechanizmy i kierunki polityki zagranicznej USA i Polski, stosunki transatlantyckie w sferze bezpieczeństwa, bezpieczeństwo na obszarze poradzieckim oraz historia nauki o stosunkach międzynarodowych. W 2015 r. uczestnik Laboratorium Idei – Prezydenckiego Programu Eksperckiego przy Kancelarii Prezydenta RP. Autor wielu artykułów oraz monografii *Teorie polityki zagranicznej. Perspektywy amerykańskiej analizy polityki zagranicznej* (w druku).

Mirosław Sułek [**Panorama Rocznika, s. 313–325**] – profesor dr hab., pracownik Zakładu Studiów Strategicznych w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, ekonomista, prakseolog, analityk studiów strategicznych. Zainteresowania badawcze: zagadnienia styku nauk ekonomicznych, politycznych i wojskowych. Autor wielu liczących się publikacji z zakresu ekonomiki bezpieczeństwa, programowania gospodarczo-obronnego, prognozowania międzynarodowego, teorii i metodologii badania stosunków międzynarodowych oraz potęgometrii, w tym najważniejsze: *Potęga państw 2017. Międzynarodowy układ sił w procesie zmian* (współautorzy: R. Białoskórski, R. Kobryński, 2017), *Potęga państw. Modele i zastosowania* (2013); *Programowanie gospodarczo-obronne* (2008), *Podstawy potęgonomii i potęgometrii* (2001). Redaktor trzech tomów serii wydawniczej „Potęgometria". Wiceprezes Towarzystwa Naukowego Prakseologii.

Andrzej Szeptycki [**Świat w Roczniku, s. 168–182**] – doktor hab., absolwent Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Paris-Sorbonne (Paris IV). Adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych UW, współpracownik Ośrodka Kultury Francuskiej i Studiów Frankofońskich UW. Publicysta dwumiesięcznika *Nowa Europa Wschodnia*. 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, wybrane aspekty integracji europejskiej.

Marek Tabor [**Obserwatorium Rocznika, s. 71–87**] – 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, *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych* (2012); „Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia", w: R. Kuźniar i inni, *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (2012).

Marcin Terlikowski [**Obserwatorium Rocznika, s. 55–70**] – 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. 183–193**] – 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).

Anna Wojciuk [**Panorama Rocznika, s. 326–333**] – doktor hab. nauk społecznych w zakresie nauki o polityce, specjalność: stosunki międzynarodowe; adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, absolwentka stosunków międzynarodowych oraz filozofii na UW. Zainteresowania badawcze: teorie stosunków międzynarodowych, metodologia badawcza w nauce o stosunkach międzynarodowych, bezpieczeństwo międzynarodowe, edukacja.

Z przyjemnością informujemy, że Rocznik Strategiczny znajduje się na liście czasopism wyróżnionych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Publikacje w roczniku punktowane są 8 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 28 ark. wyd.
Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)
Druk i oprawa: Mazowieckie Centrum Poligrafii, Marki k. Warszawy